

# Horizontes 2030

A igualdade no centro do desenvolvimento sustentável

**Trigésimo sexto  
período de sessões  
da CEPAL**

Cidade do México,  
23 a 27 de maio de 2016



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

# Horizontes 2030

**A igualdade no centro do  
desenvolvimento sustentável**



**Trigésimo sexto  
período de sessões  
da CEPAL**

Cidade do México,  
23 a 27 de maio de 2016



NAÇÕES UNIDAS



**Alicia Bárcena**  
Secretária Executiva

**Antonio Prado**  
Secretário Executivo Adjunto

Este documento foi coordenado por Alicia Bárcena, Secretária Executiva da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com a colaboração de Antonio Prado, Secretário Executivo Adjunto da CEPAL.

Participaram do grupo de redação Martín Abeles, Verónica Amarante, Wilson Peres, Esteban Pérez, Gabriel Porcile e Pablo Yanes, que contaram com a colaboração de Vianka Aliaga, Dillon Alleyne, Guido Camu, María Ortiz e Romain Zivy, todos funcionários da CEPAL.

#### Notas explicativas

- Os três pontos (...) indicam que os dados faltam, não consta 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” se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.
- A barra (/) colocada entre cifras que expressem anos (por exemplo, 2013/2014) indica que a informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.
- Já que às vezes se arredondam as cifras, os dados parciais e as percentagens apresentadas nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

Esta publicação deve ser assim citada: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável. Síntese* (LC/G.2661/Rev.1), Santiago, 2016.

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 Publicações e Serviços da Internet, publicaciones@cepal.org. Os Estados Membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia, mas devem mencionar a fonte e informar à CEPAL tal reprodução.

## Índice

<b>I.</b>	<b>O novo estilo de desenvolvimento: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável</b> .....	5
	A. Uma mudança de época .....	5
	B. O viés recessivo na economia internacional: falta demanda e sobra liquidez.....	6
	C. Um mundo mais integrado, mas mais desigual .....	8
	D. “A maior falha de mercado de todos os tempos” .....	10
	E. Um novo consenso mundial .....	11
<b>II.</b>	<b>Aceleram-se as mudanças tectônicas de alcance mundial</b> .....	13
	A. A China redefine espaços e estratégias na economia internacional.....	13
	B. Os mega-acordos criam mercados megaregionais .....	14
	C. A população cresce menos e envelhece .....	16
	D. Um mundo em crise ambiental .....	18
	E. A nova revolução tecnológica .....	21
<b>III.</b>	<b>Deteriora-se o contexto econômico internacional</b> .....	25
	A. A economia mundial perdeu dinamismo .....	25

	B. Desacelera-se o comércio internacional .....	28
	C. Um setor financeiro desligado da economia real .....	29
<b>IV.</b>	<b>Debilita-se a posição da região na economia mundial.....</b>	<b>33</b>
	A. A região se atrasa.....	33
	B. Os determinantes da desaceleração .....	36
	C. Persistem a vulnerabilidade externa e o baixo investimento.....	40
<b>V.</b>	<b>Não se fecham as brechas estruturais .....</b>	<b>45</b>
	A. Pouca produtividade e infraestrutura deficiente.....	45
	B. A pobreza e a concentração da renda aumentam a vulnerabilidade.....	47
	C. Visibilizar a brecha de gênero .....	50
	D. As desigualdades territoriais limitam o desenvolvimento das pessoas .....	52
	E. A deterioração ambiental também aumenta a desigualdade.....	54
	F. As brechas estruturais nas economias do Caribe .....	57
<b>VI.</b>	<b>Um grande impulso ambiental para a igualdade e a sustentabilidade do desenvolvimento.....</b>	<b>59</b>
	A. Governança para criar bens públicos globais.....	61
	B. Consolidar a contribuição regional .....	65
	C. Políticas nacionais para a mudança estrutural progressiva .....	68
	D. Conclusão: rumo ao grande impulso ambiental.....	73
Epílogo	<b>Coalizões e pactos para um novo estilo de desenvolvimento .....</b>	<b>75</b>
<b>Bibliografia.....</b>		<b>79</b>

## **I. O novo estilo de desenvolvimento: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**

### **A. Uma mudança de época**

O mundo deve mudar seu insustentável estilo de desenvolvimento. A perda de dinamismo e a instabilidade do sistema econômico, as desigualdades e tensões causadas pela concentração da riqueza e da renda entre os países e dentro deles e o risco de uma grave crise ambiental são fatores cada vez mais visíveis e presentes no debate. Busca-se um novo estilo de desenvolvimento e uma nova agenda de políticas cuja urgência é confirmada pela evolução recente da economia internacional e, em particular, da região.

O estilo dominante mostra sinais de esgotamento e ameaça os recursos comuns e o bem-estar das gerações futuras. Ao mesmo tempo, emerge no sistema internacional um novo consenso em torno de uma trajetória distinta, que enfatiza o combate à desigualdade e a proteção do meio ambiente. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em setembro de 2015 pelas Nações Unidas, expressam este consenso, que constitui um avanço político e conceitual em relação à agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Trata-se de um avanço no campo político, porque surgem de um debate amplo, num contexto de multilateralismo democrático, em que participaram os governos e diversos atores sociais, e porque neles se retoma o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, entre os países no campo ambiental, econômico e social. Representam também um progresso no campo conceitual, porque abrangem uma gama mais ampla de temas.

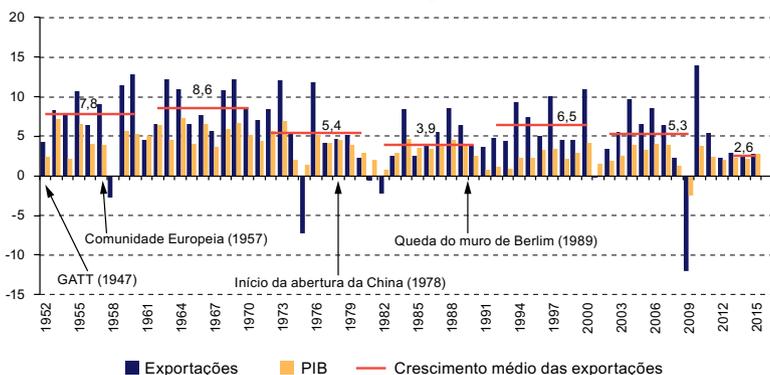
A igualdade e a sustentabilidade ambiental são seus eixos principais e incorporam iniciativas como a promoção do pleno emprego com produtividade e qualidade, a participação cidadã e a transparência.

## B. O viés recessivo na economia internacional: falta demanda e sobra liquidez

O estilo dominante de desenvolvimento encontra limites e gera desequilíbrios que se manifestam no viés recessivo da economia internacional, na instabilidade gerada pela desregulamentação do sistema financeiro, no aumento da desigualdade e na destruição do meio ambiente.

As taxas de crescimento da economia e do comércio internacionais seguiram uma tendência declinante desde meados dos anos 70 (veja o gráfico I.1). Esta trajetória reflete a debilidade da demanda agregada global num sistema sem mecanismos que permitam uma expansão coordenada das economias e a correção das assimetrias competitivas entre os países, bem como a queda da elasticidade do comércio em relação ao crescimento do produto, que se traduz em queda do volume das exportações em relação ao PIB mundial.

**Gráfico I.1**  
**Desaceleração da economia mundial, medida pela variação anual**  
**do volume de exportações de bens e do PIB, 1952-2015**  
*(Em percentagens)*



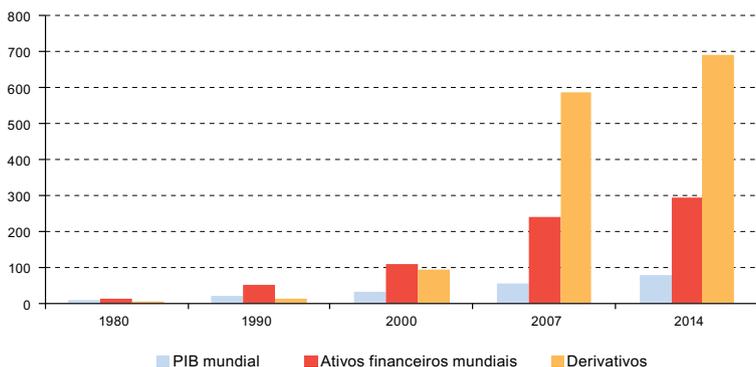
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

A fraca e incerta recuperação da economia mundial depois da crise financeira internacional de 2008 e 2009 está associada à acumulação de desequilíbrios comerciais na primeira metade da década de 2000 e, em alguns casos, a processos de elevado endividamento externo. A falta de coordenação conduz a processos em que os países deficitários desaceleram ou contraem suas economias (para reduzir o déficit), enquanto os superavitários não aceleram seu crescimento nem aumentam os salários, com o que não aumentam as importações. Este comportamento, conjugado com mais financeirização e incerteza, origina uma desaceleração da demanda agregada mundial, que se traduz numa taxa mais baixa de crescimento. Nesse jogo, a maior pressão recai sobre os países deficitários de menor desenvolvimento, que têm menos recursos financeiros ou menores capacidades tecnológicas para mitigar o impacto do ajuste, diminuir suas importações ou aumentar suas exportações.

A falta de demanda agregada coexiste com um excesso de liquidez. O sistema financeiro segue uma trajetória autoalimentada de multiplicação de seus ativos, para o que contribuíram os desequilíbrios na conta corrente e a consequente emissão de títulos de dívida. O gráfico 1.2 ilustra o desacoplamento do mundo das finanças em relação ao mundo da produção: o valor dos ativos financeiros, em particular os derivativos financeiros, aumenta fortemente em relação ao PIB mundial. O potencial disruptivo de uma riqueza financeira que aumenta a uma grande velocidade e excede com folga os volumes de produção e comércio é sumamente alto (Ocampo, Rada e Taylor, 2009).

Os fatores que explicam esses desequilíbrios não são apenas comerciais e financeiros; as assimetrias produtivas e tecnológicas existentes entre os países estão na base das diferenças de competitividade e dos desequilíbrios comerciais. Assim, os países da América Latina e do Caribe são especialmente afetados pelos ciclos de baixo crescimento e liquidez internacional, devido à sua especialização em poucos bens de baixa intensidade tecnológica e sua fraca capacidade para diversificar as exportações e ingressar em novos mercados.

**Gráfico I.2**  
**Desconexão entre as finanças internacionais e a economia real:**  
**PIB nominal, ativos financeiros e derivativos financeiros**  
**no âmbito mundial, 1980-2014**  
*(Em trilhões de dólares)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras do Banco de Pagamentos Internacionais (BPI) e Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

## C. Um mundo mais integrado, mas mais desigual

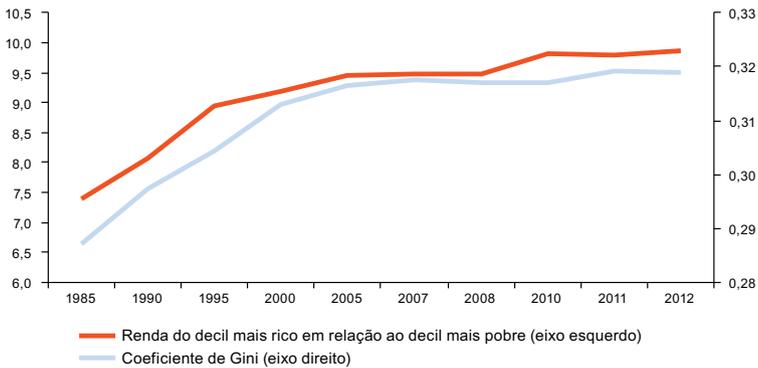
A desigualdade na distribuição da renda aumentou fortemente do início da década de 1980 até o ano 2000 e em seguida registrou um leve aumento. No mundo desenvolvido e em várias regiões em desenvolvimento, a desigualdade está em seu nível mais elevado em mais de três décadas (veja o gráfico I.3). O coeficiente de Gini dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aumentou de 0,29 nos anos 80 para 0,32 em 2013; observa-se uma tendência semelhante tanto em países desenvolvidos que tradicionalmente tiveram maiores níveis de desigualdade (como os Estados Unidos, onde o coeficiente de Gini aumentou de 0,34 em 1985 para 0,39 em 2013), como em países com longa tradição igualitária, como os escandinavos (OCDE, 2015a)<sup>1</sup>.

O gráfico I.4 apresenta a evolução da desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini, numa amostra de países, entre o início da década de 2000 e o início da década de 2010. Os pontos abaixo da linha de 45° (azuis) representam os países onde aumentou a igualdade (baixou o coeficiente de Gini), enquanto os pontos acima dessa linha (vermelhos)

<sup>1</sup> Na Finlândia, o coeficiente de Gini aumentou de 0,21 para 0,26; na Noruega de 0,22 para 0,25; e na Suécia de 0,20 para 0,27.

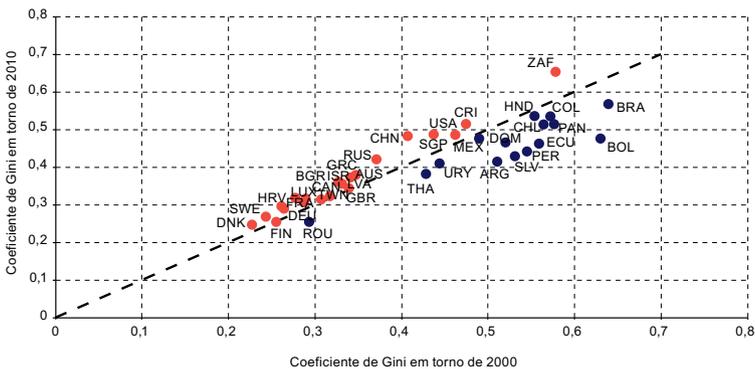
correspondem aos casos em que o coeficiente aumentou. Na maioria dos países, cresceu a desigualdade. Quase todos os países onde a desigualdade diminuiu são países latino-americanos, em que os níveis de desigualdade eram inicialmente (e continuam sendo) dos mais altos do mundo.

**Gráfico I.3**  
**Países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): evolução do coeficiente de Gini e da relação entre a renda média do decil mais rico e do decil mais pobre, 1985-2012**



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris, 2015.

**Gráfico I.4**  
**América Latina (14 países) e outros países selecionados: coeficiente de Gini, em torno de 2000 e de 2010**



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators, 2015 e All the Ginis Dataset, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Luxembourg Income Study Database (LIS).

O aumento da desigualdade contribuiu para a crise financeira de 2008 e 2009, primeiro nos Estados Unidos e depois no âmbito global (Setterfield, 2013; Wisman, 2013). À medida que diminuiu a participação dos salários na renda, as famílias se endividaram, sobretudo para a compra de moradias. O endividamento crescente das famílias, o aumento da relação entre o crédito e o capital próprio nas operações financeiras (alavancagem), a multiplicação de ativos financeiros e a “exuberância irracional” conduziram ao desmoronamento de um grande volume de títulos acumulado sobre uma base muito frágil.

#### **D. “A maior falha de mercado de todos os tempos”**

O imperativo do cuidado do meio ambiente, outra dimensão importante da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, transforma a ótica com que se observa a dinâmica econômica, cujas externalidades negativas já não podem ser ignoradas. Todo esforço para recuperar o crescimento global e reduzir as brechas de renda entre países desenvolvidos e em desenvolvimento deve ser mediado e acompanhado por um esforço ainda maior para desacoplar o crescimento do impacto ambiental.

Os impactos da mudança climática são muito intensos, podem ser irreversíveis e exigem uma resposta coletiva urgente. Eles se refletem em aumentos persistentes da temperatura da superfície terrestre e mudanças na dinâmica dos oceanos, inclusive uma acentuada redução da calota de gelo, ao mesmo tempo em que a proporção de espécies em risco de extinção aumentou significativamente.

Ao não internalizar as externalidades da poluição ambiental, um país que polui pode aumentar sua produção e seu emprego, enquanto os efeitos negativos são sentidos em outros países. O benefício da maior produção é direto para quem produz, mas suas externalidades negativas são difusas e, às vezes, se percebem com mais intensidade em regiões distantes da fonte de poluição. Os incentivos estão configurados de tal forma que a poluição se torna a estratégia dominante. Por esse motivo, Nicholas Stern (2006) referiu-se se à poluição e à mudança climática como “a maior falha de mercado de todos os tempos”. Pelo mesmo motivo, a reação da comunidade internacional e as políticas nacionais para mudar o padrão de desenvolvimento, especialmente no âmbito do Acordo de Paris aprovado em dezembro de 2015, adquiriram grande urgência e uma legitimidade inédita.

## E. Um novo consenso mundial

A conscientização acerca dos limites ambientais, econômicos e sociais do estilo dominante de desenvolvimento se tornou muito mais forte nos últimos anos. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com suas 169 metas, representam o consenso emergente na busca de um novo paradigma de desenvolvimento. Seus fundamentos são os seguintes eixos conceituais: enfoque de direitos, igualdade substantiva e fechamento de brechas entre os países e dentro deles, promoção do pleno emprego com produtividade e qualidade, plena incorporação da perspectiva de gênero, progressividade, responsabilidades comuns, mas diferenciadas (na medida em que as economias em desenvolvimento não são as principais responsáveis pela crise ambiental), indivisibilidade e interdependência dos objetivos e participação cidadã e transparência.

Apesar dos avanços que implicam, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS podem ser interpelados sob três pontos de vista. O primeiro se refere aos meios para sua implementação. A Agenda 2030 não conta com um quadro institucional e uma governança global eficaz ou suficiente. Isto ficou refletido nas recentes decisões sobre financiamento para o desenvolvimento plasmadas na Agenda de Ação de Addis Abeba. O segundo está vinculado com seus problemas de consistência interna: não incorpora uma necessária análise da forma como os ODS se conectam entre si, nem de sua relação com as variáveis econômicas que os condicionam.

É indispensável contar com um quadro analítico e um diagnóstico que articulem e expliquem a evolução dessas variáveis; para tanto, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) propõe recorrer à tradição de sua teoria do desenvolvimento, expressada e atualizada nos documentos que compõem a trilogia da igualdade: *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (CEPAL, 2010a), *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (CEPAL, 2012) e *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável* (CEPAL, 2014a). As políticas neles propostas se baseiam na igualdade multidimensional como o valor que se quer alcançar com o modelo de desenvolvimento, a mudança estrutural progressiva para gerar empregos de qualidade em processos de baixo carbono e a interdependência entre

conjuntura e estrutura (entre ciclo econômico e tendência de longo prazo da taxa de crescimento) como chave de uma política macroeconômica para o desenvolvimento.

A terceira interpelação, a mais importante, se refere à economia política. Existe um risco muito alto, como ocorreu em grande medida com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cujos propósitos eram de caráter minimalista, de que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS se transformem em declarações de intenções que depois são negadas de forma sistemática pela dinâmica dos mercados e da *realpolitik*. A implementação da Agenda 2030 requer uma nova economia política (uma nova equação entre Estado, mercado e sociedade) e novas coalizões internacionais e nacionais.

As políticas a favor dos ODS devem levar em conta as grandes mudanças pelas quais a economia global e o contexto regional estão passando, temas discutidos nas próximas seções.

## **II. Aceleraram-se as mudanças tectônicas de alcance mundial**

A irrupção da China, os mega-acordos comerciais, a mudança demográfica, a crise ambiental e a revolução tecnológica estão transformando a economia e a sociedade no âmbito mundial, redefinindo a posição dos países e alterando o equilíbrio de poder entre os blocos, bem como entre as economias desenvolvidas e o mundo emergente. A dinâmica e os resultados desses processos determinam a crescente necessidade de produzir os bens públicos globais necessários para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no horizonte de 2030.

### **A. A China redefine espaços e estratégias na economia internacional**

Uma das mudanças mais importantes das últimas décadas é a consolidação da China como potência econômica e geopolítica com uma posição predominante no mundo, como a que teve até o fim do século XVIII (Toynbee, 1961). Sua capacidade de incorporar progresso técnico e mudar sua estrutura produtiva lhe permitiu reduzir a brecha de seu PIB per capita em relação ao dos países mais avançados. Em 2014, as economias da China e dos Estados Unidos representavam 16,6% do PIB mundial cada uma e a primeira explicava a maior parte do aumento da participação dos países emergentes nessa variável. Entre 1993 e 2014, a participação das economias emergentes e em desenvolvimento aumentou de 42% para 57% do PIB mundial; se excluirmos a China, o aumento seria de apenas 4 pontos percentuais (de 37% para 41%).

Percebe-se o novo papel da China notoriamente no âmbito regional latino-americano, pois esse país financiou numerosos projetos e se converteu numa fonte alternativa de financiamento para países com dificuldades na conta corrente. Além disso, a bonança dos produtos primários, propiciada por sua demanda de recursos naturais, ampliou a margem de autonomia das economias da América do Sul. Contudo, a relação entre a China e a América Latina e o Caribe tem sido predominantemente de tipo Norte-Sul. A China mostra uma presença crescente na região em projetos de infraestrutura e exploração de recursos naturais. As exportações da região para a China são principalmente de bens de baixa tecnologia ou intensivos em recursos naturais, com um impacto ambiental negativo (medido em termos de emissões de CO<sub>2</sub> e consumo de água por dólar exportado) mais forte do que o das exportações destinadas ao resto do mundo.

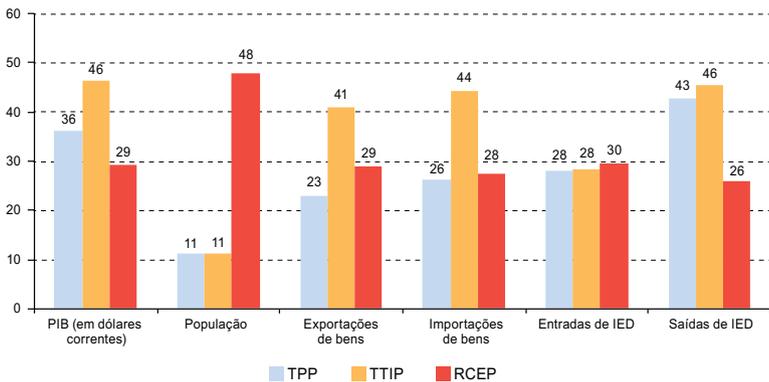
A região deveria criar condições para negociar de uma posição mais vantajosa as oportunidades que surgem em suas relações com a China. Enquanto o mundo se move na direção de mega-acordos comerciais e se articula em torno de um conjunto de poucos, mas grandes, atores (Estados Unidos, União Europeia e China), integrados às suas regiões e com grande poder de negociação, a região da América Latina e Caribe continua fragmentada e sem uma estratégia comum.

## **B. Os mega-acordos criam mercados megarregionais**

As iniciativas de integração econômica na Ásia, Europa e América do Norte alcançaram níveis de intercâmbio comercial e articulação produtiva muito mais elevados do que os da América Latina. A elas se somaram recentemente iniciativas megarregionais como o Acordo de Associação Transpacífico (TPP), cuja negociação foi concluída em outubro de 2015, que inclui Estados Unidos e 11 economias da bacia do Pacífico, entre elas três latino-americanas (Chile, México e Peru), bem como outros acordos em negociação. Entre estes destacam-se a Associação Transatlântica sobre Comércio e Investimento (TTIP), entre os Estados Unidos e a União Europeia, o acordo de livre comércio entre a União Europeia e o Japão e a iniciativa da Associação Econômica Integral Regional (RCEP), que competiria com o TPP como modelo para definir as regras de jogo na Ásia nos próximos anos.

As atuais negociações megaregionais abrangem economias que representam proporções importantes da população, do produto, do comércio e do investimento estrangeiro direto mundial (veja o gráfico II.1). Visam a criar espaços econômicos integrados de vasto alcance, asiáticos, transatlânticos ou transpacíficos, superando a lógica bilateral da maioria dos acordos regionais. A agenda de temas incluídos na negociação é muito mais ampla e complexa do que tem sido até agora e compreende um número importante de áreas não abordadas pelos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) (CEPAL, 2013; Rosais e Herreros, 2014).

**Gráfico II.1**  
**Agrupamentos selecionados: participação no PIB, na população,**  
**no comércio e nos fluxos de investimento estrangeiro**  
**direto mundiais, 2013**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Fundo Monetário Internacional (FMI), Perspectivas da economia mundial, base de dados, abril de 2015 [on-line] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>, PIB e população; Base de Dados Estatísticas das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Primários (COMTRADE) e Organização Mundial do Comércio (OMC), exportações e importações; e Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), investimento estrangeiro direto.

**Nota:** TTIP = Associação Transatlântica sobre Comércio e Investimento; TPP = Acordo de Associação Transpacífico; RCEP = Associação Econômica Integral Regional.

A prolongada estagnação das negociações da Rodada de Doha da OMC é um dos fatores que explicam a irrupção das negociações megaregionais, que, se prosperarem, terão um forte impacto nos fluxos

mundiais de comércio e investimento. Em particular, a TTIP pode definir novas regras sobre temas emergentes do comércio internacional, tendo em vista o elevado peso econômico e a influência em matéria regulatória das partes. Neste contexto, existe o risco de que se negociem normas e requisitos ambientais, de qualidade ou rastreabilidade de difícil cumprimento para os exportadores da região. As novas regras acordadas ou em negociação no TPP e na TTIP sobre propriedade intelectual, fluxos de capital, manejo de informação pessoal na Internet, empresas do Estado e temas trabalhistas e ambientais são alguns exemplos. Assim, entre outras coisas, poderia ver-se reduzida a capacidade dos governos da região para aplicar controles de capital com fins prudenciais, definir de forma autônoma seus níveis de proteção trabalhista e ambiental ou garantir o acesso à tecnologia com fins educacionais e de fomento da inovação.

Os países latino-americanos que participam das negociações megarregionais experimentaríamos de maneira direta o impacto dessas novas normas, enquanto os que não participam se veriam expostos a elas de maneira indireta, já que seus resultados poderiam constituir a base para futuros acordos multilaterais na OMC<sup>2</sup>.

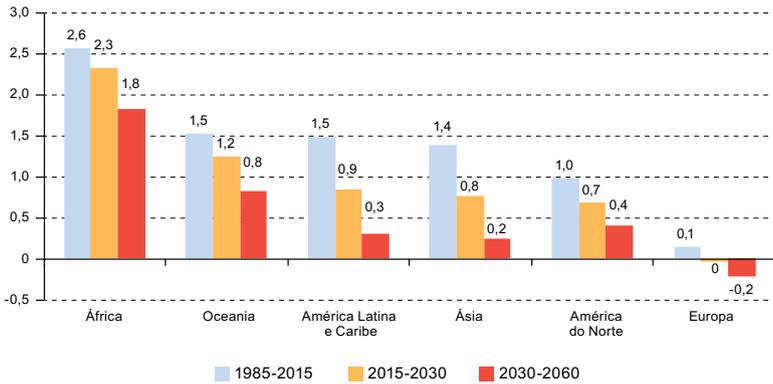
### **C. A população cresce menos e envelhece**

O crescimento da população se desacelerou em todas as regiões do planeta. Prevê-se que sua taxa anual de crescimento seja inferior a 1% na maioria das regiões durante o período dos ODS (2015-2030), enquanto nas duas décadas anteriores superou 1,5% ao ano (veja o gráfico II.2). Esta mudança foi resultado da acentuada queda da fecundidade. Ao mesmo tempo, há notórias diferenças nas taxas de crescimento da população entre regiões, com taxas ainda elevadas na África e muito reduzidas na Europa. As diferenças na fecundidade e os graus de desenvolvimento entre regiões implicam que as economias avançadas continuarão sendo um polo de atração de imigrantes nas próximas décadas.

---

<sup>2</sup> Chile, México e Peru já haviam assumido vários compromissos contidos no Acordo de Associação Transpacífico em seus acordos de livre comércio com os Estados Unidos, motivo pelo qual em princípio os ajustes necessários em suas políticas e legislações seriam menores do que no caso de países asiáticos como Malásia e Vietnã, que não haviam assinado previamente acordos com os Estados Unidos.

**Gráfico II.2**  
**Taxas de crescimento da população por regiões,**  
**1985-2015, 2015-2030 e 2030-2060**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, Nº ESA/P/WP.241, Divisão de População, 2015 [on-line] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Nas três regiões que recebem mais imigração (Europa, América do Norte e Oceania), continua aumentando a percentagem da população nascida no estrangeiro, o que contrasta com a queda ou estabilidade dessa percentagem na América Latina, Caribe, Ásia e África. A imigração compensa a queda da fecundidade nas três regiões que mais recebem, enquanto atua no sentido oposto na América Latina e no Caribe<sup>3</sup>.

A crescente inquietação política sobre a fecundidade e a migração é especialmente preocupante porque pode aumentar a xenofobia: diante da baixa fecundidade, grupos nacionalistas associam a identidade nacional à população nascida no país e consideram os imigrantes como uma ameaça. Assim, ascenderam grupos e partidos políticos com plataformas hostis e de discriminação contra os imigrantes, os refugiados e as minorias religiosas e étnicas.

<sup>3</sup> Em cada 100 nascimentos, 10 emigrantes deixaram a América Latina e o Caribe no período 2005-2010. Essa média esconde o grande peso da emigração em vários países. Por exemplo, em El Salvador houve 46 emigrantes por 100 nascimentos e essa cifra foi de 39 na Jamaica, 32 em Cuba, 29 na Nicarágua e 24 no Peru.

Outras duas tendências demográficas com forte impacto econômico são a urbanização e o envelhecimento. Em 2008, pela primeira vez, a maioria da população mundial vivia em zonas urbanas. Em 1950 existiam somente duas megacidades (com mais de 10 milhões de habitantes), Tóquio e Nova York, e 77 cidades com mais de um milhão de habitantes. Atualmente há 29 megacidades e 501 cidades com mais de um milhão de habitantes; projeta-se que durante o período dos ODS se formem outras 12 megacidades e 160 cidades com mais de um milhão de habitantes. A queda da fecundidade e a maior longevidade levaram ao envelhecimento da população mundial, o que mudou os padrões de consumo e investimento. Por exemplo, o peso da atenção à saúde na economia e seu financiamento aumentará durante o período dos ODS.

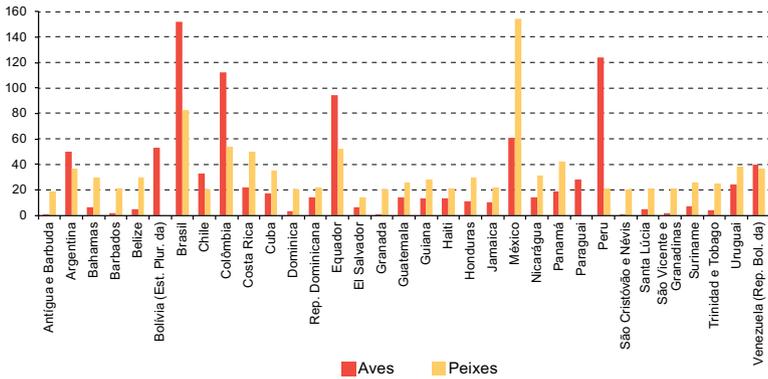
As novas tecnologias são cruciais para responder aos desafios de uma população cada vez mais envelhecida e concentrada em grandes cidades. Em particular, a Internet das coisas pode melhorar a provisão de serviços de saúde e possibilitar a construção de cidades inteligentes, ambientalmente sustentáveis e integradas. Isso faz parte de uma nova fronteira schumpeteriana para a inovação e mudança estrutural, que tem estreitas sinergias com os objetivos de igualdade e cuidado do meio ambiente.

## **D. Um mundo em crise ambiental**

A humanidade está diante de um ponto sem retorno: o impacto ambiental do estilo de desenvolvimento dominante põe em risco sua sobrevivência e a de outras espécies. O equilíbrio ecossistêmico é único e pode ser danificado irreversivelmente por causas antropogênicas. O gráfico II.3 mostra o número de espécies de aves e peixes em risco de extinção em países latino-americanos.

Se persistirem as tendências atuais, as perdas econômicas por motivos ambientais poderiam representar ao menos 1% do PIB regional anual até 2100. Estes custos seriam superiores nos países andinos, centro-americanos e caribenhos e a eles se acrescentam os causados pelos fenômenos hidrometeorológicos extremos e pela elevação do nível do mar. Além disso, em alguns casos, como os que afetam a biodiversidade ou as vidas humanas, as consequências não são quantificáveis economicamente.

**Gráfico II.3**  
**América Latina e Caribe: espécies ameaçadas,**  
**por grupo taxonômico, 2013<sup>a</sup>**  
*(Em unidades)*

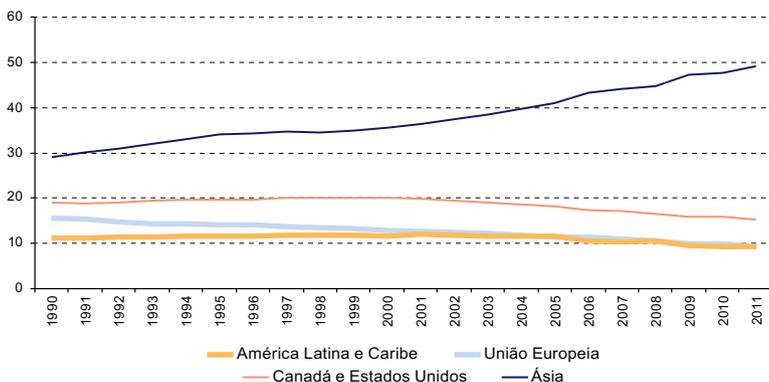


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators e União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN).

<sup>a</sup> As espécies ameaçadas representam o número de espécies classificadas pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) nas seguintes categorias: em risco crítico, em risco e vulnerável.

De acordo com o consenso científico, é necessário passar do atual nível de emissões, de aproximadamente 40 gigatoneladas de gases de efeito estufa anuais (equivalentes a uma média de emissões mundiais de 7 toneladas per capita), a um nível de 2 toneladas per capita em 2050. A América Latina e o Caribe se movem na direção oposta e aumentam suas emissões a uma taxa de 0,6% ao ano. O consumo energético na região produz 4,6 toneladas de emissões per capita, um nível quase igual ao da União Europeia, com a diferença de que na Europa as emissões estão sendo desacopladas do crescimento a um ritmo de -0,9% ao ano (veja o gráfico II.4). Alcançar as 2 toneladas per capita com a distribuição desigual da renda existente na região, onde os setores de maior renda contribuem desproporcionalmente para as emissões, requer uma melhoria considerável do alcance e qualidade dos serviços públicos urbanos (como o transporte de massa, a infraestrutura para a gestão de resíduos e a iluminação pública), uma maior penetração e diversificação das energias renováveis (atualmente, 24% em média) e medidas de preservação na agricultura e cobertura florestal.

**Gráfico II.4**  
**Emissões de gases de efeito estufa, por regiões, 1990-2011**  
 (Em percentagens do total mundial)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Instituto de Recursos Mundiais (WRI), Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) 2.0. ©2014. Washington, D.C. [on-line] <http://cait2.wri.org>.

Frente ao Acordo de Paris, é de esperar que se superem as insuficiências das medidas globais para frear a mudança climática e que os países da região enfrentem os crescentes custos de mitigação e, sobretudo, de adaptação com propostas de investimento inovadoras que impulsionem o crescimento (CEPAL, 2010b).

O movimento rumo a trajetórias de crescimento de baixo carbono não ocorrerá sem um pacote de investimentos complementares, um grande impulso (*big push*) ambiental<sup>4</sup>, em que cada investimento deve ser coordenado com investimentos paralelos em outros setores para que cada um deles seja rentável e viável. Não haverá investimentos em novas fontes de energia sem investimentos na indústria e no consumo que permitam que elas operem de forma eficiente. Tampouco se pode criar um novo sistema de transporte sem uma expansão simultânea da infraestrutura viária, serviços de apoio, redes e cidades inteligentes, interconexões físicas e virtuais e capacidade de operar, manter, reparar e, em alguns casos, produzir os equipamentos e veículos necessários. Não haverá mudanças nos padrões de consumo e produção se a estrutura de custos e preços

<sup>4</sup> O conceito de um grande impulso (*big push*) como elemento central de uma política de desenvolvimento foi proposto por Rosenstein-Rodan (1943).

(inclusive subsídios e impostos ambientais) não penalizar os processos e bens poluentes. A implementação de um pacote de investimentos em torno de um novo estilo de desenvolvimento sustentável pode e deve fazer parte da resposta aos problemas de escassez de demanda agregada que a economia mundial sofre. O grande impulso ambiental é o complemento natural a um keynesianismo ambiental global.

## **E. A nova revolução tecnológica**

A atual trajetória tecnológica se baseia na capacidade de entender a estrutura e o comportamento da matéria desde os elementos e escalas mais elementares até sua agregação em estruturas e sistemas complexos. Sobre esta base, se constituem as plataformas científico-tecnológicas do que se denominou a convergência NBIC (nanociência, biologia, informação e conhecimento): a nanociência e a nanotecnologia, as ciências da vida e a biotecnologia, as ciências e tecnologias da informação e comunicação e as ciências cognitivas e tecnologias relacionadas (Roco e Bainbridge, 2003).

Do conceito de convergência NBIC se passou ao de convergência CTS (conhecimento, tecnologia e sociedade), definida como uma interação cada vez mais intensa e transformadora entre disciplinas científicas, tecnologias, comunidades e domínios da atividade humana para obter compatibilidade, sinergia e integração mútua e, mediante este processo, criar valor e diversificar-se para alcançar objetivos comuns (Roco e outros, 2014). A convergência CTS é importante para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Por exemplo, as interações entre as plataformas de escala humana (sistemas alimentares locais), de escala global (ciclo da água, ciclo do nitrogênio, clima) e de escala NBIC (por exemplo, melhoramento genético) teriam implicações significativas para os objetivos relacionados com a eliminação da fome e a produção sustentável de alimentos (Objetivo 2), a ação climática (Objetivo 13) e a proteção dos ecossistemas terrestres (Objetivo 15).

### **1. Biotecnologia e nanotecnologia**

Desde o seu início em meados do século passado, a revolução na biotecnologia melhorou as condições de vida da sociedade, sobretudo por seus usos na agricultura e na medicina. Atualmente, suas principais

aplicações têm lugar nas seguintes áreas: agricultura e âmbitos relacionados; aquícultura e áreas marinhas costeiras; saúde, medicina e procedimentos de diagnóstico; alimentação e nutrição; aplicações industriais; zonas áridas e desérticas; combate contra o bioterrorismo e contra a guerra e os crimes biológicos, e remediação dos problemas de contaminação.

As aplicações mais recentes da biotecnologia na agricultura se destinam a melhorar o desempenho produtivo e desenvolver variedades com características desejáveis. Na solução de problemas ambientais, as aplicações da biotecnologia abrangem âmbitos como o melhoramento da qualidade do solo a partir da reciclagem de nutrientes e a produção sustentável de biomassa, a imitação da natureza para obter componentes bioativos e enzimas a partir de plantas e microrganismos e a substituição de produtos da indústria petroquímica por produtos químicos de origem biológica. Também irrompe um crescente uso na indústria, dando lugar a novos conceitos como o de indústrias de base biológica (Comissão Europeia, 2013) e o de biorrefinarias, em particular as biorrefinarias que utilizam resíduos como matéria-prima (Venkata Mohan e outros, 2016). Por sua vez, o desenvolvimento da nanotecnologia tem sido exponencial e abrange a agricultura e a agroindústria, os têxteis, a eletrônica, a medicina e os processos de diagnóstico clínico, a indústria farmacêutica, a robótica e os processos de manufatura, entre muitos outros âmbitos. Devido ao seu desenvolvimento muito recente, a nanotecnologia está pouco regulamentada. Isso apresenta um desafio regulatório importante em âmbitos como a manufatura de novos produtos e a proteção dos trabalhadores e do ambiente (Comissão das Comunidades Europeias, 2008).

## **2. A universalização da economia digital**

As tecnologias digitais alcançaram uma difusão sem precedentes na América Latina e no Caribe: 51% de seus habitantes usavam a Internet em 2014. A convergência entre dispositivos, aplicações, redes e plataformas baseados na Internet é um fator importante no crescimento econômico e na competitividade: hoje a economia mundial é uma economia digital.

Atualmente, a maior transformação da economia ocorre nos modelos de negócios baseados na Internet das coisas. Os principais avanços emergem nas áreas da saúde (aplicações de monitoramento, dispensadores de medicamentos e telemedicina), indústria manufatureira

(robotização, fabricação avançada e serviços máquina a máquina (M2M) de próxima geração), energia, transporte, recursos naturais e redes elétricas inteligentes, claramente vinculadas com os ODS (CEPAL, 2015a). Neste contexto, os padrões de consumo e produção estão mudando com rapidez, o que é desafiante para a região latino-americana, onde a produção de novas tecnologias é fundamentalmente exógena.

A implementação da Internet das coisas tem efeitos disruptivos em todos os setores: as fronteiras entre indústrias e mercados se modificam rapidamente diante da emergência de produtos inteligentes conectados (Porter e Heppelmann, 2014) e sistemas ciberfísicos de produção. Há uma revalorização do papel das manufaturas, por sua capacidade de combinação com os serviços digitais: a manufatura avançada está revolucionando este setor, ao elevar seu conteúdo de conhecimentos, flexibilidade e potencial competitivo. Para isso, alguns países fortaleceram suas políticas industriais e tecnológicas, como mostram as estratégias Indústria 4.0 na Alemanha, Manufatura Avançada nos Estados Unidos e Made in China 2025.

A competitividade e o crescimento dos países dependerão de sua integração ao ecossistema digital mundial. Isto os obrigará a melhorar a infraestrutura, o capital humano e o ambiente empresarial, definir padrões globais, regular os fluxos de dados, proteger os direitos de propriedade intelectual e defender a segurança e privacidade dos usuários. Estes temas devem ser abordados com uma visão regional; como se propõe no capítulo VI, impulsionar na América Latina e no Caribe a criação de um mercado digital comum apoiaria substantivamente a expansão da economia digital (CEPAL, 2015a).



### **III. Deteriora-se o contexto econômico internacional**

O cenário econômico mundial será menos favorável nos próximos anos, com taxas de crescimento do PIB global menores do que as médias das décadas anteriores. Este baixo crescimento é devido à perda de dinamismo de seus motores (o investimento, a produtividade e, mais recentemente, o comércio), fenômeno que se observa principalmente nos países desenvolvidos. Embora as economias emergentes, sobretudo a China, tenham registrado taxas elevadas de crescimento, não foram capazes de tomar o bastão e transformar-se no pivô do crescimento mundial.

#### **A. A economia mundial perdeu dinamismo**

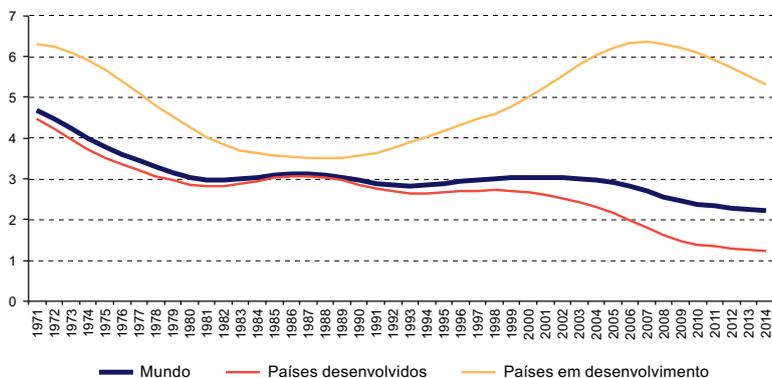
Há mais de duas décadas, a taxa de crescimento da economia mundial mostra uma tendência à baixa: a taxa de crescimento do PIB tendencial real caiu de 5,4% no período 1961-1969 para 3,8% no período 1971-1979 e 2,9% no período 1990-1999 e se manteve nesse nível entre 2000 e 2014 (veja o gráfico III.1).

Esta tendência reflete o declínio secular das economias mais desenvolvidas, cujo crescimento diminuiu entre os períodos 1961-1969 e 2000-2014. Já as regiões em desenvolvimento cresceram a uma taxa superior à média do mundo e dos países desenvolvidos, mas sem compensar a queda destes últimos.

A desaceleração tendencial da economia mundial está associada, em primeira instância, à diminuição da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF), que passou de 4,0% no início da década

de 1970 para 3,2% nas décadas de 1980 e 1990. Sua recuperação no início da década de 2000 foi transitória e, a partir da crise financeira mundial, sua taxa de crescimento era inferior a 3%.

**Gráfico III.1**  
**Taxa de crescimento tendencial do PIB, 1971-2014**  
 (Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

A tendência à baixa do investimento e da acumulação de capital incidiu de maneira negativa na taxa de crescimento da produtividade, já que as inovações tecnológicas mais modernas se incorporam ao estoque de capital mais recente. Junto com a baixa tendencial do crescimento econômico e do investimento, o ritmo de crescimento da produtividade tende a desacelerar-se ou estagnar-se, sobretudo no mundo desenvolvido. A taxa de crescimento da produtividade nos Estados Unidos aumentou na década de 1990 (de 1,4% para 2,6% em média entre os períodos 1990-1995 e 1996-2000), ficou abaixo de 1% na primeira metade da década de 2000 e se manteve em torno de 1% entre 2010 e 2015. Por sua vez, a zona do euro e o resto das economias industrializadas registraram uma clara diminuição nos anos 90. Nas economias em desenvolvimento, a produtividade aumentou entre as décadas de 1990 e 2000, devido, em grande medida, ao desempenho da China e da Índia, países onde ela aumentou mais do dobro entre a segunda metade da década de 1990 e a década de 2000. Por outro lado, a produtividade se estagnou nos países em desenvolvimento da Ásia (sem incluir China e Índia), Oriente Médio e África do Norte e América Latina.

O comportamento da demanda agregada é essencial na decisão de investir devido ao seu impacto nas expectativas de rentabilidade. Dois fatores que contribuíram de forma decisiva para debilitá-la são o aumento da desigualdade e o crescente peso do setor financeiro.

Nas economias desenvolvidas e em algumas economias em desenvolvimento, a desigualdade está em seu nível mais elevado em 30 anos (OCDE, 2011 e 2015b), o que se reflete no aumento do coeficiente de Gini antes comentado (veja os gráficos 1.3 e 1.4) e da relação entre a renda média do decil mais rico e a renda média do decil mais pobre. Entre 1985 e 2013, nos países da OCDE, a renda média do decil mais rico passou de sete para dez vezes a do decil mais pobre. Outro indicador do aumento da desigualdade é a participação salarial no PIB, que nas economias mais avançadas caiu de 63% no período 1960-1980 para 56% em 2012. O aumento da desigualdade é ainda mais notório em termos de riqueza. Segundo o Credit Suisse (2015), o 1% mais rico da população da Europa Ocidental possui 31% da riqueza, enquanto os 40% mais pobres possuem somente 1%.

O maior aumento da desigualdade ocorreu nas décadas de 1980 e 1990, um período caracterizado, no mundo desenvolvido, pela simultânea redução da volatilidade da inflação e da taxa de crescimento do PIB. A grande moderação terminou com o colapso de Lehman Brothers em setembro de 2008, que marcou o início da crise financeira mundial. Uma tendência semelhante se observa nos países em desenvolvimento, cujos níveis de desigualdade são muito maiores do que os dos países desenvolvidos. Entre 1990 e o final da década de 2000, os coeficientes de Gini passaram de 0,38 para 0,40 nas regiões em desenvolvimento.

Os sistemas fiscais e de proteção social não corrigiram as tendências ao aumento da desigualdade (Vieira, 2012), sobretudo na América Latina e no Caribe. Enquanto os países da OCDE, mediante os impostos e as transferências, conseguiram em média uma redução de 35% no coeficiente de Gini da renda das famílias, na América Latina essa redução foi de apenas 6% (Amarante, 2015). A desigualdade gera uma menor capacidade de consumo que, se não for compensada pelo aumento do investimento, implica uma desaceleração da demanda agregada.

Na América Latina e no Caribe, somente um terço da participação dos lucros no PIB se traduz em investimento, o que contrasta com a situação na Ásia, onde essa variável alcança dois terços. A América Latina

e o Caribe constituem não só a região mais desigual do planeta, mas também aquela cuja elite é mais relutante em traduzir sua posição de privilégio em investimento dos lucros (Palma, 2014).

## B. Desacelera-se o comércio internacional

Ao contrário da queda tendencial da taxa de crescimento do produto e do investimento a partir da década de 1970, o comércio manteve um elevado dinamismo até o início da crise financeira mundial. Desde então, também mostra sinais de desaceleração. Sua taxa de crescimento passou, em média, de 7,6% no período 1992-1995 para 4,8% no período 2001-2015. A desaceleração do comércio afeta sobretudo as economias avançadas e, em menor medida, as regiões em desenvolvimento. Nestas últimas, a intensidade da desaceleração é heterogênea: se concentra mais na América Latina, Caribe, África e Oriente Médio do que na Ásia, Europa Oriental e Europa Central (veja o quadro III.1).

**Quadro III.1**  
**Crescimento do volume das exportações do mundo**  
**e por região, 1990-2015<sup>a</sup>**  
*(Em percentagens anuais)*

	1992-1995	1996-2000	2001-2007	2008-2011	1992-2000	2001-2015
<b>Comércio mundial</b>	<b>7,4</b>	<b>8,1</b>	<b>5,7</b>	<b>2,8</b>	<b>7,8</b>	<b>4,1</b>
<b>Exportações mundiais</b>	<b>7,3</b>	<b>8,1</b>	<b>5,6</b>	<b>3,1</b>	<b>7,8</b>	<b>4,1</b>
<b>Economias industrializadas</b>	<b>6,2</b>	<b>7,6</b>	<b>3,6</b>	<b>0,8</b>	<b>7,0</b>	<b>2,3</b>
Estados Unidos	8,6	8,2	3,7	3,8	8,3	3,4
Japão	2,7	5,5	6,5	1,3	4,2	3,6
Zona do euro	6,0	8,3	4,4	0,3	7,3	2,5
Outras economias industrializadas	-	-	0,7	0,0	-	0,9
<b>Economias emergentes</b>	<b>9,7</b>	<b>9,2</b>	<b>9,0</b>	<b>6,0</b>	<b>9,4</b>	<b>6,8</b>
Ásia	12,4	10,5	12,1	8,1	11,4	8,9
Europa Oriental e Central	11,3	10,1	11,7	4,4	10,6	7,9
América Latina	11,0	10,2	4,7	2,4	10,5	4,2
África e Oriente Médio	3,5	4,7	2,0	2,0	4,2	1,8

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), *World Trade Monitor*, 2015.

<sup>a</sup> No caso de 2015, incluem-se dados até setembro.

A desaceleração do comércio responde a fatores cíclicos e a causas estruturais, como indica a diminuição da elasticidade de longo prazo das exportações globais em relação à produção mundial. A elasticidade

de longo prazo do índice de volume das exportações em relação à produção industrial diminuiu de 2,0 no período 1991-2000 para 1,6 no período 2002-2008 e 1,0 no período 2010-2015.

A menor elasticidade do comércio em relação à renda responde a três fatores. Em primeiro lugar, perderam peso os componentes da demanda agregada com um maior conteúdo de importações, como o investimento (CEPR, 2015; Bussière e outros, 2013; Anderton e Tewolde, 2011). Em segundo lugar, perdeu dinamismo a expansão das cadeias de valor no âmbito mundial (Constantinescu, Matto e Ruta, 2015). Isto reflete o fato de que a fragmentação do processo produtivo entre países encontra limites, o que se confirma no debate sobre a importância da realocização (*reshoring*). Finalmente, o sistema internacional apresenta uma tendência recessiva, em particular na zona do euro, devido ao mecanismo de ajuste predominante diante dos desequilíbrios do balanço de pagamentos. Os países superavitários relutam em seguir políticas fiscais expansivas, motivo pelo qual todo o peso do ajuste recai sobre os países deficitários, que tendem a desacelerar seu crescimento ou contrair sua economia.

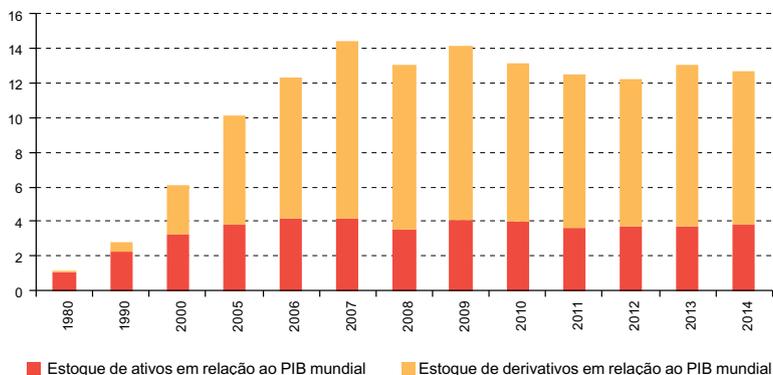
### **C. Um setor financeiro desligado da economia real**

Além das transformações na esfera real, o contexto internacional se caracteriza por um setor financeiro cujos volumes de transação superam com folga os da economia real. Esse sistema é liderado por grandes instituições financeiras complexas, caracterizadas por um elevado grau de interconectividade e concentração e por uma estrutura de passivos viesada para a alavancagem pró-cíclica. Além disso, esse setor tem um importante segmento pouco regulamentado, o sistema bancário paralelo (*shadow banking system*), o que aumenta a incerteza. Isto faz parte de um processo de financeirização definido como a crescente importância dos mercados financeiros, das instituições financeiras e das elites financeiras no funcionamento das economias e suas instituições de governança no âmbito nacional e internacional (Epstein, 2006).

Nas últimas três décadas, o setor financeiro registrou uma expansão sem precedentes. Entre 1980 e 2014, seus ativos no âmbito mundial (sem levar em conta os derivativos) se expandiram de 12 trilhões para 294 trilhões de dólares (1,1 e 3,7 vezes o PIB mundial, respectivamente). No mesmo período, o valor dos contratos de derivativos aumentou de 1 trilhão para

692 trilhões de dólares, chegando a representar cerca de 70% dos ativos financeiros globais. Os derivativos, cujo valor era próximo do PIB mundial em 1980, passaram a representar mais de dez vezes o valor do PIB mundial a partir da segunda metade da década de 2000 (veja o gráfico III.2).

**Gráfico III.2**  
**Aprofundamento financeiro mundial, 1980-2014**



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em McKinsey, *Investing in Growth: Europe's next challenge*, 2012; McKinsey, *Mapping Global Capital Markets*, 2011; Deutsche Bank, *The Random Walk. Mapping the World's Financial Markets 2014*, 2015; Banco de Pagamentos Internacionais (BPI), "Statistical Release. OTC derivatives"; 2015; e Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015.

Os governos responderam à crise de 2008 e 2009 com políticas fiscais e monetárias expansivas que evitaram que esta se aprofundasse ou se prolongasse ainda mais. À medida que se reduziam os espaços fiscais (por um aumento da dívida pública como percentagem do PIB ou, nos Estados Unidos, pelos problemas políticos provocados pela expansão da despesa), o curso de ação predominante foi uma política monetária expansiva (*quantitative easing*), adotada primeiro pelos Estados Unidos e pelo Japão e mais recentemente pela União Europeia. A expansão monetária contribuiu para manter as taxas de juros de longo prazo num nível muito baixo. Contudo, a demanda agregada não se reativou de maneira significativa, confirmando o padrão de muita liquidez e pouca demanda efetiva.

O crescimento do setor financeiro foi liderado pelos grandes grupos, entre os quais se destacam as instituições financeiras grandes e complexas, que dominam o sistema financeiro mundial. As instituições desse tipo estão altamente interconectadas, de forma que o sistema

financeiro se torna menos dependente dos depósitos, mas mais dependente dos empréstimos entre as próprias instituições. Um dos reflexos mais importantes é a crescente e estreita relação entre o sistema bancário e o mercado de capitais. Como consequência dessa maior conectividade, a estabilidade financeira de uma instituição depende da estabilidade de outras. Neste sentido, a gestão da situação de risco numa instituição financeira tem consequências em todo o sistema, pois pode dar lugar a um risco sistêmico.

Estas mudanças foram reforçadas pela desregulamentação que impulsionou o crescimento do setor financeiro paralelo no âmbito nacional e global. Este setor inclui os intermediários financeiros que operam fora do sistema formal e realizam operações de intermediação de crédito, inclusive operações de alavancagem e de transformação dos prazos de vencimento dos títulos. A importância do setor financeiro paralelo mundial aumentou desde a crise, passando de 60 a 67 trilhões de dólares aproximadamente em 2007 para 71 trilhões de dólares em 2012 e, segundo o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, 2014), representa 24,0% e 46,7% dos ativos totais e dos ativos do sistema bancário global, respectivamente.

As transformações do setor financeiro têm implicações importantes na dinâmica da economia real, como se observa no mercado dos produtos primários na década de 2000. As matérias-primas podem ser consideradas um ativo financeiro, no sentido de que seus preços respondem mais a mudanças nas expectativas sobre as condições futuras do que à situação atual do mercado, demanda e oferta (quer dizer, as variáveis fundamentais). Algumas grandes instituições financeiras, como Goldman Sachs, JP Morgan e Morgan Stanley, têm um papel cada vez mais importante nesses mercados<sup>5</sup>. O crescente papel dos produtos primários como ativos financeiros se observa também pelo fato de mostrarem um maior grau de associação com os ativos financeiros tradicionais, como as ações, em termos de rentabilidade e volatilidade. Isto implica que o comportamento dos produtos primários depende em maior medida dos fatores que explicam o comportamento e as flutuações das bolsas de valores.

---

<sup>5</sup> Os grandes bancos envolvidos nos mercados de produtos primários são também os que foram fortemente afetados pela crise financeira mundial. Sua alavancagem diminuiu (passando, na média dos antigos bancos de investimento, de 33 para 12 entre o período 2007-2008 e 2012); para manter seus níveis de lucro, tiveram que optar por outras estratégias, como o investimento em produtos primários. As recentes quedas nos preços desses produtos levaram essas instituições a modificar sua carteira de investimentos, dando uma importância menor às matérias-primas.



## **IV. Debilita-se a posição da região na economia mundial**

A América Latina e o Caribe enfrentam os desafios da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com uma taxa de crescimento de longo prazo menor do que a de outras regiões do mundo em desenvolvimento e uma persistente vulnerabilidade externa. Desde o período 2010-2011, a maioria dos países experimenta desaceleração do ritmo de crescimento econômico, que em alguns casos se converteu em contração. O componente da demanda agregada mais afetado pela desaceleração é o investimento, o que tem implicações negativas para o aumento da produtividade e da competitividade. Ao mesmo tempo, houve uma redução do espaço fiscal em quase todos os países. A combinação desses fatores indica que muitos países da região deverão mudar seu estilo de desenvolvimento em condições menos favoráveis do que as que prevaleceram na década passada, com menores margens de manobra e uma perda relativa de capacidade tecnológica.

### **A. A região se atrasa**

A taxa de crescimento da região entre 1990 e 2014 foi inferior à das outras regiões em desenvolvimento, exceto África Subsaariana e os países em desenvolvimento da Europa e da Ásia Central. No período de auge mais recente (2003-2007), a taxa de crescimento regional se manteve significativamente abaixo da Ásia Oriental e Pacífico, os países em desenvolvimento da Europa e da Ásia Central e Ásia Meridional. Da mesma maneira, o período de recuperação que se seguiu à crise foi mais fraco na região (veja o quadro IV.1).

**Quadro IV.1**  
**Crescimento médio do PIB per capita por região**  
**ou grupo de renda, 1961-2014**  
*(Em percentagens)*

	1961-1970	1971-1980	1981-1989	1990-2000	2003-2007	2010-2013	2001-2014
América Latina e Caribe	3,3	4,4	-0,3	1,3	2,7	2,9	1,8
Brasil	3,3	5,9	-0,3	1,0	2,7	3,0	2,1
México	3,6	3,7	-0,3	1,8	2,0	2,2	0,7
Ásia Oriental e Pacífico <sup>a</sup>	2,4	4,6	5,8	7,0	9,2	7,5	7,8
Ásia Meridional	2,0	0,7	3,1	3,2	6,5	5,3	5,2
Europa e Ásia Central (países em desenvolvimento)	...	...	2,3	-0,5	7,0	4,0	3,9
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (renda alta)	4,2	2,6	2,6	2,0	2,0	1,2	1,0
Oriente Médio e África do Norte	5,0 <sup>a</sup>	3,0	0,1	1,5	3,5	0,2	1,7
África Subsaariana	2,4	0,9	-1,3	-0,7	3,7	1,7	2,1

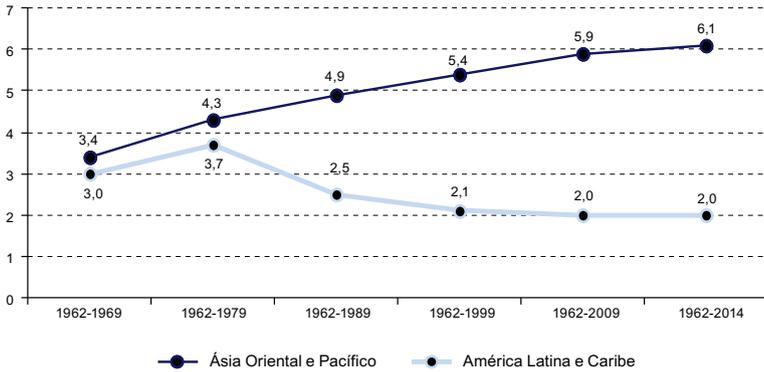
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

<sup>a</sup> Dados desde 1966.

Desde a década de 1980, a taxa de crescimento anual do PIB per capita da região não passou de 2%, numa trajetória de clara divergência com as economias em desenvolvimento mais dinâmicas da Ásia Oriental e Pacífico (veja o gráfico IV.1). Não se observam diferenças entre as médias nos períodos de lento crescimento, nem sequer no período 1962-2009, que inclui o período de auge 2003-2007.

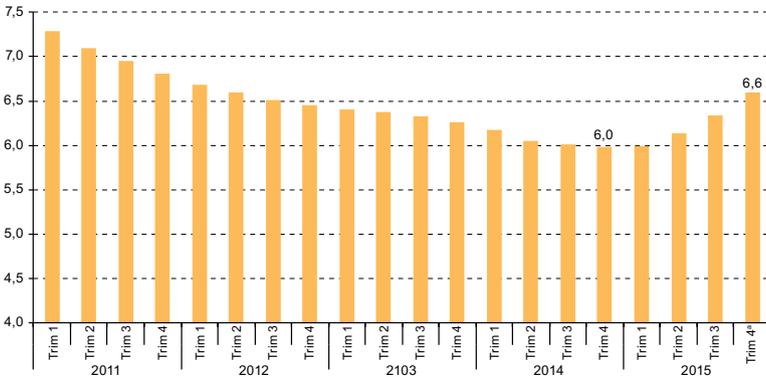
A desaceleração do crescimento teve impactos negativos na criação de empregos e em sua qualidade. A taxa de desemprego urbano na região aumentou de forma persistente a partir do quarto trimestre de 2014 (veja o gráfico IV.2). A qualidade do emprego se deteriorou, o que se reflete numa taxa de crescimento do trabalho por conta própria maior do que a do emprego assalariado desde 2012. Estes resultados ajudam a explicar a estagnação da diminuição da desigualdade e a deterioração de alguns indicadores sociais a partir deste último ano.

**Gráfico IV.1**  
**América Latina e Caribe e Ásia Oriental e Pacífico:**  
**taxa de crescimento do PIB real**  
**per capita, 1962-2014**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.

**Gráfico IV.2**  
**América Latina e Caribe: taxa de desemprego urbano,**  
**ano móvel, primeiro trimestre de 2011**  
**a quarto trimestre de 2015<sup>a</sup>**  
*(Em percentagens)*



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

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

## **B. Os determinantes da desaceleração**

A desaceleração é explicada por vários fatores: menor demanda externa, menores entradas de fluxos financeiros, em particular de investimento estrangeiro direto (IED), maior percepção de risco para o investimento na região e queda dos termos de troca.

O menor dinamismo da demanda externa se reflete na diminuição da taxa de crescimento do volume de exportações no âmbito regional e sub-regional (veja o quadro IV.2). Se ficar confirmado que em 2015 o valor das exportações de bens da região para o mundo diminuiu 14%, teriam se acumulado três anos consecutivos de quedas cada vez maiores do valor exportado. Isto converteria o triênio 2013-2015 no pior para as exportações regionais desde o período 1931-1933, em plena Grande Depressão. A contração das exportações regionais em 2015 seria explicada por uma considerável diminuição dos preços (-15%) não compensada pelo aumento do volume exportado (1%) (CEPAL, 2015b, pág. 44).

Outro determinante da desaceleração é o aumento da percepção de risco da região como destino de investimento. Os desequilíbrios em conta corrente e a desaceleração do crescimento aumentaram a incerteza para os investidores. O diferencial dos títulos externos do EMBI (a diferença entre as taxas de juros dos títulos em dólares emitidos por países emergentes e os títulos do Tesouro dos Estados Unidos, considerados livres de risco) aumentou desde o segundo semestre de 2014.

A diminuição dos preços dos produtos primários teve efeitos muito diferentes entre os países da região. As variações dos preços melhoraram os termos de troca para os importadores líquidos de energia (como os países da América Central, Haiti e República Dominicana). Para os exportadores de produtos agroindustriais (Argentina, Paraguai e Uruguai), a queda do preço da energia compensou, em parte, a diminuição dos preços dos bens agrícolas e ajudou a diminuir o impacto da redução da demanda externa na conta corrente. O mesmo fenômeno teve o efeito oposto nos países exportadores de hidrocarbonetos (Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia, Equador e República Bolivariana da Venezuela) e de metais (Chile e Peru), que experimentaram deterioração da relação de preços de intercâmbio.

**Quadro IV.2**  
**América Latina e Caribe: taxa de crescimento do volume das exportações**  
**e dos termos de troca, 2006-2014**  
*(Em percentagens)*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	<b>Taxa de crescimento das exportações</b>								
América Latina	5,4	3,4	0,0	-6,3	8,6	4,3	3,8	2,3	0,3
América do Sul	2,5	3,9	-0,5	-5,6	4,8	5,2	0,9	2,1	-3,0
Exportadores de hidrocarbonetos (Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Equador y Venezuela (República Bolivariana da))	-0,7	-1,9	2,6	-3,8	-4,4	10,0	5,4	-0,9	-5,0
América Central, Haiti y República Dominicana	7,1	8,1	3,6	-4,7	9,6	9,0	8,4	1,3	1,0
Exportadores de produtos agroindustriais (Argentina, Paraguai e Uruguai)	7,8	8,3	1,6	-3,8	17,1	4,5	-5,6	5,8	-7,9
Caribe	10,3	-5,4	2,6	-26,4	6,3	-0,3	-7,1	-3,1	-12,1
Caribe (sem Trinidad e Tobago)	5,3	6,2	2,5	-18,9	0,1	4,2	10,7	-7,3	-24,4
Exportadores de serviços (Caribe sem Trinidad e Tobago, Guiana e Suriname)	6,5	3,1	1,9	-24,2	-8,7	7,4	7,8	-16,0	-7,4
Exportadores de metais (Chile y Peru)	1,8	5,7	-2,0	0,7	-0,2	4,7	2,4	0,8	0,9
Brasil	3,5	5,5	-2,5	-10,7	9,5	3,1	-0,3	3,4	-2,0
México	11,1	1,7	0,4	-7,8	15,8	1,8	8,3	2,8	9,4

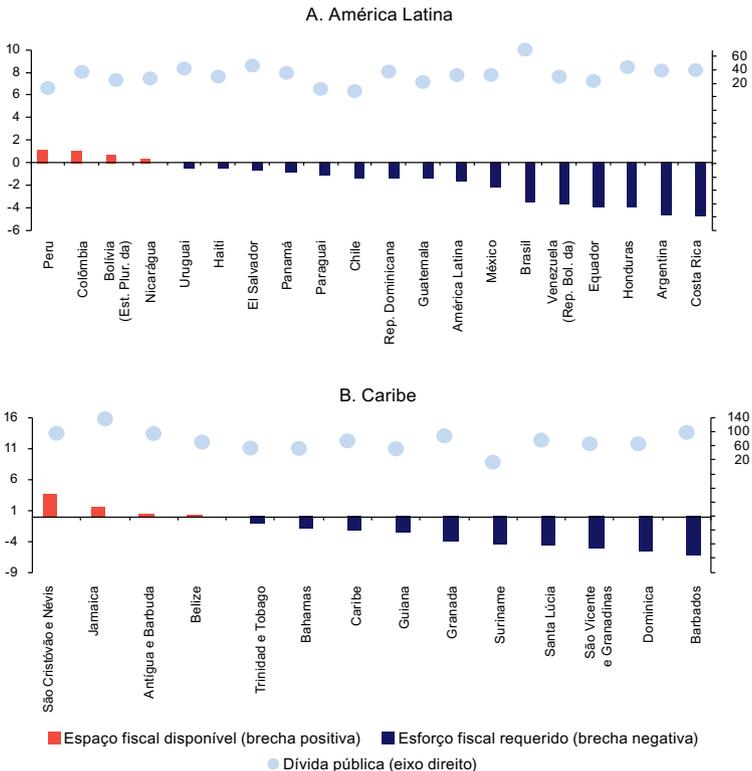
Quadro IV.2 (conclusão)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	<b>Taxa de crescimento dos termos de troca</b>								
América Latina	7,2	3,0	3,3	-7,0	10,7	7,7	-2,4	-2,2	-3,7
América do Sul	5,7	3,2	1,9	-11,2	5,0	5,8	2,4	-2,5	-3,1
Exportadores de hidrocarbonetos (Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia, Equador y Venezuela (República Bolivariana da))	14,2	4,7	10,1	-11,9	14,5	14,0	0,1	-2,3	-4,3
América Central, Haiti y República Dominicana	-2,2	-0,7	-6,2	7,0	-0,6	-1,5	-2,3	-2,8	1,5
Exportadores de produtos agroindustriais (Argentina, Paraguai e Uruguai)	4,5	5,5	11,0	1,4	1,9	9,2	3,4	-5,7	-1,2
Caribe	13,0	-4,1	8,9	-13,3	0,9	8,6	2,1	-2,3	-0,1
Caribe (sem Trinidad e Tobago)	11,4	-4,2	-3,8	-0,2	5,4	-0,5	-1,4	-6,8	-0,1
Exportadores de serviços (Caribe sem Trinidad e Tobago, Guiana e Suriname)	0,8	3,7	9,1	1,8	0,6	5,5	2,9	-3,7	0,7
Exportadores de metais (Chile y Peru)	30,6	3,9	-12,0	0,0	21,8	3,0	-4,3	-4,2	-2,9
Brasil	6,4	3,5	5,3	-2,7	15,3	8,7	-5,1	-2,3	-3,3
México	0,6	1,0	0,7	-10,7	7,3	7,0	-2,0	-0,2	-4,9

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

A diminuição dos preços dos produtos primários afetou também a arrecadação tributária dos países produtores, em particular a dos exportadores ou produtores de hidrocarbonetos e metais, cuja receita fiscal depende em grande medida desses preços. Destacam-se Equador, Trinidad e Tobago e República Bolivariana da Venezuela, onde a receita fiscal do setor de hidrocarbonetos representou mais de 40% da arrecadação total no período 2010-2013 (veja os gráficos IV.3A e IV.3B). Entre os países exportadores de minerais, o Chile é o país em que esse setor tem o maior peso na receita fiscal (15,3%), em contraste com 7,4% no Peru.

**Gráfico IV.3**  
**América Latina e Caribe: brecha fiscal entre o saldo primário efetivo de 2014 e o saldo primário requerido em 2015 para estabilizar a dívida pública**  
*(Em percentagens do PIB)*



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

A queda das exportações, os menores fluxos financeiros e, sobretudo, a queda dos preços dos produtos primários diminuíram o espaço fiscal da região, medido como a brecha entre o saldo primário efetivo e o nível de superávit primário requerido para estabilizar o nível da dívida como proporção do PIB (CEPAL, 2014b).

No Caribe, o espaço fiscal é menor do que no resto da região devido aos elevados níveis médios de endividamento, próximos de 80% do PIB, e ao esforço fiscal médio requerido para tornar sustentável este nível de dívida, que era de 1,3% do PIB em 2015 (veja o gráfico IV.3B). A maioria dos países desta sub-região mantém uma brecha negativa entre o saldo primário efetivo e o requerido, sendo Santa Lúcia, Granada e Dominica os que devem fazer um esforço fiscal maior (em torno de 6% do PIB). No outro extremo, Antígua e Barbuda, Jamaica e São Cristóvão e Névis têm uma brecha positiva que lhes permite continuar com o processo de consolidação fiscal.

### **C. Persistem a vulnerabilidade externa e o baixo investimento**

As economias da América Latina e do Caribe estão expostas fundamentalmente a choques reais (determinados pelos movimentos dos termos de troca ou pela variação do ritmo de crescimento de seus principais parceiros comerciais) e financeiros (associados às flutuações dos fluxos de investimento externo de curto e longo prazo).

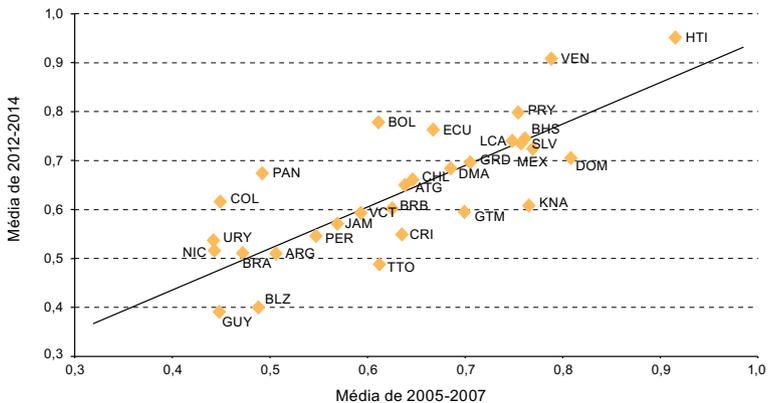
A vulnerabilidade externa real depende da especialização comercial de cada país. Um menor grau de diversificação produtiva ou um maior grau de concentração exportadora em poucos mercados expõe excessivamente uma economia. A alta dependência de vários países da América Central e do Caribe em relação às remessas do exterior ou ao turismo receptivo constitui o mesmo tipo de vulnerabilidade. A vulnerabilidade externa financeira depende do grau de alavancagem externa de cada economia, inclusive o maior ou menor grau de penetração do IED, o que por sua vez depende do grau de abertura financeira e do marco regulatório que se aplica aos capitais externos. Este tipo de vulnerabilidade se manifesta numa posição patrimonial desfavorável, caracterizada por elevados coeficientes de endividamento. Com maior alavancagem externa, existe uma maior exposição a reversões repentinas

do ciclo financeiro internacional (*sudden stops*) ou a modificações da política monetária dos países centrais.

Os gráficos IV.4 e IV.5 mostram a evolução dos indicadores de vulnerabilidade real e financeira nos períodos 2005-2007 (movimento cíclico de alta antes da crise financeira mundial) e 2012-2014 (depois da crise): 15 dos 32 países aumentaram sua vulnerabilidade real, enquanto 19 são mais vulneráveis na frente financeira. Os menores graus de vulnerabilidade são observados na maioria dos países da América do Sul e os maiores no Caribe. O México e a América Central ocupam posições intermediárias.

A América do Sul e a América Central experimentaram uma diminuição significativa da taxa de crescimento do investimento a partir de 2013 (veja o gráfico IV.6). No Brasil e no México, a taxa foi praticamente nula. Esta dinâmica do investimento indica que a região não está construindo as capacidades, a infraestrutura e as bases de inovação requeridas por um ciclo de expansão que ajude a avançar na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**Gráfico IV.4**  
**América Latina e Caribe: vulnerabilidade real,**  
**2005-2007 e 2012-2014**



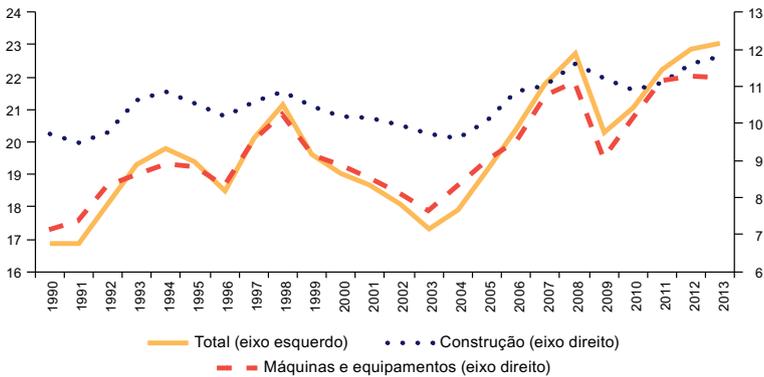
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

**Nota:** A vulnerabilidade real é definida a partir de dois indicadores, tomando-se entre eles o que tem um maior valor: a porcentagem das exportações de bens primários em relação ao total da receita de divisas e a porcentagem da soma do recebimento de remessas e das exportações de manufaturas e serviços turísticos em relação ao total da receita de divisas.



Ao compararmos a América Latina e o Caribe com outras regiões, observamos que a fase contrativa do ciclo é mais intensa e profunda do que a fase de recuperação, com uma forte incidência no comportamento de longo prazo do investimento. No período 1990-2013 (sobretudo entre 2003 e 2008), a evolução desta variável foi liderada pelo investimento em máquinas e equipamentos, seu componente mais dinâmico e com maior conteúdo tecnológico (veja o gráfico IV.7). O investimento em construção também aumentou, mas a um ritmo muito menor: de 9,6% para 11,0% do PIB entre 1990 e 2010. Durante o período de maior crescimento da região nas últimas três décadas, o investimento não mostrou uma evolução distinta nem particularmente dinâmica em relação a outros períodos.

**Gráfico IV.7**  
**América Latina e Caribe: formação bruta de capital fixo total, em construção e em máquinas e equipamentos, 1990-2013**  
 (Em percentagens do PIB)



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

A estreita vinculação entre a evolução da formação bruta de capital fixo total e o investimento em máquinas, que incorpora as últimas inovações e avanços tecnológicos, é um canal essencial mediante o qual a acumulação de capital afeta a produtividade. Sua redução implica que a brecha de produtividade da América Latina e do Caribe em relação a outras regiões pode aumentar, o que teria consequências em termos de competitividade internacional e grau de vulnerabilidade externa.



## V. Não se fecham as brechas estruturais

O cenário externo não é o único condicionante da implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: as estruturas internas da região também limitam as possibilidades de desenvolvimento. Apesar dos avanços recentes em alguns âmbitos, as brechas estruturais analisadas pela CEPAL nos documentos que compõem a trilogia da igualdade persistem como obstáculos à mudança estrutural progressiva.

### A. Pouca produtividade e infraestrutura deficiente

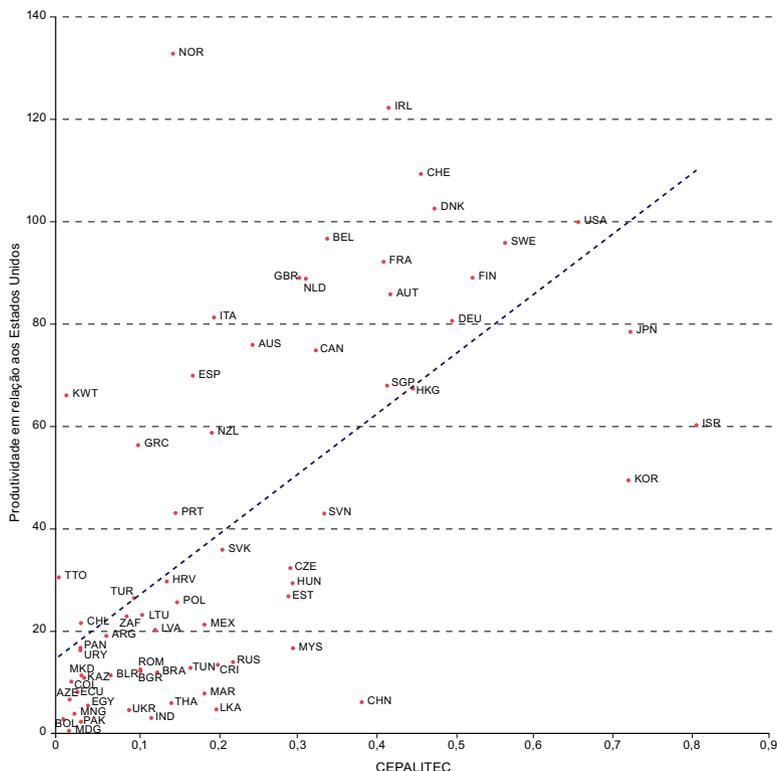
A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável implica a obtenção do pleno emprego produtivo, a promoção da industrialização inclusiva e sustentável e o fomento à inovação. Para fechar a brecha de produtividade entre os países da região e o mundo desenvolvido, é preciso incorporar à estrutura produtiva dos países atrasados atividades e setores com mais intensidade tecnológica.

O gráfico V.1 mostra a produtividade de diversos países em relação aos Estados Unidos e um indicador de intensidade tecnológica (CEPALITEC) que combina informações sobre as exportações de alta tecnologia, as patentes, os gastos em pesquisa e desenvolvimento e o peso da engenharia no valor agregado manufatureiro.

Os países da América Latina estão concentrados no ângulo inferior esquerdo do gráfico, com pouca intensidade tecnológica e baixa produtividade relativa. Em geral, mostram níveis de produtividade relativa superiores aos que corresponderiam ao seu nível médio de intensidade

tecnológica, o que reflete o maior peso dos recursos naturais na hora de sustentar a produtividade em comparação com o capital humano.

**Gráfico V.1**  
**Economias selecionadas: produtividade do trabalho em relação aos Estados Unidos e índice de intensidade tecnológica, 2012**



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Base de Dados Estatísticos das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Primários (COMTRADE), e dados do Escritório de Patentes e Marcas dos Estados Unidos (USPTO), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Rede de Indicadores de Ciência e Tecnologia Ibero-Americana e Interamericana (RICYT) e CEPAL.

**Nota:** O CEPALITEC é uma média não ponderada de três indicadores normalizados entre zero e um: as exportações de alta e média tecnologia como percentagem das exportações totais (exportações de alta tecnologia segundo a classificação de Lall), o número de patentes por milhão de habitantes e os gastos em pesquisa e desenvolvimento como percentagem do PIB.

O investimento em infraestrutura é outro vetor importante para a convergência da produtividade com a fronteira internacional. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável inclui entre seus objetivos a construção de infraestruturas resilientes. Na região, existe uma brecha significativa entre as necessidades de investimento em infraestrutura e os níveis materializados, o que contribui para a acumulação de brechas históricas (Perrotti e Sánchez, 2011).

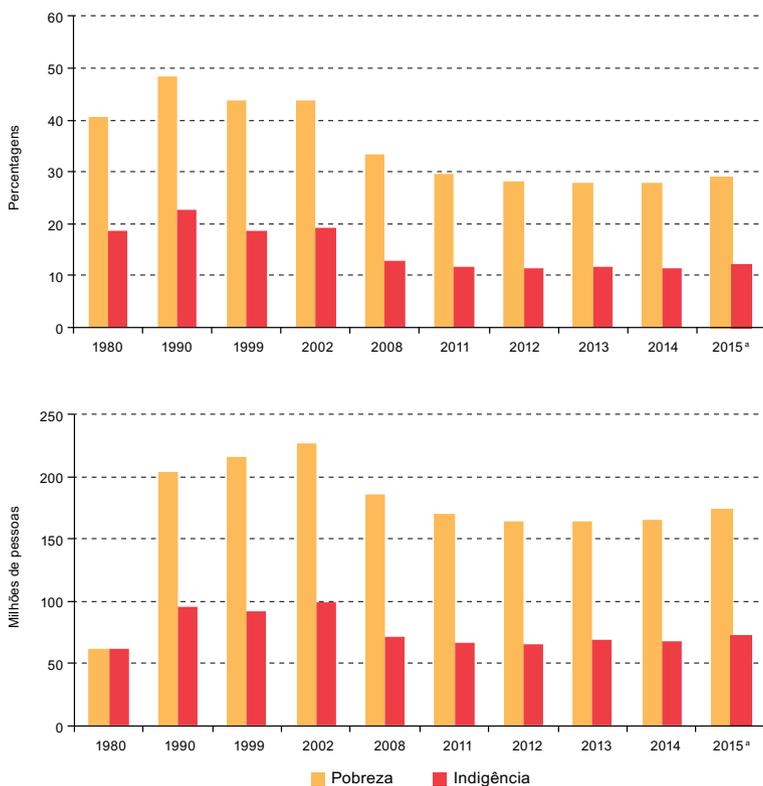
## **B. A pobreza e a concentração da renda aumentam a vulnerabilidade**

O Objetivo 1 dos ODS consiste em erradicar a pobreza em todas as suas formas e em todo o mundo; ele é complementado pelo Objetivo 10, reduzir a desigualdade nos países e entre eles, ressaltando que se trata de igualdade de resultados e não só de oportunidades.

Entre a população da América Latina, 28% se encontram em situação de pobreza, o que equivale a 168 milhões de pessoas (veja o gráfico V.2). No início dos anos 90, a cifra era de 48% e em 2002 se mantinha em 44%; a principal queda ocorreu entre 2002 e 2009. Nos últimos anos, a tendência à baixa se desacelerou e as estimativas para 2015 mostram que aumentou em quase 1 ponto percentual em relação ao ano anterior. A mesma dinâmica se observa no caso da pobreza extrema: depois de uma redução de 19,2% para 11,8% entre 2002 e 2014, prevê-se um aumento em 2015. As causas desta dinâmica negativa são a desaceleração do crescimento, com seu consequente impacto na criação e na qualidade do emprego, e as crescentes pressões inflacionárias (Medina e Galván, 2014).

A melhoria das condições materiais de vida na América Latina no período 2002-2014 se reflete no fato de que a população indigente ou altamente vulnerável à indigência diminuiu de 22,2% para 10,9%. Também diminuiu a população pobre ou altamente vulnerável à pobreza, embora em menor medida (quase 6 pontos percentuais), e aumentou a percentagem de população não vulnerável. Contudo, o fato de que uma percentagem relevante da população se encontre próxima do umbral de pobreza e seja muito suscetível de voltar a essa situação diante de variações menores de sua renda é um sinal de alerta na conjuntura econômica menos favorável da região.

**Gráfico V.2**  
**América Latina (19 países): evolução da pobreza**  
**e da indigência, 1980-2015**  
*(Em percentagens e milhões de pessoas)*

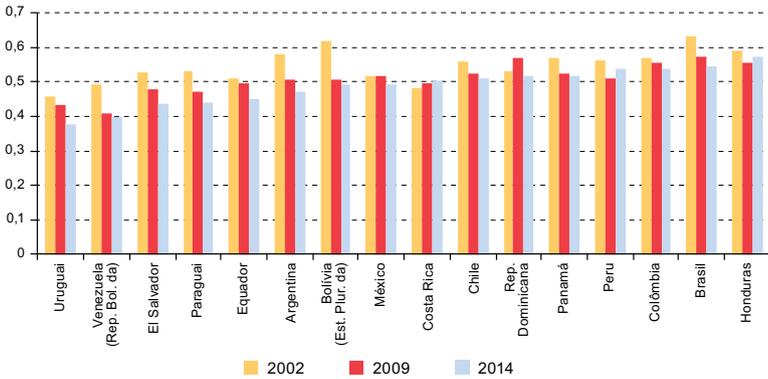


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

\* Projeção.

A maioria dos países da América Latina apresenta queda na desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini; os maiores avanços entre 2002 e 2014 ocorreram na Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, El Salvador, Paraguai e República Bolivariana da Venezuela, onde as reduções foram superiores a 4% ao ano (veja o gráfico V.3).

**Gráfico V.3**  
**América Latina (16 países): coeficiente de Gini,**  
**2002, 2009 e 2014**

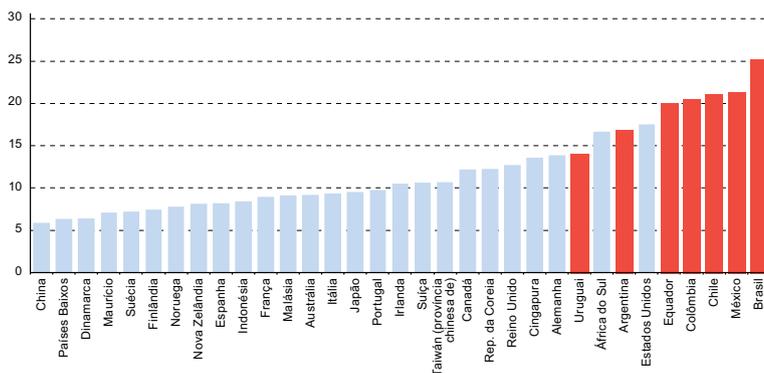


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

Contudo, as cifras dos últimos anos mostram estagnação da redução da desigualdade. A percentagem da renda total captada pelos mais ricos confirma os altos níveis de desigualdade imperantes na região (veja o gráfico V.4). No Brasil, Chile, Colômbia, Equador e México, mais de 20% da renda total se concentra no 1% mais rico, enquanto na maioria dos países desenvolvidos (excetuando os Estados Unidos) essa cifra não supera 15%.

Por último, além de analisar a desigualdade de renda, é necessário avançar na coleta de informações sobre riqueza na região. Este esforço deve fazer parte da agenda de políticas, pois contribuiria à discussão sobre a viabilidade e as margens para implementar políticas tributárias mais progressivas, inclusive a consideração de impostos sobre o capital, o patrimônio e as heranças.

**Gráfico V.4**  
**Países selecionados: participação na renda total**  
**do 1% mais rico, em torno de 2010**  
 (Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Paris School of Economics, The World Top Incomes Database [on-line] <http://www.wid.world/>; para o Chile: T. Fairfield e M. Jorrot De Luis, “Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile”, *ICTD Working Paper*, Nº 175, 2015; para o Ecuador: L. Cano, “Income mobility in Ecuador: new evidence from personal income tax returns”, *UNU-WIDER Working Paper series*, Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento, 2014; para o México: R. Campos, E. Chávez e G. Esquivel, “Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible”, Prêmio Nacional de Finanças Públicas 2014, Cidade do México, Centro de Estudos das Finanças Públicas, 2014; e para o Brasil: P.H.G.F. Souza, M. Medeiros e F. Avila de Castro, “Top incomes in Brazil: Preliminary results”, *Economics Bulletin*, vol. 35, Nº 2, 2015.

**Nota:** As barras vermelhas correspondem a países da América Latina.

## C. Visibilizar a brecha de gênero

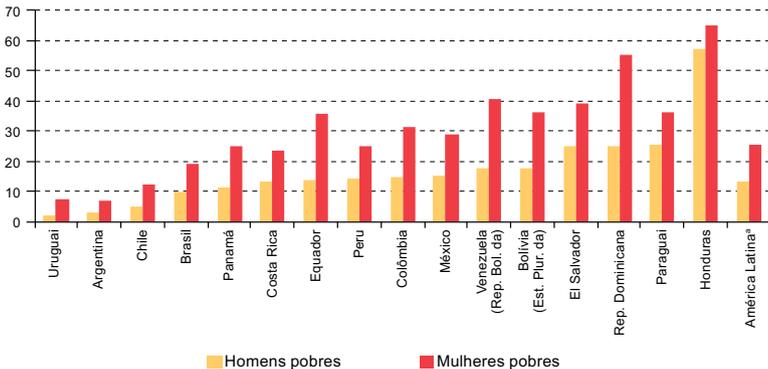
O Objetivo 5 dos ODS busca obter a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas; nele destacam-se a luta para erradicar toda forma de discriminação e o reconhecimento e a valorização do trabalho de cuidado não remunerado, avanços que contribuem para a autonomia feminina nas esferas pública e privada.

Um método para incorporar o gênero na análise da pobreza consiste em analisar as famílias chefiadas por mulheres em comparação com as chefiadas por homens. Considerando os domicílios com um só adulto<sup>6</sup>, as diferenças por sexo se tornam evidentes (veja o gráfico V.5). Em

<sup>6</sup> Consideram-se os domicílios com uma só pessoa entre 20 e 59 anos, que representam 21% dos domicílios da América Latina (16 países), variando entre 17% no Peru e 29% na República Dominicana. Dos adultos considerados, 57,7% são mulheres.

todos os países, a pobreza é mais alta entre as mulheres do que entre os homens que não compartilham o domicílio com outros adultos. Isto se deveria à menor renda das mulheres e à composição desses domicílios. Os domicílios de um só adulto masculino em geral são unipessoais e correspondem a pessoas em idade de trabalhar, enquanto os femininos se dividem entre monoparentais, unipessoais e estendidos em idade de trabalhar. A renda desses domicílios difere na média e no número de pessoas que devem sustentar (crianças e idosos) no caso dos monoparentais e estendidos.

**Gráfico V.5**  
**América Latina (16 países): pessoas pobres de 20 a 59 anos,**  
**por sexo, em domicílios de um só adulto,**  
**em torno de 2013**  
*(Em percentagens)*



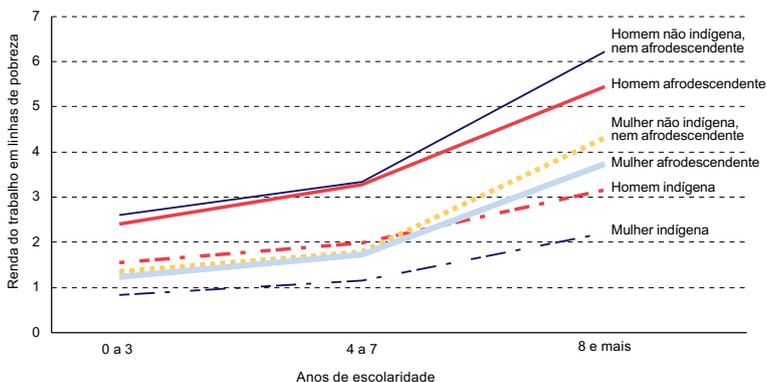
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

<sup>a</sup> Média ponderada.

A percentagem de mulheres sem renda própria triplica a dos homens em todos os países, o que se explica pelas diferenças na participação no mercado de trabalho. As brechas entre a renda de trabalho por sexo, que são significativas em grande parte dos países da região (CEPAL, 2014c), também contribuem para este resultado. Estas brechas se entrecruzam e potencializam com as desigualdades étnicas e raciais, que se traduzem numa especial desvantagem das mulheres afrodescendentes ou indígenas, em comparação com os homens não indígenas e não afrodescendentes (veja o gráfico V.6). Além disso, a carga global de trabalho é maior para

as mulheres do que para os homens. Independentemente da percentagem de renda que contribuem para suas famílias, as mulheres realizam um mínimo de 60% da carga total de trabalho não remunerado do casal.

**Gráfico V.6**  
**América Latina (8 países): renda mensal média do trabalho da população indígena, afrodescendente e não indígena, segundo a escolaridade e sexo, em torno de 2011**  
*(Em múltiplos da linha de pobreza de cada país)*



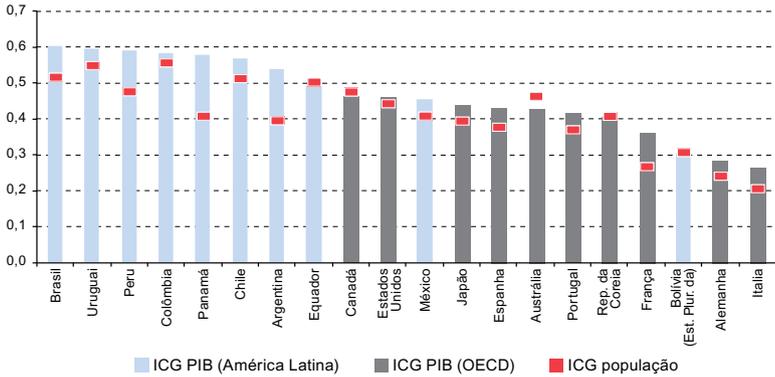
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056(CDS.1/3)), Santiago, 2015.

## D. As desigualdades territoriais limitam o desenvolvimento das pessoas

As desigualdades territoriais na região adotam duas formas. A primeira é uma acentuada concentração geográfica da população e da atividade econômica num número reduzido de lugares dentro de cada país, normalmente as principais áreas metropolitanas. Uma comparação com países selecionados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostra que os níveis de concentração espacial na região são muito elevados (veja o gráfico V.7)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> O índice de concentração geográfica do PIB corresponde à soma das diferenças entre a proporção de superfície e PIB da divisão administrativa maior (DAM) sobre o total do país em valores absolutos dividida por 2. O índice apresenta valores de 0 quando o produto e a superfície de todas as unidades subnacionais têm a mesma proporção sobre o país e tende a 1 quando as diferenças entre as proporções de produto e superfície de cada unidade subnacional são maiores.

**Gráfico V.7**  
**América Latina e OCDE (países selecionados):**  
**índice de concentração geográfica do PIB**  
**e da população, 2012**

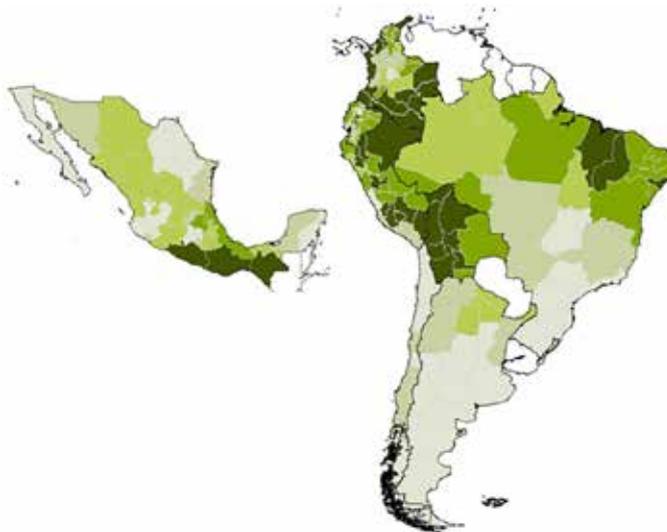


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/NV.671), Santiago, 2015.

A segunda característica são as elevadas brechas nas condições gerais de vida da população entre territórios. Um indicador de desenvolvimento territorial estimado para oito países e 182 entidades territoriais em 2010 permitia classificar as entidades territoriais em cinco grupos, denominados quintis, de menor a maior desenvolvimento (veja o mapa V.1). Alguns exemplos das disparidades dentro dos países são o Nordeste brasileiro, o Sudeste mexicano, as áreas andinas do Estado Plurinacional da Bolívia e do Peru, o Norte Grande argentino e o Sul chileno.

Em média, o quintil de mais baixo desenvolvimento tem seis anos menos de esperança de vida, uma taxa de mortalidade infantil três vezes mais alta e uma taxa de analfabetismo cinco vezes maior. A porcentagem de domicílios com acesso a computador é três vezes maior no quintil alto em relação ao baixo, enquanto a população rural representa 10% do primeiro e 45% do segundo. Dada a importância do lugar de nascimento de uma pessoa em suas perspectivas de desenvolvimento, a dimensão territorial deve ser incorporada nas agendas e estratégias nacionais.

**Mapa V.1**  
**América Latina (8 países e 182 entidades territoriais):**  
**indicador de desenvolvimento regional, 2010**



Alto    Médio alto    Médio    Médio baixo    Baixo

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe, 2015* (LC/W.671), Santiago, 2015.

**Nota:** Os limites geográficos que figuram neste mapa não implicam seu apoio ou aceitação oficial pelas Nações Unidas.

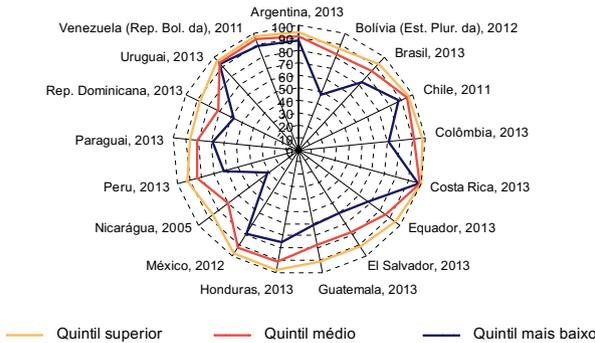
## **E. A deterioração ambiental também aumenta a desigualdade**

Uma das expressões da pobreza e da desigualdade é a maior vulnerabilidade dos pobres aos efeitos da deterioração ambiental devido à sua maior exposição a esses problemas, seu menor acesso a recursos e sua menor capacidade de utilizar efetivamente os mecanismos políticos (Downey, 2005; Martuzzi, Mitis e Forastière, 2010; Schoolman e Ma, 2012). Embora nos últimos 25 anos a região tenha avançado em matéria de provisão de serviços básicos, persistem problemas para chegar aos grupos mais pobres.

As carências em matéria de água e saneamento originam doenças gastrointestinais que continuam sendo uma causa significativa de morte e perda de anos de vida saudável, afetam a frequência e o desempenho escolar e se traduzem em dias de trabalho perdidos. Os domicílios sem água potável estão sujeitos a custos adicionais: a necessidade de

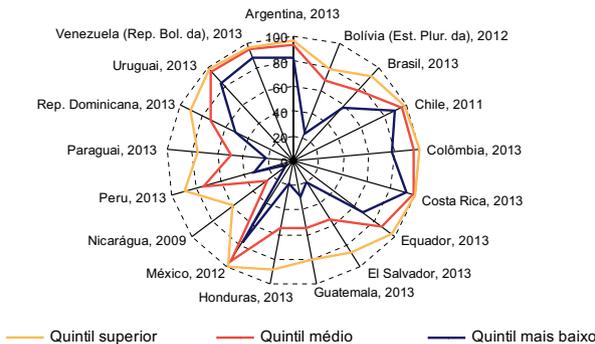
obter água de caminhões-pipa, efeitos negativos sobre a saúde e custos de oportunidade (como o tempo gasto para buscar água, que afeta particularmente as mulheres). Detectam-se diferenças relevantes no acesso à água encanada segundo quintis de renda (veja o gráfico V.8), assim como no acesso ao saneamento (veja o gráfico V.9).

**Gráfico V.8**  
**América Latina: domicílios com acesso a água encanada,**  
**por quintis de renda, em torno de 2012**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), base de dados Sociómetro-BID, com base nas pesquisas domiciliares dos respectivos países.

**Gráfico V.9**  
**América Latina: domicílios com acesso a serviços de saneamento**  
**melhorados, por quintis de renda, em torno de 2012**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), base de dados Sociómetro-BID, com base nas pesquisas domiciliares dos respectivos países [on-line] <http://www.iadb.org/en/research-and-data/tables,6882.html?indicator=3> [data de consulta: 17 de agosto de 2015].

A falta de acesso a fontes modernas de energia significa que muitos domicílios urbanos e rurais continuam recorrendo ao uso de combustíveis sólidos, que geram altos níveis de poluição atmosférica intradomiciliar, o que causa doenças e mortes por problemas respiratórios. A busca de combustíveis como a lenha tem um alto custo de oportunidade, especialmente para as mulheres e crianças, e impede ou restringe sua participação no mercado de trabalho ou sua frequência escolar (Kozulj, 2009).

As deficiências no transporte público dão lugar a sistemas urbanos ineficientes, já que os setores mais ricos recorrem a veículos privados (CEPAL, 2014d), o que ocasiona poluição atmosférica e congestionamento. Por outro lado, esses grupos são os que se beneficiam mais dos subsídios ao consumo de combustíveis fósseis e investimentos em infraestrutura para a mobilidade privada (CEPAL, 2014d).

Em termos setoriais, a mineração, a extração, o transporte e o processamento de hidrocarbonetos, as atividades agrícolas de ampla escala e o turismo de massa implicam grandes transformações dos ecossistemas. Isto afeta sobretudo as comunidades que dependem de modos tradicionais de subsistência e os povos indígenas, que são mais vulneráveis à contaminação da água por atividades de mineração ou uso de pesticidas. Estes grupos são também os mais diretamente prejudicados por fenômenos como o desmatamento e têm menor acesso a recursos políticos e institucionais (informação, participação e acesso à justiça) para defender seus interesses.

A mudança climática afetará de forma mais direta e significativa os mais pobres, que carecem de serviços básicos e de saúde, dependem mais dos recursos naturais como meio de subsistência e têm menor acesso à tecnologia e aos recursos financeiros necessários para a adaptação. Os domicílios mais afetados são também os que enfrentam mais dificuldades para recuperar-se das perdas, de modo que os desastres naturais têm impactos de longo prazo na saúde, educação, nutrição e produtividade e contribuem à persistência da pobreza e da desigualdade.

## F. As brechas estruturais nas economias do Caribe

Tal como ocorre nos outros países da região, as brechas estruturais restringem o desenvolvimento dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe: sua base produtiva e exportadora é pouco diversificada, tem fracos encadeamentos e é pouco inovadora (o gasto em pesquisa e desenvolvimento equivale apenas a 0,13% do PIB). A estas limitações acrescentam-se problemas sociais, como a elevada mortalidade materna, a disseminação do HIV (a maior depois da registrada na África), altas taxas de desemprego e taxas de desemprego feminino que duplicam as registradas na América Latina, assim como amplos focos de pobreza e vulnerabilidade. As especificidades dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe ampliam o peso das brechas financeira, ambiental, de transporte e conectividade (marítima e de telecomunicações) e aumentam sua exposição aos desastres naturais. No quadro V.1 pode-se observar que a sub-região do Caribe apresenta indicadores sociais e econômicos particularmente desfavoráveis.

Por sua posição geográfica, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe são particularmente vulneráveis aos efeitos da mudança climática. Esta região é uma das mais expostas aos desastres naturais: entre 1990 e 2014, registraram-se 328 desastres. Estes eventos provocam danos vultosos nos setores produtivos e atrasos no crescimento e bem-estar das populações afetadas, pois os setores mais vulneráveis (agricultura e turismo) geram 76% do PIB da região e grande parte do emprego. Este panorama exige a solidariedade da América Latina com o Caribe e políticas internacionais de apoio mais decididas.

**Quadro V.1**  
**Caribe: indicadores selecionados**  
*(Em percentagens)*

País	População que vive em assentamentos informais (2005)	População que vive a menos de cinco metros de elevação (2012)	População que vive abaixo da linha nacional de pobreza	Taxa de desemprego	Índice de conectividade do transporte marítimo de linha <sup>a</sup> (2014)	PIB per capita (2013) <i>(em dólares correntes)</i>
Antígua e Barbuda	47,9	15,5	18,3	10,2	4,1	13 342
Bahamas	...	23,55	12,5	14,0	26,7	22 312
Barbados	...	0,92	19,3	10,8	4,7	14 917
Belize	47,3	17,36	41,3	23,2	7,8	4 894
Dominica	...	3,05	28,8	14,0	1,6	7 175
Granada	59,0	1,92	37,7	24,9	4,5	7 890
Guiana	33,7	11,81	36,1	10,7	4,1	3 739
Jamaica	60,15	3,08	17,6	13,0	24,5	5 290
São Cristóvão e Névis	...	9,46	21,8	6,5	2,3	14 133
Santa Lúcia	11,9	0,84	28,8	21,2	4,6	7 328
São Vicente e Granadinas	0	0	37,5	18,8	3,9	6 486
Suriname	38,9	62,0	10,1	10,3	5,0	9 826
Trinidade e Tobago	...	...	17,0	5,9	17,3	18 373

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), "The Caribbean and the post-2015 sustainable development agenda", documento apresentado no Simpósio sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o Caribe no âmbito da agenda para o desenvolvimento pós-2015, Port of Spain, junho de 2015, inédito.

<sup>a</sup> O índice de conectividade do transporte marítimo de linha (*Linear Shipping Connectivity Index* (LSCI)) da UNCTAD reflete o grau de conectividade dos países às redes mundiais de transporte; inclui o número de navios, a capacidade de transporte de seus contêineres, o tamanho das embarcações, o número de serviços oferecidos e a quantidade de empresas que administram embarcações com contêineres nos portos de um país. O valor máximo deste índice é 100.

## **VI. Um grande impulso ambiental para a igualdade e a sustentabilidade do desenvolvimento**

Para atingir os objetivos de uma agenda para 2030 concentrada na igualdade, é necessária a implementação de políticas econômicas, industriais, sociais e ambientais alinhadas com a mudança estrutural progressiva. As instituições e as políticas públicas devem ser articuladas em torno de um grande impulso ambiental transformador da estrutura produtiva, que complemente a incorporação de progresso técnico, sustentabilidade e igualdade.

A implementação e concretização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável requer uma atuação em três âmbitos, resumidos no quadro VI.1: a governança internacional para a produção de bens públicos globais, a cooperação e a contribuição regional ao debate mundial e as políticas públicas nacionais, em particular as macroeconômicas, sociais, industriais e ambientais.

**Quadro VI.1**

**Propostas de políticas para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**

Âmbito	Políticas
Criação de bens públicos globais	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Maior correlação entre o peso dos países em desenvolvimento na economia mundial e sua representação e poder de decisão nas instituições financeiras internacionais.</li> <li>ii) Coordenação de políticas fiscais focalizadas em investimentos ambientais para dar um viés expansivo à economia mundial e sustentar o emprego.</li> <li>iii) Coordenação de políticas cambiais e financeiras para reduzir os desequilíbrios comerciais e a volatilidade mediante a reformulação da arquitetura financeira.</li> <li>iv) Coordenação internacional para reduzir a evasão e a elusão fiscal.</li> <li>v) Criação de fundos para adaptação e transferência de tecnologias ambientais.</li> <li>vi) Difusão de padrões e etiquetas ambientais para promover o comércio de bens menos intensivos em carbono.</li> <li>vii) Ajuste das regras mundiais de comércio e investimento para torná-las mais compatíveis com os ODS.</li> <li>viii) Participação proativa no debate sobre governança da Internet e da informação.</li> </ul>
Fortalecer a contribuição regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Criação ou expansão das redes de segurança financeira (Fundo Latino-Americano de Reservas - FLAR, bancos regionais de desenvolvimento, sistema de pagamentos compensados).</li> <li>ii) Aplicação de padrões fiscais, sociais e ambientais comuns para evitar a concorrência predatória no comércio internacional e nos investimentos estrangeiros.</li> <li>iii) Criação de um mercado comum digital.</li> <li>iv) Desenvolvimento de cadeias regionais de valor em bens e serviços ambientais.</li> <li>v) Estabelecimento de um fundo regional para a compra e o licenciamento de patentes.</li> <li>vi) Criação de um fundo de resiliência e alívio da dívida dos países do Caribe.</li> </ul>
Estratégias e políticas nacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Espaço fiscal e planejamento plurianual para proteger e impulsionar o investimento público.</li> <li>ii) Política monetária que atribua igual prioridade à estabilidade nominal e à financeira.</li> <li>iii) Política macroprudencial no âmbito externo, especialmente em tempos de grande liquidez.</li> <li>iv) Cidades inteligentes: expansão do sistema público de transporte e integração social.</li> <li>v) Aumento da participação das energias limpas na matriz energética.</li> <li>vi) Desenvolvimento de capacidades tecnológicas em tecnologias limpas.</li> <li>vii) Criação de centros científicos de avaliação, apoio à implementação e acompanhamento das contribuições nacionais previstas e determinadas (INDC).</li> <li>viii) Eliminação gradual dos subsídios aos combustíveis fósseis.</li> <li>ix) Impostos sobre setores e atividades com uso intensivo de carbono.</li> <li>x) Incorporação dos custos ambientais no custo dos créditos bancários.</li> <li>xi) Proteção social universal.</li> <li>xii) Cobertura universal em saúde e educação.</li> </ul>

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

## **A. Governança para criar bens públicos globais**

### **1. Mudar o sistema financeiro internacional**

O debate sobre a governança deve reconhecer o papel dos países em desenvolvimento e suas instituições na reforma da arquitetura financeira internacional. É preciso haver uma maior representatividade e participação efetiva desses países nas discussões para reformar essa arquitetura e nas instâncias de governança resultantes. A arquitetura financeira internacional é governada por um pequeno grupo de países desenvolvidos (Grupo dos Sete - G7) ou por um multilateralismo de elite que goza de maior influência por sua cota de participação, direitos de voto e tomada de decisões nos organismos internacionais. Os países em desenvolvimento e seus organismos regionais desempenham um papel menor.

A mobilização de recursos para o desenvolvimento também é obstaculizada pelos fluxos ilícitos que saem dos países em desenvolvimento e pelos grandes estoques de liquidez mantidos nos paraísos fiscais (OCDE, 2013; Global Financial Integrity, 2015). O combate a esses fluxos ilícitos e a regulamentação dos paraísos fiscais podem abrir importante fontes de financiamento. Iniciativas como o plano de ação sobre a erosão da base fiscal e a transferência de lucros, com que se busca regular as práticas tributárias das multinacionais e evitar a evasão possibilitada pela manipulação dos preços de transferência e pela arbitragem tributária, complementam esses esforços.

### **2. A segurança climática e a implementação do Acordo de Paris de 2015**

O Acordo de Paris, aprovado no vigésimo primeiro período de sessões da Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP21), em 2015, foi um passo positivo na construção de uma nova governança ambiental. Dado que 185 países assumiram compromissos de contribuições previstas e determinadas em nível nacional (INDC), praticamente todas as emissões mundiais de

gases de efeito estufa estão cobertas<sup>8</sup>. O reconhecimento da gravidade do problema se reflete no objetivo de limitar o aumento da temperatura a menos de 2° C (até mesmo 1,5° C) em relação ao nível pré-industrial. Estabelece-se também a aspiração de que até 2050 as emissões sejam compensadas com absorções, isto é, se alcance a neutralidade em carbono.

Este acordo universal que envolve compromissos de todos os países, reconhecendo suas diferentes capacidades, expressa a passagem do regime marcadamente diferenciado do Protocolo de Kyoto para um regime em que todos devem fazer reduções conforme seu grau de desenvolvimento. Além disso, ampliam-se os fundos de assistência aos países em desenvolvimento para a mitigação e adaptação e enfatiza-se a necessidade de transferir e construir capacidades tecnológicas e institucionais.

No entanto, o Acordo tem aspectos que devem ser reformados. Em primeiro lugar, as contribuições previstas e determinadas em nível nacional são estabelecidas mediante leis nacionais, sem compromissos internacionais que impliquem sanções. Segundo, a soma das metas nacionais é insuficiente frente ao objetivo de evitar um aumento de 2° C da temperatura global em relação à era pré-industrial. Terceiro, embora se mencione a importância da adaptação e das perdas e danos ocasionados pelo aquecimento global, não se estabelecem mecanismos de compensação nem compromissos de adaptação. Quarto, os fundos climáticos são recursos etiquetados, não adicionais à assistência oficial para o desenvolvimento (AOD). Finalmente, estão pendentes medidas importantes na governança ambiental, como os impostos sobre as emissões de carbono (*carbon taxes*) e a rotulagem de bens menos poluentes para orientar o consumidor.

### **3. Aperfeiçoar as regras de comércio e propriedade intelectual**

A governança ambiental deve ser discutida no âmbito mais amplo de uma governança para o desenvolvimento. Os governos dos países emergentes dificilmente implementarão mudanças nos padrões

---

<sup>8</sup> Há dois processos em curso. O primeiro se originou em 2010 com base nas decisões tomadas na COP16 e seguintes, em que alguns países em desenvolvimento (Brasil, Chile, Costa Rica e México, na região) assumiram compromissos de mitigação que vencem em 2020. Além disso, como parte do Acordo de Paris, quase todos os países (exceto, na região, Nicarágua e Panamá, segundo informação de janeiro de 2016) assumiram compromissos que vigoram a partir de 2020 e serão revisados de forma periódica, para torná-los gradualmente mais estritos. A primeira revisão das contribuições previstas e determinadas em nível nacional, antes de sua entrada em vigor, será em 2018.

produtivos se isto comprometer suas possibilidades de crescimento e emprego. Isto enfatiza a necessidade de uma maior coerência dos regimes internacionais (trabalhistas, ambientais, de saúde pública e comerciais, entre outros) com as ações dos governos para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris. Os acordos de comércio, mais que limitar, devem fortalecer as capacidades nacionais de incorporar tecnologias e atividades conducentes ao grande impulso ambiental.

Para criar capacidades, são necessários novos instrumentos destinados a facilitar o acesso à tecnologia por parte das firmas locais, em particular as de menor tamanho. Um deles é o estabelecimento de um fundo que compre e libere patentes relevantes do ponto de vista da sustentabilidade. Essa redução dos custos de aquisição de tecnologia pode ter um grande efeito se for realizada num mercado regional integrado. Esta iniciativa deve ser acolhida pelas instituições regionais e sua implementação pode receber insumos positivos das experiências dos fundos públicos ou privados que adquirem patentes e as licenciam para seus membros, o que reduz os custos de transação e litígios.

#### **4. Participar na revolução dos dados e na governança da Internet**

Os cidadãos, as empresas e os governos da região estão imersos na experimentação e adaptação a um ecossistema de dados em rede mais completos e oportunos, que permite melhorar as decisões e aumentar a transparência de seus efeitos.

Em novembro de 2014, a pedido do Secretário-Geral das Nações Unidas, o Grupo Assessor de Peritos Independentes sobre a Revolução dos Dados para o Desenvolvimento Sustentável propôs a elaboração de princípios e padrões globais; para tanto, é necessário aproximar e reunir os dados procedentes das esferas pública e privada e da sociedade civil. A fim de avançar no acompanhamento e avaliação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, as Nações Unidas trabalham para que as partes interessadas criem uma aliança mundial para dados de desenvolvimento sustentável e impulsionam o desenvolvimento de mecanismos que permitam aos países mais atrasados o acesso aos grandes dados, evitando o surgimento de uma nova brecha digital. Isto é particularmente importante se considerarmos o escasso peso das regiões em desenvolvimento no acervo de dados armazenados, em que (segundo informação de 2012) os Estados Unidos e a Europa Ocidental

contavam com 51%, cifra que aumenta para 64% se acrescentarmos a China (CEPAL, 2015a). O pleno aproveitamento da revolução dos dados e das possibilidades abertas pela Internet das coisas implica uma governança eficaz da Internet, que leve em conta as formas como se cria, acessa, utiliza e compartilha a informação e o conhecimento. Apesar da crença de que a Internet está desregulamentada e da persistente dificuldade para a aplicação de normas, a rede está sujeita a políticas, mecanismos de autorregulação e acordos entre a indústria e os governos que tornam possível seu funcionamento. Benkler (2000) propõe um esquema para identificar as questões que compõem a governança da Internet, ordenado em três camadas.

A primeira refere-se à infraestrutura de telecomunicações e à gestão das redes IP (manejo dos cabos terrestres e submarinos, satélites, sistemas de comunicação sem fio e pontos de intercâmbio de tráfego, IXP). A camada lógica, a segunda, corresponde à administração dos protocolos e identificadores únicos da Internet, incluindo os servidores-raiz, os nomes de domínio e os endereços IP. A terceira camada refere-se ao conteúdo transmitido e às atividades realizadas mediante a Internet, como o comércio, a comunicação, a educação, a gestão da saúde e o entretenimento que, por sua vez, têm fortes efeitos econômicos, sociais e culturais.

Nas decisões sobre a governança da Internet, incluindo suas camadas física e lógica, deve-se levar em conta a velocidade e a convergência da mudança tecnológica, a eliminação de barreiras físicas e geográficas e a descentralização da informação e dos dados (Masters, 2014). Apesar de alguns países da região, como o Brasil, terem sido líderes em abrir debates e impulsionar modelos mais equilibrados nesta discussão, a participação da maioria deles é incipiente. A região dispõe de uma plataforma para discutir e estabelecer posições nesta matéria na Agenda Digital para a América Latina e o Caribe (eLAC2018), que foi aprovada por 18 países em 2015. O grupo de trabalho multissetorial sobre o tema foi um dos mais ativos na década de vigência deste instrumento e suas versões anteriores. De um ponto de vista estratégico, os governos da região devem avançar na compreensão do que está em jogo, definir posições e coordená-las para superar seu escasso peso no atual modelo de governança.

## **B. Consolidar a contribuição regional**

Na região há uma longa experiência e um amplo desenvolvimento institucional de coordenação e cooperação regional. A implementação e o aperfeiçoamento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS se potencializariam se essas capacidades fossem aproveitadas.

### **1. Fortalecer a rede de segurança financeira**

A cooperação e integração financeira regional pode cumprir um papel relevante e complementar a arquitetura financeira mundial. Um exemplo é a ampliação do Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR), que implica uma agenda de coordenação entre os países. Um fundo de reservas regional de maior alcance quanto a seus membros e seu capital seria uma contribuição importante para a estabilidade financeira regional. Esta proposta é viável e se sustenta no fato de que os problemas do balanço de pagamentos e as crises que os países da região enfrentam não são necessariamente simultâneos.

Outras áreas em que se exige a cooperação entre os países da região são o impulso ao intercâmbio comercial bilateral nas moedas dos países que intervêm na relação (como ocorre entre a Argentina e o Brasil), a expansão de um sistema bancário regional de desenvolvimento mediante a criação de novas entidades, como o Banco do Sul, e o fortalecimento das existentes (Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF)), a utilização de trocas (*swaps*) de moedas com os principais parceiros comerciais e a emissão de seguros de câmbio em contextos de aumento da demanda de divisas por motivos especulativos.

Para melhorar a mobilização interna de recursos para o desenvolvimento, é necessário avançar no âmbito regional em uma maior cooperação fiscal e tributária, a fim de controlar a evasão, a elisão e os fluxos ilícitos. Com relação à atração de investimento estrangeiro direto, deve-se evitar um nivelamento por baixo (*race to the bottom*) em matéria fiscal entre países. Uma concorrência desse tipo, assim como as que podem acontecer em matéria ambiental e de padrões de trabalho, enfraquece as posições negociadoras dos países num jogo de soma negativa.

## 2. Avançar na integração regional

O espaço regional é crucial para a diversificação produtiva e exportadora, pois é o mais relevante para as exportações manufatureiras, o que absorve o maior número de produtos exportados e o que é abastecido pelo maior número de empresas exportadoras. Além disso, é o espaço natural para a criação de encadeamentos produtivos, aproveitando a proximidade geográfica e a complementaridade entre as economias nacionais (CEPAL, 2014e, 2014f e 2014g).

No complexo cenário enfrentado pela região, a retomada da agenda de integração econômica adquire ainda maior urgência. O renovado interesse manifestado por membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em explorar opções de trabalho conjunto com a Aliança do Pacífico pode ser um importante catalisador desse processo.

São necessárias regras comuns em matéria de comércio e investimento. Quanto maior a fragmentação normativa, mais elevados os custos de transação que as empresas enfrentarão, particularmente as PME. Avançar na gradual harmonização ou reconhecimento mútuo de padrões técnicos, sanitários e ambientais (não só dentro dos mecanismos de integração, mas também entre eles) seria uma valiosa contribuição para o comércio e a integração produtiva intrarregional.

A mesma lógica se aplica à área de facilitação do comércio. Segundo informações de 2015 sobre 19 países da região, em todos eles foram registrados avanços significativos (CEPAL, 2015b). O impacto desses avanços seria maior se fossem coordenados no âmbito regional ou ao menos sub-regional. Por exemplo, para aumentar a fluidez das cadeias de valor regionais, é mais eficiente estabelecer entre vários países os critérios que uma empresa deve cumprir para ser considerada um operador autorizado ou o conteúdo que devem ter as resoluções antecipadas. Além disso, os procedimentos para garantir a plena interoperacionalidade dos guichês únicos nacionais de comércio exterior requerem uma coordenação regional ou sub-regional.

A possibilidade de acumular origem entre vários países promove a integração produtiva. Este tipo de mecanismo já opera nos esquemas sub-regionais de integração, mas nem sempre existe entre países membros de diversos esquemas. Avançar nesta linha seria uma contribuição para a integração produtiva em escala regional, não só sub-regional.

A política industrial na região foi formulada e implementada tradicionalmente com uma ótica que privilegia os objetivos nacionais; é necessário avançar na formulação de políticas industriais com componentes plurinacionais. Certamente, a coordenação das políticas industriais nacionais apresenta desafios políticos, técnicos e até mesmo orçamentários. Por isso, estas iniciativas devem ser graduais e aproximativas. Dois âmbitos nos quais inicialmente os esforços poderiam se concentrar são o apoio à internacionalização das PME e o desenvolvimento das infraestruturas de transporte, logística, energia e telecomunicações (incluindo a banda larga). Em todos estes âmbitos há iniciativas plurinacionais relevantes, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) —fórum técnico para temas relacionados com o planejamento da integração física regional do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)—, o Projeto Mesoamérica e o Sistema de Interconexão Elétrica Andina. No entanto, é necessário acelerar a execução dos projetos prioritários.

### **3. Criar um mercado único digital**

Do ponto de vista regional, um objetivo estratégico urgente é a criação de um mercado comum digital. A redução das barreiras transfronteiriças facilitaria o acesso e a distribuição de bens e serviços digitais, aumentando a qualidade da oferta e reduzindo os custos de acesso com base no aproveitamento de economias de escala e de rede. Para construir esse mercado único, é necessário incentivar a expansão da infraestrutura de telecomunicações, reduzir a complexidade normativa e regulatória, harmonizar critérios em matéria de segurança, privacidade, padrões, tráfego de dados e cargas tributárias e diminuir os custos de transação dos intercâmbios intrarregionais de bens.

Este esforço de médio prazo pode ser dinamizado se forem obtidos resultados no curto prazo em temas que estão sendo considerados na região, como a construção de um anel continental de fibra ótica e a instalação de cabos submarinos para outras regiões, a eliminação do *roaming* por itinerância de dados e a harmonização das políticas de atribuição do espectro radioelétrico. A criação do mercado comum digital pode basear-se em desenvolvimentos institucionais nacionais e regionais que raramente estão presentes em outras áreas, destacando-se

o papel da Agenda Digital para a América Latina e o Caribe (eLAC2018) e a Declaração da Cidade do México, aprovadas na Quinta Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe, em agosto de 2015, nas quais se reconhece a necessidade de avançar rumo a este objetivo.

## **C. Políticas nacionais para a mudança estrutural progressiva**

### **1. Redefinir a política macroeconômica**

Na visão de macroeconomia propugnada pela CEPAL, considera-se que, para a articulação do curto e do longo prazo, são necessárias políticas focadas não só na gestão do nível da demanda agregada, mas também em sua composição, e se presta atenção aos efeitos da financeirização na gestão macroeconômica (CEPAL, 2010a e 2012).

A política fiscal é o instrumento anticíclico por excelência e não deve se limitar ao controle das contas públicas. Aumentar o espaço fiscal em épocas de auge e usá-lo nos períodos adversos não só estabiliza o PIB, mas permite alcançar uma taxa média de crescimento maior, já que o efeito expansivo ao usar o espaço fiscal (gasto) supera a redução do crescimento gerada no momento de criá-lo (o efeito da poupança sobre o PIB no período de auge é quase zero). Em segundo lugar, não adotar políticas anticíclicas e fazer um ajuste de maneira pró-cíclica no período de baixa do ciclo conduz ao que poderia ser considerado “o pior dos mundos”, já que o ajuste teria um impacto mais negativo. O espaço fiscal obtido deve ser usado para proteger o investimento público e atrair o investimento privado para os objetivos de desenvolvimento.

As políticas fiscais devem fortalecer sua dimensão redistributiva. O seguro-desemprego e os ajustes automáticos por inflação dos benefícios e das pensões dos setores mais vulneráveis contribuem para sustentar os níveis de consumo nos períodos de baixa do ciclo e reduzem a desigualdade. O tributo anticíclico por excelência é o imposto de renda, mas também se incluem neste item os impostos sobre a renda da exploração de recursos naturais (CEPAL, 2012). É crucial criar fundos de poupança e investimento intergeracionais e fundos de estabilização (como fizeram Brasil, Chile, México, Peru, Trinidad e Tobago e República

Bolivariana da Venezuela) e atualizar os marcos tributários para aumentar a progressividade da participação do Estado nas rendas extraordinárias nos períodos de auge de preços (Altomonte e Sánchez, 2015).

A política fiscal deve ser articulada com as políticas industrial, tecnológica e ambiental, mudando a rentabilidade entre setores, internalizando externalidades e cuidando dos recursos não renováveis. Uma medida difícil, mas necessária, é reduzir paulatinamente os subsídios ao consumo de combustíveis fósseis e implementar impostos ambientais. O financiamento subsidiado com recursos fiscais para o desenvolvimento de atividades vinculadas ao abastecimento de energia de fontes renováveis é outro instrumento que deve ser considerado. A isso a CEPAL se refere quando defende um keynesianismo ambiental, isto é, o estabelecimento de estímulos fiscais que sustentem o nível de atividade e ao mesmo tempo favoreçam processos de baixo carbono.

O desafio para os bancos centrais é articular as políticas monetária e cambial de maneira que a busca da estabilidade nominal não se traduza em valorização excessiva da taxa de câmbio ou que a busca pela competitividade cambial não acelere a inflação ou comprometa a distribuição da renda. A capacidade efetiva de utilizar a política cambial para amortecer os efeitos dos ciclos financeiros internacionais é função do estoque de reservas internacionais. Para que uma política cambial anticíclica que promova certa estabilidade da cotação não dependa de grandes movimentos das taxas de juros ou das reservas do banco central, é preciso desenvolver novos instrumentos para administrar a taxa de câmbio.

Com a política macroprudencial, busca-se regular e manter a estabilidade do sistema financeiro no nível agregado mediante a minimização do risco sistêmico. Isto leva a reduzir a emergência de estruturas financeiras frágeis, vigiar as contrações excessivas nos balanços das instituições financeiras e evitar que os fluxos externos se convertam em fonte de instabilidade. Num contexto de predomínio do balanço de pagamentos e abertura financeira, é necessário hierarquizar o papel macroeconômico da regulamentação dos movimentos transfronteiriços de capital. A regulamentação pode ser aplicada às entradas e saídas de capitais e abrange medidas de regulação de preços (por exemplo, impostos sobre investimentos de carteira realizados por não residentes ou impostos sobre a compra de ativos externos realizada por residentes) e de quantidades (restrições ou limites às entradas e saídas de capitais,

requisitos de depósito, exigência de licenças especiais para a entrada de investimento estrangeiro direto e outras transações financeiras). Tão importante quanto a eficácia desta regulamentação é a gestão da composição dos fluxos e seu impacto nos balanços setoriais.

## **2. Ampliar a proteção social para a igualdade**

A nova agenda de desenvolvimento representa uma oportunidade para assumir compromissos mais sólidos de erradicação da pobreza, diminuição da desigualdade e construção de sistemas de proteção social universais.

Existe um amplo espectro de políticas para o fortalecimento dos mercados de trabalho a favor de uma maior igualdade. Entre elas, destacam-se: o impulso à formalização do mercado de trabalho; o aumento do salário mínimo, a consolidação do seguro-desemprego e o fortalecimento das instâncias de negociação coletiva e diálogo social para reduzir a dispersão salarial e a jornada de trabalho; o asseguramento da associação e da liberdade sindical; a erradicação da discriminação, do trabalho infantil e do trabalho forçado; o estabelecimento de sistemas públicos nacionais de emprego; o impulso à autonomia econômica das mulheres mediante políticas de apoio na busca de emprego e capacitação, normas e programas que promovam a igualdade de oportunidades e eliminem a discriminação salarial; a consolidação dos sistemas nacionais ou redes de cuidado; e a articulação dos sistemas de capacitação com os de educação.

É necessário resguardar os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos povos indígenas e das populações afrodescendentes. O compromisso com os primeiros deve se expressar na dotação dos recursos necessários para implementar a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e dar pleno cumprimento ao Convênio sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989 (número 169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nos 15 países da região que o ratificaram. Além disso, deve-se apoiar o cumprimento dos compromissos assumidos na Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância (Antón e outros, 2009; Hopenhayn, Bello e Miranda, 2006).

Uma política de proteção social sustentável no longo prazo tem que estar estreitamente associada à construção de capacidades e a uma inserção no mercado de trabalho com direitos. A ideia de que “a questão social

não se limita à área social” é mais válida do que nunca numa economia internacional globalizada em que, para sustentar o emprego, se exigem trabalhadores capazes de reinserir-se rapidamente nas novas atividades impostas pela aceleração do progresso técnico. A universalização dos benefícios, que atua como uma rede de segurança para o trabalhador, e sua capacitação e treinamento são componentes essenciais de uma nova economia mais exposta às flutuações dos mercados e aos choques tecnológicos. Para isso, é preciso contar com novas instituições e pactos de longo prazo entre trabalhadores e empresários.

### **3. Implementar políticas industriais focadas no meio ambiente**

A mudança estrutural progressiva implica que a economia avance por uma trajetória de crescimento de baixo carbono, com o desacoplamento entre a produção e as emissões. Isto demanda o desenvolvimento de capacidades tecnológicas e inovações com foco na sustentabilidade. O grande impulso ambiental é um esforço concentrado de investimentos coordenados para redefinir os padrões de produção e consumo, com base na aprendizagem e na inovação. Embora possam ser difíceis de implementar (sobretudo para as PME), as inovações ambientais podem transformar-se em ativos competitivos: são regulamentações que acabam favorecendo a competitividade. Por isso, a CEPAL considera que a problemática ambiental abre uma grande oportunidade para uma transformação tecnológica e produtiva que seja a base da geração de empregos de qualidade. A criação de centros nacionais de análise, acompanhamento e avaliação da implementação dos compromissos de contribuições previstas e determinadas no nível nacional facilitaria a consecução destes objetivos.

O setor energético desempenhará um papel importante na redefinição do estilo de desenvolvimento. A região tem vantagens na geração de energias renováveis, particularmente hidráulica, solar e eólica em terra. Embora os custos de algumas delas já sejam inferiores aos das energias convencionais, persiste o desafio de reduzir sua intermitência para torná-las confiáveis como energias de base. Um apoio mais decidido à incorporação das energias renováveis mediante a redução dos subsídios para as energias fósseis, os impostos sobre a emissão de carbono e as adequações regulatórias para a compra, geração e transmissão facilitaria uma adoção mais rápida de fontes mais limpas. As energias renováveis

também têm o potencial de gerar encadeamentos produtivos para trás, como aconteceu com a energia solar e a geotérmica.

Novas oportunidades de diversificação produtiva surgem da aplicação das tecnologias da informação na produção e do aumento da densidade do tecido industrial ao redefinir as tecnologias em uso e a matriz energética. Alguns exemplos são a gestão de cidades inteligentes, a expansão do transporte de massa, o processamento da biodiversidade, o desenvolvimento dos biomateriais e da bioeconomia, os produtos com etiquetas ambientais e a produção de energias renováveis, com o consequente desenvolvimento de suas cadeias de valor.

Para aproveitar o potencial da bioeconomia, é necessário:

- i) desenvolver marcos regulatórios em âmbitos como a biossegurança e os biorriscos, a proteção da biodiversidade e o acesso aos recursos genéticos;
- ii) articular políticas de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D+I) nas áreas de energia limpa, aplicação da biotecnologia na agricultura e na saúde humana e animal, no desenvolvimento agrícola de baixo carbono e nos pagamentos por serviços ambientais; e
- iii) fomentar as PME de base bioeconômica mediante a criação de capacidades, a redução de barreiras de entrada a mercados concentrados e o financiamento.

Os estímulos ao cuidado ambiental devem abranger o setor financeiro, aumentando o uso de instrumentos como as avaliações de risco ambiental nas carteiras de investimento (por exemplo, índices de risco carbônico e ativos improdutivos (*stranded assets*)), fundos de capital de risco (como os fundos climáticos internacionais), garantias (como as que se utilizam em algumas cooperações financeiras bilaterais para investimentos climáticos) e seguros (como os que operam no Caribe), assim como incluir o redirecionamento de investimentos para setores de longa maturação, como os de infraestrutura.

O esforço de coordenação implícito no grande impulso ambiental exige uma nova geração de políticas e um novo sistema institucional. Em primeiro lugar, é necessário formular políticas cuja implementação seja possível com as capacidades institucionais das quais dispõem os países ou que possam ser desenvolvidas no curto prazo. Em segundo lugar, as políticas devem ser encaradas de uma perspectiva mais operacional, na qual os enfoques de cadeia produtiva facilitem a interação com o setor empresarial, a incorporação da dimensão territorial e a articulação entre setores. Em terceiro lugar, a dinâmica empresarial exige a implementação

de políticas de defesa da concorrência combinadas com instituições orientadas a fortalecer boas práticas na gestão das empresas, que protejam os interesses dos investidores internos e externos e diminuam a corrupção.

Na experiência da região, destacam-se cinco princípios que devem permear as políticas industriais: adequação às capacidades institucionais, continuidade, flexibilidade, envolvimento dos interessados e assunção dos custos associados à mudança.

## **D. Conclusão: rumo ao grande impulso ambiental**

Nos próximos anos, a economia mundial enfrentará um período difícil, o que deve ser devidamente considerado nas propostas de políticas. Embora o desafio seja enorme, efeitos de sinergia permitiriam que os avanços em uma direção reforçassem os processos positivos emergentes em outras. Em matéria de políticas, enfrentaremos duas ameaças sérias: a vulnerabilidade externa e as tensões na frente social.

O grande impulso ambiental será intensivo em investimentos e tecnologia, o que resultará em elevadas importações que poderiam frear o crescimento e comprometer o emprego. Por esse motivo, é fundamental internalizar parte dos processos produtivos e as habilidades e capacidades que estes requerem e abrir espaços para as exportações da região a fim de evitar pressões sobre a conta corrente. Uma boa gestão da taxa de câmbio real apoiaria a obtenção deste equilíbrio, mas não substitui a política industrial. Uma atitude mais proativa dos países nos acordos regionais de comércio e de pagamentos também contribuiria para reduzir a vulnerabilidade externa.

Outro objetivo que estará em tensão é o da igualdade, pois haverá fortes pressões para reduzir o gasto social. Por isso, são importantes as políticas para consolidar os avanços sociais. Uma proteção social universal estabeleceria um piso de demanda agregada que seria também um mecanismo anticíclico, ao mesmo tempo em que o acesso universal à educação e à saúde teria impactos positivos na produtividade. Sem a proteção social será mais difícil que as pessoas sustentem ou melhorem sua inserção em mercados de trabalho que estão sob permanentes choques tecnológicos. A proteção social não é um obstáculo ao desenvolvimento. Neste sentido, não devemos esquecer a frase de Schumpeter (1942) de que os veículos viajam mais rápido por terem freios do que se não os tivessem.



## **Epílogo**

### **Coalizões e pactos para um novo estilo de desenvolvimento**

As políticas para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável requerem um novo estilo de desenvolvimento: uma mudança estrutural progressiva concentrada na igualdade e na sustentabilidade ambiental e com base em coalizões sociais e pactos para a governança mundial, regional e nacional. Esta mudança exige uma visão de longo prazo e uma nova correlação de forças sociais e políticas. No âmbito mundial, o novo estilo de desenvolvimento exige bens públicos globais, como a estabilidade do crescimento para o pleno emprego e o cuidado do meio ambiente, aproveitando as oportunidades oferecidas pela quarta revolução industrial e tecnológica. Para avançar nesse novo estilo de desenvolvimento, é preciso estabelecer quatro mecanismos de governança e articular as coalizões políticas para sustentá-los:

- i) Uma coordenação internacional das economias que favoreça a expansão sustentada do investimento, com base em políticas fiscais que priorizem projetos de baixo carbono e maior eficiência energética (keynesianismo ambiental global).
- ii) Uma nova arquitetura financeira internacional que reduza a volatilidade real e de preços e avance na reforma do sistema monetário internacional.
- iii) Uma governança multilateral do comércio e da tecnologia que facilite e amplie o acesso a tecnologias e financiamento para o desacoplamento entre o crescimento e o impacto ambiental, reduzindo as assimetrias entre países e regiões.
- iv) Uma governança compartilhada dos componentes essenciais da economia digital no âmbito global e regional.

Há uma forte convergência entre o keynesianismo ambiental global e o desenvolvimento econômico. A nova governança do comércio internacional e dos direitos de propriedade intelectual deve basear-se numa crescente apropriação das tecnologias e processos produtivos de baixo carbono pelas economias em desenvolvimento. A adaptação frente aos impactos da mudança ambiental e a mitigação devem estar associadas a um aumento das capacidades endógenas (humanas e tecnológicas) dos países para superar seus limites ao desenvolvimento sem comprometer o equilíbrio externo.

No âmbito interno, é necessário universalizar a proteção social e a provisão de serviços de educação e saúde para gerar respostas proativas (não só defensivas) diante da incerteza própria da globalização e da revolução tecnológica. Hoje existe uma maior compreensão dos atores públicos e privados sobre a importância de contar com uma renda mínima cidadã que proporcione estabilidade social diante de uma inevitável transição para a robótica, com seus fortes impactos negativos sobre o emprego. A universalização de direitos é um incentivo poderoso para a ampliação da aliança a favor de um novo estilo, mas seria uma promessa vã sem aumentos sustentados da produtividade e da competitividade.

As empresas do novo estilo de desenvolvimento surgirão da redefinição dos incentivos econômicos às atividades de baixo carbono e dos esforços de mitigação, que (em resposta a tais incentivos) deverão reorientar seus investimentos. Neste contexto, é possível uma grande expansão schumpeteriana nas frentes de acumulação abertas pela dinâmica tecnológica e pela proteção do meio ambiente (o grande impulso ambiental).

As expectativas, projetos e declarações do vigésimo primeiro período de sessões da Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP21), onde falaram os governos, e a recente reunião do Fórum Econômico Mundial realizada em Davos (Suíça) no início de 2016, concentrada na análise dos efeitos da quarta revolução industrial impulsionada pelas empresas, refletem a convergência entre os temas de crescimento, produtividade, emprego e desenvolvimento com foco no cuidado do meio ambiente e nos recursos comuns. Porém, há obstáculos que tornam difícil avançar na construção das alianças requeridas.

Em primeiro lugar, a implementação do Acordo de Paris pode se chocar com as restrições impostas pelos acordos bilaterais e regionais

de comércio e investimento, inclusive algumas normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em segundo lugar, é necessário ampliar a margem de manobra dos Estados, reduzida pela desregulamentação dos movimentos de capital que ameaçam a estabilidade do crescimento e das moedas. Em terceiro lugar, as dificuldades para o estabelecimento de alianças internas não são menores do que as que travam a construção de bens públicos globais. A mais evidente é o contraste entre a necessidade de políticas de longo prazo e o horizonte de curto prazo que predomina em muitos atores relevantes. O grande impulso ambiental exige um acordo em que os atores políticos, empresariais, sindicais e sociais concordem em preservar e desenvolver atividades, instituições e políticas além dos ciclos eleitorais.

Apesar das dificuldades e da distância que nos separa do objetivo proposto, a região não parte de zero. A consciência dos limites do status quo, a recuperação do planejamento, a implementação de políticas sociais com visão universalista, a exigência de honestidade e transparência dos governos e o impulso às iniciativas de integração regional fazem parte do processo de reação ao padrão dominante de desenvolvimento e de busca de alternativas e novas rotas. Os latino-americanos e caribenhos estão menos dispostos hoje a tolerar a desigualdade como fato natural.

Finalmente, é necessário enfatizar que a região terá que transitar por essa transformação produtiva num contexto internacional, regional e nacional adverso. O menor crescimento mundial e a ameaça de uma nova crise financeira internacional podem golpeá-la com força num momento em que a integração regional é frágil, o espaço fiscal necessário para responder com políticas anticíclicas diminuiu de maneira significativa ou não existe e, em muitos países, diminuiu o prestígio das instituições políticas e de governo.

A possibilidade da mudança estrutural progressiva dependerá da escolha de cada sociedade entre dois caminhos: manter a trajetória do passado, insustentável e associada a um conflito distributivo de crescente intensidade, com fragmentação social, institucional e política, ou transitar para um novo estilo de desenvolvimento, em que a ação coletiva e os pactos de longo prazo em sociedades democráticas promovam a igualdade, a transparência e a participação, com foco na produtividade, no emprego de qualidade e no cuidado do meio ambiente, a partir da difusão das novas tecnologias num grande impulso ambiental.



## Bibliografía

- Altomonte, H. e R. Sánchez (2015), "La gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe", Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Amarante, V. (2015), "Desigualdad en el mundo y en América Latina", apresentação nas Jornadas Monetárias e Bancárias de 2015 do Banco Central da República Argentina, Buenos Aires, inédito.
- Anderton, R. e T. Tewolde (2011), "The global financial crisis: Understanding the global trade downturn and recovery", *The World Economy*, vol. 34, N° 5.
- Antón, J. e outros (2009), "Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos", *serie Población y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.3045-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Benkler, Y. (2000), "From consumers to users: Shifting the deeper structures of regulation towards sustainable commons and user access", *Federal Communication Law Journal*, vol. 52, N° 3.
- Bussiere, M. e outros (2013), "Estimating trade elasticities: Demand composition and the trade collapse of 2008-2009", *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 5, N° 3.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2015a), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2015b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* (LC/G.2650-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014c), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014d), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos. Síntesis 2014* (LC/L.3895), Santiago.

- \_\_\_\_\_(2014e), *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago, maio.
- \_\_\_\_\_(2014f), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2014. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante* (LC/G.2625-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014g), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad* (LC/L.3922), Santiago, novembro.
- \_\_\_\_\_(2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2010b), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago.
- CEPR (Centre for Economic Policy Research) (2015), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Londres, CEPR Press.
- Comissão das Comunidades Europeias (2008), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comitê Econômico e Social Europeu - Aspectos regulamentares dos nanomateriais [SEC(2008) 2036]* (COM(2008) 366 final), Bruxelas, 17 de junho [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0366&from=PT>.
- Comissão Europeia (2013), *Bio-based industries, towards a public-private partnership under Horizon 2020? Report on the European Commission's Public on-line consultation*, Bruxelas.
- Constantinescu, C., A. Matto e M. Ruta (2015), "The global trade slowdown: Cyclical or structural?", *IMF Working Paper*, Nº WP/15/6, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional (FMI).
- Credit Suisse (2015), *Global Wealth Report 2015* [on-line] <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>.
- Downey, L. (2005), "Assessing environmental inequality: how the conclusions we draw vary according to the definitions we employ", *Sociological Spectrum*, vol. 25, Nº 3.
- Epstein, G. (ed.) (2006), *Financialization and the World Economy*, Northampton, Edward Elgar.
- FSB (Conselho de Estabilidade Financeira) (2014), "Global Shadow Banking Monitoring Report 2014", [on-line] <http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/global-shadow-banking-monitoring-report-2014/>.
- Global Financial Integrity (2015), "Illicit Financial Flows from Developing Countries".

- Hopenhayn, M., A. Bello e F. Miranda (2006), "Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio", *serie Políticas Sociales*, N° 118 (LC/L.2518-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Kozulj, R. (2009), "Contribución de los servicios energéticos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la mitigación de la pobreza en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyecto*, N° 281 (LC/W.281), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Martuzzi, M., F. Mitis e F. Forastiere (2010), "Inequalities, inequities, environmental justice in waste management and health", *European Journal of Public Health*, vol. 20, N° 1.
- Masters, J. (2014), "What is Internet governance?", *CFR Backgrounders*, Council on Foreign Relations, 23 de abril.
- Medina F. e M. Galván (2014), "Sensibilidad de los índices de pobreza a los cambios en el ingreso y la desigualdad: lecciones para el diseño de políticas en América Latina, 1997-2008", *serie Estudios Estadísticos*, N° 87 (LC/L.3823), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J.A., C. Rada e L. Taylor (2009), *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*, Nova York, Columbia University Press.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2015a), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris.
- \_\_\_\_\_(2015b), "Income inequality" [on-line] <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.
- \_\_\_\_\_(2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, Paris, OECD Publishing.
- \_\_\_\_\_(2011), "An overview of growing income inequalities in OECD countries: Main findings", *Divided We Stand: Why inequality keeps rising*, Paris, OECD Publishing.
- Palma, J.G. (2014), "Why is inequality so unequal across the world? Could it be that every nation gets the inequality it deserves?", documento apresentado na sessão intitulada "Shared Prosperity and Growth" do XVII Congresso Mundial da Associação Internacional de Economia, junho, inédito.
- Perrotti, D. e R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 153 (LC/L.3342), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Porter, M. e J. Heppelmann (2014), "How smart, connected products are transforming competition", *Harvard Business Review*, novembro.

- Roco, M. e W. Bainbridge (2003), *Converging Technologies for Improving Human Performance Nanotechnology, Biotechnology, Information Technology and Cognitive Science*, Kluwer Academic Publishers.
- Roco, M. e outros (2014), *Convergence of Knowledge, Technology and Society: Beyond Convergence of Nano-Bio-Info-Cognitive Technologies*, Springer Science & Business Media.
- Rosales, O. e S. Herreros (2014), "Mega-regional trade negotiations: what is at stake for Latin America?", *Working Paper*, Washington, D.C, Inter-American Dialogue, janeiro [on-line] [http://archive.thedialogue.org/uploads/Rosales\\_Trade\\_1.pdf](http://archive.thedialogue.org/uploads/Rosales_Trade_1.pdf).
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210/211.
- Schoolman, E. e C. Ma (2012), "Migration, class and environmental inequality: Exposure to pollution in China's Jiangsu Province", *Ecological Economics*, vol. 75(2012).
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Transaction Publishers.
- Setterfield, M. (2013), "Wages, demand and US macroeconomic travails: Diagnosis and prognosis", *After the Great Recession: The Struggle for Economic Recovery and Growth*, B. Z. Cynamon, S. Fazzari e M. Setterfield (eds.), Nova York, Cambridge University Press.
- Stern, N. (2006), *The Economics of Climate Change*, Nova York, Cambridge University Press.
- Toynbee, A. (1961), *A Study of History*, Oxford Paperbacks.
- Venkata Mohan, S. e outros (2016), "Waste biorefinery models towards sustainable circular bioeconomy: Critical review and future perspectives", *Bioresource Technology*, vol. 25, setembro.
- Vieira, S. (2012), "Inequality on the rise? An assessment of current available data on income inequality, at global, international and national levels", Nova York, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas [on-line] [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_bg\\_papers/bp\\_wess2013\\_svieira1.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2013_svieira1.pdf).
- Wisman, J.D. (2013), "Wage stagnation, rising inequality and the financial crisis of 2008", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, N° 4.



O mundo vive uma mudança de época. A comunidade internacional, respondendo aos desequilíbrios econômicos, distributivos e ambientais do estilo de desenvolvimento dominante, aprovou recentemente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos.

Este documento, que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) apresenta aos Estados membros no trigésimo sexto período de sessões, complementa analiticamente essa Agenda com base na perspectiva estruturalista do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos países da América Latina e do Caribe.

Suas propostas se concentram na necessidade de impulsionar uma mudança estrutural progressiva que aumente a incorporação de conhecimento na produção, garanta a inclusão social e combata os efeitos negativos da mudança climática. As reflexões e propostas para avançar rumo a um novo estilo de desenvolvimento mantêm seu foco no impulso à igualdade e à sustentabilidade ambiental.

A criação de bens públicos globais e de seus correlatos no âmbito regional e de políticas nacionais é o núcleo a partir do qual se expande a visão estruturalista para um keynesianismo global e uma estratégia de desenvolvimento concentrada num grande impulso ambiental.

