



# A América Latina e o Caribe **diante** das **armadilhas** do **desenvolvimento**

Transformações  
indispensáveis  
e como administrá-las



Quadragésimo  
período de sessões  
da CEPAL

Lima, 9 a 11 de outubro

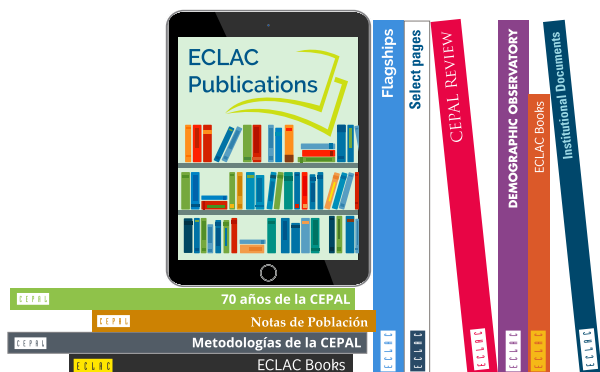
**2024**



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

# Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.

**Register**



[www.cepal.org/en/publications](http://www.cepal.org/en/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](http://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](http://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)



UNITED NATIONS





A América Latina  
e o Caribe **diante**  
das **armadilhas** do  
**desenvolvimento**

Transformações  
indispensáveis  
e como administrá-las



Quadragésimo  
período de sessões  
da CEPAL

Lima, 9 a 11 de outubro

**2024**



NAÇÕES UNIDAS



**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretário Executivo

**Javier Medina Vásquez**

Secretário Executivo Adjunto a. i.

**Sally Shaw**

Diretora da Divisão de Documentos e Publicações

Este documento foi elaborado com a participação das divisões substantivas, sedes sub-regionais e escritórios nacionais da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

A redação foi coordenada por José Manuel Salazar-Xirinachs, Secretário Executivo da CEPAL, com a colaboração de Jorge Mario Martínez Piva, Oficial Encarregado da sede sub-regional da CEPAL no México, e Ramón Padilla Pérez, Chefe da Unidade de Desenvolvimento Econômico da sede sub-regional da CEPAL no México.

Na redação participaram os seguintes funcionários da CEPAL: Martín Abeles, José Eduardo Alatorre, Carmen Álvarez, Claudio Aravena, Alberto Arenas de Mesa, Diego Aulestia, Andrés Boeninger, Christine Carton, Pablo Carvallo, Simone Cecchini, Jorge Cordero, Felipe Correa, Carlos De Miguel, Marco Dini, Andrés Espejo, Jimmy Ferrer, Nincen Figueroa, Karen García, Marina Gil, Nicolo Gligo, Jose Javier Gómez, Enrique González, Camila Gramkow, Ana Güezmes, Michael Hanni, Silvia Hernández, Mariana Huepe, Keiji Inoue, José Manuel Iraheta, Martin Kohout, Luiz Krieger, Mauricio León, Marco Llinás, Jesús López, Santiago Lorenzo, Carlos Maldonado, Sandra Manuelito, Rodrigo Martínez, Ana Luíza Matos, Javier Medina, Cielo Morales, Rolando Ocampo, Alejandro Patiño, Angela Penagos, Leda Peralta, Noel Pérez Benítez, Esteban Pérez Caldentey, Ramón Pineda, Diane Quarless, Rayén Quiroga, Juan Carlos Rivas, Claudia Robles, Adrián Rodríguez, Sebastián Rovira, Jesús Santamaría, Silvia Saravia, Lucía Scuro, Humberto Soto, Daniel Titelman, Daniela Trucco, Andrés Valenciano, Francisco Villarreal, Luis Yáñez e Romain Zivy.

Colaboraram também os seguintes Consultores da CEPAL: Camilo Acuña, Elisa Araneda, Jorge Cadenasso, Jorge Cornick, Pablo Herrera, Isabel Jacas, Frank Leañez, Ignacio Ñancupil, María Jesús Silva, María Elena Valenzuela e Juan Vila.

As Nações Unidas e os países que representam não são responsáveis pelo conteúdo de links a sites externos incluídos nesta publicação.

Notas explicativas:

Os três pontos indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.

O travessão indica que a quantidade é nula ou desprezível.

A vírgula é usada para separar os decimais.

A palavra "dólares" refere-se a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.

A barra colocada entre cifras que expressam anos (por exemplo, 2023/2024) indica que a informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.

Devido a que às vezes se arredondam as cifras, os dados e as porcentagens apresentados nos elementos gráficos nem sempre somam o total correspondente.

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: transformações indispensáveis e como administrá-las. Síntese* (LC/SES.40/4), Santiago, 2024.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações: publicações.cepal@un.org. Os Estados membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.

## Índice

Prólogo .....	5
Introdução .....	9
I. Globalização redefinida .....	11
II. As armadilhas do desenvolvimento da América Latina e do Caribe e as transformações indispensáveis .....	15
III. O desafio de administrar as transformações .....	23
IV. Como obter um crescimento mais alto, sustentado, inclusivo e sustentável? .....	27
V. Como reduzir a desigualdade e promover a inclusão e a mobilidade social? .....	33
VI. Como promover a sustentabilidade e enfrentar a mudança climática? .....	41
VII. Como mobilizar financiamento para o desenvolvimento tanto no âmbito nacional como no internacional? .....	51
Bibliografia .....	57



## Prólogo

Este relatório afirma que a América Latina e o Caribe enfrentam três armadilhas do desenvolvimento: uma armadilha de baixa capacidade para crescer, uma armadilha de alta desigualdade, baixa mobilidade social e fraca coesão social e uma terceira armadilha de baixas capacidades institucionais e fraca governança. Estas três armadilhas são enormes obstáculos para construir um futuro mais produtivo, inclusivo e sustentável, motivo pelo qual não é exagero afirmar que a região está passando por uma crise do desenvolvimento. Além destas armadilhas, a região enfrenta os desafios da mudança climática e de promover um desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Esta crise do desenvolvimento coincide e interatua com um contexto internacional que mudou significativamente na última década, tanto em termos geoeconômicos como geopolíticos, e que se encontra em transição para novas regras de comércio e investimento. Este novo contexto apresenta desafios e oportunidades para os países da região.

A confluência de uma globalização em processo de redefinição e as tendências tecnológicas, demográficas, climáticas e geopolíticas associadas, com as três armadilhas do desenvolvimento e o legado histórico de lacunas que a região não conseguiu superar, indica a necessidade de um pensamento novo e criativo sobre como sair das armadilhas e fechar as lacunas. Mais do mesmo pode ajudar nas áreas em que as políticas aplicadas estão dando resultados, mas existe uma grande necessidade de repensar as políticas não só sobre o que fazer, mas também sobre como fazê-lo.

Por ocasião de seu quadragésimo período de sessões, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) apresenta aos países algumas inovações quanto ao diagnóstico e às formas de enfrentar os desafios do desenvolvimento regional.

Quanto ao diagnóstico, identificam-se as três armadilhas mencionadas e um decálogo de lacunas de desenvolvimento, algumas das quais estão alinhadas com as armadilhas. Quanto ao “que fazer”, sugerimos 11 grandes transformações consideradas indispensáveis para avançar rumo a um desenvolvimento mais produtivo, inclusivo e sustentável. Destas, selecionamos três para uma análise em profundidade, com ênfase em “como” realizá-las: i) a grande transformação produtiva para obter um crescimento mais alto, sustentado, inclusivo e sustentável; ii) a grande transformação para reduzir a desigualdade e promover a inclusão e a mobilidade social; iii) a grande transformação para impulsionar a sustentabilidade e combater a mudança climática.

A história de reformas na América Latina e no Caribe para transformar diversos aspectos dos padrões de desenvolvimento é longa, desde estratégias lideradas pelo Estado até estratégias que confiam no poder dos mercados, desregulamentação e abertura econômica. Esta dicotomia Estado-mercado não oferece soluções adequadas e pode até ser prejudicial na hora de pensar nas condições e nos processos de transformação, porque simplifica a complexidade desses processos e pode derivar em discussões mais ideológicas do que práticas.

Por esta razão, em resposta ao “como”, em lugar de uma discussão concentrada na dicotomia Estado-mercado, sugere-se ter um diálogo mais pragmático sobre a maneira de administrar as transformações quanto às formas e características da governança das transformações em cada área, as capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas das instituições encarregadas dessas transformações, os espaços de diálogo social e a economia política das reformas.

A experiência internacional mostra que o processo pelo qual se formulam, adotam e executam as políticas é tão importante quanto o conteúdo das políticas, porque estas são formuladas e aplicadas em contextos específicos, com determinadas capacidades institucionais, marcadas pelos desafios da economia e da geopolítica mundial. Portanto, as capacidades institucionais do Estado e a interação e o diálogo entre atores estatais e não estatais incidem na eficácia das políticas e na realização das transformações.

Criar um novo consenso regional sobre a forma de enfrentar os desafios do desenvolvimento e como superá-los pode ser um objetivo ambicioso, mas é um objetivo necessário e desejável. Para avançar rumo a um futuro mais produtivo, inclusivo e sustentável são necessárias visões e estratégias de longo prazo, a participação real de todos os atores da sociedade e um Estado e instituições competentes com capacidades para orientar, convocar e prestar serviços de qualidade.

O desenvolvimento dos países é um processo complexo e de longo prazo, que não ocorrerá automaticamente pelas forças do mercado, embora estas tenham um grande papel a desempenhar com formas adequadas de governança e regulação.

Se quisermos superar as armadilhas e fechar as lacunas, se quisermos alcançar o tantas vezes adiado sonho de um desenvolvimento mais produtivo, inclusivo e sustentável, o momento de atuar e colaborar é agora.

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretário Executivo

Comissão Econômica para a  
América Latina e o Caribe (CEPAL)



## Introdução

No âmbito de seu quadragésimo período de sessões, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) submete à consideração dos governos da região uma nova proposta que examina uma série de lacunas e as transformações correspondentes a cada uma dessas lacunas consideradas indispensáveis para poder avançar rumo a um desenvolvimento mais produtivo, inclusivo e sustentável. Esta proposta não só oferece uma lista de recomendações sobre o que é necessário fazer (ou seja, quais são as transformações indispensáveis), mas também faz um esforço para avançar no que se refere à maneira de realizar essas transformações (ou seja, como administrá-las) para superar as armadilhas do desenvolvimento que afetam a região. Assim, este documento oferece análises e recomendações que vão além de simples objetivos e aspirações, com o objetivo de abordar de forma sistemática os desafios da governança, das capacidades institucionais e do diálogo social para realizar as grandes transformações imprescindíveis.

O documento está organizado em sete capítulos:

- O primeiro capítulo analisa as mudanças que ocorreram e continuam ocorrendo na globalização e os desafios e oportunidades que estas mudanças representam para a América Latina e o Caribe.
- O segundo capítulo descreve as três armadilhas do desenvolvimento e as dez lacunas estruturais identificadas pela CEPAL e enumera as 11 transformações consideradas indispensáveis para avançar rumo a um desenvolvimento mais produtivo, inclusivo e sustentável.
- O terceiro capítulo apresenta um arcabouço conceitual e metodológico para analisar a gestão das transformações indispensáveis. Este marco conceitual inclui as formas e características da governança

das transformações em cada área, as capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (capacidades TOPP) das instituições encarregadas dessas transformações, os espaços de diálogo social e a economia política das reformas.

- O quarto capítulo é dedicado à primeira das grandes transformações selecionadas para uma análise em profundidade: a grande transformação produtiva. Discute como obter um crescimento mais alto, sustentado, inclusivo e sustentável, insistindo na importância de contar com uma política de desenvolvimento produtivo e melhorar os enfoques em matéria de políticas de desenvolvimento produtivo.
- O quinto capítulo analisa a segunda grande transformação selecionada, que se refere a como avançar para a redução da desigualdade e a promoção da inclusão e mobilidade social. Identifica um número reduzido, mas muito importante, de causas da elevada desigualdade e reduzida mobilidade social, sublinha a importância de ter um enfoque integrado destas causas e fortalecer a governança, as capacidades TOPP e o diálogo social para combater essas causas.
- O sexto capítulo aborda a terceira grande transformação selecionada, relativa a como promover a sustentabilidade e o combate à mudança climática, destacando-se os setores que a CEPAL considera fundamentais para obter o grande impulso para a sustentabilidade e a transformação produtiva associada.
- O sétimo capítulo analisa estratégias orientadas a mobilizar o financiamento para o desenvolvimento, tanto no âmbito nacional como no internacional.

## I. Globalização redefinida

O mundo assiste atualmente ao surgimento de um novo cenário em termos de globalização, geoeconomia e geopolítica. As transformações no contexto internacional apresentam desafios e oportunidades para a estratégia de desenvolvimento da América Latina e do Caribe.

A política pública deu uma reviravolta. No cenário anterior, atribuía-se prioridade quase absoluta ao mercado como mecanismo central não só para a alocação de recursos entre os setores e atividades, mas também para a determinação das remunerações e a organização geográfica da produção. Nesse cenário celebrava-se a interdependência e a busca global dos menores custos de produção como forma de beneficiar os consumidores com preços baixos.

Hoje em dia desconfia-se da interdependência, que se considera cheia de riscos. O termo “segurança”, que no período do pós-guerra esteve associado sobretudo aos temas militares, atualmente se aplica à segurança alimentar, segurança energética, segurança das cadeias de abastecimento e indústrias estratégicas de alta tecnologia. Predominam as estratégias de redução da dependência de parceiros comerciais considerados não alinhados com os próprios interesses. Tudo isto se traduz em uma transição para novas regras do jogo para o comércio, o investimento e a globalização.

*As transformações no contexto internacional apresentam desafios e oportunidades para a estratégia de desenvolvimento da América Latina e do Caribe.*

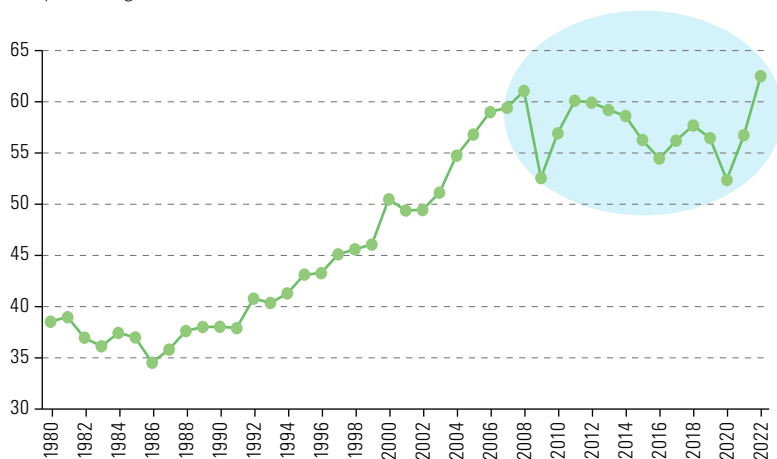
A redefinição da globalização e de suas regras do jogo pode ser resumida nos seguintes elementos principais.

Primeiro, os fluxos mundiais de comércio de bens e de investimento estrangeiro direto crescem mais lentamente do que nos anos anteriores

à crise financeira de 2008-2009 e sua configuração em termos de origens e destinos está se modificando, ao mesmo tempo que o comércio de serviços cresce aceleradamente. Como se observa no gráfico I.1, o comércio total de bens e serviços como porcentagem do produto interno bruto (PIB) mundial mostrou um acelerado crescimento entre meados da década de 1980 e 2008. Entre 2009 e 2022 houve vários períodos de queda e recuperação e somente 2022 superou ligeiramente o nível registrado em 2008.

#### Gráfico I.1

Comércio total de bens e serviços como porcentagem do PIB mundial, 1980-2022  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Base de dados do Banco Mundial, World Development Indicators (WDI).

Segundo, a geografia das cadeias globais de valor se modificou e, tanto nos Estados Unidos como na Europa, observa-se o encurtamento ou deslocalização próxima (*nearshoring*) dessas cadeias, bem como o propósito de aumentar a capacidade de fabricação nacional (*reshoring*) e de estabelecer novas cadeias de abastecimento entre parceiros estrangeiros alinhados com os interesses próprios (*friendshoring*).

Terceiro, a política industrial baseada em subsídios de grande escala, que foi relegada amplamente durante o período de hiperglobalização e do consenso de Washington, retornou nas economias desenvolvidas do Ocidente e é um fator central na política econômica chinesa. Esta política é acompanhada de maneira crescente por subsídios e políticas protecionistas comerciais tecnológicas entre as grandes potências comerciais.

Quarto, após a crise financeira internacional de 2008-2009 teve início um processo destinado a reformar as regras da tributação internacional das grandes empresas. Seu objetivo é reduzir a erosão da base tributária e a transferência de lucros a jurisdições com mecanismos tributários favoráveis para as empresas multinacionais, mas que não correspondem à localização da atividade econômica que gerou os lucros. Essas modificações limitam alguns dos espaços tradicionais para a política pública, como os incentivos fiscais para fomentar o investimento e atrair investimento estrangeiro direto (IED).

Quinto, nas últimas décadas o mundo testemunhou mudanças tecnológicas aceleradas que transformaram profundamente as dinâmicas econômicas, sociais e políticas. As novas tecnologias tiveram um profundo impacto econômico e social, transformaram setores inteiros e criaram novas oportunidades de crescimento e desenvolvimento. As transformações tecnológicas não só têm a possibilidade de impulsionar o crescimento econômico baseado numa maior produtividade, mas também criam um ambiente que facilita a convergência para economias mais desenvolvidas, ao melhorar significativamente as condições de vida da população.

Sexto, a rivalidade tecnológica e industrial entre as principais economias do mundo aumentou e tem conotações não só econômicas, mas também de segurança nacional. Esta rivalidade passou das declarações políticas às restrições concretas à exportação de produtos e tecnologias estratégicas, bem como ao uso de tecnologias produzidas pelos rivais estratégicos.

Sétimo, a mudança climática tem custos e consequências econômicas e sociais cada vez maiores, particularmente nos países em desenvolvimento e nos mais vulneráveis a essas mudanças, que são os que têm menos recursos e capacidade para enfrentá-los.

*O aproveitamento dos desafios e oportunidades da redefinição da globalização não é automático, mas requer profundas transformações no padrão de desenvolvimento da região.*

O processo de redefinição da globalização representa desafios para a região. Por exemplo, como competir na atração de IED e estimular o investimento nacional em setores-chave, como navegar os conflitos geopolíticos e comerciais sob uma perspectiva que privilegie os interesses e os imperativos da região, como compatibilizar as aspirações de desenvolvimento tecnológico e produtivo com o potencial descolamento tecnológico entre blocos e como maximizar as oportunidades comerciais e de atração de IED com os diferentes blocos.

Este processo também oferece grandes oportunidades para o desenvolvimento dos países da América Latina e do Caribe, mas seu aproveitamento não é automático: requer não só políticas de atração de investimentos, mas também políticas de desenvolvimento produtivo, tema abordado nos capítulos deste documento.

## II. As armadilhas do desenvolvimento da América Latina e do Caribe e as transformações indispensáveis

A América Latina e o Caribe estão passando por uma crise do desenvolvimento, que se expressa em três armadilhas principais (veja o diagrama II.1): i) uma armadilha de baixa capacidade para crescer; ii) uma armadilha de alta desigualdade, baixa mobilidade social e fraca coesão social; iii) uma armadilha de baixa capacidade institucional e de governança pouco efetiva. A isto se soma o fato de que a região enfrenta o desafio da mudança climática e o de promover um desenvolvimento ambientalmente sustentável. Estas três armadilhas do desenvolvimento estão alinhadas com as dez lacunas estruturais nos modelos de desenvolvimento descritas pela CEPAL (Salazar-Xirinachs, 2023).

### Diagrama II.1

As armadilhas do desenvolvimento



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

*A América Latina e o Caribe estão passando por uma crise do desenvolvimento, que se expressa em três armadilhas principais.*

O conceito de armadilha do desenvolvimento não se refere somente a tendências negativas, seja de médio ou longo prazo, mas à existência de círculos viciosos que se reforçam mutuamente e limitam a capacidade de avançar para maiores níveis de desenvolvimento (OCDE e outros, 2019). Consiste em uma dinâmica circular e retroalimentada que conduz a uma estagnação, ou até mesmo uma deterioração, das condições econômicas, sociais, institucionais e ambientais, entre outras.

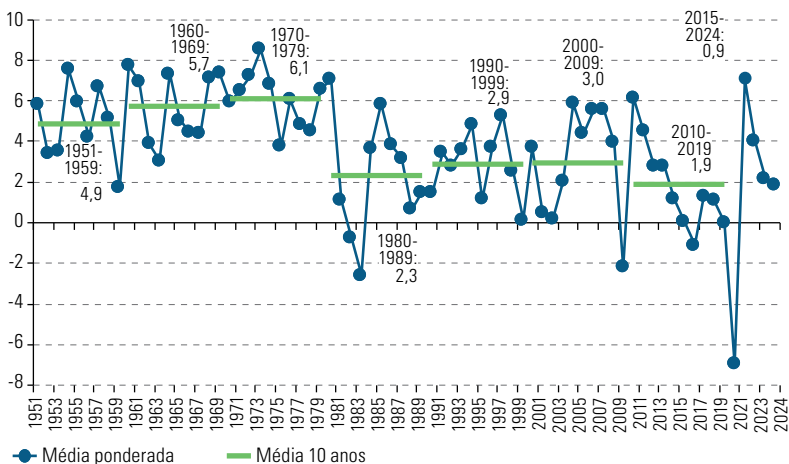
## A armadilha de baixa capacidade para crescer

Entre 2015 e 2023, as economias da América Latina e do Caribe cresceram a uma taxa média anual de 0,9% (média ponderada), ou seja, menos da metade dos 2,3% registrados na chamada década perdida dos anos 80 (veja o gráfico II.1). Este baixo crescimento não se circunscreveu à última década, mas é uma tendência de longo prazo. O crescimento médio da região diminuiu de 5,5% nos quase 30 anos que vão de 1951 a 1979 para 2,7% nos seguintes 30 anos (1980 a 2009) e para somente 1,8% de 2010 a 2024. Como resultado, o nível do PIB *per capita* médio da região em 2023 era igual ao de 2013 (CEPAL, 2024a).

### Gráfico II.1

América Latina e Caribe: taxa de crescimento do produto interno bruto, 1950-2024

(Em porcentagens, com base em dólares constantes de 2018)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

A armadilha da baixa capacidade para crescer em que a região se encontra presa está associada, principalmente, a três fatores que se retroalimentam de maneira negativa: i) baixo crescimento da produtividade; ii) baixo investimento; iii) qualidade insuficiente dos recursos humanos.

Entre 1950 e 1980, as economias da América Latina e do Caribe aumentaram mais que o dobro seus níveis de produtividade do trabalho. Embora tenham transcorrido 43 anos desde a chamada crise da dívida, a região não foi capaz de voltar aos níveis de produtividade que tinha antes dessa crise: em 2023 a produtividade média do trabalho na região (em dólares constantes) era 4% inferior à registrada em 1980.

*A armadilha da baixa capacidade para crescer está associada a três fatores que se retroalimentam de maneira negativa: i) baixo crescimento da produtividade; ii) baixo investimento; iii) qualidade insuficiente dos recursos humanos.*

A taxa de variação anual do investimento, medida através da formação bruta de capital fixo, sofreu uma importante desaceleração na América Latina e no Caribe nos últimos 70 anos. Nas décadas de 1960 e 1970 observou-se uma taxa de expansão média anual de 5,6% e 6,3%, respectivamente. Na década de 1980, o investimento sofreu uma contração média anual de 2,1%. Nas décadas de 1990 e 2000, registrou expansão de 3,6% e 3,4%, respectivamente, enquanto na década de 2010 apresentou um crescimento médio de apenas 0,8%.

Associada de perto ao baixo crescimento encontra-se uma baixa taxa de geração de empregos. O período 2011-2019 registrou a taxa anual média mais baixa de criação de empregos dos últimos 70 anos (1,5%). Para gerar e manter uma taxa de crescimento mais alta e sustentada, também é fundamental um melhoramento contínuo do ensino e na quantidade e qualidade do talento humano. Na América Latina e no Caribe observou-se um aumento da escolaridade média da população, mas a qualidade da aprendizagem costuma ser baixa e tem se deteriorado nos últimos anos, como indicam as provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA).

## **A armadilha da alta desigualdade, baixa mobilidade social e fraca coesão social**

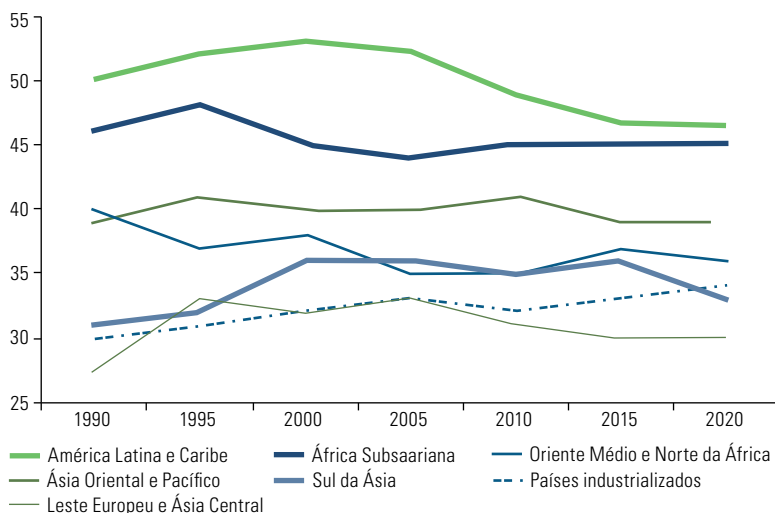
A elevada desigualdade que caracteriza a região em múltiplas dimensões constitui uma armadilha que obstaculiza por várias vias o avanço para o desenvolvimento sustentável. A desigualdade é inaceitável do ponto

de vista do gozo efetivo de direitos e dos conceitos básicos de justiça social, além de ser ineficiente para o crescimento e corrosiva para a coesão social e a estabilidade dos pactos sociais (Salazar-Xirinachs, 2023).

A América Latina e o Caribe se mantiveram como a região mais desigual do mundo nos últimos 30 anos (veja o gráfico II.2). Embora a desigualdade de renda tenha diminuído nesse período, a região continua tendo a distribuição da renda mais concentrada do mundo. Em 2022, a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, foi de 44,9, cifra inferior à exibida no início de 1990 (cerca de 50,0) (CEPAL, 2023a).

### Gráfico II.2

América Latina e Caribe e outras regiões do mundo: níveis e dinâmica da desigualdade segundo o índice de Gini, 1990-2020



**Fonte:** F. Alvaredo e outros, "Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America", *IDB Working Paper Series*, Nº IDB-WP-01521, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2023.

A CEPAL identifica seis fatores principais que explicam a desigualdade e a baixa mobilidade e coesão social nos países da América Latina e do Caribe: i) o baixo crescimento, que faz com que os mercados de trabalho sejam pouco dinâmicos e tenham altos níveis de informalidade, e as altas disparidades de produtividade, que geram mercados de trabalho segmentados, com grandes disparidades em matéria de remunerações; ii) os sistemas fiscais regressivos; iii) as políticas sociais e de proteção social fracas, que não reduzem os efeitos da desigualdade arraigada no setor produtivo; iv) os sistemas educacionais com sérias deficiências,

no que se refere não só a taxas de abandono escolar no ensino médio, mas também aos deficientes resultados de aprendizagem, que não respondem às novas necessidades vinculadas à revolução tecnológica e ao mercado de trabalho, além de estarem segmentados, e que, portanto, não constituem o mecanismo poderoso de mobilidade social que deveriam ser; v) a desigualdade de gênero; vi) as altas desigualdades e segregação espacial nas zonas urbanas, onde vivem 80% da população total da região.

A elevada desigualdade na região abrange outras esferas além da renda, como o exercício de direitos, o desenvolvimento de capacidades e o acesso ao poder e a tomada de decisões. Por sua vez, está associada a uma baixa mobilidade e fraca coesão social, num círculo vicioso que se retroalimenta. A magnitude e a variabilidade das desigualdades entre pessoas e grupos de população são amplificadas e potencializadas por vários fatores que operam como eixos estruturantes inter-relacionados, como o nível socioeconômico, o gênero, a raça e a etnia, a idade, o território, as deficiências, a situação migratória e a orientação e identidade sexual.

*A elevada desigualdade está associada à baixa mobilidade e fraca coesão social, que se reforçam mutuamente.*

O baixo nível de coesão social manifesta-se em elevada desconfiança interpessoal e institucional, com efeitos adversos sobre a governança e a eficiência, sensação de vulnerabilidade, indefensabilidade e injustiça entre a população, baixas expectativas de mobilidade social futura, escasso sentido de pertencimento concentrado no efetivo gozo de direitos e frágil apego à democracia como melhor forma de governo (Corporación Latinobarómetro, 2022).

A região também se caracteriza pelo baixo nível de mobilidade social, ou seja, rigidez considerável quanto à possibilidade de que as pessoas dos estratos mais desfavorecidos alcancem um nível de bem-estar mais alto para si mesmas e para seus descendentes. A porcentagem da população em condição de vulnerabilidade (renda média-baixa e inferior) não mudou de maneira significativa nos últimos anos: em 2010 este grupo correspondia a 77,4% da população e em 2020 a 76,2%. A baixa mobilidade social está associada, entre outros fatores, ao mau funcionamento de duas fontes importantes de mobilidade ascendente: a educação e o mercado de trabalho. Os déficits de acesso e qualidade da educação são mecanismos reprodutores das classes sociais por excelência e das “desigualdades herdadas”, pois atuam como limitação das possibilidades de alcançar inserção no mercado de trabalho em condições decentes e, portanto, no nível de renda ao longo da vida. O baixo crescimento econômico constitui um freio adicional à mobilidade

social, ao manter mercados de trabalho pouco dinâmicos com baixa criação de empregos de qualidade. Estes fatores, entre outros, explicam a baixa mobilidade intergeracional da região.

## **A armadilha das capacidades institucionais fracas e governança pouco efetiva**

Na América Latina e no Caribe, a combinação de capacidades institucionais fracas e governança pouco efetiva cria uma armadilha do desenvolvimento. As capacidades institucionais deficientes, caracterizadas, entre outros aspectos, por baixa eficiência administrativa, qualidade burocrática deficiente, administração pública de baixa qualidade, baixas capacidades de planejamento de longo prazo e prospectiva e deficiências nas qualidades weberianas como a contratação através de processos meritocráticos, estabilidade no emprego e profissionalização, limitam a capacidade dos governos para implementar políticas efetivas e responder de maneira eficiente às necessidades da sociedade.

*As capacidades institucionais fracas limitam a capacidade dos governos para implementar políticas efetivas, enquanto uma governança pouco efetiva agrava esta situação ao se traduzir em baixa capacidade para proporcionar direção à economia e à sociedade, baixa participação do setor privado e da cidadania e prestação de contas insuficiente.*

Uma governança pouco efetiva agrava esta situação ao se traduzir em baixa capacidade para proporcionar direção à economia e à sociedade, baixas competências de gestão e execução, baixa participação do setor privado, da sociedade civil e da cidadania na tomada de decisões e prestação de contas insuficiente por parte dos governantes. Além disso, observa-se baixa estabilidade política, aumento das atividades da criminalidade organizada e da violência, efetividade governamental reduzida, regulamentações de baixa qualidade e um Estado de direito questionável com elevada insegurança jurídica, junto com uma prevalência da corrupção.

O índice de capacidades estatais desenvolvido por Hanson e Sigman (2021) proporciona um método exaustivo para medir a capacidade dos Estados de prestar serviços públicos efetivos, implementar políticas e manter a ordem pública. A maioria dos países da América Latina e do Caribe incluídos neste índice tem baixas capacidades estatais.

Os indicadores mundiais de governança do Banco Mundial, por sua vez, são um conjunto consolidado de indicadores que combina dados de 30 fontes e inclui critérios de especialistas e resultados de pesquisas de organizações públicas, não governamentais e comerciais. Em geral, os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de alta renda se situam em torno ou acima do

85º percentil em todos os indicadores selecionados, enquanto os países latino-americanos se concentram em torno do 60º percentil. É preocupante a tendência na região, já que, com exceção do indicador de estabilidade política, os resultados de 2017 eram inferiores aos de 2012, e em 2022 eram ainda mais baixos.

Para fechar as lacunas e sair das armadilhas no contexto internacional atual são necessárias transformações profundas no modelo de desenvolvimento, o que a CEPAL resumiu em 11 grandes transformações apresentadas no diagrama II.2 (Salazar-Xirinachs, 2023). Os capítulos seguintes abordam detalhadamente as seguintes: i) a grande transformação produtiva necessária para alcançar um crescimento mais alto, sustentado, inclusivo e sustentável; ii) a grande transformação em matéria de redução da desigualdade e obtenção de maior mobilidade e coesão social; iii) a grande transformação em termos de um crescimento mais verde e sustentável e para enfrentar a mudança climática. O último capítulo aborda o desafio de mobilizar os recursos financeiros necessários para realizar essas transformações e avançar no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

### Diagrama II.2

Onze grandes transformações do modelo de desenvolvimento



**Fonte:** J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2023.



### III. O desafio de administrar as transformações

As chaves para avançar na transformação dos modelos de desenvolvimento na América Latina e no Caribe incluem a identificação do que fazer, mas vão mais além, porque exigem abordar algo talvez mais desafiante: como administrar as transformações. O desafio da gestão das transformações inclui tanto o tema de orientação na direção desejada como o tema relativo a que os processos de reforma e transformação ocorram à velocidade adequada e se possa corrigir o rumo e acelerar o passo quando for necessário. Isto inclui não só os aspectos técnicos das políticas, mas também as capacidades para dirigir e coordenar a ação coletiva.

Este capítulo aborda o desafio de administrar as transformações a partir de quatro temas que, apesar de distintos, estão inter-relacionados: i) a governança (o que é e como melhorá-la); ii) as capacidades institucionais (em que consistem); iii) a economia política (como fazer com que as coalizões para a mudança sejam maiores do que as resistências à mudança); iv) o diálogo social (que tipos de diálogos sociais podem ser estabelecidos e quais são mais apropriados para que fins). Embora possam ser identificados outros temas, estes quatro se referem a aspectos fundamentais para promover mudanças significativas com êxito e administrar as transformações de maneira efetiva, como desafios não só do setor público, mas de toda a sociedade e como desafios não só de um período de governo, mas num horizonte de tempo prolongado.

*Convém abordar a análise da gestão das transformações a partir de quatro aspectos: i) a governança; ii) as capacidades institucionais; iii) a economia política; iv) o diálogo social.*

A experiência demonstra que o processo pelo qual se formula, adota e implementa uma política é tão importante quanto o seu conteúdo. As políticas não são aplicadas no vácuo; são implementadas em um contexto moldado pelas instituições e tradições políticas e culturais do país. Consequentemente, a capacidade institucional do Estado e o modo pelo qual vários atores estatais e não estatais atuam e interatuam em diferentes cenários para formular e implementar uma política ou reforma social, econômica ou institucional incidirão na eficácia dessas políticas. Por estas razões, analisar o “como” exige estudar não só o conteúdo específico das políticas ou seus efeitos em variáveis econômicas e sociais, mas também as capacidades estatais e os processos críticos que lhes dão forma e as implementam, ou seja, o foco é a capacidade e eficácia das políticas públicas.

O conceito de governança no âmbito das políticas públicas se refere fundamentalmente a como o setor público, junto com atores não governamentais e extrapolíticos, ou por si só, é capaz de proporcionar direção e controle à sociedade e à economia (Levi-Faur, 2012). Uma boa governança é aquela que aumenta a capacidade do Estado para estabelecer direções de mudança ou transformação e para promover as mudanças com a participação de atores não estatais na elaboração e implementação de políticas públicas. O objetivo é fazer com que a governança seja mais eficaz e menos falível. Sob esta perspectiva, os governos melhorariam sua capacidade para governar mediante o fortalecimento de suas próprias capacidades institucionais ao mesmo tempo que mantêm relações mais estreitas com atores não estatais. Este mecanismo estabelece uma nova forma de interação entre o governo e a sociedade que processa os interesses, objetivos e soluções das políticas públicas (O'Donnell e outros, 2015; Levi e outros, 2015; Acuña e Chudnovsky, 2017).

Este capítulo também propõe que as capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP) constituem um marco conceitual útil para analisar a capacidade das instituições públicas de serem efetivas ao abordar desafios complexos em novos contextos. O quadro III.1 proporciona uma explicação de cada uma dessas dimensões. Além de contar com capacidades TOPP, é fundamental que as instituições disponham do financiamento adequado para desenvolver e manter estas capacidades ao longo do tempo.

**Quadro III.1**

Capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP): capacidades institucionais necessárias para impulsionar transformações no modelo de desenvolvimento

Tipo de capacidade	Características
Técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração do planejamento estratégico de médio e longo prazo no ciclo das políticas públicas.</li> <li>- Formulação de políticas integrais com enfoques transversais em áreas-chave do desenvolvimento.</li> <li>- Implementação e gestão de sistemas integrais de informação para apoiar a implementação de políticas.</li> <li>- Avaliação do impacto das políticas e dos resultados dos programas.</li> <li>- Fortalecimento da coerência entre os mandatos normativos e a capacidade dos organismos públicos.</li> <li>- Estabelecimento de mecanismos de prestação de contas para otimizar a função pública.</li> <li>- Fomento de uma cultura de aprendizagem contínua.</li> </ul>
Operacional (dimensão operacional da gestão e administração pública)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação de ferramentas modernas de gestão pública para procedimentos orçamentários, planejamento, gestão e avaliação de resultados, bem como para a prestação de contas.</li> <li>- Estabelecimento de mecanismos para avaliar a produtividade e assegurar a provisão eficiente e eficaz de bens e serviços públicos.</li> <li>- Design de interfaces modernas, baseadas no governo digital, para melhorar a interação com a cidadania e os serviços prestados.</li> <li>- Criação de instâncias efetivas de coordenação entre entidades públicas.</li> <li>- Otimização da participação significativa do setor privado e outros atores do desenvolvimento.</li> <li>- Implementação de mecanismos para a execução transparente e honesta dos recursos públicos.</li> <li>- Garantia de acesso oportuno a recursos financeiros para a implementação de políticas públicas.</li> <li>- Medição e acompanhamento contínuo da satisfação dos cidadãos com os serviços e as instituições públicas.</li> </ul>
Política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitação de espaços de diálogo social entre diversos atores do desenvolvimento para a formulação e execução de políticas públicas.</li> <li>- Fomento de lideranças públicas que inspirem confiança e fortaleçam a coordenação e colaboração com o setor privado, a academia e a sociedade civil.</li> <li>- Promoção da colaboração e coordenação efetiva entre diferentes níveis de governo.</li> <li>- Estabelecimento de redes de colaboração entre pares no âmbito local, nacional, regional e internacional.</li> <li>- Busca de consensos nas comunidades, governo, setor privado, sociedade civil e outros atores relevantes, e entre si.</li> </ul>

Tipo de capacidade	Características
Prospectiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoramento de megatendências mundiais que influem no desenvolvimento regional.</li> <li>- Criação participativa de cenários futuros desejáveis e sua adoção por parte dos agentes do desenvolvimento.</li> <li>- Facilitação da formulação e execução de políticas públicas mediante a elaboração de cenários futuros alternativos.</li> <li>- Respostas ágeis e efetivas a eventos inesperados de alto impacto que afetam o desenvolvimento.</li> <li>- Fomento de uma cultura de diálogo para prever e administrar conflitos entre os atores do desenvolvimento.</li> </ul>

**Fonte:** J. M. Salazar-Xirinachs, “Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2023.

A economia política oferece um marco analítico para compreender com maior clareza como as políticas e reformas são definidas e implementadas, considerando as relações de poder, os interesses dos atores e os contextos institucionais. Em particular, porque analisa o impacto das forças políticas na economia, onde os eleitores e os grupos de interesse desempenham um papel crucial na configuração de políticas e porque estuda a maneira como a economia influi na política; por exemplo, como as condições macroeconômicas podem facilitar ou dificultar a implementação de políticas e reformas por parte dos governos (Frieden, 2020) e como a política influi nas políticas econômicas e sociais. A economia política emerge como uma ferramenta analítica essencial para compreender os padrões pelos quais as políticas e reformas são discutidas e estabelecidas, seu grau de aceitabilidade e, finalmente, por que estas têm êxito ou fracassam (Juhász e Lane, 2024).

Por último, o diálogo social, entendido como o processo de interação entre diferentes atores sociais, econômicos e políticos para buscar visões comuns e soluções com amplo apoio para os desafios, desempenha um papel crucial na gestão das transformações. É possível delimitar a temática distinguindo quatro âmbitos ou modalidades de diálogo: i) diálogo social para a estabilização macroeconômica; ii) diálogo social em matéria de políticas de trabalho; iii) diálogo social para o desenvolvimento produtivo; iv) diálogo social para o desenvolvimento territorial (Salazar-Xirinachs, 2023).

Os próximos quatro capítulos discutem como administrar a transformação respectiva utilizando este marco conceitual em cada caso.

## IV. Como obter um crescimento mais alto, sustentado, inclusivo e sustentável?

Conforme explicado no capítulo II, a primeira das três armadilhas em que a região está presa é uma armadilha de baixa capacidade para crescer. Evidência desta armadilha é o fato de que entre 2014 e 2023 a taxa média anual de crescimento da América Latina e do Caribe foi de apenas 0,9% (média ponderada), menos da metade dos 2,3% registrados na chamada década perdida dos anos 80. Isto fez com que o PIB per capita da região crescesse apenas 0,1% como média anual, o que teve um impacto extremamente negativo no bem-estar da população. Porém, conforme explicado no capítulo II, o baixo crescimento não se limitou à última década, mas é uma tendência de longo prazo.

A baixa capacidade para crescer da região está associada não só a uma baixa taxa de investimento e competências insuficientes dos recursos humanos, mas sobretudo a uma produtividade estagnada ou em queda, que, por sua vez, decorre de insuficientes esforços para incorporar mais conhecimentos e tecnologias à esfera da produção, bem como para promover a mudança estrutural para atividades de maior produtividade (CEPAL, 2019 e 2024b).

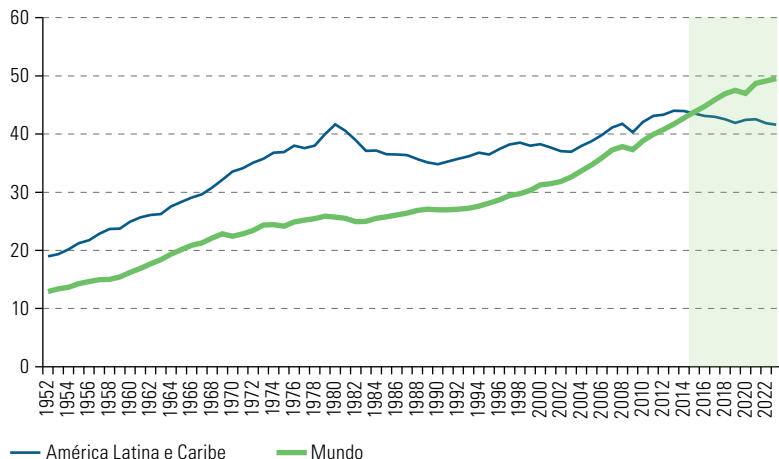
Com uma visão histórica, diversos estudos revelaram que a produtividade do trabalho na região teve um crescimento satisfatório de 1950 a 1980, mas depois não só não cresceu, mas em alguns períodos diminuiu (CEPAL, 2024b). O fraco desempenho da produtividade do trabalho na região, somado ao notável crescimento da produtividade em países asiáticos, fez com que 2015 tenha sido o primeiro ano em que a produtividade do trabalho na região se situou abaixo da produtividade média do trabalho no resto do mundo (veja o gráfico IV.1). O fraco desempenho da produtividade na região também

está associado a uma grande heterogeneidade no nível e na dinâmica em três dimensões: entre diversos setores de atividade econômica, entre diversos tamanhos de empresa e entre diferentes territórios subnacionais num mesmo país.

#### Gráfico IV.1

América Latina e Caribe (13 países) e mundo (133 países): produtividade do trabalho, 1952-2023

(Em milhares de dólares internacionais de 2022 em paridade do poder aquisitivo)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em The Conference Board.

*Para superar a armadilha da baixa capacidade para crescer é necessária uma grande transformação produtiva impulsionada pela nova visão de políticas de desenvolvimento produtivo.*

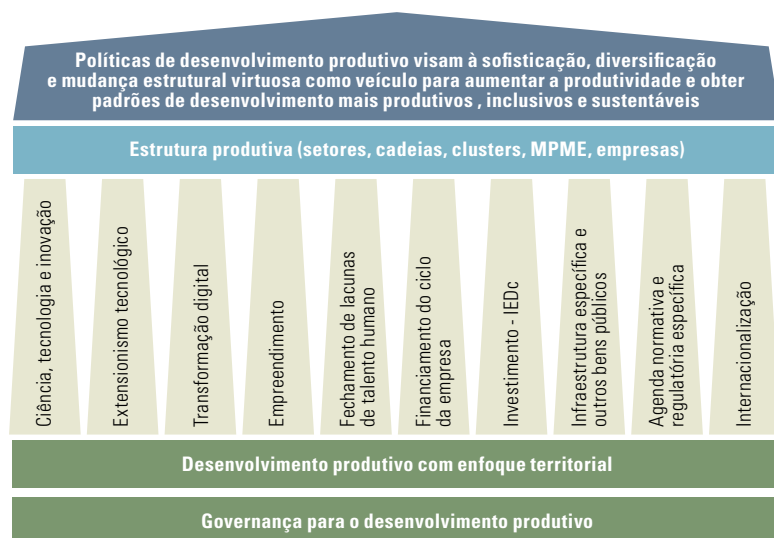
A armadilha da baixa capacidade para crescer só pode ser superada com a promoção de uma grande transformação produtiva que, por sua vez, só é possível mediante um significativo aumento no nível de ambição e alcance das políticas de desenvolvimento produtivo sob a visão moderna destas políticas.

Esta visão define uma ampla gama de setores impulsionadores, não é só uma aposta na industrialização: entende estas políticas principalmente como esforços colaborativos entre os atores mais importantes; combina esforços horizontais e verticais, ou seja, em setores específicos, estes últimos através de metodologias de trabalho como as iniciativas de cluster; enfatiza a necessidade de equilibrar as políticas “de cima para baixo” com as de “baixo para cima”, ou seja, a partir dos territórios, e adota um enfoque de internacionalização.

O diagrama IV.1 descreve as dez principais áreas das políticas de desenvolvimento produtivo (Salazar-Xirinachs e Llinás, 2023). Isto dá uma ideia do número de frentes a serem combinadas e articuladas no âmbito destas políticas. Estas áreas são: ciência, tecnologia e inovação; extensionismo tecnológico; transformação digital; empreendedorismo; fechamento de lacunas de talento humano; financiamento ao longo do ciclo de vida da empresa; investimento, inclusive investimento estrangeiro direto; infraestrutura específica e outros bens públicos; agenda normativa e regulatória específica; internacionalização.

### Diagrama IV.1

Definição e âmbito das políticas de desenvolvimento produtivo



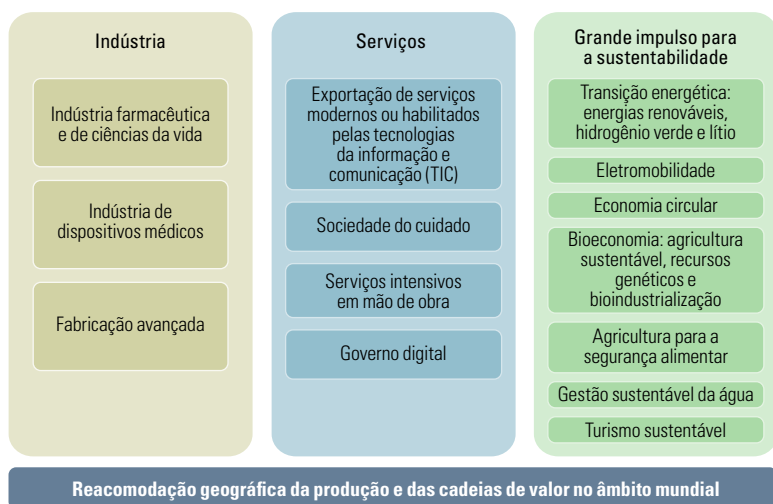
**Fonte:** J. Salazar-Xirinachs e M. Llinás, “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2023.

Selecionar uma carteira de setores impulsionadores é de fundamental importância. A CEPAL definiu 14 setores impulsionadores, que se apresentam no diagrama IV.2 agrupados em três categorias: indústria, serviços e grande impulso para a sustentabilidade, que os países da América Latina e do Caribe e seus territórios podem priorizar em suas políticas de desenvolvimento produtivo. Uma área transversal são as oportunidades da realocação geográfica da produção e das cadeias de valor no âmbito mundial, uma tendência importante que abrange vários dos outros setores enumerados. Por suas características

dinamizadoras do crescimento e da produtividade, estes setores podem dar grandes contribuições para concretizar uma transformação produtiva na direção desejada, inclusive a orientação para uma maior inclusão e sustentabilidade ambiental. Esta lista é ilustrativa, cada país e cada território deve priorizar não só estes, mas também outros setores apropriados para as suas condições. O importante é que tanto os países como as regiões tenham uma visão de prioridades setoriais para a grande transformação produtiva.

#### Diagrama IV.2

Grande transformação produtiva para a produtividade, a inclusão e a sustentabilidade: carteira de setores impulsionadores



**Fonte:** J. Salazar-Xirinachs e M. Llinás, “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2023.

A implementação das políticas de desenvolvimento produtivo requer instituições com a capacidade de executar processos de formulação, administração, acompanhamento e avaliação nas diversas áreas de competência com suficiente liderança e capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP). As capacidades técnicas incluem, entre outras, a capacidade de construir e implementar de maneira coletiva estratégias de desenvolvimento produtivo que dialoguem com as estratégias nas outras dimensões do desenvolvimento e sejam coerentes entre si num contexto de planejamento integral do desenvolvimento. As capacidades

operacionais implicam, entre outras características, contar com mecanismos e sistemas que permitam uma adequada articulação e coordenação de esforços. As capacidades políticas estão relacionadas com a capacidade de estabelecer e manter relações e interações entre os diferentes atores que trabalham nessas agendas e de administrar coalizões que permitam modificar equilíbrios políticos que estejam inibindo a melhoria da produtividade. As capacidades prospectivas estão relacionadas com o conhecimento das tendências de mudança em tecnologias e mercados, de gerar cenários futuros e traçar rotas para alcançá-los, bem como das capacidades para ajustar o rumo e reagir a novas condições, que podem ser disruptivas.

Outro elemento da proposta da CEPAL em matéria de políticas de desenvolvimento produtivo é a importância de aprofundar a dimensão territorial, para o que se assinala a relevância de adotar o enfoque de iniciativas de cluster ou outras iniciativas de articulação produtiva territorial. Além disso, propõe-se a adoção de um enfoque de governança experimentalista e a criação de mecanismos que garantam a continuidade das políticas no longo prazo.

*A implementação de políticas de desenvolvimento produtivo requer instituições fortalecidas, bem como a adoção de um enfoque de governança experimentalista e a criação de mecanismos que garantam a continuidade das políticas no longo prazo.*



## V. Como reduzir a desigualdade e promover a inclusão e a mobilidade social?

Para superar a armadilha de alta desigualdade, baixa mobilidade social e fraca coesão social, é necessário um enfoque integrado, que incida simultaneamente nas causas fundamentais analisadas neste documento. Este relatório identifica seis causas fundamentais desta armadilha.

Em primeiro lugar, a desigualdade está arraigada no baixo crescimento e na heterogeneidade produtiva que caracterizam a região, associada a um mercado de trabalho pouco dinâmico, com alta informalidade e grandes diferenças de produtividade entre setores, tamanhos de empresas e territórios. Daí a importância das políticas de desenvolvimento produtivo na redução da desigualdade e na promoção da mobilidade social.

Em segundo lugar, recomenda-se avançar para sistemas tributários que sejam mais progressivos e gerem recursos adicionais para financiar as transformações, com base no fortalecimento dos impostos diretos sobre a renda, a propriedade e a riqueza, com o que não só se disporia de mais recursos, mas também se aproveitaria o potencial redistributivo do sistema tributário. A estrutura tributária viesada para os impostos indiretos limita significativamente o poder redistributivo do sistema tributário na região.

*Para superar a armadilha de alta desigualdade, baixa mobilidade social e fraca coesão social, é necessário um enfoque integrado, que incida simultaneamente nas seis causas fundamentais desta armadilha.*

A formulação e implementação bem-sucedida das reformas que permitam melhorar a arrecadação e a progressividade do sistema tributário depende, em grande medida, do fortalecimento das capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas dos ministérios das finanças e

das administrações tributárias. Além disso, o diálogo social é uma pré-condição para a formulação de pactos fiscais duradouros, ou seja, para abordar processos de reforma baseados em amplos consensos que deem viabilidade política e social às mudanças impulsionadas, bem como para gerar mecanismos de governança que contribuam para a implementação e o acompanhamento destes pactos.

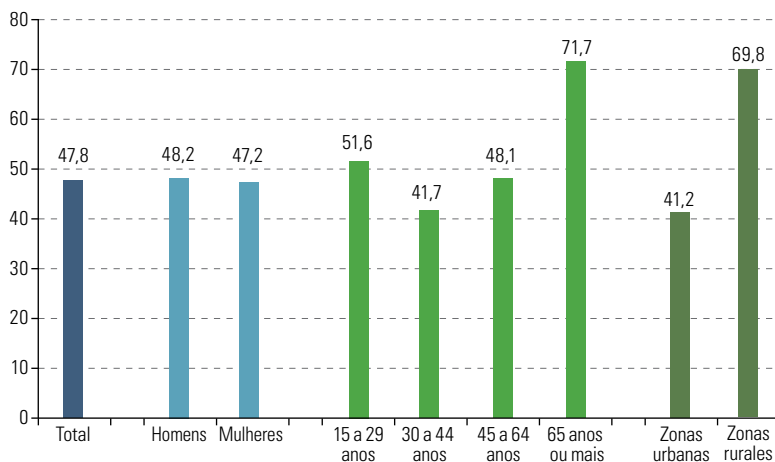
Em terceiro lugar, os sistemas de proteção social também são um âmbito fundamental para reduzir a desigualdade e aumentar a mobilidade e a coesão social. Esses sistemas frequentemente articulam diversos instrumentos e instituições, motivo pelo qual neles as capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas adquirem um valor adicional. A análise das políticas ativas do mercado de trabalho, dos regimes previdenciários contributivos e não contributivos e dos sistemas de saúde mostra déficits estruturais na região. Neste e em outros campos é preciso fortalecer as instituições sociais.

A informalidade é uma característica estrutural dos mercados de trabalho na América Latina e no Caribe. Em 2023, mais da metade das pessoas ocupadas na região trabalhavam de maneira informal. O fenômeno da informalidade se entrecruza com os eixos da desigualdade social, observando-se grandes lacunas etárias, territoriais, de gênero e socioeconômicas. A taxa de emprego informal é maior entre a população jovem (51,6%) e a população de 65 anos ou mais (71,7%) e se concentra sobretudo nas zonas rurais (69,8%) (veja o gráfico V.1). Apesar de no nível agregado não se observarem diferenças significativas entre homens e mulheres (a diferença é de cerca de 1 ponto percentual), as mulheres estão sobrerrepresentadas nos trabalhos mais vulneráveis da economia informal, como o trabalho doméstico, os trabalhos familiares auxiliares e o trabalho em plataformas digitais que prestam serviços a domicílios particulares (CEPAL, 2023b). Além disso, há uma maior proporção de ocupados informais nos primeiros quintis de renda. De fato, devido à baixa produtividade de suas ocupações, os trabalhadores informais têm quatro vezes mais probabilidade do que os trabalhadores formais de pertencer a domicílios de baixa renda (CEPAL, 2023b).

Como um fator diretamente relacionado à informalidade, a região apresenta baixo acesso à proteção social. Por exemplo, apesar de a cobertura efetiva da previdência social ter aumentado na América Latina desde 2000, em 2022 se situou em 47,9%; ou seja, somente uma de cada duas pessoas da população economicamente ativa contribuía para os regimes previdenciários.

**Gráfico V.1**

América Latina (9 países)<sup>a</sup>: taxas de informalidade, por sexo, grupo de idade e zona geográfica, terceiro trimestre de 2023  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em pesquisas de emprego.

<sup>a</sup> Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Paraguai e Peru.

Para fortalecer as políticas sociais e de proteção social é preciso responder às necessidades crescentes de coordenação intersetorial e entre diversos níveis do Estado, bem como reforçar a função de planejamento na formulação de políticas estratégicas num contexto de transformações simultâneas. No caso das capacidades técnicas, é fundamental fortalecer as ações

*Para fortalecer as políticas sociais e de proteção social é preciso responder às necessidades crescentes de coordenação intersetorial e entre diversos níveis do Estado, bem como reforçar as funções de planejamento, implementação, coordenação e prospeção.*

de planejamento que permitam dotar de orientações estratégicas o processo de implementação das políticas do sistema de proteção social em seu conjunto, por exemplo, melhorando os sistemas integrais de informação e registros sociais de possíveis destinatários. As capacidades operacionais requerem recursos humanos com os níveis de capacitação, competências e compromisso necessários para enfrentar os múltiplos desafios e necessidades das políticas de proteção social, bem como instrumentos como o guichê único para que a cidadania possa ter acesso por uma só via ao conjunto de

programas e prestações de proteção social. As capacidades políticas são importantes para viabilizar o avanço nas políticas de proteção social mediante a formação de amplos acordos. As capacidades prospectivas são essenciais para prever as implicações de uma estrutura de riscos sociais em processo de reconfiguração em matérias como as transições demográfica, epidemiológica e nutricional, o aumento dos desastres naturais e os impactos da crise climática e das transformações nas tecnologias e no mundo do trabalho.

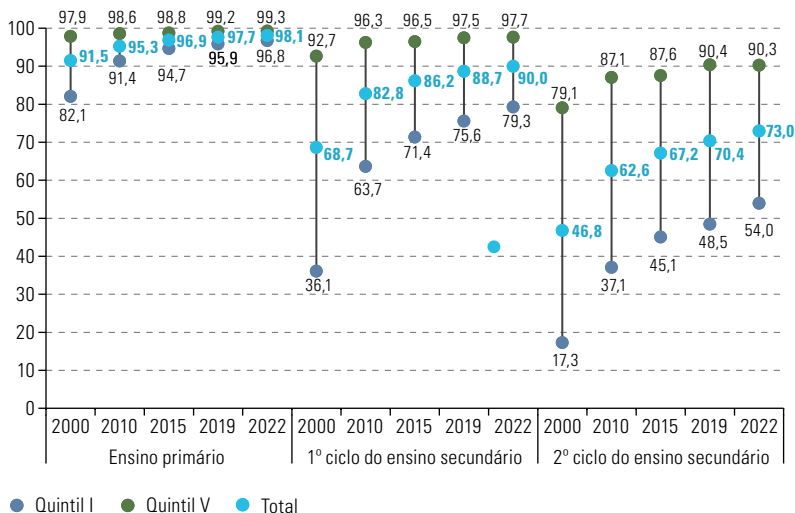
Em quarto lugar, para que a educação possa desenvolver seu potencial como via de mobilidade social, é preciso haver não só altas taxas de escolaridade, mas também uma melhoria na qualidade da aprendizagem. Apesar dos significativos avanços ocorridos durante as últimas duas décadas na educação na região em termos de acesso, progressão e conclusão, continuam existindo grandes desafios tanto de cobertura como de qualidade. Além disso, a velocidade da melhoria observada nos indicadores de escolarização está diminuindo. A desigualdade socioeconômica afeta significativamente as oportunidades de acesso à educação e, sobretudo, de conclusão dos estudos. As diferenças entre quintis de renda na educação secundária ainda são muito acentuadas (veja o gráfico V.2).

A expansão da cobertura da educação superior, tanto técnica como profissional, deve ser acompanhada de esforços para assegurar padrões mínimos de qualidade que fomentem o desenvolvimento de competências cognitivas, socioemocionais e digitais que permitam construir trajetórias profissionais mais produtivas e de maior renda. Além disso, é importante uma abordagem educacional e de formação profissional ao longo de todo o ciclo de vida, desde a infância até à idade adulta, concentrada no desenvolvimento das habilidades e dos conhecimentos necessários para se desenvolver com êxito num mundo do trabalho cada vez mais incerto e em constante transformação. Portanto, para que a educação seja um verdadeiro promotor da mobilidade social ascendente, os ministérios da educação enfrentam o desafio de fortalecer as capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas. Os ministérios responsáveis pelas políticas educacionais precisam de visão e liderança para convocar um grupo amplo de atores públicos e privados e formar um acordo político, social e fiscal que reconheça e fortaleça o papel da educação para o desenvolvimento social inclusivo.

**Gráfico V.2**

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: taxa de conclusão do ensino primário, 1º ciclo do ensino secundário e 2º ciclo do ensino secundário<sup>b</sup>, por quintis de renda extremos, 2000, 2010, 2015, 2019 e 2022

(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Média ponderada dos seguintes países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

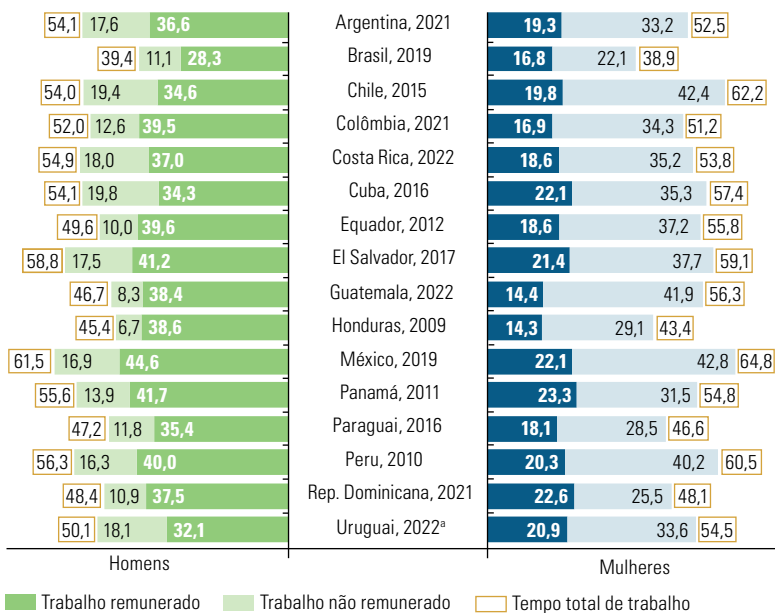
<sup>b</sup> Analisou-se a conclusão da educação primária entre os jovens de 15 a 19 anos e dos dois ciclos da educação secundária entre os jovens de 20 a 24 anos.

Em quinto lugar, uma causa fundamental da desigualdade é a desigualdade de gênero. A proposta desenvolvida para combater a desigualdade de gênero é a da sociedade do cuidado, uma proposta transformadora essencial para reduzir a desigualdade e promover a inclusão social. Em 2022, metade das mulheres na América Latina e no Caribe faziam parte do mercado de trabalho, em comparação com uma taxa de quase 75% no caso dos homens (CEPAL, 2023a). Segundo as medições de uso do tempo realizadas em diversos países da região, as mulheres dedicam três vezes mais tempo do que os homens ao trabalho doméstico e de cuidados não remunerado (veja o gráfico V.3).

**Gráfico V.3**

América Latina e Caribe (16 países): tempo total que a população de 15 anos de idade ou mais destina ao trabalho remunerado e não remunerado em média, por sexo, último ano com informação disponível

(Em horas semanais)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Repositório de informação sobre uso do tempo na América Latina e no Caribe.

**Nota:** Não se apresenta uma média regional porque as diferenças metodológicas entre os países fazem com que os dados não sejam comparáveis.

<sup>a</sup> Dados preliminares.

*A sociedade do cuidado é uma proposta transformadora essencial para reduzir a desigualdade e promover a inclusão social. Avançar para a sociedade do cuidado exige instituições encarregadas do tema robustas e com sólidas capacidades.*

Avançar para a sociedade do cuidado exige instituições encarregadas do tema robustas e com sólidas capacidades. A proposta de uma transformação estrutural com o cuidado e a sustentabilidade da vida no centro do modelo de desenvolvimento nasce de marcos analíticos, levantamentos de informação e sistematização de anos de pesquisa em temas de gênero e autonomia das mulheres, o que requer o fortalecimento de capacidades técnicas. Fortalecer a sociedade do cuidado requer também o desenvolvimento de capacidades operacionais, inclusive ferramentas

de gestão, como a incorporação de informação georreferenciada da oferta de cuidados disponível, e a sistematização de aspectos socioterritoriais relativos às demandas de cuidado em plataformas digitais que permitam a tomada de decisões sobre a implementação de políticas de cuidado. O desenvolvimento de capacidades políticas é fundamental para impulsionar e administrar efetivamente as transformações para uma sociedade do cuidado. Isto implica o fortalecimento da governança democrática, a promoção do diálogo social e a construção de consensos. As capacidades prospectivas correspondem, por exemplo, à projeção de tendências sobre as mudanças demográficas, a capacidade da sociedade do cuidado de gerar empregos, os custos de criação de redes de cuidado e outros temas.

Em sexto lugar, as cidades da América Latina e do Caribe tendem a ser fábricas de desigualdades, com altos níveis de ocupação informal do solo e construções que não cumprem os códigos de obras, segregação espacial com altos custos de transporte para os setores pobres, aglomeração habitacional e outras privações de acesso a serviços de água, saneamento e eletricidade. Tudo isso leva a altos níveis de exclusão social. Desta forma, avançar na criação de cidades inclusivas é parte fundamental da agenda para reduzir as desigualdades e melhorar a coesão social na região. Esta agenda exige a promoção de um processo participativo que construa cenários além da extrapolação das tendências atuais.

É necessária uma narrativa que inclua a multidimensionalidade do desenvolvimento urbano, reconhecendo a existência de vias institucionais, e incorpore, com uma visão de economia política, a formulação de cenários futuros. Esta nova narrativa deve ser acompanhada do fortalecimento das capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas das instituições. As capacidades técnicas requerem a integração das diversas dimensões da política urbana, econômica, social e ambiental. As operacionais requerem, entre outras coisas, a ampliação das capacidades para o planejamento urbano e a utilização de tecnologia e macrodados para otimizar a oferta de serviços públicos. As capacidades políticas incluem a capacidade de liderar a formulação de visões integrais e utilizar mecanismos de consulta pública e participação nos processos de planejamento. As capacidades prospectivas incluem aspectos como a capacidade de identificar tendências na demanda de serviços urbanos a partir de evoluções sociodemográficas e atualizar a arquitetura e os projetos urbanos para as novas realidades do século XXI.

Trabalhar e incidir somente em uma ou duas dessas causas fundamentais da alta desigualdade, baixa mobilidade social e fraca coesão social não será suficiente para sair da armadilha: para conseguir a grande transformação de reduzir a desigualdade, elevar a mobilidade social e fortalecer a coesão social é necessário um enfoque integrado que incida simultaneamente em todas elas. Esta talvez seja uma das razões pelas quais a desigualdade é uma das características mais bem conhecidas, mas também a que mais resiste a ser transformada nos países da região, junto com os interesses e equilíbrios de poder que se opõem à melhoria de vários desses aspectos.

## VI. Como promover a sustentabilidade e enfrentar a mudança climática?

A terceira grande transformação proposta pela CEPAL neste relatório está relacionada com a sustentabilidade e a mudança climática. Além de adotar enfoques transversais, é preciso atribuir ênfase a setores específicos. Este relatório inclui uma análise dos seguintes setores: i) a transição energética, ii) a eletromobilidade, iii) os minerais essenciais para a transição energética e a eletromobilidade, iv) a gestão sustentável da água, v) o turismo sustentável, vi) a bioeconomia e vii) a economia circular. A gestão da transformação nestes e em outros setores requer a adoção do enfoque moderno de políticas de desenvolvimento produtivo. Da mesma forma que nas duas transformações anteriores, a promoção da sustentabilidade também apresenta desafios de governança, de fortalecimento das capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas das instituições e de diálogo social.

Os impactos da mudança climática e as respostas a esse fenômeno estão moldando a economia mundial. A transição para uma economia de baixas emissões de carbono exigirá uma transformação estrutural com uma escala, alcance e velocidade sem precedentes (IPCC, 2023). Em 2022, o mundo emitiu, em média, 0,6 tonelada por 1.000 dólares do PIB de 2015, em comparação com 0,8 tonelada emitida em 2000. Este indicador é uma medida da pegada de carbono da economia. No âmbito mundial, entre 2000 e 2014, a economia se descarbonizou a uma taxa de 0,7% ao ano, e a partir de 2015, ano da assinatura do Acordo de Paris, esta taxa duplicou. A América Latina e o Caribe praticamente geram o mesmo volume de emissões por unidade do PIB que a média mundial. Porém, embora

*A terceira grande transformação proposta está relacionada com a sustentabilidade e a mudança climática, enfatizando sete setores específicos.*

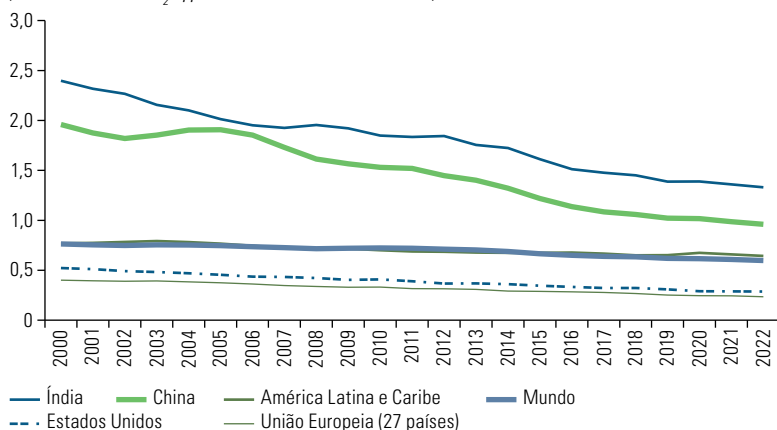
apresentassem a mesma taxa de descarbonização no período anterior ao Acordo de Paris, não progrediram ao mesmo ritmo do mundo no aumento da velocidade de descarbonização, já que, pelo contrário, registraram desaceleração entre os dois períodos de estudo (veja o gráfico VI.1).

### Gráfico VI.1

Países e regiões do mundo selecionados: pegada de carbono e velocidade de descarbonização da economia, 2000-2022

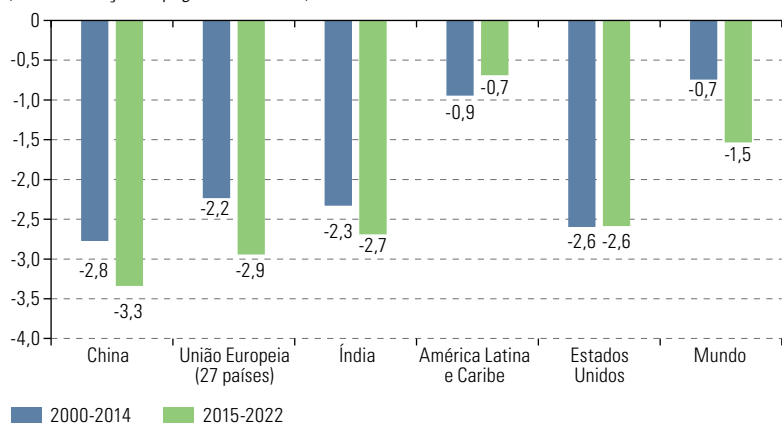
#### A. Pegada de carbono

(Em toneladas de CO<sub>2</sub> eq por 1.000 dólares do PIB de 2015)



#### B. Velocidade de descarbonização

(Taxa de variação da pegada de carbono)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, "World Development Indicators" [on-line] <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> e M. Crippa e outros, *GHG emissions of all world countries*, Luxemburgo, Escritório de Publicações da União Europeia, 2023.

**Nota:** As emissões não incluem a mudança no uso do solo.

Estimativas recentes (Rede de Bancos Centrais e Supervisores para Ecologizar o Sistema Financeiro, s.d.) mostram que, se o mundo começar uma rápida transição para economias com baixas emissões de carbono (cenário de transição ordenada), em 2050 o PIB da América Latina e do Caribe poderia ser cerca de 8% superior ao PIB resultante de manter as políticas atuais. Estes ganhos líquidos são obtidos ao evitar os danos da mudança climática, mesmo descontando os custos que as políticas de redução de emissões possam ter. A transição para economias com baixas emissões de carbono exigirá a criação de novos setores, reduzindo ou eliminando outros. Este é o conceito schumpeteriano de “destruição criativa do progresso técnico”, que agora se apresenta numa dimensão massiva e sistêmica.

*Como nas duas transformações anteriores, a promoção da sustentabilidade também apresenta desafios de governança, fortalecimento das capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas das instituições e diálogo social.*

## Transição energética

Embora na região exista um enorme potencial de geração de energias renováveis, são aproveitados somente 30% do potencial hidrelétrico, 10% do eólico e 1% do solar (OLADE, 2023), e sua distribuição é muito heterogênea. Entre os setores com alto potencial de transformação produtiva e de modelos de negócio que podem contribuir para a transição energética também se encontra o do hidrogênio verde e derivados, como o metanol, o amoníaco e os combustíveis sintéticos.

Aumentar a interconexão e integração energética regional também é fundamental para acelerar a transição energética, aumentando a segurança e a resiliência a choques climáticos. Apesar do imenso potencial de integração energética da região, que poderia multiplicar por seis a capacidade de transmissão até 2050 e facilitar a penetração das energias renováveis, os anúncios de novos projetos em estudo ou execução não são muito alentadores. É preciso contar com políticas públicas ativas, incentivos ao investimento, desenvolvimento de infraestrutura, fortalecimento institucional, marcos regulatórios claros e cooperação que facilitem o intercâmbio energético.

Junto com a oportunidade que as energias renováveis e a integração energética apresentam, a eficiência energética pode reduzir a vulnerabilidade nos sistemas e a dependência de combustíveis e derivados fósseis importados, apoiar a acessibilidade dos serviços energéticos, adiar investimentos em infraestrutura energética, mitigar impactos ambientais locais adversos e reduzir os níveis de emissões.

Para uma transição energética justa e sustentável, é necessário contar com processos de planejamento e um papel ativo do Estado, com o apoio dos organismos e instâncias internacionais, e a participação multinível dos diversos atores privados: empresas, sociedade civil e setor acadêmico. A implementação efetiva e o acompanhamento e avaliação contínuos são essenciais para assegurar que estas políticas atinjam os objetivos previstos. Numa governança efetiva da transição energética é preciso criar ou fortalecer os processos de participação democrática dos cidadãos na tomada de decisões de política pública, pois implica mudanças profundas, como as formas de produzir e consumir a energia.

## **Eletromobilidade**

A mobilidade é fundamental para a produtividade, a equidade e a sustentabilidade nas cidades. Na América Latina e no Caribe, uma região com alto grau de urbanização, a mobilidade é uma das atividades que mais geram gases de efeito estufa. Por isso, o transporte constitui um pilar das estratégias de mitigação e costuma ser incluído nos planos de ação climática nacionais e das cidades. As ações sobre mobilidade devem incorporar a mudança de tecnologia e têm que explorar as possibilidades de encadeamento deste serviço num contexto de governança complexa. O abandono dos combustíveis fósseis melhoraria a qualidade de vida dos moradores urbanos, mas a desorganização da provisão de mobilidade pública, a fraqueza das instituições e, sobretudo, a incerteza da sustentabilidade financeira dos sistemas põem em dúvida a efetividade dos investimentos previstos para remodelar o parque automotivo além de uma redução das emissões. Uma abordagem sistêmica da eletromobilidade supõe atuar sobre seus elementos a fim de potencializar o impacto dos investimentos necessários para a aquisição de veículos elétricos, a geração e transmissão de energia renovável e a habilitação de estações de recarga.

Também é necessária uma mudança de paradigma, que transcenda a visão setorial do transporte para uma estratégia integral de mobilidade sustentável. Esta visão passa por importantes considerações das capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas das instituições e da governança. As capacidades técnicas incluem a promoção de uma política pública integrada sobre eletromobilidade e a geração de dados sobre as inter-relações e impactos cruzados de ordem econômica, social e ambiental. Quanto às capacidades operacionais, destaca-se o uso de tecnologia e macrodados para incentivar a utilização do transporte público,

levando em consideração o papel da mobilidade nas tarefas de cuidado. As capacidades políticas incluem a de promover uma visão integral da eletromobilidade que gere confiança entre todos os atores importantes e fomenta a cooperação. Entre as capacidades prospectivas destaca-se a de prospectiva tecnológica para prever a disponibilidade e penetração de diversas fontes de energia (etanol, biogás, eletricidade, hidrogênio), bem como a identificação de tendências na demanda do serviço público de eletromobilidade. É imprescindível ter uma comunicação fluida e planejamento conjunto entre instituições estatais no âmbito nacional e entre estas e as autoridades locais conhecedoras das tendências e oportunidades nas cidades. A governança também abrange vínculos claros e formais com o setor privado e a sociedade civil, com lideranças públicas que aproveitem a oportunidade que a eletromobilidade oferece. Entender a eletromobilidade como um sistema permitirá aproveitar cabalmente o impacto que os investimentos maciços na renovação das frotas públicas (e privadas) de automotores e os investimentos e gastos associados poderiam ter sobre as cidades.

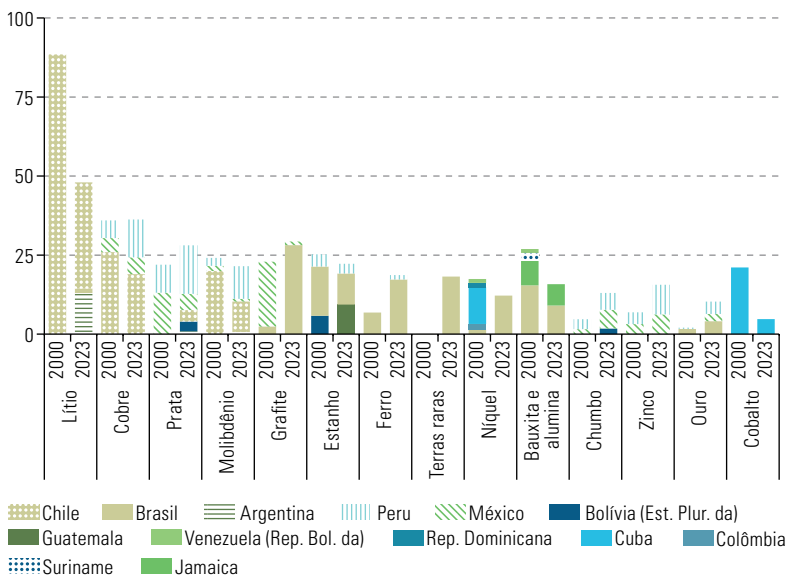
## Minerais críticos

Parte importante do grande impulso para a sustentabilidade é a gestão responsável da cadeia de fornecimento de minerais, que, por sua vez, é um aspecto crucial para garantir uma transição energética justa, efetiva, inclusiva e sustentável. A transição para fontes de energia renováveis e a expansão da eletromobilidade estão impulsionando uma crescente demanda de minerais críticos, como o lítio, o cobre, o cobalto, o grafite e o níquel. Por exemplo, a demanda mundial de lítio pode crescer mais de dez vezes até 2050 e a de cobalto poderia multiplicar-se por três, podendo ocorrer aumentos muito significativos da demanda dos outros minerais num cenário de zero emissões líquidas da Agência Internacional de Energia (AIE). A América Latina e o Caribe têm o potencial para contribuir com o fornecimento mundial de vários desses minerais críticos, já que contam com importantes reservas de lítio, cobre, prata, estanho, molibdênio, grafite e outros minerais (veja o gráfico VI.2).

**Gráfico VI.2**

América Latina e Caribe (13 países): participação nas reservas mundiais de minerais selecionados, 2000 e 2023

(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Serviço Geológico dos Estados Unidos, *Mineral Commodity Summaries 2024*, Reston, 2024.

A produção e refinação dos minerais tem importantes desafios de natureza socioambiental que devem ser bem administrados. Além disso, há desafios relacionados com uma melhor gestão das receitas e gastos fiscais relacionados com a exploração dos recursos minerais e com a industrialização e agregação de valor dos mesmos, o que requer a aplicação de políticas de desenvolvimento produtivo a partir dos minerais críticos para que os países não fiquem só na etapa extrativa. No futuro, com a previsível expansão das energias renováveis e do hidrogênio verde, os países com minerais críticos e novas fontes de recursos renováveis terão cada vez mais vantagem no acesso a mercados que seriam ambientalmente mais restritivos. Para avançar nesta direção, é necessária uma nova governança dos recursos naturais na região. Recomenda-se que esta nova governança seja multinível, transparente, democrática e efetiva, incorpore o enfoque de ciclo de vida dos recursos naturais e considere os territórios. O fortalecimento das capacidades técnicas, operacionais, políticas e

prospectivas contribuirá para essa nova governança e permitirá que os países da região desenvolvam uma visão estratégica de longo prazo, regulamentação adequada e maior coordenação.

## Gestão sustentável da água

Os fenômenos extremos associados com a mudança climática e o desmatamento afetam com força o ciclo hidrológico, provocando perturbações no acesso à água potável e ao saneamento, bem como nas atividades produtivas, inclusive a segurança alimentar e energética, aprofundando as desigualdades socioeconômicas e aumentando a migração. A América Latina e o Caribe são a segunda região do mundo onde ocorrem mais desastres. Nas últimas três décadas, os desastres relacionados com a água e a mudança climática representaram 88% de todos os desastres ocorridos na região, 77% do custo econômico e 89% das pessoas afetadas (CEPAL, 2024d), observando-se aumento da frequência e intensidade. Além disso, a disponibilidade hídrica também é afetada pela queda na qualidade da água, inclusive maior poluição, o que afeta a saúde tanto humana como ecossistêmica.

Avançar para a transição hídrica na região exige ações em quatro pilares: a universalização do acesso, a redução da pobreza hídrica, a contenção de externalidades negativas (o que requer medidas de adaptação à mudança climática) e a introdução de novas tecnologias e enfoques, como a economia circular. Além disso, é indispensável ajustar os marcos regulatórios para atrair novos investidores, o que, por sua vez, requer instrumentos e sistemas de financiamento inovadores. Fortalecer a governança da água e as capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas das instituições deste setor é fundamental para melhorar a gestão hídrica nos países da região.

## Turismo sustentável

O turismo é um setor dinâmico e de grande impacto no desenvolvimento de muitos países da América Latina e do Caribe. A região recebeu 76 milhões de turistas em 2023, que deixaram uma receita de 118 bilhões de dólares. Estima-se que o turismo contribui com 10% do emprego na América Latina e 35% no Caribe. Assegurar sua sustentabilidade é parte central do desenvolvimento inclusivo e sustentável de muitos países e territórios.

A complexidade do turismo exige a interação de diversos setores sob a direção das autoridades nacionais de turismo. É necessário promover as capacidades dos governos nacionais para empoderar as comunidades locais de maneira que estas se apropriem das estratégias turísticas e coordenem sua implementação com os governos subnacionais. Além disso, são necessários espaços de planejamento e tomada de decisões sobre o futuro das atividades turísticas que incluam as comunidades e estratégias de comunicação e informação relevantes para comunidades e empresas. Para isso, são necessários mecanismos de coordenação e acesso e intercâmbio de dados públicos e privados. O diálogo social e o fortalecimento da governança são cruciais para atingir estes objetivos.

## Bioeconomia

Outro elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável é o fomento da bioeconomia como um motor para a transformação produtiva. A CEPAL (2024d) destacou o poder disruptivo da bioeconomia para enfrentar problemas de alcance mundial como a mudança climática, melhorar a gestão ambiental na agricultura, responder a mudanças nos hábitos de consumo da população, diversificar e sofisticar as estruturas produtivas e aumentar a agregação de valor.

Para aproveitar o poder transformador da bioeconomia é preciso fortalecer as capacidades para a elaboração de estratégias que fomentem sinergias com outros setores impulsionadores da grande transformação produtiva, bem como fortalecer os mecanismos de coordenação entre as instituições setoriais responsáveis pela implementação das estratégias e planos de ação. Também são necessárias a criação e a implementação de mecanismos de diálogo multissetorial e de múltiplos atores para conciliar visões em torno da formulação de marcos regulatórios e de incentivos e o desenvolvimento e fortalecimento de capacidades para a vigilância sobre desenvolvimentos tecnológicos e mudanças em padrões de consumo relevantes para o desenvolvimento futuro da bioeconomia.

## Economia circular

Por último, outro elemento importante para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável analisado neste relatório é a promoção da economia circular. A economia circular aplica uma nova lógica de produção e consumo mediante a otimização e a permanência do uso e valor dos recursos na economia, a partir da inovação tecnológica e do desenvolvimento de novos modelos de negócio. Nessa lógica,

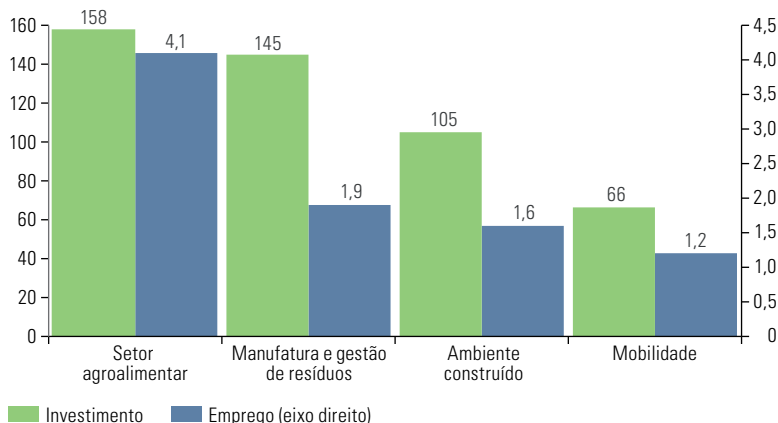
a economia circular é um sistema em que os materiais não se convertem em resíduos e a natureza se regenera. Os materiais são mantidos em circulação por meio de processos que começam no ecodesign dos produtos e se priorizam as tarefas de manutenção, reparação, reutilização, remanufatura, reciclagem e compostagem, promovendo um descolamento entre o consumo de recursos naturais e a atividade econômica.

O relatório *The Circularity GAP Report: Latin America and the Caribbean* (Circle Economy, 2023) indica que a implementação de estratégias de economia circular poderia reduzir tanto o uso de materiais como a pegada de carbono em aproximadamente 30%. Ao mesmo tempo, estima-se que nos próximos anos as políticas e investimentos para esta transformação chegariam a 474 bilhões de dólares em quatro setores-chave: agroalimentar, manufatura e gestão de resíduos, ambiente construído e mobilidade. Essa quantia estaria disponível se a carga fiscal nos países da região alcançasse a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), podendo gerar até 8,8 milhões de postos de trabalho formais (veja o gráfico VI.3) (Circle Economy, 2023).

*A implementação de estratégias de economia circular poderia reduzir o uso de materiais e a pegada de carbono, gerando benefícios econômicos significativos em termos de aumento do emprego e da produção.*

### Gráfico VI.3

América Latina e Caribe: benefícios estimados em empregos formais após a adoção de políticas de circularidade e os investimentos associados  
(Em bilhões de dólares e milhões de empregos)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Circle Economy, "The Circularity GAP Report 2023: we live in the overshoot era", 2023 [on-line] <https://www.circularity-gap.world/2023>.

O avanço para a economia circular supõe uma grande transformação nos sistemas de produção e consumo, o que requer investimentos, incorporação de novas tecnologias, demanda de novos talentos e competências e criação de novos empregos. Nesse sentido, trata-se de uma transformação produtiva que resulta em modelos de desenvolvimento mais produtivos, inclusivos e sustentáveis. O impulso à economia circular necessita não só de soluções técnicas, mas também de uma governança adequada baseada na colaboração entre atores, a construção de métricas, guias de longo prazo e estratégias nacionais e o desenvolvimento de instrumentos econômicos, financeiros e regulatórios, entre outros elementos. Além disso, é preciso fortalecer os instrumentos regulatórios que contribuam para estabelecer e ampliar os modelos de negócio circulares, alinhar instrumentos econômicos e financeiros de modo a reorientar os investimentos para a circularidade e desenvolver uma sólida governança com plataformas colaborativas na qual o setor acadêmico, o setor privado e o setor público possam coordenar esforços em torno de soluções circulares inovadoras.

## VII. Como mobilizar financiamento para o desenvolvimento tanto no âmbito nacional como no internacional?

Para conseguir avanços substanciais nas transformações propostas pela CEPAL neste relatório, bem como nos ODS relacionados, é preciso mobilizar recursos financeiros no âmbito nacional e internacional. De acordo com estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Bendersky, 2019), a lacuna de financiamento e investimentos necessários para alcançar os ODS nos países da América Latina e do Caribe se situa em torno de 650 bilhões de dólares anuais. O financiamento dos investimentos necessários exige um esforço em grande escala que supõe a mobilização de recursos públicos e privados, tanto no âmbito nacional como no internacional.

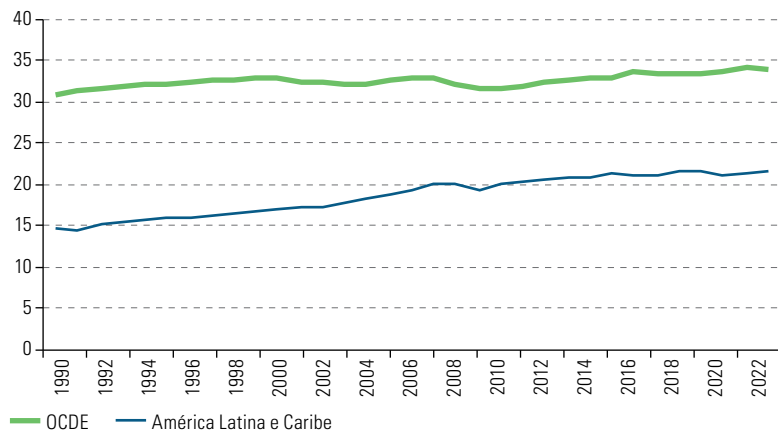
A limitada capacidade de mobilização de recursos públicos no âmbito nacional gerou um viés fiscal deficitário e uma pressão contínua sobre a dívida pública (CEPAL, 2021). Esta situação foi agravada pela acentuada desaceleração do crescimento da arrecadação tributária a partir da crise financeira mundial de 2008, o que contrasta com o elevado dinamismo antes da crise (veja o gráfico VII.1A). Em consequência, a lacuna tributária entre a região e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se manteve relativamente constante desde então. Em 2022, a receita tributária do governo geral registrou uma média de 21,5% do PIB na América Latina e no Caribe, em comparação com 34,0% do PIB nos países da OCDE (veja o gráfico VII.1B).

*Para conseguir avanços substanciais nas transformações propostas pela CEPAL é preciso mobilizar recursos financeiros no âmbito nacional e internacional.*

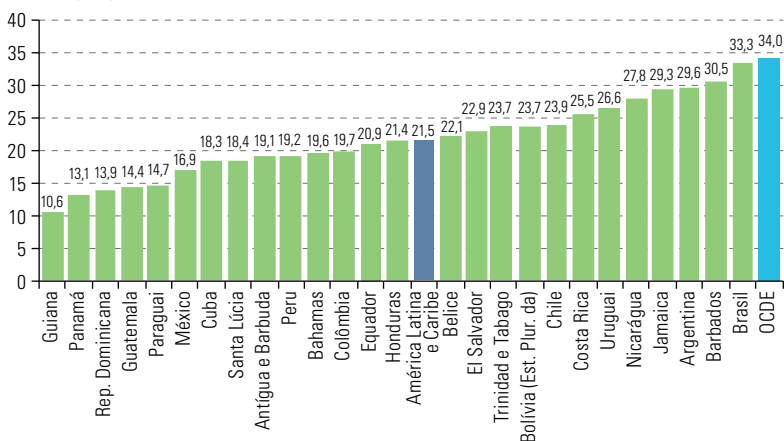
### Gráfico VII.1

América Latina e Caribe e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): receita tributária do governo geral, 1990-2022 e 2022  
(Em porcentagens do PIB)

#### A. Média, 1990-2022



#### B. Nível por país, 2022



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), OECD.Stat [on-line] <https://stats.oecd.org>.

A estrutura tributária da região se caracteriza por um maior peso dos impostos indiretos, que por sua própria natureza são regressivos. Além disso, a evasão e elusão fiscal continua sendo um dos principais obstáculos à mobilização de recursos internos para o financiamento

do desenvolvimento. A necessidade de mobilizar receita tributária tem aumentado num contexto de maiores níveis de endividamento. Durante os últimos anos, a dívida pública bruta dos governos centrais na América Latina passou de 29,4% do PIB em 2008 para 55,0% do PIB em 2023, enquanto no Caribe a dívida pública se manteve em níveis elevados, situando-se em 70,3% do PIB em 2023 (CEPAL, 2024c). O aumento do endividamento público e os crescentes custos financeiros levaram a um aumento significativo dos pagamentos de juros na região.

É crucial fortalecer as finanças públicas aumentando a capacidade de mobilização de recursos mediante a melhoria da arrecadação tributária, mas também é preciso um marco sustentável para as finanças públicas, permitindo uma gestão eficiente da dívida pública, reduzindo os déficits fiscais e assegurando a estabilidade macroeconômica.

*É crucial fortalecer as finanças públicas mediante a melhoria da arrecadação tributária, mas também é preciso um marco sustentável para as finanças públicas, permitindo uma gestão eficiente da dívida pública.*

Outra estratégia essencial é o uso integral de ferramentas de estabilização macroeconômica, já que a implementação de políticas macroprudenciais pode aumentar a resiliência do setor financeiro e atenuar a volatilidade macroeconômica, complementando outras políticas econômicas para melhorar a gestão do ciclo econômico. É necessário ajustar as políticas monetárias e fiscais para apoiar o investimento e o crescimento, evitando políticas pró-cíclicas que exacerbem as flutuações econômicas. Também é necessário impulsionar ações além da região para incidir em reformas na arquitetura financeira internacional que facilitem o acesso a recursos para o desenvolvimento.

A promoção da inclusão financeira também é de grande importância para mobilizar o financiamento do desenvolvimento. Para isso, são necessários esforços públicos e privados orientados a fortalecer, entre outras coisas, a institucionalidade e a estabilidade econômicas, bem como a institucionalidade jurídica, e a impulsionar a criação de novos instrumentos para a gestão dos riscos de índole econômica e financeira. Além disso, é preciso adotar uma nova perspectiva da inovação financeira que permita canalizar os recursos para o setor produtivo e os objetivos de desenvolvimento. Os bancos de desenvolvimento desempenham um papel substancial na geração de inovação orientada ao financiamento, tanto de forma direta como através da articulação com outros bancos.

Quanto aos recursos privados internacionais, é preciso formular estratégias integrais para a atração de investimento estrangeiro direto e sua vinculação com o resto da estrutura produtiva nacional, bem como o fomento de um maior uso produtivo das remessas familiares. O desafio de atrair e reter IED que contribua ao desenvolvimento sustentável e inclusivo da região continua mais vigente do que nunca e os países têm que realizar esforços de política relevantes se quiserem contar com IED que apoie seu processo de desenvolvimento e materialize o potencial desse investimento para a construção de capacidades, a criação de empregos de qualidade, a transferência tecnológica e a diversificação e sofisticação da matriz produtiva (CEPAL, 2023c).

Além disso, a arquitetura financeira internacional é inadequada para as necessidades de cumprimento dos ODS e de combate à mudança climática. Os desembolsos das instituições financeiras multilaterais não mantiveram o ritmo necessário para fechar a lacuna de financiamento para o desenvolvimento e o volume dos recursos transferidos aos países em desenvolvimento é demasiadamente baixo (Summers e outros, 2023). Estima-se que o financiamento comprometido para a América Latina e o Caribe por parte dos bancos mundiais e regionais de desenvolvimento alcançou 41 bilhões de dólares em 2023, existindo uma lacuna de financiamento anual estimada pelo BID (Bendersky, 2019) de 650 bilhões de dólares.

O aumento dos níveis de dívida e a baixa taxa de crescimento econômico, junto com condições internacionais mais restritivas, limitam significativamente o espaço fiscal dos países da região. As vulnerabilidades da dívida aumentaram e a qualidade do crédito soberano se deteriorou. Esta situação obstaculiza gravemente a capacidade dos países para acelerar o ritmo no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Por isso, as propostas de reforma da arquitetura financeira internacional apresentadas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (Nações Unidas, 2023) são fundamentais para criar um ambiente internacional mais favorável às necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento. Essas propostas se referem à modernização da governança econômica mundial, mecanismos de resolução da dívida soberana, aumento da capacidade de empréstimos dos bancos multilaterais e reciclagem dos direitos especiais de saque (DES), além das reformas em matéria de tributação internacional.

Essas propostas foram discutidas em diversos fóruns, como as negociações prévias à aprovação do Pacto para o Futuro, e os preparativos

para a Quarta Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, a ser realizada na Espanha em julho de 2025. Além das Nações Unidas, estão sendo realizadas importantes ações nas instituições financeiras internacionais, em agrupamentos informais de países como o Grupo dos 20 (G20) e o Grupo dos Sete (G7), bem como em iniciativas individuais dos Estados membros, como a Iniciativa de Bridgetown para a Reforma da Arquitetura Financeira Mundial e o Pacto de Paris para as Pessoas e o Planeta, para intensificar o apoio aos países em desenvolvimento e promover o cumprimento dos ODS.

Em síntese, os principais obstáculos à mobilização de recursos incluem o baixo crescimento econômico, o limitado espaço das políticas públicas e os elevados custos de financiamento. Para enfrentar esses obstáculos e impulsionar o financiamento de setores-chave, inclusive os de energia, água e saneamento, infraestrutura, alimentação e agricultura, biodiversidade, saúde e educação, bem como outros setores impulsionadores e dinamizadores, propõe-se um conjunto de estratégias em torno de três eixos: i) fortalecimento das finanças públicas aumentando a capacidade de mobilização de recursos mediante a melhoria da arrecadação tributária; ii) uso integral de ferramentas de estabilização macroeconômica e implementação de políticas macroprudenciais; iii) reformas na arquitetura financeira internacional.

A mobilização de financiamento para o desenvolvimento deve considerar todas as fontes de financiamento. Por isso, uma governança efetiva deve aproveitar e coordenar os esforços das instituições e processos existentes que regem o orçamento nacional e a gestão financeira pública mais ampla, como a preparação do orçamento, as aquisições e o investimento público; o alinhamento do financiamento e do investimento privado, por exemplo, através de plataformas de diálogo público-privado; a cooperação para o desenvolvimento e acordos mais amplos de governança econômica.

O desenvolvimento e a implementação das estratégias mencionadas requerem o fortalecimento das capacidades institucionais existentes, com particular ênfase nas operacionais e de formulação, execução e acompanhamento de políticas. Neste sentido, o fortalecimento da institucionalidade fiscal pode ser articulado em torno da adoção de regras fiscais coerentes com a sustentabilidade da dívida e a estabilidade macroeconômica, apoiadas por conselhos fiscais independentes e um amplo consenso político. Além disso, o desenvolvimento de mecanismos que facilitem a adoção de posturas comuns no âmbito regional frente ao processo de reforma da arquitetura financeira internacional pode melhorar as perspectivas do financiamento para o desenvolvimento.

A Plataforma Regional de Cooperação Tributária para a América Latina e o Caribe é um exemplo de mecanismo para coordenar esforços e compartilhar boas práticas fiscais, criando condições para sistemas tributários eficientes que financiem o desenvolvimento e reduzam a dependência do financiamento externo. Além disso, na articulação de posturas comuns em fóruns internacionais é importante a coordenação entre os ministérios da fazenda e os ministérios das relações exteriores dos países.

## Bibliografia

- Acuña, C. e M. Chudnovsky (2017), *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*, Buenos Aires, Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF).
- Bendersky, M. (2019), "The road to SDG financing: a new destination for private investment," Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2 de octubre [en línea] <https://www.iadb.org/en/news/road-sdg-financing-new-destination-private-investment>.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2024a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2024b), *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2024c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/5-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2024d), *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2024/4), Santiago.
- \_\_\_\_ (2023a), *Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/22-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2023b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/5-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2023c), *O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/8-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_ (2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2019), *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- Circle Economy (2023), *The Circularity Gap Report: América Latina y el Caribe*, Amsterdam.

- Corporación Latinobarómetro (2022), *Informe Latinobarómetro 2021*, Santiago.
- Frieden, J. (2020), "The political economy of economic policy", *Finance & Development*, Fundo Monetário Internacional (FMI), junho.
- Hanson, J. e R. Sigman (2021), "Leviathan's latent dimensions: measuring state capacity for comparative political research", *The Journal of Politics*, vol. 83, Nº 4.
- IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima) (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Genebra.
- Juhász, R. e N. J. Lane (2024), "The political economy of industrial policy", *NBER Working Paper Series*, Nº 32507, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Levi, M. e outros (2015), *El valor estratégico de la gestión pública: trece textos para comprenderla*, Buenos Aires, Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF).
- Levi-Faur, D. (ed.) (2012), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press.
- Nações Unidas (2023), "Reformas de la arquitectura financiera internacional", *Informe de Políticas de Nuestra Agenda Común*, Nº 6, Nova York.
- O'Donnell, G. e outros (2015), *Capacidades estatales: diez textos fundamentales*, Buenos Aires, Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe (CAF).
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e outros (2019), *Perspectivas económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición* (LC/PUB.2019/14), Paris, OECD Publishing.
- OLADE (Organização Latino-Americana de Energia) (2023), *Panorama energético de América Latina y el Caribe 2023*, Quito.
- Rede de Bancos Centrais e Supervisores para Ecologizar o Sistema Financeiro (s.d.), "NGFS Phase 4 Scenario Explorer" [on-line] <https://data.ene.iiasa.ac.at/ngfs/#/login?redirect=%2Fworkspaces>. NGFS.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), "Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible", *Revista CEPAL*, Nº 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. e M. Llinás (2023), "Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas de desarrollo productivo", *Revista CEPAL*, Nº 141 (LC PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Summers, L. e outros (2023), *Strengthening Multilateral Development Banks: The Triple Agenda*, vol. 1 [on-line] [https://g20.in/content/dam/gtwenty/gtwenty\\_new/document/Strengthening-MDBs-The-Triple-Agenda\\_G20-IEG-Report-Volume.pdf](https://g20.in/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/document/Strengthening-MDBs-The-Triple-Agenda_G20-IEG-Report-Volume.pdf).

A América Latina e o Caribe estão presos em diversas armadilhas de desenvolvimento que constituem enormes obstáculos para construir um futuro mais produtivo, inclusivo e sustentável. Esta crise do desenvolvimento coincide com um contexto internacional que mudou significativamente na última década, tanto em termos geoeconômicos como geopolíticos, e que se encontra em transição para novas regras de comércio e investimento.

No âmbito de seu quadragésimo período de sessões, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) apresenta uma nova proposta que examina três transformações indispensáveis para avançar rumo a um novo padrão de desenvolvimento: i) uma transformação produtiva para obter um crescimento mais alto, sustentado, inclusivo e sustentável; ii) uma transformação para reduzir a desigualdade e promover a inclusão e a mobilidade social; iii) uma transformação que impulse a sustentabilidade e combata a mudança climática. Este documento formula propostas para realizar essas transformações, concentrando-se em como administrá-las para superar as armadilhas de desenvolvimento em que a região está presa. Essa gestão requer melhorar a governança, fortalecer as capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas das instituições e promover o diálogo social.

