

# 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

**CEPAL**

**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.

Colaboraram na preparação deste documento os diretores das divisões substantivas, sedes sub-regionais e escritórios nacionais da CEPAL: Laís Abramo, Diretora da Divisão de Desenvolvimento Social; Hugo Beteta, Diretor da sede sub-regional da CEPAL no México; Inés Bustillo, Diretora do Escritório da CEPAL em Washington, D.C.; Mario Cimoli, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial e Encarregado da Divisão de Comércio Internacional e Integração; Pascual Gerstenfeld, Diretor da Divisão de Estatísticas; Jorge Máttar, Diretor do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES); Carlos Mussi, Diretor do Escritório da CEPAL em Brasília; Diane Quarless, Diretora da sede sub-regional da CEPAL para o Caribe; Juan Carlos Ramírez, Diretor do Escritório da CEPAL em Bogotá; Nieves Rico, Diretora da Divisão de Assuntos de Gênero; Paulo Saad, Encarregado do Centro Latino-Americano e Caribenhos de Demografia (CELADE)-Divisão de População da CEPAL; Joseluis Samaniego, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos; Ricardo Sánchez, Encarregado da Divisão de Recursos Naturais e Infraestrutura; e Daniel Titelman, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico. Contou-se também com a colaboração de Osvaldo Sunkel, Presidente do Conselho Editorial da *Revista CEPAL*.

Em particular agradecemos a colaboração dos seguintes funcionários e ex-funcionários da CEPAL: José Eduardo Alatorre, Claudio Aravena, Omar Bello, Simone Cecchini, Georgina Cipoletta, Manuel Cruz, Carlos de Miguel, Fabiana Del Popolo, Alda Díaz Cavallo, Álvaro Fuentes, Luis Miguel Galindo, Marco Galván, José Javier Gómez, Ivonne González, Michael Hanni, Sebastián Herreros, Martín Hopenhayn, Keiji Inoue, Dirk Jaspers\_Fajier, Juan Pablo Jiménez, Valeria Jordán, Cornelia Kaldewei, Xavier Mancero, Jorge Martínez, Rodrigo Martínez, Ricardo Martner, Sheldon McLean, Tim Miller, Juan Carlos Moreno-Brid, Alejandra Naser, Georgina Núñez, Jorge Patiño, Willard Phillips, Ramón Pineda, Luis Riffo, Adrián Rodríguez, Jorge Rodríguez, Fernando Rojas, Lucía Scuro, Ana Sojo, Fernando Sossdorf, Marcia Tavares, Iliana Vaca Trigo, Sebastián Valdecantos, Cecilia Vera e Jürgen Weller.

Colaboraram também os seguintes consultores da CEPAL: Catalina Achermann, Agustín Arakaki, Martín Brum, Tommaso Ciarli, Maira Colacce, Rodrigo Contreras, Analía Erbes, Margarita Flores, Noemí Giosa Zuazúa, Álvaro Lalanne, Alejandro López, Pilar Manzi, Antonio Soares Martins Neto, Connie Denise Méndez Vargas, Daniel Morales Campos, Mariano Pereira, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniel Riera-Crichton, Maria Savona, Heloísa Schneider, Matías Vernengo, Davide Villani e Nicolás Zeolla.

Os limites geográficos e os nomes dos países que figuram nos mapas desta publicação não implicam seu apoio ou aceitação oficial pelas Nações Unidas.

#### **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* (LC/G.2660(SES.36/3)), 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>Prólogo</b> .....	9
<b>Capítulo I</b>	
O novo estilo de desenvolvimento: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável .....	13
A. Uma mudança de época .....	15
B. O viés recessivo na economia internacional: falta demanda e sobra liquidez .....	16
C. Um mundo mais integrado, mas mais desigual .....	19
D. “A maior falha de mercado de todos os tempos” .....	21
E. Um novo consenso mundial .....	22
F. Bom desenho, má implementação .....	24
G. O novo estilo de desenvolvimento requer bens públicos globais e políticas nacionais .....	26
H. A economia política dominante: dois mundos em contradição .....	29
I. Em prol de uma nova economia política .....	31
Bibliografia .....	34
<b>Capítulo II</b>	
Aceleram-se as mudanças tectônicas de alcance mundial .....	37
A. A China redefine espaços e estratégias na economia internacional .....	39
1. O retorno do gigante asiático .....	39
2. O mundo se reordena diante do novo ator .....	41
3. Efeitos contraditórios da relação com a China .....	42
B. Os mega-acordos criam mercados megarregionais .....	44
C. A população cresce menos e envelhece .....	48
1. As implicações migratórias do maior crescimento populacional nos países pobres .....	49
2. O envelhecimento e a urbanização mudam os padrões de consumo e produção .....	51
D. Um mundo em crise ambiental .....	53
1. A encruzilhada diante da mudança do clima .....	53
2. É necessário um grande impulso ambiental .....	56
E. A nova revolução tecnológica .....	58
1. Biotecnologia e nanotecnologia para a sustentabilidade .....	59
2. A universalização da economia digital .....	60
Bibliografia .....	63
<b>Capítulo III</b>	
Deteriora-se o contexto econômico internacional .....	65
A. A economia mundial perdeu dinamismo .....	68
B. Pouco investimento: lento crescimento da produtividade .....	68
C. Se a desigualdade não diminui, a demanda não cresce .....	72
D. Desacelera-se o comércio internacional .....	73
E. Um setor financeiro desconectado da economia real .....	76
Bibliografia .....	80
Anexo III.A1 .....	83
<b>Capítulo IV</b>	
Debilita-se a posição da região na economia mundial .....	85
A. A região se atrasa .....	87
B. Os determinantes da desaceleração .....	91
C. Persiste a vulnerabilidade externa .....	99
D. O baixo investimento dificulta a construção de capacidades .....	103
E. Impacto do ciclo de investimento nas trajetórias de crescimento de curto e longo prazo .....	106
Bibliografia .....	109

**Capítulo V**

Não se fecham as brechas estruturais.....	111
A. Pouca produtividade e infraestrutura deficiente.....	113
B. A pobreza e a concentração da renda aumentam a vulnerabilidade.....	117
C. Visibilizar a brecha de gênero.....	127
D. As desigualdades territoriais limitam o desenvolvimento das pessoas.....	132
E. A deterioração ambiental também aumenta a desigualdade.....	134
F. As brechas estruturais nas economias do Caribe.....	137
Bibliografia.....	139

**Capítulo VI**

Um grande impulso ambiental para a igualdade e a sustentabilidade do desenvolvimento.....	143
A. Governança para criar bens públicos globais.....	146
1. Mudar o sistema financeiro internacional.....	146
2. A segurança climática e a implementação do Acordo de Paris de 2015.....	148
3. Aperfeiçoar as regras de comércio e propriedade intelectual.....	150
4. Participar na revolução dos dados e na governança da Internet.....	152
B. Consolidar a contribuição regional.....	155
1. Fortalecer a rede de segurança financeira.....	155
2. Avançar na integração regional.....	156
3. Criar um mercado único digital.....	157
C. Políticas nacionais para a mudança estrutural progressiva.....	158
1. Redefinir a política macroeconômica.....	158
2. Ampliar a proteção social para a igualdade.....	162
3. Implementar políticas industriais com foco ambiental.....	164
D. Conclusão: rumo ao grande impulso ambiental.....	168
Bibliografia.....	169

**Epílogo**

Coalizões e pactos para um novo estilo de desenvolvimento.....	171
--	-----

**Quadros**

Quadro I.1	A década normativa das Nações Unidas, 1990-2000.....	30
Quadro I.2	Estilos de desenvolvimento: tendências estruturais, políticas e mecanismos institucionais.....	33
Quadro II.1	Agrupamentos selecionados: participação das exportações intragrupo nas exportações totais, 2008-2014.....	44
Quadro II.2	América Latina e Caribe: imigrantes e emigrantes em relação à população total, por país de residência e de nascimento, em torno de 2010.....	50
Quadro III.1	Taxa de crescimento da produtividade do trabalho, 1990-2015.....	71
Quadro III.2	Massa salarial, 1980-2015.....	74
Quadro III.3	Crescimento do volume das exportações no mundo e por região, 1990-2015.....	74
Quadro III.4	Estimativas do volume do sistema financeiro paralelo, 2007-2015.....	78
Quadro III.A1.1	Principais instituições financeiras do mundo segundo o país de residência, 2014.....	83
Quadro IV.1	Crescimento médio do PIB per capita por região ou grupo de renda, 1961-2014.....	88
Quadro IV.2	América Latina e Caribe: taxa de crescimento do volume das exportações e dos termos de troca, 2006-2014.....	92
Quadro IV.3	América Latina e Caribe (países selecionados): indicadores da receita fiscal gerada pela produção de hidrocarbonetos e minerais, 2010-2013.....	94
Quadro IV.4	América Latina: indicadores selecionados do ciclo de investimento, 1990-2014.....	106
Quadro IV.5	América Latina: amplitude da contração dos componentes da demanda agregada em relação à contração do PIB, 1990-2014.....	107
Quadro V.1	Caribe: indicadores selecionados.....	138
Quadro VI.1	Propostas de políticas para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.....	146

**Gráficos**

Gráfico I.1	Desaceleração da economia mundial, medida pela variação anual do volume de exportações de bens e do PIB, 1952-2015 .....	17
Gráfico I.2	Ausência de reciprocidade no comércio internacional: déficit e superávit na conta corrente do balanço de pagamentos de países e grupos selecionados, 1997-2015 .....	17
Gráfico I.3	Desconexão entre as finanças internacionais e a economia real: PIB nominal, ativos financeiros e derivativos financeiros no âmbito mundial, 1980-2014 .....	18
Gráfico I.4	América Latina e Ásia: relação entre o nível de especialização em exportações de alta tecnologia e a participação no mercado mundial, 1986-2014 .....	19
Gráfico I.5	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 .....	20
Gráfico I.6	América Latina (14 países) e outros países selecionados: coeficiente de Gini, em torno de 2000 e de 2010 .....	20
Gráfico I.7	Impactos ambientais do padrão dominante de crescimento .....	21
Gráfico I.8	Assistência oficial para o desenvolvimento (AOD) líquida como proporção do produto nacional bruto (PNB) dos países-membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2014 .....	25
Gráfico II.1	Países emergentes e em desenvolvimento: participação no produto mundial.....	40
Gráfico II.2	China: participação no consumo mundial de produtos selecionados, 1990 e 2013 .....	40
Gráfico II.3	América Latina e Caribe: estrutura do comércio com o mundo e com a China, segundo a intensidade tecnológica, 2013 .....	43
Gráfico II.4	Participação dos bens intermediários nas exportações intragrupo, 2000-2014.....	45
Gráfico II.5	Países selecionados: conteúdo importado das exportações de bens e serviços, 1995, 2005 e 2011 .....	45
Gráfico II.6	Agrupamentos selecionados: participação no PIB, na população, no comércio e nos fluxos de investimento estrangeiro direto mundiais, 2013.....	47
Gráfico II.7	Taxas de crescimento da população por regiões, 1985-2015, 2015-2030, 2030-2060 .....	49
Gráfico II.8	População nascida no estrangeiro, por regiões, 1990, 2000 e 2013.....	50
Gráfico II.9	População residente em grandes metrópoles (mais de um milhão de habitantes), 1985, 2015 e 2030 .....	52
Gráfico II.10	América Latina e Caribe: espécies ameaçadas, por grupo taxonômico, 2013.....	53
Gráfico II.11	Impacto ambiental das exportações para a China e para o resto do mundo .....	56
Gráfico II.12	Emissões de gases de efeito estufa, por regiões, 1990-2011 .....	57
Gráfico III.1	Taxa de crescimento tendencial do PIB, 1971-2014 .....	68
Gráfico III.2	Taxa de crescimento tendencial da formação bruta de capital fixo, 1971-2013 .....	69
Gráfico III.3	Países desenvolvidos: taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo nos cinco anos prévios e posteriores às crises financeiras .....	70
Gráfico III.4	Mundo (90 países): taxa de crescimento médio anual do estoque de capital e da produtividade do trabalho, 1960-2011.....	71
Gráfico III.5	Coeficiente de Gini em média simples por regiões, 1990-2010 .....	72
Gráfico III.6	Elasticidade de longo prazo do índice de volume das exportações em relação à produção industrial mundial, 1991-2015.....	75
Gráfico III.7	Aprofundamento financeiro mundial, 1980-2014 .....	76
Gráfico III.8	Financiamento do setor bancário que não é interbancário, 1999-2012.....	77
Gráfico III.9	Distribuição dos ativos do setor financeiro paralelo, 2012.....	78
Gráfico III.10	Correlações estatisticamente significativas entre retornos e volatilidades dos índices de preços dos produtos primários e das bolsas de valores, 1990-2000, 2001-2007 e 2010-2015 .....	80
Gráfico IV.1	Taxas de crescimento de longo prazo do PIB real, 1960-2014.....	88
Gráfico IV.2	América Latina e Caribe e Ásia Oriental e Pacífico: taxa de crescimento do PIB real per capita, 1962-2014 .....	89
Gráfico IV.3	América Latina e Caribe: índices trimestrais de concordância com as economias emergentes, o mundo e as economias avançadas, 1990-2014.....	89
Gráfico IV.4	América Latina e Caribe: taxa de desemprego urbano, ano móvel, primeiro trimestre de 2011 a quarto trimestre de 2015 .....	91
Gráfico IV.5	América Latina e Caribe: taxa interanual de geração de empregos por categoria de ocupação, 2000 ao primeiro semestre de 2015.....	91

Gráfico IV.6	Fluxos financeiros privados totais e seus componentes para economias em desenvolvimento, março de 2010 a junho de 2015 .....	93
Gráfico IV.7	América Latina: índice de títulos de mercados emergentes (EMBI Global), janeiro de 2010 a outubro de 2015 .....	93
Gráfico IV.8	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 .....	95
Gráfico IV.9	América Latina e Caribe (países selecionados): desvalorização da taxa de câmbio nominal (janeiro a outubro de 2015) e da taxa de câmbio real (janeiro a setembro de 2015) .....	96
Gráfico IV.10	América Latina: rentabilidade dos ativos e alavancagem de empresas selecionadas do setor de hidrocarbonetos, 2005-2014 .....	97
Gráfico IV.11	América Latina e Caribe: emissão de dívida acumulada em 12 meses .....	98
Gráfico IV.12	América Latina e Caribe: vulnerabilidade real, 2005-2007 e 2012-2014 .....	100
Gráfico IV.13	América Latina e Caribe: vulnerabilidade financeira, 2005-2007 e 2012-2014.....	100
Gráfico IV.14	América Latina e Caribe: passivos externos, 1980-2014 .....	101
Gráfico IV.15	América Latina e Caribe: renda do investimento estrangeiro direto e pagamento de juros da dívida externa, 1980-2014 .....	102
Gráfico IV.16	América Latina (15 países): decomposição do crescimento segundo os componentes da demanda agregada, 2010-2014 .....	103
Gráfico IV.17	América Latina: taxa de variação da formação bruta de capital fixo em termos reais, 1991-2000, 2001-2008, 2003-2008, 2010-2013 e 2013-2015 .....	106
Gráfico IV.18	América Latina e Caribe (19 países): assimetria na intensidade e na profundidade do ciclo de investimento, 1990-2014 .....	108
Gráfico IV.19	América Latina e Caribe: formação bruta de capital fixo total, em construção e em máquinas e equipamentos, 1990-2013.....	109
Gráfico V.1	Regiões e países selecionados: índice de complexidade econômica, 1995-2013.....	114
Gráfico V.2	Regiões e países selecionados: gasto em pesquisa e desenvolvimento, 1996-2012 .....	115
Gráfico V.3	Participação no total mundial de patentes, 2004 e 2013.....	115
Gráfico V.4	Economias selecionadas: produtividade do trabalho em relação aos Estados Unidos e índice de intensidade tecnológica, 2012.....	116
Gráfico V.5	Economias selecionadas: estrutura produtiva e pesquisa e desenvolvimento.....	116
Gráfico V.6	América Latina: investimento em infraestrutura por setor, 1980-2013.....	117
Gráfico V.7	América Latina (19 países): evolução da pobreza e da indigência, 1980-2015 .....	118
Gráfico V.8	América Latina e Caribe: evolução da pobreza por sub-regiões, 2002, 2009 e 2014 .....	119
Gráfico V.9	América Latina: vulnerabilidade à pobreza, 2002, 2009 e 2014 .....	119
Gráfico V.10	América Latina e Caribe: vulnerabilidade à pobreza por sub-regiões, 2014 .....	120
Gráfico V.11	América Latina (16 países): coeficiente de Gini, 2002, 2009 e 2014.....	120
Gráfico V.12	América Latina e Caribe (16 países): coeficiente de Gini da renda per capita, com base em dólares PPC a preços de 2011, 2002-2014.....	123
Gráfico V.13	América Latina (16 países): variação percentual e absoluta da renda per capita, com base em dólares PPC a preços de 2011, por percentis (curvas de incidência do crescimento), 2002-2014.....	123
Gráfico V.14	América Latina e Caribe (16 países, por sub-regiões): variação percentual e absoluta da renda per capita, com base em dólares PPC a preços de 2011, por percentis (curvas de incidência do crescimento), 2002-2014.....	124
Gráfico V.15	América Latina e Caribe (por sub-regiões): variação percentual da renda per capita, com base em dólares PPC a preços de 2011, por percentis e subperíodos (curvas de incidência do crescimento), 2002-2014.....	125
Gráfico V.16	Países selecionados: participação na renda total do 1% mais rico, em torno de 2010.....	126
Gráfico V.17	Países selecionados: participação dos salários no PIB, a preços de mercado, em torno de 2010.....	126
Gráfico V.18	América Latina (16 países): pessoas pobres de 20 a 59 anos, por sexo e índice de feminilidade da pobreza, em torno de 2013.....	128
Gráfico V.19	América Latina (16 países): pessoas pobres de 20 a 59 anos, por sexo, em domicílios de um só adulto, em torno de 2013 .....	129
Gráfico V.20	América Latina (16 países): pessoas pobres de 20 a 59 anos, por sexo, conforme hipótese de distribuição da renda dentro do domicílio, em torno de 2013.....	129
Gráfico V.21	América Latina (média ponderada de 16 países): pessoas de 20 a 59 anos sem renda própria, por sexo, em torno de 2013.....	130

Gráfico V.22	América Latina (9 países): tempo total dedicado ao trabalho remunerado e não remunerado da população de 20 a 59 anos, por sexo, último ano disponível .....	131
Gráfico V.23	América Latina (9 países): trabalho não remunerado de cada cônjuge entre 20 e 59 anos em famílias biparentais, estendidas e compostas, segundo a contribuição da mulher para a renda total do domicílio, último ano disponível .....	131
Gráfico V.24	América Latina e OCDE (países selecionados): índice de concentração geográfica do PIB e da população, 2012 .....	132
Gráfico V.25	América Latina (8 países e 182 entidades territoriais): brechas entre quintis de desenvolvimento territorial, 2010 .....	133
Gráfico V.26	América Latina: domicílios com acesso a água encanada, por quintis de renda, em torno de 2012 .....	135
Gráfico V.27	América Latina: domicílios com acesso a serviços de saneamento melhorados, por quintis de renda, em torno de 2012 .....	135
Gráfico V.28	América Latina e Caribe: domicílios sem acesso à energia .....	136

### Boxes

Boxe I.1	Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável .....	22
Boxe II.1	Um grande impulso ambiental .....	58
Boxe V.1	Efeito das remessas na pobreza e na desigualdade .....	121
Boxe V.2	A necessidade de avançar na análise da distribuição da riqueza .....	127
Boxe V.3	Desigualdades entrecruzadas .....	130
Boxe VI.1	Alívio da dívida dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe .....	159
Boxe VI.2	A governança dos recursos naturais .....	160

### Mapas

Mapa II.1	Mega-acordos na economia internacional .....	46
Mapa II.2	Resumo de efeitos e dinâmicas costeiras em consequência da mudança do clima .....	55
Mapa V.1	América Latina (8 países e 182 entidades territoriais): indicador de desenvolvimento regional, 2010 .....	133



Encaramos hoje um vertiginoso processo de mudança; na verdade, uma mudança de época. As tendências mundiais dominantes na economia e na sociedade exacerbam as contradições de um estilo de desenvolvimento que se tornou insustentável. Essas contradições são inegáveis, como demonstram o aumento sem precedentes da desigualdade global nas últimas décadas, o agravamento da crise ambiental (especialmente a mudança climática) e o papel ambivalente da revolução tecnológica que, ao mesmo tempo em que abre opções para a sustentabilidade, gera tensões nos mercados de trabalho que se agravam à medida que se expandem as novas tecnologias.

Os profundos desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais motivaram a busca de respostas por parte da comunidade internacional, através de esforços que amadureceram por mais de duas décadas. A mais ampla e ambiciosa é a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que os 193 países representados na Assembleia Geral das Nações Unidas aprovaram em setembro de 2015. Esses compromissos reconhecem a igualdade e a sustentabilidade como os princípios orientadores, compartilhados e universais, em que se deve basear uma nova bateria de estratégias e políticas globais, regionais e nacionais. A maciça participação da comunidade internacional em sua formulação e aprovação lhes confere uma legitimidade sem precedentes e reforça o compromisso político dos países de implementá-los de maneira eficaz e eficiente, ajustando-os na medida em que o demandem as grandes mudanças em curso.

A Agenda 2030 reconhece múltiplos vasos comunicantes com o conjunto de propostas que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) elaborou ao longo de sua história, sobretudo aquelas que colocaram o combate à desigualdade no centro da estratégia impulsionada em *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* em 2010. Esse documento ressalta os impactos negativos da desigualdade no crescimento e na estabilidade política e social dos países da América Latina e do Caribe; além disso, postula que a desigualdade não só é inaceitável do ponto de vista ético, mas também constitui uma barreira determinante ao desenvolvimento.

Dois anos depois, o documento *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* reafirmou essas teses e enfatizou que, sem mudanças na estrutura produtiva e no padrão de especialização para atividades com maior conteúdo tecnológico e níveis mais elevados de produtividade, seria impossível gerar empregos de qualidade para substituir os trabalhos de muito baixa produtividade que alimentam a desigualdade e o atraso dos países da região.

Mais recentemente, em 2014, *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável* afirmava que o caminho mais eficaz para avançar no novo estilo de desenvolvimento que se propunha a partir das teses dos documentos anteriores era gerar alianças amplas e pactos sociais que viabilizassem as políticas de desenvolvimento sustentável e as transformassem de políticas de um período de governo em verdadeiras políticas de Estado, no contexto de uma nova equação entre Estado, mercado e cidadania. Esses três documentos compartilham visões, diagnósticos e estratégias, motivo pelo qual compõem uma trilogia que, de maneira sistemática, colocou a luta pela igualdade no núcleo das contribuições da CEPAL ao pensamento sobre o desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe.

Embora a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus Objetivos tenham um grande impacto potencial nas relações internacionais como instrumento de desenvolvimento e reflitam com clareza a amplitude e a urgência dos desafios globais, requerem ainda um marco analítico que os articule e lhes dê coerência. Materializá-los efetivamente exige realizar a tarefa pendente de formular e consolidar instrumentos específicos para sua implementação. Sem esses

componentes, corremos o risco de que se convertam em uma expressão de desejos que, no melhor dos casos, se cumprirá de forma isolada e parcial, em contradição com a aspiração manifesta de que seja uma agenda universal, integral e indivisível.

Este documento, que a CEPAL apresenta aos países-membros em seu trigésimo sexto período de sessões, complementa analiticamente a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com base na perspectiva estruturalista do desenvolvimento e sob o ponto de vista dos países da América Latina e do Caribe.

Este empenho se sustenta em um diagnóstico que reconhece fundamentos na tradição analítica estruturalista e incorpora, com maior ênfase, as dimensões ambiental e global dos problemas do desenvolvimento da região.

O conceito ordenador é a mudança estrutural progressiva, definida como um processo de transformação para atividades e processos produtivos que apresentem três características: ser intensivos em aprendizagem e inovação (eficiência schumpeteriana), estar associados a mercados em rápida expansão, que permitam aumentar a produção e o emprego (eficiência keynesiana) e favorecer a proteção do meio ambiente e o desacoplamento entre crescimento econômico e emissões de carbono (eficiência ambiental). Para obter estruturas produtivas com estes três tipos de eficiência, que tornem compatíveis a igualdade e a proteção ambiental, é preciso um novo conjunto de instituições e coalizões políticas que as promovam em nível global, regional, nacional e local.

Um instrumento central para a consecução desses objetivos é a criação de bens públicos globais. O caráter imprescindível desta dimensão é evidente nos temas ambientais, pois uma ação coletiva e uma coordenação que envolva todos os atores constituem condição *sine qua non* para reduzir as emissões. Não em vão a destruição do meio ambiente num contexto de desregulamentação foi qualificada como “a maior falha de mercado de todos os tempos”. Diante deste desafio, com o Acordo de Paris, aprovado em dezembro de 2015, conseguiu-se, apesar de suas insuficiências, dar um passo na direção correta no esforço para definir metas comuns de redução das emissões de gases do efeito estufa e avançar na descarbonização das economias, respeitando o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

Em outras duas dimensões também se tornou mais visível a percepção de que é urgente uma ação global coletiva e coordenada: a recuperação do crescimento mundial e o cuidado do meio ambiente.

Por um lado, a recuperação da economia mundial da crise financeira iniciada em 2008 tem sido mais lenta e incerta do que se esperava, e existe o risco de uma nova crise nos próximos anos. A crescente desigualdade, a pressão do ajuste externo sobre as economias mais fracas e a queda do investimento junto com a multiplicação dos ativos financeiros compõem um quadro de incerteza e baixa demanda agregada que imprime um viés recessivo à economia mundial. Superar este cenário exige a construção de bens públicos para a estabilidade e o pleno emprego em nível global: políticas fiscais expansivas coordenadas e uma nova arquitetura financeira que reduza a incerteza e a volatilidade gerada pela alavancagem excessiva e pelos movimentos especulativos de capital.

Os grandes temas do desenvolvimento, como o permanente atraso tecnológico de numerosos países, a persistência da pobreza e a evidência de que boa parte da população mundial continua sem participar do bem-estar gerado pelo progresso técnico e pelo crescimento econômico, já não podem ser ignorados, nem sequer pelas economias mais ricas, hoje tensionadas pelos fluxos migratórios. Reduzir as brechas tecnológicas e de renda e difundir globalmente o conhecimento e a produção são inseparáveis do objetivo de construir um sistema mundial estável e comprometido com o pleno emprego, concebendo o trabalho não só como um meio de produção, mas como um fim em si mesmo.

Por outro lado, promover o crescimento e o emprego sem agravar os problemas ambientais demanda a adoção de um keynesianismo ambiental global baseado em políticas fiscais expansivas, com investimentos concentrados em tecnologias, bens e serviços associados a processos de produção e consumo de baixo carbono. A aceleração do progresso técnico, que experimenta uma verdadeira quarta revolução industrial e tecnológica, deve ser posta a serviço do cuidado ambiental. A aplicação da tecnologia à preservação do meio ambiente gera oportunidades de investimento, inovação e criação de empregos de qualidade que podem sustentar uma nova fase de crescimento global. Contudo, para encaminhar os investimentos na direção desejada e torná-los viáveis, é necessário gerar os incentivos corretos, isto é, redefinir o marco institucional e de governança global e regional e as políticas nacionais, mediante mudanças nas estruturas de preços relativos, normas e padrões, bem como nos montantes e destinos do investimento público.

O keynesianismo ambiental global deve ser articulado com a implantação em escala nacional de estratégias de desenvolvimento sustentável. Se os países em desenvolvimento não forem capazes de construir capacidades endógenas, não poderão alterar sua estrutura produtiva e cuidar do meio ambiente. A contrapartida em termos das políticas

nacionais é um grande impulso ambiental que transforme as estruturas produtivas dirigindo-as para atividades e setores mais intensivos em tecnologias e aumente as capacidades humanas e institucionais de cada país. O grande impulso ambiental deve ser intensivo em investimentos e tecnologia, o que poderia comprometer o emprego. Por esse motivo, internalizar parte dos processos produtivos e as habilidades e capacidades que estes requerem e abrir espaços para as exportações da região é fundamental para evitar pressões sobre a conta corrente. Uma boa gestão da taxa de câmbio real favoreceria a obtenção deste equilíbrio, mas não pode substituir a política industrial. Uma atitude mais proativa dos países nos acordos regionais de comércio e de pagamentos também contribuiria para reduzir a vulnerabilidade externa.

Esta rota representa para a América Latina e o Caribe um desafio à sua maturidade, já que o fortalecimento da coordenação e cooperação em nível regional é o principal instrumento neste processo. É o passo que permitirá à região promover as imprescindíveis ações conjuntas em temas vinculados à estabilidade macroeconômica e às políticas fiscais, bem como nas áreas de comércio exterior, investimento estrangeiro direto e cadeias produtivas. Avanços determinados nesses âmbitos permitiriam alcançar economias de escala, desenvolver sinergias em projetos tecnológicos executados entre vários países e aumentar a criação de valor regional em bens e serviços ambientais, destacando-se as potencialidades abertas pelo avanço para um mercado único digital na região.

Articular estreitamente as políticas de transformação produtiva com os imperativos do cuidado ambiental e da crescente geração de empregos de alta produtividade é um desafio enorme; a transição não será fácil, em especial num contexto de lento crescimento como o que a região atravessa. Por isso, é urgente consolidar políticas de proteção social universal que gerem a rede de proteção necessária num mundo em que o emprego e o mercado de trabalho são redefinidos de forma constante pelas novas tecnologias e pela concorrência internacional. As políticas de inclusão universal em matéria de saúde e educação são instrumentos necessários e complementares de qualquer esforço de mudança estrutural progressiva, já que estes serviços são cruciais para a construção de capacidades humanas e para o desenvolvimento da aprendizagem e das habilidades que a quarta revolução industrial exige.

Estes são os temas analisados no presente documento, através de seis capítulos que começam com a apresentação da visão geral sobre a insustentabilidade do estilo de desenvolvimento dominante e a necessidade de avançar rapidamente rumo a um novo estilo, coerente com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus 17 Objetivos. O segundo capítulo analisa as grandes mudanças em andamento no contexto global, em particular o surgimento da China como potência econômica e geopolítica, os mega-acordos comerciais transregionais, as tendências demográficas e suas implicações em matéria de envelhecimento da população e pressões migratórias, as características mais relevantes da crise ambiental e a nova revolução tecnológica em suas dimensões de convergência, tecnologias biológicas, nanotecnologias e tecnologias digitais.

O capítulo terceiro e o quarto estudam, sob uma perspectiva macroeconômica, as tendências do crescimento, o investimento, o comércio internacional e a explosiva expansão do sistema financeiro na economia mundial e seus efeitos nos países da América Latina e do Caribe. Constata-se que o viés recessivo da economia mundial impõe no curto prazo, e talvez também no médio prazo, um contexto econômico regional pouco propício, o que dificultará o fechamento das grandes brechas estruturais em relação ao mundo desenvolvido em matéria de produtividade, equidade, gênero, acesso a serviços básicos e deterioração ambiental, temas tratados no quinto capítulo.

Neste capítulo, presta-se especial atenção à urgente necessidade de solucionar o problema da dívida externa dos países do Caribe, para os quais a CEPAL propõe um projeto de redução desses passivos, que se complementa construtivamente com os inadiáveis esforços dirigidos à adaptação diante dos efeitos da mudança climática.

O sexto capítulo apresenta as propostas de estratégias e políticas públicas derivadas das análises prévias. São abrangidas três dimensões: a criação de bens públicos globais, a consolidação da ação e cooperação regional e as políticas nacionais, especialmente as macroeconômicas, as produtivas, as sociais e as ambientais. A implementação destas propostas fomentará o avanço numa trajetória de mudança estrutural progressiva concentrada no grande impulso ambiental. Esta será a base da implantação de um novo estilo de desenvolvimento sustentável com igualdade.

Finalmente, o epílogo examina os principais obstáculos que a economia política dominante impõe à mudança, bem como a necessidade e viabilidade de construir novas alianças para superar esse bloqueio ao desenvolvimento, com base em coalizões sociais e pactos para a governança mundial, regional e nacional.

Esta transformação exige uma visão de longo prazo e uma nova correlação de forças sociais e políticas que permita implementar os seguintes quatro mecanismos básicos de governança e articular as coalizões políticas que os sustentem:

- i) Uma coordenação internacional das economias que favoreça a expansão sustentada do investimento, baseada em políticas fiscais que priorizem projetos de baixo carbono e de 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 do comércio e tecnologia sobre bases multilaterais que facilite e amplie o acesso à tecnologia e ao financiamento para o desacoplamento entre o crescimento e o impacto ambiental, propiciando a correção das assimetrias entre países e regiões.
- iv) Uma governança compartilhada dos componentes essenciais da economia digital no âmbito global e regional.

Estas tarefas demandam de forma paralela, no âmbito nacional, uma aposta na universalização da proteção social e provisão de serviços de educação e saúde para gerar respostas proativas ante a incerteza própria da globalização e da revolução tecnológica.

A trajetória que propomos tem como condição essencial a participação conjunta dos atores públicos e privados para incentivar a ação coletiva em favor de um novo estilo de desenvolvimento com aumentos sustentados da produtividade e da competitividade. Também é indispensável ampliar a margem de manobra dos Estados para que possam construir uma plataforma de políticas de longo prazo que vá além dos ciclos eleitorais.

Nossa região não parte de zero. Assim evidenciam o esforço para recuperar o 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, que fazem parte do processo de reação frente ao padrão dominante e de uma busca ativa de alternativas. Os latino-americanos e caribenhos estão menos dispostos a tolerar a desigualdade como dado natural.

A América Latina e o Caribe terão 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 fraca, o espaço fiscal necessário para responder com políticas anticíclicas se reduziu de maneira significativa ou não existe e, em muitos países, diminuiu o prestígio das instituições políticas e de governo.

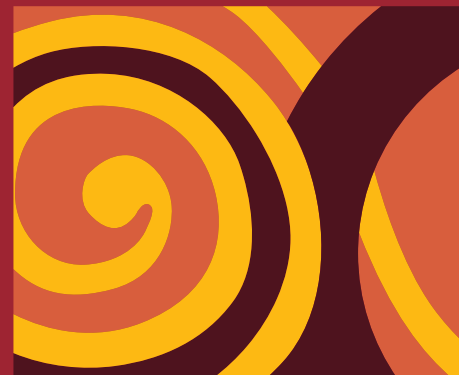
A possibilidade de mudança estrutural progressiva dependerá da escolha de cada sociedade entre dois caminhos: manter a trajetória do passado, insustentável e associada a um conflito distributivo de crescente intensidade, com fragmentação social, institucional e política, ou transitar para um novo estilo 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, empregos de qualidade e cuidado do meio ambiente, a partir da difusão das novas tecnologias num grande impulso ambiental.

Apesar da adversidade do contexto econômico que a região enfrentará e das tensões políticas geradas pelo lento crescimento, é claro que a maior conscientização global a respeito da crise do modelo dominante, as decisões tomadas em matéria ambiental no recente Acordo de Paris e as novas trajetórias tecnológicas que aumentam a viabilidade de um crescimento desacoplado das emissões de carbono abrem caminhos esperançosos.

Chegou o momento de especificar os instrumentos e as ações de política e sua implementação, processo no qual as instituições e as ações coletivas são determinantes. Neste sentido, o desenvolvimento sustentável da América Latina e do Caribe é essencialmente um tema político. Emergiu uma ambiciosa e urgente agenda com o crescimento, a sustentabilidade e a igualdade em seu centro, baseada numa teoria do desenvolvimento que dá consistência e fundamento à sua projeção futura e uma visão macroeconômica orientada para o desenvolvimento. Trata-se de transitar da cultura do privilégio para a cultura da igualdade. Explorar esses caminhos, assentar suas bases, é o propósito das reflexões aqui apresentadas e o esforço permanente da CEPAL a serviço de um amanhã justo, digno e igualitário para os povos de nossa pátria comum.

**Alicia Bárcena**

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



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

- A. Uma mudança de época
  - B. O viés recessivo na economia internacional: falta demanda e sobra liquidez
  - C. Um mundo mais integrado, mas mais desigual
  - D. "A maior falha de mercado de todos os tempos"
  - E. Um novo consenso mundial
  - F. Bom desenho, má implementação
  - G. O novo estilo de desenvolvimento requer bens públicos globais e políticas nacionais
  - H. A economia política dominante: dois mundos em contradição
  - I. Em prol de uma nova economia política
- Bibliografia



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

### A. Uma mudança de época

O mundo enfrenta hoje a necessidade de mudar seu estilo de desenvolvimento, que se tornou insustentável. 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 crise ambiental de grandes proporções são fatores cada vez mais visíveis e presentes no debate público. Busca-se um novo estilo de desenvolvimento e uma nova agenda de políticas cuja relevância e urgência tem sido confirmada pela evolução recente da economia internacional e, em particular, da região.

O atual estilo de desenvolvimento é aqui designado como “estilo dominante” (na literatura denominado “*business as usual*”). Embora essa expressão tenha sido cunhada no âmbito da análise dos impactos do crescimento sobre o meio ambiente, hoje tem um significado mais amplo. O conceito de estilo dominante transcende o campo ambiental e inclui a evolução de variáveis econômicas e sociais importantes num contexto em que não há mudanças significativas na intensidade e direção das políticas e em que faltam bens públicos globais para coordenar as ações nos campos econômico e ambiental<sup>1</sup>. Apesar de existirem diferenças importantes entre países e de alguns terem adotado políticas numa direção favorável, o estilo dominante mostra sinais de esgotamento e ameaça o desenvolvimento das gerações futuras. Neste capítulo, discutimos esses limites e os requisitos para sua superação.

Ao mesmo tempo, emerge no sistema internacional um novo consenso em torno de um estilo de desenvolvimento que enfatiza o combate à desigualdade e à destruição 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 a respeito da agenda prévia definida nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Trata-se de um avanço no campo político, porque surgem de um debate amplo, em um contexto de multilateralismo democrático, no qual participaram ativamente os governos e diversos atores sociais, e porque neles se retoma o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, entre países, tanto no campo ambiental como nas esferas econômica e social. Representam também um progresso no campo conceitual, porque abrangem uma gama mais ampla de temas em comparação com os conteúdos mais modestos propostos nos ODM. A igualdade e o cuidado do meio ambiente são seus eixos principais e incorporam temas como o direito ao emprego produtivo, a transparência e uma nova equação entre Estado, mercado e sociedade, que estavam ausentes nos ODM.

<sup>1</sup> Um documento preparado para o Grupo de Alto Nível de Pessoas Eminentes sobre a Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015 assinala: “Num cenário de continuidade do modelo atual, muitos países se beneficiarão de novas oportunidades, mas outros não. O mundo experimentará divergências, regiões cuja fragilidade se tornará endêmica, rápida mudança ambiental no âmbito planetário, desigualdade de renda e desemprego juvenil crescentes, o risco de uma redução dos padrões regulatórios e fiscais e fluxos de migração mal administrados” (SDSN, 2013).

A mudança de época se traduz em desequilíbrios mais profundos, mas também apresenta elementos que poderiam contribuir para aliviá-los. A acelerada emergência e consolidação de novos paradigmas tecnológicos põe à disposição da humanidade, como nunca antes, um poderoso instrumento para enfrentar os problemas que a afetam. Contudo, é necessário colocar o potencial transformador da revolução tecnológica em consonância com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Nações Unidas, 2015c), mediante políticas que gerem os incentivos necessários para reanimar o investimento e encaminhá-lo na direção do pleno emprego e da sustentabilidade. O momento que a economia mundial atravessa é oportuno para isso. A lentidão de sua recuperação aumentou as demandas por um novo ciclo de investimentos e padrões mais igualitários de distribuição da renda, com o objetivo de reanimar a demanda efetiva e reconduzir a economia a uma trajetória de crescimento e pleno emprego. As tendências ao excesso de poupança e estagnação secular do crescimento e do investimento poderiam ser corrigidas mediante um ciclo de investimentos que possibilite a transição do estilo dominante para padrões de produção e consumo menos poluentes e mais inclusivos.

Abrem-se, então, espaços para um novo ciclo de investimentos que levem a uma mudança estrutural progressiva, um novo impulso de destruição criadora —para usar a expressão de Schumpeter— em que o processo de destruição se refere aos velhos padrões tecnológicos, produtivos, de consumo e de distribuição da renda que já não são sustentáveis, ou que são contraditórios com o quadro normativo que a comunidade internacional aprovou na Agenda 2030. Para ingressar num novo ciclo expansivo são necessárias mudanças institucionais e de economia política importantes. Toda nova onda schumpeteriana de “destruição criadora” necessariamente redistribui a riqueza, a renda e o poder político, motivo pelo qual demanda e promove uma nova coalizão de forças sociais e políticas. Há agendas em tensão nas quais os incentivos e interesses ancorados no atual estilo de desenvolvimento se opõem aos padrões desejáveis de transformação e retardam ou impedem sua emergência. Assim ocorreu com a agenda normativa das Nações Unidas da década anterior. Na formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ficou a marca da tensão entre os interesses econômicos dominantes e a agenda normativa. Assim, se converteram em uma agenda prescritiva concentrada nos países em desenvolvimento, na qual os países ricos apoiariam os países pobres para superar a pobreza extrema e satisfazer necessidades básicas.

Para a implementação da Agenda 2030 é preciso construir novas alianças, mais solidárias e equitativas, no plano internacional e dentro de cada país. Esse processo é mais complexo e exigente em termos institucionais e de formulação de políticas que o dos ODM, devido à interdependência dos novos objetivos, bem como à universalidade e indivisibilidade da nova agenda.

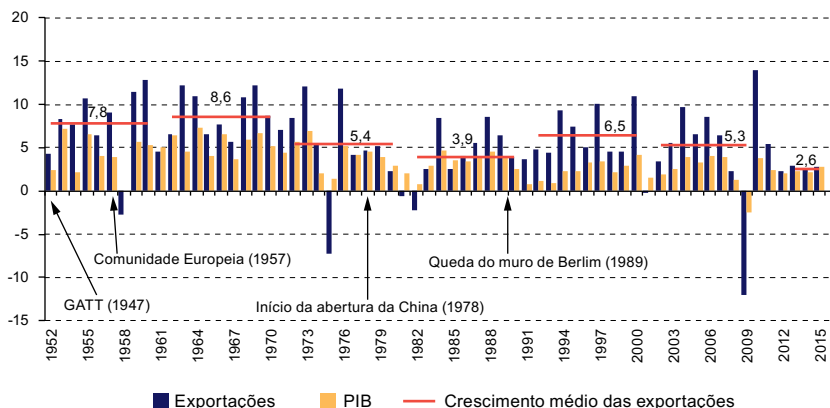
## **B. O viés recessivo na economia internacional: falta demanda e sobra liquidez**

As taxas de crescimento da economia e do comércio internacional têm seguido uma tendência declinante desde meados dos anos 70, após o fim do sistema de Bretton Woods (1971) e o choque dos preços do petróleo de 1973 (veja o gráfico I.1). Essa trajetória reflete a debilidade da demanda agregada global num sistema econômico internacional sem mecanismos que permitam uma expansão coordenada das economias e a correção das assimetrias competitivas entre os países. Para esta debilidade contribui a queda da elasticidade do comércio em relação ao crescimento do produto, explicada pelo menor dinamismo de duas forças que foram essenciais para o crescimento do comércio a taxas mais altas que a expansão do produto mundial: a liberalização comercial e a integração econômica, que redundaram na incorporação de um número cada vez maior de países aos fluxos globais de comércio, e o desenvolvimento de cadeias globais de valor lideradas por grandes empresas transnacionais, que se traduziu no aumento do comércio dentro das firmas e na divisão vertical do trabalho.

A fraca e incerta recuperação da economia mundial depois da crise financeira internacional de 2008 e 2009 é consequência desses problemas. Como resultado da acumulação de desequilíbrios comerciais na primeira metade da década de 2000 e, em alguns casos, de processos de elevado endividamento externo, diversas economias procuraram melhorar sua conta corrente e superar a crise mediante aumento das exportações. Como é impossível que todas melhorem a conta corrente ao mesmo tempo, acontece um jogo de soma negativa. A falta de coordenação leva a processos em que os países deficitários desaceleram ou contraem suas economias (para reduzir o déficit), enquanto os

superavitários não aceleram o crescimento nem aumentam os salários (e, assim, não elevam suas importações). Este comportamento, conjugado com mais financeirização e incerteza, provoca uma desaceleração global da demanda agregada, que se traduz em uma taxa mais baixa de crescimento econômico.

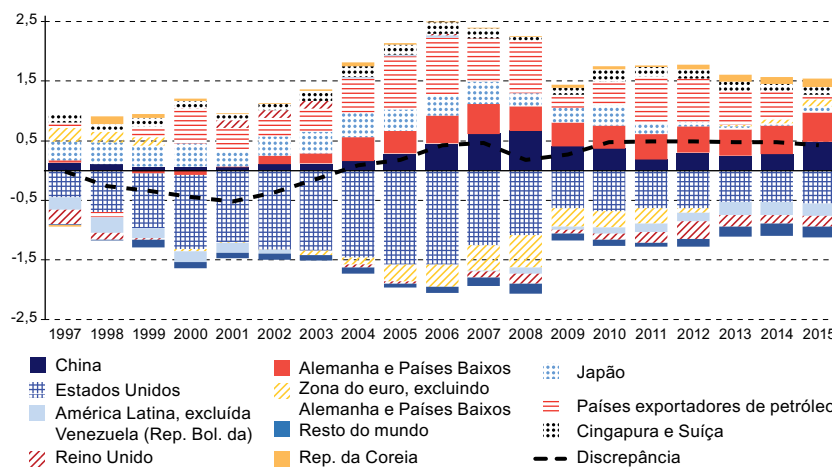
**Gráfico I.1**  
**Desaceleração da economia mundial, medida pela variação anual do volume de exportações de bens e do PIB, 1952-2015**  
*(Em percentagens)*



**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).

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 as importações ou aumentar as exportações. Os países superavitários não têm estímulos para mudar suas políticas, enquanto os deficitários se veem obrigados a fazê-lo em função do aumento da dívida e das pressões especulativas contra suas moedas. O gráfico I.2 mostra como a China, a Alemanha e os países exportadores de petróleo sistematicamente apresentaram superávit na conta corrente do balanço de pagamentos, enquanto os países da América Latina e do Caribe o fizeram por um período muito breve, durante a bonança dos produtos primários. Um caso especial é o dos Estados Unidos que, como emissor da moeda de reserva internacional, sofre menos pressão para ajustar-se, apesar de seus elevados déficits, proporcionando liquidez ao resto do mundo.

**Gráfico I.2**  
**Ausência de reciprocidade no comércio internacional: déficit e superávit na conta corrente do balanço de pagamentos de países e grupos selecionados, 1997-2015**  
*(Em percentagens do PIB mundial)*

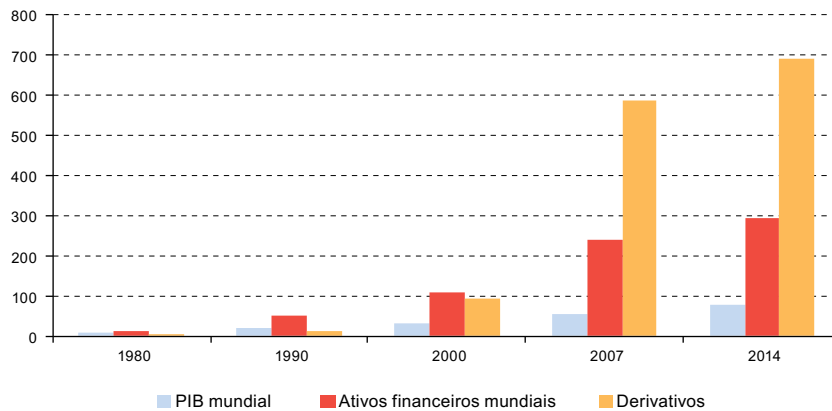


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Assim, a falta de coordenação global confere um viés recessivo ao conjunto do sistema; para sair desse impasse e promover o crescimento, é necessária uma política keynesiana mundial em virtude da qual os países superavitários contribuam com sua demanda para recompor os equilíbrios globais. Para isto, é preciso um quadro institucional, inexistente no sistema mundial, que adote o pleno emprego e o crescimento como objetivos centrais, como se propõe na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e nos ODS<sup>2</sup>.

Paradoxalmente, 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 conseqüente emissão de títulos de dívida. O gráfico 1.3 ilustra a desconexão do mundo das finanças em relação ao mundo da produção: aumenta a magnitude dos ativos financeiros, em particular dos derivativos financeiros, em relação ao PIB mundial. O potencial disruptivo de uma riqueza financeira que aumenta velozmente e excede com folga os volumes de produção e comércio é sumamente alto. As sucessivas crises financeiras e cambiais que a economia mundial sofreu, em particular as economias em desenvolvimento, em muitos casos estavam associadas a bolhas, especulação com os preços das matérias-primas e da energia ou processos de valorização da taxa de câmbio alimentados pela entrada de capitais e pelos ciclos internacionais de liquidez (Ocampo, Rada e Taylor, 2009).

**Gráfico 1.3**  
**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.

Nos países, a debilidade das políticas macroprudenciais e a grande abertura da conta de capitais tornaram mais difícil alinhar os macropreços com os objetivos do desenvolvimento. A ausência de um keynesianismo global e a falta de políticas nacionais que reduzam os efeitos disruptivos da liquidez de um sistema financeiro hipertrofiado são dois desafios que devem ser enfrentados na transição para um novo estilo de desenvolvimento.

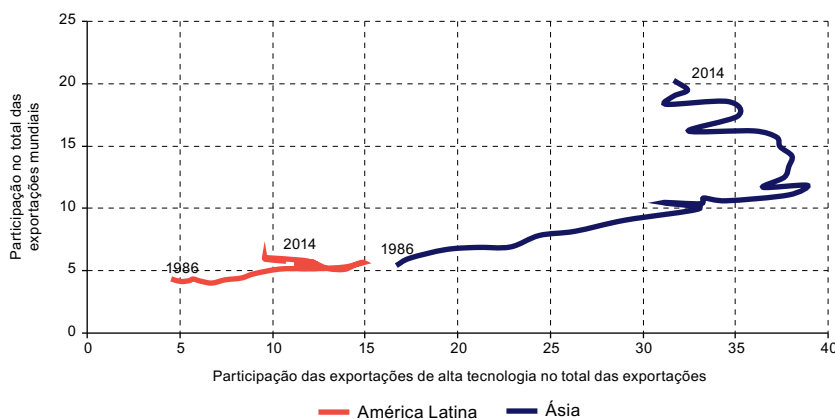
Os fatores que explicam esses desequilíbrios não são somente comerciais e financeiros; as assimetrias existentes entre países no campo tecnológico e no campo produtivo estão na base das diferenças de competitividade e dos desequilíbrios comerciais. Os países da América Latina e do Caribe são especialmente afetados pelos ciclos de crescimento e liquidez internacional, como conseqüência de sua especialização em poucos bens de baixa intensidade tecnológica e sua reduzida capacidade para diversificar as exportações e ingressar em novos mercados.

O gráfico 1.4 mostra, para a América Latina e um grupo de economias da Ásia, a relação existente entre a intensidade tecnológica das exportações (medida pela percentagem das exportações de alta tecnologia nas exportações totais, no eixo horizontal) e o dinamismo da demanda pelas exportações (medido pela participação das

<sup>2</sup> A assimetria do ajuste e seu viés recessivo já representavam uma preocupação para Keynes, o qual afirmava que a contribuição do país devedor para restaurar o equilíbrio por meio do ajuste dos preços e salários é desproporcional em relação à que se exige de seus credores, que as tensões sociais de uma adaptação à baixa são muito maiores que as de uma adaptação à alta e que o processo de adaptação é obrigatório para o devedor, mas voluntário para o credor. Ele assinalou também outra conseqüência: a maioria das medidas de ajuste pelas quais o país devedor opta podem ser prejudiciais aos seus termos de troca (Keynes, 1941, págs. 27-29).

exportações desses agrupamentos de países nas exportações mundiais, no eixo vertical). A transformação do padrão de especialização permitiu que a Ásia participasse nas correntes mais dinâmicas do comércio, relaxando a restrição externa ao crescimento e ao emprego. Na América Latina, não houve um processo semelhante, fazendo com que sua taxa de crescimento com equilíbrio externo fosse mais baixa, como mostram as numerosas crises cambiais e de endividamento externo, que se traduziram em processos de ajuste para baixo da taxa de crescimento.

**Gráfico I.4**  
**América Latina e Ásia:<sup>a</sup> relação entre o nível de especialização em exportações de alta tecnologia e a participação no mercado mundial, 1986-2014**  
 (Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e Base de Dados Estatísticos das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Básicos (COMTRADE).

<sup>a</sup> Inclui China, Cingapura, Filipinas, Malásia, República da Coreia e Tailândia.

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

O tema da distribuição da renda, que durante muito tempo foi considerado não somente incômodo, mas até mesmo inapropriado por alguns economistas<sup>3</sup>, ocupa hoje um lugar destacado no debate internacional. O livro de Piketty (2013) foi importante para atrair a atenção pública para este tema: seu grande impacto refletiu a preocupação dos mais diversos setores da sociedade com a acentuada concentração da renda e da riqueza.

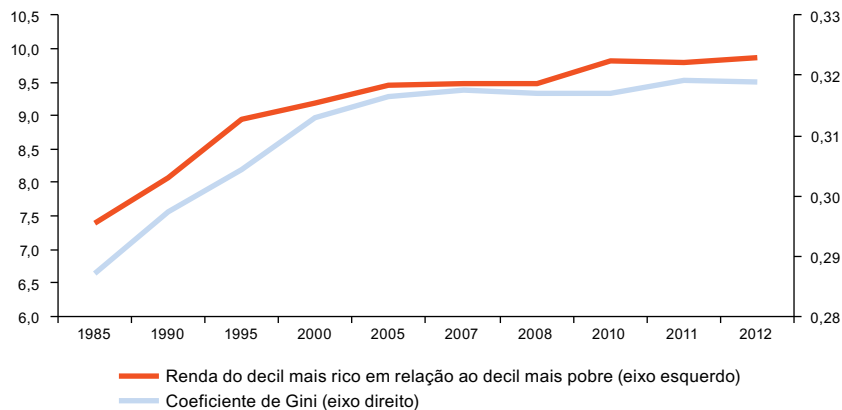
A desigualdade da distribuição da renda aumentou fortemente desde o início da década de 1980 até o ano 2000 e depois apresentou um aumento leve. No mundo desenvolvido e em várias regiões em desenvolvimento, a desigualdade está em seu nível mais elevado em mais de três décadas (veja o gráfico I.5). O 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; esta tendência pode ser observada tanto em países desenvolvidos que tradicionalmente tinham maiores níveis de desigualdade (como os Estados Unidos, cujo coeficiente aumentou de 0,34 em 1985 para 0,39 em 2013), como em países com uma forte tradição igualitária, como os escandinavos (OCDE, 2015)<sup>4</sup>.

O gráfico I.6 apresenta a evolução da desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini, numa amostra de países, entre o início da década de 2000 (eixo horizontal) e início da década de 2010 (eixo vertical). Os pontos azuis (abaixo da linha de 45°) representam os países em que aumentou a igualdade (baixou o coeficiente de Gini), enquanto os pontos vermelhos (acima dessa linha) correspondem aos casos em que o coeficiente de Gini aumentou. Na maioria dos países, a desigualdade aumentou. Quase todos os países em que a desigualdade diminuiu são latino-americanos, onde os níveis de desigualdade eram inicialmente — e continuam sendo — dos mais altos do mundo.

<sup>3</sup> No relatório de 2003 do Banco Federal da Reserva de Minneapolis, Robert Lucas escreveu que, das tendências que podem ameaçar os bons princípios econômicos, a mais tentadora e, em sua opinião, a mais tóxica, é concentrar-se em aspectos da distribuição (citado em Milanovic, 2007). Veja também Stiglitz (2012).

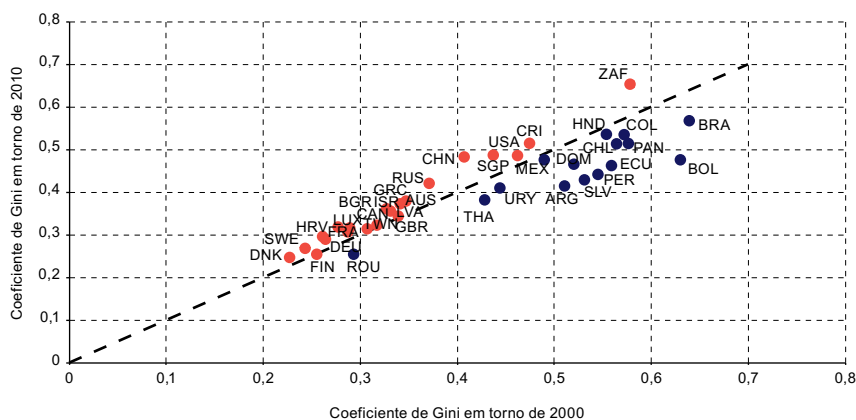
<sup>4</sup> Na Finlândia, o coeficiente de Gini aumentou de 0,21 para 0,26, na Noruega de 0,22 para 0,25 e na Suécia de 0,20 para 0,27.

**Gráfico 1.5**  
**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 1.6**  
**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).

Vários problemas estão associados a uma elevada desigualdade: os países mais desiguais tendem a mostrar um pior desempenho econômico, maior instabilidade política e limites mais fortes ao exercício pleno da cidadania. Uma maior desigualdade torna mais difícil reduzir a pobreza, esforço que dependerá ainda mais do crescimento econômico. O aumento da desigualdade contribuiu para a crise financeira mundial de 2008 e 2009, primeiro nos Estados Unidos e depois no âmbito global<sup>5</sup>. Na medida em que diminuiu a participação dos salários na renda, as famílias recorreram ao endividamento, sobretudo para a compra de moradias. Ao mesmo tempo, os setores mais favorecidos pela concentração aplicaram suas rendas em ativos financeiros, não em consumo ou investimento produtivo. O endividamento crescente das famílias, o aumento da alavancagem<sup>6</sup>, a multiplicação de ativos financeiros e a exuberância irracional levaram ao desmoronamento de um grande volume de títulos acumulados sobre uma base muito frágil.

<sup>5</sup> Veja, por exemplo, Setterfield (2013) e Wisman (2013).

<sup>6</sup> A alavancagem é definida como a relação entre crédito e capital próprio nas operações financeiras.

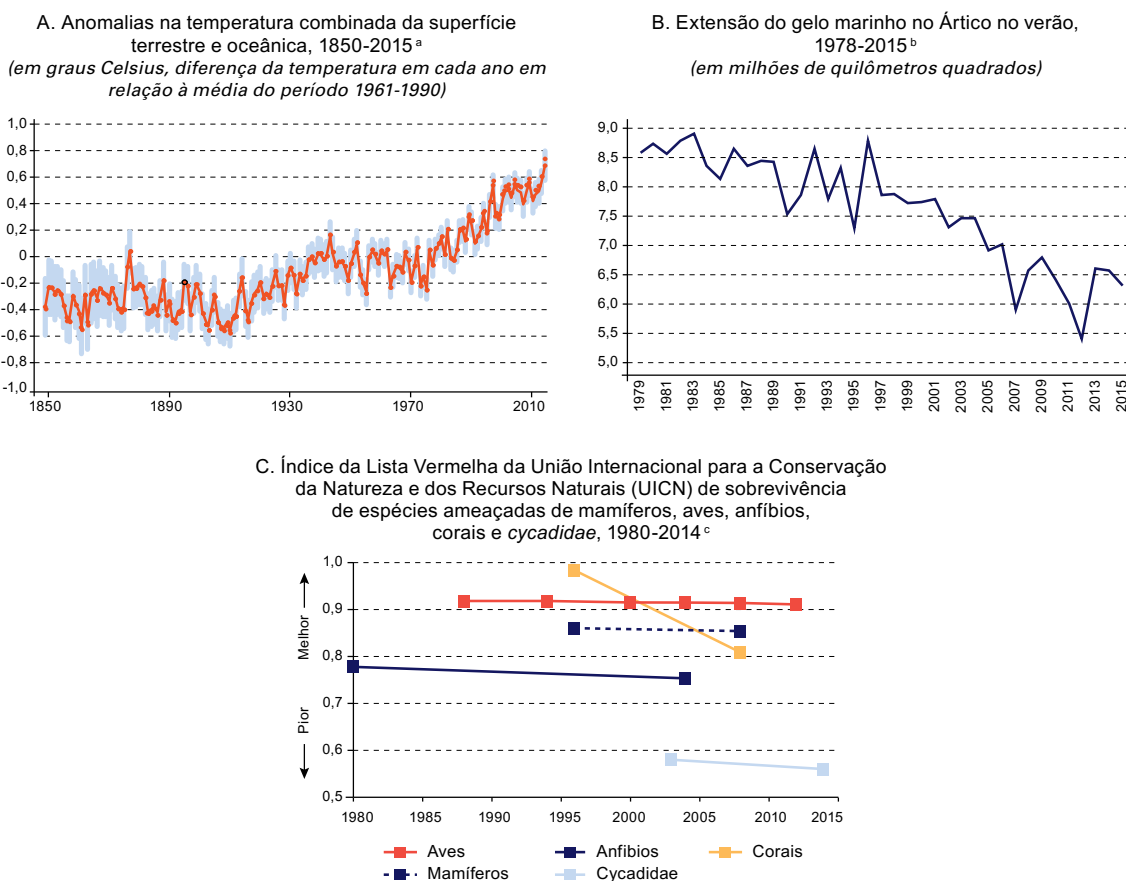
## D. “A maior falha de mercado de todos os tempos”

O imperativo do cuidado do meio ambiente, outra dimensão essencial da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, transforma a perspectiva sob a qual se examina 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.

O gráfico I.7 apresenta diversos indicadores que confirmam que os impactos da mudança climática são muito intensos, podem ser irreversíveis e exigem uma resposta coletiva urgente. Esses efeitos se traduziram em aumentos persistentes da temperatura da superfície terrestre e mudanças na dinâmica dos oceanos, inclusive uma acentuada redução da calota polar (veja os gráficos I.7A e I.7B). Ademais, há evidências de que a proporção de espécies em risco de extinção aumentou significativamente entre 1990 e 2015 (veja o gráfico I.7C). A Lista Vermelha da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (UICN) estabelece que 322 espécies de vertebrados foram extintas desde 1500 e que entre 16% e 33% das espécies de vertebrados que permanecem estão globalmente ameaçadas. Dentre elas, 13% das espécies de aves, 41% das espécies de anfíbios e 26% das espécies de mamíferos ameaçadas estão em risco de extinção (CDB, 2010; Nações Unidas, 2015a). A espécie humana é a única cuja população continuará crescendo.

Gráfico I.7

### Impactos ambientais do padrão dominante de crescimento



**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> Os dados sobre temperatura correspondem à diferença entre a média mundial da temperatura combinada da superfície terrestre e oceânica, em médias anuais de 1850 a 2015, e a média do período compreendido entre 1961 e 1990. Os dados provêm da base HadCRUT4 do Centro Hadley do Instituto Meteorológico do Reino Unido.

<sup>b</sup> Os dados sobre gelo marinho no Ártico se referem à média de julho, agosto e setembro e provêm do National Snow and Ice Data Center (NSIDC).

<sup>c</sup> O número de espécies ameaçadas é 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, vulnerável, quase ameaçada, preocupação menor, dados insuficientes. Um valor de 1,0 indica que estão classificadas como de preocupação menor; um valor de 0 indica que se extinguíram.

Os efeitos da mudança climática abrem novos espaços para a política pública. A última crise gerou uma forte demanda por políticas fiscais expansionistas, para consolidar a recuperação econômica, em contraposição a comportamentos do tipo “empobrecer o vizinho” (*beggar-thy-neighbour*) nas relações entre países. A expansão do gasto fiscal pode apoiar-se no consenso emergente em torno da necessidade de realizar fortes investimentos para mudar a matriz energética e o padrão de produção. Em outras palavras, o keynesianismo global para sustentar a demanda efetiva pode ter como base (como se sugere na literatura<sup>7</sup>) um keynesianismo ambiental, em que os objetivos de pleno emprego e cuidado ambiental se harmonizem num bloco de investimentos para uma trajetória de crescimento com baixo carbono.

Os problemas de coordenação numa política deste tipo são mais complexos do que os que se apresentam no keynesianismo clássico, em que a expansão coordenada das economias produz benefícios imediatos para todos. Em matéria de poluição ambiental, o país que mais polui pode estar gerando mais produção e emprego em sua economia, enquanto os efeitos negativos são sentidos em toda parte. O benefício da maior produção é direto para quem produz, enquanto suas externalidades negativas são difusas e, às vezes, percebidas com mais intensidade em regiões distantes da fonte de poluição (por exemplo, a mudança climática pode varrer do mapa algumas pequenas ilhas que em nada contribuem à poluição global). Os incentivos são configurados de tal forma que a poluição se torna a estratégia dominante. Por esse motivo, Nicholas Stern (2006) se referiu à poluição e à mudança climática como “a maior falha de mercado de todos os tempos”<sup>8</sup>. Pela mesma razão, a reação da comunidade internacional e as políticas nacionais para mudar o padrão de desenvolvimento têm uma urgência e uma legitimidade inéditas.

## 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, como resposta aos desequilíbrios prevalentes. A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) representam o consenso emergente na busca de um novo paradigma de desenvolvimento. Os ODS consistem de 17 objetivos acompanhados de 169 metas (veja o boxe I.1).

### Boxe I.1

#### Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
  2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
  3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.
  4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
  5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
  6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
  7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.
  8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
  9. Construir infraestruturas robustas, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
  10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
  11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis.
  12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
  13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos\*.
  14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
  15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
  16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
  17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.
- \* Reconhecendo que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima.

Fonte: Nações Unidas, Resolução 70/1 da Assembleia Geral, 2015.

<sup>7</sup> Veja, entre outros, Harris (2013), Jacobs (2013) e Antal (2014, págs. 276-286).

<sup>8</sup> Para dar uma resposta a esta falha de mercado é preciso um tipo de quadro institucional de difícil construção, como demonstrou o escândalo em torno da medição das emissões poluentes dos veículos da Volkswagen, em setembro de 2015.

Com visão de longo prazo, a Agenda 2030 e os ODS se fundamentam nos seguintes eixos conceituais:

- Enfoque de direitos: implica o cumprimento dos compromissos que os Estados assumiram em sua legislação interna e nas normas internacionais. A sociedade deve ser um sujeito de direitos, o que implica que os governos estão obrigados a regras de conduta e resultados.
- Igualdade substantiva e fechamento de brechas: deve-se avançar rumo a sociedades mais igualitárias, solidárias e coesas. O fechamento de brechas deve ser o objetivo das intervenções públicas para a igualdade substantiva, que não se reduz à igualdade de oportunidades, mas inclui também a igualdade de direitos, meios, capacidades e resultados.
- Promoção do emprego pleno e produtivo de qualidade. O pleno emprego é imprescindível para alcançar a igualdade e mantê-la no longo prazo; o aumento da produtividade e da qualidade do emprego é inseparável da universalização dos direitos num Estado de bem-estar.
- Perspectiva de gênero: a eliminação da desigualdade entre mulheres e homens é um eixo transversal que exige a superação dos papéis tradicionais baseados na divisão sexual do trabalho, a eliminação das hierarquias e privilégios que reproduzem a subordinação das mulheres e o fechamento de todas as brechas de desigualdade.
- Responsabilidades comuns, mas diferenciadas: as obrigações dos países em matéria ambiental, econômica e social devem ser proporcionais ao seu nível de desenvolvimento e ao grau em que são responsáveis pelos problemas que é preciso enfrentar.
- Progressividade e não regressividade: é necessário estabelecer critérios claros de progressividade<sup>9</sup> no cumprimento das metas e não aspirar somente a mudanças incrementais simples ou marginais, bem como impedir que ocorram retrocessos em relação ao que foi alcançado.
- Indivisibilidade e interdependência: a Agenda 2030 deve ser um conjunto integrado e não uma soma de objetivos e metas isolados. É preciso que os objetivos e metas se vinculem entre si e, em muitos casos, que existam processos de realização conjunta; por isso, o que se fizer (ou se deixar de fazer) num âmbito terá consequências para o que se pode obter (ou não) em outro. Este critério é fundamental na formulação das políticas e ações públicas e implica que os governos devem construir estruturas institucionais integrais que permitam superar a fragmentação das intervenções públicas.
- Participação cidadã: a Agenda 2030 e os ODS são mais que um programa governamental; requerem processos de apropriação social para converter-se em objetivos nacionais compartilhados pela sociedade. Permitem construir —como propôs a CEPAL (2010)— uma nova equação entre Estado, mercado e sociedade, num contexto de diálogo social e participação cidadã que somente será alcançado se for estimulada essa participação na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.
- Transparência e prestação de contas: o acesso a informações pertinentes, suficientes e oportunas é um requisito para formular políticas e contar com mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como com uma intensa participação. A consolidação e o aprofundamento das estratégias orientadas a obter governos abertos são fundamentais.

A Agenda 2030 converge com os esforços realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para apoiar a análise e formulação de políticas para a igualdade e a mudança estrutural. Contudo, alguns temas importantes para a região não são adequadamente considerados. Em primeiro lugar, estão ausentes os povos indígenas e os grupos afrodescendentes, que representam uma alta proporção da população da América Latina e do Caribe, cujos direitos e problemas específicos não são contemplados.

Em segundo lugar, alguns objetivos não têm correspondência com as metas propostas. Um exemplo é a distância existente entre o ambicioso Objetivo 1 dos ODS (“Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”) e o alcance de suas duas primeiras metas (1.1 e 1.2), em que se propõe erradicar a pobreza extrema —recordando que no momento de formulação da Agenda 2030 o umbral era de 1,25 dólares por dia— e reduzir ao menos à metade a proporção de mulheres, homens e crianças em situação de pobreza em todas as suas dimensões, conforme as definições nacionais adotadas. Há uma distância muito grande entre a ambição do objetivo e a limitação das metas.

Finalmente, apesar de os ODS representarem um avanço significativo em relação aos ODM, em alguns pontos ficaram defasados em relação a estes últimos. Um exemplo são as metas em matéria de mortalidade materna e infantil, em cuja consecução muitos países fracassaram. Como as metas propostas nos ODS são menos exigentes, fica mais fácil alcançá-las e isso gera uma percepção equivocada de êxito. Assim, um dos desafios imediatos para o processo de

<sup>9</sup> O grau de progressividade se refere à medida e velocidade com que cada indicador se aproxima do máximo desejável.

implementação, monitoramento e avaliação da Agenda 2030 é alinhar e aumentar a coerência entre os objetivos, as metas e os indicadores. A objetivos de grande alcance devem corresponder metas ambiciosas e indicadores robustos e representativos. Os ODS abriram um amplo espaço para que os governos nacionais possam definir as metas e o alcance de seus compromissos, que devem refletir o propósito transformador a que aspira a Agenda 2030.

Apesar dos avanços que a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS implicam, eles podem ser interpelados sob três pontos de vista.

O primeiro refere-se aos meios para a sua implementação. A Agenda 2030 não conta com um quadro institucional e uma governança global eficaz, como demonstram as recentes decisões internacionais sobre o financiamento para o desenvolvimento.

O segundo considera a coerência interna da Agenda 2030 e dos ODS. Apesar de serem propostos como um conjunto integral e indivisível, não há uma análise da forma como os objetivos se conectam entre si, nem de sua relação com as variáveis econômicas que condicionam a possibilidade de alcançá-los. Para isso, é necessário partir de um marco analítico e um diagnóstico que articulem e expliquem a evolução dessas variáveis; neste esforço é útil recorrer à tradição da CEPAL em teoria do desenvolvimento, expressada em particular nas suas últimas contribuições (CEPAL, 2010, 2012 e 2014).

A terceira interpelação, a mais importante, se refere à economia política. Existe um risco muito alto, como ocorreu em grande medida com os ODM, de que a Agenda 2030 e os ODS se transformem em declarações de intenções que depois são negadas de forma sistemática pela dinâmica dos mercados e a *realpolitik*. A economia política dominante tende a reproduzir o estilo dominante e a frear os esforços para implementar a nova agenda, que requer uma nova economia política e novas coalizões internacionais e nacionais que a sustentem.

## F. Bom desenho, má implementação

O aspecto mais complexo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reside nos meios de implementação. Embora no Objetivo 17 se ressalte a necessidade de fortalecer esses mecanismos, colocar isso em prática exige profundas mudanças na governança econômica mundial. A experiência internacional mostra que a eficácia das políticas públicas está muito mais vinculada à qualidade de sua implementação que a seu desenho, o qual frequentemente pode ser reproduzido de um país a outro. Contar com critérios claros e mecanismos eficientes de implementação exige o desenvolvimento e manutenção de instituições sólidas, que respondam mais a objetivos de Estado que a metas de um governo. Dado o dinamismo do contexto internacional e das realidades dos países, é imprescindível desenvolver também instrumentos de monitoramento e avaliação do impacto das políticas que permitam reforçá-las ou eliminá-las segundo seus resultados.

Como toda estratégia, a Agenda 2030 e os ODS requerem meios e instrumentos de implementação adequados à magnitude da tarefa proposta. Neste sentido, reconhece-se explicitamente que cada país é o principal responsável por seu desenvolvimento econômico e social e que o papel das políticas nacionais e estratégias de desenvolvimento é de máxima importância. Não obstante, também se ressalta que os esforços nacionais devem ser apoiados por um contexto internacional que os torne possíveis.

A Agenda 2030 é complementada pelo Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, aprovado na Terceira Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Redução do Risco de Desastres, realizada em Sendai (Japão) em março de 2015. Esse Marco visa a prevenir novos desastres e mitigar os efeitos dos que já ocorreram, mediante a implementação integrada de medidas nos campos cultural, econômico, ambiental, educacional, social, tecnológico e institucional.

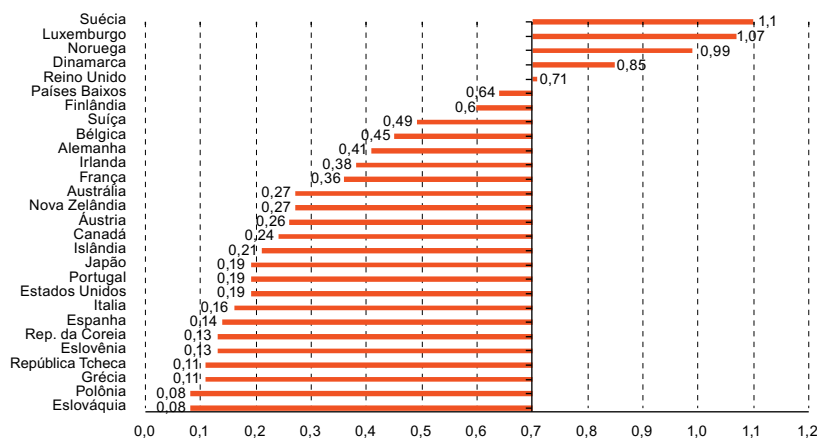
A Agenda 2030 ressalta que os esforços para fortalecer os mecanismos de implementação implicam atuar no financiamento, na tecnologia, no comércio internacional, na construção de capacidades tecnológicas e nos temas sistêmicos, vinculados à provisão de bens públicos globais. Em todos os casos, a metodologia se concentra na articulação da mobilização interna de recursos com a criação ou fortalecimento de mecanismos internacionais de governança, especialmente nas áreas de financiamento, comércio, tecnologia e meio ambiente. As instituições que é preciso desenvolver devem basear-se em parcerias com os múltiplos atores relevantes dos setores público e privado e da sociedade civil.

Apesar da adequação desses princípios, os avanços em sua implementação têm sido muito fracos, particularmente no crucial tema do financiamento para o desenvolvimento, em que as decisões mais recentes foram na direção contrária à proposta na Agenda 2030. Uma vez mais, abre-se uma brecha entre as declarações e a dinâmica econômica. Um exemplo é a Agenda de Ação de Addis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, de julho de 2015, que dá continuidade aos princípios do Consenso de Monterrey, de 2002<sup>10</sup>.

A Agenda de Ação de Addis Abeba sublinha a necessidade de uma mobilização efetiva de recursos públicos internos, inclusive o aumento da arrecadação mediante sistemas tributários mais eficientes e justos, e a necessidade de reduzir os fluxos financeiros ilícitos. Em matéria de cooperação internacional, destaca-se a necessidade de os países doadores destinarem 0,7% do produto nacional bruto à assistência oficial para o desenvolvimento. A Agenda de Ação de Addis Abeba visa a promover a expansão do comércio dos países em desenvolvimento, tornando mais eficaz e operacional o tratamento especial e diferenciado e potencializando a ajuda para o comércio e o investimento. Além disso, reitera as proposições do Consenso de Monterrey no sentido de melhorar a governança econômica mundial, o que implica reforçar a cooperação internacional para promover a estabilidade e aumentar a participação e representação dos países em desenvolvimento nas instituições que formulam, estabelecem e implementam as normas globais.

Existe uma brecha significativa entre as declarações e os instrumentos propostos para a implementação da Agenda de Ação de Addis Abeba, que não conta com mecanismos para enfrentar e reduzir as assimetrias que os países em desenvolvimento enfrentam em relação às economias desenvolvidas e que, pior ainda, em alguns casos as reforça. Excluído o compromisso de canalizar 0,7% do produto nacional bruto à assistência oficial para o desenvolvimento, cumprido apenas por 5 dos 28 países doadores (veja o gráfico I.8), as outras iniciativas não implicam compromissos específicos dos países desenvolvidos para avançar na melhoria da arquitetura financeira para o desenvolvimento ou reduzir as assimetrias no sistema financeiro e no comércio internacionais (Nações Unidas, 2015b).

**Gráfico I.8**  
**Assistência oficial para o desenvolvimento (AOD) líquida como proporção do produto nacional bruto (PNB) dos países-membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2014**  
(Em percentagens)



**Fonte:** Nações Unidas, Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) [base de dados on-line] <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>.

Em alguns casos, a Agenda de Ação de Addis Abeba enfraquece o quadro institucional multilateral, como se depreende do acordo referente à cooperação tributária global, pois não estabelece um organismo tributário intergovernamental dentro das Nações Unidas que substitua o Comitê de Peritos sobre Cooperação Internacional em Questões de Tributação das Nações Unidas. Pior ainda, propõe-se que esse Comitê continue funcionando segundo o mandato de 2004, ou seja, financiado por contribuições voluntárias, o que se traduz numa atuação tutelada pelos

<sup>10</sup> Os temas incluídos são: recursos internos públicos; finanças e negócios internos e internacionais; cooperação internacional para o desenvolvimento; comércio internacional como motor do desenvolvimento; sustentabilidade da dívida; temas sistêmicos; ciência, tecnologia, inovação, criação de capacidades; e dados, monitoramento e acompanhamento.

países desenvolvidos. O enfraquecimento do quadro institucional multilateral também se reflete em que, em matéria de dívida, se tenha modificado o critério de corresponsabilidade entre devedores e credores estabelecido no Consenso de Monterrey em 2002. Ao critério de que “os devedores e os credores devem compartilhar a responsabilidade de evitar e resolver situações em que o nível de endividamento é insustentável” (Nações Unidas, 2002, par. 47), na Agenda de Ação de Addis Abeba se acrescentou o preceito de que “manter níveis sustentáveis de endividamento é responsabilidade dos países mutuários; contudo, reconhecemos que os mutuantes também têm a responsabilidade de conceder empréstimos de maneira a não abalar a sustentabilidade da dívida de um país” (Nações Unidas, 2015d, par. 97). Assim, passou-se de uma concepção baseada na corresponsabilidade entre mutuantes e mutuários para outra sustentada na responsabilidade primária destes últimos. O peso do ajuste recai sobre a parte mais fraca, problema especialmente grave para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe, os quais, por seu nível de endividamento, estão numa situação que demanda ações urgentes.

O esforço analítico e as recomendações de política da Agenda de Ação de Addis Abeba se concentram nos países menos desenvolvidos, analisando-se apenas parcialmente as necessidades dos países de renda média. O documento inclui somente sete referências explícitas a esses países, enquanto os países menos desenvolvidos são objeto de 62 referências explícitas.

A reforma necessária para corrigir as principais deficiências do sistema internacional em temas de desenvolvimento exigirá um esforço coletivo para preencher a lacuna institucional no que se refere à coordenação e governança da globalização. Nesse sentido, a Agenda de Ação de Addis Abeba é uma oportunidade perdida. Embora o documento inclua princípios gerais que reconhecem as assimetrias e especificidades das economias em desenvolvimento frente às desenvolvidas, não oferece mecanismos para enfrentá-las e reduzi-las nos âmbitos financeiro, comercial e tecnológico.

## G. O novo estilo de desenvolvimento requer bens públicos globais e políticas nacionais

Ante a complexidade de implementar políticas e de alinhar ou reformar instituições para a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável, é preciso um marco analítico que as articule entre si e com as variáveis econômicas relevantes. A Agenda 2030 explicita o sentido da transformação desejável, mas não a forma de fazer essa transformação, ou seja, os critérios de governança global, as estratégias e as políticas. A ênfase na integralidade e indivisibilidade dos ODS torna ainda mais necessário um diagnóstico que explicita as variáveis que os definem e seus requisitos, em termos de bens públicos globais e políticas nacionais.

A construção de bens públicos globais, com seus correspondentes sistemas de governança, e de políticas nacionais é central para redefinir o estilo de desenvolvimento<sup>11</sup>. A Agenda 2030 propõe avançar na construção dos bens públicos globais clássicos, como a paz e a segurança, e nela se expressa preocupação com outros que são essenciais para sua implementação e devem ser incorporados de forma mais plena na governança global. Em primeiro lugar, é preciso que o sistema internacional estabilize o crescimento do produto e do emprego. Em segundo lugar, o crescimento deve preservar o meio ambiente e a integridade ecológica dos recursos comuns, o que implica a adoção de processos de baixo carbono, evitando o uso predatório dos recursos naturais.

Para produzir bens públicos globais, são necessários mecanismos de governança em quatro âmbitos: coordenação internacional para manter a demanda agregada; uma nova arquitetura financeira para reduzir a incerteza e as flutuações geradas pelos movimentos internacionais de capital; mecanismos e regras que premiem os esforços para desacoplar a produção e as emissões de poluentes e freiem o uso predatório dos recursos do

<sup>11</sup> Bens públicos são aqueles cujo consumo é não rival (ou seja, seu uso por um agente não diminui as possibilidades de uso por outro agente) e não excludível (uma vez que o bem é produzido, não se pode evitar que outros o consumam). Por esse motivo, alguns agentes procuram beneficiar-se desses bens sem contribuir para pagá-los ou produzi-los (efeito “carona” ou *free rider*). Pelo mesmo motivo, tendem a ser sistematicamente produzidos em quantidades inferiores ao ótimo, a não ser que exista um mecanismo de cooperação ou comando que obrigue todos a contribuir para sua produção. Precisamente, mediante os sistemas de governança internacional procura-se criar e manter regras do jogo e instituições que gerem esses bens nas quantidades desejadas. Os bens públicos são globais quando seus benefícios são universais, ou seja, alcançam todos os atores do sistema internacional e não somente os habitantes de um país ou região, e se estendem às futuras gerações (Kaul, Grunberg e Stern, 1999).

planeta; e governança para reduzir a desigualdade entre os países, fechando brechas de capacidade e renda que dificultam a cooperação e comprometem a capacidade de contribuir efetivamente à produção de bens públicos globais. Isto implica universalizar o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, ao reconhecer que a economia internacional é altamente heterogênea, com grandes desigualdades tecnológicas e de renda, e fortemente concentrada em poucos atores, grandes empresas transnacionais e empresas financeiras complexas. A consideração destas assimetrias e o estabelecimento de regras que as corrijam e controlem os desequilíbrios gerados darão mais estabilidade ao conjunto do sistema e reduzirão tensões em diversos âmbitos das relações internacionais, das correntes migratórias às disputas comerciais ou sobre normas trabalhistas e ambientais.

Os bens públicos globais possibilitam, e ao mesmo tempo requerem, políticas nacionais orientadas a manter o crescimento econômico e a igualdade com sustentabilidade ambiental. As políticas propostas pela CEPAL baseiam-se em um quadro analítico que enfatiza a igualdade multidimensional como o valor que se procura alcançar com o modelo de desenvolvimento, a mudança estrutural progressiva como ordenador da dinâmica de crescimento compatível com a busca da igualdade, 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 e a rediscussão do papel do Estado e sua relação com o mercado e a sociedade.

O primeiro eixo, a desigualdade, adquiriu um protagonismo no debate global, que se reflete na Agenda 2030. O relatório *A hora da igualdade* (CEPAL, 2010) iniciou uma reflexão sobre o tema que introduziu novas dimensões analíticas, mantendo as raízes do pensamento estruturalista, incluindo uma agenda renovada baseada num enfoque que estabelecia a titularidade de direitos como condição de cidadania (Bárcena e Prado, 2016). Dado que a desigualdade se manifesta não só numa distribuição desigual da renda, mas também nos diversos espaços da vida social e econômica, deve-se realçar o objetivo de igualdade multidimensional.

A preocupação com a desigualdade está nas origens do enfoque histórico-estrutural, que a concebe como o resultado da estrutura produtiva típica dos países da periferia, caracterizada pela baixa absorção de tecnologia (muito concentrada em poucos setores), onde grande parte da força de trabalho está ocupada em atividades de baixa produtividade, traço distintivo da heterogeneidade estrutural<sup>12</sup>. Isto gera estruturas de poder político e social que reproduzem privilégios, freiam a diversificação e impedem ou limitam as políticas redistributivas baseadas no gasto social e sistemas fiscais progressivos. Por isso, é necessário transformar a dinâmica da produção e da produtividade, além de introduzir medidas de política a favor da redistribuição, para corrigir as fontes da desigualdade no longo prazo.

A mudança estrutural progressiva é o segundo eixo analítico. Suas fontes intelectuais provêm da conjunção do estruturalismo latino-americano com a corrente evolucionista schumpeteriana (a qual analisa os fatores que explicam a construção de capacidades, o aprendizado e a mudança técnica) e a economia do meio ambiente (que estuda os impactos do crescimento sobre a emissão de gases poluentes e a destruição dos recursos naturais) (Cimoli e Porcile, 2014). O conceito de mudança estrutural progressiva põe no centro da dinâmica do crescimento mudanças qualitativas na estrutura produtiva, que são captadas mediante três conceitos. O primeiro é o de eficiência keynesiana ou de crescimento, que se evidencia quando a oferta de exportações se concentra em bens e serviços com crescente demanda na economia interna e internacional, permitindo que o crescimento seja compatível com o equilíbrio na conta corrente, definido por uma relação estável entre dívida externa e PIB. O segundo é o de eficiência schumpeteriana, que identifica o potencial de diversos tipos de especialização produtiva para irradiar a mudança tecnológica e a inovação ao conjunto do sistema produtivo. O terceiro é o de eficiência ambiental, que leva em conta os efeitos do crescimento sobre as emissões e o uso dos recursos naturais. Quando a estrutura produtiva se transforma na direção dessas três dimensões da eficiência, ocorre uma mudança estrutural progressiva e é possível um crescimento sustentável com maior equidade distributiva à medida que se difunde o progresso técnico a novos setores e se criam empregos de qualidade que absorvem a informalidade e diminuem o impacto ambiental<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Este enfoque deu lugar na CEPAL a uma produção intelectual baseada no pensamento de Aníbal Pinto (1970 e 1976), Raúl Prebisch (1949 e 1981), José Medina Echavarría (1959 e 1962), Celso Furtado (1961, 1971 e 1983), Osvaldo Sunkel (1980) e Fernando Fajnzylber (1983 e 1990), que estudaram a persistência da desigualdade e da heterogeneidade estrutural nas diferentes etapas do desenvolvimento econômico da região.

<sup>13</sup> Em CEPAL (2012) denomina-se mudança estrutural virtuosa aquela em que se combinam as eficiências keynesiana e schumpeteriana. Este conceito é ampliado no de mudança estrutural progressiva, que leva em conta também a eficiência ambiental.

A escassa diversificação e as barreiras à difusão de tecnologia impedem que os aumentos de produtividade alcancem todo o tecido produtivo, de modo que estes se concentram em poucas capas ou segmentos, gerando estruturas polarizadas<sup>14</sup>. A heterogeneidade estrutural refere-se a essa polarização: grandes diferenças de produtividade do trabalho entre setores e dentro deles em decorrência da lenta difusão de tecnologias. Assim, a concentração da maior parte do emprego nas atividades de muito baixa produtividade e salários (atividades informais ou de subsistência) é uma fonte de persistente desigualdade. A visão da heterogeneidade estrutural proposta pelo estruturalismo originário incorporou novas dimensões além da divergência tecnológica e de produtividade, incluindo as desigualdades de gênero, os desequilíbrios territoriais e a dimensão ambiental.

A dimensão ambiental da mudança estrutural progressiva requer que a estrutura produtiva se oriente para setores inovadores e tecnologias limpas, com redução do consumo de energias fósseis. O estilo de desenvolvimento dominante na região baseia-se numa estrutura produtiva cuja competitividade depende da abundância e da exploração dos recursos naturais, o que enviesa os investimentos, a inovação e o desenvolvimento tecnológico e fomenta o uso intensivo de energia e o uso predatório desses recursos. A mudança estrutural deve ter como vetor central a construção de capacidades além das vantagens comparativas estáticas e a geração de inovações para o desacoplamento entre a produção, as emissões e o uso dos recursos. Estas capacidades devem difundir-se a todo o tecido produtivo para gerar empregos de qualidade e inclusão<sup>15</sup>.

A mudança estrutural não se esgota no aprendizado de firmas e setores. Inclui uma perspectiva macroeconômica que leva em conta a relação entre a conjuntura e a estrutura. Esta relação é o terceiro eixo do quadro analítico proposto pela CEPAL. O investimento, o crescimento da produtividade e a transformação das capacidades produtivas e tecnológicas se reforçam ou enfraquecem mutuamente. Nesta visão sobre a dinâmica do investimento na conjuntura e os efeitos de longo prazo das políticas de estabilização, as políticas de administração da demanda agregada têm um papel importante na determinação do produto além do curto prazo. Os períodos de contração da demanda agregada e ajuste fiscal ante desequilíbrios no balanço de pagamentos podem provocar uma queda do investimento com consequências negativas na produtividade e no crescimento no longo prazo. Investimento, produtividade e progresso técnico têm um vínculo muito forte: o enfraquecimento de um desses eixos compromete o crescimento.

Avançar na mudança estrutural e na obtenção da igualdade demanda uma rediscussão do papel do Estado e das instituições e de sua relação com o mercado e a sociedade. Isto conduz ao quarto eixo de análise. Atualmente, existe na região maior acordo a respeito do papel das instituições e da importância das políticas públicas para garantir a oferta de bens públicos, dinamizar o crescimento, fomentar o desenvolvimento de capacidades tecnológicas, intervir no desenvolvimento territorial e promover políticas igualitárias para concretizar a ampliação de direitos. Um aspecto de crescente importância é o papel dessas políticas na redefinição do crescimento para uma trajetória de baixo carbono e com menor uso dos recursos naturais. As instituições associadas à inovação e as políticas industriais e tecnológicas devem oferecer incentivos para que a mudança tecnológica priorize trajetórias ambientalmente mais eficientes. A interseção entre novas tecnologias, igualdade e meio ambiente deve ser um *locus* privilegiado da inovação.

A percepção de que as intervenções pontuais são insuficientes para mudar os padrões produtivos reforça o papel das políticas industriais e tecnológicas. O progresso técnico e a construção de capacidades devem reduzir as brechas em relação à fronteira tecnológica, aumentando a competitividade, e devem desacoplar a produção e as emissões, bem como promover a inclusão social. Nenhuma destas tarefas é realizada espontaneamente pelo mercado.

<sup>14</sup> Os fatores que reduzem a difusão de tecnologia nas economias periféricas (nível e desigualdade na educação, ausência de setores tecnológicos líderes, fraca política industrial e tecnológica) receberam atenção ampla na literatura econômica (veja CEPAL, 2012).

<sup>15</sup> Pollin (2012) apresenta evidências do vínculo entre a criação de empregos de qualidade e a eficiência ambiental da produção.

## H. A economia política dominante: dois mundos em contradição

O estilo de desenvolvimento dominante gerou enormes desequilíbrios e sua transformação é uma tarefa complexa. A dificuldade reside na economia política, o conjunto de interesses e alianças que predominam e definem as regras do jogo, tanto no plano internacional como no interno. Há um claro conflito. Diversos atores, tanto públicos como privados, têm interesse em proteger seus investimentos e a atual distribuição de rentabilidades; outros teriam muito a ganhar com a transição para um padrão de crescimento mais inclusivo e sustentável ambientalmente. O problema é que os custos da conversão a um novo padrão são imediatos e estão concentrados, enquanto os benefícios serão percebidos no futuro e são difusos. Em particular, a distribuição de custos e benefícios está em correlação inversa com a distribuição de poder no estilo vigente, o que dificulta a construção de alianças para avançar.

Além disso, há um efeito de “travamento” (*lock-in*) e de dependência da trajetória (*path dependency*) associado aos investimentos existentes e à estrutura de preços que torna mais oneroso sair do estilo dominante. Empresas e governos que, com os incentivos existentes, investem na exploração de novas jazidas de combustíveis fósseis, em novas formas de explorá-los e na infraestrutura necessária para isso reproduzem e ampliam os incentivos favoráveis a esse estilo. O peso dos interesses é ainda mais forte na medida em que um dos principais beneficiários da mudança de trajetória, as futuras gerações, por definição não tem nem representação direta nem voz na formulação das políticas. Tudo isso se traduz em predominância das forças do *statu quo*.

O desenvolvimento sustentável é um objetivo global para o qual são necessários bens públicos globais. Mas a governança global tem ido na direção oposta à necessária para produzir esses bens. Para produzir esses bens é preciso contar com regras e acordos que regulem as ações do mercado, mas a dinâmica do sistema internacional as minimizou, o que reflete as preferências dos agentes mais poderosos. As grandes economias e blocos, assim como as firmas que têm maior capacidade de realocar rapidamente seus recursos através das fronteiras (grandes empresas transnacionais nos âmbitos produtivo, comercial e, sobretudo, financeiro), favorecem um sistema com menos regras e restrições. Elas podem exercer mais livremente seu poder de negociação num sistema desse tipo do que num sistema multilateral. Emerge, assim, um multilateralismo de elite em que os poderes econômico e político dos grandes atores se reforçam mutuamente.

Isto se reflete na contradição existente entre as declarações das instituições internacionais e as regras que governam a dinâmica econômica. Durante a década de 1990, a comunidade internacional no seio das Nações Unidas fez tentativas para avançar rumo a um novo paradigma de desenvolvimento que incluísse as dimensões econômica, social e ambiental de maneira integral. Foram realizadas cúpulas mundiais a cada dois anos, fazendo com que esse período fosse denominado “a década normativa do desenvolvimento” (veja o quadro I.1). Nesses anos, debateu-se o dever ser nos temas da sustentabilidade, infância, mulher, população, desenvolvimento social, educação e financiamento para o desenvolvimento. Os resultados mais evidentes desse processo foram os acordos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra), realizada em 1992, o Programa 21 e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, junto com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Convênio sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.

A ampla agenda formulada como resultado desses fóruns foi substituída pela Declaração do Milênio; para torná-la mais operacional e construir uma ponte entre o mundo normativo e a dinâmica econômica global, em setembro de 2000 a Secretaria das Nações Unidas lançou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, nos quais se estabeleceram metas para diversos indicadores, sem um enfoque integrado do desenvolvimento.

O esforço não se deteve com a Cúpula do Milênio no ano 2000. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável e a Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 (focada no desenvolvimento social e proteção ambiental), bem como a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012 e o septuagésimo período de sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas, em que se aprovou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, são exemplos da continuidade desse esforço normativo e do debate internacional sobre os rumos do desenvolvimento sustentável.

**Quadro I.1**  
**A década normativa das Nações Unidas, 1990-2000**

Ano	Conferência	Declarações, convenções e outros instrumentos
1990	Conferência Mundial de Educação para Todos	Declaração Mundial sobre Educação para Todos. O objetivo era universalizar a educação e reduzir maciçamente o analfabetismo no período compreendido até o final da década.
1992	Conferência Internacional de Nutrição	Declaração Mundial sobre Nutrição, com o objetivo de eliminar a fome.
1992	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cúpula da Terra)	Programa 21, sobre o vínculo entre desenvolvimento e meio ambiente. Foram também resultado da Conferência a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Convênio sobre Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (de 1994).
1993	Conferência Mundial de Direitos Humanos	Declaração e Programa de Ação de Viena. Os direitos políticos, econômicos, sociais e culturais foram considerados indivisíveis.
1994	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento	Programa de Ação do Cairo, com foco na pobreza, demografia e igualdade e empoderamento das mulheres.
1995	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	Declaração de Copenhague sobre Desenvolvimento Social e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social.
1995	Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher	Declaração e Plataforma de Ação de Pequim. Foi um avanço nos objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres.
1996	Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (Hábitat II)	Declaração das Nações Unidas sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio.
1997	Terceiro período de sessões da Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	Protocolo de Kyoto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Foram estabelecidas metas vinculantes para 37 países industrializados e a Comunidade Europeia para reduzir as emissões de gases do efeito estufa.
2000	Cúpula do Milênio	Declaração do Milênio e aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).
2002	Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento	Consenso de Monterrey. Financiamento para o desenvolvimento com base em responsabilidades comuns, mas diferenciadas, entre devedores e credores.

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

Paralelamente, aceleraram-se as transformações na economia e nas sociedades que colocavam em cheque esses avanços normativos, redundando em liberalização progressiva do comércio, globalização dos mercados, desregulamentação financeira e trabalhista e predominância de firmas transnacionais como agentes centrais de poder e transformação produtiva (Cordera, 2014; Stiglitz, 2002).

Assim, nos anos 90, a humanidade transitou por dois mundos com agendas em tensão ou em aberta contradição. Por um lado, havia a agenda normativa das Nações Unidas, descrita anteriormente. Por outro lado, havia um sistema econômico desregulamentado, em particular no que se refere ao mundo financeiro, cujos ativos se multiplicavam a grande velocidade, com um apoio cada vez menor na economia real (Gonzaga Belluzo, 2013 e 2015). Esse sistema priorizou a liberalização comercial, sem levar em conta os problemas específicos de competitividade, equilíbrio externo e deterioração ambiental que afetavam as economias em desenvolvimento. Nesta década a aplicação do Consenso de Washington também se estendeu aos países da periferia, o que enfraqueceu a ação do Estado e reduziu consideravelmente o espaço da política pública nas esferas social e produtiva.

Eram dois mundos em contradição: o que se construía em torno da agenda normativa das Nações Unidas e o das pressões para aprofundar um estilo insustentável de desenvolvimento. Mais de duas décadas de declarações da comunidade internacional, sem sustento nos meios de implementação acordados na Cúpula da Terra realizada no Rio de Janeiro em 1992 (financiamento para o desenvolvimento, estímulo ao comércio, fechamento da brecha tecnológica), foram insuficientes para erradicar a pobreza, a desigualdade e a deterioração ambiental. Sob a perspectiva política, o Princípio 7 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, referente às responsabilidades comuns, mas diferenciadas, se desvirtuou nas negociações comerciais e ficou circunscrito a acordos ambientais não vinculantes. Perdeu-se o reconhecimento de assimetrias explícitas na implementação da agenda, que davam lugar a um tratamento diferenciado e mais favorável de acordo com as trajetórias de desenvolvimento, cedendo lugar ao critério de nivelamento do campo de jogo, usado nas negociações comerciais.

Atualmente, há uma maior conscientização, urgência e inquietação, porque o tempo se esgotou e as sociedades se veem ante o desafio de recuperar uma agenda de ação sobre os temas globais. A correlação de forças ainda está claramente a favor do estilo dominante e somente um longo e complexo processo de negociações e persuasão permitirá pender a balança a favor do desenvolvimento sustentável.

## I. Em prol de uma nova economia política

Desde o trabalho clássico de Kindleberger (1986) sobre bens públicos internacionais, atribui-se a debilidade das regras na economia mundial à ausência ou decadência de uma potência hegemônica. Outros autores afirmam que a cooperação em torno de interesses comuns pode ser obtida, mesmo sem uma potência dominante, quando os sinais negativos na economia internacional são suficientemente fortes para gerar uma reação dos atores mais importantes<sup>16</sup>. Hoje esses sinais já existem na forma de desequilíbrios crescentes. Há uma percepção compartilhada de que o planeta sofre uma ameaça cujas consequências podem ser catastróficas, o que abre um espaço maior para a cooperação internacional e para novas formas de governança em torno da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

No mesmo sentido, a revolução tecnológica pode ser posta a serviço do novo estilo de desenvolvimento mediante políticas que reanimem o investimento e o orientem para a sustentabilidade e a igualdade. A revolução tecnológica abre novas frentes de expansão econômica em temas ambientais (energia renovável, bioeconomia, redução das emissões e eficiência no uso dos recursos naturais) e de inclusão social (saúde e educação, transporte e espaços urbanos integrados). O momento que a economia mundial atravessa é oportuno para estimular novas frentes: ante a fraca recuperação, torna-se mais necessário melhorar a distribuição e aumentar o investimento. O excesso de poupança e as tendências à estagnação secular poderiam ser corrigidos mediante investimentos que possibilitem a transição do estilo dominante para padrões de produção e consumo menos poluentes e mais inclusivos.

As tecnologias e as políticas públicas podem gerar as condições necessárias para o desacoplamento entre crescimento, emprego e emissões. Uma expansão coordenada das economias com foco nos investimentos, através de trajetórias de crescimento de baixo carbono, constituiria uma forma de keynesianismo ambiental global cuja contrapartida lógica, no âmbito nacional, seria um grande impulso (*big push*) ambiental<sup>17</sup>, que estimularia a inovação e a mudança estrutural favoráveis a esse desacoplamento<sup>18</sup>. O conceito de “grande impulso ambiental” refere-se a três características dos investimentos para o desenvolvimento: a complementaridade entre diversos tipos de investimento, inclusive em educação e capacidades tecnológicas; a expansão dos mercados para bens menos intensivos em carbono ou em recursos naturais; e a realização de investimentos públicos por um período prolongado, até que o investimento privado possa sustentar a expansão.

O cuidado do meio ambiente tem que ser considerado no contexto e como parte inseparável da mudança estrutural e do desenvolvimento<sup>19</sup>. Nas economias que hoje são ricas, o crescimento produziu um grande impacto ambiental; muitas delas são as principais emissoras de gases poluentes. Por isso, é politicamente difícil que os países pobres renunciem a suas aspirações de crescimento e bem-estar para reduzir as emissões. A diminuição das brechas tecnológicas entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento é central para a geração dos bens públicos globais mencionados: a estabilidade para o crescimento e a proteção ambiental. A concentração de renda, tecnologia e capacidade nos países desenvolvidos alimenta as migrações, bem como as tensões e conflitos em diversas partes do mundo, o que em vários países redundou no ressurgimento de atitudes xenófobas e grupos ultranacionalistas. Numa entrevista acerca da crise dos refugiados e emigrantes na Europa, o Prêmio Nobel de Economia de 2015, Agnus Deaton, expressou que era o resultado de séculos de crescimento desigual: “o que estamos presenciando atualmente é o resultado de centenas de anos de um desenvolvimento desigual dos países ricos, que deixou para trás grande parte do mundo” (*Washington Post*, 2015)<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> Quanto ao papel estabilizador das grandes potências, veja Kindleberger (1986). A possibilidade de cooperação sem hegemonia foi explorada por Keohane (1989). Uma discussão das origens e desenvolvimento desta ideia encontra-se em Meardon (2014, págs. 351-374).

<sup>17</sup> A expressão refere-se ao modelo de desenvolvimento e à expressão propostos por Rosenstein-Rodan (1943). Veja também Bayramoglu e Jackes (2009), Torras (2009) e De Oliveira e Lima (2015).

<sup>18</sup> Existem exemplos recentes de países que se moveram nessa direção, em particular a Alemanha, mas também economias da periferia, como Portugal (veja Harris, 2013, pág. 10), onde o pacote keynesiano de estímulos gerou alívio externo, um ponto tradicionalmente importante para as economias em desenvolvimento em geral, e para os países da América Latina e do Caribe em particular. Mas também temos exemplos na região. A Nicarágua gera mais de um quinto da eletricidade (21%) a partir do vento, com o que se situou dentro do grupo de países líderes no âmbito mundial no uso dos recursos eólicos. A Costa Rica conseguiu, em 2015, uma geração de eletricidade de fontes renováveis quase em 100%. Foi o primeiro país a apresentar uma iniciativa de neutralidade de carbono, que contribuirá para frear o aumento das emissões de gases do efeito estufa e a mudança climática. Este compromisso foi anunciado em 2007 e suas metas foram reafirmadas no final de 2014. Seu cumprimento implicará mudanças profundas na produção e consumo de energia, sendo o transporte um dos eixos que exigirão transformações maiores.

<sup>19</sup> Já em 1973, Furtado ressaltava que era impossível que todos os países reproduzissem os padrões de consumo do mundo desenvolvido.

<sup>20</sup> *The New York Times* (2015) informa que há 60 milhões de deslocados em consequência de perseguições e guerras, sendo a metade crianças.

A redução das brechas é impossível sem novas formas de governança global que ajudem a difundir as capacidades tecnológicas requeridas para produzir uma oferta diversificada e sustentável nas economias em desenvolvimento. Sem isto, normas trabalhistas e ambientais mais exigentes poderiam ser erigidas como barreiras protecionistas, inviabilizando o objetivo de reduzir as desigualdades globais. Durante muito tempo pensou-se que o cuidado do meio ambiente era um luxo dos países ricos: “quanto mais rico, mais verde” (*the richer, the greener*); porém, se vincularmos o cuidado do meio ambiente com o tema do desenvolvimento, também é válida a causalidade inversa: “quanto mais verde, mais rico” (*the greener, the richer*) (Galindo, 2010).

A capacidade dos elencos técnicos e políticos dos governos para promover uma maior cooperação internacional dependerá também da força e compromisso dos atores internos favoráveis à mudança de estilo. Dois fatores atuam a favor do desenvolvimento de alianças em torno da Agenda 2030 e dos ODS dentro dos países e têm um papel central para o que Evans (2008) denomina o novo Estado desenvolvimentista do século 21. Por um lado, a construção de capacidades exige cada vez mais a provisão de serviços como os de saúde e educação. Embora o acesso a serviços sempre tenha tido um efeito positivo sobre a produtividade, a complementaridade entre um Estado que proporciona esses bens ao conjunto da sociedade e o surgimento de novos setores inovadores é mais forte que no passado<sup>21</sup>. Por outro lado, os impactos das novas tecnologias sobre o emprego e o mercado de trabalho geram elevados níveis de instabilidade e incerteza: nenhum emprego parece estar garantido ante o progresso técnico e a eliminação permanente de tarefas e postos. Um instrumento adicional a esta oferta para evitar que os trabalhadores se oponham à mudança técnica e fazer com que se somem à construção de capacidades é o fortalecimento dos sistemas de renda mínima universal, o seguro-desemprego e os mecanismos de proteção e reinserção, bem como discutir a possibilidade de reduzir a jornada de trabalho. Esta é a história de sucesso das pequenas economias abertas da Europa, em que a abertura ao comércio mundial coexiste com uma forte presença do Estado na proteção social e nos sistemas nacionais de inovação.

Mediante a provisão universal de bens e serviços em matéria de educação e saúde e os mecanismos de proteção universal, o novo Estado desenvolvimentista poderia contar com alianças fortes. Um Estado deste tipo vincularia muito mais fortemente o componente de inclusão e igualdade com a expansão das capacidades e da competitividade. A combinação de novas tecnologias com inovações orientadas à inclusão e à proteção do meio ambiente ampliaria os espaços e redefiniria as modalidades de pacto social.

O avanço numa trajetória de crescimento menos intensivo em carbono pode produzir seu próprio efeito de “lock-in” sobre as políticas e a economia política. À medida que as inovações que possibilitam o desacoplamento ou mitigam os efeitos da poluição (as tecnologias verdes em geral) ganham peso e competitividade na estrutura produtiva e de comércio, forma-se um conjunto de firmas com força e escala suficiente para disputar a influência política com os interesses ligados ao estilo de desenvolvimento dominante. Este processo tem riscos; é provável que as firmas e países pioneiros se oponham à difusão das capacidades e queiram manter suas posições monopólicas com base em direitos de propriedade e patentes mais restritivas. Podem conjugar seus interesses privados de maximização de ativos competitivos com os interesses mercantilistas de seus governos. Por isso, o desenvolvimento e a redução de brechas internacionais não podem ser dissociados do componente verde e inovador do novo estilo de desenvolvimento. Sem esse componente, sempre haverá incentivos para a retomada de uma trajetória de crescimento mais poluente, onde estão as vantagens comparativas das economias em desenvolvimento.

O quadro 1.2 compara as tendências estruturais e as políticas que sustentam o atual padrão de desenvolvimento (com base em seus impactos na região) com aquelas que poderiam contribuir a um estilo de desenvolvimento sustentável, destacando o papel dos bens públicos globais e das políticas internas que estão por trás de cada estilo. O foco concentra-se nos problemas e externalidades negativas do atual estilo de desenvolvimento e na direção das políticas necessárias para corrigi-los. Visualizam-se claramente os princípios de integralidade e interdependência dos avanços em diversas frentes, destacando-se um amplo conjunto de interações positivas que poderiam gerar um efeito de “lock-in” das políticas a favor dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

---

<sup>21</sup> De acordo com Evans (2008), somente um compromisso empreendedor enérgico e eficiente por parte das instituições públicas pode alcançar o objetivo. Em sua opinião, os Estados devem encontrar ao mesmo tempo a forma de resistir à lógica tradicional da economia política que os leva a superproteger o controle dos monopólios sobre as ideias existentes, o que restringe o acesso a estas ideias e sua utilização e reduz o crescimento e o bem-estar. A forma mais evidente de iniciar esta ação estatal mais enérgica seria favorecer a prestação efetiva de serviços de ampliação de capacidades. Já que todos os Estados modernos desempenham um papel fundamental na provisão de saúde e educação, esta é uma tarefa que, em qualquer caso, cabe às instituições públicas.

Quadro 1.2

## Estilos de desenvolvimento: tendências estruturais, políticas e mecanismos institucionais

Estilos de desenvolvimento	Estilo de desenvolvimento atual	Estilo de desenvolvimento sustentável
Brechas tecnológicas e produtivas	Impactos negativos na América Latina e no Caribe <ul style="list-style-type: none"> <li>• Divergência tecnológica, de produtividade e de renda em relação às economias avançadas.</li> <li>• Limitada difusão tecnológica entre os países e dentro deles.</li> <li>• Baixa diversificação e persistência da especialização em setores ou atividades de baixo conteúdo tecnológico.</li> </ul>	Impactos positivos na América Latina e no Caribe <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fechamento de brechas tecnológicas internas e externas.</li> <li>• Diversificação produtiva e construção de capacidades.</li> <li>• Escalamamento para bens com maior conteúdo tecnológico.</li> </ul>
Bens públicos globais: estabilidade do crescimento e cuidado do meio ambiente	Governança incapaz de fornecer bens públicos globais <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de regulação ante os movimentos especulativos de capital e os ciclos de liquidez.</li> <li>• Debilidade do sistema multilateral de comércio: regras definidas em negociações bilaterais entre poucos grandes atores (multilateralismo de elite).</li> <li>• Debilidade das regras sobre investimento estrangeiro direto nos países em desenvolvimento.</li> </ul>	Governança para a provisão de bens públicos globais <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nova arquitetura financeira internacional.</li> <li>• Coordenação macroeconômica.</li> <li>• Multilateralismo e regras de comércio com critérios ambientais, inclusão e desenvolvimento baseados na universalização do princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas.</li> <li>• Propriedade intelectual favorável à transferência tecnológica a países em desenvolvimento.</li> <li>• Apoio a processos de mudança estrutural progressiva em economias em desenvolvimento (grande impulso (<i>big push</i>) ambiental).</li> <li>• Ajuda financeira para o desenvolvimento.</li> <li>• Integração produtiva entre as economias em desenvolvimento.</li> </ul>
Externalidades	Externalidades negativas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudança climática, poluição e destruição dos bens comuns.</li> <li>• Viés recessivo da economia internacional (falta de demanda agregada).</li> <li>• Predomínio da dinâmica financeira sobre a dinâmica da produção e do emprego.</li> <li>• Instabilidade de preços dos produtos básicos, energia e moedas.</li> <li>• Restrições ao acesso à tecnologia e aos mercados para as economias em desenvolvimento.</li> <li>• Concorrência entre países em desenvolvimento pelo investimento estrangeiro direto (redução dos padrões (<i>race to the bottom</i>)).</li> </ul>	Externalidades positivas <ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansão coordenada e keynesianismo ambiental global.</li> <li>• Ajuste compartilhado por países superavitários e deficitários (viés a favor do crescimento e emprego em vez do viés recessivo).</li> <li>• Estabilidade das taxas de câmbio e dos preços dos produtos básicos e energia.</li> <li>• Menos instabilidade econômica e menores riscos de crise sistêmica.</li> <li>• Desacoplamento entre crescimento e emissões.</li> <li>• Padrões de consumo sustentáveis.</li> </ul>
Políticas internas de desenvolvimento	Enfraquecimento das políticas internas de desenvolvimento <ul style="list-style-type: none"> <li>• Política industrial e tecnológica fraca ou ausente.</li> <li>• Macroeconomia dominada pelo balanço de pagamentos.</li> <li>• Ausência de controle dos movimentos de capital.</li> <li>• Debilidade das políticas distributivas ou dificuldade para sustentá-las.</li> <li>• Tributação não progressiva e favorável ao elevado consumo energético.</li> </ul>	Fortalecimento das políticas internas de desenvolvimento <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solidez do sistema nacional de inovação e da política industrial.</li> <li>• Construção de capacidades.</li> <li>• Macroeconomia para o desenvolvimento: o curto prazo não tem domínio sobre o longo prazo; políticas macroprudenciais; políticas anticíclicas; foco no nível e composição do investimento.</li> <li>• Políticas sociais e ambientais.</li> </ul>
Desempenho	Impactos negativos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desequilíbrios comerciais e restrição externa (<i>stop and go</i>).</li> <li>• Crises cambiais e financeiras.</li> <li>• Persistência da desigualdade.</li> <li>• Conflitividade e intensidade dos fluxos migratórios.</li> <li>• Debilidade da provisão de serviços públicos.</li> <li>• Desigualdade multidimensional.</li> <li>• Insegurança, segregação e poluição em megacidades.</li> </ul>	Impactos positivos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilíbrio externo e estabilidade cambial.</li> <li>• Mudança estrutural progressiva e redefinição da inserção em cadeias de valor.</li> <li>• Grande impulso ambiental e desacoplamento entre produção e emissões.</li> <li>• Empregos de qualidade.</li> <li>• Universalismo e igualdade multidimensional.</li> <li>• Padrões urbanos mais limpos e inclusivos.</li> <li>• Modernidade na produção e cuidado ambiental, em consonância com a modernidade nos padrões de consumo.</li> </ul>

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

A mudança para um estilo de desenvolvimento inclusivo e sustentável requer alianças políticas e coalizões que o sustentem. Embora tenham ocorrido avanços em matéria de acordos para reduzir as emissões, muito pouco se fez no que se refere à nova arquitetura financeira ou à coordenação de políticas fiscais expansivas nas grandes economias, e quase nada no que se refere à redução de brechas entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento. Articular os aspectos ambientais com o desenvolvimento econômico e social e com a redução das brechas de capacidades poderia gerar novos tipos de aliança internas e externas favoráveis ao novo estilo de desenvolvimento.

## Bibliografía

- Antal, M. (2014), "Green goals and full employment: Are they compatible?", *Ecological Economics*, vol. 107.
- Bárcena, Alicia e Antonio Prado (2016), *Igualdad y desarrollo: génesis y estructura de la trilogía de la igualdad*, Libros de la CEPAL, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no prelo.
- Bayramoglu, B. e J.F. Jackes (2009), "Environmental big push", *Economics Papers from University Paris Dauphine*, París.
- CDB (Secretaria do Convênio sobre Diversidade Biológica) (2010), *Perspectiva Mundial sobre la Biodiversidad*, Montreal.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Cimoli, M. e G. Porcile (2014), "Technology, structural change and BOP-constrained growth: a structuralist toolbox", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, N° 1.
- Cordera, R. (2014), "Notas sobre desarrollo y globalización en América Latina", *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*, J. Máttar e D. Perrotti (eds.), Libros de la CEPAL, N° 126 (LC/G.2611-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- De Oliveira, G. e G.T. Lima (2015), "A Green Lewis Development Model", 11ª Conferência da Sociedade Europeia de Economia Ecológica, Universidade de Leeds, Reino Unido, junho.
- Evans, P. (2008), "The search for the 21st century developmental State", *Working Paper*, N° 4, Centre for Global Political Economy, Universidade de Sussex, dezembro.
- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.I-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Cidade do México, Editorial Nueva Imagen.
- Furtado, C. (1961), "Desarrollo y subdesarrollo", *Colección Cuadernos*, N° 196, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- (1971), "Dependencia externa y teoría económica", *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII, N° 150.
- (1973), "Underdevelopment and dependence: the fundamentals connections", *Working Papers*, N° 17, Center of Latin American Studies, University of Cambridge.
- (1984), *Cultura e Desenvolvimento em época de crise*, Brasília, Paz e Terra.
- Galindo, L.M. (2010), "Avances del estudio Crecimiento económico y baja intensidad de carbono para la economía mexicana", apresentação no Pavilhão do México, 16º período de sessões da Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e 6ª Conferência das Partes atuando como Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto (COP16/CMP6), Cancún.
- Gonzaga Belluzo, L. (2015), "La reciente internacionalización del régimen del capital", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, A. Bárcena e A. Prado (eds.), Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- (2013), "Las transformaciones en las relaciones centro-periferia y su impacto en el desarrollo de América Latina y el Caribe", XII Cátedra Raúl Prebisch, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Harris, J.M. (2013), "Green Keynesianism: beyond standard growth paradigm", *Working Paper*, N° 1303, Tuft University, fevereiro.
- Jacobs, M. (2013), "Green growth", *Handbook of Global Climate and Environmental Policy*, R. Falkner (ed.), Oxford, Wiley Blackwell.
- Kaul, I., I. Grunberg e N. Stern (1999), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford University Press.
- Keohane, R.O. (1989), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keynes, J.M. (1941), "Post-war currency policy", *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, D.E. Moggridge (ed.), vol. XXV, Londres, Macmillan.
- Kindleberger, C.P. (1986), "International public goods without international government", *American Economic Review*, vol. 76, N° 1.
- Meardon, S. (2014), "On Kindleberger and hegemony: From Berlin to MIT and back", *History of Political Economy*, vol. 46, N° 1.
- Medina Echavarría, J. (1959), *Aspectos sociales del desarrollo económico*, Santiago, Andrés Bello.

- (1962), *Aspectos sociales del desarrollo económico de América Latina*, vol. I, Lieja, UNESCO.
- Milanovic, B (2007), “Why we all care about inequality (but are loath to admit it)”, *Challenge*, vol. 50, Nº 6.
- Nações Unidas (2015a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*, Nova York.
- (2015b), “A DESA Briefing Note on the Addis Ababa Action Agenda”, Nova York, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DESA) [on-line] <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/DESA-Briefing-Note-Addis-Action-Agenda.pdf>.
- (2015c), “Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nova York.
- (2015d), “Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo” (A/RES/69/313), Nova York.
- (2002), *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002*, Nova York, publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.02.II.A.7.
- 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) (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris.
- Piketty, T. (2013), *El capital en el siglo XXI*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. (1970), “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina”, *Inflación: raíces estructurales*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.
- (1976), “Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Nº1, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), junho.
- Pollin, R. (2012), “Getting real on jobs and the environment: Pipelines, fracking, or clean energy?”, *New Labor Forum*, vol. 21, Nº 3.
- Prebisch, R. (1981), *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.
- (1949), *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, (E/CN.12/89), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), “The problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, vol. 53.
- SDSN (Rede de Soluções das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável) (2013), “The Structural Transformations towards Sustainable Development. Background paper for the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda”, 3 de março [on-line] <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/130307-Structural-Transformations-towards-Sustainable-Development-final.pdf>.
- 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.
- Stiglitz, J.E. (2012), *The Price of Inequality*, Nova York, Penguin Books.
- (2002), *Globalization and its Discontents*, Norton.
- Sunkel, O. (1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/G. 1143), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).
- The New York Times* (2015), “The displaced”, 7 de novembro.
- Torras, M. (2009), “Social entrepreneurship, social value, and the environmental “big push”: Some remarks”, *Complexity Science and Social Entrepreneurship: Adding Social Value Through Systems Thinking*, J. Goldstein, J. Hazy e J. Silberstang (eds.), Litchfield Park, ISCE Publishing.
- Washington Post* (2015), “Princeton professor Angus Deaton wins Nobel Prize in economics”, 12 de outubro.
- Wisman, J. D. (2013), “Wage stagnation, rising inequality and the financial crisis of 2008”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, Nº 4.





## Aceleraram-se as mudanças tectônicas de alcance mundial

- A. A China redefine espaços e estratégias na economia internacional
  - B. Os mega-acordos criam mercados megarregionais
  - C. A população cresce menos e envelhece
  - D. Um mundo em crise ambiental
  - E. A nova revolução tecnológica
- Bibliografia



## 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 a balança de poder entre os blocos econômicos, bem como entre as economias desenvolvidas e o mundo emergente. A dinâmica e os resultados desses processos determinam a crescente demanda de bens públicos globais necessários para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no horizonte 2030.

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

#### 1. O retorno do gigante asiático

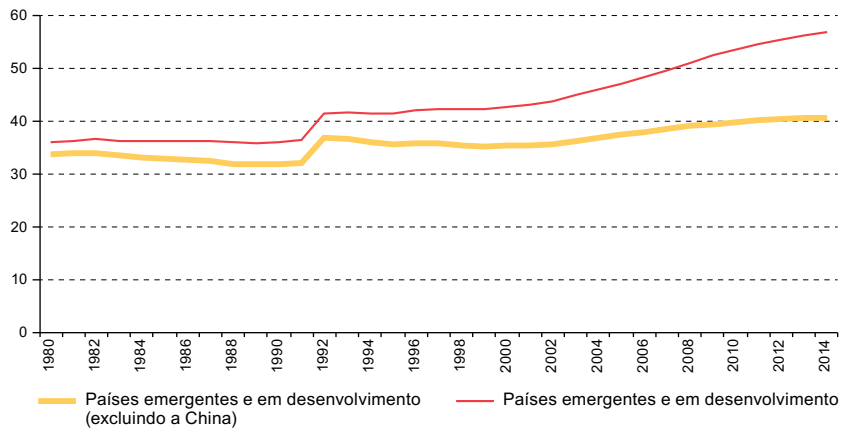
Uma das mudanças de maior importância das últimas décadas é a consolidação da China como potência econômica e geopolítica com uma posição predominante no mundo, como a que teve até o final do século XVIII (Toynbee, 1961). Sua capacidade de incorporar o progresso técnico e mudar sua estrutura produtiva permitiu reduzir a brecha do PIB per capita em relação aos países mais avançados. Em 2014, as economias da China e dos EUA representavam cada uma 16,6% do PIB mundial e a primeira explicava a maior parte do aumento da participação dos países emergentes nessa variável (veja o gráfico II.1). Entre 1993 e 2014, a participação das economias emergentes em desenvolvimento aumentou de 42% para 57%; se excluirmos a China, o aumento seria somente de 4 pontos percentuais (de 37% para 41%).

O novo papel da China na economia internacional é resultado de seu excepcional dinamismo econômico: durante quase três décadas, a partir do início das reformas econômicas em 1979, manteve uma taxa média de crescimento real próxima de 10%, um caso único na história econômica (Liu, 2015). Sua contribuição ao crescimento global aumentou, passando de 5% na década de 1980 a 25% no período 2000-2014. No último período, foi a economia que mais contribuiu para o crescimento mundial, seguida pelos Estados Unidos (21,2%).

O crescimento econômico da China beneficiou-se muito com a estratégia das empresas multinacionais de relocar a produção e o emprego de uma ampla gama de indústrias e serviços em regiões que ofereciam menores custos de produção<sup>1</sup>. Este processo, que também incluiu a Índia, o México e outros países asiáticos, centro-americanos, caribenhos e da Europa Oriental, expandiu os mercados internacionais e aumentou a importância das cadeias mundiais de produção e distribuição.

<sup>1</sup> A maior parte da localização de atividades produtivas na China teve origem nos países desenvolvidos (Estados Unidos, 38%; Reino Unido, 15%; Europa Continental, 21%; Austrália, Canadá e Nova Zelândia, 4%; e Japão, 15%). Veja USA-China Economic and Security Review Commission (2004).

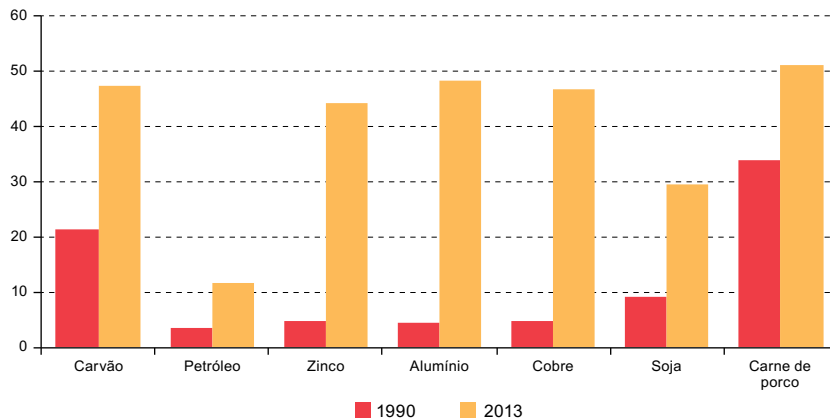
**Gráfico II.1**  
**Países emergentes e em desenvolvimento: participação no produto mundial**  
*(Em percentagens)*



**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.

Deste modo, a China começou a desempenhar um grande papel no comércio internacional e chegou a converter-se num dos principais parceiros comerciais dos países desenvolvidos e de algumas economias em desenvolvimento, particularmente da América Latina e do Caribe. É o segundo parceiro comercial da União Europeia e dos Estados Unidos, seu terceiro mercado de exportação e sua principal fonte de importações (Comissão Europeia, 2015). Além de ser o principal exportador mundial e o segundo importador de bens e serviços, transformou-se num importante consumidor e importador de matérias-primas (veja o gráfico II.2). Além de promover fortes processos especulativos, isso elevou os preços e fez com que entre 2000 e 2013 se registrassem máximos históricos<sup>2</sup>.

**Gráfico II.2**  
**China: participação no consumo mundial de produtos selecionados, 1990 e 2013**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Base de dados estatísticos substantivos da Organização (FAOSTAT); Escritório Mundial de Estatísticas do Metal; Administração de Informação Energética dos Estados Unidos e Associação Mundial do Aço.

A estratégia comercial foi complementada por seu desempenho como centro de produção e distribuição de empresas transnacionais, especialmente da Ásia e dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que impulsionou o crescimento dos países produtores de produtos básicos mediante investimentos estrangeiros diretos que superaram

<sup>2</sup> Em 2014 a China era o primeiro exportador e o segundo importador mundial de bens e o quinto exportador e o segundo importador mundial de serviços (OMC, 2015, quadros I.7 e I.9).

50% do total no Afeganistão, Equador, Guiné, Níger, Serra Leoa e Zimbábue<sup>3</sup>. A participação do investimento chinês em países que contam com grandes dotações de recursos naturais aumenta a possibilidade de que se transformem em fortes competidores da América Latina e do Caribe em importantes mercados agrícolas e de minerais.

Como parte do processo de transição de um modelo baseado no setor externo e no investimento para outro com maior peso do consumo e dos serviços, a economia chinesa se desacelerou. Prevê-se que a sua taxa de crescimento, que em média ficou em torno de 10% entre 1980 e 2014, diminua para menos de 7% no próximo quinquênio, embora alguns analistas prevejam uma taxa sensivelmente menor. A implicação mais importante desta nova normalidade é que diminuirá sua contribuição ao crescimento econômico e ao comércio mundial, bem como sua contribuição à demanda de produtos básicos, o que implica um fator adicional de incerteza na economia mundial<sup>4</sup>. Ao desafio de reequilibrar seu padrão de crescimento, somam-se focos de fragilidade interna, entre os quais se destacam o crescente endividamento e a concentração da dívida em setores econômicos e municípios onde não existe uma regulação adequada, bem como o crescimento do sistema bancário paralelo, que representa cerca de 51% do PIB.

## 2. O mundo se reordena diante do novo ator

O avanço da China afeta a economia política internacional em âmbitos importantes para a região, como as relações internacionais, as relações com os Estados Unidos e a própria China e o processo de integração regional.

No âmbito mundial, o novo peso geopolítico da China poderia ser considerado favorável para incorporar as demandas dos países em desenvolvimento à agenda internacional, por exemplo, em fóruns como o Grupo dos 20 (G20). A China se vê a si mesma como um intermediário entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento e procurou criar laços com estes últimos, sobretudo com os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), criado em julho de 2015 (previamente conhecido como Banco de Desenvolvimento dos BRICS), é um exemplo dessa aproximação. Contudo, os avanços foram fracos e pouco institucionalizados.

A China procura ampliar sua presença no sistema financeiro internacional e para isso necessita que sua moeda, o renminbi, seja considerada como reserva de valor<sup>5</sup>. Assim, deverá adequar-se a graus mais altos de liberalização da conta de capital. O país esteve isolado da instabilidade gerada pelas finanças globais porque manteve restrições aos movimentos de capital e lhe preocupa ter que remover estas restrições num sistema internacional com grande potencial para gerar bolhas e instabilidade, sobretudo levando em conta que seu sistema financeiro interno mostra sinais de debilidade diante da magnitude do sistema bancário paralelo e dos empréstimos imobiliários. Assim, sua posição poderia convergir com a latino-americana na defesa de bens públicos globais que atribuam maior peso ao financiamento internacional para o desenvolvimento, fortalecimento das políticas macroprudenciais e regulamentação dos movimentos de capital de curto prazo.

O maior grau de proatividade da China nas relações internacionais levou os Estados Unidos a ensaiar respostas para evitar uma erosão de sua influência no mundo. Um exemplo recente é o Acordo de Associação Transpacífico (TPP), cuja negociação foi concluída em outubro de 2015, que inclui esse país e 11 economias da Bacia do Pacífico, entre elas três latino-americanas (Chile, México e Peru). Se este acordo for aprovado pelos parlamentos, serão estabelecidas novas regras para o investimento e o comércio em economias que representam 36% do PIB e um quarto do comércio mundial. O Acordo de Associação Transpacífico é uma resposta dos Estados Unidos à crescente influência da China na Ásia, como se reflete em sua liderança no Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (que inclui tradicionais aliados dos Estados Unidos na zona do Pacífico e até mesmo um país da região da América Latina e Caribe, o Brasil) e na iniciativa da nova Rota da Seda. Esta última tem duas dimensões: uma terrestre e outra marítima. A primeira busca fortalecer as comunicações entre a China, a Ásia Central e a União Europeia, com ênfase na construção de ferrovias, enquanto a segunda tem por objetivo escorar o comércio através do Oceano Índico e do Pacífico Ocidental, estreitando os vínculos da China com o Sudeste Asiático e com os países do Mediterrâneo e do Golfo Pérsico.

<sup>3</sup> Segundo a União Europeia, metade das exportações chinesas tem origem em empresas transnacionais que operam nas zonas de processamento desse país (Comissão Europeia, 2015)

<sup>4</sup> A expressão “nova normalidade”, adotada no Fórum de Desenvolvimento da China em março de 2015, consiste em uma mudança estrutural com quatro arestas: serviços, inovação, redução da desigualdade (especialmente urbano-rural) e sustentabilidade ambiental. Surge a partir das declarações do presidente Xi Jinping acerca de que seu modelo de crescimento econômico era “desequilibrado e descoordenado” (Terceira Sessão Plenária do Comitê Central do Partido Comunista da China, novembro de 2013).

<sup>5</sup> O renminbi foi incluído na cesta de moedas do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1º de dezembro de 2015 [on-line] <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2015-12-02&dtB=02-12-2015%20:00:00&PaginaId=8&bodyId=2>.

O novo papel da China também se faz sentir no âmbito regional latino-americano. Embora o país não queira ser visto como uma ameaça à liderança dos EUA, o grande aumento do comércio, dos investimentos e dos empréstimos chineses gerou uma nova realidade de influência e poder. Isso ocorre não somente porque a China financiou numerosos projetos e se converteu numa fonte alternativa de financiamento e tecnologia para vários países com dificuldades em sua conta corrente, mas também porque a bonança dos produtos básicos ampliou a margem de autonomia das economias da América do Sul. Esta maior autonomia deu lugar a diversas estratégias comerciais. Assim, o México, a América Central e os países da costa do Pacífico se aproximaram mais dos Estados Unidos e celebraram acordos de livre comércio com esse país, enquanto os países da costa atlântica têm sido mais relutantes em fortalecer esse vínculo. Isto fragmentou as relações hemisféricas e regionais.

Apesar de seus interesses comuns e dos espaços potenciais de cooperação, a relação entre a China e os países da América Latina e do Caribe tem sido predominantemente do tipo Norte-Sul. A China mostra uma presença crescente na região em projetos de infraestrutura e exploração de recursos naturais. Embora o país seja percebido como uma economia em desenvolvimento e demande ser tratado como tal nos fóruns internacionais —o que lhe permite aplicar políticas bem-sucedidas de mudança estrutural—, em suas relações com outras economias em desenvolvimento tende a atuar de acordo com o previsto pelo modelo centro-periferia. É necessário, então, redefinir os termos dessa relação para impulsionar um novo estilo de desenvolvimento baseado na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

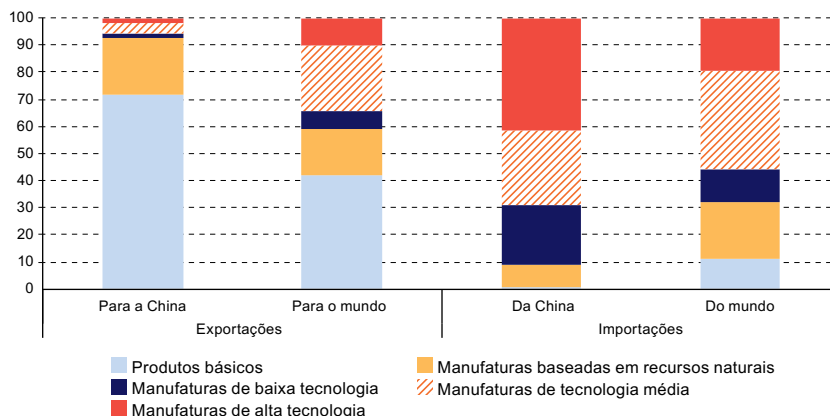
Por outro lado, a política chinesa não responde às mesmas motivações nas diversas sub-regiões da América Latina e do Caribe. Enquanto na América do Sul ela se interessa em ter acesso aos recursos naturais, este não é o determinante principal da sua presença no Caribe e na América Central. Na Jamaica e na Nicarágua, a China investe na infraestrutura de transporte para utilizá-la como plataforma *off-shore* de seu comércio. Em outras economias do Caribe e da América Central, as empresas chinesas identificaram oportunidades de investimento onde não o fizeram investidores nacionais ou de outros países. Finalmente, em sua condição de potência mundial, ela tem interesse em obter uma maior presença diplomática na sub-região, onde vários países mantêm relações diplomáticas com o governo de Taipei.

A região deveria criar condições para negociar de uma posição mais vantajosa as oportunidades que surgem em suas relações com a China ou das margens de autonomia geradas pelos novos mercados e fontes de financiamento. Enquanto o mundo se move para mega-acordos comerciais e se articula em torno de um conjunto de poucos, mas grandes atores (Estados Unidos, União Europeia e China), integrados a suas regiões e com grande poder de negociação, a América Latina continua fragmentada e sem uma estratégia comum. É possível que, em alguns países, o otimismo dos anos de bonança tenha diminuído o interesse na integração. O fim do auge e as dificuldades do cenário internacional tornam necessário um esforço a favor da convergência e fortalecimento dos mecanismos de integração regional.

### 3. Efeitos contraditórios da relação com a China

O êxito da China na redução das brechas de renda e capacidade em relação às economias avançadas oferece importantes lições para a América Latina e o Caribe. A primeira delas é que a diversificação da estrutura produtiva para setores com maior intensidade em conhecimentos é um vetor central do desenvolvimento. Essa diversificação ocorreu graças à incorporação de setores manufatureiros cada vez mais avançados que transformaram seu padrão de especialização internacional. Embora a mudança estrutural da China a tenha reposicionado no mundo, para grande parte da América Latina e do Caribe implicou o reforço da especialização em produtos básicos. O gráfico II.3 mostra que os bens de tecnologia média e alta têm menos peso relativo na estrutura das exportações da região para a China do que em suas exportações para outras regiões do mundo. As manufaturas latino-americanas dirigem-se, sobretudo para os Estados Unidos e para a região da América Latina e Caribe, enquanto as relações comerciais com a China e a Europa reproduzem o padrão de comércio Norte-Sul. Por outro lado, a região importa uma percentagem mais alta de bens de tecnologia alta e média da China do que de outras partes do mundo. Assim, a transformação chinesa torna ainda mais urgente avançar na mudança estrutural.

**Gráfico II.3**  
**América Latina e Caribe: estrutura do comércio com o mundo e com a China,**  
**segundo a intensidade tecnológica, 2013**  
*(Em percentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Base de Dados Estatísticas das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Básicos (COMTRADE).

A segunda lição é que a construção de capacidades e a mudança estrutural requerem políticas industriais e tecnológicas ativas. A diversificação da oferta supõe o desenvolvimento de novas habilidades e conhecimentos, única base duradoura da competitividade, que permite que um país se mantenha como um ator importante em mercados dinâmicos. A experiência chinesa confirma que, para construir capacidades, foram necessárias políticas que desafiam as vantagens comparativas estáticas (Chang, 2002)<sup>6</sup>. O papel dessas políticas é ainda mais importante num momento em que a intensidade do progresso técnico interessa tanto como sua direção (que objetivos devem ser priorizados na inovação). O consenso emergente indica que este deve dirigir-se a desacoplar o crescimento da poluição ambiental, bem como a evitar o aumento da desigualdade, para que o crescimento seja compatível com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS.

Esta não tem sido a direção da mudança estrutural na China. Há dois elementos muito negativos associados à sua experiência: seu impacto nos níveis de poluição mundial e o notório aumento da desigualdade. A China converteu-se no principal emissor mundial de gases de efeito estufa como resultado de seu rápido crescimento baseado em uma matriz energética muito dependente do carvão. Ao mesmo tempo, a mudança estrutural gerou grandes desequilíbrios regionais e na distribuição da renda. Territorialmente, o dinamismo econômico concentrou-se nas zonas econômicas especiais, de forma que os salários nas zonas urbanas costeiras são muito mais elevados do que no interior rural (Tao Yang e Zhou, 1999; Sicular e outros, 2007). As desigualdades territoriais combinaram-se com acentuados aumentos dos bônus por educação, o que gerou grandes diferenças nos salários urbanos. A desigualdade de renda aumentou vertiginosamente a partir das reformas econômicas: em 2012 o coeficiente de Gini estava em níveis próximos de 0,55, cifra maior que a prevalente em todos os países da OCDE (OCDE, 2015) e mesmo em alguns países latino-americanos (Xie e Zhou, 2014; Hauser e Xie, 2005; Jansen e Wu, 2012).

Os elevados e persistentes superávits comerciais da China constituem uma fonte de volatilidade e incerteza para a economia mundial e têm provocado guerras de taxas de câmbio e uma exagerada acumulação de ativos financeiros. Embora a crise financeira internacional tenha corrigido muitos desses desequilíbrios — e é um fator que impulsiona uma mudança de modelo na China —, recentemente esses ativos voltaram a expandir-se, o que envia um sinal de alerta para a economia mundial (FMI, 2015).

<sup>6</sup> As políticas industriais e tecnológicas foram importantes tanto nas economias avançadas como nas economias em desenvolvimento. Por exemplo, Mazzucato (2011) assinala que muitas tecnologias que grandes empresas, como Apple, incorporaram a seus produtos foram geradas em programas públicos da indústria militar ou em pesquisas do sistema de saúde dos Estados Unidos. Veja também Stiglitz (2014).

Além disso, há fortes tensões entre a aproximação do modelo econômico chinês ao funcionamento de uma economia de mercado e a contínua regulamentação da atividade econômica de acordo com os critérios de uma economia centralizada. Estas fragilidades afetam seu desempenho e repercutem na economia global, como se manifestou no auge de seu mercado de valores entre junho de 2014 e junho de 2015, cuja abrupta queda redundou em um aumento generalizado da volatilidade.

## B. Os mega-acordos criam mercados megarregionais

Grande parte do comércio e da produção mundial ocorre dentro de cadeias de valor de alcance regional ou mundial: quase 80% do valor bruto das exportações de bens e serviços corresponde ao comércio nessas cadeias, associado a estratégias de empresas multinacionais (UNCTAD, 2013). Esta situação reflete a grande fragmentação geográfica da produção iniciada em meados dos anos 80. O processo foi impulsionado pela diminuição das barreiras ao comércio e ao investimento estrangeiro direto, redução dos custos de transporte e avanços nas tecnologias da informação e comunicação (TIC). Os países que participam dessas cadeias, mais do que encarar a produção integral de bens ou serviços finais, se especializam em certas tarefas ou segmentos do processo produtivo, fazendo com que o intercâmbio de bens intermediários representasse 43% do comércio (excluídas as exportações de petróleo) entre 2000 e 2014.

O comércio dentro das cadeias de valor, em que um bem pode cruzar fronteiras várias vezes em diversas fases da produção, é especialmente sensível aos custos derivados da distância. Por isso, as principais cadeias de valor apresentam altos níveis de comércio intrarregional (veja o quadro II.1; OMC, 2011; Lim e Kimura, 2010), como se constata nas três grandes redes de produção (fábricas) mundiais: a europeia (concentrada na Alemanha), a da América do Norte (concentrada nos Estados Unidos) e a asiática (concentrada inicialmente no Japão e mais recentemente na China) (Baldwin, 2012)<sup>7</sup>.

**Quadro II.1**  
**Agrupamentos selecionados: participação das exportações intragrupo nas exportações totais, 2008-2014**  
(Em percentagens)

Agrupamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
União Europeia (28 países)	67,7	66,9	65,4	64,5	62,8	62,1	63,2
NAFTA	49,3	47,6	48,3	48,0	48,4	49,2	50,2
ASEAN+5 <sup>a</sup>	47,0	48,4	49,4	49,7	50,4	49,8	51,4

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Base de Dados Estatísticas das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Básicos (COMTRADE).

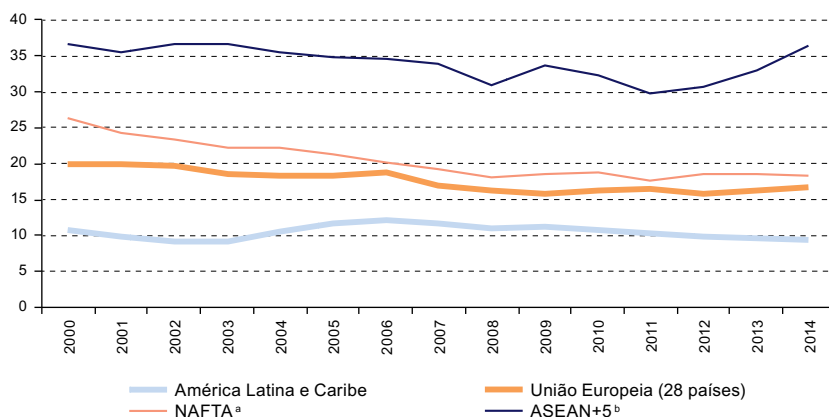
**Nota:** NAFTA = Acordo de Livre Comércio da América do Norte; ASEAN = Associação das Nações do Sudeste Asiático.

<sup>a</sup> Inclui os dez países-membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a China, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), o Japão, a província chinesa de Taiwan e a República da Coreia.

Esse comércio tem uma elevada proporção de bens intermediários (peças e componentes), em particular na Ásia Oriental, refletindo os padrões de comércio vertical que caracterizam as redes internacionais de produção (veja o gráfico II.4). A estrutura das cadeias pode variar segundo as capacidades e as políticas de cada país. A China, por exemplo, reduziu o coeficiente importado de suas exportações depois da crise mundial, especialmente nos setores mais intensivos em tecnologia (veja o gráfico II.5).

<sup>7</sup> As redes de produção tendem a ser principalmente regionais, enquanto as de fornecimento costumam ter alcance mundial. O Brasil, o Chile e o Peru, por exemplo, são importantes fornecedores do ferro e cobre empregados em diversas cadeias industriais asiáticas, mas participam pouco nos processos de transformação desses minerais em produtos manufaturados.

**Gráfico II.4**  
Participação dos bens intermediários nas exportações intragrupoais, 2000-2014  
(Em percentagens)

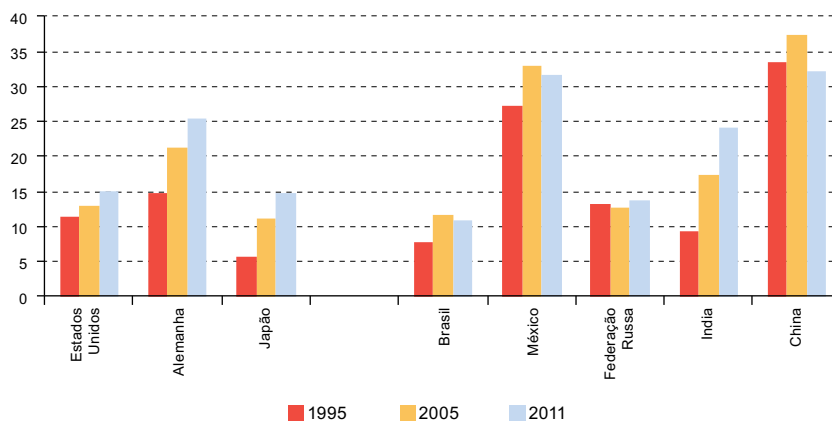


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Base de Dados Estatísticas das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Básicos (COMTRADE).

<sup>a</sup> NAFTA = Acordo de Livre Comércio da América do Norte; ASEAN = Associação das Nações do Sudeste Asiático.

<sup>b</sup> Inclui os dez países-membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a China, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), o Japão, a província chinesa de Taiwan e a República da Coreia.

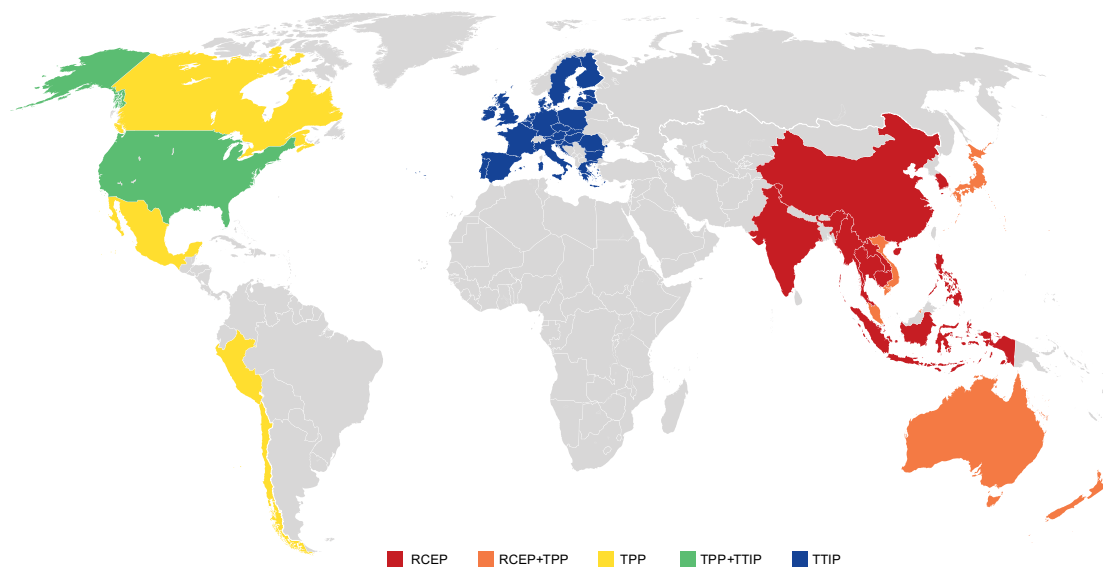
**Gráfico II.5**  
Países selecionados: conteúdo importado das exportações de bens e serviços, 1995, 2005 e 2011  
(Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/ Organização Mundial do Comércio (OMC), base de dados Trade in Value Added (TiVA).

Os processos de integração regional em torno de grandes mercados foi um fator importante na formação das “fábricas” mundiais. Um exemplo é a “fábrica Ásia”, espaço constituído pela China, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), o Japão, a província chinesa de Taiwan, a República da Coreia e as dez economias que fazem parte da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Na prática, estas economias formam uma região integrada por meio dos fluxos de comércio e investimento estrangeiro direto, especialmente no setor manufatureiro. A integração de fato foi reforçada nos últimos anos por um processo de integração formal (*de iure*), mediante uma rede de acordos comerciais estabelecidos em torno da ASEAN. A próxima etapa desse processo seria a criação de uma grande área de livre comércio que incluiria também a Austrália, a Índia e a Nova Zelândia, mediante o projeto da Associação Econômica Integral Regional (RCEP), cujas negociações foram iniciadas em maio de 2013 (veja o mapa II.1).

**Mapa II.1**  
**Mega-acordos na economia internacional**



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

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

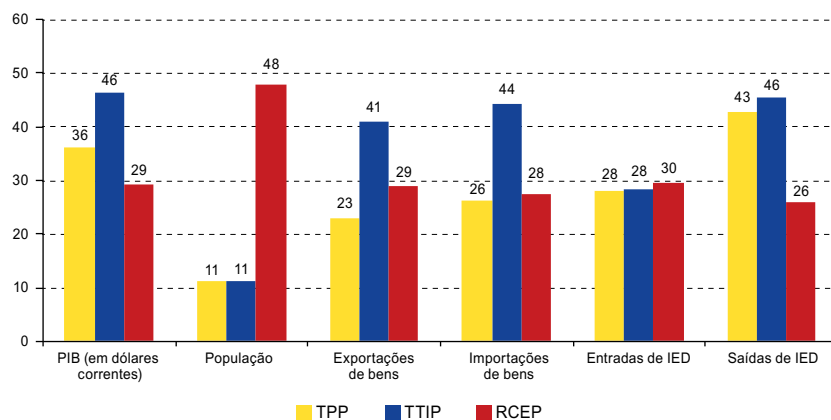
Na Europa, o desenvolvimento de cadeias de valor foi facilitado pelo ingresso de vários países da Europa Central e Oriental na União Europeia —e, portanto, em seu mercado único— a partir de 2004. Completam esta área econômica várias economias do Norte da África, do Oriente Médio e da antiga União Soviética, com as quais a União Europeia assinou acordos profundos de comércio e investimento<sup>8</sup>. Por sua vez, a “fábrica América do Norte” já operava desde os anos 60 entre os Estados Unidos e o Canadá, em particular mediante redes de produção binacionais no setor automotivo. Seu alcance foi ampliado com a entrada em vigor do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) em 1994, que vinculou as duas economias com o México. Isso favoreceu o desenvolvimento de encadeamentos produtivos entre este país e os Estados Unidos, principalmente mediante a instalação de fábricas de montagem de componentes importados em setores como os de automóveis, vestuário e eletrônica. Além disso, fazem parte deste espaço econômico os países centro-americanos vinculados com o México e os Estados Unidos pelos respectivos acordos de livre comércio (neste último caso também se inclui a República Dominicana).

Às iniciativas de integração na Ásia, Europa e América do Norte se somaram recentemente iniciativas megarregionais, como o Acordo de Associação Transpacífico, e outros acordos que ainda estão em etapa de negociação, como 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, que competiria com o Acordo de Associação Transpacífico como modelo para definir as regras de jogo na Ásia nos próximos anos.

As atuais negociações megarregionais têm características que as distinguem da maioria dos acordos existentes. Em primeiro lugar, diferem em escala: o número e o tamanho das economias envolvidas em todos os casos representam proporções importantes da população, produto, comércio e investimento estrangeiro diretos mundiais (veja o gráfico II.6). Sua escala faz com que os mega-acordos gerem mudanças relevantes nas regras de jogo globais. Em segundo lugar, todos visam a criar espaços econômicos integrados de vasto alcance, asiáticos, transatlânticos ou transpacíficos, superando a lógica bilateral da maioria dos acordos regionais atuais. Em terceiro lugar, a agenda proposta é muito mais ampla e complexa, incluindo um número importante de áreas não abordadas pelos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC). Definitivamente, buscam harmonizar, ou ao menos tornar compatíveis, as regras sob as quais operam as fábricas mundiais (CEPAL, 2013a; Rosales e Herreros, 2014).

<sup>8</sup> Por “acordos profundos” entende-se aqueles cujo alcance excede a eliminação das tarifas e outros obstáculos fronteiriços ao comércio de bens e que abordam também aspectos regulatórios internos (atrás da fronteira) que podem representar barreiras ao funcionamento das cadeias de valor. Entre estes estão o tratamento do investimento estrangeiro, o comércio de serviços, a proteção da propriedade intelectual e as normas e padrões técnicos.

**Gráfico II.6**  
**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 Estatísticos das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Básicos (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 megarregionais. Se prosperarem, estas negociações terão um forte impacto na distribuição geográfica e na governança dos fluxos mundiais de comércio e investimento. Diferentemente da última grande negociação deste tipo (a Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT)), desta vez as regras seriam definidas fora da OMC por um número limitado de países, basicamente os que têm maior participação no comércio em cadeias de valor. Isto deveria ser motivo de preocupação para os países da região, que —com raras exceções— participam pouco nas redes internacionais de produção. Dado que as negociações megarregionais se caracterizam por uma forte ênfase regulatória, seus resultados teriam um impacto maior sobre o comércio da região do que os alcançados no âmbito tarifário. Em particular, o Acordo Transatlântico sobre Comércio e Investimento entre os Estados Unidos e a União Europeia pode definir novas regras sobre temas emergentes do comércio internacional, tendo em vista o forte 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. Por exemplo, o resultado das discussões entre os Estados Unidos e a União Europeia sobre a comercialização de organismos geneticamente modificados, o uso de hormônios na criação de gado ou a regulamentação dos biocombustíveis terá importantes consequências para os países da região que exportam esses produtos.

Além de seu impacto sobre os fluxos comerciais e de investimento, as negociações megarregionais incidirão nos graus de liberdade dos países da região para implementar políticas públicas em diversos âmbitos. As novas regras estabelecidas ou em negociação no Acordo de Associação Transpacífico e na Associação Transatlântica sobre Comércio e Investimento 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, poderiam ver-se reduzidas as capacidades dos governos da região para aplicar controles de capital com fins prudenciais, definir de forma autônoma seus níveis de proteção do trabalho ou ambiental ou garantir o acesso à Internet com fins educacionais e de fomento da inovação. Os países latino-americanos que participam nas negociações megarregionais experimentariam 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>9</sup>.

<sup>9</sup> Cabe assinalar que o Chile, o México e o Peru já haviam assumido vários dos compromissos contidos no Acordo de Associação Transpacífico em seus respectivos 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.

Os acordos megarregionais têm forte impacto nas estratégias de inserção internacional dos países da região. Mesmo que no Acordo de Associação Transpacífico somente participem o Chile, o México e o Peru, o fato de o parceiro principal nesse processo, os Estados Unidos, ter acordos de livre comércio com a Colômbia, os países da América Central, o Panamá e a República Dominicana pode fazer com que alguns desses países procurem aproximar-se do Acordo de Associação Transpacífico para evitar a caducidade de seus acordos com os Estados Unidos. De fato, a Colômbia, a Costa Rica e Honduras, manifestaram, em diversos momentos e com diversos graus de formalidade, seu interesse em ter acesso a esse acordo.

Por outro lado, a possibilidade de que se concretize um acordo comercial de vasto alcance entre os Estados Unidos e a União Europeia, mediante a Associação Transatlântica sobre Comércio e Investimento, levou o México a indicar seu interesse em participar nessa negociação. Recentemente, o Canadá concluiu um amplo acordo comercial com a União Europeia, enquanto em maio de 2015 este agrupamento e o México decidiram atualizar o acordo que os vincula desde 2000. Em consequência, não se descarta no médio prazo o estabelecimento de um acordo de nova geração entre a União Europeia e os membros do NAFTA. Frente a esta eventualidade, é razoável supor que outros países da região que possuem acordos de livre comércio com a União Europeia ou com os Estados Unidos buscarão mecanismos que lhes permitam evitar desvios de comércio e investimento que reduzam a utilidade desses acordos.

Como a irrupção da China, os mega-acordos têm aspectos positivos e negativos quando examinados sob a perspectiva dos bens públicos globais e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Do lado positivo, é possível que estas negociações ajudem a definir padrões ambientais e sociais convergentes com os ODS. Do lado negativo, o enfraquecimento do multilateralismo e a formação de mega-acordos entre poderosos atores que já têm um alto nível de integração de fato abrem a possibilidade de uma diminuição do poder de negociação dos países em desenvolvimento. Os mega-acordos não consideram os problemas específicos das economias em desenvolvimento em termos de acesso à tecnologia, redução de brechas e presença no mercado internacional; dessa forma, tendem a reduzir os espaços de política disponíveis para a região.

É possível que no futuro se configurem três níveis de governança do comércio internacional: a) a OMC na regulação dos temas tradicionais; b) os acordos megarregionais nos novos temas associados às cadeias de valor, serviços, padrões e propriedade intelectual; c) as iniciativas de integração regional na Ásia, África e América Latina, lideradas pelos BRICS em suas respectivas zonas de influência (Baldwin, 2012). Neste contexto, poderiam surgir respostas defensivas no estilo de blocos comerciais regionais, acentuando a fragmentação econômica entre zonas ou entre os países que participam nos mega-acordos e os que não participam. Este seria um cenário negativo para a construção de um sistema multilateral de comércio que contemple os interesses das economias em desenvolvimento. O fenômeno megarregional desafia a região da América Latina e Caribe a aprofundar o processo de integração como ferramenta para melhorar sua inserção na economia mundial e a obriga a ter um papel muito mais proativo no debate mundial. Este problema é ainda mais complexo para o Caribe, na medida em que a maioria de seus países carece de uma oferta exportável diversificada, das capacidades requeridas para integrar-se a cadeias de valor e de economias de escala.

## C. A população cresce menos e envelhece

As mudanças demográficas têm efeitos importantes na economia e na sociedade. Em alguns casos são muito visíveis e ocorrem em prazos breves. Por exemplo, a onda de refugiados do Oriente Médio que buscam asilo nessa região ou na Europa, as migrações dos países da Europa Oriental para o norte do continente, os fluxos de trabalhadores latino-americanos para a Europa e, sobretudo, para os Estados Unidos e as migrações dentro da região aumentaram nos anos 2000<sup>10</sup>. Outras transformações demográficas são mais lentas e acumulativas, como as mudanças na estrutura etária da população e suas taxas de crescimento.

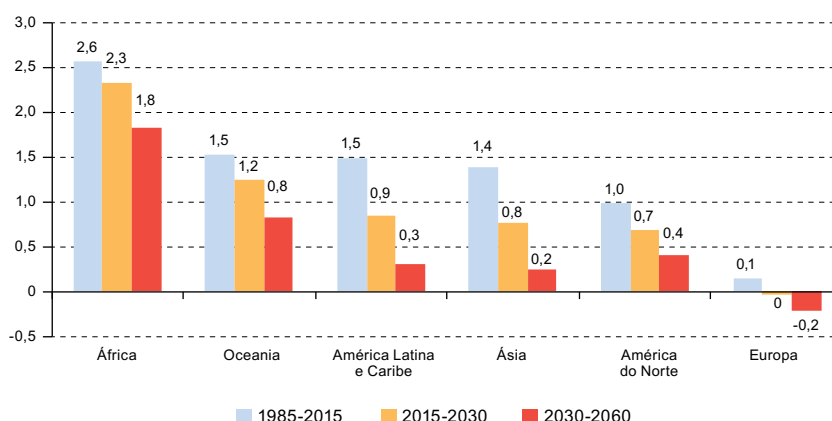
<sup>10</sup> As migrações europeias e o tráfico de escravos da África tiveram enorme importância na história econômica latino-americana.

## 1. As implicações migratórias do maior crescimento populacional nos países pobres

O crescimento da população desacelerou-se em todas as regiões. Prevê-se que a taxa de crescimento seja inferior a 1% ao ano 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.7). Nas três décadas seguintes (2030-2060), o crescimento da população se reduziria ainda mais: menos de 0,5% ao ano na maioria das regiões. Esta mudança de tendência é o resultado da queda acentuada da fecundidade<sup>11</sup>.

Uma consequência importante desta mudança é o aumento da preocupação política com as taxas de fecundidade demasiado baixas, as taxas de imigração demasiado altas e o envelhecimento da população (Lee e Mason, 2014). A crescente inquietação política com 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 xenófobos com plataformas hostis e de discriminação contra os imigrantes, os refugiados e as minorias religiosas e étnicas.

**Gráfico II.7**  
Taxas de crescimento da população por regiões, 1985-2015, 2015-2030, 2030-2060  
(Em percentagens)



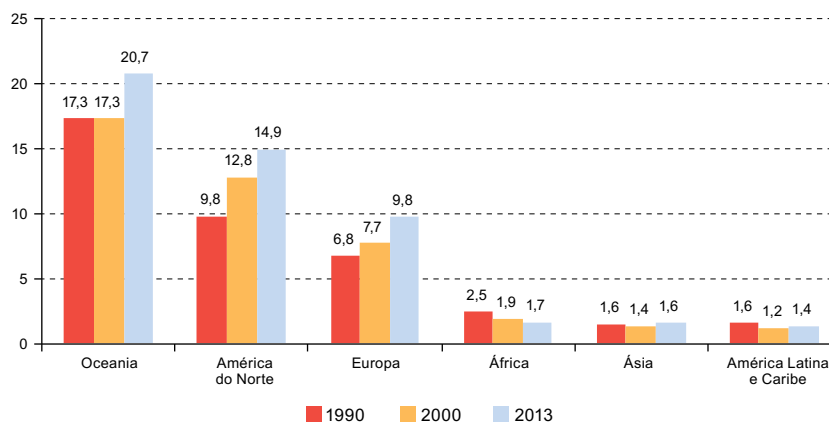
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, "World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables", *Working Paper*, Nº ESA/P/WP.241, Divisão de População, 2015 [on-line] <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Um segundo traço distintivo é a redistribuição da população mundial. Em 1985, cerca de 60% da população mundial vivia na Ásia, mas no final do período dos ODS essa proporção terá diminuído para 58% e continuará baixando até chegar a 52% em 2060. Em contraste, na África vive uma proporção cada vez maior devido à alta fecundidade. Em 1985, 11% da população mundial vivia nesse continente, cifra que aumentou para 16% e alcançará 20% no fim do período dos ODS. Em 1985, 15% da população mundial residia na Europa, mas atualmente esta região abriga somente 10% e esta cifra diminuirá para 9%. América Latina e Caribe, América do Norte e Oceania manterão suas cotas atuais de 9%, 5% e 1%, respectivamente. Em 2030, a cota da população latino-americana será quase igual à europeia.

Uma terceira característica é a crescente importância da migração internacional. Nas três regiões que recebem mais imigrantes (Europa, América do Norte e Oceania) continua aumentando a percentagem da população nascida no estrangeiro (veja o gráfico II.8), o que contrasta com a queda ou a estabilidade dessa percentagem na América Latina e Caribe, na Ásia e na África.

<sup>11</sup> Nos últimos 30 anos, o número de filhos por mulher baixou de 6,5 para 4,7 na África, de 3,7 para 2,2 na Ásia, de 4,0 para 2,2 na América Latina e no Caribe e de 1,9 para 1,6 na Europa. Na América do Norte houve um leve aumento, de 1,8 para 1,9 filho. A recente mudança na política de natalidade na China poderia modificar esta tendência.

**Gráfico II.8**  
**População nascida no estrangeiro, por regiões, 1990, 2000 e 2013**  
*(Em percentagens da população total)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, *Trends in International Migration Stock: The 2013 Revision- Migrants by Age and Sex (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013/Age)*, Nova York, Divisão de População, 2013.

A imigração compensa a queda da fecundidade nas três regiões que mais recebem imigrantes, enquanto atua no sentido oposto na América Latina e no Caribe<sup>12</sup>. O tema da imigração e dos imigrantes atrairá um grande interesse durante o período dos ODS porque os países aos quais chegarão esses imigrantes terão baixas taxas de fecundidade e porque os imigrantes já representam uma percentagem importante da população nos países que os acolhem. A América Latina e o Caribe se caracterizam por ser uma região de emigração, com movimentos importantes para fora.

Em 2010, cerca de 30 milhões de latino-americanos e caribenhos residiam num país distinto do seu país de nascimento (uma década antes esta cifra era de 26 milhões). Isto implica que em torno de 5% da população total da América Latina e do Caribe reside num país distinto do seu país de nascimento (veja o quadro II.2).

**Quadro II.2**  
**América Latina e Caribe: imigrantes e emigrantes em relação à população total, por país de residência e de nascimento, em torno de 2010**  
*(Estimativas mínimas em milhares de pessoas e percentagens)*

País	População total	Imigrantes		Emigrantes	
		Número	Percentagem da população do país	Número	Percentagem da população do país
<b>Total América Latina e Caribe</b>	<b>599 057</b>	<b>7 564</b>	<b>1,3</b>	<b>28 467</b>	<b>4,8</b>
<b>América do Sul</b>	<b>397 082</b>	<b>4 756</b>	<b>1,2</b>	<b>8 398</b>	<b>2,1</b>
Argentina	41 223	1 806	4,4	710	1,7
Bolívia (Estado Plurinacional da)	9 918	128	1,3	686	6,9
Brasil	198 614	592	0,3	874	0,4
Chile	17 015	320	1,9	429	2,5
Colômbia	45 918	110	0,2	1 976	4,3
Equador	14 935	182	1,2	995	6,7
Guiana	753	12	1,6	374	49,7
Guiana Francesa	234	108	46,2	1	0,4
Paraguai	6 210	161	2,6	688	11,1
Peru	29 734	64	0,2	981	3,3
Suriname	518	39	7,5	4	0,8

<sup>12</sup> Para 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, El Salvador registrou 46 emigrantes por 100 nascimentos e essa cifra era de 39 na Jamaica, 32 em Cuba, 29 na Nicarágua e 24 no Peru.

Quadro II.2 (conclusão)

País	População total	Imigrantes		Emigrantes	
		Número	Porcentagem da população do país	Número	Porcentagem da população do país
Uruguai	3 374	77	2,3	242	7,2
Venezuela (República Bolivariana da)	28 996	1 157	4,0	439	1,5
<b>América Central</b>	<b>161 118</b>	<b>1 672</b>	<b>1,0</b>	<b>15 550</b>	<b>9,7</b>
Belize	322	47	14,6	6	1,9
Costa Rica	4 545	386	8,5	111	2,4
El Salvador	6 038	37	0,6	1 316	21,8
Guatemala	14 732	59	0,4	919	6,2
Honduras	7 504	24	0,3	611	8,1
México	118 618	968	0,8	11 863	10,0
Nicarágua	5 738	33	0,6	597	10,4
Panamá	3 621	117	3,2	126	3,5
<b>Caribe<sup>a</sup></b>	<b>40 857</b>	<b>1 135</b>	<b>2,8</b>	<b>4 519</b>	<b>11,1</b>
Antilhas Holandesas	202	53	26,2	2	1,0
Bahamas	361	33	9,1	1	0,3
Barbados	280	28	10,0	18	6,4
Cuba	11 308	15	0,1	1 297	11,5
República Dominicana	9 898	396	4,0	1 070	10,8
Guadalupe	457	105	23,0	0	0,0
Haiti	10 000	35	0,4	994	9,9
Jamaica	2 741	30	1,1	803	29,3
Martinica	395	71	18,0	1	0,3
Porto Rico	3 710	324	8,7	10	0,3
Santa Lúcia	177	10	5,6	22	12,4
Trinidad e Tobago	1 328	34	2,6	301	22,7

**Fonte:** Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE)-Divisão de População da CEPAL, Projeto Pesquisa da Migração Internacional na América Latina (IMILA), com base em J. Martínez, M.V. Cano e M. Soffia, "Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional", *serie Población y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2014.

**Nota:** Os dados da rodada de censos de 2010 nos casos da Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela foram obtidos a partir da base de dados IMILA. Nos outros casos, as cifras provêm da Divisão de População das Nações Unidas. As estimativas de emigrantes são mínimas, já que consignam um número limitado de países da Europa e Oceania.

<sup>a</sup> Exclui Anguilla, Antígua e Barbuda, Aruba, Bermudas, Dominica, Granada, Ilhas Cayman, Ilhas Turcas e Caicos, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas.

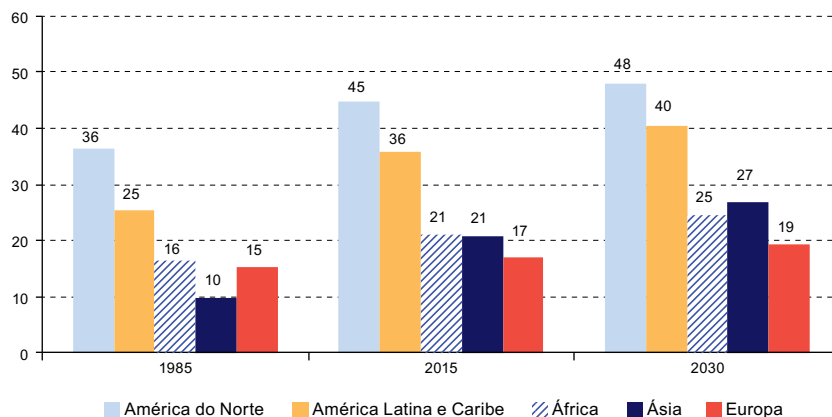
Por sua vez, a população estrangeira que residia em países da região era de 7,6 milhões de pessoas em torno de 2010, equivalente a um quarto do número de emigrantes e somente a 1,3% da população da região. Os imigrantes provêm tanto de ultramar como da própria região. No primeiro caso, representam 37,2% da população imigrante (e continuam perdendo importância relativa), enquanto no segundo equivalem a 62,8% (e continuam aumentando em relação às décadas anteriores). O peso da população imigrante sobre a população nativa é mais ou menos homogêneo entre as sub-regiões da América Latina e do Caribe e oscila entre 0,9% e 2,8%.

## 2. O envelhecimento e a urbanização mudam os padrões de consumo e produção

Em 2008, pela primeira vez, a maioria da população mundial vivia em zonas urbanas. A crescente urbanização foi acompanhada pelo crescimento de megacidades com mais de 10 milhões de habitantes e de cidades de grande tamanho com mais de um milhão de habitantes. Em 1950 existiam somente 2 megacidades (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 passarão a existir 12 megacidades e 160 cidades com mais de um milhão de habitantes.

Uma percentagem cada vez maior da população mundial vive em grandes cidades (veja o gráfico II.9). Enquanto em 1950 somente 7% viviam em cidades de grande tamanho, em 2030 27% viverão em grandes metrópoles. A América Latina e o Caribe constituem a região em que esta tendência é observada com maior clareza: em 1985, 25% da população vivia em cidades com mais de um milhão de habitantes, hoje a cifra alcança 36% e no final do período dos ODS será 40%. Dentre as diferentes regiões, somente a América do Norte supera esta cifra, com 45%. Também na Ásia e na África houve um sólido crescimento da população em cidades com mais de um milhão de habitantes: na Ásia a população que vive em grandes cidades passou de 10% em 1985 para 21%, enquanto na África passou de 16% para 21% no mesmo período.

**Gráfico II.9**  
**População residente em grandes metrópoles (mais de um milhão de habitantes), 1985, 2015 e 2030**  
(Em percentagens da população total)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Nações Unidas, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352), Nova York, Divisão de População, 2014.

Uma última característica do panorama demográfico mundial é a mudança na distribuição etária das populações nacionais. A queda da fecundidade e a maior longevidade levaram ao progressivo envelhecimento da população mundial. Durante a maior parte da história, as sociedades eram jovens e os menores de 20 anos constituíam o maior grupo demográfico. À medida que a população envelheceu, surgiram as sociedades de adultos jovens, nas quais o maior grupo etário passou a ser a população entre 20 e 39 anos. O contínuo envelhecimento da população deu origem a sociedades adultas, nas quais a população entre 40 e 59 anos constitui o maior grupo. Por último, as populações se convertem em sociedades envelhecidas quando predomina a população de 60 anos ou mais.

Há 30 anos, o mundo estava claramente dividido em sociedades jovens no hemisfério sul e sociedades de adultos jovens no hemisfério norte. Atualmente, a situação é mais heterogênea devido ao surgimento das primeiras sociedades envelhecidas no Japão e na Suécia, sociedades adultas na Europa, no Canadá e na República da Coreia e propagação das sociedades de adultos jovens na Ásia e na América Latina. Esta heterogeneidade caracterizará o período dos ODS. Em 2030 o avanço das sociedades envelhecidas será notório na Europa e na América do Norte e em 2060 a maioria dos países terá sociedades envelhecidas.

A transformação da estrutura etária tem notáveis consequências para o crescimento econômico, o padrão de consumo e a sustentabilidade dos sistemas de transferências. O crescimento da população em idade de trabalhar (entre 20 e 64 anos) tende a dinamizar a economia na medida em que a força de trabalho provém majoritariamente deste grupo —o bônus demográfico—, desde que estejam presentes os fatores que assegurem uma demanda adequada de trabalhadores. A transição de sociedades com predomínio de jovens a sociedades com predomínio de idosos tem repercussões sobre o consumo, pois estes usam mais serviços médicos do que a população em geral. Assim, o envelhecimento da população implica que uma maior percentagem do PIB será gasta em atenção à saúde. A importância do peso da atenção à saúde na economia e seu financiamento aumentará durante o período dos ODS.

As mudanças na distribuição etária da população têm consequências relevantes para o financiamento das transferências. O consumo da população infantil é financiado de forma direta mediante transferências que provêm principalmente da população em idade de trabalhar dentro das famílias, ou de forma indireta mediante tributação ou programas de transferência

do governo. Embora os idosos financiem parcialmente a própria aposentadoria mediante seu trabalho ou poupança, as transferências, na maioria provenientes da população em idade de trabalhar, têm um grande peso no financiamento do consumo. Assim, o envelhecimento da população exerce uma pressão cada vez maior sobre esses sistemas.

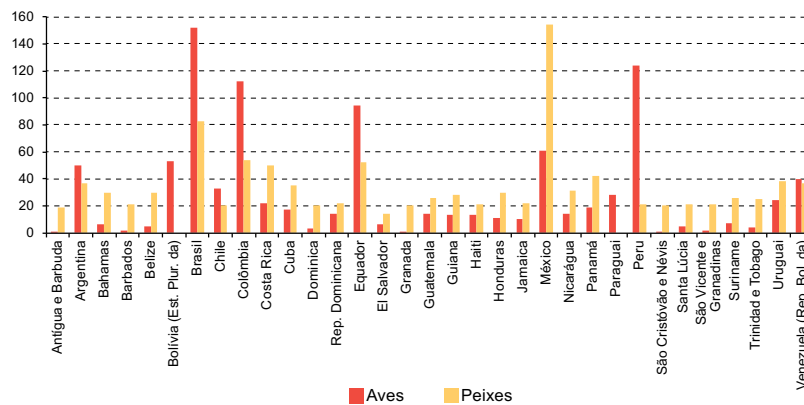
Em conclusão, as tendências demográficas das últimas décadas geraram uma crescente preocupação mundial com a necessidade de reduzir as assimetrias de desenvolvimento e renda. A relação inversa entre o crescimento demográfico e a renda por habitante entre regiões incentiva o fluxo migratório para os países ricos. Embora esta corrente possa ser positiva para o país receptor, sobretudo quando tem baixas taxas de fecundidade e uma população envelhecida, também gera tensões políticas, sociais e econômicas, sobretudo se o fluxo for muito intenso e ocorrer num contexto de baixo crescimento global. Para que o impacto migratório seja absorvido de forma positiva, é preciso equilibrar a aceitação dos imigrantes com a geração de empregos nas economias defasadas. Os fluxos seriam menos intensos se, em vez de concentrar, a economia mundial difundisse mais homogênea os benefícios da produção, do progresso técnico e do emprego, um ponto central dos ODS e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ao mesmo tempo, as novas tecnologias são cruciais para responder aos desafios de uma população cada vez mais envelhecida e concentrada em grandes cidades. Em particular, o uso das novas tecnologias para prover serviços de saúde e construir cidades ambientalmente sustentáveis, inteligentes e integradas define uma nova fronteira schumpeteriana para a inovação e a mudança estrutural.

## D. Um mundo em crise ambiental

### 1. A encruzilhada diante da mudança do clima

A humanidade encontra-se num ponto sem retorno: o impacto ambiental do estilo de desenvolvimento dominante põe em risco a sua sobrevivência e a de outras espécies. A destruição do meio ambiente associada ao crescimento econômico tem sido uma constante na história, mas atualmente mostra duas singularidades. Uma delas é que seu impacto não é somente local, mas afeta recursos comuns: a atmosfera, os oceanos, as calotas polares e a biodiversidade. A segunda é que, pela primeira vez, há uma geração consciente e informada, a partir das evidências científicas, desse impacto e do risco que as ações humanas representam para o meio ambiente. O equilíbrio ecossistêmico é único e pode ser danificado irreversivelmente por causas antropogênicas. O número de seres humanos continuará crescendo, ao menos por várias décadas, ao contrário da maioria das espécies, especialmente os mamíferos, cujos membros são cada vez menos numerosos ou estão em risco de extinção. O gráfico II.10 mostra o número de espécies de aves e peixes em risco de extinção em países latino-americanos.

**Gráfico II.10**  
**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 (IUCN).

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

Esta preocupação não é nova. Já em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, reconheceu que a ação humana poderia causar danos irreparáveis ao meio ambiente do qual dependia a vida no planeta e alertou para sua possível irreversibilidade. Então, as Nações Unidas assumiram a missão de evitar uma crise ambiental de grande escala. A urgência e a gravidade desse desafio foram confirmadas em estudos realizados no âmbito das ciências físicas e nas estimativas dos custos econômicos da degradação ambiental (Stern, 2006).

O mais recente relatório do IPCC (2013) reitera que o aquecimento do sistema climático é inequívoco. As evidências indicam um aumento das concentrações de gases de efeito estufa desde o início da era industrial por causa da atividade humana, bem como seu vínculo com as mudanças das variáveis climáticas, que alcançaram níveis sem precedentes nos últimos 100 anos. As tendências dos cenários de emissões de gases de efeito estufa levarão a grandes mudanças no sistema climático global que tenderão a se intensificar. Dependendo da sub-região, na América Latina e no Caribe aumentarão progressivamente as temperaturas (entre 1,6 °C e 4 °C na América Central e 1,7 °C e 6,7 °C na América do Sul) e haverá maior volatilidade das precipitações, com tendência à redução, particularmente no México e na América Central. Prevê-se também uma maior frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos (Magrin e outros, 2014).

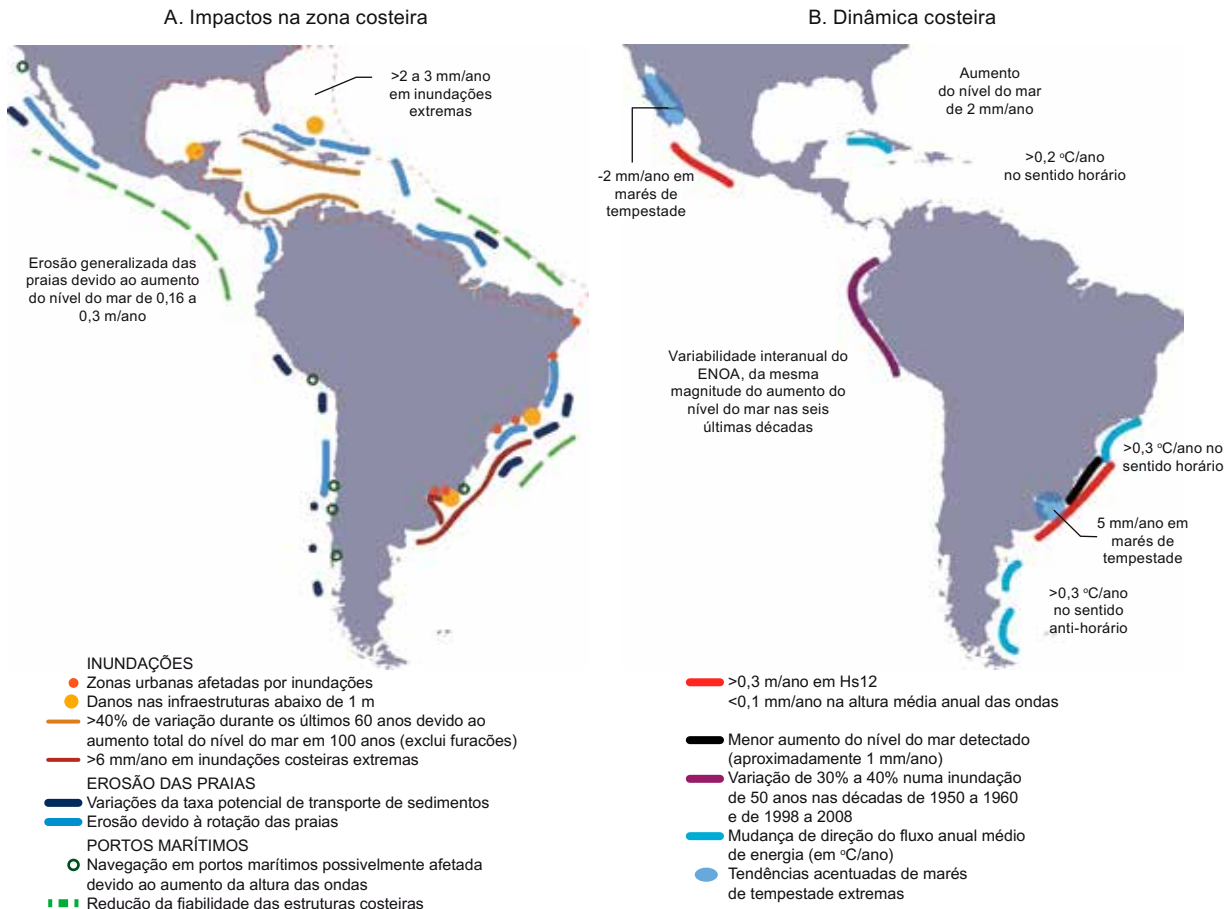
As mudanças nas variáveis climáticas, como a temperatura e as precipitações, geram mudanças lentas, mas com efeitos significativos: redução nos rendimentos de lavouras de subsistência, como a batata e o milho, na América Central e nos países andinos; diminuição das áreas de pastagem, com efeitos sobre a produtividade da pecuária na Argentina e no Paraguai; aumento da incidência do dengue e da malária em quase todos os países, inclusive em zonas altitudínicas, onde historicamente não haviam sido detectados; modificação da biodiversidade vegetal e animal, com aumento da desertificação e desmatamento; danos ao setor hidrelétrico da maioria dos países da zona andina (Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Chile e Peru) provocados pela diminuição dos caudais e aumento da sedimentação; e incidência sobre o turismo e a infraestrutura, entre outros setores, pelos eventos extremos (furacões e o fenômeno El Niño/Oscilação Austral) que aumentam a vulnerabilidade dos sistemas socioeconômicos e ecológicos (CEPAL, 2015a, 2014b, 2014c; BID/CEPAL, 2014a, 2014b e DNP/CEPAL/BID, 2014).

A América Central e os pequenos Estados insulares do Caribe são especialmente vulneráveis. Entre 1930 e 2008, a América Central sofreu 248 eventos extremos, sendo que mais de 85% foram inundações, tempestades, deslizamentos e aluviões com graves consequências para suas economias e sociedades. As perdas econômicas causadas por 11 eventos extremos de origem hidrometeorológica nas últimas quatro décadas na Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua foram de 13,642 bilhões de dólares em valores de 2008 (CEPAL, 2010a). Este tipo de eventos extremos foi agravado pelo aquecimento global.

Além disso, o nível do mar subiu 3,3 milímetros ao ano no século XX, tendência que aumentará neste século. Num exercício hipotético Winkelman e outros (2015) mostraram que, se todas as reservas comprovadas de combustíveis fósseis fossem queimadas, o gelo da Antártica se derreteria totalmente, o nível dos mares se elevaria mais de 50 metros e seriam eliminadas as cidades costeiras. Recentemente, o Governador do Banco da Inglaterra alertou os investidores sobre os riscos de investir em petróleo, já que uma parte importante das reservas fósseis não poderia ser explorada devido a seus efeitos negativos sobre a mudança do clima (*The Telegraph*, 2015).

O litoral da América Latina e do Caribe tem sofrido as consequências da mudança do clima (Magrin e outros, 2014; IPCC, 2013; CEPAL, 2011 e 2012b). Há mudanças nas marés meteorológicas associadas a tempestades, por exemplo, na zona do Rio da Prata, que provocaram graves inundações, e no fluxo das ondas na zona do Pacífico mexicano, bem como na Argentina e no Uruguai. Prevê-se que os eventos extremos de inundação serão cada vez mais frequentes e afetarão as áreas urbanas da costa leste dos países do Caribe e da América do Sul, principalmente o Brasil (CEPAL, 2012b). Finalmente, haverá aumento na erosão costeira e modificação da dinâmica de ondas e marés. Tudo isto tem efeitos negativos no turismo, infraestrutura e biodiversidade marinha, branqueamento dos corais, diminuição da operacionalidade das infraestruturas portuárias e segurança das obras marítimas costeiras, bem como a inundação de ecossistemas e aquíferos (veja o mapa II.2).

**Mapa II.2**  
**Resumo de efeitos e dinâmicas costeiras em consequência da mudança do clima**

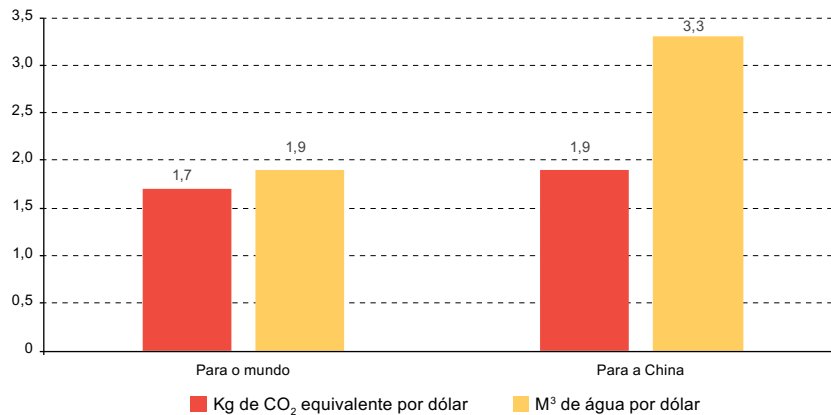


**Fonte:** G. Magrin e outros, "Chapter 27. Central and South America", Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, V. R. Barros e outros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Se as tendências atuais se mantiverem, os efeitos econômicos, excluindo o da dinâmica marinha, poderão representar perdas de ao menos 1% do produto anual até 2100. Esses custos seriam superiores nos países andinos, centro-americanos e do Caribe, e se somam aos provocados pelos fenômenos hidrometeorológicos extremos e a elevação do nível do mar. Além disso, em alguns casos, como os que afetam a biodiversidade ou as vidas humanas, haverá consequências irreversíveis não quantificáveis economicamente. Na ausência de medidas globais para frear a mudança do clima, os países da região deverão fazer frente aos crescentes custos de adaptação e mitigação. A consideração desta dinâmica deve ser central na formulação das políticas para reduzir a vulnerabilidade e, sobretudo, adaptar-se a esta nova situação estrutural (CEPAL, 2010c).

A atuação da China neste cenário teve consequências diretas sobre o meio ambiente global, associadas a seu crescimento, e nos países da região. Ao reforçar sua especialização em bens primários, as exportações para a China aumentaram o peso dos processos produtivos mais poluentes. As exportações para esse país implicam níveis de emissão de carbono e consumo de água por dólar exportado, mais altos do que as exportações para o resto do mundo (veja o gráfico II.11).

**Gráfico II.11**  
**Impacto ambiental das exportações para a China e para o resto do mundo**  
 (Em percentagens)



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

## 2. É necessário um grande impulso ambiental

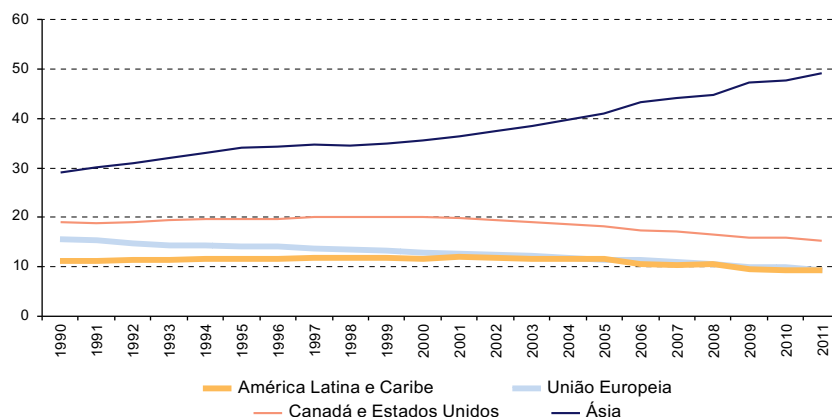
Nos temas ambientais, estamos diante de uma mudança de época, com o desenvolvimento de um novo consenso em torno da qualidade do crescimento econômico, o que se reflete nos ODS. Os intercâmbios intertemporais são menos aceitáveis como expressão da dinâmica do crescimento e da poluição; dá-se mais espaço à busca de complementaridades entre crescimento, igualdade e eficiência energética e enfatiza-se o crescimento verde, sem deixar para um hipotético futuro —em que a riqueza seria maior e a tecnologia mais eficiente— a compensação dos danos ambientais. Os trabalhos de Pindyck (2013, 2015) e Stern (2013) confirmam que os modelos econômicos mais usados subestimam muito os efeitos negativos da poluição, que o uso desses modelos gera uma percepção equivocada dos riscos e que é necessário atuar com urgência para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e a probabilidade de eventos catastróficos associados à mudança do clima.

O consenso científico considera necessário passar do atual nível de emissões, próximo de 40 gigatoneladas de gases de efeito estufa anuais, equivalente a uma média de emissões mundiais de 7 toneladas per capita, a um nível de 2 toneladas per capita em 2050. O atual acervo é de cerca de 2.000 gigatoneladas emitidas de CO<sub>2</sub> e estima-se que, para não superar a barreira dos 2 °C de aquecimento global, é necessário não ultrapassar um volume aproximado de 1.000 gigatoneladas adicionais de gases de efeito estufa<sup>13</sup>. Com um fluxo próximo de 40 gigatoneladas anuais, em 26 anos teríamos ultrapassado esse umbral e reduzido drasticamente a margem de manobra para adaptar as economias antes que os mecanismos endógenos de retroalimentação tornem mais difícil frear ou reverter este processo. Isso supõe a emissão de não mais de 20 gigatoneladas anuais no total, bem como concentrações que não superem 500 partes por milhão de gases de efeito estufa na atmosfera (na era pré-industrial havia 280 partes por milhão).

A América Latina e o Caribe estão indo na direção oposta à desejável, já que elevaram as emissões a uma taxa anual de 0,6%. O consumo energético é de 4,6 toneladas de emissões per capita, quase igual ao da União Europeia, com a diferença de que a Europa está desacoplando as emissões do crescimento a um ritmo de -0,9% ao ano (veja o gráfico II.12). Alcançar um nível de 2 toneladas per capita —com a desigual distribuição da renda que se verifica na América Latina e no Caribe, onde os setores de maior renda contribuem desproporcionalmente às emissões— requer uma considerável melhora no alcance e na qualidade dos serviços públicos urbanos, como o transporte de massa, a infraestrutura para a gestão de resíduos e a iluminação pública, maior penetração e diversificação das energias renováveis (atualmente de 24% em média) e medidas de preservação na agricultura e na cobertura florestal. Tudo isso vem somar-se, entre outras coisas, aos custos da adaptação pela elevação do nível do mar, o estresse hídrico e as mudanças na agricultura.

<sup>13</sup> Para uma probabilidade de 33%, 50% e 66% haveria um orçamento de 900, 1.010 e 1.300 gigatoneladas, respectivamente, e na mesma ordem teríamos 23, 26 e 33 anos para ultrapassar o umbral dos 2 °C. Para mais informações sobre o orçamento de carbono, veja IPCC (2013) e Le Quéré e outros (2014).

**Gráfico II.12**  
**Emissões de gases de efeito estufa, por regiões, 1990-2011**  
 (Em porcentagens 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>.

A brecha tecnológica e a debilidade das capacidades produtivas da região contribuem para esta tendência. A adoção de um padrão de crescimento que combine o progresso técnico, a igualdade e a sustentabilidade ambiental exige a construção de capacidades para gerar as inovações requeridas para o desacoplamento entre crescimento e emissões. Uma economia com poucas capacidades tecnológicas e escasso capital humano não será capaz de cuidar do meio ambiente. Estará sempre inclinada a sustentar o crescimento mediante o uso intensivo de seus recursos naturais, que, junto com a mão de obra barata, são sua fonte de competitividade internacional. Diante do desemprego, os déficits fiscais ou os desequilíbrios externos, a resposta mais rápida é aproveitar as vantagens comparativas estáticas. Um exemplo no sentido contrário é o da economia dos EUA, onde as normas ambientais foram eficazes para gerar uma crescente demanda de empregos qualificados e capacidades nas tecnologias verdes (Vona e outros, 2015).

A comunidade internacional aumentou suas ambições quanto à consecução dos objetivos climáticos. Em janeiro de 2016, 187 países haviam apresentado suas contribuições previstas e determinadas a nível nacional (CPDN), nas quais estabelecem seus compromissos nacionais de mitigação e adaptação até 2030<sup>14</sup>. Por exemplo, a União Europeia assumiu o compromisso de reduzir pelo menos em 40% suas emissões em relação aos níveis de 1990, os Estados Unidos se comprometeram a uma redução entre 26% e 28% em 2025 em relação às emissões de 2005 e a China se comprometeu a uma redução de sua intensidade carbônica entre 60% e 65% em 2030 em relação ao nível de 2005. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima estima que o agregado das contribuições reduziria as emissões globais per capita em 8% em 2025 e 9% em 2030 em relação às emissões per capita de 1990 (CMNUC, 2015). Embora esses compromissos impliquem uma significativa desaceleração do aumento das emissões, são insuficientes para evitar que a temperatura global se eleve acima de 2 °C em relação à temperatura prevalecente antes da revolução industrial.

O consenso emergente em torno da urgência de desacoplar a produção e as emissões é de enorme significação; trata-se de uma área em que se registraram importantes avanços e negociações. Constitui um sinal positivo o fato de que se tenha fortalecido a cooperação internacional em torno dos objetivos de proteção ambiental e de descarbonização da produção e do consumo. Enquanto isso, os êxitos e compromissos dos países são insuficientes para reduzir a probabilidade de um desastre ambiental em níveis razoáveis. Um desafio que permanece é a plena inclusão da dimensão do desenvolvimento econômico no debate sobre a mudança do clima. As economias em desenvolvimento devem acelerar seu crescimento para reduzir as brechas de renda em relação às economias desenvolvidas, mas isto somente seria sustentável com uma mudança profunda do estilo de desenvolvimento. Isso supõe um processo simultâneo de construção de novas capacidades e redução da brecha tecnológica, sem o que é impossível conciliar emprego, crescimento e proteção ambiental. Essas capacidades não surgirão espontaneamente;

<sup>14</sup> Até o momento, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi ratificada por 196 partes. Pode-se consultar a informação [on-line] sobre os compromissos nacionais em <http://cait.wri.org/indc/>.

na realidade, terão que surgir de distorções geradas pelas políticas públicas, tanto positivas (incentivos) como negativas (desincentivos), sobre a estrutura de rentabilidades que favorece o estilo de desenvolvimento dominante (veja o boxe II.1). Esse esforço deve concentrar-se na revolução tecnológica, como se discute na próxima seção.

### Boxe II.1

#### Um grande impulso ambiental

Os grandes temas da teoria do desenvolvimento reaparecem com intensidade quando se trata do meio ambiente. Um movimento para a sustentabilidade não ocorre sem um pacote de investimentos complementares, o que agrava os típicos problemas de coordenação. São os processos que Rosenstein-Rodan, um pioneiro da teoria do desenvolvimento, chamou de grande impulso (*big push*), onde cada investimento deve ser coordenado com investimentos paralelos em outros setores para que cada um deles seja rentável e viável. O problema de coordenação está presente no esforço para avançar rumo a uma trajetória de crescimento de baixo carbono. Não haverá investimentos em novas fontes de energia sem investimentos na indústria e no consumo que permitam que as primeiras operem de forma eficiente. Tampouco é possível criar um

novo sistema de transporte sem uma expansão simultânea da infraestrutura viária, dos serviços de apoio, das redes e cidades inteligentes, das interconexões físicas e virtuais e da 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 (incluindo os 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 ser parte da resposta aos problemas de escassez de demanda agregada que a economia mundial sofre. O grande impulso ambiental é a contrapartida natural a um keynesianismo ambiental global.

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em P. Rosenstein-Rodan, "Problems of industrialization of Eastern and Southeastern Europe," *Economic Journal*, vol. 53, junho-setembro de 1943.

## E. A nova revolução tecnológica

A convergência tecnológica não é um fenômeno novo: muitos avanços do século passado foram o resultado da acumulação de conhecimentos e tecnologias desenvolvidos desde o século XIX. A diferença principal do processo atual é que se baseia no princípio da unidade material em escala nanométrica, quer dizer, a 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, seguindo princípios científicos fundamentais.

Os dois processos na base da convergência são a agregação desde a escala nanométrica dos átomos até os materiais e estruturas orgânicas e inorgânicas complexas e desde os genes e a estrutura em dupla hélice do DNA até os sistemas biológicos. O princípio de unidade material e a possibilidade de integração tecnológica a partir dessa escala se aplicam também nos âmbitos da informação, comunicação e conhecimento, onde bites-bytes e sinapses-neurônios são os elementos básicos de integração para a construção de sistemas complexos. Com base nisso, se constituem os elementos fundacionais das quatro plataformas científico-tecnológicas que são a essência do paradigma de convergência NBIC: 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 conexas (Roco e Bainbridge, 2003).

O segundo elemento para a emergência desse paradigma é o avanço no desenvolvimento de ferramentas transformadoras —instrumentos científicos, metodologias analíticas e novos materiais— a partir do que pareciam ser campos científicos e tecnológicos separados. Um terceiro fator é o avanço no desenvolvimento de enfoques sistêmicos, matemática e métodos computacionais baseados em algoritmos complexos que, junto com as ferramentas NBIC, permitem um melhor entendimento da complexidade dos sistemas. A quarta variável é a possibilidade de avançar nas capacidades humanas físicas e intelectuais.

No evento fundacional organizado pela Fundação Nacional para a Ciência dos Estados Unidos em dezembro de 2001, destacaram-se quatro áreas nas quais a convergência NBIC tinha grande potencial: novos materiais, artefatos e sistemas; biosistemas em escala nanométrica a partir da união da nanotecnologia, biotecnologia e ciências da computação; sistemas avançados de sensoriamento, computação e comunicação (especialmente a integração de componentes em uma rede ubíqua global); e produção de sistemas inteligentes. Estes avanços terão grandes efeitos na agricultura e na indústria de alimentos, aumentando os rendimentos das culturas e reduzindo os resíduos e a deterioração dos alimentos, a partir da introdução de redes de sensores inteligentes que monitoram permanentemente as condições e necessidades das plantas, animais e produtos agrícolas.

Do conceito de convergência NBIC passou-se 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 aparentemente distintos para obter uma compatibilidade, sinergia e integração mútua e, mediante este processo, criar valor agregado e estender-se a áreas emergentes para alcançar objetivos comuns (Roco e outros, 2014).

Esta convergência é facilitada por quatro plataformas interdependentes:

- i) a das ferramentas fundacionais dadas pela convergência NBIC;
- ii) as de escala humana, que se caracterizam pelas interações entre pessoas (redes sociais), entre pessoas e máquinas (agentes facilitadores) e entre pessoas e o meio ambiente (por exemplo, padrões de consumo);
- iii) as de escala planetária, que definem o meio ambiente para as atividades humanas, incluindo os sistemas naturais globais (ciclos da água e do nitrogênio, atmosfera, oceanos, clima), os sistemas de comunicação e a economia;
- iv) as de escala social, caracterizadas pelas atividades e sistemas que vinculam indivíduos e grupos (atividades coletivas, organizações e procedimentos).

A convergência CTS é importante para a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os ODS por seus efeitos na saúde humana, comunicação e cognição, produtividade e avanços sociais, educação e infraestrutura física, sociedade e sustentabilidade e a possibilidade de alcançar uma governança social inovadora e responsável. 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 (melhoramento genético, monitoramento fenológico) teriam implicações significativas para erradicar a fome (Objetivo 2 dos ODS).

## 1. Biotecnologia e nanotecnologia para a sustentabilidade

Desde o seu início em meados do século passado, a revolução na biotecnologia teve grande incidência no melhoramento das condições de vida da sociedade, sobretudo por seus usos na agricultura e na medicina<sup>15</sup>. Atualmente, as aplicações são mais amplas e diversas: biotecnologia verde (agricultura e âmbitos conexos), azul (aquicultura e áreas marinhas costeiras), vermelha (saúde, medicina e procedimentos de diagnóstico), amarela (alimentação e nutrição), branca (aplicações industriais), marrom (zonas áridas e desérticas), negra (combate ao bioterrorismo, guerra e crimes biológicos), cinza (problemas de poluição) e dourada (bioinformática e nanobiotecnologia).

Na agricultura, suas aplicações podem ser agrupadas em três categorias, dependendo do procedimento utilizado: o cultivo de tecidos, a seleção ajudada por marcadores moleculares e a engenharia genética. A primeira permite o cultivo de plantas completas a partir de uma única célula ou de um conjunto de células num meio artificial e é útil para a reprodução maciça de variedades melhoradas. A segunda baseia-se na habilidade para detectar a presença de sequências particulares de ADN em localizações específicas de um cromossomo e vincular essas sequências à presença de genes com alguma característica desejável (por exemplo, resistência à seca ou maior conteúdo de determinados micronutrientes). A terceira é a aplicação de técnicas que permitem o controle e a transferência de genes de um organismo a outro, incluindo cruzamentos que não ocorrem na natureza, com o propósito de desenvolver novas variedades de plantas e raças animais (organismos geneticamente modificados).

Mediante o uso da biotecnologia na agricultura, procura-se melhorar os atributos de produtividade, desempenho ambiental ou características nutricionais. As primeiras aplicações apoiaram iniciativas em curso desde os anos 40 para aumentar a produtividade dos cereais, dando origem à Revolução Verde. Os aumentos de produtividade do milho e trigo evitaram as crises de fome que se previam para os países em desenvolvimento no final dos anos 60 e início dos anos 70, como resultado do rápido crescimento demográfico. As aplicações mais recentes visam a melhorar o desempenho produtivo e desenvolver variedades com características desejáveis: resistência a determinados herbicidas (facilitam o controle das ervas daninhas), resistência ao estresse hídrico e a determinadas pragas e doenças (melhor adaptação à mudança do clima) e melhores conteúdos de micronutrientes e componentes funcionais (segurança alimentar e nutricional)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> O Convênio sobre Diversidade Biológica das Nações Unidas define a biotecnologia como “toda aplicação tecnológica que utilize sistemas biológicos e organismos vivos ou seus derivados para a criação ou modificação de produtos ou processos para usos específicos”.

<sup>16</sup> Exemplos do avanço destas iniciativas na região são os resultados obtidos pelo Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) da Argentina (aumento da produtividade), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) (resistência a secas, pragas e doenças), o Centro de Engenharia Genética e Biotecnologia (CIGB) de Cuba (controle de pragas na pecuária) e o Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) da Colômbia (melhora de conteúdos nutricionais).

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 microorganismos e a substituição de produtos da indústria petroquímica por produtos químicos de origem biológica.

Também há um crescente uso na indústria, impulsionado por avanços na biologia sintética, em cujo desenvolvimento a engenharia genética e a engenharia computacional convergem com as biológicas evolutiva, molecular e de sistemas e a biofísica. A biologia sintética permite a alteração seletiva de genes de organismos para que desempenhem funções que não realizariam em seu estado original ou natural; por exemplo, o desenho artificial e a engenharia dos sistemas biológicos e organismos vivos (micróbios, bactérias, enzimas e outros microorganismos) utilizáveis em processos industriais de pré-tratamento e desconstrução de materiais, o desenvolvimento de segmentos das cadeias produtivas na indústria química, a integração com processos catalíticos e termodinâmicos para a conversão de biomassa em biorrefinarias e produção de bioenergia e no tratamento de águas residuais e a reciclagem e reutilização de biomassa de dejetos (Church e Regis, 2012).

O crescimento da nanotecnologia foi 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. Entre 2000 e 2010, sua penetração na indústria de semicondutores e farmacêutica cresceu de zero a 60% na primeira e a quase 15% na segunda. Em 2020, pode ter uma presença de 100% na indústria de semicondutores, de aproximadamente 50% na indústria farmacêutica e em torno de 20% na indústria madeireira (a partir de zero em 2010). Ao permitir a manipulação e reestruturação da matéria nos níveis atômico e molecular, as possibilidades para o desenvolvimento da nanotecnologia são ilimitadas.

Algumas aplicações na agricultura são: o uso de nanossensores para detectar doenças em plantas, controlar as condições do solo, monitorar o crescimento das lavouras e detectar nitrogênio, agrotóxicos e outros agentes poluentes; o uso de nanochips para a identificação de animais, de nanopartículas para administrar vacinas e fármacos e de bionanossensores para detectar microorganismos, doenças e substâncias tóxicas em animais; e o desenvolvimento de recobrimentos de nanopartículas para pesticidas e fertilizantes que permitam controlar melhor a liberação dos compostos, reduzindo os problemas de contaminação.

Na indústria de alimentos, os usos incluem o desenvolvimento de nanossensores e nanochips para assegurar a qualidade e segurança dos alimentos mediante a detecção de seu frescor e vida útil, bem como de microorganismos patogênicos, aditivos, fármacos, metais pesados, toxinas e outros contaminantes; a criação de embalagens inteligentes que aumentem a vida útil dos alimentos e os protejam dos microorganismos; a elaboração de nanoalimentos com propriedades funcionais nutritivas ou com melhores características organolépticas e o desenvolvimento de nanopartículas para a descontaminação da água.

## 2. A universalização da economia digital

As tecnologias digitais alcançaram uma difusão sem precedentes na América Latina e no Caribe: 51% dos habitantes da região usavam a Internet em 2014. O aumento da capacidade de captação, processamento e transmissão de dados em condições de mobilidade e ubiquidade, somado à contínua expansão do acesso a redes e dispositivos, permitiu o desenvolvimento de uma ampla gama de aplicações eletrônicas que cobrem todos os setores econômicos. A relação entre custo e desempenho diminuiu de maneira exponencial quanto à capacidade de processamento, armazenamento e largura de banda, contribuindo para a redução de preços e, portanto, a difusão dessas tecnologias. A convergência entre dispositivos, aplicações, redes e plataformas baseados na Internet converteu-se num fator essencial do crescimento econômico e da competitividade, até o ponto em que hoje a economia mundial é uma economia digital.

O principal efeito da digitalização é a sua capacidade de transformar todos os fluxos econômicos ao reduzir os custos de transação e os custos marginais de produção e distribuição. O impacto é produzido mediante três mecanismos: a criação de bens e serviços digitais, a agregação de valor ao incorporar o fator digital em bens e serviços em princípio não digitais e o desenvolvimento de plataformas de produção, intercâmbio e consumo.

A maior transformação da economia ocorre nos modelos de negócios que se baseiam na conectividade dos objetos ou Internet das coisas. A aplicação das tecnologias digitais aumentará radicalmente sua influência na economia e na sociedade durante o período dos ODS. Prevê-se que os maiores avanços ocorrerão na área da

saúde (aplicações de monitoramento, dispensadores de medicamentos e telemedicina) e na indústria manufatureira (robotização, fabricação avançada e serviços máquina a máquina (M2M) de próxima geração), bem como nos setores de energia, transporte, recursos naturais e redes elétricas inteligentes, áreas claramente vinculadas com os ODS (CEPAL, 2015b).

O fato de que as mudanças mais significativas ocorrerão em áreas de interseção de trajetórias tecnológicas implica que a mera extrapolação das tendências dominantes em cada trajetória não será capaz de prever as mudanças radicais que se aproximam ou que estão em processo. Isto introduz uma maior incerteza nas decisões econômicas, que somente pode ser reduzida mediante a acumulação de conhecimentos e a análise de grandes dados, resultado dos rastros digitais que as pessoas e as empresas deixam quando usam as redes. Independentemente de discutir se o atual progresso técnico terá efeitos similares aos das grandes revoluções tecnológicas passadas (como a máquina a vapor, a ferrovia, a eletricidade e o motor de combustão interna), a realidade é que os padrões de consumo e produção estão mudando a um ritmo sem precedentes. Isto é particularmente preocupante para uma região como a latino-americana, onde a produção das novas tecnologias é fundamentalmente exógena.

De particular importância é a trajetória baseada em redes ultrarrápidas com conexões ubíquas e móveis, a computação em nuvem, a Internet das coisas e a estrutura analítica dos grandes dados. A Internet das coisas implica a capacidade de que objetos, máquinas e pessoas interajam remotamente através da rede, em qualquer momento e lugar, graças à convergência de tecnologias digitais. Sua implementação implica uma nova etapa do desenvolvimento da rede, com grandes mudanças em seu alcance e conteúdo. Numa primeira etapa, nos anos 90, a Internet fixa conectou 1 bilhão de usuários mediante computadores pessoais. Na segunda etapa, na década de 2000, a Internet móvel conectou mais de 2 bilhões de usuários mediante smartphones, com expectativas de aumentar significativamente esse número no próximo quinquênio. Na terceira etapa, prevê-se que em 2020 a Internet das coisas conectará 28 bilhões de objetos à Internet, desde bens de consumo pessoal (*wearables*), como relógios inteligentes, até automóveis, equipamentos para o lar e máquinas industriais (CEPAL, 2015b).

A implementação da Internet das coisas tem efeitos disruptivos em todos os setores e gera mudanças profundas nos processos econômicos e sociais, em particular na geração de empregos. As fronteiras entre indústrias e mercados modificam-se rapidamente, em geral marcadas por um forte processo de convergência tecnológica. A maior disrupção é seu impacto no mundo físico, que dá lugar a produtos com conteúdo digital incorporado e características de produtos inteligentes conectados (Porter e Heppelman, 2014), constituindo sistemas ciberfísicos de produção. Os bens compõem-se cada vez mais com base em três níveis: o substrato físico, o *software* incorporado e sua conectividade à nuvem. Os bens com inteligência (*software*) incorporada e conectados à nuvem caracterizarão as estruturas produtivas e de consumo mais modernas, como consoles e telefones inteligentes, robôs, impressoras 3D (manufatura aditiva) e equipamentos de transporte, como drones e automóveis conectados como um passo rumo aos automóveis autônomos.

Nesta revolução tecnológica há uma revalorização do papel das manufaturas, não no sentido tradicional, mas em virtude de sua interação e combinação com os serviços digitais. Por muito tempo, as manufaturas foram vistas como o motor do desenvolvimento, mas sua importância começou a ser cada vez mais questionada pelo peso crescente dos serviços no emprego e no valor agregado e, mais recentemente, em muitos países da região, pelo auge dos recursos naturais. Nos últimos anos, porém, os formuladores de políticas se preocuparam em evitar ou desacelerar a queda de seu peso no PIB. Isto ocorre por diversos motivos: 70% das iniciativas de pesquisa e desenvolvimento são realizadas por firmas manufatureiras e os serviços mais dinâmicos e as principais externalidades tecnológicas estão muito associados às manufaturas, motivo pelo qual é difícil assumir a liderança nos serviços avançados sem uma forte atividade manufatureira<sup>17</sup>. Também contribui para este maior interesse a importância crescente da manufatura avançada, que está revolucionando esta atividade e elevando seu conteúdo de conhecimentos, flexibilidade e potencial competitivo<sup>18</sup>. Alguns países desenvolvidos adotaram uma posição muito ativa para impulsionar este tipo de manufatura, o que se traduziu no fortalecimento de suas políticas industriais e tecnológicas, como demonstram as

<sup>17</sup> É incorreto pensar que, por um lado, se encontra a manufatura e, por outro, os serviços. Quase todas as coisas valiosas se compõem de produtos manufaturados e serviços agregados (entrevista a Suzanne Berger, *Washington Post*, 2013).

<sup>18</sup> A manufatura avançada surge da aplicação intensiva de conhecimento à atividade produtiva e tende a fundir-se totalmente com os serviços, em consonância com a afirmação de Berger na nota 17. A expansão da manufatura avançada poderia encurtar as cadeias de valor, um aspecto a ser levado em conta pelas estratégias de diversificação na região. O maior uso de conhecimento torna ineficiente, e em alguns casos inviável, a separação entre desenho e fabricação. Isto, em combinação com os custos crescentes da mão de obra na China, poderia estimular o retorno de algumas indústrias aos países centrais.

estratégias Indústria 4.0 na Alemanha, Manufatura Avançada nos Estados Unidos e Made in China 2025. Na medida em que políticas desse tipo se generalizem e sejam implementadas, se acelerará a transformação da rede de uma Internet para o consumo para uma Internet para a produção.

Igualmente importante, mas menos definida quanto aos resultados, é a reformulação da estrutura de mercados e dos agentes produtivos que neles operam. Por um lado, as tecnologias digitais, por sua capacidade de externalizar processos produtivos e transformar a manufatura em serviços fornecidos de fora da empresa, geram oportunidades para as firmas de menor tamanho, ao reduzir a importância das economias de escala. Além disso, o maior acesso das pequenas empresas aos serviços de computação em nuvem permitiria reduzir os custos de capital necessários para iniciar operações, o que aumentaria o número de firmas no mercado, com os consequentes efeitos na geração de empregos e aumento da concorrência.

Em contrapartida, as economias de rede e de gestão e manutenção dos grandes centros de dados fortalecem tendências opostas no sentido da concentração em um ou poucos produtores mundiais de serviços essenciais. A tendência ao oligopólio concentrado ou ao monopólio é manifesta em atividades como os serviços de busca (Google), a produção de *hardware* e *software* avançado (Apple), as redes sociais (Facebook) e a oferta de serviços de computação em nuvem (Amazon, Microsoft). Embora não esteja definido qual dessas forças predominará, as evidências históricas mostram que, no longo prazo, a concorrência impede a constituição e manutenção de oligopólios concentrados com os mesmos operadores, ao mesmo tempo em que as economias de escala, alcance e rede evitam que se estabeleçam mercados totalmente fragmentados em concorrência perfeita. Continuará a dicotomia entre pequenas e médias empresas (PME) e grandes empresas, com seus consequentes efeitos na geração de empregos, mas suas modalidades mudarão em direções que devem ser monitoradas de perto pelos países da região.

Finalmente, as novas tecnologias também estão redefinindo as vantagens competitivas dos países e territórios. Os avanços na robótica prenunciam reduções significativas nos custos de produção e introduzirão pressões adicionais sobre os mercados de trabalho. Experiências recentes com robôs amigáveis, que podem interagir e trabalhar com humanos, indicam que podem ser desenvolvidos artefatos capazes de aprender a realizar tarefas de complexidade média com custos inferiores a 1,5 dólar por hora. Mesmo se estas expectativas demorarem para se materializar, a pressão sobre a oferta de trabalho será significativa e alterará a distribuição entre capital e trabalho, em favor do primeiro, e a localização geográfica da produção. Neste sentido, a possível realocação de atividades manufatureiras nos antigos centros produtivos, particularmente os Estados Unidos e a Europa Ocidental, obriga a prestar atenção na evolução e nos efeitos esperados da manufatura avançada. É possível que seus efeitos sobre o emprego sejam muito acentuados, com implicações redistributivas que podem comprometer alguns dos ODS (em particular o Objetivo 8, que se refere ao pleno emprego produtivo).

A competitividade e o crescimento dos países dependerão, em grande medida, de sua integração à infraestrutura digital mundial. Para esta transição é preciso desenvolver o ecossistema digital e melhorar sua infraestrutura, o capital humano e o ambiente empresarial. Além disso, deve-se considerar a definição de padrões globais, a regulação de fluxos de dados, os direitos de propriedade intelectual e a segurança e privacidade, aspectos que são discutidos intensamente nos países avançados e fazem parte das negociações dos mega-acordos mencionados anteriormente. Estes temas devem ser abordados com uma visão regional. Como se discute no capítulo VI, um mercado digital comum serviria de grande apoio para as iniciativas regionais de expansão da economia digital (CEPAL, 2015b).

## Bibliografia

- Baldwin, R. (2012), “WTO 2.0: global governance of supply-chain trade”, *Policy Insight*, Nº 64, Centro de Pesquisa sobre Políticas Econômicas (CEPR), dezembro [on-line] <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight64.pdf>.
- Bartolini, S. e F. Sarracino (2015), “The dark side of Chinese growth: Explaining decreasing well-being in times of economic boom”, *World Development*, vol. 74.
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desenvolvimento/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2014a), “La economía del cambio climático en el Perú”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.640), Santiago.
- (2014b), “La economía del cambio climático en el Estado Plurinacional de Bolivia”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.627), Santiago.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2015a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624) Santiago, fevereiro.
- (2015b), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)), Santiago.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), “La economía del cambio climático en la Argentina. Primera aproximación”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.567), Santiago.
- (2014c), “La economía del cambio climático en el Paraguay”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.617), Santiago.
- (2013a), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago.
- (2013b), *Recursos naturales en UNASUR: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago, maio.
- (2013c), “La economía del cambio climático en el Ecuador”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.560), Santiago.
- (2012a), “La economía del cambio climático en Chile”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.472), Santiago.
- (2012b), “Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe. Impactos”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.484), Santiago.
- (2011), “Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe: dinámicas, tendencias y variabilidad climática”, *Documento de Proyecto* (LC/W.447), Santiago.
- (2010a), “La economía del cambio climático en Centroamérica. Síntesis 2010” (LC/MEX/L.978), Cidade do México, sede sub-regional da CEPAL no México.
- (2010b), “La economía del cambio climático en Uruguay. Síntesis”, *Documentos de Proyecto* (LC/W.330), Santiago.
- (2010c), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2010* (LC/G.2474), Santiago.
- Chang, H.J. (2002), *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press.
- Church, M. e E. Regis (2012), *Regenesis: How Synthetic Biology Will Reinvent Nature and Ourselves*, Basic Books.
- CMNUCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima) (2015), *Synthesis Report on the Aggregate Effect of Intended Nationally Determined Contributions (INDCS)* [on-line] [https://unfccc.int/files/focus/indc\\_portal/application/pdf/synthesis\\_report\\_-\\_overview.pdf](https://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/synthesis_report_-_overview.pdf).
- Comissão Europeia (2015), “China” [on-line] <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>.
- DNP/CEPAL/BID (Departamento Nacional de Planeamiento/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Banco Interamericano de Desenvolvimento) (2014), *Impactos económicos del cambio climático en Colombia. Síntesis 2014*, Bogotá.
- Dollar, D. (2007), “Poverty, inequality, and social disparities during China’s economic reform”, *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 4253.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2015), *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*, abril.
- Hauser, S.M. e Y. Xie (2005), “Temporal and regional variation in earnings inequality: Urban China in transition between 1988 and 1995”, *Social Science Research*, vol. 34, Nº 1.
- IPCC (Grupo Intergovernamental de Peritos sobre Mudança do Clima) (2013), “Summary for Policymakers”, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, T.F. Stocker e outros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Jansen, W. e X. Wu (2012), “Income inequality in urban China, 1978-2005”, *Chinese Sociological Review*, vol. 45, Nº 1.
- Lee, R. e A. Mason (2014), “Is low fertility really a problem? Population aging, dependency, and consumption”, *Science*, vol. 346, Nº 6206, outubro.
- Le Quéré, C. e outros (2014), “Global carbon budget 2014”, *Earth System Science Data Discussions*, vol. 7, Nº 2

- Lim, H. e F. Kimura (2010), “The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value chains”, *ADB Working Paper Series*, Nº 231, Tóquio, Instituto do Banco Asiático de Desenvolvimento.
- Liu, Z. (2015), “Is China’s growth miracle over?”, *FRBSF Economic Letter*, Nº 2015-26, 10 August.
- Magrin, G. e outros (2014), “Chapter 27. Central and South America”, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V.R. Barros e outros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Mazzucato, M. (2011), *The Entrepreneurial State*, Londres, DEMOS [on-line] [http://www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial\\_State\\_-\\_web.pdf](http://www.demos.co.uk/files/Entrepreneurial_State_-_web.pdf).
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2015), “Income inequality” [on-line] <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.
- OMC (Organização Mundial do Comércio) (2015), *Estadísticas del comercio internacional 2015*, Genebra.
- (2011), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Genebra, julho.
- Pindyck, R. (2015), “The use and misuse of models for climate policy”, *NBER Working Paper*, Nº 21097 [on-line] <http://www.nber.org/papers/w21097>.
- (2013), “Climate change policy: what do the models tell us?”, *NBER Working Paper*, Nº 19244 [on-line] <http://www.nber.org/papers/w19244>.
- 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).
- Sicular, T. e outros (2007), “The urban–rural income gap and inequality in China”, *Review of Income and Wealth*, vol. 53, Nº 1.
- Stern, N. (2013), “The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models”, *Journal of Economic Literature*, vol. 51, Nº 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, setembro.
- (2006), *The Economics of Climate Change*, Nova York, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (2014), “Leaders and followers: perspectives on the Nordic model and the economics of innovation”, *NBER Working Paper Series*, Nº 20493, September [on-line] <http://www.nber.org/papers/w20493>.
- Tao Yang, D. e H. Zhou (1999), “Rural-urban disparity and sectoral labour allocation in China”, *The Journal of Development Studies*, vol. 35, Nº 3.
- The Telegraph* (2015), “Four-fifths of global coal reserves ‘must stay in ground’ to tackle climate change”, 7 de janeiro.
- Toynbee, A. (1961), *A Study of History*, Oxford Paperbacks.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2013), *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development* (UNCTAD/WIR/2013), Genebra.
- US-China Economic and Security Review Commission (2004), “China in the world trade organization: compliance, monitoring, and enforcement”, *2004 Report to Congress*, junho.
- Vona, F. e outros (2015), “Green skills”, *NBER Working Paper*, Nº 21116, abril.
- Washington Post* (2013), “Is U.S. manufacturing making a comeback — or is it just hype?”, 1º de maio.
- Winkelmann, R. e outros (2015), “Combustion of available fossil-fuel resources sufficient to eliminate the Antarctic ice sheet”, *Science Advances*, 11, vol. 1, Nº 8, September.
- Xie, Y. e X. Zhou (2014), “Income inequality in today’s China”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 111, Nº 19.



## Deteriora-se o contexto econômico internacional

- A. A economia mundial perdeu dinamismo
- B. Pouco investimento: lento crescimento da produtividade
- C. Se a desigualdade não diminui, a demanda não cresce
- D. Desacelera-se o comércio internacional
- E. Um setor financeiro desconectado da economia real

Bibliografia  
Anexo III.A1



## Deteriora-se o contexto econômico internacional

O cenário econômico mundial será menos favorável nos próximos anos, com taxas de crescimento do PIB global inferiores às médias das décadas anteriores. Esse baixo crescimento deve-se à perda de dinamismo de seus motores (o investimento, a produtividade e, mais recentemente, o comércio), fenômeno observado principalmente nos países desenvolvidos. Embora as economias emergentes, sobretudo a China, tenham mantido taxas elevadas de crescimento, não foram capazes de se tornar relevantes e se transformar no pivô do crescimento mundial.

Neste contexto intervêm vários fatores que deprimem a demanda agregada. Em primeiro lugar, o aumento da desigualdade, que se situa no seu maior nível em mais de três décadas em algumas regiões, especialmente no mundo desenvolvido. A desigualdade aumentou sobretudo no período de estabilidade denominado “a grande moderação”, que durou da década de 1980 até 2007, antes do início da crise financeira mundial. Em segundo lugar, como medida preventiva os países adotaram políticas de ajuste em resposta aos desequilíbrios em conta corrente e, em alguns casos, a elevados níveis de endividamento externo, que deprimem o comércio internacional e a demanda. Além disso, diminuiu a elasticidade do comércio em relação ao crescimento do PIB mundial. Finalmente, o setor financeiro e a liquidez mundial mostram um crescimento explosivo desde a década de 1990, superando amplamente o aumento da atividade real. Grande parte da liquidez mundial concentra-se nas instituições financeiras grandes e complexas (*large and complex financial institutions*(LCFI)), que incorporaram em sua esfera de ação outros mercados associados tradicionalmente à atividade real da economia<sup>1</sup>. Como resultado, agravou-se a incerteza nos mercados financeiros, cambiais e de produtos primários, produzindo efeitos negativos no investimento.

A tendência a uma maior desigualdade está vinculada à lógica de funcionamento do sistema monetário internacional, que tende a cobrar a maior parte do ajuste dos pagamentos internacionais dos países devedores deficitários, tipicamente periféricos. Em geral, esses ajustes são realizados mediante a contenção de gastos públicos (frequentemente gastos sociais) e a moderação ou arrocho salarial.

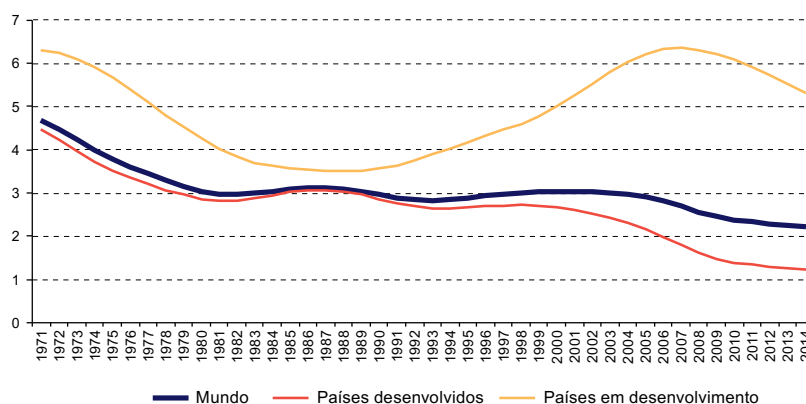
---

<sup>1</sup> O Subcomitê Permanente de Investigações do Senado dos Estados Unidos, em seu relatório sobre o envolvimento de Wall Street nos produtos primários (PSI, 2014), assinala que, até há pouco tempo, Morgan Stanley contava com uma capacidade de armazenamento de petróleo de mais de 55 milhões de barris, 100 navios tanque e 6.000 milhas de tubulações. JP Morgan acumulou estoques de cobre que chegaram a ser avaliados em 2,7 bilhões de dólares (213.000 toneladas métricas, quase 60% do cobre físico disponível na London Metal Exchange). Em 2012, Goldman possuía 1,5 milhão de toneladas métricas de alumínio, avaliadas em 3 bilhões de dólares (25% do consumo anual dos Estados Unidos).

## A. A economia mundial perdeu dinamismo

Há mais de duas décadas, a taxa de crescimento da economia mundial mostra uma tendência de baixa. A taxa de crescimento do PIB tendencial real caiu de 5,4% no período 1961-1969 para 3,8% em 1971-1979 e para 2,9% em 1990-1999, mantendo-se em torno desse nível entre 2000 e 2014 (veja o gráfico III.1)<sup>2</sup>. Esta tendência reflete o declive secular das economias mais desenvolvidas, cujo crescimento diminuiu entre os períodos 1961-1969 e 2000-2014<sup>3</sup>. Por outro lado, as regiões em desenvolvimento cresceram a uma taxa superior à média e à taxa dos países desenvolvidos. Entre 1961-1969 e 2000-2014, todas aceleraram seu crescimento, exceto o Oriente Médio e a África do Norte e a América Latina e o Caribe. As expansões mais significativas foram registradas na Ásia Oriental e Pacífico e na Ásia Meridional; na primeira, a taxa de crescimento aumentou de 3,8% (1961-1999) para 8,6% (2000-2014), enquanto na segunda cresceu de 4,1% para 6,6% entre os mesmos períodos. No Oriente Médio, na África do Norte, na América Latina e no Caribe, essas taxas passaram de 7,9% para 3,5% e de 6,1% para 3,2%, respectivamente.

**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.

## B. Pouco investimento: lento crescimento da produtividade

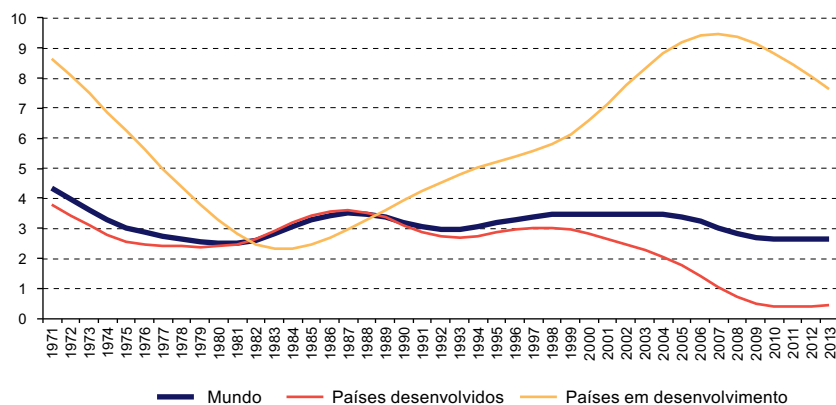
A desaceleração tendencial da economia mundial está associada, em primeiro lugar, à diminuição da taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF)<sup>4</sup>. A taxa de crescimento do investimento mundial passou de 4,0% no início da década de 1970 para 3,2% nas décadas de 1980 e 1990. Sua recuperação no início da década de 2000 foi transitória e, a partir da crise financeira mundial, ficou abaixo de 3% (veja o gráfico III.2). Esta dinâmica depende da tendência dos países mais desenvolvidos, pois nas economias em desenvolvimento observa-se um aumento tendencial. As flutuações do investimento estão altamente correlacionadas com as do PIB, com um coeficiente de correlação entre as taxas de variação de ambas as séries superior a 0,80 no período 1971-2014. Além disso, a concordância do investimento e do PIB no ciclo é elevada, pois tendem a estar na mesma fase mais de 75% do tempo.

<sup>2</sup> As tendências das taxas de crescimento do PIB e da formação bruta de capital fixo mundiais foram obtidas mediante o filtro de Hodrick e Prescott.

<sup>3</sup> Este resultado não é afetado de maneira significativa se o período considerado não incluir a crise financeira de 2008-2009 ou a crise da zona do euro de 2009-2013.

<sup>4</sup> A formação líquida de capital fixo exibe uma tendência semelhante. Veja, por exemplo, Buitier e outros (2014). A diminuição da taxa de crescimento é atribuída ao comportamento do setor privado. As evidências disponíveis desde a década de 1990 mostram que o investimento público, além de representar uma parte pequena do investimento total, se manteve em níveis relativamente estáveis na maioria dos países desenvolvidos até pelo menos a crise financeira mundial ou a crise da zona do euro (2009-2013).

**Gráfico III.2**  
**Taxa de crescimento tendencial da formação bruta de capital fixo, 1971-2013**  
 (Em percentagens)



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

As mudanças da dinâmica do investimento devem-se a vários fatores. Em primeiro lugar, modifica-se a distribuição geográfica do investimento: o dinamismo da FBCF é maior nas economias em desenvolvimento do que nas desenvolvidas, em particular as da Ásia Oriental e Pacífico, lideradas pela China. Entre os períodos 1971-1979 e 2000-2014, a participação das economias desenvolvidas nessa variável diminuiu de 86% para 47%. Por outro lado, a China quadruplicou sua participação, passando de 6% em 1980-1989 para 27% em 2000-2014. Isto responde, em parte, às políticas econômicas de algumas economias emergentes, concentradas no investimento, e à mudança da especialização internacional, resultado para o qual também contribuiu a realocação da produção das economias desenvolvidas nas economias em desenvolvimento<sup>5</sup>.

Outro fator foi a mudança da composição setorial da produção nos países mais avançados. Os setores com maior intensidade de investimento, como a manufatura e a mineração, perderam peso em relação ao setor de serviços, mais intensivo em mão-de-obra. O crescimento dos serviços está muito ligado à expansão do setor financeiro (que origina mais de um quarto de seu crescimento), que não promove o investimento. Embora se tenha considerado que a expansão das finanças é essencial para a formação de capital (Levine, 2005), na realidade seu crescimento é explicado pela expansão do mercado de valores —a securitização e a capitalização das bolsas de valores— e a provisão de crédito às famílias. Greenwood e Scharfstein (2013) assinalam que, nas últimas três décadas, a expansão significativa dos ativos financeiros (cuja participação no PIB aumentou de 4,9% em 1980 para 8,3% em 2006 nos Estados Unidos) não se refletiu num aumento do investimento.

O crescimento do setor financeiro converteu-se numa fonte de instabilidade com sequelas de médio e longo prazo no investimento, como demonstra o crescente número de crises financeiras no mundo desenvolvido a partir da década de 1970 e seu impacto negativo na trajetória da FBCF<sup>6</sup>. Segundo McKinsey (2012), entre 1973 e 2005 foram registrados 41 episódios de crise que se caracterizaram por contrações de mais de 10% no PIB e no investimento. Uma análise detalhada por país mostra que, nas décadas de 1970, 1980 e 1990, registraram-se 10, 12 e 13 episódios de crise, respectivamente<sup>7</sup>. A estes deve-se acrescentar a crise financeira mundial (2008-2009)

<sup>5</sup> A China adotou uma política de crescimento concentrada no investimento a partir de 2008 como medida anticíclica para diminuir o impacto da crise financeira mundial, o que pode explicar, em parte, o aumento de sua participação no total mundial.

<sup>6</sup> A crescente abertura financeira e os processos de desregulamentação financeira desempenharam um papel fundamental. O período de Bretton Woods, que coincidiu com a chamada “era dourada do capitalismo”, foi uma época de baixa mobilidade do capital, como mostra o índice de Obstfeld e Taylor (2004), e de ausência de crises financeiras e bancárias (Reinhart e Rogoff, 2009).

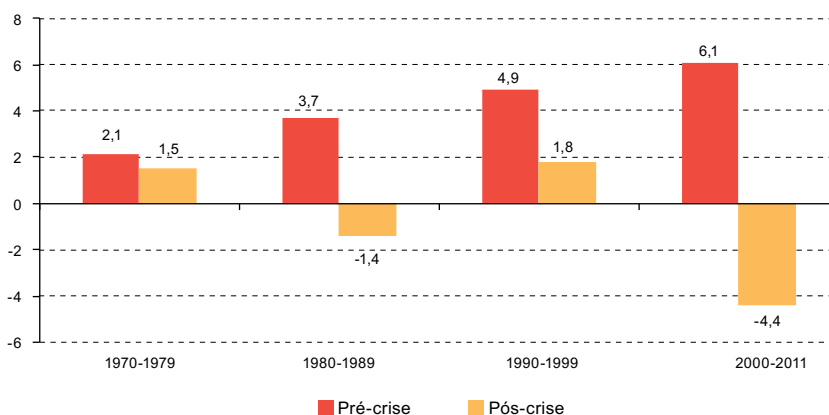
<sup>7</sup> Os episódios incluem Austrália (1982-1983 e 1990-1991), Áustria (1974-1975), Bélgica (1980-1981), Canadá (1981-1982 e 1990-1991), Dinamarca (1973-1975, 1979-1981 e 1992-1993), Espanha (1992-1993), Estados Unidos (1973-1975), Finlândia (1989-1993 e 1992-1993), França (1992-1993), Grécia (1973-1974, 1980-1983 e 1986-1987), Irlanda (1982-1983), Islândia (1982-1983 e 1990-1992), Itália (1992-1993), Japão (1997-1999), Luxemburgo (1980-1981), México (1994-1995), Noruega (1987-1988), Nova Zelândia (1973-1978 e 1990-1991), Países Baixos (1974-1975 e 1980-1982), Portugal (1974-1975, 1982-1984 e 1992-1993), Reino Unido (1973-1975, 1979-1981 e 1990-1991), República Tcheca (1996-1998), República da Coreia (1997-1998), Suécia (1980-1981 e 1990-1993), Suíça (1990-1993) e Turquia (1998-2001).

e a crise do euro (2009-2013), nas quais o componente do PIB mais afetado foi o investimento (CEPAL, 2015). Estes fatores exacerbam a incerteza e comprometem o investimento.

A decomposição do PIB de países ou agrupamentos de países desenvolvidos mostra que o componente mais afetado pela última crise foi o investimento. Na União Europeia, a taxa de crescimento do PIB entre 2007 e 2011 mostrou uma cifra negativa de 0,6%, enquanto o investimento privado e o investimento público sofreram contrações de 14,5% e 4,2%, respectivamente. Por sua vez, os outros componentes da demanda agregada, o consumo privado e o consumo público, registraram variações de -0,2% e 5,0%. Nos Estados Unidos e no Japão, o investimento teve contração de 12,9% e 16,2%, respectivamente,<sup>8</sup> enquanto o PIB aumentou apenas 1% nos Estados Unidos e diminuiu 2,6% no Japão.

O gráfico III.3 mostra a taxa de crescimento médio do investimento nos cinco anos prévios e posteriores a quatro crises financeiras. Em todos os casos, a taxa de crescimento da FBCF foi menor depois das crises financeiras<sup>9</sup>, o que é congruente com o fato de que os ciclos do investimento mostram, na grande maioria das regiões, uma duração mais curta (isto é, são mais voláteis) que os do PIB. As crises financeiras e a volatilidade do investimento se traduzem em maior percepção de incerteza (Baker, Bloom e Davis, 2015), o que dificulta as decisões de investimento.

**Gráfico III.3**  
Países desenvolvidos: taxa de crescimento da formação bruta de capital fixo nos cinco anos  
prévios e posteriores às crises financeiras  
(Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em McKinsey, *Investing in Growth: Europe's next challenge*, McKinsey Global Institute (MGI), 2012, e Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015.

A tendência de 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<sup>10</sup>. O gráfico III.4 mostra uma correlação positiva e estatisticamente significativa (o coeficiente de correlação é 0,34) entre ambas as variáveis para 90 países no período 1960-2011<sup>11</sup>.

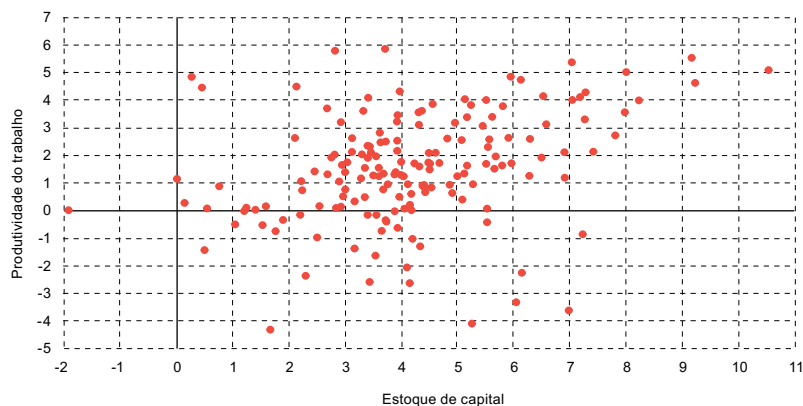
<sup>8</sup> As estimativas do custo das crises medidas em termos da perda do produto baseiam-se em hipóteses sólidas. No caso dos Estados Unidos, a estimativa oficial da Reserva Federal situa essa perda entre 6 e 14 trilhões de dólares. Estes cálculos dependem da estimativa do PIB potencial e de sua evolução. Neste caso, considera-se o período de 2008 a 2023, sendo este último o ano em que o PIB volta à sua tendência potencial após a crise financeira mundial (Luttrell e outros, 2013).

<sup>9</sup> A diminuição da tendência de longo prazo do crescimento nessas economias não tem origem na crise financeira mundial (2008-2009) nem na crise do euro (2009-2013). Isto contradiz o relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2015a), o qual argumenta que a crise financeira mundial provocou uma mudança estrutural na tendência de crescimento de longo prazo das economias mais desenvolvidas.

<sup>10</sup> Veja Kaldor (1957), Furtado (1971), Nurske (1953) e Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2014).

<sup>11</sup> As evidências mostram que os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os Estados Unidos, o Japão e a zona do euro registraram diminuições da taxa de crescimento do estoque de capital entre os períodos 1996-2007 e 2008-2014.

**Gráfico III.4**  
**Mundo (90 países): taxa de crescimento médio anual do estoque de capital e da produtividade do trabalho, 1960-2011**  
 (Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R.C. Feenstra, R. Inklaar e M.P. Timmer, “The Next Generation of the Penn World Table”, 2013 [on-line] [www.ggdc.net/pwt](http://www.ggdc.net/pwt).

Juntamente com a baixa tendencial do crescimento econômico e do investimento, o ritmo de crescimento da produtividade mostrou tendência a se desacelerar ou estagnar, sobretudo no mundo desenvolvido. Nos Estados Unidos, a taxa de crescimento 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 as outras economias industrializadas registram uma clara diminuição nos anos 90 (veja o quadro III.1). No setor manufatureiro, também há uma perda de produtividade nas economias mais desenvolvidas. A taxa de crescimento anual do produto por trabalhador num conjunto de economias desenvolvidas baixou de 4,2% para 3,7% entre os períodos 2001-2006 e 2010-2015 (WEF, 2014).

**Quadro III.1**  
**Taxa de crescimento da produtividade do trabalho, 1990-2015**  
 (Em percentagens)

	1990-1995	1996-2000	2001-2006	2007-2009	2010-2015
<b>Economias desenvolvidas</b>					
Estados Unidos	1,4	2,6	1,7	0,6	1,2
Zona do euro	2,0	1,2	0,9	-0,7	0,8
Outras economias industrializadas	3,0	2,8	1,9	0,6	1,7
<b>Economias em desenvolvimento</b>					
Economias em desenvolvimento	0,6	1,6	4,2	4,4	3,7
China	7,8	3,5	11,0	10,3	7,9
Índia	2,3	3,6	3,2	9,3	4,6
Países em desenvolvimento da Ásia (excluindo China e Índia)	4,7	0,3	3,1	1,6	3,5
América Latina	0,8	0,9	0,5	1,1	0,7
Oriente Médio e África do Norte	-0,9	1,0	1,3	0,8	0,3
África Subsaariana	-1,7	0,8	3,7	3,2	2,4
Federação Russa, Ásia Central e Sudeste Europeu	-5,6	1,7	5,6	1,4	1,7

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em The Conference Board, “Productivity Brief 2015. Global productivity growth stuck in the slow lane with no signs of recovery in sight”, 2015, e “The Conference Board Total Economy Database. Summary Tables”, 2015.

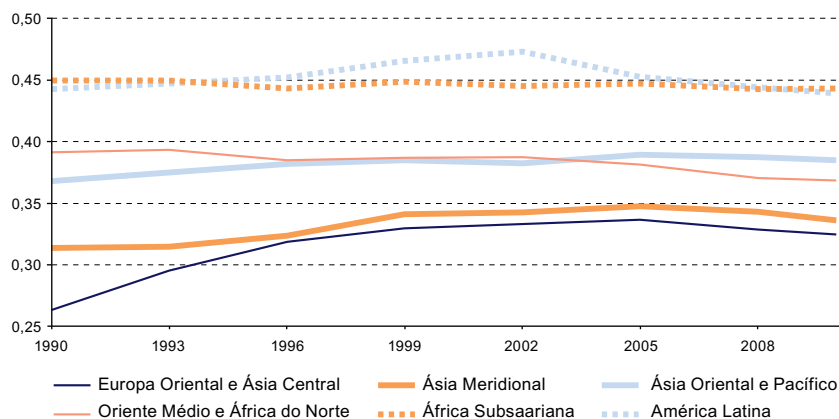
Nas economias em desenvolvimento, aumentou a produtividade entre as décadas de 1990 e 2000, devido em grande medida ao desempenho da China e da Índia, onde se elevou a mais do dobro entre a segunda metade dos anos 90 e a década de 2000. Por outro lado, a produtividade estagnou-se nos países em desenvolvimento da Ásia (excluindo China e Índia), Oriente Médio e África do Norte e América Latina.

## C. Se a desigualdade não diminui, a demanda não cresce

O comportamento da demanda agregada é crucial na decisão de investir devido ao seu impacto nas expectativas de rentabilidade. Um dos fatores que contribuíram de forma decisiva para debilitá-la é o aumento da desigualdade e o crescente peso do setor financeiro. Nas economias desenvolvidas e em algumas das economias em desenvolvimento, a desigualdade está em seu nível mais elevado em três décadas (OCDE, 2011 e 2015a), o que se reflete no aumento do coeficiente de Gini e na relação entre a renda média do decil mais rico e a do decil mais pobre. Entre 1985 e 2013, nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a renda média do decil mais rico passou de sete para dez vezes a do decil mais pobre. Um terceiro 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 da 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 foi registrado nas décadas de 1980 e 1990, período caracterizado no mundo desenvolvido pela simultânea redução da volatilidade da inflação e da taxa de crescimento do PIB. A grande moderação terminou no colapso do Lehman Brothers em setembro de 2008, que marcou o início da crise financeira mundial. Observa-se uma tendência semelhante nos países em desenvolvimento, cujos níveis de desigualdade são muito maiores que os dos países desenvolvidos. Entre 1990 e o fim da década de 2000, o coeficiente de Gini passou de 0,38 a 0,40 nas regiões em desenvolvimento. O gráfico III.5 mostra a variação do índice médio por região ocorrida entre 1990 e 2010. Houve um aumento da desigualdade na Europa Oriental e Ásia Central, Ásia Meridional e Ásia Oriental e Pacífico. No âmbito nacional, os graus de desigualdade aumentaram 24% na China e 16% na Índia. Por outro lado, na África Subsaariana e no Oriente Médio e África do Norte, a desigualdade diminuiu, enquanto na América Latina e Caribe aumentou na década de 1990 e caiu acentuadamente na de 2000. Não obstante, esta região e a África Subsaariana apresentam os níveis mais elevados de desigualdade e o coeficiente de Gini da distribuição do consumo per capita alcança aproximadamente 0,44. As outras regiões têm um coeficiente inferior a 0,40: Ásia Oriental e Pacífico, 0,38; Europa Oriental e Ásia Central, 0,34; Oriente Médio e África do Norte, 0,36; Ásia Meridional, 0,35 (Amarante, 2015; Alvaredo e Gasparini, 2015).

**Gráfico III.5**  
Coeficiente de Gini em média simples por regiões, 1990-2010



**Fonte:** F. Alvaredo e L. Gasparini, "Recent trends in inequality and poverty in developing countries", *Handbook of Income Distribution*, A.B. Atkinson e F. Bourguignon (eds.), Londres, Elsevier, 2015, vol. 2.

O aumento da desigualdade de renda no âmbito global está associado com a liberalização comercial e financeira, a mudança tecnológica que favorece os trabalhadores qualificados (*skill-biased technological change*) e o crescente peso do setor financeiro na economia. A globalização do comércio internacional, mediante a realocação dos componentes da cadeia produtiva e a concorrência de empresas que produzem a baixo custo, flexibilizou as possibilidades de investimento e emprego reduzindo a dependência do investimento e dos empregos nacionais. Isto enfraqueceu o poder de negociação salarial e o alcance das negociações e acordos coletivos. O aumento das privatizações e a

menor presença do setor público em setores como energia, transporte e comunicações também contribuíram para este processo. Segundo a OCDE (2012), entre 1990 e 2007 a globalização causou 10% da diminuição da participação salarial e os processos de privatização originaram cerca de 33% da queda da participação do trabalho nesses setores.

Paralelamente, os ganhos de produtividade associados ao progresso técnico se concentraram nos estratos de alta qualificação e educação, o que elevou o bônus por qualificação e a desigualdade entre os trabalhadores. A desigualdade derivada do aumento da renda do capital frente à massa salarial também contribuiu para elevar a desigualdade no âmbito global (Vieira, 2012), como o faz a desigual distribuição do crédito e da riqueza em nível de domicílios (Denk e Cournède, 2015; Denk e Casenave-Lacrouz, 2015; OCDE, 2015a). Por último, a maior importância do setor financeiro tem um impacto na desigualdade, na medida em que seus empregados se concentram nos níveis mais altos da pirâmide salarial e sua renda média é muito mais elevada do que a dos empregados de outros setores com características semelhantes de gênero, idade e educação<sup>12</sup>.

Os sistemas tributário e de proteção social não corrigiram essas tendências (Vieira, 2012), sobretudo na América Latina e no Caribe. Enquanto os países da OCDE, mediante os impostos e as transferências, obtêm em média uma redução de 35% do coeficiente de Gini da renda dos domicílios, na América Latina essa redução é 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. Ao analisar o impacto na demanda da distribuição funcional da renda, Stockhammer e Onaran (2013) mostram que uma redução uniforme no âmbito global de 1 ponto percentual na participação salarial traduz-se numa redução do PIB mundial de 0,36 ponto percentual. Na maioria dos países desenvolvidos, nas últimas três décadas diminuiu a participação da massa salarial no PIB (veja o quadro III.2). No período 1980-1985, a participação da massa salarial no PIB dos países desenvolvidos (Europa, América do Norte e Ásia) em média se situava em 61% e diminuiu para 55% no período 2010-2015. Os dados dos países em desenvolvimento mostram uma tendência semelhante<sup>13</sup>.

Na América Latina e no Caribe, somente um terço da participação dos lucros no PIB traduz-se 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 —se não levarmos em conta a África Subsaariana—, mas também aquela cuja elite é mais relutante em traduzir sua posição de privilégio em investimento dos lucros (Palma, 2014).

## D. Desacelera-se o comércio internacional

Diferentemente do declive tendencial da taxa de crescimento do produto e do investimento a partir da década de 1970, até o início da crise financeira mundial o comércio manteve um elevado dinamismo<sup>14</sup>. Desde então, também mostrou sinais de desaceleração. A taxa de crescimento do comércio mundial passou, em média, de 7,6% no período 1992-1995 a 4,8% no período 2001-2015. A desaceleração do comércio afeta sobretudo as economias avançadas e, em menor medida, o mundo em desenvolvimento. O crescimento das exportações das economias industrializadas diminuiu, em média, de entre 6% e 7% na década de 1990 para cerca de 2% na década de 2000. A desaceleração do comércio afetou com uma intensidade semelhante a maioria das economias avançadas. Já nas economias em desenvolvimento, a intensidade da desaceleração é heterogênea: concentra-se mais na América Latina e no Caribe e na África e Oriente Médio do que na Ásia e Europa Oriental e Central (veja o quadro III.3).

<sup>12</sup> Segundo a OIT (2015, pág. 107), em 1980 e 2008 o salário médio dos gerentes das principais empresas listadas na bolsa de Londres era, respectivamente, 11 e 116 vezes superior ao salário médio do Reino Unido. Em 1970 e 2008, o salário médio dos gerentes das principais empresas listadas na bolsa de Nova York era 26 e 240 vezes superior ao salário médio nos Estados Unidos, respectivamente.

<sup>13</sup> Em todas as análises, utiliza-se a remuneração salarial real como variável substituta (*proxy*) do salário real. As estimativas econométricas foram feitas com Scilab 5.4.1 e Grocer. Veja Dubois e Michaux (2011).

<sup>14</sup> Com base nos dados de 1950 a 2012, Ocampo (2015) divide a evolução do comércio em quatro fases: 1950-1974, 1974-1986, 1986-2007 e 2007-2012. O comércio experimentou a taxa de crescimento mais elevada na segunda e na terceira fase (7,0%) e a mais baixa na quarta (2,6%).

**Quadro III.2**  
**Massa salarial, 1980-2015<sup>a</sup>**  
*(Em percentagens do PIB)*

		Média	Média	Média	Média	Média
		1980-1989	1990-1999	2000-2007	2008-2009	2010-2015
União Europeia (15 países)	Alemanha	...	59,1	56,8	55,7	56,4
	Áustria	61,2	58,8	54,5	54,6	55,4
	Bélgica	63,0	61,5	59,7	60,5	60,5
	Dinamarca	58,9	56,1	54,9	58,0	56,7
	Espanha	62,3	60,5	56,8	58,3	55,6
	Finlândia	62,5	58,2	52,9	55,3	56,5
	França	62,5	57,0	55,8	56,5	57,5
	Grécia	55,3	49,8	51,1	52,6	51,0
	Irlanda	62,7	55,3	46,7	54,0	49,7
	Itália	61,1	55,3	51,7	53,5	53,5
	Luxemburgo	54,3	50,6	51,8	54,1	53,1
	Países Baixos	65,7	62,3	58,5	58,5	59,7
	Portugal	60,8	59,2	58,9	57,1	54,2
	Reino Unido	60,3	58,3	59,5	60,3	59,2
	Outros países da Europa	Suécia	51,6	49,1	48,1	49,2
Islândia		...	...	64,1	57,8	58,6
Noruega		53,9	51,4	46,1	46,9	47,8
América	Suíça	...	66,1	65,2	64,2	65,5
	Canadá	58,4	58,3	55,3	56,0	55,8
Ásia e Oceania	Estados Unidos	61,0	60,4	59,8	58,5	56,8
	Austrália	61,0	58,3	55,5	53,5	53,3
	Japão	70,1	65,8	61,3	59,8	59,4
	Nova Zelândia	...	46,6	45,5	49,0	46,1
Países em desenvolvimento	República da Coreia <sup>b</sup>	...	69,7	65,1	62,9	59,9
	China <sup>c</sup>	...	52,7	51,3	48,5	47,3
	México	...	40,7	41,0	39,1	36,9

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Comissão Europeia, The Annual Macroeconomic Database (AMECO), 2015 [on-line] [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm).

<sup>a</sup> Média de cada período

<sup>b</sup> Último ano disponível: 2012.

<sup>c</sup> Último ano disponível: 2011.

**Quadro III.3**  
**Crescimento do volume das exportações no mundo e por região, 1990-2015<sup>a</sup>**  
*(Em percentagens anuais)*

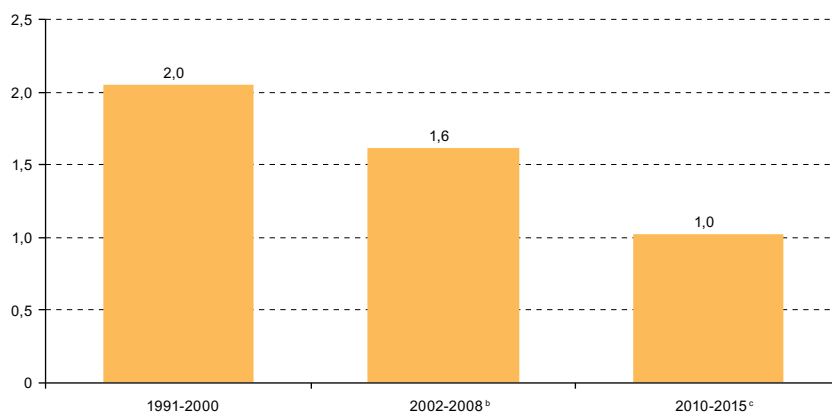
	1992-1995	1996-2000	2001-2007	2008-2011	1992-2000	2001-2015
<b>Comércio mundial</b>	<b>7,4</b>	<b>8,1</b>	<b>5,7</b>	<b>2,8</b>	<b>7,8</b>	<b>4,1</b>
<b>Exportações mundiais</b>	<b>7,3</b>	<b>8,1</b>	<b>5,6</b>	<b>3,1</b>	<b>7,8</b>	<b>4,1</b>
<b>Economias industrializadas</b>	<b>6,2</b>	<b>7,6</b>	<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, se incluem 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 em 2002-2008 e 1,0 em 2010-2015 (veja o gráfico III.6). No âmbito regional, ocorre o mesmo fenômeno: a elasticidade-renda das exportações da América Latina em relação à renda das economias avançadas e das economias emergentes da Ásia também diminuiu entre 1991 e 2015. A decomposição da elasticidade por grupos de produto mostra que sua queda se deve à diminuição observada nas manufaturas, de 2,6 para 0,8 entre os períodos 1986-2000 e 2001-2013.

**Gráfico III.6**  
Elasticidade de longo prazo do índice de volume das exportações em relação à produção industrial mundial<sup>a</sup>, 1991-2015



**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; C. Constantinescu, A. Matto e M. Ruta, “The global trade slowdown: cyclical or structural?”, *IMF Working Paper*, Nº WP/15/6, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional (FMI), 2015; Centre for Economic Policy Research (CEPR), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Londres, CEPR Press, 2015; e Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2015.

<sup>a</sup> As elasticidades do volume de exportações em relação ao índice de produção industrial ponderado por produção foram obtidas mediante o método de cointegração de Johansen, sendo as séries mencionadas integradas na mesma ordem. A fonte dos dados foram as séries trimestralizadas de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB), *World Trade Monitor* (incluindo os dados de setembro de 2015). O número ótimo de defasagens dos modelos foi escolhido em função dos critérios de informação de Akaike e Schwarz.

<sup>b</sup> Dados do primeiro trimestre.

<sup>c</sup> Dados do terceiro trimestre.

A menor elasticidade do comércio em relação à renda responde a três fatores. Em primeiro lugar, a mudança na composição da demanda agregada e os determinantes do crescimento global. Dado que a diminuição da taxa de crescimento mundial se deve aos componentes da demanda agregada com um maior conteúdo de comércio, como o investimento, a queda da taxa de crescimento tem um efeito negativo proporcionalmente mais elevado sobre o comércio (CEPR, 2015; Bussiere e outros, 2013; Anderton e Tewolde, 2011).

Em segundo lugar, a expansão das cadeias de valor no âmbito mundial perdeu dinamismo. A razão entre o valor agregado externo e o valor agregado interno das exportações mundiais aumentou 8,4 pontos percentuais entre 1995 e 2005 e apenas 2,5 pontos percentuais entre 2005 e 2012 (Constantinescu, Mattoo e Ruta, 2015). O crescimento do comércio de bens intermediários (uma medida alternativa) também se estagnou. Isto reflete em parte o fato de que a fragmentação do processo produtivo entre países encontra limites, o que se confirma também no debate sobre a importância do processo de “repatriamento” (*reshoring*).

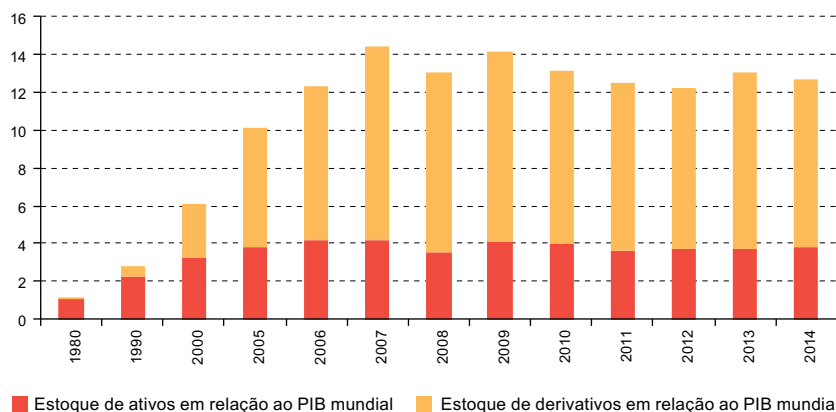
Finalmente, o sistema internacional implica uma tendência recessiva, em particular na zona do euro, devido ao mecanismo de ajuste predominante ante os desequilíbrios do balanço de pagamentos. Os países superavitários dessa zona relutam em adotar políticas fiscais expansivas que elevem suas importações e melhorem os níveis salariais devido ao temor da inflação, superaquecimento do mercado de trabalho, aumento da dívida pública ou perda de espaços nos mercados externos. Esta lógica imprime um viés recessivo na dinâmica da economia internacional, já que todo o peso do ajuste cai sobre os países deficitários, que tendem a desacelerar seu crescimento ou contrair sua economia.

## E. Um setor financeiro desconectado da economia real

Além das transformações na esfera real, o contexto internacional é caracterizado por um setor financeiro cujos volumes de transação superam muito os da economia real, liderado por instituições financeiras grandes e 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 regulado, o sistema bancário paralelo (*shadow banking system*), o que aumenta a incerteza. A maior presença e intervenção do setor financeiro em diversos âmbitos da atividade econômica complicou a relação entre a atividade real e a financeira. Parte do comportamento de atividades e variáveis que se consideravam determinadas por fatores reais se deve também a fatores financeiros e, em determinadas circunstâncias, a esfera financeira tende a primar sobre a esfera real. 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. Em termos de estoque, entre 1980 e 2014 os ativos mundiais (sem levar em conta os derivativos) se expandiram de 12 trilhões para 294 trilhões de dólares (1,1 vez e 3,7 vezes o PIB mundial, respectivamente). Por sua vez, no mesmo período o valor dos contratos de derivativos passou de 1 trilhão para 692 trilhões de dólares, o que implica que passaram a representar cerca de 70% dos estoques globais de ativos financeiros. Isto refletiu-se num maior aprofundamento financeiro. Por sua vez, 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.7)<sup>15</sup>.

**Gráfico III.7**  
**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*, McKinsey Global Institute (MGI), 2012; McKinsey, *Mapping Global Capital Markets*, McKinsey Global Institute (MGI), 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.

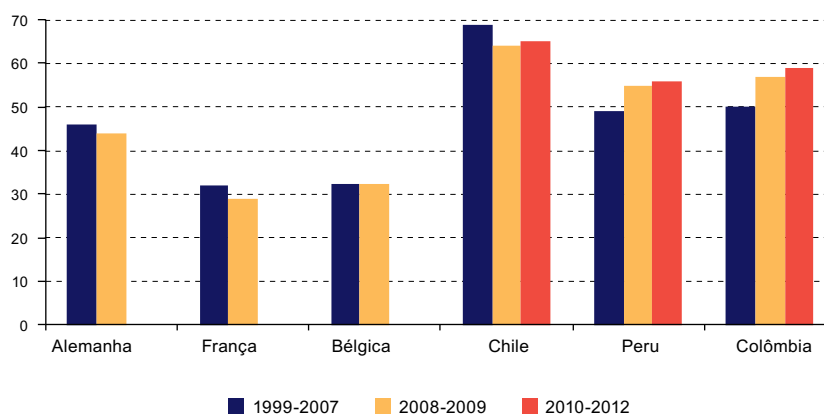
Os governos responderam à crise de 2008 e 2009 com políticas fiscais e monetárias expansivas que evitaram que a crise se aprofundasse ou se prolongasse ainda mais. À medida que se reduziam os espaços fiscais (por um aumento da dívida pública como porcentagem do PIB ou, nos Estados Unidos, pelos problemas políticos originados pela expansão do gasto), 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. Apesar da forte expansão monetária, a demanda agregada não foi reativada de maneira significativa, confirmando o padrão de muita liquidez e pouca demanda efetiva.

<sup>15</sup> Nos Estados Unidos, entre 1975 e 2008 a participação das instituições financeiras ligadas ao mercado de capitais passou de 4% a 41% do total do crédito nacional. Por sua vez, a participação do sistema bancário comercial no crédito total diminuiu de 56% para 19%. Após a crise financeira mundial (2008-2009), a participação das instituições financeiras do mercado de capitais nos ativos totais do sistema financeiro diminuiu substancialmente. Não obstante, observa-se uma recuperação das instituições pertencentes ao mercado de capitais como provedoras de crédito a partir do último trimestre de 2012.

O crescimento do setor financeiro foi liderado pelos grandes grupos, entre os quais destacam-se as instituições financeiras grandes e complexas, que operam em diversos países e dominam o sistema financeiro mundial<sup>16</sup>. Estas cresceram de maneira significativa na última década, concentram o grosso da intermediação financeira entre países e aglutinam serviços e instituições como bancos, seguros, títulos e operações de gestão de ativos. As 100 maiores instituições financeiras do mundo têm uma carteira de 87 trilhões de dólares em ativos e suas matrizes localizam-se em 22 países. Mais da metade dessas instituições, que possuem quase 80% dos ativos totais, estão concentradas nos seguintes oito países, ordenados segundo o número de instituições e volume de ativos: China, Estados Unidos, Japão, França, Reino Unido, Alemanha, Espanha e Canadá (veja o anexo III.A1)<sup>17</sup>. Os derivativos concentram-se essencialmente em instituições financeiras dos EUA.

As instituições desse tipo estão altamente interconectadas, de forma que o sistema financeiro se torna menos dependente dos depósitos, porém 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. Há um maior protagonismo das instituições financeiras baseadas no mercado em contraposição às entidades financeiras bancárias. A maior interconectividade faz com que a estabilidade financeira de uma instituição passe a depender da estabilidade de outras instituições. Neste sentido, o manejo da situação de risco visto sob a perspectiva de uma instituição financeira individual tem consequências em todo o sistema e, assim, passa a representar um risco para o sistema financeiro em seu conjunto. Nos países desenvolvidos, o financiamento que provém do resto do sistema financeiro representa 60% do financiamento total; na França e na Bélgica representa cerca de 70% do total. Em comparação, na América Latina o grau de interconectividade do sistema financeiro é muito menor (veja o gráfico III.8).

**Gráfico III.8**  
**Financiamento do setor bancário que não é interbancário, 1999-2012**  
(Em percentagens)



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

Esta mudança no sistema financeiro foi reforçada pela desregulamentação que impulsionou o crescimento do setor financeiro paralelo no âmbito nacional e global. Este inclui os intermediários financeiros que operam fora do sistema formal e realizam operações de intermediação de crédito, por exemplo, de alavancagem e transformação dos prazos de vencimento dos títulos. O volume de operações do setor financeiro paralelo mundial cresceu desde a crise, passando de entre 60 e 67 trilhões de dólares aproximadamente em 2007 a 71 trilhões de dólares em 2012 (veja o quadro III.4) e, segundo o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB, 2014a), representa 24,0% e 46,7% dos ativos totais e dos ativos do sistema bancário global, respectivamente.

<sup>16</sup> Segundo o FMI (2010), essas instituições baseiam-se em uma rede mundial de escritórios e subsidiárias, com financiamento centralizado que é distribuído dentro do grupo financeiro no âmbito de um plano estratégico global.

<sup>17</sup> Em 2012 as instituições consideradas demasiado grandes para quebrar (*too-big-to-fail*) pela Reserva Federal dos Estados Unidos incluíam Bank of America, Bank of China, Bank of New York Mellon, Barclays, BBVA, BNP Paribas, Citigroup, Credit Suisse, Deutsche Bank, Goldman Sachs, Group Banque Populaire, CdE, Group Crédit Agricole, HSBC, ING Bank, JPMorgan Chase, Mitsubishi UFJ FG, Mizuho FG, Morgan Stanley, Nordea, Royal Bank of Scotland, Santander, Société Générale, Standard Chartered, State Street, Sumitomo Mitsui FG, UBS, Unicredit Group e Wells Fargo. A metodologia de classificação é especificada no Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (2011).

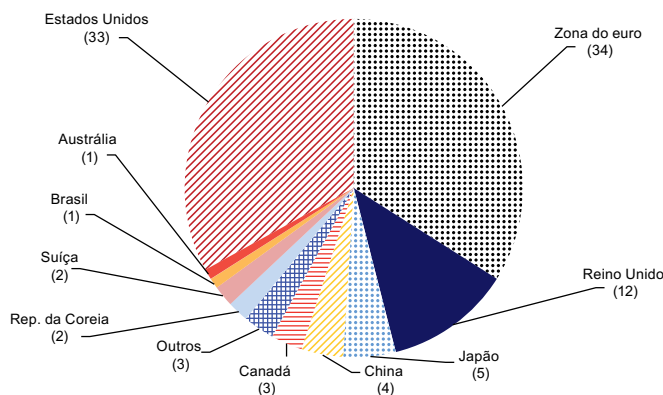
Embora a maior parte do setor financeiro paralelo opere nos países desenvolvidos (os Estados Unidos e a Europa representavam 67% de seus ativos em 2012), também é visível no Brasil, na China e na Índia. Em termos relativos, em 2011 o Brasil e a China representavam 5% dos ativos totais do sistema financeiro paralelo (veja o gráfico III.9).

**Quadro III.4**  
**Estimativas do volume do sistema financeiro paralelo, 2007-2015**  
*(Em trilhões de dólares)*

Fuentes	País o región	Monto
Pozsar e outros (2010)	Estados Unidos (março de 2008)	20
	Estados Unidos (2010)	16
Pozsar e Singh (2011)	Estados Unidos (final de 2007)	25
	Estados Unidos (final de 2010)	18
Conselho de Estabilidade Financeira (2010)	Estados Unidos (2010)	24
Deloitte (2012)	Estados Unidos (2010)	10
Bouveret (2011)	Europa (março de 2008)	13
	Europa (final de 2010)	13
Conselho de Estabilidade Financeira (2011)	Mundo (2002)	27
	Mundo (2007)	60
	Mundo (2010)	60 (24 e 22 nos Estados Unidos e Europa, respectivamente)
Bakk-Simon e outros (2012)	Europa (segundo semestre de 2011)	14
Conselho de Estabilidade Financeira (2012)	Mundo (2011)	67
	Mundo (2012)	74
Tyson e Shabani (2013)	Grã-Bretanha (2013)	1,4
Fung Global Institute (2015)	Mundo (2007)	62
Fung Global Institute (2015)	Mundo (2102)	71
Fung Global Institute (2015)	China (2013)	51% del PIB

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nas fontes indicadas.

**Gráfico III.9**  
**Distribuição dos ativos do setor financeiro paralelo, 2012**  
*(Em percentagens)*



Fonte: Fung Global Institute, *Bringing Shadow Banking into the Light: Opportunity for financial reform in China*, A. Sheng e N. Chow Soon (eds.), 2015.

Além de sua forte interconectividade, a estrutura dos passivos das instituições financeiras grandes e complexas está ligada à alavancagem. Em primeiro lugar, nestas instituições a proporção da dívida em relação ao capital (alavancagem) situa-se em geral em níveis próximos ou superiores a um fator de 20, o que indica que financiam mais de 95% de sua aquisição de ativos com emissão de dívida. Em segundo lugar, a alavancagem tende a se comportar de maneira pró-cíclica. A relação entre a taxa de crescimento dos ativos e a taxa de crescimento da alavancagem é positiva e estatisticamente significativa. O coeficiente de correlação entre ambas as variáveis de uma amostra de grandes bancos dos Estados Unidos é 0,89<sup>18</sup>. Elevados níveis de alavancagem criam consideráveis oportunidades

<sup>18</sup> Estimativas próprias baseadas em Bloomberg.

de realização de lucros porque, quanto maior o nível, tanto maior será a rentabilidade do capital. A expectativa de uma maior rentabilidade oferece um incentivo para a alavancagem excessiva<sup>19</sup>.

Ao mesmo tempo, a maior dependência do financiamento creditício gera uma fragilidade mais alta, já que se assumem maiores riscos ao aumentar a exposição e a vulnerabilidade à iliquidez e, ainda mais importante, à insolvência. A crise mundial evidenciou o risco que representa um elevado nível de alavancagem. Ademais, a expansão monetária e a reprodução desordenada de ativos financeiros estão originando uma nova acumulação de dívidas na economia global que pode ter consequências fortemente negativas para sua estabilidade. Em seu último relatório, o FMI (2015b) alertou para o risco de que se esteja criando um quadro especulativo semelhante ao que provocou a última grande crise<sup>20</sup>.

As transformações do setor financeiro têm implicações importantes na dinâmica da economia real, como se observou no mercado dos produtos primários na década de 2000, cujo comportamento teve um efeito significativo no desempenho econômico da América Latina. Além de ser um importante componente das exportações e da receita fiscal das maiores economias da região, as matérias-primas também podem ser consideradas um ativo financeiro, no sentido de que seus preços respondem mais a mudanças nas expectativas sobre as condições futuras que ao estado atual do mercado, da demanda e da oferta (isto é, as variáveis fundamentais). Algumas grandes instituições financeiras, como Goldman Sachs, JP Morgan e Morgan Stanley, têm um papel crescente nesses mercados (PSI, 2014)<sup>21</sup>.

As manifestações mais importantes do papel crescente dos produtos primários como ativos financeiros são o aumento de sua presença no mercado futuro, inclusive seus derivativos, uma maior sincronia no movimento de seus preços e entre esses preços e os mercados de valores e seu recente uso como garantia para a obtenção de empréstimos e crédito. Entre 1998 e 2012, o número de contratos pendentes nas bolsas de produtos primários aumentou de 27 milhões para 161 milhões para os futuros e de 14 milhões para 108 milhões para as opções. De modo semelhante, entre 1998 e 2014 o valor nocional<sup>22</sup> dos contratos derivados de produtos primários aumentou de 443 bilhões para 2,2 trilhões de dólares (BPI, 2015c).

O crescente papel dos produtos primários como ativos financeiros pode ser observado também no fato de mostrarem um maior grau de associação (correlação) com os ativos financeiros tradicionais, como as ações, em termos de rentabilidade e, sobretudo, de sua 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. O gráfico III.10 mostra os coeficientes de correlação entre as taxas de retorno e as volatilidades de diversos índices de produtos primários (agricultura, energia, indústria, metais, gado, metais preciosos e produtos não energéticos) e os índices de ações, incluindo o índice médio industrial Dow Jones (DJIA) e o Standard & Poor's 500 (S&P500).

<sup>19</sup> Isto é demonstrado mediante um cálculo da rentabilidade bancária. A rentabilidade do capital (ROE), definida pela razão entre a renda líquida e o patrimônio, é igual ao produto da razão entre a renda líquida e o ativo e a razão entre o ativo e o patrimônio. Formalmente,

$$(1) \text{ ROE} = \frac{\text{Renda líquida}}{\text{Patrimônio}} \equiv \left( \frac{\text{Renda líquida}}{\text{Ativo}} \right) * \left( \frac{\text{Ativo}}{\text{Patrimônio}} \right)$$

Por sua vez, a razão entre a renda líquida e os ativos não é outra coisa senão o rendimento sobre os ativos (ROA) e a razão entre os ativos e o patrimônio é conhecida como alavancagem. Assim, a rentabilidade sobre o patrimônio (ROE) pode ser expressada como o produto entre o rendimento sobre os ativos (ROA) e a alavancagem, de maneira que, quanto maior for a alavancagem, tanto maior será a rentabilidade. Formalmente,

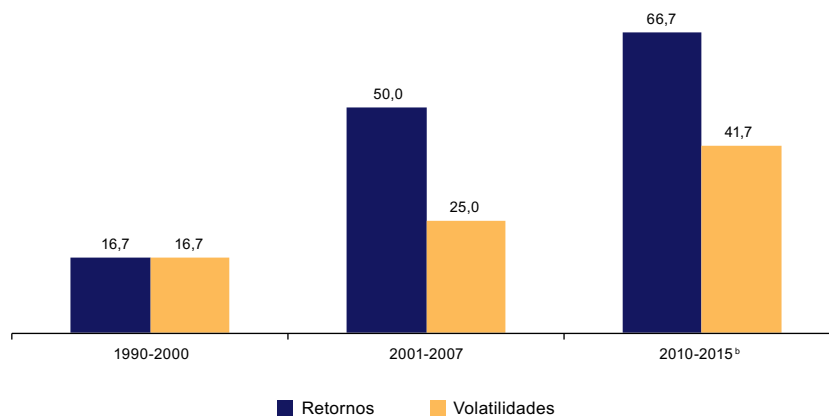
$$(2) \text{ ROE} = \text{ROA} * \text{Alavancagem} = \text{ROA} * L.$$

<sup>20</sup> Os sinais de fragilidade financeira na China e nas economias emergentes são particularmente fortes. Como demonstra o FMI (2015b), as autoridades dos mercados emergentes deveriam verificar com regularidade a exposição das empresas em moeda estrangeira, incluindo as posições em derivativos, e empregar ferramentas microprudenciais e macroprudenciais para desalentar uma alavancagem excessiva e a acumulação de dívidas em moeda estrangeira.

<sup>21</sup> Os grandes bancos envolvidos nos mercados de produtos primários são também os que se viram fortemente afetados pelo impacto da crise financeira mundial. Sua alavancagem experimentou uma queda (passando, na média dos antigos bancos de investimento, de 33 para 12 entre o período 2007-2008 e 2012) e, portanto, tiveram que optar por outras estratégias, como o investimento em produtos primários, para manter seus níveis de lucro. As recentes quedas dos preços levaram essas instituições a modificar sua carteira de investimentos, dando menor importância às matérias-primas.

<sup>22</sup> O valor nocional é o valor total dos ativos de uma posição de alavancagem. Este termo é utilizado comumente nos mercados de opções, futuros e divisas porque uma quantidade muito pequena de dinheiro investido pode controlar uma posição ampla e ter grandes consequências para o operador. Veja [on-line] <http://www.investopedia.com/terms/n/notionalvalue.asp#ixzz3u1O1PIRZ>.

**Gráfico III.10**  
**Correlações estatisticamente significativas entre retornos e volatilidades dos índices de preços dos produtos primários e das bolsas de valores<sup>a</sup>, 1990-2000, 2001-2007 e 2010-2015**  
 (Em porcentagens)



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

<sup>a</sup> A significância estatística foi calculada com níveis de confiança de 95% e 99%.

<sup>b</sup> Dados de novembro de 2015.

As correlações foram calculadas para os períodos 1991-2000, 2001-2007 e 2010-2015 com uma base mensal. Tanto nos casos dos retornos como das volatilidades, os resultados mostram que a percentagem de correlações estatisticamente significativas em 5% aumenta com o passar do tempo. Entre 1990 e 2000, a percentagem total de correlações estatisticamente significativas dos retornos e das volatilidades foi de 16,7% do total. No período 2010-2015, foi maior, de 66,7% e 41,7% do total, respectivamente. A estreita conexão entre os mercados financeiros e os de produtos primários (e o preço da energia fóssil) aumenta a incerteza nos países em desenvolvimento e representa uma barreira ao aumento de suas taxas de investimento.

## Bibliografia

- Alvaredo, F. e L. Gasparini (2015), "Recent trends in inequality and poverty in developing countries", *Handbook of Income Distribution*, A.B. Atkinson e F. Bourguignon (eds.), Londres, Elsevier.
- 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, Nº 5.
- Atkinson, A.B. e F. Bourguignon (eds.) (2015), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2, Londres, Elsevier.
- Baker, S., N. Bloom e S.J. Davis (2015), "Measuring economic policy uncertainty", *NBER Working Paper*, Nº 21633.
- Bakk-Simon, K. e outros (2012), "Shadow banking in the euro area: An overview", *European Central Bank Occasional Paper Series*, Nº 133.
- Bouveret, A. (2011), "An assessment of the shadow banking sector in Europe", *ESMA Working Paper*.
- BPI (Banco de Pagamentos Internacionais) (2015a), "BIS Quarterly Review" [on-line] [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1509.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1509.htm).
- (2015b), "When the financial becomes real", *85th Annual Report: 1 April 2014-31 March 2015*, Basileia.
- (2015c), "Statistical Release. OTC derivatives statistics at end-December 2014", Basileia [on-line] [http://www.bis.org/publ/otc\\_hy1504.pdf](http://www.bis.org/publ/otc_hy1504.pdf).
- (2014), "Debt and the financial cycle: domestic and global", *85th Annual Report: 1 April 2014-31 March 2015*, Basileia [on-line] <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2014e4.htm>.
- Bresser-Pereira, J.C., J.L. Oreiro e N. Marconi (2014), *Developmental Macroeconomics: New Developmentalism as a Growth Strategy*, Londres, Routledge.

- Buiter, W. e outros (2014), “The long-run decline in advanced-economy investment”, City Research, Global Economics View [on-line] <http://willembuiter.com/capex.pdf>.
- Bussiere, M. e outros (2013), “Estimating trade elasticities: Demand composition and the trade collapse of 2008-2009”, *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 5, Nº 3.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2015), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2645-P), Santiago.
- CEPR (Centre for Economic Policy Research) (2015), *The Global Trade Slowdown: A New Normal?*, Londres, CEPR Press.
- Comissão Europeia (2015), The Annual Macroeconomic Database (AMECO) [on-line] [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm).
- (2007), “The labour income share in the European Union”, *Employment in Europe Report 2007*, Luxemburgo [on-line] <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3068&langId=en>.
- Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (2011), *Global Systemically Important Banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement*, Basilea [on-line] <http://www.bis.org/publ/bcbs201.pdf>.
- 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).
- CPB (Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis) (2015), *World Trade Monitor* [on-line] <http://www.cpb.nl/en/number/cpb-world-trade-monitor-september-2015>.
- Credit Suisse (2015), *Global Wealth Report 2015* [on-line] <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file?fileID=F2425415-DCA7-80B8-EAD989AF9341D47E>.
- Deloitte (2012), “Shedding Light on Banking’s Shadows: The Deloitte Shadow Banking Index”, The Deloitte Center for Financial Services.
- Denk, O. y B. Cournède (2015), “Finance and income inequality in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, Nº 1224.
- Denk, O. e A. Cazenave-Lacroutz (2015), “Household finance and income inequality in the euro area”, *OECD Economics Department Working Papers*, Nº 1226.
- Deutsche Bank (2015), *The Random Walk. Mapping the World’s Financial Markets 2014*.
- Dubois, É. e E. Michaux (2011), “Grocer 1.5: an econometric toolbox for Scilab” [on-line] <http://dubois.ensae.net/grocer.html>.
- Epstein, G. (ed.) (2006), *Financialization and the World Economy*, Northampton, Edward Elgar.
- Feenstra, R. C., R. Inklaar e M. P. Timmer (2013), “The Next Generation of the Penn World Table” [on-line] [www.ggdc.net/pwt](http://www.ggdc.net/pwt).
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2015a), *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- (2015b), *Global Financial Stability Report, October 2015. Vulnerabilities, legacies, and policy challenges risks rotating to emerging markets*, Washington, D.C.
- (2010), “Understanding Financial Interconnectedness. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department and the Monetary and Capital Markets Department, in collaboration with the Statistics Department and in consultation with other Departments” [on-line] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/100410.pdf>.
- FSB (Conselho de Estabilidade Financeira) (2014a), “Global Shadow Banking Monitoring Report 2014”, [on-line] <http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/global-shadow-banking-monitoring-report-2014/>.
- (2014b), “2014 update of list of global systemically important banks (G-SIBs)” [on-line] [http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_1411106b.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_1411106b.pdf).
- (2012), “Global Shadow Banking Monitoring Report 2012”, novembro [on-line] [http://financial-stability.org/fileadmin/research/reports/2012/FSB\\_Shadow%20banking%20report\\_11-2012\\_kl.pdf](http://financial-stability.org/fileadmin/research/reports/2012/FSB_Shadow%20banking%20report_11-2012_kl.pdf).
- (2011), “Shadow Banking: Strengthening Oversight and Regulation”, outubro.
- (2010), “Progress since the Washington Summit in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability. Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders”, novembro [on-line] [http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_101111b.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_101111b.pdf).
- Fung Global Institute (2015), *Bringing Shadow Banking into the Light: Opportunity for financial reform in China*, A. Sheng e N. Chow Soon (eds.) [on-line] <http://www.asiaglobalinstitute.hku.hk/en/wp-content/uploads/2015/03/Shadow-Banking-in-China.pdf>.
- Furtado, C. (1971), *Development and Underdevelopment. A structural view of the problems of developed and underdeveloped countries*, Berkeley, University of California Press.
- Greenwood, R. e D. Scharfstein (2013), “The growth of finance”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, Nº 2.

- Kaldor, N. (1957), "A model of economic growth", *Economic Journal*, N° 67.
- Levine, R. (2005), "Finance and growth: Theory and evidence", *Handbook of Economic Growth*, vol. 1A, P. Aghion y S. N. Durlauf (eds.), Nova York, Elsevier.
- Luttrell, D. e outros (2013), "Assessing the costs and consequences of the 2007-09 financial crisis and its aftermath", *Economic Letter*, vol. 8, N° 7 [on-line] <http://www.dallasfed.org/research/eclett/2013/el1307.cfm>.
- McKinsey (2015), *Debt and (not much) Deleveraging*, McKinsey Global Institute (MGI).
- (2012), *Investing in Growth: Europe's next challenge*, McKinsey Global Institute (MGI).
- (2011), *Mapping Global Capital Markets 2011*, Mckinsey Global Institute (MGI).
- Nurske, R. (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Blackwell.
- Obstfeld, M. e A.M. Taylor (2004), *Global Capital Markets: Integration, Crisis, and Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ocampo, J.A. (2015), "América Latina frente a la turbulencia económica mundial", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas a inicios del siglo XXI*, A. Bárcena e A. Prado (eds.), Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2015a), *In it Together: Why less inequality benefits all*, Paris.
- (2015b), "Lifting investment for higher sustainable growth", *OECD Economic Outlook*, vol. 2015/1 [on-line] <http://www.oecd.org/eco/outlook/Economic-Outlook-97-Lifting-investment-for-higher-sustainable-growth.pdf>.
- (2012), "Labour losing to capital: what explains the declining labour share?", *Employment Outlook 2012*, 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.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2015), *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos*, Genebra [on-line] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_343034.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_343034.pdf).
- Palley, T. (2007), "Financialization: What it is and why it matters", *Working Paper*, N° 525, The Levy Economics Institute.
- 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.
- Pozsar, Z. e M. Singh (2011), "The nonbank-bank nexus and the shadow banking system", *IMF Working Paper*, N° 11/289, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional (FMI).
- Pozsar, Z. e outros (2010), "Shadow banking", *Staff Reports*, N° 458, Nova York, Federal Reserve Bank of New York, julho.
- PSI (Subcomitê Permanente de Investigações do Senado dos Estados Unidos) (2014), "Wall Street Bank Involvement With Physical Commodities", Washington, D.C. [on-line] <http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/hearings/wall-street-bank-involvement-with-physical-commodities-day-one>.
- Reinhart, C. e K. Rogoff (2009), "The aftermath of financial crises", *NBER Working Paper*, N° 14656 [on-line] <http://www.nber.org/papers/w14656>.
- Stockhammer, E. e O. Onaran (2013), "Wage-led growth: theory, evidence, policy", *Review of Keynesian Economics*, vol. 1, N° 4.
- The Conference Board (2015a), "Productivity Brief 2015. Global productivity growth stuck in the slow lane with no signs of recovery in sight".
- (2015b), "The Conference Board Total Economy Database. Summary Tables".
- Tyson, J. e M. Shabani (2013), "Sizing the European shadow banking system: A new methodology", *CITYPERC Working Paper Series*, N° 2013/01, fevereiro.
- 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).
- WEF (Fórum Econômico Mundial) (2014), *Global Competitiveness Report 2014-2015*, Davos.

## Anexo III.A1

**Quadro III.A1.1**  
Principais instituições financeiras do mundo segundo o país de residência, 2014

<b>País</b>	<b>Número de bancos</b>	<b>Instituições financeiras grandes e complexas</b>	<b>Ativos totais (em bilhões de dólares)</b>	<b>Capitalização (em bilhões de dólares)</b>	<b>Participação nos ativos totais (em percentagens)</b>	<b>Participação na capitalização total (em percentagens)</b>
China	14	3	15 727	1 189	18,0	26,9
Estados Unidos	10	7	11 064	1 227	12,7	27,8
Japão	9	3	10 366	194	11,9	4,4
França	6	4	9 494	141	10,9	3,2
Reino Unido	6	4	9 199	403	10,6	9,1
Alemanha	8	1	5 237	45	6,0	1,0
Espanha	5	2	3 511	96	4,0	2,2
Canadá	5	...	3 262	292	3,7	6,6
Itália	4	1	2 784	90	3,2	2,0
Austrália	4	...	2 754	352	3,2	8,0
Países Baixos	3	1	2 545	...	2,9	...
Suíça	2	2	2 150	107	2,5	2,4
Suécia	4	1	1 924	83	2,2	1,9
Brasil	4	...	1 776	101	2,0	2,3
República da Coreia	4	...	1 156	...	1,3	...
Bélgica	3	...	941	...	1,1	...
Dinamarca	2	...	847	...	1,0	...
Federação Russa	2	...	777	...	0,9	...
Cingapura	2	...	576	65	0,7	1,5
Noruega	1	...	405	...	0,5	...
Índia	1	...	361	34	0,4	0,8
Áustria	1	...	281	...	0,3	...
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>29</b>	<b>87 138</b>	<b>4 419</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Conselho de Estabilidade Financeira, "2014 update of list of global systemically important Banks (G-SIBs)", 2014 [on-line] [http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_141106b.pdf](http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_141106b.pdf) e informação dos sites das instituições financeiras.





## Debilita-se a posição da região na economia mundial

- A. A região se atrasa
  - B. Os determinantes da desaceleração
  - C. Persiste a vulnerabilidade externa
  - D. O baixo investimento dificulta a construção de capacidades
  - E. Impacto do ciclo de investimento nas trajetórias de crescimento de curto e longo prazo
- Bibliografia



## 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 inferior à de outras regiões do mundo em desenvolvimento e uma persistente vulnerabilidade externa. Sua dinâmica de crescimento sofreu quedas derivadas dos choques econômicos causados pela crise da dívida externa nos anos 80, pelas crises mexicana, asiática, russa e brasileira nos anos 90 e pela crise argentina, seguida da crise financeira mundial, na década de 2000. Pior ainda, nos períodos de auge não tiveram um desempenho destacado na comparação internacional: sua taxa de crescimento no período 2003-2007, a melhor das últimas três décadas, foi mais baixa do que a de outras regiões do mundo em desenvolvimento. Além disso, persiste sua vulnerabilidade externa real e financeira; devido aos padrões de especialização predominantes, seus países continuam sensíveis a choques nos termos de troca e na demanda externa, em alguns casos aumentaram seus passivos externos brutos e dependem em maior medida da entrada de capitais internacionais.

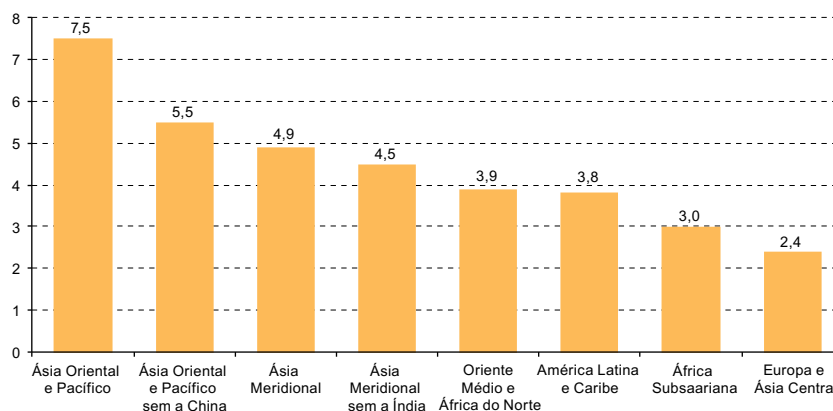
Estas características condicionam a maneira em que os acontecimentos recentes (a virtual estagnação da economia mundial, a maior volatilidade financeira, a fuga para a qualidade, o menor crescimento da China e as quedas abruptas dos preços dos produtos primários) afetam a região em seu conjunto e suas sub-regiões. 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 na produtividade e na competitividade. Ao mesmo tempo, reduziu-se o espaço fiscal em quase todos os países. A combinação destes fatores indica que a região deverá mudar seu estilo de desenvolvimento em condições menos favoráveis do que na década passada, com menos margem de manobra e uma perda relativa de capacidades tecnológicas.

### A. A região se atrasa

Segundo as estimativas, a taxa de crescimento de longo prazo do PIB da América Latina e do Caribe correspondente ao período 1960-2014 situou-se 3,8% abaixo da registrada nas outras regiões em desenvolvimento, exceto a África Subsaariana (3,0%) e países em desenvolvimento da Europa e Ásia Central (2,4%) (veja o gráfico IV.1).

O atraso relativo do crescimento da América Latina e do Caribe é explicado pelos efeitos de longo prazo das sucessivas crises, em particular a da dívida externa, ocorrida na década de 1980. Além disso, a região não aproveitou as fases de expansão da economia mundial com a mesma intensidade que outras regiões em desenvolvimento (CEPAL, 2012). No período de auge mais recente (2003-2007), a taxa de crescimento regional manteve-se significativamente abaixo das taxas da Ásia Oriental e Pacífico (9,2%), países em desenvolvimento da Europa e Ásia Central (7,0%) e Ásia Meridional (6,5%). Da mesma maneira, o período de recuperação que se seguiu à crise foi mais fraco na região, como mostra o quadro IV.1.

**Gráfico IV.1**  
**Taxas de crescimento de longo prazo do PIB real<sup>a</sup>, 1960-2014**  
 (Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco Mundial, World Development Indicators, 2015.  
<sup>a</sup> A taxa de crescimento tendencial de cada região foi obtida mediante uma aproximação linear do logaritmo do nível do PIB real (base 2005).

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

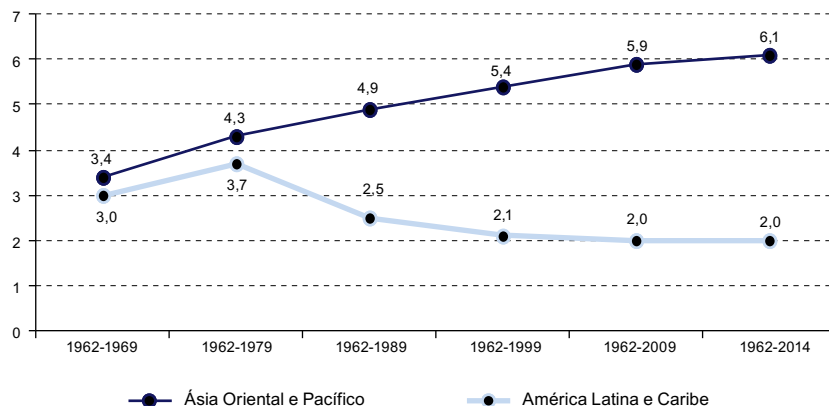
	1961-1970	1971-1980	1981-1989	1990-2000	2003-2007	2010-2013	2001-2014
América Latina e Caribe	3,3	4,4	-0,3	1,3	2,7	2,9	1,8
Brasil	3,3	5,9	-0,3	1,0	2,7	3,0	2,1
México	3,6	3,7	-0,3	1,8	2,0	2,2	0,7
Ásia Oriental e Pacífico <sup>a</sup>	2,4	4,6	5,8	7,0	9,2	7,5	7,8
Ásia Meridional	2,0	0,7	3,1	3,2	6,5	5,3	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.

No período 2003-2007, aumentou a brecha entre a taxa de crescimento da América Latina e do Caribe e a da maioria das regiões do mundo em desenvolvimento. O diferencial de crescimento em pontos percentuais em relação a Ásia Oriental e Pacífico, Europa e Ásia Central, Oriente Médio e África do Norte, Ásia Meridional e África Subsaariana foi maior do que nas três décadas anteriores. O gráfico IV.2 mostra que, desde a década de 1980, a taxa de crescimento anual do PIB per capita da região foi de somente 2%, o que estabelece uma trajetória de divergência com as economias em desenvolvimento mais dinâmicas da Ásia Oriental e Pacífico. Não se observam diferenças entre as médias em períodos de lento crescimento nem no período 1962-2009, que inclui o auge de 2003-2007.

A desaceleração que se observa na região, iniciada em 2010-2011, afeta fundamentalmente suas maiores economias e parece estender-se além do curto prazo. Prolongou-se entre cinco e seis anos na maioria dos países da região.

**Gráfico IV.2**  
**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.

A desaceleração deve-se em parte ao fato de existir um maior grau de sincronia entre o ciclo econômico da região e o ciclo mundial. O gráfico IV.3 mostra a evolução do índice de concordância do ciclo do PIB (que mede a percentagem de tempo em que duas economias se encontram na mesma fase do ciclo, expansiva ou contrativa) entre a América Latina e o Caribe e as economias emergentes, o mundo, e os países desenvolvidos. Ao comparar a América Latina e o Caribe com o mundo, os resultados mostram que 105 pares de países tinham um grau de concordância entre 90% e 100% no período 1990-1999, 334 pares de países mostravam esse nível de concordância entre 2000 e 2006 e 149 pares de países entre 2007 e 2009. O número de países em concordância aumentou novamente no período mais recente (2010-2014). A tendência observada entre a América Latina e o Caribe e o mundo apresenta-se também se a compararmos com as diversas regiões: a concordância aumenta entre 2000 e 2006 e cai durante a crise (2008-2009), para aumentar novamente entre 2010 e 2014.

**Gráfico IV.3**  
**América Latina e Caribe: índices trimestrais de concordância<sup>a</sup> com as economias emergentes, o mundo e as economias avançadas, 1990-2014<sup>b</sup>**

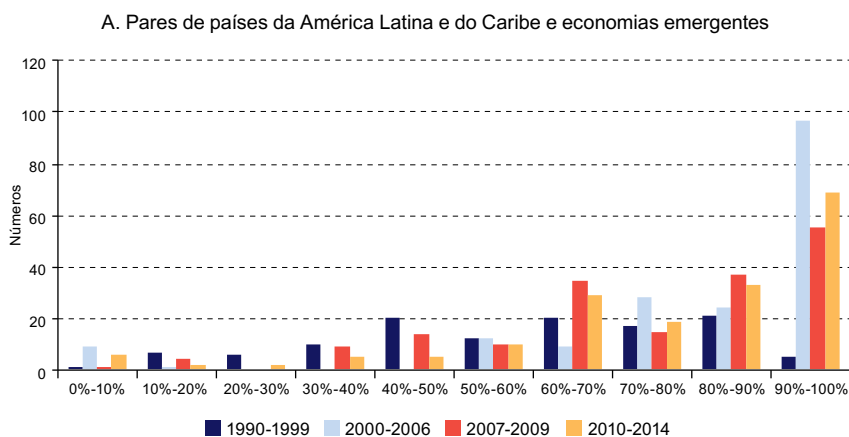
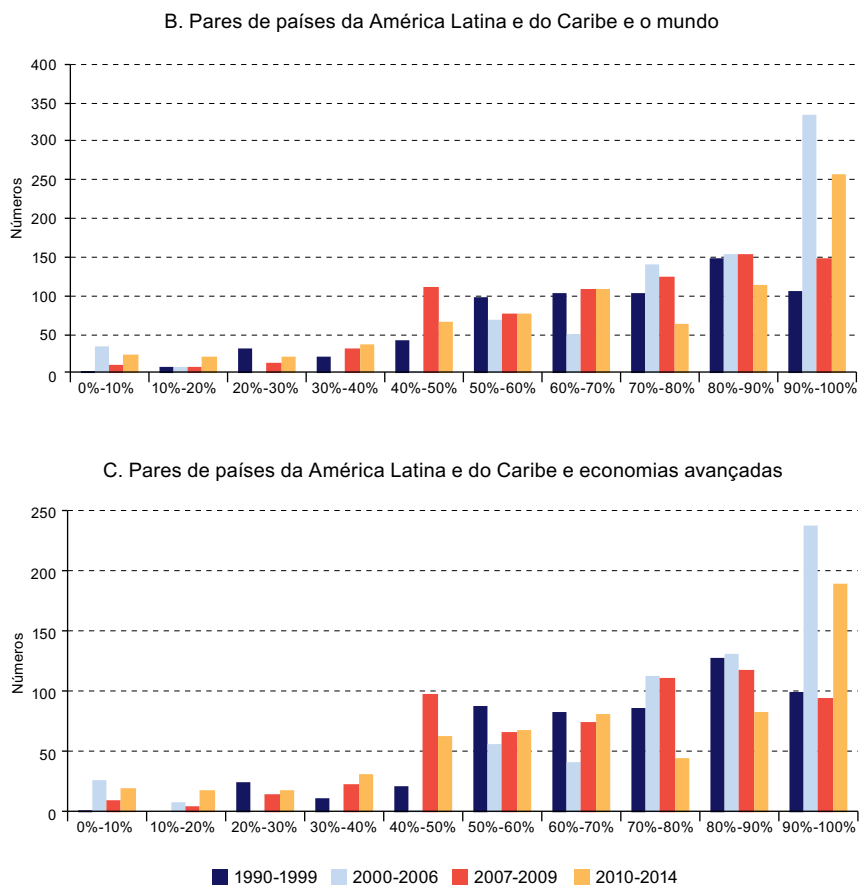


Gráfico IV.3 (conclusão)



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

<sup>a</sup> O índice de concordância mede a percentagem de tempo em que duas economias se encontram na mesma fase do ciclo, expansiva ou contrativa.

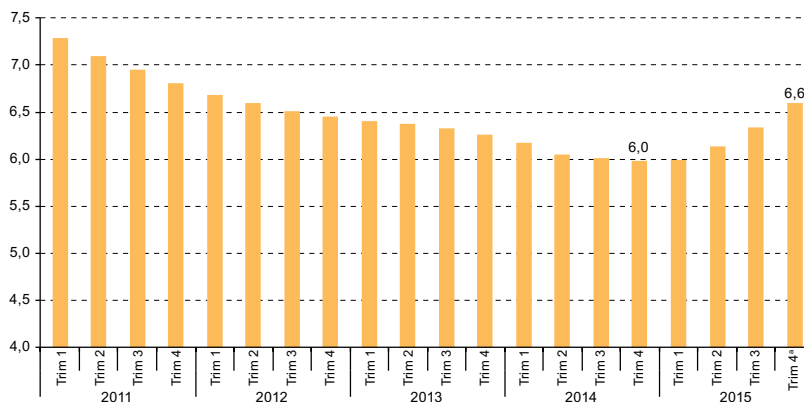
<sup>b</sup> Para realizar a análise de concordância cíclica, utilizamos dados do PIB trimestral de 1990 a 2014 correspondentes a 62 países, aglomerados em quatro grupos: América Latina e Caribe (Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Belize, Chile, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela), países emergentes da Ásia (Filipinas, Malásia e Tailândia), leste da Europa (Bulgária, Cazaquistão, Federação Russa, Geórgia, Letônia, Lituânia, Romênia, Turquia e Ucrânia) e países desenvolvidos (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Singapura, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, República da Coreia, República Tcheca, Suécia e Suíça). Não há dados sobre Cazaquistão, Estônia, Geórgia, Luxemburgo, Trinidad e Tobago e Ucrânia para o período 1990-1999.

Em termos de intensidade, a desaceleração concentra-se no âmbito sub-regional e afeta sobretudo as economias da América do Sul e, em menor medida, as da América Central. Entre o segundo trimestre de 2010 e o último trimestre de 2014, o crescimento das economias da América do Sul caiu em termos interanuais de 7,0% para 0,5%. No mesmo período, a taxa de crescimento da América Central diminuiu de 7,0% para 5,6%. Entre os países, as grandes economias da região são as que registram as desacelerações mais pronunciadas.

A desaceleração do crescimento teve impactos negativos na criação de empregos e na sua qualidade. O gráfico IV.4 mostra que a taxa de desemprego urbano na região aumentou de forma persistente, passando de 6,0% no quarto trimestre de 2014 a 6,6% um ano mais tarde.

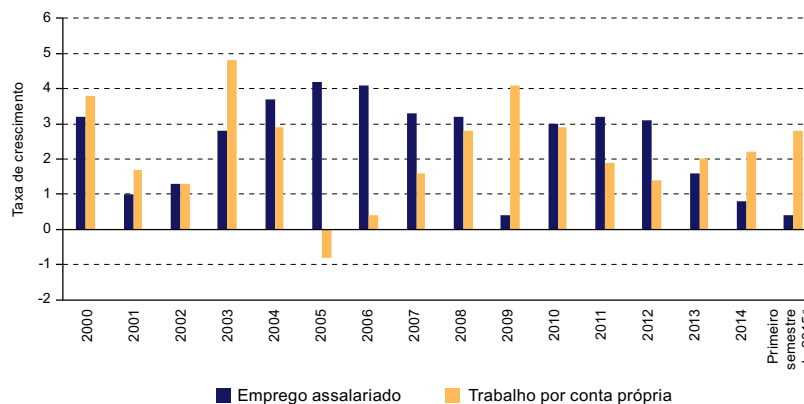
Por outro lado, não somente são gerados menos empregos em relação à expansão da oferta de trabalho, mas a sua qualidade se deteriorou, o que se reflete numa taxa de crescimento mais alta do trabalho por conta própria do que do emprego assalariado desde 2012 (veja o gráfico IV.5). Se considerarmos que o trabalho por conta própria é, em grande medida, um indicador da falta de oportunidades no mercado de trabalho (um refúgio diante do desemprego aberto), sua maior taxa de crescimento é consequência do menor dinamismo desse mercado e se traduz em menor renda e proteção social para os trabalhadores. Estes dois resultados ajudam a explicar a estagnação da diminuição da desigualdade e a deterioração de alguns indicadores sociais na região a partir de 2012.

**Gráfico IV.4**  
**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.

**Gráfico IV.5**  
**América Latina e Caribe: taxa interanual de geração de empregos por categoria**  
**de ocupação, 2000 ao primeiro semestre de 2015**  
*(Em percentagens)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.  
<sup>a</sup> Cifras preliminares. Não inclui o México.

A desaceleração tem origem em dois tipos de fatores: os que afetam de maneira homogênea toda a região e os que afetam de forma específica cada país. Os primeiros incluem uma demanda externa mais reduzida, menores entradas de fluxos financeiros, em particular de investimento estrangeiro direto (IED), e uma maior percepção de risco para o investimento. Entre os segundos, destaca-se a queda dos termos de troca.

## B. Os determinantes da desaceleração

O menor dinamismo da demanda externa reflete-se na diminuição da taxa de crescimento do volume de exportações no âmbito regional e sub-regional. Na América Latina, a taxa de variação do volume exportado passou de 2,3% para 0,3% entre 2013 e 2014 (veja o quadro IV.2). A América do Sul alcançou uma taxa de crescimento de 2,1% em 2013, que se transformou numa contração de 3,0% em 2014. Na América Central, a redução da taxa foi inferior à registrada no âmbito regional (1,3% e 1,0% em 2013 e 2014, respectivamente). Por sua vez, o Caribe registrou a contração mais pronunciada em 2014 (-12,1%).

**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
<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

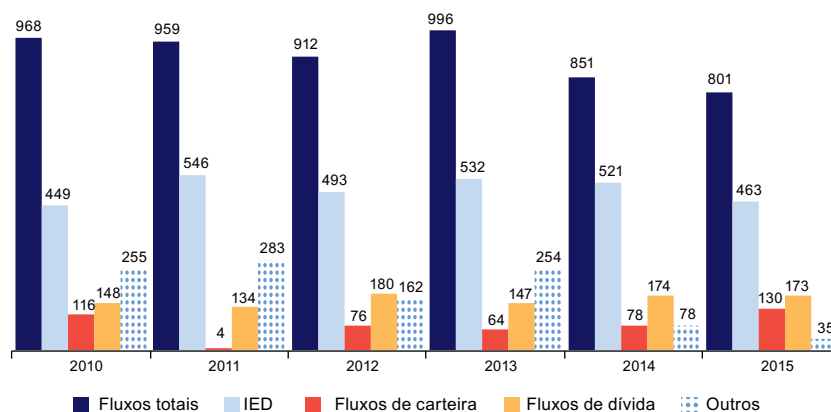
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.

Se ficar confirmado que em 2015 o valor das exportações de bens da região para o mundo diminuiu 14%, teríamos 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 remessas regionais em 2015 seria explicada por uma forte diminuição dos preços (-15%) não compensada pelo aumento do volume exportado (1%) (CEPAL, 2015, pág. 44).

O impacto da queda da demanda agregada foi mais intenso nos países exportadores de produtos agroindustriais (Argentina, Paraguai e Uruguai) do que nos exportadores de hidrocarbonetos.

Um segundo fator que afeta todas as regiões do mundo em desenvolvimento, inclusive a América Latina e o Caribe, é a diminuição dos fluxos financeiros privados, que mostram um comportamento pró-cíclico. Os fluxos financeiros totais para as dez economias emergentes mais importantes (Brasil, Federação Russa, Índia, China e África do Sul (os chamados BRICS), Chile, Indonésia, México, Polônia e Turquia) mostram tendência de baixa a partir de meados de 2012. Em 2014, os fluxos para este grupo de economias somaram 851 bilhões de dólares e espera-se uma redução de 50 bilhões de dólares em 2015. O componente mais importante desses fluxos, o IED, diminuiu de 532 para 463 bilhões de dólares entre 2013 e 2015 (veja o gráfico IV.6).

**Gráfico IV.6**  
**Fluxos financeiros privados totais e seus componentes para economias em desenvolvimento, março de 2010 a junho de 2015<sup>a</sup>**  
 (Em bilhões de dólares anuais)

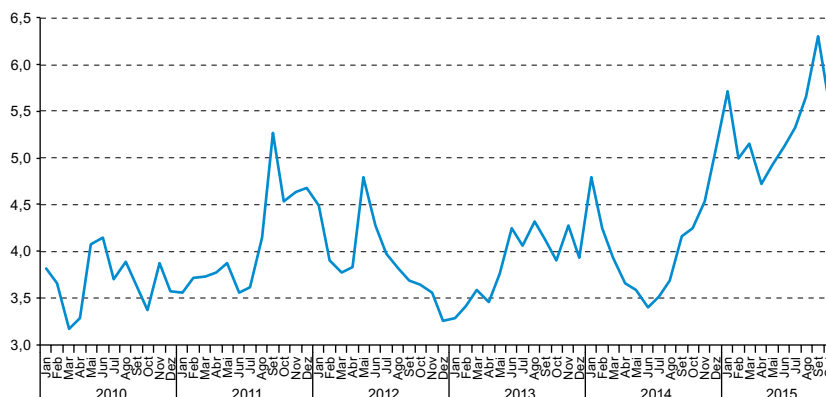


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Instituto de Finanças Internacionais (IIF), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, Washington, D.C., 2015.

<sup>a</sup> Inclui Brasil, Federação Russa, Índia, China e África do Sul (os chamados BRICS), Chile, Indonésia, México, Polônia e Turquia.

Um terceiro determinante é o aumento da percepção de risco da América Latina como destino de investimento. Os desequilíbrios em conta corrente e a desaceleração do crescimento aumentaram a incerteza dos investidores acerca de seu desempenho futuro. No gráfico IV.7 observa-se que o diferencial dos títulos externos do EMBI (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<sup>1</sup>.

**Gráfico IV.7**  
**América Latina: índice de títulos de mercados emergentes (EMBI Global)<sup>a</sup>, janeiro de 2010 a outubro de 2015**  
 (Em pontos básicos)



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

<sup>a</sup> Dados mensais.

Isto implica que a taxa mínima que um investidor financeiro exigiria para investir na América Latina aumentou junto com a desaceleração de suas economias. Isto ocorre também nos países, em particular Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Peru, República Dominicana, República Bolivariana da Venezuela e Uruguai.

<sup>1</sup> O EMBI baseia-se no comportamento da dívida externa emitida por cada país. Quanto menor a certeza de que um país cumprirá suas obrigações, mais alto será seu EMBI e vice-versa. A taxa mínima exigida por um investidor para investir em determinado país seria igual à taxa dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos mais o seu EMBI.

Em contraposição aos fatores que afetaram o conjunto da região, a diminuição dos preços dos produtos primários teve consequências muito diferentes entre os países. Para os importadores líquidos de energia (como a América Central, o Haiti e a República Dominicana), os termos de troca melhoraram. No caso dos exportadores de produtos agroindustriais (Argentina, Paraguai e Uruguai), a queda do preço da energia compensou, em parte, a diminuição dos preços dos produtos agrícolas e ajudou a diminuir o impacto da redução da demanda externa na conta corrente. Em contraste, 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 dos termos de troca.

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. Seu efeito depende não só do tamanho do setor dos produtos primários, mas também de fatores como a flexibilidade cambial, a estrutura de propriedade do setor e o tipo de tributação aplicada aos recursos naturais (FMI, 2015). Destacam-se o Equador, Trinidad e Tobago e a República Bolivariana da Venezuela, onde a receita fiscal do setor de hidrocarbonetos representou mais de 40% da arrecadação total em 2010-2013. No outro extremo, no Peru, na Argentina e no Brasil a receita fiscal do setor de hidrocarbonetos representa 7,1%, 3,9% e 3,1% da arrecadação total, respectivamente. Entre os países exportadores de minerais, o Chile é o país em que esse setor tem o maior peso na receita fiscal (15,3%), seguido do Peru (7,4%) e Estado Plurinacional da Bolívia (3,2%) (veja o quadro IV.3).

**Quadro IV.3**  
**América Latina e Caribe (países selecionados): indicadores da receita fiscal gerada pela produção de hidrocarbonetos e minerais, 2010-2013**

	Produtores de hidrocarbonetos <sup>a,b</sup>	
	(em percentagens do PIB)	(em percentagens da receita fiscal)
Argentina	1,0	3,9
Bolívia (Estado Plurinacional da)	10,2	29,9
Brasil	0,9	3,1
Colômbia	3,3	11,5
Ecuador	13,4	40,3
México	5,5	34,4
Peru	1,4	7,1
Suriname	6,0	25,3
Trinidad e Tobago	13,4	40,8
Venezuela (República Bolivariana da)	10,5	44,7
	Produtores de minerais <sup>b</sup>	
	(em percentagens do PIB)	(em percentagens da receita fiscal)
Argentina <sup>c</sup>	0,1	0,5
Bolívia (Estado Plurinacional da)	1,1	3,2
Brasil	0,2	0,7
Chile	3,4	15,3
Colômbia	0,4	1,3
Jamaica	0,1	0,4
México	0,2	1,0
Perú	1,5	7,4

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

<sup>a</sup> A receita fiscal inclui recursos tributários e não tributários gerados por hidrocarbonetos.

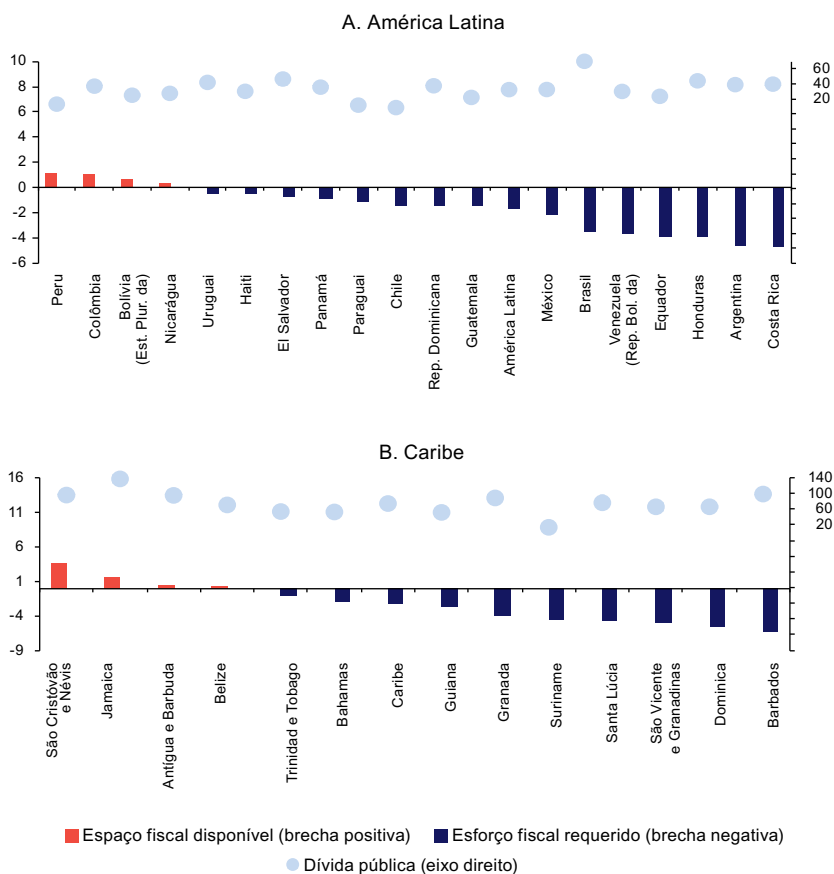
<sup>b</sup> A fim de homogeneizar a informação dos países, considera-se a receita fiscal total do governo geral excluindo as contribuições à seguridade social. Não obstante, para Argentina, Colômbia e Equador leva-se em conta a informação do setor público não financeiro (SPNF) em termos líquidos, salvo no caso da Colômbia, cujos dados são expressados em termos brutos.

<sup>c</sup> Não inclui o valor dos royalties da mineração que não se desagregam dos royalties totais, os quais em sua maioria provêm da exploração de hidrocarbonetos.

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, 2014)<sup>2</sup>. Entre 2014 e 2015, esse espaço continuou diminuindo principalmente pela continuação do menor dinamismo econômico que a região experimentou desde 2011 e uma leve deterioração das contas fiscais. Isto se reflete na brecha negativa (um saldo primário efetivo menor que o requerido para estabilizar a dívida) registrada por 16 dos 19 países da região (veja o gráfico IV.8A). Entre os países que requerem um esforço fiscal maior (mais de 3% do PIB) encontram-se Costa Rica, Argentina, Honduras, Equador, República Bolivariana da Venezuela e Brasil; seguem-se o México, com um esforço superior a 2% do PIB, e a Guatemala, República Dominicana, Chile e Paraguai, com pouco mais de 1%. Somente quatro países têm diferenciais positivos: Nicarágua, Estado Plurinacional da Bolívia, Peru e Colômbia, principalmente porque seus superávits primários e suas taxas esperadas de crescimento são ligeiramente maiores em 2015.

**Gráfico IV.8**  
**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.

<sup>2</sup> A CEPAL (2014) calculou os níveis de superávit primário exigidos pelos países da região para estabilizar o nível da dívida como proporção do PIB, a partir da seguinte equação:

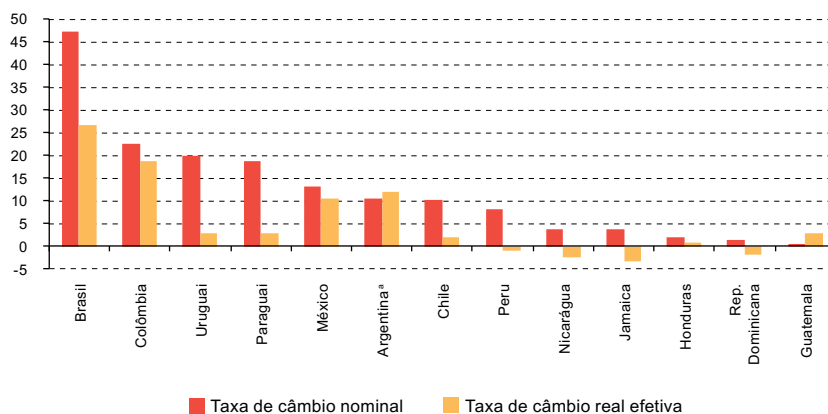
$$bp^* = \left( \frac{r - g}{1 + g} \right) \cdot d_0$$

Onde  $bp^*$  é o saldo primário necessário para estabilizar o atual nível de dívida como proporção do PIB,  $r$  é a taxa de juros real,  $g$  é a taxa de crescimento do produto no período de tempo  $t$  e  $d_0$  é o nível de dívida pública em  $t-1$ .

O espaço fiscal é menor no Caribe do que no resto da região devido aos elevados níveis médios de endividamento, próximos a 80% do PIB. Assim, o esforço fiscal médio requerido em 2015 para tornar sustentável este nível de dívida nessas economias é de 1,3% do PIB (veja o gráfico IV.8B). 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 (próximo ou superior a 6% do PIB). No outro extremo, Antígua e Barbuda, Jamaica e São Cristóvão e Névis têm uma brecha positiva que lhes permite continuar em sua trajetória de consolidação fiscal.

As variações da taxa de câmbio nominal constituem outro fator com efeitos heterogêneos na região. Nos últimos dois anos, quase todos os países da América Latina e do Caribe experimentaram desvalorizações da taxa de câmbio nominal; as mais intensas ocorreram no Brasil, Colômbia, Uruguai, Paraguai, México, Argentina, Chile e Peru (veja o gráfico IV.9).

**Gráfico IV.9**  
**América Latina e Caribe (países selecionados): desvalorização da taxa de câmbio nominal (janeiro a outubro de 2015) e da taxa de câmbio real (janeiro a setembro de 2015)**  
(Em percentagens)



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

<sup>a</sup> No caso da Argentina, considerou-se a taxa de câmbio real multilateral em lugar da taxa de câmbio real efetiva.

As desvalorizações nominais traduziram-se, em parte, em pressões inflacionárias, motivo pelo qual as desvalorizações reais não foram tão intensas como as nominais. Embora a taxa média de inflação na região tenha se mantido em um dígito, seu comportamento foi heterogêneo no âmbito sub-regional e nacional. As taxas mais elevadas foram observadas na América do Sul, cuja média aumentou de 4,8% para 8,6% entre 2013 e 2015. As economias que registraram as maiores taxas são Argentina, Brasil, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela (14,3%, 9,9%, 9,2% e 68,5%, respectivamente<sup>3</sup>), nas quais também foi maior o efeito da variação da taxa de câmbio sobre o aumento dos preços. Na América Central e no Caribe, as taxas foram inferiores a 3% no último ano devido, em parte, ao efeito positivo da queda dos preços de importação dos alimentos e da energia.

Ainda é cedo para saber qual será seu efeito sobre as exportações e o crescimento. Num contexto mundial de baixo crescimento, o aumento da taxa de câmbio real em economias com pouca capacidade tecnológica é insuficiente para aumentar as exportações e impulsionar uma substituição de importações capaz de reanimar a demanda agregada. Esta última será negativamente afetada pela queda do salário real associada à desvalorização da moeda, que reduz o poder de compra dos salários e contrai o mercado interno. Assim, o efeito final da desvalorização dependerá da estrutura produtiva, da importância do mercado interno e de outras políticas que promovam o aumento da produtividade e a diversificação da pauta de exportações.

Outro importante efeito da queda do preço dos produtos primários é observado na situação financeira do setor empresarial não financeiro. Nas economias emergentes, entre as quais se incluem Brasil, China, Federação Russa e México<sup>4</sup>, os dados mostram aumento do endividamento desse setor a partir da crise financeira mundial,

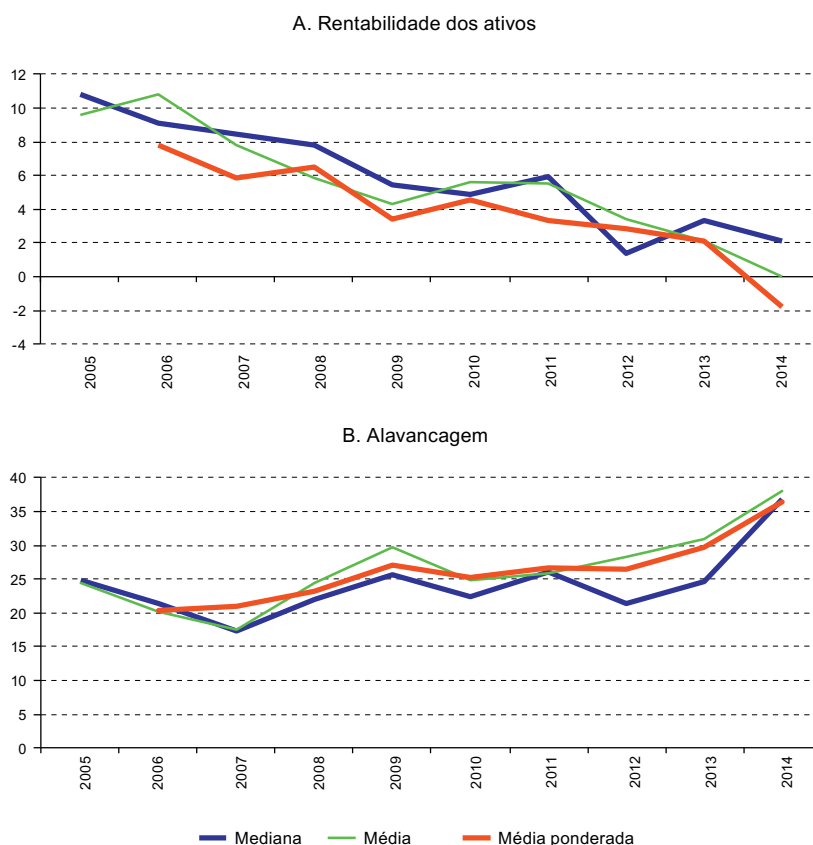
<sup>3</sup> Taxas anuais em outubro de 2015 para a Argentina, o Brasil e o Uruguai e em outubro de 2014 para a República Bolivariana da Venezuela.

<sup>4</sup> O estoque da dívida de empresas no Brasil seria da ordem de 300 bilhões de dólares.

destacando-se a elevada alavancagem do setor energético. Segundo o Banco de Pagamentos Internacionais (BPI) (2015a e 2015b), o estoque mundial de títulos desse setor aumentou de 455 bilhões de dólares em 2006 para 1,4 trilhão de dólares em 2014.

Num contexto de maior endividamento, uma queda nos preços dos produtos primários afeta as empresas especializadas nesses bens, ao aumentar o custo de seu financiamento e reduzir sua capacidade de pagamento das obrigações. A situação pode se complicar ainda mais se contraírem obrigações de dívida no exterior garantidas com os bens que produzem e exportam. Maiores gastos e menores rendas diminuem a rentabilidade, o que, combinado com uma deterioração da situação patrimonial, pode aumentar seu risco de inadimplência (*default*) (veja o gráfico IV.10). Se a resposta a essa situação implicar ajustes nos níveis de produção e investimento em setores com importantes ramificações no tecido produtivo, pode haver efeitos macroeconômicos prejudiciais. As grandes empresas produtoras de hidrocarbonetos da região, cujas condições financeiras apresentam deterioração desde a crise iniciada em 2008 (acentuada a partir de 2011-2012), experimentaram queda do retorno sobre os ativos e aumento da alavancagem.

**Gráfico IV.10**  
**América Latina: rentabilidade dos ativos e alavancagem de empresas selecionadas do setor de hidrocarbonetos<sup>a</sup>, 2005-2014**



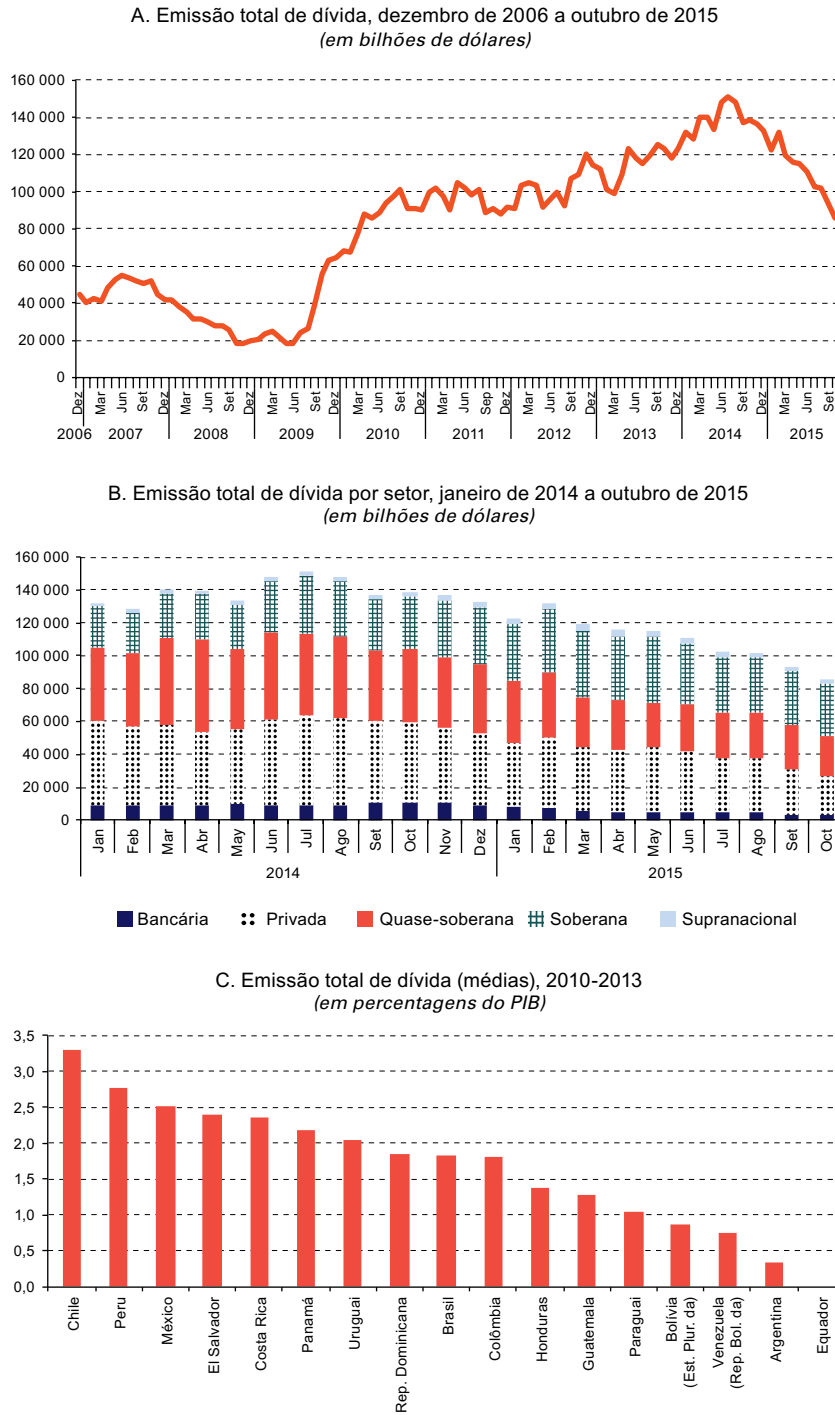
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Bloomberg, 2015.

<sup>a</sup> A amostra inclui a Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), Ecopetrol, Eletrobras, ENAP, Petrobras, Petróleos Mexicanos (PEMEX), Petróleos de Venezuela (PDVSA), Petroperú (com informação somente de 2010 em diante) e YPF.

As emissões totais de dívida externa, que incluem as das empresas privadas e do setor público não financeiro, aumentaram a partir de 2009, o que implicaria um crescimento da dívida externa total e da dívida das empresas, como ocorreu nas outras economias emergentes. As emissões totais da dívida passaram de 20 bilhões de dólares em meados de 2009 para mais de 80 bilhões em outubro de 2015, com um máximo de cerca de 150 bilhões de dólares (2,8% do PIB regional) no terceiro trimestre de 2014. Entre 2010 e 2013, o Chile, o Peru e o México

apresentavam os maiores volumes de emissões da dívida externa total em relação ao PIB (3,3%, 2,8% e 2,5%, respectivamente), em contraste com a Argentina, o Estado Plurinacional da Bolívia e a República Bolivariana da Venezuela, que não alcançavam 1% (veja o gráfico IV.11).

**Gráfico IV.11**  
**América Latina e Caribe: emissão de dívida acumulada em 12 meses**  
*(Em percentagens do PIB)*



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

No âmbito setorial, as emissões totais da dívida originam-se fundamentalmente nos setores público e privado (31% e 34%, respectivamente, do total acumulado entre janeiro de 2014 e outubro de 2015), enquanto o setor financeiro tem uma participação minoritária (6%). A dívida concentra-se nos produtores de recursos naturais, em particular no setor energético.

Da mesma forma que no caso da variação no preço dos produtos básicos, a desvalorização das moedas locais pode afetar a situação financeira das empresas. Uma desvalorização cambial não só se traduz em aumento do serviço da dívida (e, portanto, do gasto), mas também aumenta o passivo ao elevar o valor do estoque de dívida em moeda local. Se a garantia da dívida for denominada em moeda local, a desvalorização provoca também uma diminuição do ativo. Isto pode dar lugar a uma situação de desequilíbrio, de forma que a empresa terá que adquirir divisas para poder equilibrar suas contas. Dependendo de seu tamanho e importância no mercado e do número de empresas que têm esse comportamento, a compra de divisas pode converter-se em pressão adicional para a desvalorização da taxa de câmbio nominal, o que definitivamente torna mais onerosa a dívida externa das empresas que operam no setor de bens não comercializáveis.

## C. Persiste a vulnerabilidade externa

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

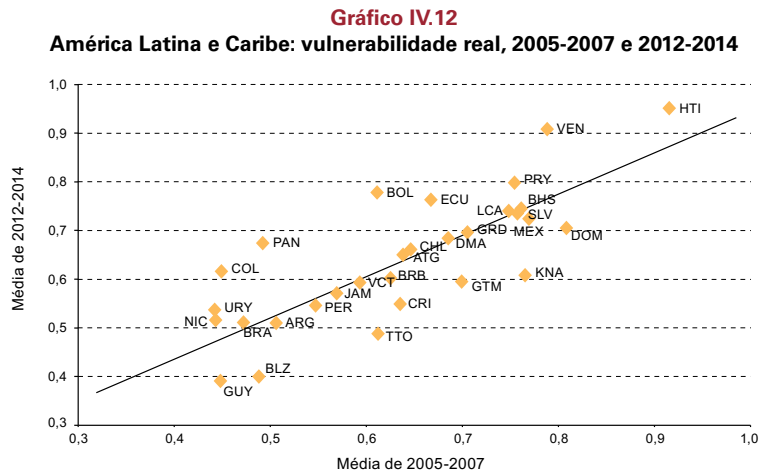
A vulnerabilidade externa real depende da especialização comercial de cada país. Um menor grau de diversificação produtiva ou um maior grau de concentração das exportações em poucos parceiros comerciais expõe excessivamente uma economia. A forte dependência de vários países da América Central e do Caribe com relação às remessas provenientes 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, incluindo o maior ou menor grau de penetração do IED, o que por sua vez depende do grau de abertura financeira e do marco regulatório aplicado aos capitais externos. Este tipo de vulnerabilidade manifesta-se numa posição patrimonial desfavorável, caracterizada por elevados coeficientes de endividamento<sup>5</sup>. Quanto maior a alavancagem externa, maior a exposição a reversões repentinas do ciclo financeiro internacional (*sudden stops*) ou a modificações da política monetária dos países centrais.

Sob uma perspectiva de longo prazo, tomando como ponto de partida a década de 1980, a vulnerabilidade externa financeira aumentou de maneira quase generalizada na região, particularmente no Caribe, onde os passivos externos passaram de 34% do PIB nessa década a 78% segundo o último dado disponível. Os aumentos também são importantes na América do Sul (de 25% para 33%), Brasil (de 16% para 25%) e México (de 19% para 27%). Na América Central, o aumento é pequeno e mantém-se em níveis intermediários (de 30% para 33%).

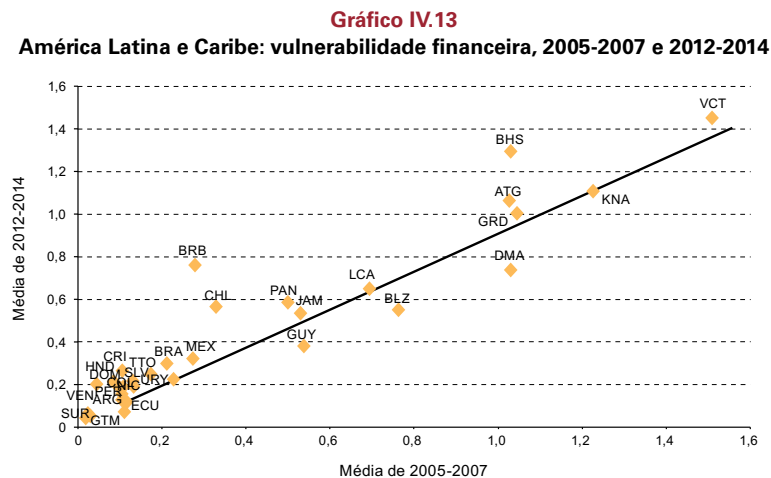
O aumento da vulnerabilidade externa também se constata em períodos mais breves de tempo. Os gráficos IV.12 e IV.13 mostram a evolução dos indicadores de vulnerabilidade real e financeira nos períodos 2005-2007 (movimento cíclico de alta anterior à crise financeira mundial) e 2012-2014 (após a crise): 15 dos 32 países aumentaram sua vulnerabilidade real, enquanto 19 são mais vulneráveis na frente financeira. Identificam-se três tipos de países conforme sua vulnerabilidade real:

- i) Orientados ao turismo: muito expostos ao crescimento dos países centrais, em particular os Estados Unidos.
- ii) Exportadores de produtos primários: têm maior diversificação de suas fontes de divisas devido às exportações de produtos industriais (Brasil e Argentina) ou recebimento de remessas (Paraguai e Equador).
- iii) Montadores de bens industriais para exportação que recebem grandes remessas: dependem fortemente do ciclo econômico dos Estados Unidos (Guatemala, Honduras, El Salvador e México).

<sup>5</sup> Considera-se o endividamento bruto, em particular o do setor privado. O endividamento líquido não é um indicador adequado porque a forte disponibilidade de ativos no exterior desse setor privado, como sucede em alguns países da região, não implica que esses fundos estejam disponíveis para fazer frente aos compromissos externos da economia.



**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.



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras oficiais.  
**Nota:** A vulnerabilidade financeira é definida como a razão entre a soma dos passivos de investimentos de carteira e investimento estrangeiro direto excluindo as reservas internacionais em relação ao PIB medido em dólares de paridade de poder aquisitivo.

A maioria dos países da América do Sul exhibe níveis de vulnerabilidade mais baixos do que os das outras sub-regiões. A vulnerabilidade financeira externa tende a estar positivamente associada à integração nos mercados internacionais: o Estado Plurinacional da Bolívia, o Paraguai e o Equador registram um indicador muito baixo, enquanto o Brasil, o Chile, o Uruguai e, em menor medida, a Colômbia apresentam níveis muito mais elevados. Em matéria de vulnerabilidade real, a Argentina, o Brasil e a Colômbia possuem setores manufatureiros que reduzem o peso das exportações de bens primários nas exportações totais, enquanto o Chile, o Peru, o Equador, o Paraguai, o Estado Plurinacional da Bolívia e a República Bolivariana da Venezuela têm uma pauta de exportações muito mais concentrada em recursos naturais, o que os torna mais vulneráveis às flutuações dos termos de troca.

As economias da América Central, analisadas do ponto de vista da vulnerabilidade real, também apresentam matizes. Um grupo de países (Costa Rica, Nicarágua e Guatemala) encontra-se em níveis próximos às economias mais diversificadas da América do Sul, já que, ao contar com alguns recursos naturais, diversificaram a geração de divisas entre produtos primários e remessas ou turismo. Honduras, Panamá e República Dominicana estão muito mais expostos ao ciclo dos Estados Unidos (maior vulnerabilidade real). No âmbito financeiro, salvo o Panamá, o resto dos países tem níveis similares aos países da América do Sul integrados financeiramente.

O México é um caso intermediário em ambas as dimensões. Em termos de vulnerabilidade real, a combinação de remessas, viagens e exportações de manufaturas para os Estados Unidos o torna particularmente vulnerável ao ciclo econômico desse país. No entanto, o fato de que parte de suas exportações é de bens primários (petróleo) lhe permite

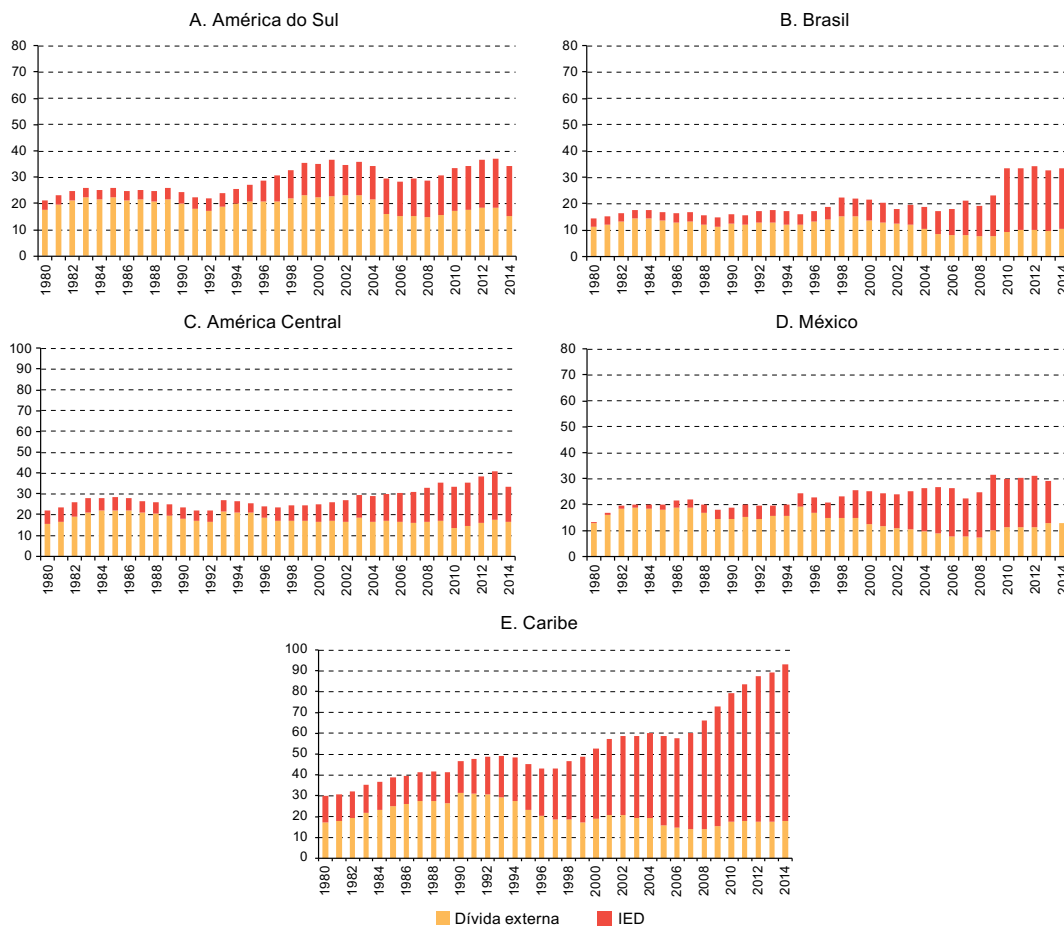
uma menor concentração da receita corrente em uma só fonte de demanda externa. Na frente financeira, sua situação se assemelha à do Brasil: está muito integrado ao mercado financeiro internacional e, portanto, é suscetível a uma reversão dos fluxos internacionais, sobretudo de curto prazo.

Os países do Caribe exibem níveis de vulnerabilidade substancialmente mais altos. Isto se manifesta em sua grande vulnerabilidade real, fundamentalmente pela elevada exposição ao ciclo econômico dos Estados Unidos (remessas e turismo) e pelos importantes coeficientes de endividamento que se convertem numa elevada vulnerabilidade financeira. No entanto, há exceções. Belize, Guiana, Suriname e Trinidad e Tobago têm níveis de vulnerabilidade real mais baixos, pois exploram alguns recursos naturais, o que lhes permite diversificar sua pauta de exportações para atividades menos expostas ao crescimento da economia dos EUA. Como consequência do melhor resultado de sua conta corrente, têm um endividamento menor que o resto da sub-região, encontrando-se numa situação intermediária entre os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países da América do Sul.

Os passivos externos envolvem não só a emissão de dívida tradicional (passivo financeiro) contraída com agentes econômicos residentes no exterior, mas também o estoque de IED radicado em cada país, pois este implica um rendimento (frequentemente superior aos investimentos estritamente financeiros, por questões de risco e liquidez) que pode ser enviado ao exterior. Por isso, supõe um efeito patrimonial semelhante ao de um instrumento de endividamento externo tradicional.

Sob uma perspectiva de longo prazo, tomando como ponto de partida a década de 1980, observa-se uma redução do grau de endividamento tradicional ou financeiro da região, especialmente na década de 2000 (veja o gráfico IV.14). Por exemplo, na América do Sul passa de 22% do PIB no fim dos anos 80 para 18% em 2013 e na América Central de 28% para 18%. O Brasil e o México também mostram reduções no mesmo período. A melhora no coeficiente do Caribe é apenas aparente porque registra unicamente o endividamento externo público.

**Gráfico IV.14**  
**América Latina e Caribe: passivos externos, 1980-2014**  
*(Em percentagens do PIB, com base em dólares PPC)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em cifras da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Esta redução do endividamento externo tradicional, somada ao aumento do estoque de reservas internacionais, deu lugar a uma sensação de menor vulnerabilidade externa. No entanto, a totalidade dos passivos externos dessas economias (endividamento tradicional mais o estoque de IED) mostra uma evolução diferente. Consolidando ambas as cifras, os passivos externos atuais são mais elevados do que os observados na década de 1980 em todos os casos e agrupamentos, particularmente no Caribe, onde aumentam de 34% do PIB nos anos 80 para 78% segundo o último dado disponível. Os aumentos também são importantes na América do Sul (de 25% para 33%), no Brasil (de 16% para 25%) e no México (de 19% para 27%), ainda que com níveis significativamente mais baixos. Na América Central o aumento dos passivos é pequeno e estes mantêm-se em níveis intermediários (de 30% para 33%).

Sob uma perspectiva de longo prazo, a totalidade do financiamento externo não variou muito. O que variou significativamente é a composição. Enquanto na década de 1980 a maior parte adotava a forma de endividamento tradicional, na atualidade essa modalidade não chega a constituir a metade dos passivos externos totais. Na América do Sul, México e América Central, ambas as fontes de financiamento externo têm quase a mesma importância. No Brasil e no Caribe, a mudança da composição dos passivos externos foi ainda maior: no primeiro, o IED passou de 21% desses passivos na década de 1980 para 70% em 2013, enquanto no segundo sua proporção aumentou de 28% para 79%.

O gráfico IV.15 mostra como se modificou o peso relativo do pagamento de juros e da remessa de lucros e dividendos ao exterior nas exportações das três sub-regiões e do Brasil e México. Destaca-se a situação da América do Sul, em especial o Brasil, onde o pagamento de juros passou de 39% das exportações na década de 1980 a 8% em 2014. No mesmo período, o peso da remessa de lucros e dividendos aumentou de 6% para 9%.

**Gráfico IV.15**  
**América Latina e Caribe: renda do investimento estrangeiro direto**  
**e pagamento de juros da dívida externa, 1980-2014**  
*(Em percentagens das exportações)*

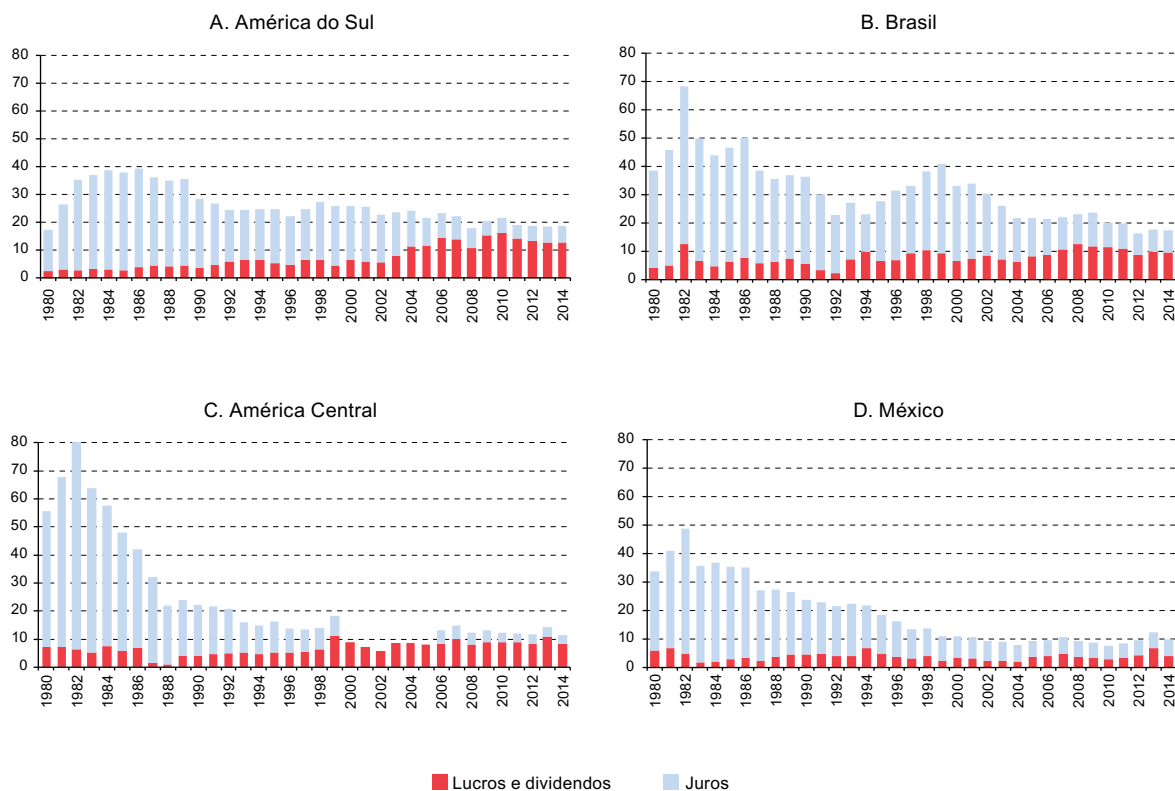
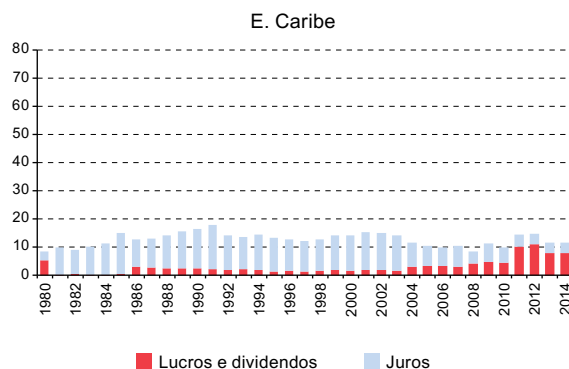


Gráfico IV.15 (conclusão)



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

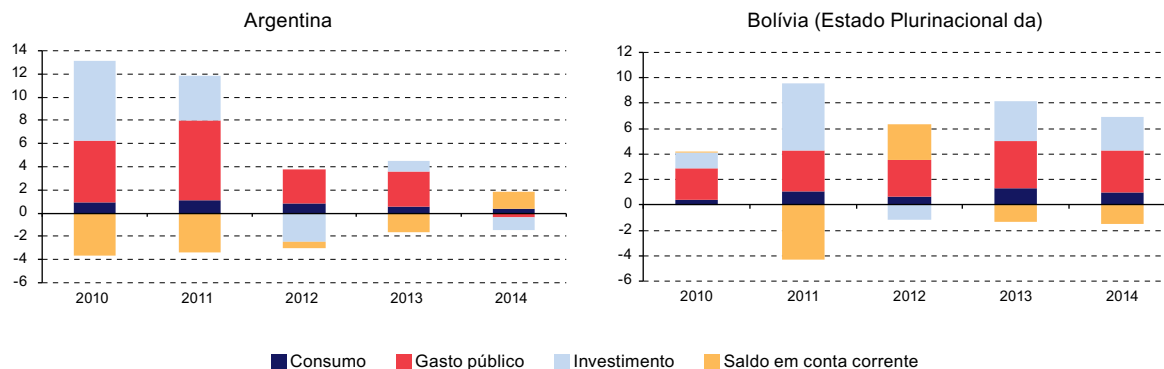
Em igualdade de condições, um maior peso do IED no estoque de passivos externos supõe um menor grau de vulnerabilidade externa. Isso é devido —sem prejuízo das tensões macroeconômicas que, em determinadas circunstâncias, podem estar associadas à dinâmica da remessa de lucros e dividendos ao exterior— à menor liquidez dos investimentos diretos (frente aos fluxos de curto prazo) e à melhor evolução dos lucros ao longo do ciclo<sup>6</sup>.

Em suma, tomados conjuntamente, apesar da redução relativa das formas de endividamento tradicional, a carga dos passivos externos como proporção das exportações tendeu a aumentar devido à estrangeirização dos ativos produtivos. Embora esta mudança faça com que o passivo externo tenha menos risco no curto prazo, agrava a vulnerabilidade externa da região no contexto de baixo crescimento da economia mundial.

## D. O baixo investimento dificulta a construção de capacidades

Tanto os fatores gerais como os que têm efeitos específicos sobre os países repercutem no dinamismo da demanda agregada e na formação bruta de capital fixo, como se deduz da decomposição do comportamento da demanda agregada de 15 economias da região (veja o gráfico IV.16).

**Gráfico IV.16**  
**América Latina (15 países): decomposição do crescimento segundo os componentes da demanda agregada, 2010-2014<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens)*



<sup>6</sup> Supõe-se que os lucros a serem distribuídos e eventualmente enviados ao exterior diminuem nas fases declinantes do ciclo.

Gráfico IV.16 (continuação)

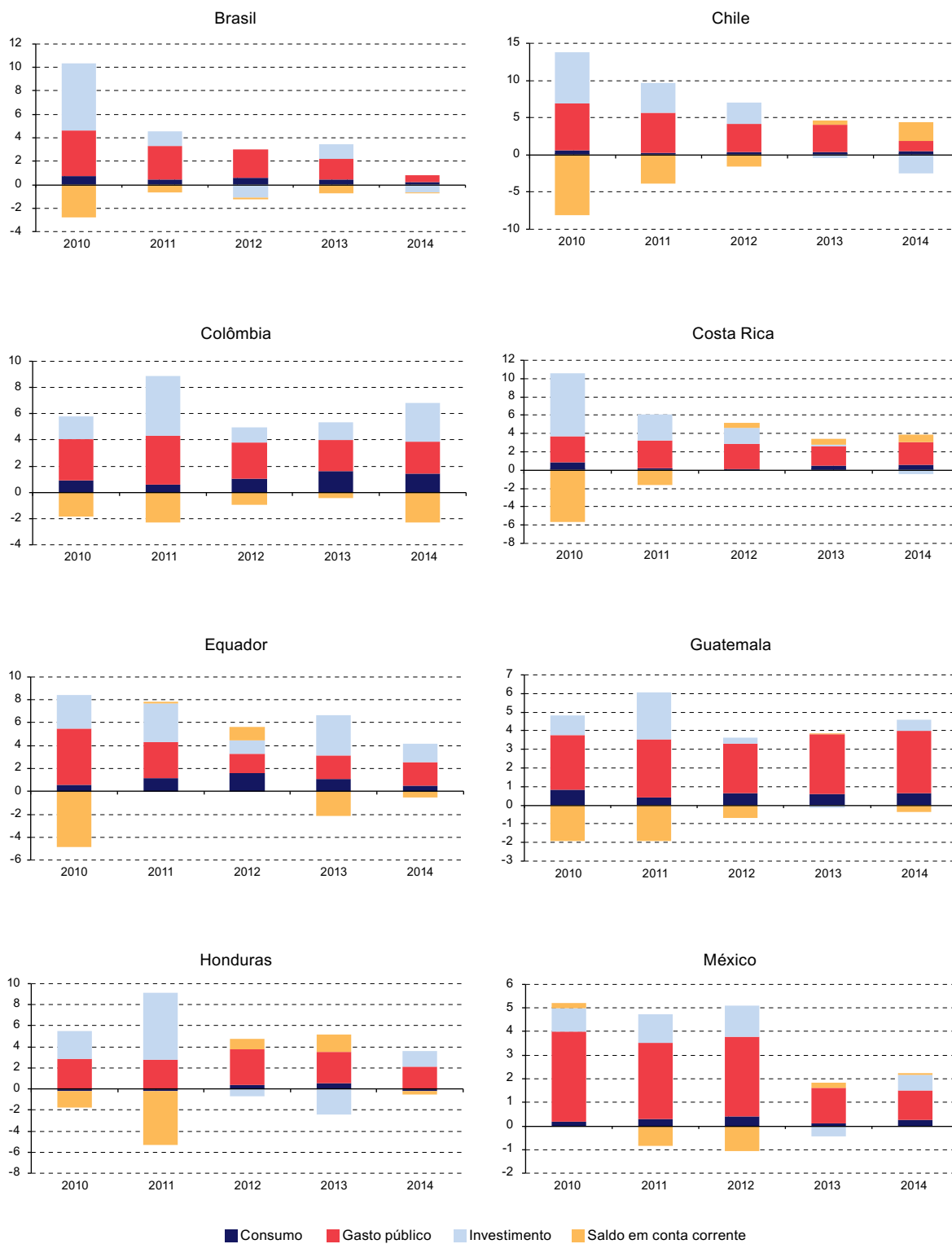
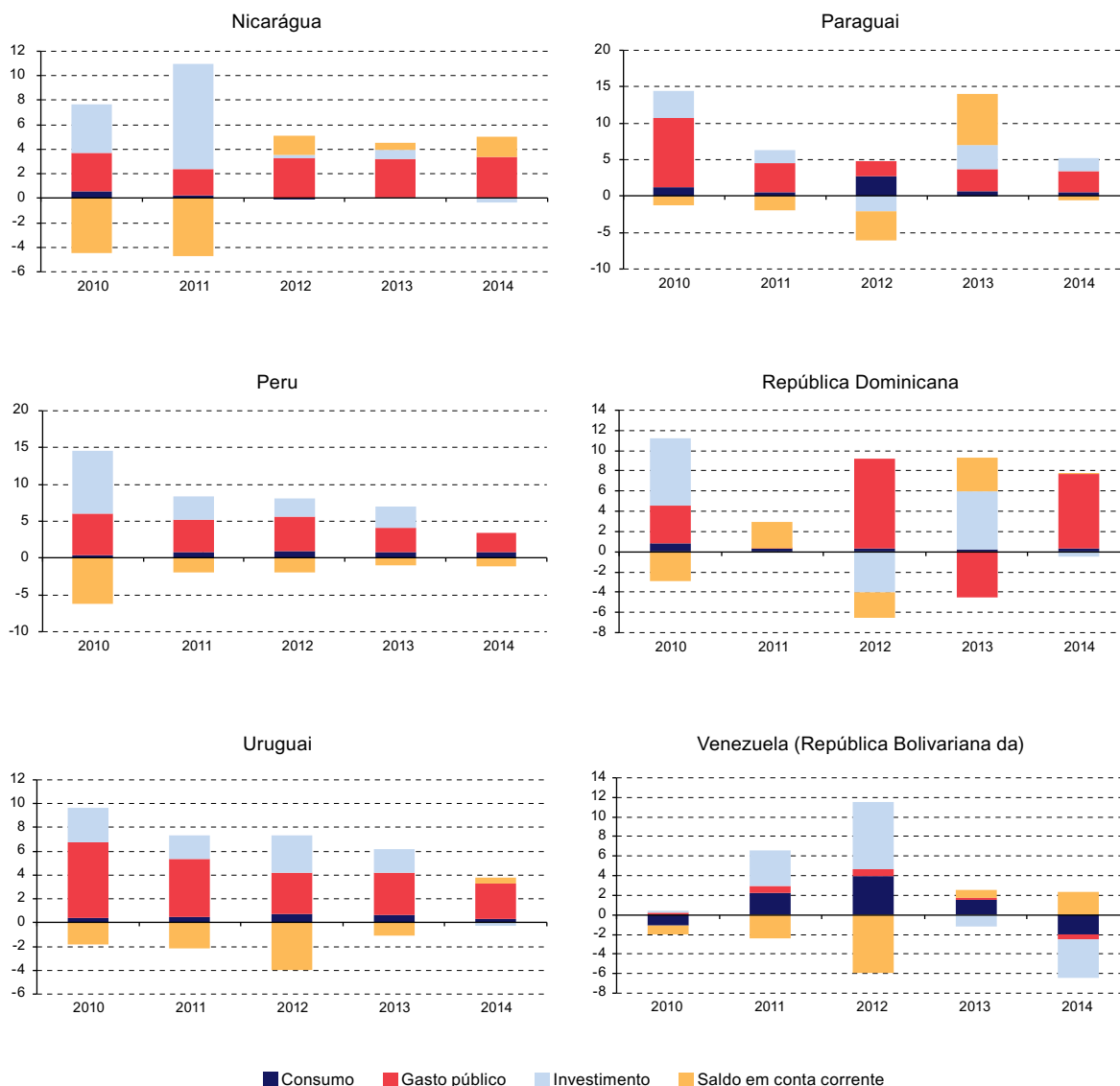


Gráfico IV.16 (conclusão)

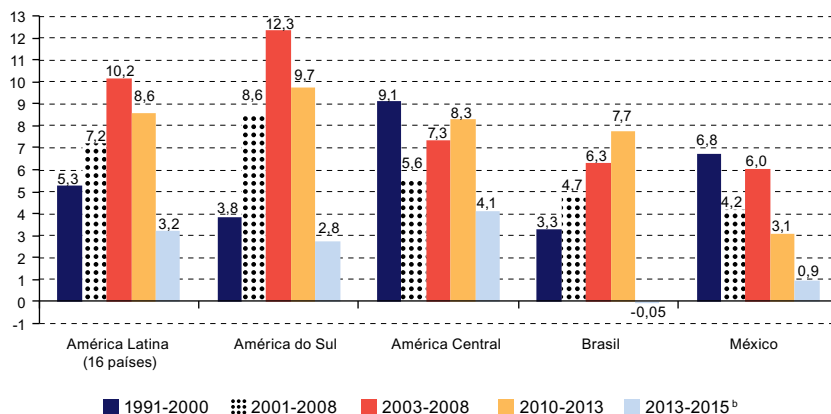


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Base de dados CEPALSTAT, com base em cifras oficiais.  
 a Dados trimestrais.

Há diferenças importantes no comportamento do investimento no âmbito regional e sub-regional. O gráfico IV.17 mostra que a América Latina, a América do Sul e a América Central experimentaram uma diminuição significativa da taxa de crescimento do investimento a partir de 2013. No Brasil e no México, a taxa foi praticamente nula.

Esta dinâmica do investimento é preocupante, pois implica que a região não está construindo as capacidades, a infraestrutura e as bases de inovação requeridas por um ciclo de expansão como o que propõe a CEPAL para avançar rumo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O centro do grande impulso (*big push*) ambiental é o investimento e a inovação.

**Gráfico IV.17**  
**América Latina: taxa de variação da formação bruta de capital fixo em termos reais<sup>a</sup>, 1991-2000, 2001-2008, 2003-2008, 2010-2013 e 2013-2015**  
 (Em percentagens)



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

<sup>a</sup> Os dados correspondem à média de cada subperíodo e, no caso das sub-regiões, à média dos países.

<sup>b</sup> Dados do primeiro trimestre.

## E. Impacto do ciclo de investimento nas trajetórias de crescimento de curto e longo prazo

O ciclo de investimento na região tem quatro características. Em primeiro lugar, tende a ter uma duração mais curta que o ciclo do PIB, o que aumenta a volatilidade. O quadro IV.4 mostra que os ciclos de investimento duram 35% menos que os ciclos do PIB, sendo a América Central a sub-região com a menor duração (74% menos que os do PIB).

**Quadro IV.4**  
**América Latina: indicadores selecionados do ciclo de investimento, 1990-2014<sup>a</sup>**  
 (Em coeficientes e percentagens)

	Amplitude da expansão do investimento em relação à expansão do PIB	Amplitude da contração do investimento em relação à contração do PIB	Redução da duração total do ciclo de investimento em relação à duração total do ciclo do PIB	Perda acumulada do investimento em relação ao lucro acumulado
América Latina	1,40	4,0	35,0	2,42
América do Sul	1,39	3,3	35,0	1,56
Caribe	3,51	5,9	14,0	1,15
América Central	0,59	4,9	74,0	8,27
México	1,38	2,1	22,0	1,63
Brasil	1,39	4,2	35,0	2,41

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

<sup>a</sup> Dados trimestrais.

A segunda característica é que o investimento tende a experimentar uma contração mais intensa do que o PIB (veja o quadro IV.5). Este fato é registrado, no âmbito sub-regional, na América do Sul e na América Central e também em grandes economias, como o Brasil e o México.

No âmbito regional, a amplitude da contração do investimento é quatro vezes maior do que a amplitude da contração do PIB. No âmbito sub-regional, é três vezes maior na América do Sul, cinco vezes na América Central e cerca de seis vezes no Caribe.

**Quadro IV.5**  
**América Latina: amplitude da contração dos componentes da demanda agregada**  
**em relação à contração do PIB, 1990-2014<sup>a</sup>**  
*(Em coeficientes)*

	Consumo privado	Consumo público	Formação bruta de capital fixo	Exportações
América Latina	0,6	0,6	4,0	3,3
América do Sul	0,6	0,8	3,3	3,6
América Central	0,3	1,0	5,9	3,6
México	0,8	0,1	2,1	1,1
Brasil	0,8	0,3	4,2	3,6

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

<sup>a</sup> Dados trimestrais. A perda total é calculada por meio do produto entre a duração e a amplitude.

Esta última característica reflete-se num terceiro elemento, que é o fato de que a perda acumulada do investimento no ciclo (estimada como o produto de sua amplitude por sua duração) durante a fase contrativa do ciclo econômico supera os lucros acumulados em sua fase de auge. Para a região, a perda acumulada durante a fase contrativa equivale a mais de duas vezes os lucros acumulados na fase expansiva. No âmbito sub-regional, observa-se o mesmo comportamento com alguns matizes. A América Central e o Caribe mostram a maior e menor perda acumulada, respectivamente. Já na América do Sul a perda acumulada durante a contração é 56% superior aos lucros acumulados no auge.

Uma quarta característica surge ao compararmos a contração da razão entre o investimento e o PIB com os outros componentes da demanda agregada. No âmbito regional e sub-regional e no Brasil e México, a amplitude da contração do investimento supera a experimentada por esses componentes. A diferença é notória ao compararmos a amplitude da contração do investimento com a do consumo público e privado, que é inferior à do PIB. No caso das exportações, a amplitude da contração tende, geralmente, a triplicar a do PIB, o que implica que elas também são um fator importante da evolução e do comportamento do PIB no ciclo.

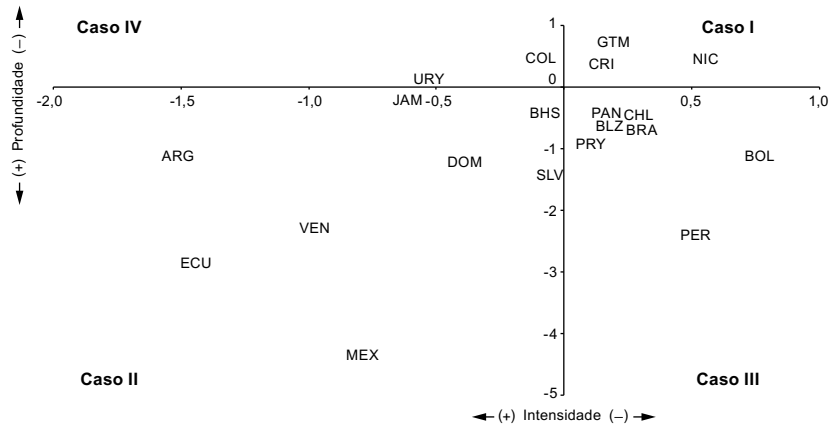
A assimetria do comportamento do investimento nas fases de auge e recessão do ciclo é captada mediante dois indicadores (Sichel, 1993; Mills, 2001). O primeiro é a intensidade (*steepness asymmetry*) detectada quando a queda do investimento na fase recessiva do ciclo é mais acentuada que sua recuperação no auge. O segundo indicador é a profundidade da queda do investimento na fase recessiva. A assimetria na profundidade (*deepness asymmetry*) ocorre quando o valor da queda durante a contração supera o valor do aumento no auge<sup>7</sup>.

O gráfico IV.18 classifica 19 países da América Latina e do Caribe em quatro grupos, conforme o grau de assimetria na intensidade e na profundidade do investimento no ciclo. No caso I, os países não exibem assimetria na intensidade nem na profundidade, sendo ambos os indicadores superiores a zero. No segundo caso, mostram assimetria na contração e na profundidade, com ambos os indicadores inferiores a zero. No caso III, os países têm assimetria na intensidade da contração do investimento, mas não em sua profundidade (o indicador de intensidade é superior a zero e o de profundidade é menor). Finalmente, o caso IV inclui os países com assimetria na profundidade da contração do investimento, mas não em sua intensidade (o indicador de profundidade é superior a zero enquanto o de intensidade é inferior).

A maioria dos países da América Latina e do Caribe (15 de 19) mostra assimetria na intensidade ou na profundidade do ciclo de investimento, enquanto um número muito reduzido não exhibe nenhuma das duas características. Ao compararmos a região com outras regiões do mundo, em particular com a Ásia Oriental e o Pacífico, constata-se que ela tem um maior nível de assimetria na intensidade e na profundidade. Isto implica que a fase contrativa do ciclo é mais intensa e profunda do que a de recuperação, com forte incidência no comportamento do investimento no longo prazo.

<sup>7</sup> A assimetria na intensidade e na profundidade é calculada com base no cômputo dos indicadores estatísticos respectivos (de intensidade e de profundidade) e sua comparação com um teto que, para fins expositivos, é fixado em zero. Quando o indicador de intensidade é inferior a zero, existe assimetria na intensidade do investimento. Da mesma maneira, quando o indicador de profundidade é inferior a zero, existe assimetria na profundidade do investimento.

**Gráfico IV.18**  
**América Latina e Caribe (19 países): assimetria na intensidade e na profundidade do ciclo de investimento, 1990-2014<sup>a</sup>**



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

<sup>a</sup> Com base em dados trimestrais.

Esta variável tem efeitos de longo prazo mediante três canais. Em primeiro lugar, o investimento é altamente irreversível e vincula as decisões tomadas no curto prazo com os resultados no médio e longo prazo. A irreversibilidade tem dois efeitos. Por um lado, implica que as decisões de investimento perduram no tempo, pois as empresas não podem desinvestir ou só o podem fazer com um elevado custo e muito gradualmente mediante a depreciação de seus ativos imobilizados; por isso, o investimento é transformado num custo irrecuperável (*sunken cost*). Por outro, a irreversibilidade pode transformar-se num fator determinante da própria decisão de não investir na fase contrativa do ciclo devido aos riscos conexos, como a incerteza do contexto macroeconômico. Assim, a fase recessiva do ciclo pode acarretar um menor crescimento do estoque de capital, o que por sua vez costuma diminuir a capacidade da economia de gerar e sustentar empregos. Também pode contribuir para uma redução da produtividade ao atrasar a adoção de métodos de produção mais intensivos em capital e tecnologia.

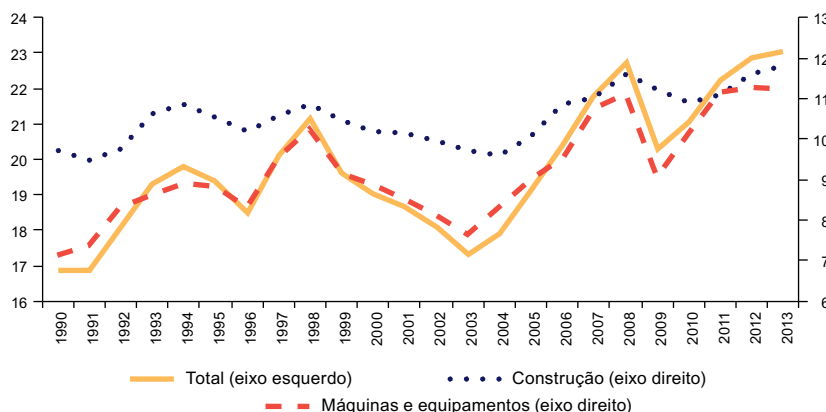
Um segundo canal é o efeito induzido do investimento nos outros componentes da demanda agregada. Um maior multiplicador do gasto de investimento gera uma maior demanda de insumos e produtos acabados, o que retroalimenta o estímulo ao investimento (isto é, funciona como acelerador).

O terceiro canal é o impacto na produtividade. Tradicionalmente, distingue-se o aumento da produção procedente de uma maior acumulação de capital daquele que provém de uma melhora na produtividade. Na prática, é difícil distinguir entre ambos, já que, à medida que se acumula capital, as sucessivas unidades do estoque de capital que vão sendo utilizadas no processo produtivo incorporam maior progresso tecnológico e inovação. Desta maneira, a acumulação de capital está associada a aumentos na produtividade.

No período 1990-2013, sobretudo entre 2003 e 2008, a evolução do investimento foi liderada pelo investimento em máquinas e equipamentos, que é seu componente mais dinâmico e com maior conteúdo tecnológico (veja o gráfico IV.19). O investimento em construção (o outro componente da formação bruta de capital fixo) também aumentou, mas a um ritmo muito menor: de 9,6% do PIB para 11,0% entre 1990 e 2010; durante o período de maior crescimento da região nas últimas três décadas, não mostrou uma evolução distinta nem particularmente dinâmica em relação a outros períodos.

A estreita vinculação entre a evolução da formação bruta de capital fixo total e o componente de máquinas, que incorpora as últimas inovações e avanços tecnológicos, é um canal importante mediante o qual a acumulação de capital afeta a produtividade. Sua redução implica que pode aumentar a brecha de produtividade da América Latina e do Caribe em relação a outras regiões. Isto tem consequências em várias dimensões, em especial na competitividade internacional. Um país que se atrasa em matéria de produtividade encontrará mais dificuldades para gerar divisas e diversificar-se, aumentando sua vulnerabilidade externa. Numa economia com estas características, uma estrutura com baixa intensidade tecnológica tenderá a se reproduzir e mostrará uma forte persistência, o que dificultará ainda mais a consecução dos ODS.

**Gráfico IV.19**  
**América Latina e Caribe: formação bruta de capital fixo total, em construção e em máquinas e equipamentos, 1990-2013**  
 (Em percentagens do PIB)

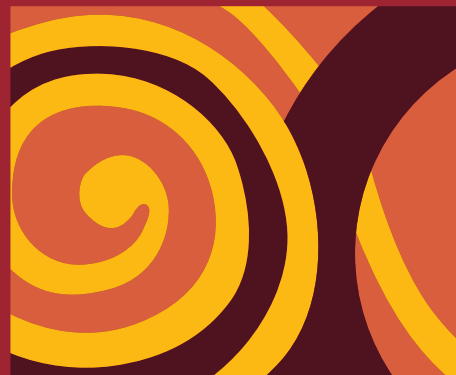


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Base de dados CEPALSTAT, 2015.

## Bibliografia

- BPI (Banco de Pagamentos Internacionais) (2015a), “BIS Quarterly Review” [on-line] [https://www.bis.org/publ/qrpdf/r\\_qt1509.htm](https://www.bis.org/publ/qrpdf/r_qt1509.htm).
- (2015b), “When the financial becomes real”, *85th Annual Report: 1 April 2014–31 March 2015*, Basileia.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2015), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* (LC/G.2650-P), Santiago.
- (2014), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/L.3766), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2015), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*, Washington, D.C. [on-line] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2015/whd/eng/wreo0415.htm>.
- IIF (Instituto de Finanças Internacionais) (2015), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, Washington, D.C.
- JP Morgan (2015), JP Morgan Emerging Market Bond Index (EMBI) [on-line] <https://datamarket.com/data/set/1dme/jp-morgan-emerging-markets-bond-index-embid#ds=1dme!x88=7.k.b.9.a.i.4.c.f.g.e.m.2.d.5.h.8.n&display=chopleth&map=world&classifier=natural&numclasses=5>.
- Mills, T. (2001), “Business cycle asymmetry and duration dependence: An international perspective”, *Journal of Applied Statistics*, vol. 28, nº 6.
- Sichel, D.E. (1993), “Business cycle asymmetry: a deeper look”, *Economic Inquiry*, Nº 31.





## Não se fecham as brechas estruturais

- A. Pouca produtividade e infraestrutura deficiente
  - B. A pobreza e a concentração da renda aumentam a vulnerabilidade
  - C. Visibilizar a brecha de gênero
  - D. As desigualdades territoriais limitam o desenvolvimento das pessoas
  - E. A deterioração ambiental também aumenta a desigualdade
  - F. As brechas estruturais nas economias do Caribe
- Bibliografia



## Não se fecham as brechas estruturais

O cenário externo não é o único condicionante das respostas aos desafios da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. As estruturas internas da região também limitam as possibilidades de desenvolvimento e até mesmo é possível que a nova conjuntura reforce os efeitos negativos dessas estruturas. Apesar de certos avanços recentes em alguns âmbitos, as brechas estruturais analisadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) na trilogia da igualdade (CEPAL, 2010a, 2012, 2014c) persistem como obstáculos à mudança estrutural progressiva. As brechas econômicas, sociais, territoriais e ambientais dificultam o avanço rumo a um crescimento econômico sustentável e limitam a possibilidade de transitar para economias e sociedades mais inclusivas.

### A. Pouca produtividade e infraestrutura deficiente

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável inclui, entre a obtenção do emprego produtivo, a promoção da industrialização inclusiva e sustentável e o fomento à inovação, ressaltando a importância do âmbito produtivo para o desenvolvimento, um aspecto não contemplado na Declaração do Milênio. Este avanço está incompleto, pois não se aprofunda nos vínculos e na interdependência entre diversos aspectos econômicos e sociais.

Os motores do crescimento no longo prazo são a diversificação produtiva e o aumento do peso dos setores de maior intensidade tecnológica, materializado num grande impulso (*big push*) ambiental de investimentos de baixo carbono. A mudança estrutural progressiva é um processo caracterizado por estes elementos, que estiveram presentes nas experiências bem-sucedidas de convergência no âmbito mundial.

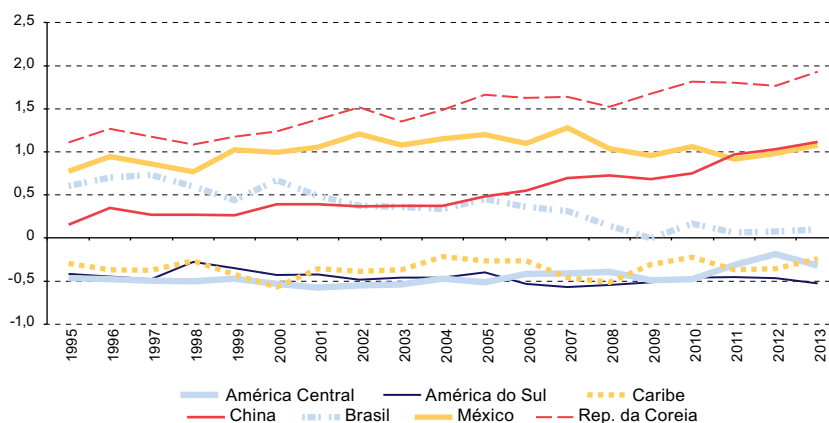
No entanto, nas economias da América Latina e do Caribe este processo foi fraco, especialmente em comparação com as economias asiáticas bem-sucedidas. Por isso, sua brecha de produtividade em relação ao mundo desenvolvido —a denominada brecha externa— não registrou uma diminuição significativa e, quando a alcançou, apresenta uma menor velocidade do que em outras economias em desenvolvimento.

A magnitude da brecha externa é determinada pelas características do vínculo entre o desenvolvimento tecnológico e as transformações produtivas. Nas economias abertas, a ausência de convergência tecnológica com a fronteira internacional supõe um padrão de especialização em que as atividades que fazem um uso mais intensivo da tecnologia têm baixíssima representação, com duas consequências importantes. A primeira é que uma estrutura viesada para atividades com poucos gastos em pesquisa e desenvolvimento se converte num processo lento de aprendizagem e pequenos aumentos de produtividade. A segunda consequência é que uma estrutura produtiva com menor peso dos setores de uso intensivo de tecnologia (com menor eficiência schumpeteriana) significa uma menor capacidade de adaptação a variações na demanda. Nos mercados mais dinâmicos, a competitividade depende da competência tecnológica e os padrões de demanda de bens de consumo e de investimentos mudam frequentemente. As desvantagens tecnológicas impedem a região de responder com a velocidade e intensidade necessária para não perder espaço nesses mercados.

Um dos indicadores de intensidade da mudança estrutural mais utilizados é o índice de complexidade econômica de Hidalgo-Hausman, construído com base em dois indicadores: a diversificação e a ubiquidade (isto é, a capacidade de um país de produzir bens que pouquíssimos países produzem). Ambos os indicadores se combinam para refletir as capacidades produtivas do país, captando não só a variedade de habilidades existentes, mas também seu grau de sofisticação.

Nos casos bem-sucedidos da Ásia, este índice mostra uma tendência ascendente nas duas últimas décadas, em contraste com sua estabilidade num nível muito baixo na América do Sul, América Central e Caribe (veja o gráfico V.1). Na região, a exceção é o México, onde o indicador mostra um crescimento considerável. Muitas exportações mexicanas são classificadas como intensivas em conhecimento, quando na realidade são intensivas em trabalho não qualificado devido à fragmentação vertical das atividades nas cadeias globais de valor. Na medida em que a base de dados de comércio em que se baseia a construção do indicador não capta esta fragmentação, superestima-se a complexidade das economias intensivas em atividades de montagem<sup>1</sup>.

**Gráfico V.1**  
Regiões e países selecionados: índice de complexidade econômica, 1995-2013



**Fonte:** Center for International Development at Harvard University, The Atlas of Economic Complexity [on-line], <http://www.atlas.cid.harvard.edu>.

**Nota:** América do Sul: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da). América Central: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana. Caribe: Jamaica e Trinidad e Tobago.

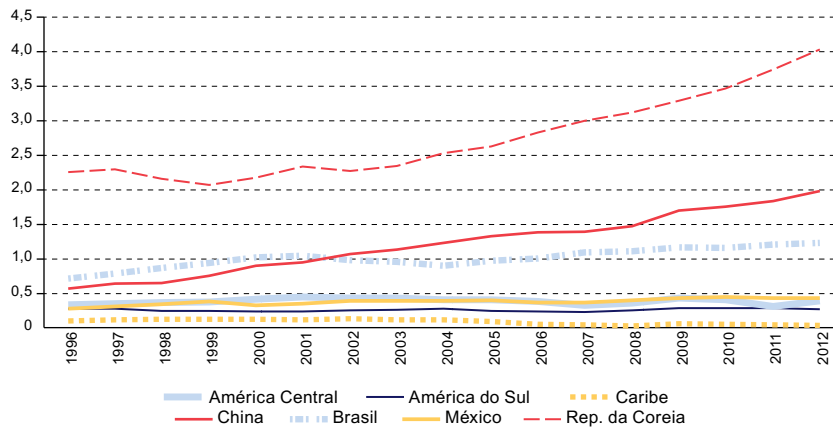
Outros indicadores que captam diretamente a magnitude dos esforços tecnológicos —como os gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como percentagem do PIB— e de seus resultados —como a participação no total mundial de patentes— reforçam essa conclusão. Os gastos em pesquisa e desenvolvimento da China e da República da Coreia se distanciam muito dos da América do Sul, América Central e México (veja o gráfico V.2). O atraso do Brasil em relação às economias asiáticas é menor que o dos outros países e sub-regiões da América Latina e do Caribe porque esse país manteve políticas de fomento à pesquisa e desenvolvimento e aos sistemas de pesquisa, além de contar com uma base industrial mais diversificada do que os outros países da região. De qualquer maneira, é visível a crescente brecha entre o Brasil e a China neste âmbito.

Entre 2004 e 2013, aumenta a concentração da participação das economias no total mundial de patentes, um indicador direto das contribuições à inovação. Nesse período registra-se um crescimento relevante da Ásia (de 49% a 58%) e a participação da América Latina cai de 3% para 2% (veja o gráfico V.3).

À medida que aumentam as capacidades e um país se aproxima da fronteira tecnológica, sua brecha de produtividade diminui e aumenta sua produtividade em relação ao país líder em tecnologia e produtividade. O gráfico V.4 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 do setor manufatureiro.

<sup>1</sup> O indicador foi construído com base na Base de Dados Estatísticos das Nações Unidas sobre o Comércio de Produtos Primários (COMTRADE).

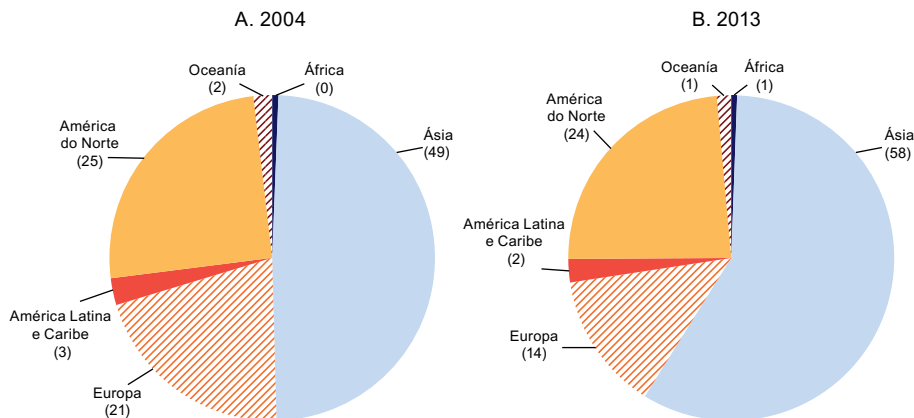
**Gráfico V.2**  
**Regiões e países selecionados: gasto em pesquisa e desenvolvimento, 1996-2012**  
 (Em percentagens do PIB)



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

**Nota:** América do Sul: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai. América Central: Costa Rica, Cuba e Panamá. Caribe: Trinidad e Tobago.

**Gráfico V.3**  
**Participação no total mundial de patentes, 2004 e 2013**  
 (Em percentagens)

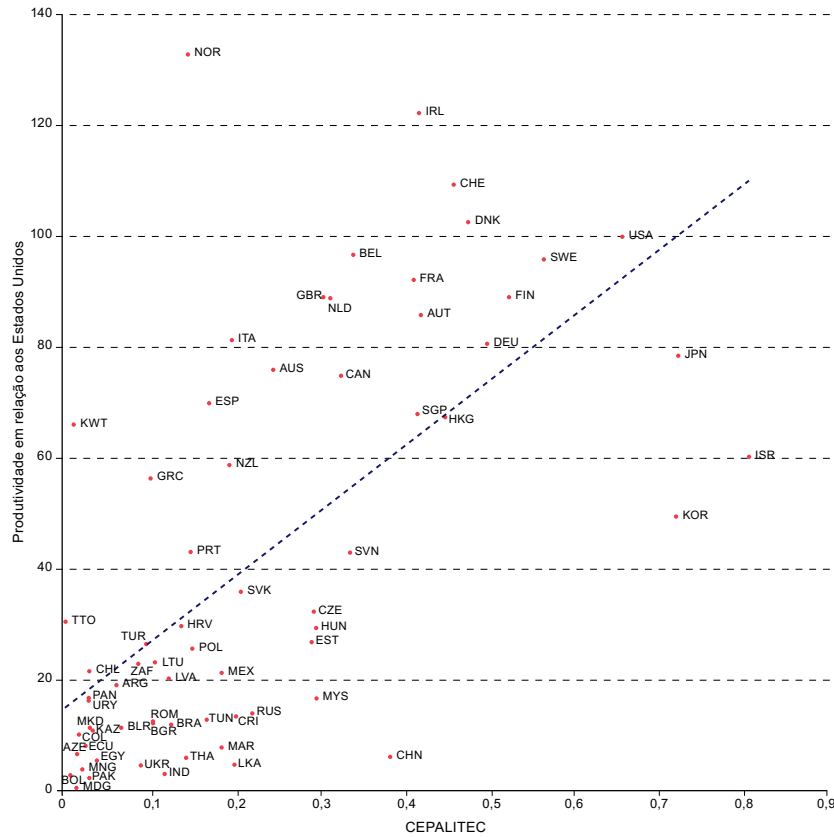


**Fonte:** Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), Estatísticas [base de dados on-line] <http://www.wipo.int/ipstats/es/statistics/patents/>.

Os países da América Latina concentram-se no ângulo inferior esquerdo do gráfico V.4, com pouca intensidade tecnológica e baixa produtividade relativa. Em geral, mostram níveis de produtividade relativa superiores ao que corresponderiam a seu nível médio de intensidade tecnológica, o que reflete o maior peso dos recursos naturais na hora de sustentar a produtividade do trabalho em comparação com o capital humano.

A dinâmica da estrutura produtiva deve ser analisada juntamente com a geração de capacidades produtivas. A complexidade da estrutura produtiva, medida mediante a importância da produção manufatureira de média e alta tecnologia, está muito associada ao investimento em pesquisa e desenvolvimento (veja o gráfico V.5). As economias da região são caracterizadas pela baixa participação destas manufaturas no total e pela escassa demanda e utilização de conhecimento.

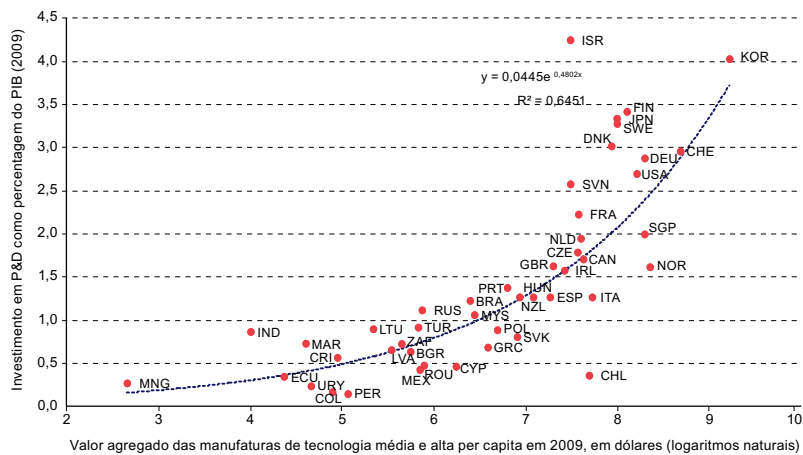
**Gráfico V.4**  
Economias selecionadas: produtividade do trabalho em relação aos Estados Unidos e índice de intensidade tecnológica, 2012



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

**Gráfico V.5**  
Economias selecionadas: estrutura produtiva e pesquisa e desenvolvimento

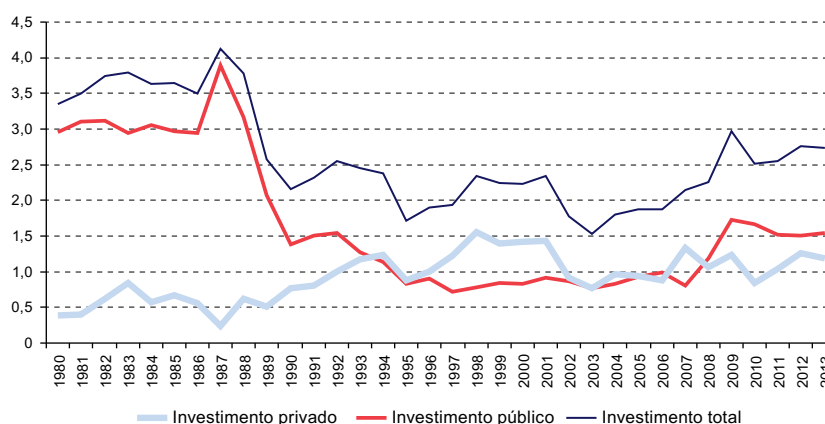


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Rede de Indicadores de Ciência e Tecnologia Ibero-Americana e Interamericana (RICYT), CEPAL, União Internacional de Telecomunicações (UIT), World Telecommunication/ICT Indicators database, 2014 e Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), Industrial Statistics Database INDSTAT2 – 2015.

O investimento em infraestrutura favorece a mudança estrutural progressiva orientada para a redução das diferenças de produtividade entre setores e empresas de um país, ao mesmo tempo em que fortalece os vínculos com o exterior e aproveita as oportunidades oferecidas pela economia global. Este investimento tem uma alta rentabilidade social, pois facilita o acesso a bens e serviços essenciais, como a saúde e a educação, e fortalece as redes sociais. O Objetivo 9 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável refere-se à construção de infraestruturas resilientes, delineando novamente as pontes entre os avanços sociais e as mudanças econômicas não explicitadas na Declaração do Milênio.

A região sofre um déficit persistente de infraestrutura. O coeficiente de investimento registrou seus maiores níveis nos anos 80, quando chegou a 3,6% do PIB, caindo para 2,2% no período 1990-2001 e voltando a recuperar-se até chegar a 2,5% entre 2002 e 2013 (veja o gráfico V.6). Os melhores coeficientes da América Latina e do Caribe são muito baixos em comparação com os da China (8,5%), Japão (5%) e Índia (4,7%) no período 1992-2011 (McKinsey, 2013).

**Gráfico V.6**  
**América Latina: investimento em infraestrutura por setor, 1980-2013**  
(Em percentagens do PIB)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nos dados da iniciativa para a medição de investimentos em infraestrutura do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina-CAF e CEPAL, e C. Calderón e L. Servén, "Infrastructure in Latin America", World Bank Policy Research Working Paper, N° 5317, Washington, D.C., Banco Mundial, 2010.

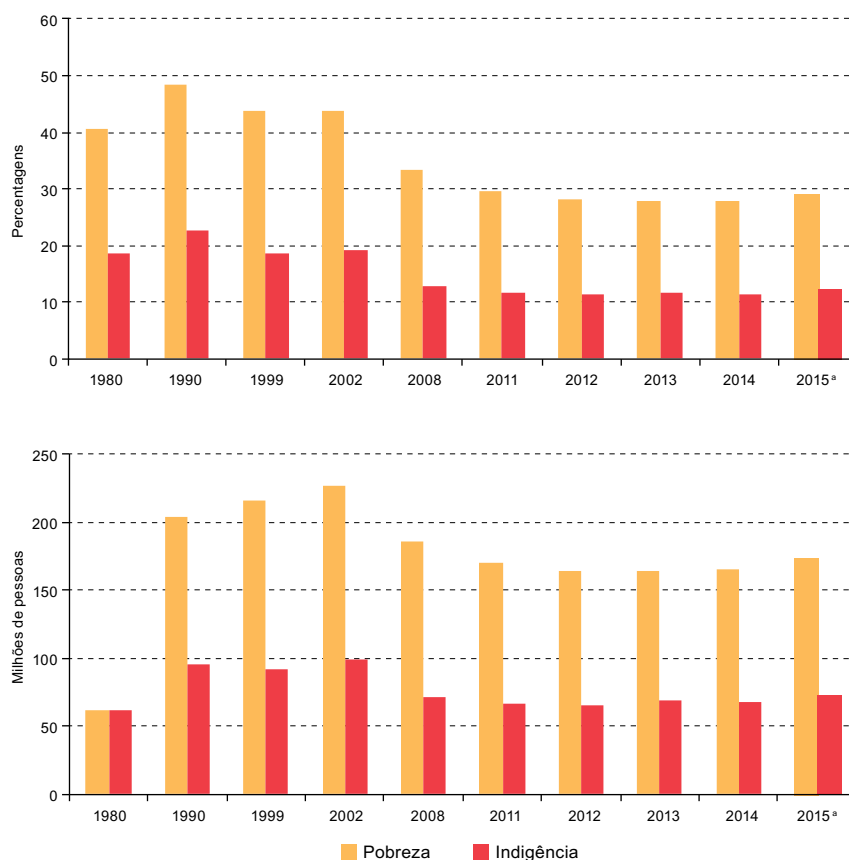
Existe uma brecha significativa entre as necessidades de investimento da região e os níveis materializados (Perrotti e Sánchez, 2011), o que contribui para a acumulação de brechas históricas e transforma a infraestrutura numa limitação estrutural para o aumento da produtividade.

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

O Objetivo 1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (erradicar a pobreza em todas as suas formas e em todo o mundo) 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, aspectos de vital relevância para a região. O pilar social da nova agenda é muito mais amplo e ambicioso do que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Dentre a população da América Latina, 28% encontra-se em situação de pobreza, o que equivale a 168 milhões de pessoas (veja o gráfico V.7). Isto implica uma grande diminuição, já que no início dos anos 90 a pobreza alcançava 48% e em 2002 se mantinha em 44%. A principal queda ocorreu entre 2002 e 2009. Nos últimos anos, a tendência de baixa desacelerou-se e as estimativas para 2015 mostram que aumentou em quase um ponto percentual. Observa-se a mesma dinâmica na pobreza extrema: após uma redução de 19,2% para 11,8% entre 2002 e 2014, prevê-se um aumento em 2015.

**Gráfico V.7**  
**América Latina (19 países): evolução da pobreza e da indigência, 1980-2015**  
 (Em percentagens e milhões de pessoas)

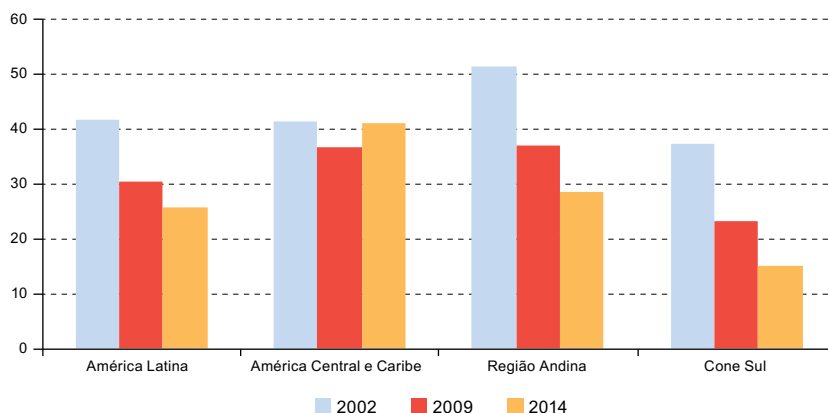


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.  
<sup>a</sup> Projeção.

Esta dinâmica negativa tem duas causas: a desaceleração do crescimento (com seu conseqüente impacto na criação de empregos e sua qualidade) e as crescentes pressões inflacionárias. Os maiores preços dos alimentos aumentam a pobreza por seu elevado peso na cesta de consumo dos setores de menor renda. Dependendo do país, o quintil de famílias mais pobres destina entre um terço e a metade de seu orçamento para a compra de alimentos e bebidas não alcoólicas: as variações no custo da cesta básica explicam entre um terço (Costa Rica no período 2007-2010) e dois terços (Peru no período 2010-2013) da variação da percentagem da população que vive em condições de extrema pobreza (Medina e Galván, 2014).

A diminuição da pobreza não foi uniforme. As experiências mais bem-sucedidas ocorreram no Cone Sul e na Região Andina (veja o gráfico V.8). No primeiro caso (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai), no período 2002-2014 registrou-se uma variação de quase 60% (22 pontos percentuais) e os níveis de pobreza ficaram em 15% em 2014. Na segunda sub-região (Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e República Bolivariana da Venezuela) também se obteve uma importante diminuição em termos absolutos (23 pontos percentuais), mesmo partindo de valores significativamente maiores que o resto da América do Sul. A redução de 45% no indicador da região andina melhora sua posição relativa e faz com que deixe de ser a sub-região de maior pobreza, embora continue apresentando uma incidência de pobreza relativamente alta (29% em 2014). A América Central e o Caribe (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá e República Dominicana) começam o período com taxas inferiores às da região andina (42%), mas seus avanços foram menores. No final do período, alcançam uma taxa de 41%, a maior entre as sub-regiões consideradas.

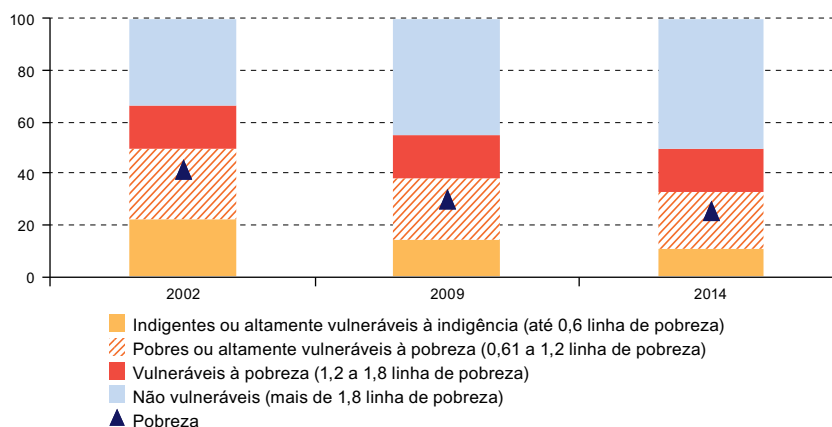
**Gráfico V.8**  
**América Latina e Caribe: evolução da pobreza por sub-regiões, 2002, 2009 e 2014**  
 (Em percentagens)



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

A medição da pobreza mediante o método monetário, como outros indicadores, implica certo grau de discricionariedade metodológica ao definir um limite de renda que separa indivíduos pobres de não pobres. Um bom complemento é analisar as condições de vida considerando a vulnerabilidade à pobreza<sup>2</sup>. A melhora nas condições materiais de vida na América Latina no período 2002-2014 é evidente no gráfico V.9. A população indigente ou altamente vulnerável à indigência diminuiu à metade. Também diminuiu a população pobre ou altamente vulnerável à pobreza, ainda que em menor medida (quase seis pontos percentuais), e aumentou a percentagem da população não vulnerável. No entanto, ao longo do período mantém-se estável a percentagem vulnerável à pobreza (17%). O fato de que uma percentagem relevante da população se encontra em um entorno próximo ao limite de pobreza e seja altamente 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.9**  
**América Latina: vulnerabilidade à pobreza, 2002, 2009 e 2014**  
 (Em percentagens)

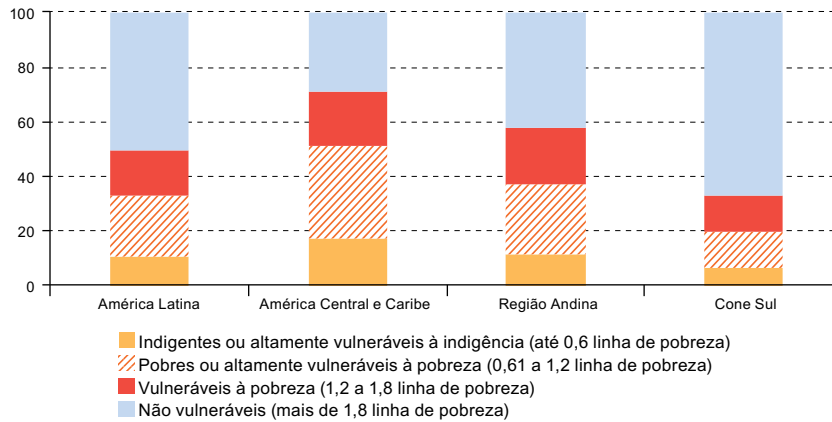


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

<sup>2</sup> A CEPAL (2010c) classifica como domicílios pobres ou altamente vulneráveis à pobreza os que têm uma renda que flutua entre 0,6 e 1,2 linha de pobreza, enquanto considera vulneráveis à pobreza os que têm uma renda situada entre 1,2 e 1,8 linha de pobreza. Nos outros dois extremos, quem tem renda superior a 1,8 linha de pobreza é considerado menos vulnerável e quem tem renda inferior a 0,6 linha de pobreza é considerado indigente ou altamente vulnerável à indigência.

O indicador de vulnerabilidade também mostra notórias diferenças por sub-região (veja o gráfico V.10). Mais da metade da população é ao menos vulnerável à pobreza na Região Andina (57%) e mais de 70% apresenta vulnerabilidade na América Central e no Caribe. Por outro lado, mais de 60% da população do Cone Sul não é considerada vulnerável.

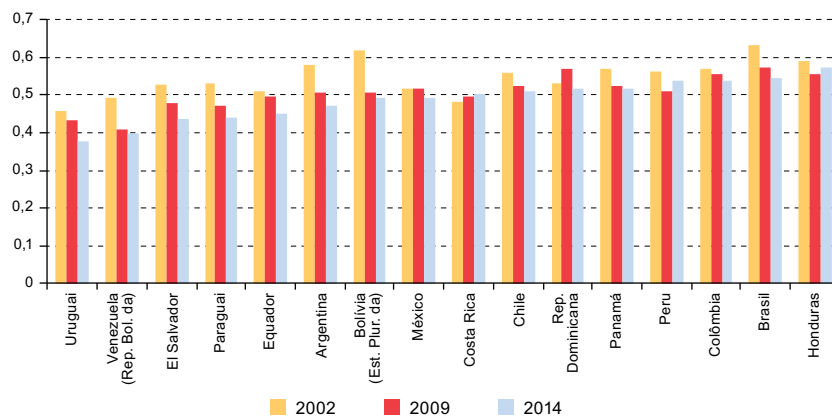
**Gráfico V.10**  
**América Latina e Caribe: vulnerabilidade à pobreza por sub-regiões, 2014**  
 (Em percentagens)



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

A região apresenta redução na desigualdade de renda, medida pelo coeficiente de Gini, em praticamente todos os países incluídos no gráfico V.11. Os melhores resultados relativos entre 2002 e 2014 foram registrados na Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, El Salvador, Paraguai e República Bolivariana da Venezuela, com reduções anuais superiores a 4%.

**Gráfico V.11**  
**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.

As cifras dos últimos anos mostram uma diminuição no ritmo de redução da desigualdade. A diminuição da desigualdade de renda respondeu fundamentalmente ao mercado de trabalho, onde a dispersão da renda do trabalho diminuiu de maneira considerável. Debate-se em que medida a diminuição do bônus por educação foi impulsionada pela maior oferta de trabalhadores qualificados, pela desaceleração da demanda relativa de trabalho qualificado ou por uma combinação de ambos os fatores (CEPAL, 2014a). Esta última opção aparece como muito factível na medida em

que coincide com o auge dos preços dos produtos primários que teria fortalecido os setores intensivos em produção relacionada com recursos naturais, que por sua vez faz um uso intensivo da mão de obra de menor qualificação<sup>3</sup>.

Além dos padrões gerais, as experiências nacionais são dessemelhantes e diversos fatores podem ter contribuído para a mencionada redução. Nas economias do Cone Sul, por exemplo, o sistema trabalhista, mediante o salário mínimo e a negociação coletiva, contribuiu de maneira significativa. Nas economias da América Central, as fontes de renda além do trabalho, em particular as remessas, tiveram um impacto positivo na pobreza e, em menor medida, na desigualdade (veja o boxe V.1). Em geral, as transferências não contributivas para domicílios com crianças e as pensões não contributivas ajudaram na diminuição da desigualdade na década anterior. Considerando a importante expansão produzida em sua cobertura, não se esperam novos impulsos igualadores a partir desta fonte de renda, a menos que se aumentem os montantes das transferências. Portanto, a retomada da queda da desigualdade no médio prazo parece estar vinculada à evolução do mercado de trabalho, cujas perspectivas não são tão promissoras como há alguns anos. A política fiscal, se for mais progressiva, também pode contribuir para a diminuição da desigualdade.

### Boxe V.1

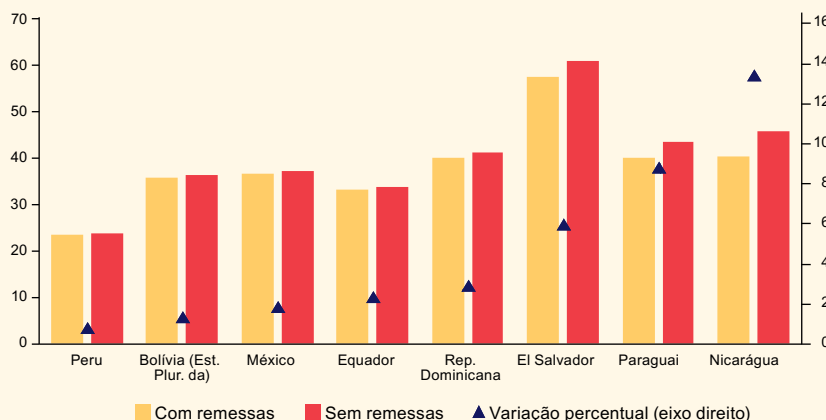
#### Efeito das remessas na pobreza e na desigualdade

Os efeitos das remessas na distribuição de renda e na pobreza dependerão do tipo de domicílio que as recebe, bem como de sua importância em relação à renda proveniente de outras fontes. Devido ao potencial impacto das remessas, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecem para 2030 a meta de reduzir para menos de 3% os custos de transação das remessas dos migrantes e eliminar os corredores de remessas com um custo superior a 5% (meta 10.c).

Para oito países da América Latina, as variações nos níveis agregados de pobreza ao eliminar as remessas são pequenas, salvo em El Salvador (3,6 pontos percentuais), Nicarágua (5,5) e Paraguai (3,5). El Salvador e Paraguai apresentam um padrão migratório que provém de domicílios de baixos recursos. Na situação oposta encontra-se o Peru, onde a variação da pobreza quando se excluem as remessas é de menos de 1% (0,2 ponto percentual).

Gráfico 1

América Latina (8 países): pessoas em situação de pobreza com e sem remessas e variação percentual, último dado disponível, todos os domicílios (Em percentagens)



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

Nota: Os resultados referem-se a 2009 na Nicarágua, 2011 no Estado Plurinacional da Bolívia, 2012 no México e 2013 no Equador, El Salvador, Paraguai, Peru e República Dominicana.

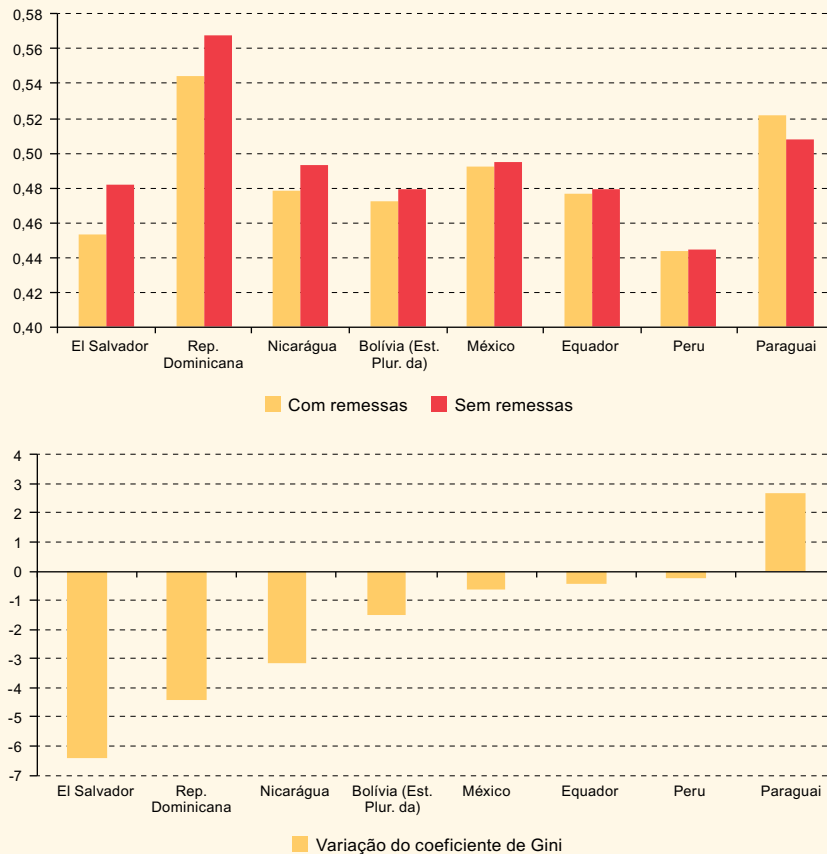
Para a desigualdade de renda medida pelo coeficiente de Gini, os resultados são mais ambíguos. Enquanto o efeito das remessas leva à sua redução no Estado Plurinacional da Bolívia, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana, no Paraguai verifica-se um aumento. Por sua vez, os efeitos são muito

pequenos no Equador, no México e no Peru. Isto indica que as remessas estão melhor distribuídas que o resto das rendas nos primeiros países, igualmente distribuídas nos últimos e mais concentradas no Paraguai.

<sup>3</sup> Um trabalho recente de Székely e Mendoza (2015) apresenta evidências econométricas de que as flutuações da desigualdade de renda na região no curto prazo estariam diretamente associadas aos termos de troca, que são voláteis e cambiantes por razões que obedecem aos mercados internacionais.

Boxe V.1 (conclusão)

**Gráfico 2**  
**América Latina (8 países): coeficiente de Gini com e sem remessas e variação percentual, último dado disponível**



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

**Nota:** Os resultados referem-se a 2009 na Nicarágua, 2011 no Estado Plurinacional da Bolívia, 2012 no México e 2013 no Equador, El Salvador, Paraguai, Peru e República Dominicana.

Nos países do Caribe, os efeitos econômicos da migração são particularmente importantes. Os efeitos positivos das remessas na economia devem ser comparados com o custo de reconstruir e capacitar pessoas para os postos de trabalho

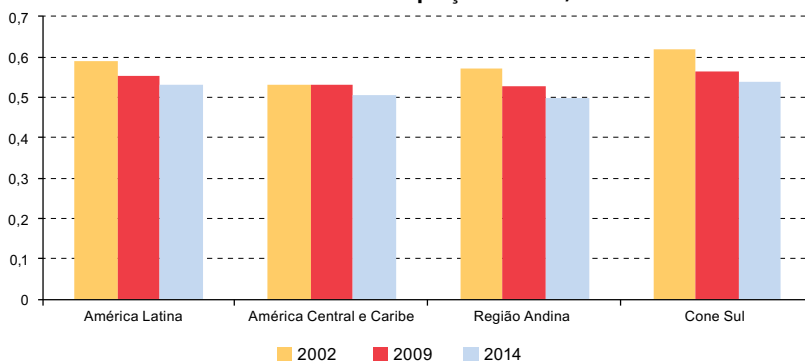
deixados pelos emigrantes. Isto é evidente na migração de profissionais qualificados dos setores da educação e da saúde. De todo modo, as remessas podem ter evitado que muitos domicílios caíssem na pobreza ou na indigência (CEPAL, 2015b).

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em P. Acosta e outros, "Do remittances lower poverty levels in Latin America?", *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2008; CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2005, (LC/G.2288-P), Santiago, 2005; e *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2645-P), Santiago, 2015.

A consideração da desigualdade na região em seu conjunto, além dos casos nacionais, contribui com elementos de interesse<sup>4</sup>. O coeficiente de Gini para a região indica que a renda dos latino-americanos é cada vez menos desigual, já que entre 2002 e 2009 passa de 0,588 a 0,553 (veja o gráfico V.12). O ritmo da redução diminuiu no segundo subperíodo. Os movimentos regionais respondem fundamentalmente ao registrado na América do Sul, dado que a América Central e o Caribe têm comportamentos diferentes. O grande peso do Brasil em termos de população (37% em 2014) e renda (45%) faz com que os movimentos neste país tenham grande influência no indicador regional. Também pelo peso do Brasil, o Cone Sul acaba sendo a sub-região mais desigual.

<sup>4</sup> Este exercício baseia-se na combinação dos dados das pesquisas domiciliares da região. Atualiza os resultados de Amarante, Galván e Mancero (2015) utilizando critérios semelhantes para o tratamento dos dados dos países e o cálculo da renda domiciliar. Para tornar a renda comparável entre países, converte-se a renda per capita com base em dólares pela paridade do poder de compra a preços de 2011 (PPC, série do Banco Mundial, World Development Indicators). O exercício é semelhante aos realizados por Lakner e Milanovic (2013), Niño-Zarazúa, Roope e Tarp (2014) e Anand e Segal (2015) no âmbito mundial.

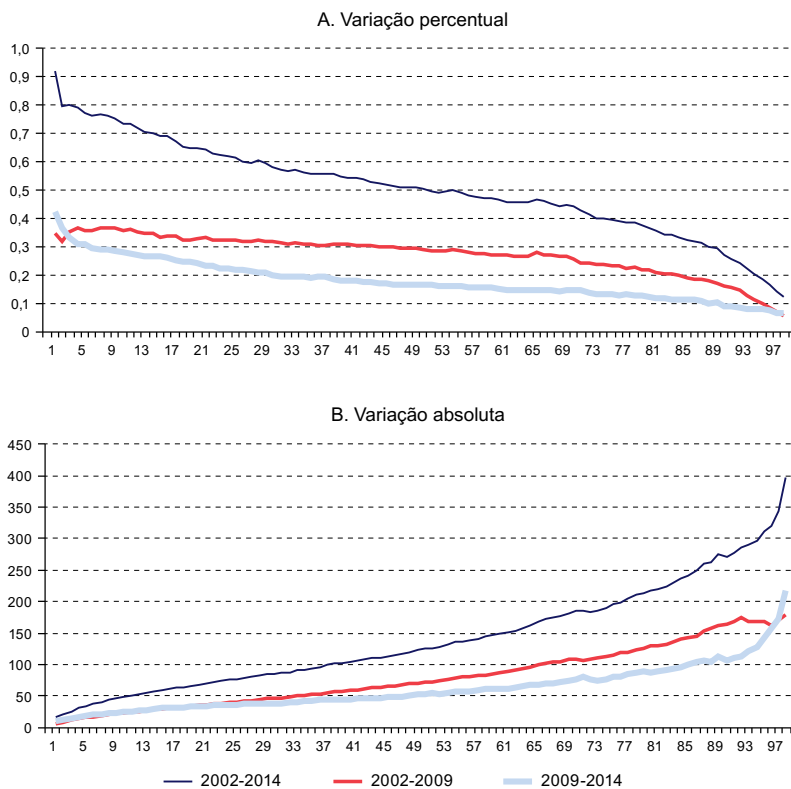
**Gráfico V.12**  
**América Latina e Caribe (16 países): coeficiente de Gini da renda per capita, com base em dólares PPC a preços de 2011, 2002-2014**



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

As variações da renda ao longo da distribuição podem ser ilustradas mediante curvas de incidência do crescimento propostas por Ravallion e Chen (2003). A maneira tradicional de considerar a variação percentual da renda por percentil é apresentada no gráfico V.13. Outra forma é considerar as variações de renda por percentis em dólares PPC de 2011, isto é, em termos absolutos. Segundo a consideração tradicional, entre 2002 e 2014 a variação percentual da renda foi positiva em todos os percentis, mas não foi uniforme em toda a distribuição, pois os percentis mais baixos apresentaram crescimentos relativos maiores.

**Gráfico V.13**  
**América Latina (16 países): variação percentual e absoluta da renda per capita, com base em dólares PPC a preços de 2011, por percentis (curvas de incidência do crescimento), 2002-2014**

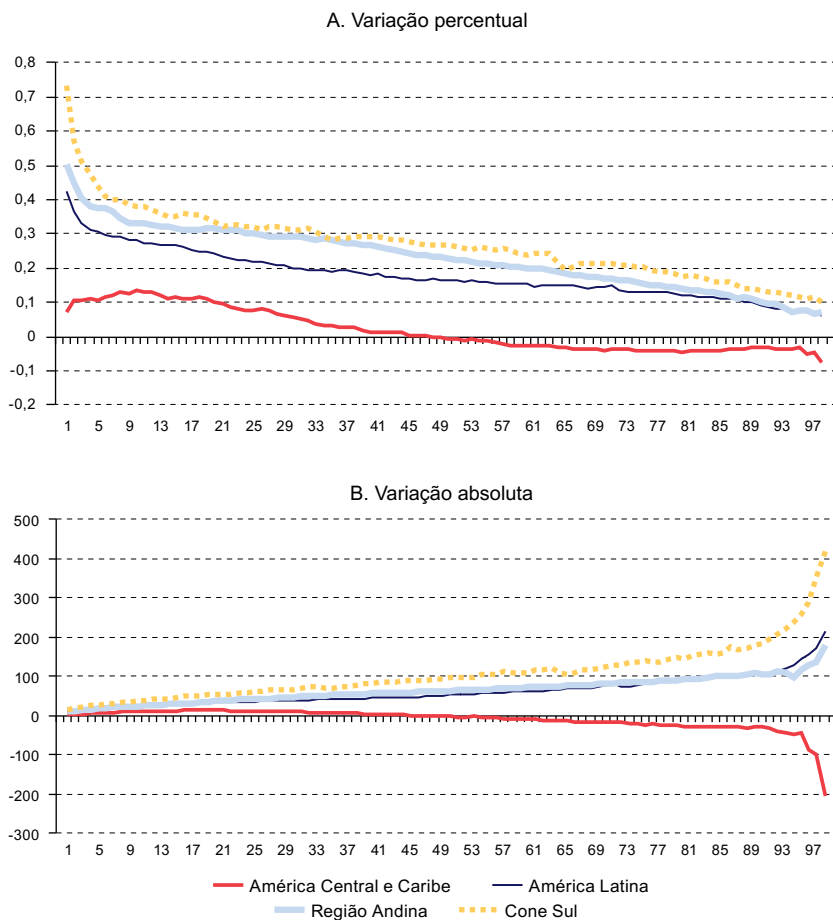


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

Os resultados não são tão favoráveis quando se analisam as curvas em termos absolutos. As variações de renda são crescentes com a distribuição de renda: os percentis mais altos tiveram um aumento significativamente maior que os mais baixos. Isso implica um aumento da desigualdade absoluta que não se observa no coeficiente de Gini, que mede a desigualdade em termos relativos (CEPAL, 2014a).

Da mesma forma que no coeficiente de Gini, as curvas de incidência do crescimento por sub-região para todo o período mostram diferenças (veja o gráfico V.14). Por um lado, a Região Andina e o Cone Sul têm altos níveis de crescimento da renda relativa de todos os percentis com uma tendência negativa. Isto mostra uma situação favorável aos mais pobres em termos relativos, com a conseqüente redução da desigualdade. Num segundo grupo encontram-se a América Central e o Caribe, com níveis de crescimento menores, mas também levemente a favor dos pobres.

**Gráfico V.14**  
**América Latina e Caribe (16 países, por sub-regiões): variação percentual e absoluta da renda per capita, com base em dólares PPC a preços de 2011, por percentis (curvas de incidência do crescimento), 2002-2014**



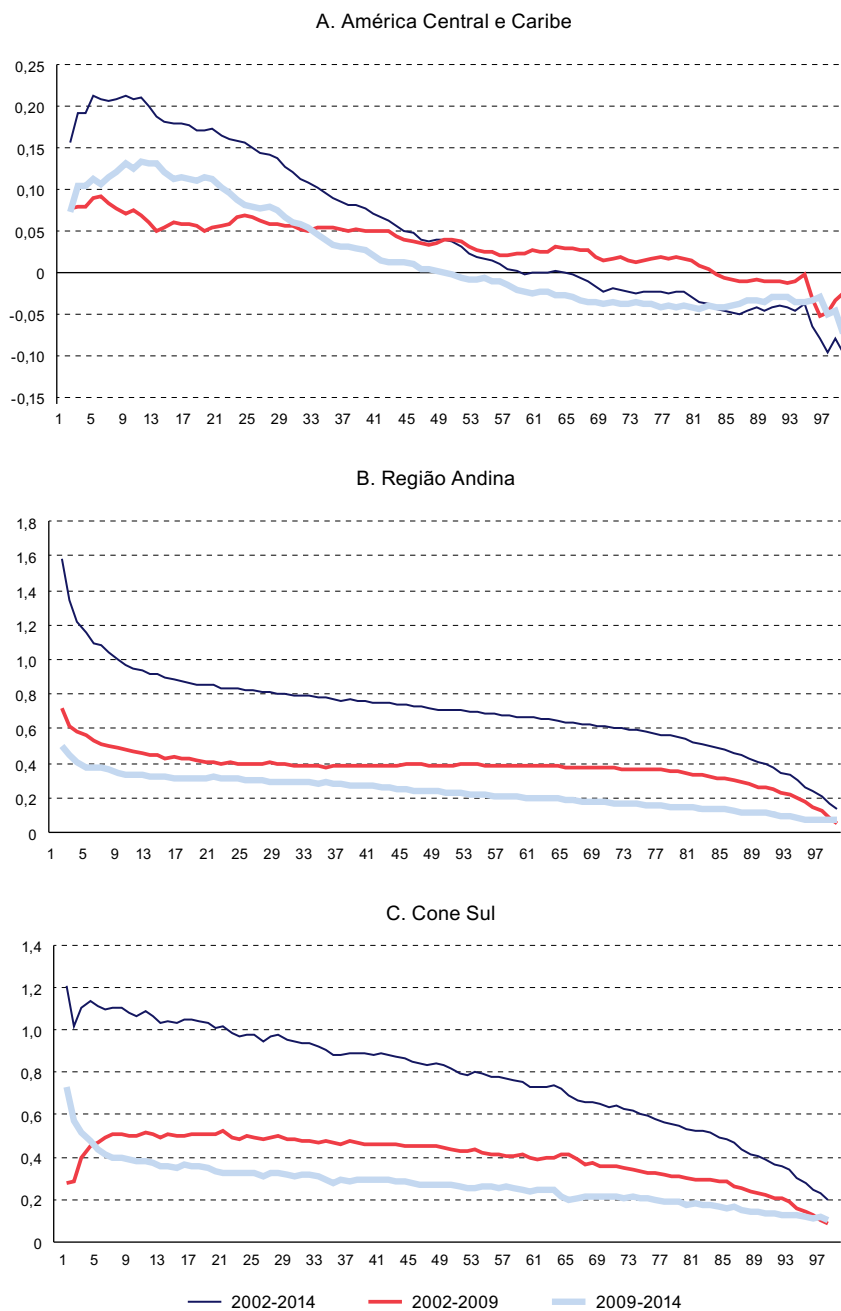
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares.

Nas curvas absolutas replica-se o que foi observado na região: as variações de renda são crescentes, salvo na América Central e no Caribe. Isto implica que os percentis mais ricos de todas as sub-regiões tiveram ganhos de renda maiores em termos absolutos do que os mais pobres, embora estas variações representem uma percentagem maior da renda dos mais pobres do que dos mais ricos.

A Região Andina apresenta os movimentos mais semelhantes entre subperíodos, embora com um nível maior no início do período (veja o gráfico V.15). Há um notável crescimento da renda média dos setores de menor renda, especialmente o primeiro decil. No Cone Sul também ocorre um grande crescimento — o maior das sub-regiões —, com um perfil igualitário, embora também haja crescimentos importantes para as camadas médias. De todo modo,

no primeiro subperíodo observa-se uma tendência claramente a favor dos pobres após o primeiro 20-quantil e também no segundo os efeitos são maiores para este grupo. A América Central e o Caribe constituem a sub-região com menor crescimento. Em ambos os subperíodos, observa-se uma tendência igualadora, embora haja uma queda na renda dos percentis mais ricos no segundo período.

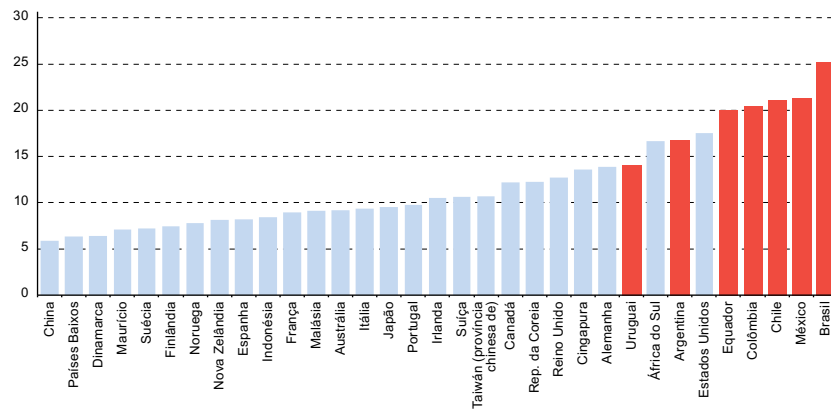
**Gráfico V.15**  
**América Latina e Caribe (por sub-regiões): variação percentual da renda per capita,**  
**com base em dólares PPC a preços de 2011, por percentis e subperíodos**  
**(curvas de incidência do crescimento), 2002-2014**



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

A análise anterior baseia-se em informações das pesquisas domiciliares. Nos últimos anos, assinalaram-se repetidamente os problemas destas fontes de dados para captar adequadamente a renda da parte alta da distribuição: os mais ricos. Para superar esta limitação, uma alternativa que ganhou importância nos últimos anos, com o impulso da linha de pesquisa de Atkinson e de Piketty, é a incorporação à análise de outras fontes de dados, especialmente os referentes a renda e riqueza provenientes dos registros fiscais das administrações tributárias. A comparação da captação da renda dos mais ricos — combinando informações de diversas fontes de dados — confirma os altos níveis de desigualdade imperantes na região (veja o gráfico V.16). No Brasil, no Chile, na Colômbia, no Equador e no México, mais de 20% da renda total se concentra no 1% mais rico, enquanto na maioria dos países desenvolvidos (exceto nos Estados Unidos) esta cifra não supera 15%.

**Gráfico V.16**  
Países selecionados: participação na renda total do 1% mais rico, em torno de 2010  
(Em percentagens)

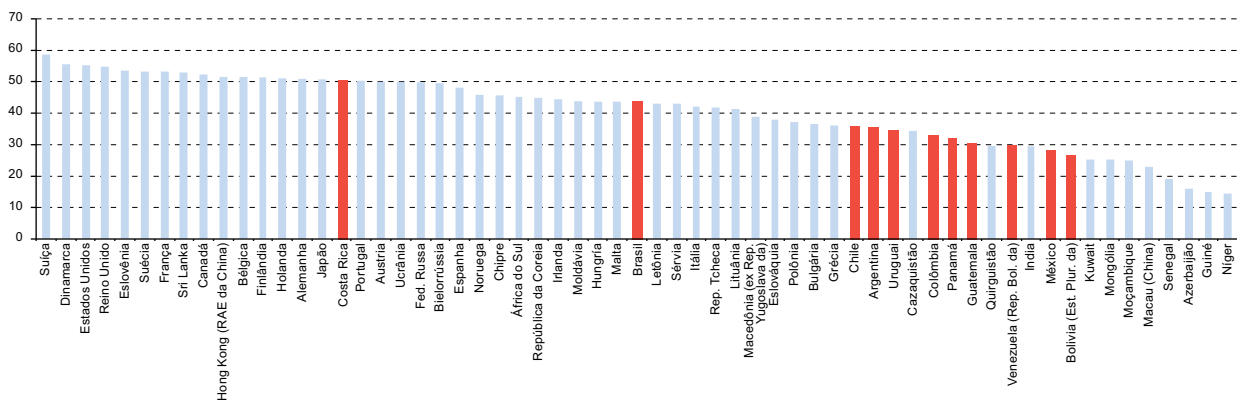


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Paris School of Economics, The World Top Incomes Database [on-line] <http://www.wid.world/>; para o Chile: T. Fairfield e M. Jorrat De Luis, “Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile”, *ICTD Working Paper*, Nº 175, 2015; para o Equador: 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.

Por último, indicadores distributivos alternativos, como o peso da massa salarial no PIB, confirmam os maiores níveis de desigualdade da região em termos funcionais. A remuneração do trabalho representa uma percentagem menor do PIB em termos gerais do que nos países desenvolvidos (veja o gráfico V.17).

**Gráfico V.17**  
Países selecionados: participação dos salários no PIB, a preços de mercado, em torno de 2010  
(Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nos dados da Divisão de Estatística das Nações Unidas.

A queda na desigualdade de renda entre os domicílios que a região experimentou na década passada, e que hoje parou, não implicou melhoras em termos da apropriação dos frutos do crescimento por parte dos trabalhadores (Abeles, Amarante e Vega, 2014). O desequilíbrio entre capital e trabalho, que pode ser visto na distribuição funcional da renda, mostra arestas não tão favoráveis da situação distributiva regional (veja o boxe V.2).

### Boxe V.2

#### A necessidade de avançar na análise da distribuição da riqueza

Os estudos distributivos costumam se concentrar na distribuição da renda ou do consumo. Na região, a tradição é a análise da renda, variável geralmente coletada nas pesquisas domiciliares. Dado que a renda e o consumo refletem fluxos de recursos, o que implica limitações, a riqueza é provavelmente o melhor indicador do acesso dos domicílios aos recursos, já que inclui a consideração dos ativos financeiros e não financeiros que podem ser comercializados no mercado. É uma variável de acervo que gera fluxos de renda e um poderoso meio de transmissão intergeracional por meio das heranças. Os países em desenvolvimento realizaram esforços para quantificar a desigualdade em termos de riqueza a partir da informação de registros tributários ou pesquisas especiais onde se destaca a posse de ativos e dívidas (pesquisas financeiras). Este tipo de pesquisa, chamada de pesquisa financeira das famílias, coleta informações sobre ativos acumulados e dívidas, além de renda e gastos. Exemplos de relativa longa data são a Survey of Consumer Finances (SCF), realizada nos Estados Unidos, e a Pesquisa Financeira das Famílias (EFF), levada a cabo na

Espanha. Essa pesquisa costuma incluir a super-representação dos domicílios de maior renda. Em muitas experiências internacionais, este procedimento foi realizado com a ajuda das autoridades tributárias, que proporcionam informações sobre a renda dos contribuintes, o que permite construir, respeitando o segredo estatístico, um quadro amostral mais preciso dos domicílios com maior renda. Com este tipo de informação é possível analisar a distribuição da riqueza e sua concentração, indo além da desigualdade de renda ou consumo. Nos países para os quais existem informações, os estudos demonstram que a distribuição da riqueza é consideravelmente mais desigual que a da renda (Davies e Shorrocks, 2000; Davies e outros, 2008; FMI, 2013). Na América Latina, estas pesquisas só foram realizadas no Chile, Colômbia e Uruguai. O avanço na coleta de informações sobre riqueza na região deve ser parte da agenda de política, pois contribuiria para a discussão da viabilidade e das margens para implementar políticas tributárias mais progressivas, incluindo a consideração de impostos sobre o capital, o patrimônio e as heranças.

**Fonte:** V. Amarante e J.P. Jiménez, "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, n° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2015.

## C. Visibilizar a brecha de gênero

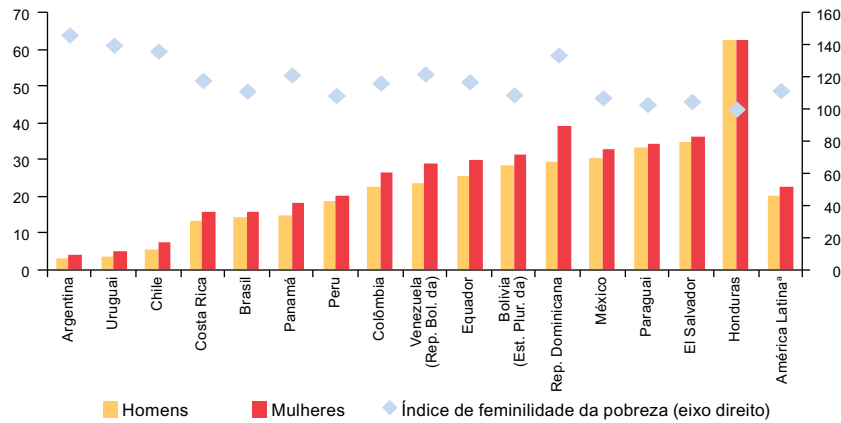
O Objetivo 5 dos ODS busca obter a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas. Este objetivo é mais amplo que o dos ODM, que se concentrava no acesso à educação e na diminuição da mortalidade materna. Entre os elementos que representam um avanço significativo, destacam-se a luta para erradicar toda forma de discriminação e o reconhecimento e valorização do trabalho de cuidado não remunerado, pois contribuem para a autonomia feminina nas esferas pública e privada.

O acesso a recursos e a eliminação das desigualdades no trabalho remunerado e não remunerado são duas variáveis fundamentais para alcançar esses objetivos. A incidência da pobreza monetária em homens e mulheres, apresentada no gráfico V.18 para 16 países da região em 2013, é uma abordagem ao tema do acesso aos recursos<sup>5</sup>.

Ainda que a pobreza seja superior entre as mulheres em todos os países, as diferenças são relativamente pequenas. O gráfico V.18 também mostra o índice de feminilidade da pobreza elaborado pela CEPAL, que apresenta o quociente entre o número de mulheres e homens pobres e os totais de população feminina e masculina. Dadas as diferenças observadas entre as mulheres e os homens no mercado de trabalho (menor participação das mulheres em geral e super-representação nos trabalhos de meio expediente e nos empregos mal remunerados), caberia esperar um maior nível de pobreza feminina, especialmente considerando a faixa etária analisada.

<sup>5</sup> Nesta seção, trabalha-se com o universo de pessoas entre 20 e 59 anos, idade produtiva e reprodutiva na qual as tensões de gênero se tornam mais fortes. Representa 88,5% dos domicílios da região, de um mínimo de 78% no Uruguai a um máximo de 93% em Honduras.

**Gráfico V.18**  
**América Latina (16 países): pessoas pobres de 20 a 59 anos,**  
**por sexo e índice de feminilidade da pobreza, 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 principal limitação encontra-se na metodologia utilizada para a medição da pobreza, que parte da agregação das rendas de todos os membros do domicílio e sua divisão entre o número de pessoas para comparar domicílios de diferentes tamanhos. Esta metodologia não leva em conta quem gera essa renda e supõe que o domicílio realiza uma distribuição equitativa da renda entre seus membros, suposição muito criticada pela economia feminista. Isto implica que não poderiam existir pessoas não pobres em domicílios pobres nem pessoas pobres em domicílios não pobres.

Em outras palavras, quando se apresentam os indicadores de pobreza para pessoas, mostra-se na realidade a percentagem de pessoas que vivem em domicílios pobres. Dado que os domicílios são compostos de forma relativamente equitativa por sexo, as diferenças nos indicadores de pobreza por sexo são muito pequenas. O exemplo mais claro é o dos casais: como se considera a renda per capita, o nível de pobreza é exatamente igual por sexo. Neste contexto, as diferenças que podem existir nos domicílios entre mulheres e homens ficam escondidas. O cerne do problema consiste em que, na medição tradicional da pobreza e da desigualdade, fundem-se as pessoas com seus domicílios, o que faz com que as situações individuais sejam praticamente impossíveis de rastrear (Ponthieux e Meurs, 2015).

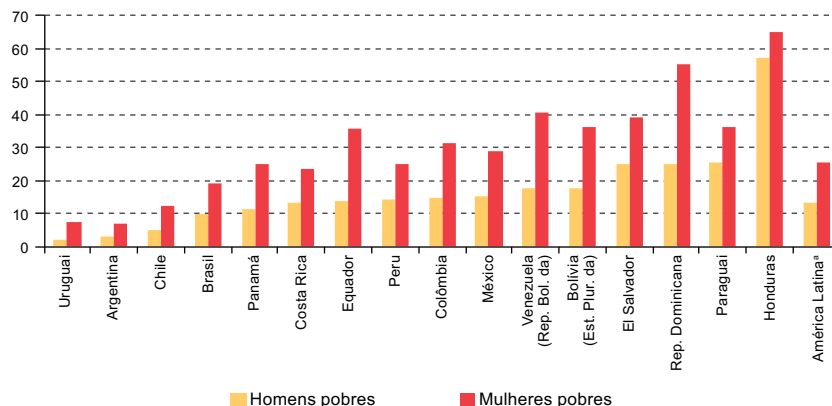
Testaram-se diversos mecanismos para corrigir este problema. Um deles é analisar as famílias chefiadas por mulheres em comparação com as chefiadas por homens. Considerando os domicílios de um só adulto, as diferenças por sexo tornam-se mais evidentes (veja o gráfico V.19)<sup>6</sup>. Em todos os países, a pobreza é mais alta entre as mulheres do que entre os homens que não compartilham o domicílio com outros adultos. Isto acontece devido a dois fatores: a menor renda recebida pelas mulheres e a composição dos domicílios. Os domicílios de um só adulto masculino geralmente são unipessoais em idade de trabalhar, enquanto os de um só adulto feminino se dividem entre monoparentais, unipessoais e estendidos em idade de trabalhar. A renda recebida por esses domicílios difere na média e no número de pessoas que devem sustentar (crianças e idosos) no caso dos monoparentais e dos estendidos.

Uma alternativa para explorar a relação entre gênero e pobreza é prescindir da hipótese de distribuição equitativa da renda nos domicílios (Ponthieux e Meurs, 2015). Calcula-se a renda pessoal como se só fosse compartilhada a renda domiciliar não proveniente do trabalho e cada indivíduo se apropriasse da renda de trabalho gerada. Este indicador mostra as brechas de gênero no acesso aos recursos, mas não reflete a realidade da divisão no domicílio dadas as limitações de informação. Os resultados devem ser analisados em termos de brechas por sexo, em vez de considerar os níveis de pobreza obtidos<sup>7</sup>.

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

<sup>7</sup> Uma limitação adicional está associada ao fato de não se levar em conta as pessoas com menos de 20 anos ou mais de 59 anos. Por isso, os níveis de pobreza global da maioria dos países são significativamente menores que os tradicionais.

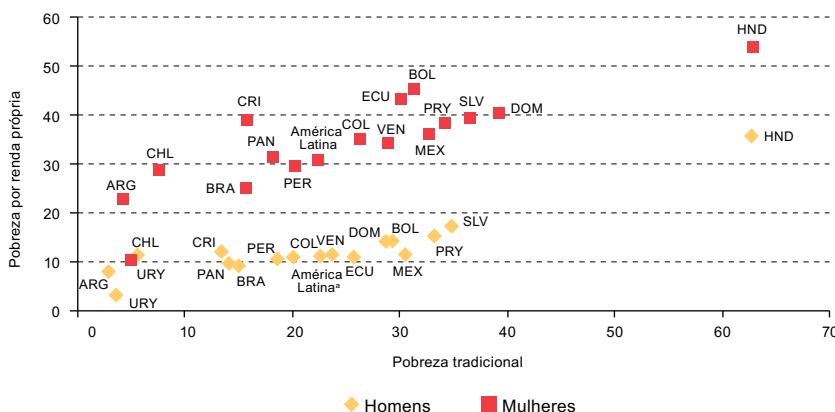
**Gráfico V.19**  
**América Latina (16 países): pessoas pobres de 20 a 59 anos, por sexo,**  
**em domicílios de um só adulto, em torno de 2013**  
*(Em percentagens)*



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

Para o cálculo, considera-se que a renda pessoal é a renda de uma pessoa a qualquer título e que as demais rendas captadas no domicílio são divididas em partes iguais entre seus membros (Meulders e O’Dorchai, 2010). Esta renda é comparada com a linha de pobreza de cada país para obter o nível de pobreza das pessoas entre 20 e 59 anos. Os resultados são apresentados no gráfico V.20, onde cada ponto representa a pobreza das mulheres e dos homens considerando esta medição e a medição tradicional baseada no critério de distribuição igual. A hipótese a respeito da distribuição de renda dentro do domicílio tem mais impacto na pobreza das mulheres do que na dos homens: na média ponderada pela população dos 16 países, segundo o cálculo alternativo, a pobreza dos homens baixaria de 20% para 11% e a das mulheres aumentaria de 22,3% para 31,1%. Em todos os países, a pobreza das mulheres seria substancialmente superior se considerarmos suas próprias rendas, enquanto a dos homens diminuiria, com exceção da Argentina e do Chile, onde a pobreza masculina aumenta levemente, e do Uruguai, onde praticamente não muda.

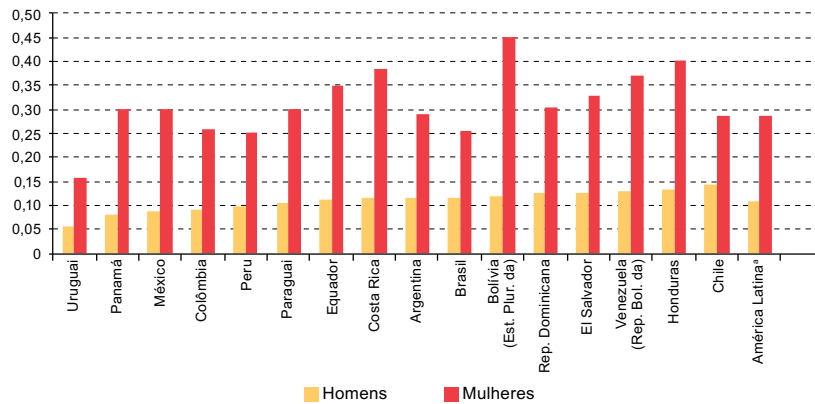
**Gráfico V.20**  
**América Latina (16 países): pessoas pobres de 20 a 59 anos, por sexo,**  
**conforme hipótese de distribuição da renda dentro do domicílio, em torno de 2013**  
*(Em percentagens)*



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

Uma primeira explicação desta diferença é que as mulheres estão super-representadas entre as pessoas que não recebem renda; por isso, correm um risco importante de serem consideradas pobres. O gráfico V.21 apresenta a porcentagem de mulheres e homens que não recebem renda própria.

**Gráfico V.21**  
**América Latina (média ponderada de 16 países): pessoas de 20 a 59 anos**  
**sem renda própria, por sexo, 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.  
 \* Média ponderada.

A porcentagem de mulheres sem renda própria é o triplo da dos homens em todos os países, o que se explica pelas diferenças na participação no mercado de trabalho. As brechas entre a renda do trabalho por sexo, que são significativas em grande parte dos países da região (CEPAL, 2014a), contribuem para este resultado. Estas brechas se entrecruzam e potencializam com as desigualdades étnicas e raciais (veja o boxe V.3).

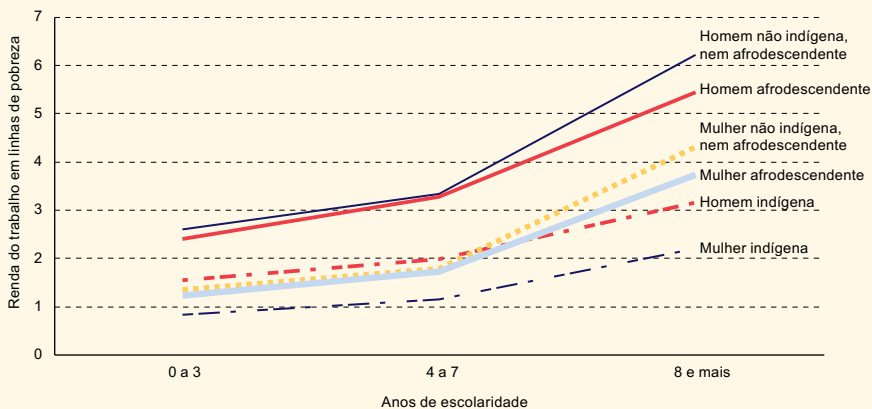
**Boxe V.3**  
**Desigualdades entrecruzadas**

As desigualdades de gênero e as desigualdades étnicas e raciais não só se somam, mas também se multiplicam, o que resulta numa especial desvantagem das mulheres afrodescendentes ou indígenas, em comparação com os homens não indígenas ou não afrodescendentes.

A CEPAL (2015b) analisou a brecha da renda do trabalho por níveis educacionais para diferentes grupos de sexo e étnico-raciais em oito países da América Latina. Nos níveis educacionais mais baixos, ser mulher implica receber uma menor remuneração que seus pares homens, sem importar o grupo étnico. No

entanto, entre mulheres e homens, a renda dos indígenas é menor que a dos afrodescendentes; por sua vez, a renda que estes recebem é inferior à de quem não é afrodescendente nem indígena. Este padrão coloca os homens não indígenas ou não afrodescendentes num extremo da escala de renda e as mulheres indígenas no outro. Entre os níveis educacionais mais altos, a condição de indígena é a mais desfavorável em termos salariais; dentro deste grupo, as mulheres se encontram em pior situação. A dispersão de renda neste nível educativo é substancialmente maior do que nos outros dois níveis.

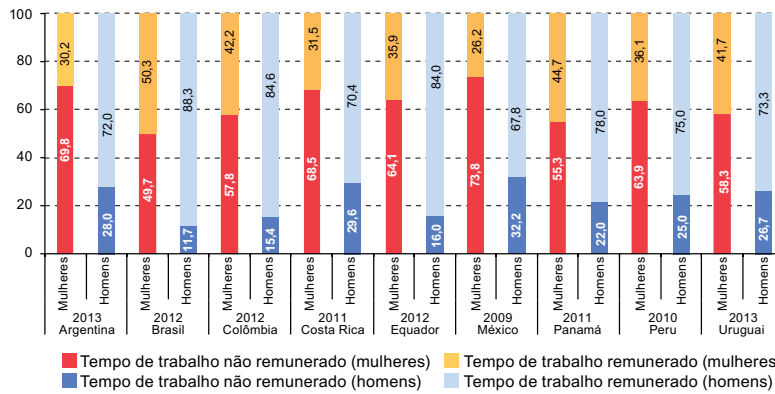
**América Latina (8 países): renda mensal média do trabalho da população indígena, afrodescendente e não indígena, segundo a escolaridade e sexo, em torno de 2011**  
*(Em múltiplos da linha de pobreza de cada país)*



**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.

Finalmente, a consideração do bem-estar das mulheres não pode se restringir à sua renda. Um elemento central para analisar as brechas de gênero no bem-estar é o uso do tempo e a distribuição do trabalho não remunerado nos domicílios. Ainda que as mulheres participem menos do mercado de trabalho, sua carga global de trabalho é maior que a dos homens. Além disso, a composição do trabalho remunerado e não remunerado é diferente entre os sexos: na média dos nove países incluídos no gráfico V.22, cerca de 40% do trabalho das mulheres é remunerado, enquanto no caso dos homens cerca de 80% é remunerado. No México, 32,2% das horas de trabalho dos homens não são remuneradas, cifra que no Brasil apenas supera 10%. As mulheres realizam a menor proporção de trabalho remunerado no primeiro país e distribuem quase equitativamente seu tempo entre trabalho remunerado e não remunerado no segundo.

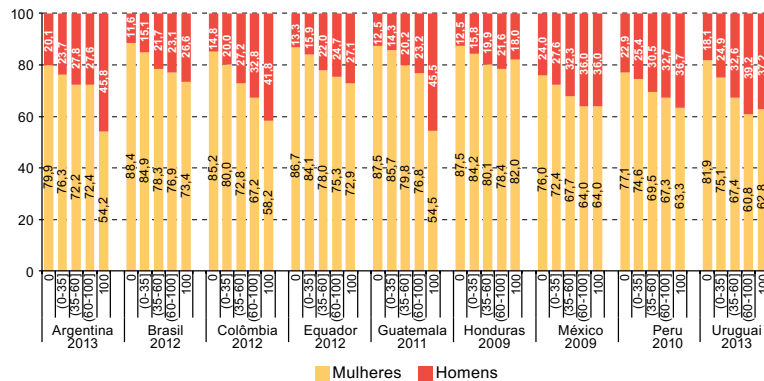
**Gráfico V.22**  
**América Latina (9 países): tempo total dedicado ao trabalho remunerado e não remunerado da população de 20 a 59 anos, por sexo, último ano disponível**  
 (Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de uso do tempo.  
**Nota:** Dados nacionais, exceto no caso da Costa Rica, onde correspondem à Grande Área Metropolitana.

A desigualdade na divisão de tarefas dentro do domicílio persiste mesmo quando se modificam suas características e a participação das mulheres no trabalho remunerado. O gráfico V.23 apresenta a distribuição das horas de trabalho não remunerado entre os casais de domicílios biparentais em função da contribuição de renda da mulher. Ainda que a relação entre a contribuição monetária e o trabalho não remunerado das mulheres seja negativa, estas sempre realizam a maior parte do trabalho não remunerado. Independente da percentagem da renda que contribuem para seus domicílios, as mulheres realizam no mínimo 60% da carga total de trabalho não remunerado do casal<sup>8</sup>.

**Gráfico V.23**  
**América Latina (9 países): trabalho não remunerado de cada cônjuge entre 20 e 59 anos em famílias biparentais, estendidas e compostas, segundo a contribuição da mulher para a renda total do domicílio, último ano disponível**  
 (Em percentagens)

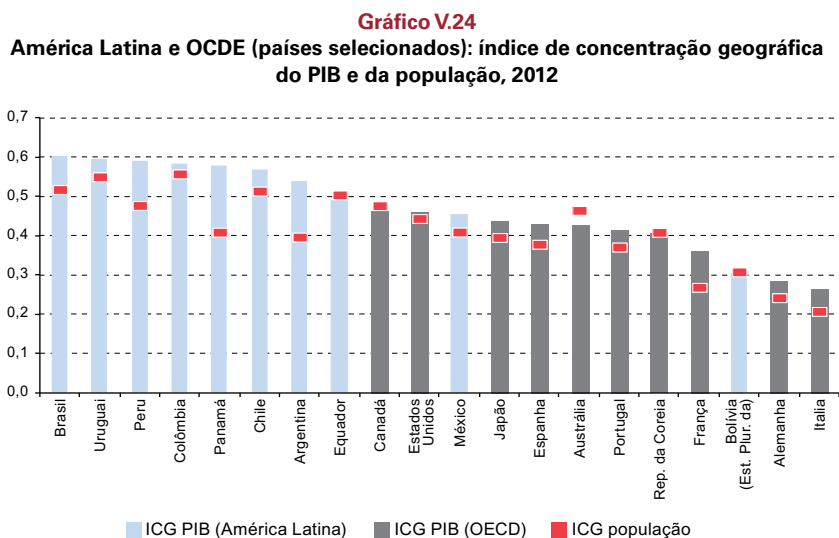


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de uso do tempo.

<sup>8</sup> Na Argentina, Colômbia, Equador e no Uruguai, quando a contribuição de renda da mulher é de 100% (mais de 60% no caso do Uruguai), a contribuição do cônjuge para o trabalho não remunerado é maior, aproximando-se de 50%. No entanto, a mulher mantém a maior carga nestes casos.

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

As desigualdades territoriais latino-americanas e caribenhas adotam duas formas. A primeira é uma grande 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 uma seleção de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostra que os níveis de concentração espacial são, em geral, muito elevados (veja o gráfico V.24)<sup>9</sup>.



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

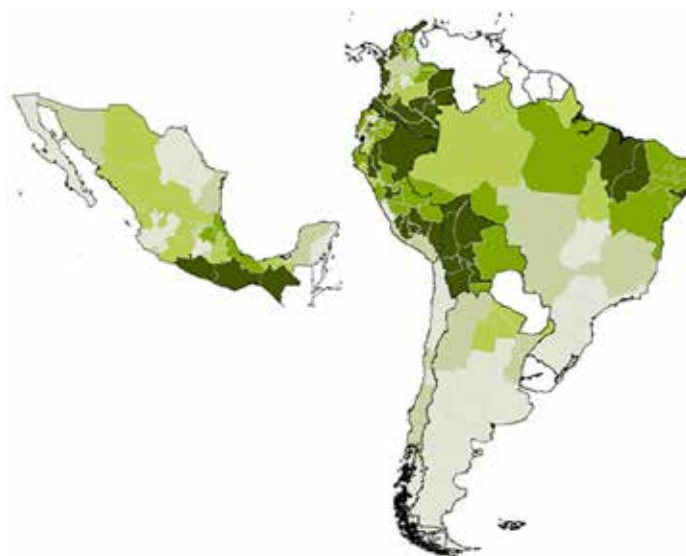
A segunda característica da região são as elevadas brechas nas condições gerais de vida da população entre territórios. Um indicador de desenvolvimento territorial estimado para oito países e 182 entidades territoriais em 2010 permitia classificar as entidades territoriais em cinco grupos, denominados 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 da Bolívia e do Peru, o Norte Grande Argentino e o Sul do Chile.

A média do 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 (veja o gráfico V.25). 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.

O tipo de organização socioespacial na América Latina e no Caribe mostra a desigualdade que afeta as condições de vida de sua população. Dada a importância do lugar de nascimento de uma pessoa em suas perspectivas de desenvolvimento, a dimensão territorial deve ser incorporada nas agendas ou estratégias nacionais.

<sup>9</sup> O índice de concentração geográfica do PIB corresponde à soma das diferenças entre a proporção de superfície e o 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.

**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/M.671), Santiago, 2015.

**Gráfico V.25**  
**América Latina (8 países e 182 entidades territoriais): brechas entre quintis de desenvolvimento territorial, 2010**

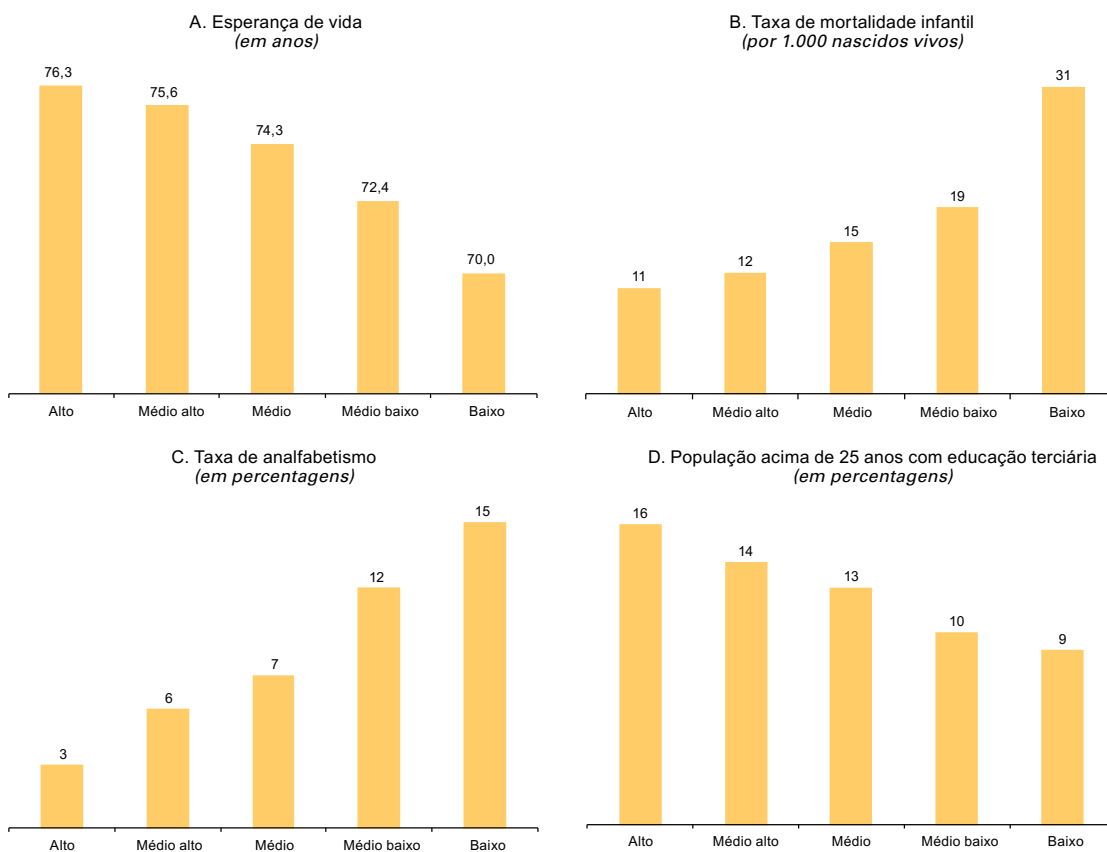
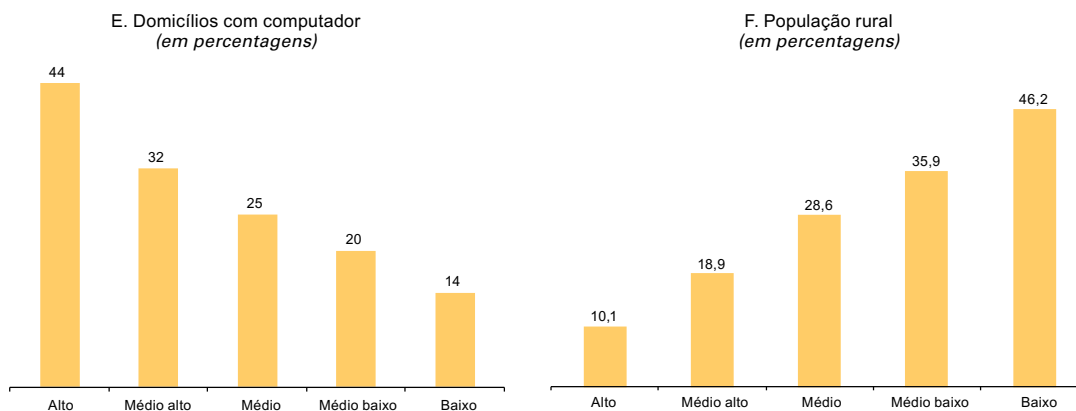


Gráfico V.25 (conclusão)



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

## E. A deterioração ambiental também aumenta a desigualdade

Uma das expressões da pobreza e da desigualdade é a maior vulnerabilidade dos pobres aos efeitos dos danos ambientais 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 Forastiere, 2010; Schoolman e Ma, 2012). Os efeitos da maior exposição se amplificam quando as condições de nutrição e saúde são subótimas, o acesso a serviços de saúde é precário, não se dispõe de capacidade financeira nem de acesso a mecanismos, como os seguros, para investir em mitigação de riscos, e não se tem acesso a reparações mediante ações judiciais (Braubach e outros, 2010; OMS, 2012). Os pobres suportam uma carga mais alta, que se expressa em doenças, custos financeiros por dias de trabalho perdidos, perda dos meios de subsistência e até mesmo morte. Estes efeitos são barreiras adicionais para a superação da pobreza e um canal de transmissão intergeracional das desigualdades econômicas e sociais.

Os maiores níveis de desigualdade fazem com que seja mais fácil externalizar os efeitos da poluição para os pobres, em vez de investir em tecnologia e gestão para solucionar ou mitigar os problemas ambientais. Quem tem a capacidade de evitar sua própria exposição aos danos ambientais o faz, por exemplo, mediante realocação (Laurent, 2013; Boyce, 1994, 2007). Desta maneira, os efeitos espaciais da desigualdade levam os pobres a uma maior proximidade das fontes de poluição. A mesma dinâmica é observada em escala internacional na mudança climática, cujos efeitos são distribuídos de forma assimétrica dentro dos países e entre eles (CEPAL, 2010b e 2014b).

A proximidade a instalações poluentes, como centros industriais ou aterros, reduz os preços dos imóveis e isto atrai as pessoas mais pobres. Além disso, as empresas têm incentivos para situar suas instalações poluentes em lugares onde o preço dos terrenos é mais baixo. Em alguns casos, locais previamente ocupados por instalações industriais foram convertidos, de maneira planejada ou mediante ocupação irregular, em áreas residenciais, sem que se resolvessem adequadamente os passivos ambientais. O desconhecimento destes passivos e seus efeitos, assim como a falta de alternativas, fazem com que os que têm menor acesso à informação e menor poder de compra fiquem mais expostos.

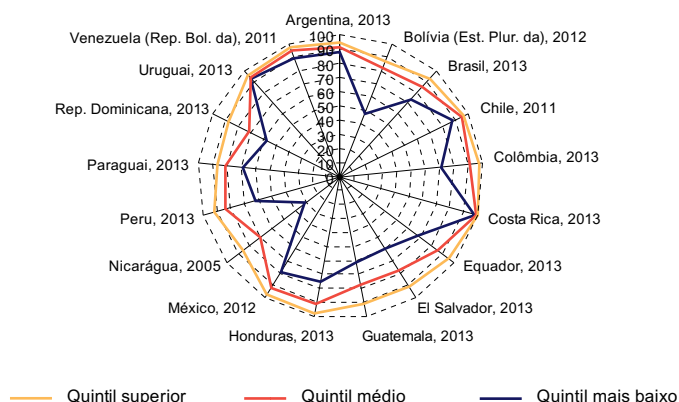
A desigualdade também afeta o equilíbrio na forma de consumir e oferecer bens e serviços como os de transporte, saúde, educação, segurança e espaços de lazer (Jáuregui, Tello Medina e Rivas García, 2012; Boyce, 2007). Em sociedades muito desiguais, os serviços para um pequeno grupo de alta renda são produzidos por empresas privadas, enquanto o setor público oferece ou subsidia serviços de menor qualidade para a maioria da população. Isto agrava problemas ambientais como os congestionamentos e a poluição. Na América Latina e no Caribe, estes problemas estão relacionados com a insuficiência de serviços básicos críticos, como transporte público e tratamento de resíduos (CEPAL, 2014b). Na medida em que os grupos com maior capacidade de pagamento e de articulação política se afastam do público, diminuem as possibilidades de melhorar esses serviços. Finalmente, as soluções cooperativas para problemas ambientais são mais difíceis de obter em situações de desigualdade e maior conflito social (Baland e Platteau, 1998).

A vinculação entre desigualdade e problemas ambientais na região é afetada por características seculares derivadas da estrutura econômica, e sua expressão institucional é a fraca capacidade do Estado com relação às normas ambientais, ao ordenamento territorial, ao investimento em bens públicos e serviços básicos e à geração de incentivos que reorientem a estrutura para padrões de produção e consumo mais sustentáveis.

Nos últimos 25 anos, a região avançou em matéria de prestação de serviços básicos, mas persistem problemas para chegar aos grupos mais pobres.

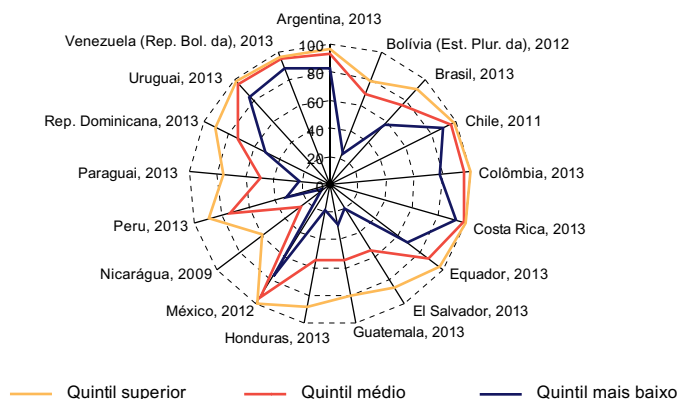
**Água e saneamento.** As doenças gastrointestinais continuam sendo uma causa de morte e perda de anos de vida saudáveis, afetam a frequência e o desempenho escolar e significam dias de trabalho perdidos. Os domicílios sem água potável estão sujeitos a custos adicionais: obter água de caminhões-pipa, efeitos negativos sobre a saúde e custos de oportunidade (como o tempo gasto para buscar água, que afeta particularmente as mulheres)<sup>10</sup>. Apesar dos avanços, em todos os países observam-se diferenças relevantes no acesso à água encanada conforme o quintil de renda (veja o gráfico V.26), da mesma forma que no acesso a serviços de saneamento (veja o gráfico V.27).

**Gráfico V.26**  
**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.27**  
**América Latina: domicílios com acesso a serviços de saneamento melhorados,**  
**por quintis de renda, em torno de 2012**  
*(Em percentagens)*

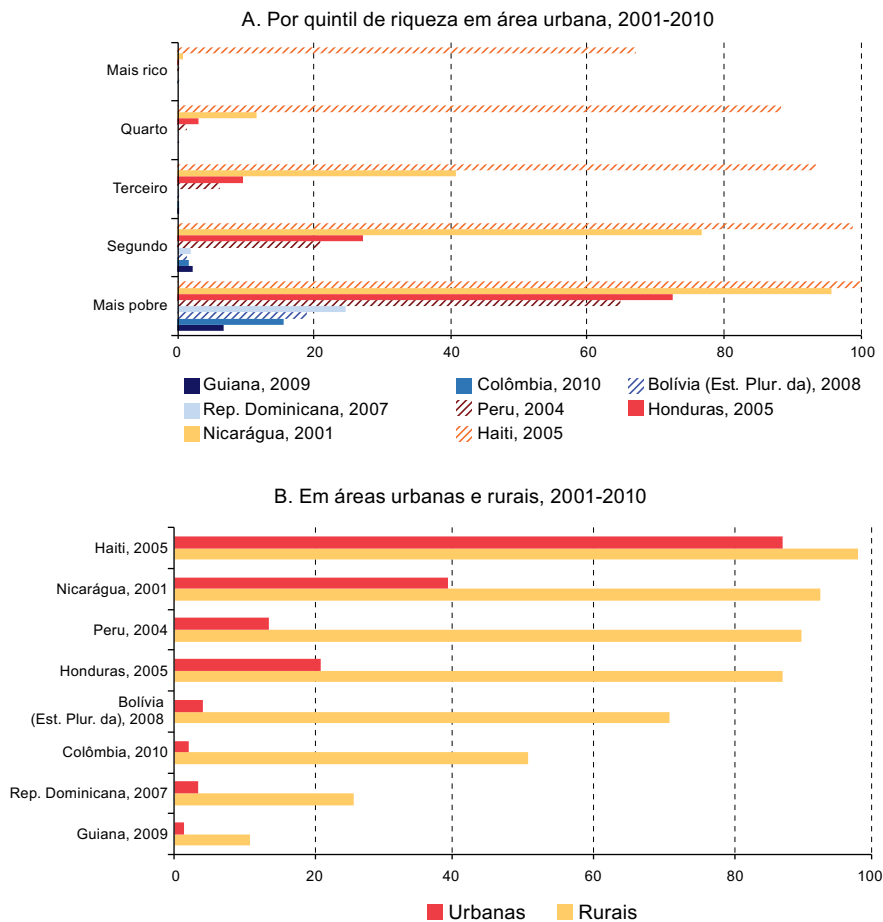


**Fonte:** Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), base de dados Sociómetro-BID, com base nas pesquisas domiciliares dos respectivos países [on-line] <http://www.iadb.org/en/research-and-data/tables,6882.html?indicator=3> [data de consulta: 17 de agosto de 2015].

<sup>10</sup> No caso da Guatemala, Lentini (2010) mostra que os gastos em abastecimento de água por caminhões-pipa ou outras alternativas são equivalentes a entre 10 e 20 vezes o custo da água encanada.

**Energia.** A falta de acesso a fontes modernas de energia significa que muitos domicílios, principalmente os mais pobres (veja o gráfico V.28A) e rurais (veja o gráfico V.28B), continuam recorrendo ao uso de combustíveis sólidos, que geram altos níveis de poluição atmosférica intradomiciliar, o que causa doenças e morte por problemas respiratórios. A busca de combustíveis como a lenha tem um alto custo de oportunidade, especialmente para as mulheres e as crianças, e impede ou restringe sua participação no mercado de trabalho ou na escola (Kozulj, 2009).

**Gráfico V.28**  
**América Latina e Caribe: domicílios sem acesso à energia**  
(Em percentagens)



**Fonte:** Organização Mundial da Saúde (OMS), Global Health Observatory Data Repository [on-line] <http://apps.who.int/gho/data/view.main.EQSOLIDFUELSRESv?lang=en> [data de consulta: 14 de agosto de 2015].

**Transporte.** As deficiências no transporte público geram sistemas urbanos ineficientes onde os setores mais ricos recorrem a veículos privados (CEPAL, 2014b), gerando congestionamentos e poluição atmosférica. Os que não podem escapar do transporte público arcam com os custos do congestionamento dentro e fora dos veículos, assim como o custo de oportunidade pelo tempo envolvido. As limitações dos sistemas de transporte público são uma barreira efetiva ao mercado de trabalho. Por outro lado, a concentração dos automóveis privados entre os mais ricos significa que esses grupos são os que mais se beneficiam dos subsídios ao consumo de combustíveis fósseis e dos investimentos em infraestrutura para a mobilidade privada (CEPAL, 2014b).

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 pela mineração, uso de pesticidas e outras atividades. Eles também são 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. Embora haja instrumentos de divisão de receita para os municípios, em termos gerais estas comunidades recebem poucos benefícios da exploração dos recursos e da terra; os esquemas de compensação dificilmente produzem meios de vida alternativos sustentáveis.

Os conflitos suscitados em torno de temas como o desmatamento, a contaminação de cursos de água, o bloqueio do acesso a recursos e os deslocamentos forçados evidenciam o descumprimento e as falhas na legislação ambiental e processos inadequados de avaliação do impacto (OCMAL, 2015)<sup>11</sup>. Os conflitos refletem também a grande diversidade cultural da região, particularmente na relação dos povos indígenas com o meio ambiente. Essa diversidade, avaliada pelo documento final da Conferência das Nações Unidas Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), intitulado “O futuro que queremos”, contrasta com a carência de espaços de interlocução para evitar esses conflitos.

Quanto à saúde ocupacional, dois dos setores mais perigosos para os trabalhadores são a agricultura e a mineração. Aproximadamente 16% da força de trabalho da região e 54% da força de trabalho localizada na zona rural concentram-se na agricultura. A exposição a pesticidas pode provocar intoxicação aguda e, caso seja contínua, danos permanentes ao sistema nervoso periférico. Na mineração, os trabalhadores estão sujeitos, entre outras coisas, a contrair doenças (pneumoconiose, silicose e asbestose), intoxicação por chumbo e arsênico e bioacumulação de mercúrio. Estes riscos são maiores na pequena mineração e na mineração ilegal, duas atividades que carecem de medidas preventivas. Outras atividades produtivas que geram desigualdade ambiental são as indústrias pesadas e da construção, onde muitas empresas pequenas não têm capacidade para enfrentar os custos de gestão da saúde e da segurança do trabalho. Um caso extremo na área urbana é o das pessoas que obtêm seu sustento de maneira informal nos lixões (IPEA, 2013).

O Quinto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas indica que, no âmbito mundial, as pessoas mais vulneráveis são as que sofrem marginalização social, econômica, cultural, política ou institucional (IPCC, 2014). Há evidências de que a mudança climática terá grande impacto nas populações e economias da região (CEPAL, 2010b; CEPAL, 2014b). Destacam-se a maior frequência e intensidade de fenômenos extremos, os efeitos negativos na agropecuária e na pesca, as mudanças nos padrões de doenças (aumento da malária, da dengue, das infecções respiratórias agudas e das doenças diarreicas), o aumento dos fluxos migratórios e a maior instabilidade na disponibilidade de água.

Os efeitos da mudança climática afetarão 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 têm mais dificuldade para se recuperar das perdas; assim, esses desastres têm efeitos de longo prazo na saúde, na educação, na nutrição e na produtividade e contribuem para a persistência da pobreza e da desigualdade.

## F. As brechas estruturais nas economias do Caribe

Da mesma forma que nos outros países da região, as brechas estruturais restringem o desenvolvimento dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento: sua base produtiva e exportadora é pouco diversificada, tem fracos encadeamentos e é pouco inovadora (o gasto em pesquisa e desenvolvimento equivale somente a 0,13% do PIB). A estas limitações agregam-se problemas sociais, como a elevada mortalidade materna, a disseminação do HIV (a maior depois da África), grandes taxas de desemprego e taxas de desemprego feminino que são o dobro das 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.

Há mais de três décadas, muitos dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe, em particular os membros da Organização de Estados do Caribe Oriental (OECS), têm grandes necessidades de financiamento,

<sup>11</sup> Algumas organizações mantêm registros dos conflitos. Por exemplo, o Observatório Latino-Americano de Conflitos Ambientais [on-line] <http://www.olca.cl>; o Observatório de Conflitos de Mineração da América Latina (OCMAL) [on-line] [http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal\\_db/](http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/); o “Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil” [on-line] <http://www.conflictoambiental.icict.fiocruz.br/>; e Conflitos da água [on-line] [Worldwater.org/conflict](http://Worldwater.org/conflict).

devido aos déficits em conta corrente crônicos e elevados (14% do PIB regional em 2013), acompanhados de desequilíbrios fiscais (-3,5% no período 2000-2015). Este duplo desequilíbrio é explicado, em grande parte, pela baixa competitividade de suas economias, que não podem aproveitar economias de escala e de alcance, o que limita a capacidade de melhorar a qualidade de seus produtos e diversificá-los e se adaptar à demanda externa e ao ambiente internacional. A crescente liberalização do comércio e das finanças internacionais diluiu seu acesso preferencial aos mercados desenvolvidos (90% de suas exportações de bens são comercializadas sob acordos preferenciais), o que aumenta sua vulnerabilidade às mudanças nos mercados externos.

Os déficits nas contas corrente e fiscal também podem ser explicados pelos aumentos nos gastos de capital devidos, por um lado, ao papel assumido pelo governo no estímulo da demanda agregada diante da deficiência do setor privado e, por outro, aos custos de reconstrução e recuperação dos danos causados pelos frequentes desastres naturais. Em várias economias do Caribe, os persistentes desequilíbrios nas contas externas e internas se traduziram numa acumulação insustentável de dívida externa, o que deu lugar a importantes necessidades de financiamento. Apesar de seu fraco desempenho econômico e social, e do menor acesso ao financiamento concessional entre 2000 e 2010, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe começam a deixar de cumprir os critérios de elegibilidade da assistência oficial para o desenvolvimento (graduação) devido à sua condição de países de renda média-alta ou alta (veja o quadro V.1)<sup>12</sup>.

**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) (em dólares correntes)
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
Trinidad 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, Porto Espanha, junho de 2015, inédito.

<sup>a</sup> O índice de conectividade do transporte marítimo de linha (*Liner Shipping Connectivity Index* (LSCI)) da UNCTAD reflete o grau de conectividade dos países com as 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 o número de empresas que administram embarcações com contêineres nos portos de um país. O valor máximo deste índice é 100.

Outros fluxos financeiros, como os do investimento estrangeiro direto, são menos estáveis e mais pró-cíclicos do que o esperado. Essas receitas, que chegaram a um máximo de 6,5 bilhões de dólares em 2008, diminuíram para 1,2 bilhão de dólares em 2012. Os investimentos em economias pequenas com fortes restrições estruturais são especialmente arriscados, o que dificulta o acesso e aumenta o custo do financiamento mediante o mercado de capitais.

<sup>12</sup> No período 1971-2013, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe registraram uma taxa de crescimento média inferior às médias da América Latina, de outras economias em desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos. Sua taxa foi de 2% frente a 3,6% nos países menos desenvolvidos (CEPAL, 2015c).

A insularidade leva os pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe a pagarem maiores custos de transporte por unidade de bens comercializados do que outros países, o que dificulta a conectividade. Os custos logísticos (uma variável substitutiva dos custos de conectividade) no Caribe são o dobro da média mundial (Mesquita Moreira, Volpe e Blyde, 2008). Estes custos resultam de níveis insuficientes de investimento e manutenção, assim como de ineficiências operacionais (CEPAL, 2015c). Pelos mesmos motivos, os custos de energia em algumas de suas economias estão entre os mais elevados do mundo. A falta de conectividade física e digital restringe o desenvolvimento de atividades produtivas, como a agricultura e as manufaturas, que dependem de insumos importados, e debilita sua estreita base exportadora.

Por último, a posição geográfica de grande parte dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe os torna particularmente vulneráveis aos efeitos da mudança climática. Esta região é uma das mais expostas aos desastres naturais: entre 1990 e 2014 foram registrados 328 desastres (13 por ano). Estes eventos produzem danos consideráveis nos setores produtivos e atrasos no crescimento e no bem-estar das populações afetadas, pois os setores mais vulneráveis (agricultura e turismo) geram 76% do PIB da região e grande parte do emprego.

Os desastres naturais implicam não só elevados custos de reconstrução, mas também gastos associados à sua prevenção e mitigação para reduzir o risco e a exposição a futuras catástrofes. Os riscos enfrentados pelo Caribe devido à mudança climática incluem a possibilidade de maior recorrência e intensidade dos furacões, elevação do nível do mar, degradação dos recifes de corais e dos ecossistemas marinhos e grandes inundações em áreas costeiras. Este problema é especialmente grave, pois mais da metade da população vive a menos de 1,5 quilômetro da costa, ao mesmo tempo em que uma parte importante vive em assentamentos informais, alguns dos quais encontram-se abaixo do nível do mar.

Este panorama exige a solidariedade da América Latina com o Caribe, conforme detalhado no capítulo VI.

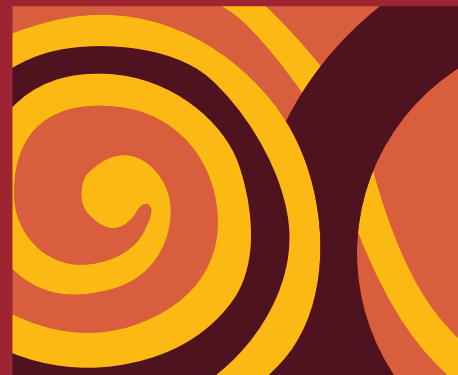
## Bibliografia

- Abeles, M., V. Amarante e D. Vega (2014), “Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010”, *Revista CEPAL*, Nº 114 (LC/G.2629-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Amarante, V., M. Galván e X. Mancero (2015), “Desigualdad en América Latina: una medición global”, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Anand, S. e P. Segal (2015), “The global distribution of income”, *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson e F. Bourguignon, vol. 2.
- Baland, J. M. e J.P. Platteau (1998), “Wealth inequality and efficiency in the Commons. Part II: the regulated case”, *Oxford Economic Papers*, vol. 50, Nº 1.
- Boyce, J. K. (2007), “Is inequality bad for the environment?”, *Working Paper Series*, Nº 135, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- (1994), “Inequality as a cause of environmental degradation”, *Ecological Economics*, vol. 11, Nº 3.
- Braubach, M. e outros (2010), “On the way to Parma: understanding and addressing the influence that social inequities have on environmental health”, *The European Journal of Public Health*, vol. 20, Nº 1.
- Calderón, C. e L. Servén (2010), “Infrastructure in Latin America”, *World Bank Policy Research Working Paper*, Nº 5317, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Campos, R., E. Chávez e G. Esquivel (2014), “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, Câmara de Deputados.
- Cano, L. (2014), “Income mobility in Ecuador: New evidence from individual income tax returns”, *UNU-WIDER Working Paper series*, Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER).
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2015a), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2015: pactos para la igualdad territorial* (LCW.671), Santiago.
- (2015b), *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.

- (2015c), “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 de desenvolvimento pós-2015, Port of Spain, junho [on-line] <https://unite.un.org/events/sites/unite.un.org/events/files/Final%20Paper%20on%20SDGs%20for%20the%20Caribbean.pdf>.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos. Síntesis 2014* (LC/L.3895), Santiago.
- (2014c), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), 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.
- (2010c), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- Davies, J.B. e A.F. Shorrocks (2000), “The distribution of wealth”, *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson e F. Bourguignon, vol. 1.
- Davies, J.B. e outros (2008), “The world distribution of household wealth”, *Discussion Paper*, N° 2008/03, Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER), Universidade das Nações Unidas.
- Downey, L. (2005), “Assessing environmental inequality: how the conclusions we draw vary according to the definitions we employ”, *Sociological Spectrum*, vol. 25, N° 3.
- Fairfield, T. e M. Jorratt De Luis (2015), “Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile”, *ICTD Working Paper*, N° 17.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2013), (2013), “Taxing times”, *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C., outubro.
- IPCC (Grupo Intergovernamental de Peritos sobre Mudança Climática) (2014), *Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas*, Genebra, Organização Meteorológica Mundial.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2013), *Situação Social das Catadoras e dos Catadores de Material Reciclável e Reutilizável – Brasil* [on-line] [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao\\_social/131219\\_relatorio\\_situacaosocial\\_mat\\_reciclavél\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/131219_relatorio_situacaosocial_mat_reciclavél_brasil.pdf).
- Jáuregui Nolen, E., D. Tello Medina e P. Rivas García (2012), “Desigualdad y política ambiental en México”, *Economía Mexicana. Nueva época*, vol. 21, N° 2.
- Jiménez, J. P. e V. Tromben (2006), “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe” *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G. 2323-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Kosacoff, B. e S. Campanario (2007), “La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina”, *Documentos de Proyecto*, N° 16 (LC/W.16), 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).
- Lakner, C. e B. Milanovic (2013), “Global income distribution: From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6719, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Laurent, E. (2013), “Inequality as pollution, pollution as inequality: the social-ecological nexus”, *Working Paper*, Stanford Center on Poverty and Inequality.
- Lentini, E. (2010), “Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito”, *Documentos de Proyecto*, N° 335 (LC/W.335), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- 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.
- McKinsey (2013), “Infrastructure productivity: How to save \$1 trillion a year”, McKinsey Global Institute [on-line] [http://www.mckinsey.com/insights/engineering\\_construction/infrastructure\\_productivity](http://www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity).
- 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).

- Mesquita Moreira, M., C. Volpe e J. Blyde (2008), *Unclogging the Arteries: The Impact of Transport Costs on Latin American and Caribbean Trade*, Special Report on Integration and Trade, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Meulders, D. e S. O'Dorchai (2010), "Revisiting poverty measures towards individualization", *Resarch Series Working Papers*, Nº 10-03.RS, Département d'économie appliqué, Université Libre de Bruxelles.
- Nações Unidas (2015), *Informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/68/970)*, Nova York.
- Niño-Zarazúa, M., L. Roope e F. Tarp (2014), "Global interpersonal inequality: Trends and measurement", *UNU-WIDER Research Paper*, Nº 2014/004, Instituto Mundial de Pesquisas de Economia do Desenvolvimento (WIDER), Universidade das Nações Unidas.
- Ocampo, J. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, Nº 104 (LC/G.2498-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- OCMAL (Observatório de Conflitos de Mineração na América Latina) (2015), *Conflictos mineros en América Latina: extracción, saqueo y agresión. Estado de la situación en 2014*.
- OMS (Organização Mundial da Saúde) (2012), *Environmental Health Inequalities in Europe*, WHO Europe Assessment Report, Escritório Regional da OMS para a Europa.
- Perrotti, D. e R. Sánchez (2011), "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, Nº 153 (LC/L.3342), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Cidade do México, Fondo de Cultura Económica.
- Platteau, J. P. e J.M. Baland (1998), "Impartible inheritance versus equal division: a comparative perspective centered on Europe and Subsaharan Africa", *Working Papers*, Nº 209, Notre-Dame de la Paix, Sciences Economiques et Sociales.
- Ponthieux, S., e D. Meurs (2015), "Gender inequality", *Handbook of Income Distribution*, A. Atkinson y F. Bourguignon, vol. 2.
- Ravallion, M. e S. Chen (2003), "Measuring pro-poor growth", *Economics Letters*, vol. 78, Nº 1.
- Schoolman, E. e C. Ma (2012), "Migration, class and environmental inequality: Exposure to pollution in China's Jiangsu Province", *Ecological Economics*, vol. 75(2012).
- Sinnott, E., J. Nash e A. De la Torre (2010), *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: beyond booms and busts?*, Washington, D.C., World Bank Publications.
- Souza, P. H.G.F., M. Medeiros e F. Ávila de Castro (2015), "Top incomes in Brazil: Preliminary results", *Economics Bulletin*, vol. 35, Nº 2.
- Székely, M. e P. Mendoza (2015), "Is the decline in inequality in Latin America here to stay?", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 16, Nº 3.





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

- A. Governança para criar bens públicos globais
  - B. Consolidar a contribuição regional
  - C. Políticas nacionais para a mudança estrutural progressiva
  - D. Conclusão: rumo ao grande impulso ambiental
- Bibliografia



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

Para atingir os objetivos de uma agenda com horizonte em 2030 focada na igualdade é preciso modificar o estilo de desenvolvimento e a implementação de políticas econômicas, industriais, sociais e ambientais que devem estar alinhadas com a mudança estrutural progressiva. Neste novo paradigma, as instituições e as políticas públicas se articulam em torno de um grande impulso ambiental transformador da estrutura produtiva, que complemente a incorporação de progresso técnico, sustentabilidade e igualdade. Esta é a base para um aumento dos empregos de qualidade e da produtividade, que ampliaria e tornaria sustentáveis mais e melhores políticas sociais. Embora não exista um modelo único para materializar esta visão, pois implica transformações determinadas pelas especificidades de cada país e sub-região, este capítulo propõe orientações gerais que podem guiar as estratégias e as políticas de longo prazo.

Um elemento essencial da mudança estrutural progressiva consiste em acelerar a acumulação de capital, pois o investimento de hoje explica a estrutura produtiva de amanhã e é o principal instrumento da transformação produtiva, da ampliação das capacidades tecnológicas e da redefinição do estilo de desenvolvimento.

A mudança estrutural progressiva não é resultado das forças espontâneas do mercado; requer políticas industriais de estímulo a setores dinâmicos, com eficiências keynesiana e schumpeteriana, que sigam trajetórias de baixo carbono e se articulem para frente e para trás de modo que sua expansão puxe o conjunto da economia. Como ressaltamos no capítulo I, a crise ambiental, embora seja a maior falha de mercado de todos os tempos, também abre oportunidades para as políticas industriais e tecnológicas com foco na sustentabilidade. Construir capacidades e desenvolver instituições e políticas em torno de um grande impulso ambiental oferece oportunidades de aprendizagem com um grande potencial de transformação econômica. Estas oportunidades se estendem ao plano social, pois requerem a plena incorporação da sociedade à construção de capacidades, o que supõe a extensão universal do direito de acesso a bens e serviços públicos, como a educação e a saúde, e da proteção social em contextos nos quais o progresso técnico redefine constantemente as oportunidades de trabalho.

Em todo o mundo há uma crescente aceitação do princípio de universalidade nas políticas sociais, congruente com um enfoque de direitos e uma maior conscientização acerca da centralidade de políticas industriais e tecnológicas cada vez mais articuladas com a sustentabilidade. Além disso, avança-se numa discussão mais profunda das políticas macroeconômicas orientadas ao desenvolvimento, inclusive a necessidade de regular efetivamente os mercados financeiros.

Tudo isto implica a coordenação entre os diversos âmbitos de intervenção pública, bem como a participação de todos os atores, inclusive as empresas e a sociedade civil. Ao mesmo tempo, supõe lidar com a economia política dos interesses que historicamente dificultaram este tipo de transformação na região. De modo a atingir os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, será preciso superar uma realidade socioeconômica e política marcada por tensões e contradições. Estas apresentam desafios em diversos níveis: a redução das assimetrias de poder na governança global das esferas monetária, financeira, comercial, tecnológica e ambiental; a coordenação institucional dentro dos países e entre eles; o desenvolvimento de cadeias produtivas em modelos

de baixo carbono, baseadas em redes de subcontratação que deem lugar a uma real integração regional; e a consolidação de coalizões sociais que estimulem uma adesão amplamente majoritária.

A implementação e concretização da Agenda 2030 requer uma atuação em três âmbitos: 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. As propostas de políticas para cada um desses âmbitos encontram-se resumidas no quadro VI.1 e são analisadas nas próximas seções deste capítulo.

**Quadro VI.1****Propostas de políticas para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**

<b>Âmbito</b>	<b>Políticas</b>
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

A consecução dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável implica uma ampla mobilização de recursos e a realização de mudanças na arquitetura financeira mundial, regional e nacional que reorientem o processo de globalização, promovam a estabilidade financeira, melhorem a governança das instituições financeiras multilaterais —assimétrica na representação e participação das economias emergentes e dos países de renda média— e ampliem sua capacidade de canalizar recursos para o financiamento do desenvolvimento e redirecionar o investimento para atividades de baixo carbono.

A arquitetura financeira internacional não pôde prevenir e suavizar o ciclo econômico, em particular depois da crise financeira mundial. A ineludível necessidade de reformar a governança das instituições financeiras de Bretton Woods, que surgiu com maior força no período da crise financeira mundial, se traduziu em um conjunto de medidas: i) o aumento dos níveis de capitalização e a alteração e flexibilização das condições para concessão de financiamento pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial; ii) a implantação de mecanismos adicionais de provisão de liquidez mediante uma maior cooperação entre os bancos centrais; iii) a criação do Conselho de Estabilidade Financeira, em 2009, que substituiu (com um mandato ampliado) o Foro sobre Estabilidade Financeira; iv) atribuição de maior prioridade à regulamentação financeira, expedindo normas de alcance nacional, regional ou mundial, o que revitalizou o debate sobre a regulação dos fluxos de capital<sup>1</sup>.

Apesar das boas intenções, essas ações foram limitadas e, em alguns casos, se dilataram no tempo, como o exemplifica a falta de liderança e resposta efetiva do Grupo dos Vinte (G-20). Este grupo chegou a ser o principal foro de cooperação internacional depois da crise financeira mundial, mas perdeu liderança ante a crise da zona do euro, o contínuo crescimento do setor financeiro, a crescente volatilidade dos mercados financeiros e dos preços dos produtos primários e a assimetria das posturas de política monetária nos Estados Unidos e na Europa.

A necessidade de acelerar as reformas pendentes na governança das instituições de Bretton Woods, que a comunidade internacional reclama há anos para dar mais voz e voto aos países emergentes com crescente peso na economia mundial, deu lugar ao acordo dos chamados BRICS (Brasil, Federação Russa, Índia, China e África do Sul) em virtude do qual foram criadas duas novas instituições financeiras multilaterais: o Novo Banco de Desenvolvimento e um fundo de reservas (*Contingency Reserve Arrangement* - CRA). Como parte desta tendência, o FMI anunciou a incorporação do yuan na cesta de moedas que compõem os direitos especiais de saque (DES). A isto deve-se acrescentar a aprovação pelo Governo dos Estados Unidos da reforma no sistema de cotas do FMI proposta em 2010, que permite o aumento das cotas para seus 188 países-membros e a realocação de parte das cotas para as economias emergentes e em desenvolvimento. Esta reforma atribui um maior poder de decisão e voto a algumas das maiores economias emergentes e em desenvolvimento (Brasil, China, Índia e Rússia), que passam a situar-se entre os dez principais membros do FMI.

Estes avanços, junto com o debate atual sobre a governança, dão maior destaque ao papel que os países em desenvolvimento e suas instituições podem desempenhar na reforma da arquitetura financeira internacional. Não obstante, continua sendo necessária uma maior representatividade e participação efetiva dos países emergentes nas discussões 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 desfruta 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. Os países médios e, sobretudo, os menores, que são mais vulneráveis aos vaivéns e ao impacto dos fluxos financeiros, têm pouca voz e voto nessas instituições. Inclusive a participação e o direito a voto de algumas das economias maiores ainda não são totalmente proporcionais a seu peso econômico e político. Embora o peso das economias emergentes e dos países em desenvolvimento no PIB mundial seja igual ao dos países desenvolvidos, os primeiros têm somente 42,4% das cotas e 44,8% dos direitos de voto no FMI, enquanto as economias avançadas têm 57,6% e 55,2%, respectivamente. Além disso, estas cotas não eliminam o direito de veto implícito que têm os Estados Unidos, ao contar com uma participação de 16% numa governança que exige 85% dos votos para aprovar mudanças importantes. Embora as reformas recentes apontem na direção correta, elas devem ser aprofundadas.

Uma melhor governança do sistema implica que outras instituições globais, com elevada representatividade e legitimidade, como as Nações Unidas, desempenhem um papel mais destacado, consideração também válida para outras organizações com experiência técnica e ampla aceitação por parte dos países, como as de âmbito regional e sub-regional. Nesta lógica, as instituições financeiras regionais devem complementar as instituições

<sup>1</sup> Um exemplo destacado de regulação financeira mundial é o acordo de Basileia III (setembro de 2010), baseado em normas mais estritas que o de Basileia II (2004) e que deve começar a operar a partir de 2016 e entrar plenamente em vigor em janeiro de 2019. Os acordos de Basileia referem-se às normas de capital regulatório estabelecidas pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (CBSB), que fomentam a estabilidade financeira e evitam a arbitragem regulatória entre países. O acordo de Basileia III contempla a inclusão de indicadores adicionais de liquidez e solvência para avaliar a situação financeira das instituições bancárias.

mundiais numa estrutura de cooperação em vários níveis que responda ao princípio de subsidiariedade. Uma maior presença das economias em desenvolvimento nos foros globais deve procurar reduzir a instabilidade financeira e os desequilíbrios na economia mundial.

A forte integração dos países da região no sistema financeiro mundial implica sua maior exposição às mudanças que ocorrem nas formas e na disponibilidade do financiamento externo, inclusive as flutuações das taxas de juros internacionais, e explica sua volatilidade macroeconômica. Esta é prejudicial para o desenvolvimento, pois reduz o horizonte de planejamento dos agentes econômicos e diminui o investimento produtivo, sobretudo em atividades de alto risco. Um problema importante que o sistema financeiro internacional enfrenta é a dificuldade de mobilizar recursos para um desenvolvimento inclusivo e sustentável, e sua propensão a canalizá-los preferencialmente para o crescimento do próprio sistema financeiro. O aumento exponencial do tamanho do setor financeiro e seus instrumentos na última década gerou uma complexa rede de externalidades macroeconômicas cujas consequências últimas são difíceis de prever.

A mobilização de recursos para o desenvolvimento também é obstaculizada pela magnitude dos fluxos ilícitos que saem dos países em desenvolvimento e pelos grandes estoques de liquidez mantidos nos paraísos fiscais (OCDE, 2013). No período compreendido entre 2002 e 2013, os fluxos ilícitos anuais aumentaram de 200 bilhões para mais de 1 trilhão de dólares, equivalentes a 1,5% do PIB e mais de 4% da poupança mundial (Global Financial Integrity, 2015). A saída de fluxos ilícitos do mundo em desenvolvimento alcança um montante maior do que as principais fontes de financiamento externo, inclusive as entradas de investimento estrangeiro direto (IED), os fluxos privados em carteiras, as remessas e a assistência oficial para o desenvolvimento (AOD). Por sua vez, o estoque nos paraísos fiscais supera 7 trilhões de dólares, que equivalem a cerca de 10% do PIB mundial (Zucman, 2015).

Os fluxos ilícitos que saíram da América Latina e do Caribe entre 2004 e 2013 foram da ordem de 150 bilhões de dólares como média anual e em 2013 alcançaram mais de 200 bilhões de dólares. O combate aos fluxos ilícitos e a regulação dos paraísos fiscais podem abrir importantes fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Iniciativas como o plano de ação sobre a erosão da base tributária e a transferência de lucros, com que se busca regular as práticas tributárias das multinacionais e evitar a elusão tributária possibilitada pela manipulação dos preços de transferência e a arbitragem tributária, complementam esses esforços.

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

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, as Nações Unidas passaram a desempenhar um papel central no esforço para gerar bens públicos globais nos aspectos ambientais. O conceito de desenvolvimento sustentável consolidou-se e ganhou uma dimensão institucional na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), a chamada Cúpula da Terra<sup>2</sup>, quando se elaborou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, que entrou em vigor em 1994 e conta com a adesão de 195 países. A Conferência das Partes (COP) reúne-se anualmente desde 1995 com o objetivo de avançar na implementação dos acordos da Convenção.

Um importante marco foi o terceiro período de sessões da Conferência das Partes (COP3) em 1997, em que se aprovou o Protocolo de Kyoto, vigente até 2020, momento em que entrará em vigor o Acordo de Paris, que abrangerá quase todas as emissões mundiais. Nessa ocasião, um grupo de países industrializados assumiu compromissos de redução de emissões e foram estabelecidos mecanismos para facilitar sua consecução<sup>3</sup>. Também se reconheceu a necessidade de apoiar financeiramente os países em desenvolvimento em seus esforços para adaptar-se e mitigar os efeitos da mudança climática. O Protocolo de Kyoto reconhece o princípio das responsabilidades comuns,

<sup>2</sup> Nesta conferência modificou-se a forma de negociar os acordos, ao reconhecer que, para alcançar o desenvolvimento sustentável, é necessária a participação ativa de todos os setores da sociedade. Assim, a cidadania e a sociedade civil foram integradas ao multilateralismo socioambiental, através do Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

<sup>3</sup> Estes mecanismos são o comércio internacional de emissões (países que ultrapassaram as metas de redução podem vender seu direito de emitir a países que não as alcançaram), o mecanismo para um desenvolvimento limpo (associado a investimentos de um país desenvolvido com efeitos ambientais positivos em países em desenvolvimento) e as iniciativas conjuntas (investimentos com efeitos ambientais positivos entre países).

mas diferenciadas, em virtude do qual os países hoje industrializados (os principais responsáveis pelos problemas ambientais) devem arcar em maior medida com os custos da adoção de um padrão de desenvolvimento menos poluente. No décimo quinto período de sessões da Conferência das Partes (COP15) (Copenhague, 2009), as negociações, que não chegaram a bom termo, se dirigiram a expandir o controle das emissões aos países em desenvolvimento. No décimo sexto período de sessões da Conferência das Partes (COP16), em 2010, foram formalizados os compromissos dos países em desenvolvimento.

Apesar dos múltiplos foros e discussões que ocorreram, a problemática das emissões de carbono (e, em geral, o tema ambiental) não tem estado no centro das decisões sobre a economia política internacional, regional e nacional. Os acordos ambientais multilaterais carecem de instrumentos de penalização, como multas ou outras sanções, para garantir sua aplicação. Seu cumprimento se sustenta em mecanismos associados à perda de benefícios potenciais, como o acesso ao financiamento climático. Um exemplo é o comércio de reduções de emissões no âmbito do Protocolo de Kyoto, que facilita o cumprimento das metas dos países desenvolvidos mediante investimentos com impacto ambiental positivo nos países em desenvolvimento.

O Acordo de Paris, aprovado no vigésimo primeiro período de sessões da Conferência das Partes (COP21), em 2015, foi um passo positivo na construção de uma nova governança ambiental. Dado que 185 países assumiram compromissos de contribuições nacionais previstas e determinadas (INDC), praticamente todas as emissões mundiais estão cobertas<sup>4</sup>. O reconhecimento da gravidade do problema reflete-se no objetivo de limitar a elevação da temperatura a menos de 2° C, inclusive a 1,5° C, em relação ao nível pré-industrial. Estabeleceu-se também a meta de que até 2050 se compensem as emissões com as absorções, ou seja, se alcance a neutralidade em termos de carbono.

Este acordo universal, que envolve compromissos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, embora reconheça suas diferentes capacidades, expressa a passagem do regime marcadamente diferenciado do Protocolo de Kyoto (países desenvolvidos com obrigações absolutas de redução), com um fraco elemento em comum (os países em desenvolvimento somente se comprometeriam com o que quisessem ou pudessem fazer), a um regime comum (todos devem efetuar reduções) e com menor diferenciação (esforço distinto segundo o grau de desenvolvimento)<sup>5</sup>. Além disso, ampliam-se os fundos de assistência aos países em desenvolvimento para a mitigação e adaptação<sup>6</sup> e se enfatiza a necessidade de transferir e construir capacidades tecnológicas e institucionais com base num mecanismo semelhante ao Fundo para o Meio Ambiente Mundial, mas mais flexível.

Contudo, o Acordo tem aspectos menos positivos. Em primeiro lugar, embora a maioria dos países tenha se comprometido a reduzir suas emissões, as contribuições são estabelecidas mediante leis nacionais. Assim, embora esta legislação obrigue os países, ao não ser internacionalmente vinculante, uma mudança de governo pode significar a modificação das políticas e inclusive das metas (o único custo para o país seria o dano à sua reputação).

Um segundo problema é que a soma das metas nacionais comprometidas é insuficiente diante do objetivo de evitar uma elevação de 2° C na temperatura global em relação aos níveis da era pré-industrial, pois se estima que as emissões anuais chegarão a 55 gigatoneladas em 2030, o que redundaria numa elevação da temperatura próxima de 3° C. Por este motivo, decidiu-se realizar uma primeira revisão para ajustar as contribuições nacionais previstas e determinadas em 2018, bem como revisar as metas a cada cinco anos a partir de 2020.

<sup>4</sup> Há dois processos em andamento. O primeiro teve origem 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 expiram em 2020. Ademais, como parte do Acordo de Paris, quase todos os países (exceto, na região, Nicarágua e Panamá, segundo informações 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 nacionais previstas e determinadas, antes de sua entrada em vigor, será em 2018.

<sup>5</sup> O Protocolo de Kyoto inclui compromissos de redução de emissões dos países desenvolvidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que continuam vigentes. Contudo, a renúncia dos Estados Unidos à sua ratificação e a rejeição de outros países à sua aplicação reduziram sua efetividade. Como resultado dos acordos de Copenhague (2009) e Cancún (2010), convocaram-se outros países em desenvolvimento a somar-se ao esforço de redução de emissões, entre eles Brasil, Chile, Costa Rica e México.

<sup>6</sup> A COP16, em Cancún, oficializou a criação do Fundo Verde para o Clima, que contava com 6 bilhões de dólares em dezembro de 2015. O Acordo de Paris prevê aumentar esse montante para 100 bilhões de dólares anuais a partir de 2020, para financiar a mitigação e a adaptação. A magnitude do fundo será revisada para cima antes de 2025.

Em terceiro lugar, embora se mencione a importância da adaptação, bem como as perdas e danos provocados pelo aquecimento global, não se estabelecem mecanismos de compensação nem compromissos de adaptação. Este é o principal desafio para muitos países da região (afetados, por exemplo, em sua agricultura ou acesso à água), sobretudo do Caribe (onde se prevêem desastres naturais e elevação do nível do mar). Apesar disso, este tema ocupa apenas um espaço reduzido, associado ao financiamento climático, por exemplo, mediante o Fundo Verde para o Clima e o Fundo de Adaptação. Embora o Acordo de Paris não inclua metas de adaptação, seria tecnicamente possível estabelecê-las<sup>7</sup>, considerando que alguns fenômenos podem ser atribuídos inequivocamente ao aquecimento global, como a elevação do nível do mar, o retrocesso das geleiras e a diminuição do nível e extensão da criosfera.

Finalmente, os fundos climáticos são recursos etiquetados, não adicionais à assistência oficial para o desenvolvimento (AOD), que não modificam as práticas bancárias e são insuficientes para atender à magnitude da mudança climática. São canalizados como empréstimos concessionais ou garantias mediante os bancos nacionais e internacionais de desenvolvimento e não neutralizam as tendências desfavoráveis observadas na AOD a partir da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, realizada em Addis Abeba.

O maior mérito do Acordo de Paris é enviar um sinal de longo prazo de que as economias deverão mover-se rumo à descarbonização<sup>8</sup>, embora careça de medidas para reduzir a oferta de combustíveis fósseis, tema resistido pela indústria do petróleo, pelos países que dependem dessas exportações e pelos grupos investidores com interesses nesse setor. Os bancos, inclusive os de desenvolvimento, estão muito atrasados no tocante ao ajuste de suas políticas, pois mantêm suas práticas de financiamento e a exposição de suas carteiras aos setores intensivos em carbono.

Além dos ajustes financeiros e tecnológicos, estão pendentes passos importantes na governança ambiental, como os impostos sobre as emissões de carbono (*carbon taxes*), para alterar os preços relativos em favor dos bens e processos mais sustentáveis, e a etiquetagem de bens menos poluentes que oriente o consumidor. A governança ambiental não avançou no que refere ao vínculo entre as dimensões ambientais do sistema fiscal, o financiamento, as compras públicas, as políticas tecnológicas e comerciais e a discussão de suas implicações para os países em desenvolvimento. Além disso, a dinâmica dos acordos comerciais avançou de forma paralela, às vezes contraditória, com os temas ambientais na Organização Mundial do Comércio (OMC) e nos acordos bilaterais de comércio, campo em que a coordenação global e regional deve evitar a concorrência entre países baseada na redução ou eliminação de padrões. Consta-se novamente uma dissociação entre o mundo normativo e o mundo econômico, que não trata estes temas de forma integrada.

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

A governança ambiental deve ser discutida no contexto mais amplo de uma governança para o desenvolvimento. Os governos dos países em desenvolvimento dificilmente introduzirão mudanças nos padrões produtivos se isso comprometer suas possibilidades de crescimento e criação de empregos. Estas economias são especialmente sensíveis a variações nos termos de troca e nos ciclos de liquidez internacionais. Os temas importantes na governança do desenvolvimento são o comércio, o investimento e a tecnologia e a governança financeira, já analisada.

As instituições e acordos que compõem a governança mundial do comércio e do investimento estrangeiro restringem fortemente o espaço de políticas de que dispõem os países, em particular as economias em desenvolvimento. Aos acordos multilaterais da OMC, que entraram em vigor há 20 anos, acrescentam-se cerca de 300 acordos bilaterais

<sup>7</sup> A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) emitiu um pronunciamento neste sentido, através do Ministro do Meio Ambiente do Equador, na COP21 (veja [on-line] <http://celac.cancilleria.gob.ec/ecuador-lidera-llamado-por-financiamiento-y-tecnologia-de-cara-a-un-acuerdo-sobre-el-clima-en-cop21/>). Tanto a CEPAL, na Reunião Regional de Chefes Negociadores da Mudança Climática da América Latina e do Caribe, em 2013, como o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Relações Internacionais (IDDRI, 2014) apresentaram sugestões a esse respeito.

<sup>8</sup> Por exemplo, na segunda-feira seguinte à aprovação do Acordo de Paris uma coalizão de fabricantes de automóveis e suas partes anunciou a futura descarbonização de sua indústria (*El País*, 2015) e a União Internacional de Arquitetos prometeu a neutralidade em carbono dos projetos arquitetônicos até 2050 (Stott, 2014). Há indicações de que alguns investidores institucionais estão abandonando gradualmente os ativos em combustíveis fósseis (o grupo Allianz fez esse anúncio antes da COP21).

ou regionais de comércio<sup>9</sup> e 3.000 acordos bilaterais de investimento<sup>10</sup>. A esta complexa trama se somaria nos próximos anos uma nova geração de acordos comerciais megarregionais, cujas disposições afetarão de maneira transversal um amplo espectro de políticas públicas, transcendendo os temas tarifários e outros tradicionalmente associados com o comércio.

O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (ADPIC) da OMC implicou que muitos países em desenvolvimento tiveram que elevar substancialmente sua proteção a diversas categorias de propriedade intelectual (marcas, patentes e direitos autorais, entre outras), aproximando-a dos países industrializados (Rosales e Sáez 2010; Roffe e Santa Cruz, 2006). Esta harmonização regulatória significou uma transferência líquida de recursos dos países importadores de propriedade intelectual (grande parte dos países em desenvolvimento) para as economias onde esta é gerada. Ao prolongar-se a duração das patentes e a exclusividade dos dados de teste de novos fármacos e atrasar-se a entrada no mercado de versões genéricas, os medicamentos ficaram mais caros, limitando sua difusão. Os tratados de livre comércio do tipo Norte-Sul, em particular os assinados pelos Estados Unidos, incluem disposições ainda mais estritas que as do ADPIC; a brecha continua aumentando diante dos novos avanços tecnológicos (Herreros, 2013).

De maneira semelhante ao ADPIC, o Acordo sobre Medidas em Matéria de Investimentos Relacionados ao Comércio (MIC) da OMC restringiu fortemente a possibilidade dos países em desenvolvimento de impor requisitos de desempenho às empresas estrangeiras e proibiu práticas como a exigência de comprar ou exportar níveis mínimos de produção de origem nacional. Estes instrumentos de política industrial foram amplamente utilizados no passado pelos países da Ásia Oriental e pelos próprios países desenvolvidos. Vários tratados de livre comércio Norte-Sul (por exemplo, o Acordo de Associação Transpacífico-TPP) contêm disposições que restringem a aplicação de requisitos de desempenho ainda mais rigorosas que as do Acordo sobre Medidas em Matéria de Investimentos Relacionados ao Comércio.

Por outro lado, os acordos de promoção e proteção de investimentos e a maioria dos tratados de livre comércio Norte-Sul costumam conter mecanismos de solução de controvérsias entre os investidores estrangeiros e os governos que permitem que uma empresa, se considerar que seus direitos não foram respeitados sob o acordo respectivo, demande o país anfitrião num tribunal internacional<sup>11</sup>. Isto pode impedir que o país anfitrião adote normas de interesse público pelo temor a ser demandado nesses tribunais (*regulatory chill*), com os consequentes problemas de viés institucional, conflitos de interesses, falta de transparência e compensações excessivas que podem surgir no próprio processo de arbitragem (Comissão de Produtividade do Governo da Austrália, 2010).

O espaço de política dos países em desenvolvimento pode ser reduzido também pelas disposições contidas em alguns tratados de livre comércio Norte-Sul (particularmente, os assinados pelos Estados Unidos) que limitam sua capacidade de aplicar controles de capital, inclusive de maneira temporária, para preservar a estabilidade financeira (Gallagher, 2010). Isso é paradoxal, considerando que, após a crise financeira mundial, o Fundo Monetário Internacional, tradicional promotor da abertura da conta financeira, reconheceu a utilidade dos controles de capital para lidar com certos fluxos especulativos de capital (FMI, 2011).

As áreas nas quais o espaço de política dos países em desenvolvimento pode ver-se limitado por compromissos assumidos em acordos comerciais ou de investimento incluem também as compras públicas, o tratamento das empresas estatais e os procedimentos mediante os quais os governos elaboram suas normas sanitárias, ambientais ou de proteção do consumidor. Esta situação é acentuada pela prolongada estagnação da Rodada de Doha da OMC e os consequentes questionamentos de seu papel como principal foro de criação de regras para o comércio mundial, que, na prática, é progressivamente assumido pelas negociações megarregionais, nas quais a capacidade dos países em desenvolvimento de articular seus interesses é menor do que no âmbito multilateral.

<sup>9</sup> Veja OMC, Sistema de Informação sobre os Acordos Comerciais Regionais [on-line] <http://rtais.wto.org/UI/PublicAIIRList.aspx> [data de consulta: 3 de dezembro de 2015].

<sup>10</sup> Veja Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Investment Policy Hub [on-line] <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA> [data de consulta: 2 de dezembro de 2015].

<sup>11</sup> O foro arbitral ao qual se recorre mais frequentemente é o Centro Internacional para a Resolução de Conflitos sobre Investimentos (CIADI), instituição internacional com sede em Washington, D.C., pertencente ao Grupo Banco Mundial. Outro foro relevante é a Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional (CNUDMI).

Isto destaca a necessidade de uma maior coerência entre os diversos regimes internacionais (trabalhistas, ambientais, de saúde pública e comerciais, entre outros), de modo que se reforcem mutuamente. De imediato, deve-se fortalecer a coerência entre as regras do comércio mundial e as ações que os governos desenvolverão para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e o Acordo de Paris.

O poder regulatório dos governos não pode ficar sujeito a mecanismos externos de resolução de controvérsias entre empresas estrangeiras e o Estado. Os acordos comerciais e de investimento deverão incorporar a dimensão do desenvolvimento em termos de construção de capacidades tecnológicas e competitividade em indústrias e bens com uso menos intensivo de carbono. A estrutura produtiva não mudará se os países em desenvolvimento carecerem de capacidades em tecnologias sustentáveis ou tiverem que importá-las num contexto de restrição externa e baixa diversificação produtiva.

Enquanto no curto prazo a discussão relevante refere-se à ajuda financeira, no longo prazo o que importa é a internalização de capacidades produtivas e tecnológicas para o grande impulso ambiental e a mudança na matriz energética. Uma governança global comprometida com o desenvolvimento sustentável deve permitir o fomento da construção de capacidades locais, mecanismos mais flexíveis de transferência de conhecimento e o estabelecimento de tarifas preferenciais em energias limpas e penalizar os subsídios aos combustíveis fósseis.

A fim de criar capacidades, são necessárias novas políticas para o acesso à tecnologia por parte das firmas locais, em particular as de menor tamanho. Uma delas é o estabelecimento de um fundo que compre e libere patentes relevantes sob a perspectiva da sustentabilidade. Essa redução dos custos de aquisição de tecnologia pode ter um efeito maior se ocorrer num mercado regional integrado, que possibilite o aproveitamento de economias de escala. 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 a seus membros, o que reduz os custos de transação e de litígios. Estes modelos concentram-se em esquemas de provisão de bens de uso comum reservado (bens de clube)<sup>12</sup>, ao contrário do modelo aqui proposto, orientado à criação de bens públicos.

#### 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. Os grandes dados têm origem na rápida expansão da quantidade, velocidade e diversidade de dados digitais gerados em tempo real como resultado do papel cada vez mais importante das tecnologias da informação nas atividades diárias (*digital exhaust*). Sua análise permite gerar informações e conhecimentos com base em conjuntos completos de dados em tempo real, entendendo-se por este um lapso em que a nova informação permite modificar decisões antes de serem irreversíveis. Ao contrário das fontes tradicionais, em que os dados são recolhidos para um fim ou para poucos fins específicos, no campo dos grandes dados empregam-se dados que foram gerados com outros propósitos e que são reutilizados com fins não previstos originalmente. Por isso, o conceito de reutilização é fundamental (CEPAL, 2015a).

O processamento e uso dos grandes dados aumentou a importância das correlações entre eventos como instrumento de previsão. O aumento exponencial do número de dados compensa com folga seu caráter desordenado e confuso e abre alternativas para melhorar a tomada de decisões superando as restrições implícitas na explicação de fenômenos com base na elaboração e solução de sistemas complexos. Neste sentido, a grande mudança é a que ocorre ao passar do uso de amostras pequenas de dados altamente depurados ao trabalho com dados para o conjunto do universo em questão, embora sua qualidade seja inferior.

Neste contexto, em novembro de 2014, o Grupo Assessor de Peritos Independentes sobre a Revolução dos Dados para o Desenvolvimento Sustentável, a pedido do Secretário-Geral das Nações Unidas, publicou o relatório *Um mundo que conta: a revolução dos dados para obter um desenvolvimento sustentável*, que destaca as oportunidades e os desafios dessa revolução, oferecendo recomendações e propostas de ações para o futuro próximo mediante as quais poderíamos superar os obstáculos e otimizar o impacto positivo da reutilização dos dados (GAEI, 2014).

<sup>12</sup> Os bens de uso comum reservado são bens ou serviços aos quais têm acesso todos os membros de um grupo e somente eles; são não rivais em seu consumo, mas os que não são membros do grupo ficam excluídos.

Um de seus pontos fundamentais é o desenvolvimento de princípios e padrões globais; para isso, é necessário reunir e agregar 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. Sua preocupação em desenvolver mecanismos que permitam aos países mais atrasados acessar os grandes dados, evitando o surgimento de uma nova brecha digital, é particularmente importante se considerarmos o escasso peso das regiões em desenvolvimento no estoque de dados armazenados, no qual (segundo informações de 2012) os Estados Unidos e a Europa Ocidental representavam 51%, cifra que aumenta para 64% se acrescentarmos a China (CEPAL, 2015a).

Para a medição e o acompanhamento dos indicadores associados aos ODS, é preciso contar com dados e estatísticas de qualidade e ter acesso à informação pública, aberta e imparcial sob diversas perspectivas socioeconômicas, geográficas e demográficas. Nesse sentido, em março de 2015, a Comissão Estatística das Nações Unidas aprovou o marco de definição de indicadores e análise metodológica dos ODS e suas metas, atividades que foram coordenadas por um Grupo Interinstitucional de Peritos sobre os Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A CEPAL apoiou este esforço mediante a coordenação dos institutos e sistemas nacionais de estatísticas da América Latina e do Caribe que fazem parte desse Grupo e a análise do marco metodológico e dos requisitos prioritários para a região. Continuar e aprofundar esta atividade, cujo acompanhamento será realizado pela Conferência Estatística das Américas, requer o fortalecimento de suas capacidades técnicas e financeiras para potencializar seu papel e autonomia.

Sob uma perspectiva estratégica, é necessário avançar rumo a uma nova governança da informação baseada i) na combinação de fontes novas e tradicionais de dados para produzir informação de qualidade, oportuna e relevante para propósitos e usuários múltiplos, ii) no aumento da utilidade dos dados mediante sua maior abertura e transparência, evitando a invasão da privacidade e minimizando a desigualdade em sua produção, acesso e uso e iii) no desenvolvimento de novos sistemas de dados no âmbito mundial, regional e nacional com empoderamento da cidadania e melhores mecanismos de prestação de contas no contexto de governos abertos.

O pleno aproveitamento da revolução dos dados e das possibilidades abertas pela Internet das coisas, analisadas no capítulo II, implica uma governança eficaz da Internet, que leve em conta as formas como se criam, acessam, utilizam e compartilham as informações e conhecimentos. Essa governança não é apenas um modelo de controle ou gestão: é um processo contínuo de busca de soluções para os problemas gerados pela aceleração de uma mudança tecnológica descentralizada com alcance transnacional.

A governança da Internet evoluiu em três fases (Hofman, 2007). Uma primeira etapa técnica, que se estendeu até meados dos anos 90, esteve orientada à definição dos padrões e regras de organização da comunidade de engenharia encarregada da operação da rede. A Força-Tarefa sobre Engenharia da Internet foi a primeira e, até o presente, a mais importante organização para a definição de padrões<sup>13</sup>. Na segunda etapa, institucionalizou-se um sistema de autorregulação para a administração dos protocolos da rede, inclusive os nomes de domínio e endereços IP. Essa função correspondeu à Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (ICANN), uma organização privada sem fins lucrativos constituída em Los Angeles (Estados Unidos), em 1998, para supervisionar a administração dos identificadores únicos da Internet e promover a concorrência no mercado de nomes de domínio.

A terceira fase é caracterizada pela constituição e consolidação de novos espaços de diálogo sob um enfoque multissetorial; um dos foros mais importantes foi a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), realizada em 2003 e 2005. Em dezembro de 2015, realizou-se a reunião de alto nível da Assembleia Geral sobre o exame geral da aplicação dos resultados da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI+10), com o objetivo de revisar os resultados dessa cúpula, uma década depois de sua realização. Nesta oportunidade, a governança da Internet deu lugar a um interessante debate, após o qual decidiu-se tomar nota do parágrafo 29 da Agenda de Túnis para a Sociedade da Informação, reconhecendo que a gestão da Internet como um recurso mundial inclui processos multilaterais, transparentes, democráticos e de múltiplas partes interessadas e sublinhando a necessidade da participação ativa dos governos, do setor privado, da sociedade civil, das organizações internacionais e de outras partes interessadas, em conformidade com suas respectivas funções e responsabilidades. Este acordo foi alcançado após intensas negociações, nas quais os países mantiveram posições polarizadas. Num extremo,

<sup>13</sup> A Força-Tarefa sobre Engenharia da Internet é uma organização privada e funciona como uma comunidade informal sem personalidade jurídica.

alguns atores, como os Estados Unidos e a União Europeia, eram a favor de preservar um modelo multissetorial (*multistakeholder*); no outro, países como a Federação Russa propunham a criação de um organismo multilateral encarregado desta matéria. Numa posição intermediária, países como o Brasil defendiam o modelo multissetorial, mas mantendo o multilateralismo para casos que envolvam temas de soberania.

Como reação aos incidentes de espionagem cibernética denunciados na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2013, em abril de 2014 organizou-se a NetMundial, a Reunião Global de Múltiplas Partes Interessadas sobre o Futuro da Governança da Internet, convocada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e 1Net, um foro de entidades internacionais que participam na governança da rede. A reunião concentrou-se na elaboração e discussão de princípios para essa governança e de um guia para o desenvolvimento de seu ecossistema.

O debate sobre a estrutura institucional da governança da Internet não é o centro da discussão, que deve focalizar o objeto dessa governança e a capacidade para organizar um espaço de comunicação e construção coletiva. A Internet desafiou os esquemas da indústria tradicional de comunicação de massa e a relação unidirecional entre o produtor e o consumidor de informação. Mediante um formato que possibilita que os indivíduos se expressem livremente, intercambiem pontos de vista e criem um espaço próprio com um alcance e uma eficácia antes impossíveis, o meio digital permitiu servir melhor aos objetivos que justificavam a regulação tradicional dos meios de comunicação.

Apesar da crença de que a Internet não está regulamentada 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 possibilitam 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 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, inclusive 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, inclusive 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. Essas decisões determinarão se o meio digital se manterá como um ambiente comum com crescente interação entre pares ou se serão criados espaços nacionais diferenciados que replicarão os modelos tradicionais de comunicação, num contexto em que quase a metade dos usuários mundiais da Internet experimenta algum tipo de censura on-line, inclusive o bloqueio de sites, a intervenção nos resultados dos buscadores, a eliminação de conteúdo de forma legal e a autocensura (Masters, 2014).

Apesar de alguns países da região, como o Brasil, serem líderes no estímulo a debates e promoção de modelos mais equilibrados, a participação da maioria deles é incipiente: frequentemente não percebem a magnitude do problema e suas consequências, ao mesmo tempo em que se consideram impotentes para incidir nas decisões de mais alto nível. 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 na Quinta Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe, em agosto de 2015. O grupo de trabalho multissetorial sobre o tema foi um dos mais ativos nos dez anos de vigência deste instrumento e suas versões anteriores. Do 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

A América Latina e o Caribe contam com uma longa experiência e um amplo desenvolvimento institucional de coordenação e cooperação regional. Junto a organizações que têm décadas de existência, convivem algumas criadas na última década. Seus alcances também são distintos e abrangem desde várias sub-regiões até a totalidade da região, sendo os exemplos mais destacados os vinculados ao Caribe, América Central e América do Sul.

A implementação e até mesmo o aperfeiçoamento da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável seriam potencializados se aproveitássemos essas capacidades acumuladas. Assim, a região tem a possibilidade de realizar uma importante contribuição em todas as dimensões da mudança estrutural progressiva. Em consonância com as mudanças na governança para a criação de bens públicos globais, a coordenação regional deve ser fortalecida e expandida em duas áreas fundamentais: a financeira e a de integração produtiva e comercial, em particular no contexto da universalização da economia digital.

### 1. Fortalecer a rede de segurança financeira

A arquitetura financeira regional da América Latina e do Caribe é uma das mais extensas do mundo em desenvolvimento. Com poucas exceções, sua história está vinculada aos acordos de integração comercial, área em que a região também conta com uma experiência de meio século. Sua arquitetura e suas instituições financeiras foram organizadas em torno do apoio à liquidez e ao financiamento do balanço de pagamentos, esforço que se concentra no Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR) e na provisão de financiamento anticíclico pelos bancos regionais de desenvolvimento.

A cooperação e integração financeira regional pode cumprir um papel relevante e complementar a arquitetura financeira mundial. Deve reforçar a provisão de financiamento anticíclico para enfrentar os efeitos de choques externos e evitar o contágio financeiro, mobilizar recursos para o desenvolvimento e promover o comércio intrarregional como passo para uma maior integração entre os países da região. As instituições financeiras regionais devem ser concebidas como complemento das instituições financeiras mundiais dentro de uma estrutura de cooperação em vários níveis que responda ao princípio de subsidiariedade.

As instituições regionais desfrutam da credibilidade e da legitimidade necessárias para desempenhar um papel mais ativo em apoio à estabilidade do sistema financeiro. Além disso, dado o caráter incompleto da arquitetura financeira mundial, podem contribuir para preencher as lacunas da estrutura global. Neste âmbito, destaca-se o papel do nível regional na regulação dos fluxos transfronteiriços de capital como instrumento de política macroprudencial.

As instituições regionais podem ter um papel importante na provisão de fundos anticíclicos e complementação dos recursos que os países obtêm de instituições como o Fundo Monetário Internacional. Visto que contam com as capacidades técnicas necessárias para ajudar a velar pela estabilidade do sistema, os esforços para expandir sua cobertura potencializariam as políticas de gestão de reservas internacionais, apoiariam a coordenação das políticas macroeconômicas e financeiras e facilitariam o acesso dos países aos mercados financeiros.

A ampliação do FLAR implica levar adiante uma agenda de coordenação entre os países. Este fundo é integrado pelo Estado Plurinacional da Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela. Todos os seus membros (com exceção do Uruguai e Paraguai, que ingressaram recentemente) utilizaram seus serviços de crédito de maneira oportuna e expedita. Um fundo de reservas regional de maior alcance quanto a seus membros e seu capital seria uma contribuição relevante à estabilidade financeira regional. Esta proposta é viável e se sustenta no fato de que os problemas de balanço de pagamentos e as crises que os países da região enfrentam não têm necessariamente um caráter simultâneo, de modo que seus eventuais requisitos de recursos provenientes do fundo tampouco coincidiriam no tempo.

Outras áreas que requerem a cooperação entre os países da região são as seguintes: (i) o impulso ao intercâmbio comercial bilateral nas moedas dos países que intervêm na relação (como ocorre entre Argentina e Brasil); (ii) expansão do sistema de bancos regionais 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), que, além de seu papel no financiamento do desenvolvimento, possam apoiar as medidas de política com objetivos anticíclicos; (iii) a ampliação dos fundos regionais de reservas, como o FLAR; (iv) a utilização de *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 preciso também avançar no âmbito regional em uma maior cooperação fiscal e tributária entre os países, a fim de controlar a evasão, a elusão e os fluxos ilícitos, mediante o aperfeiçoamento dos acordos e a coordenação, complementando os esforços realizados no âmbito global. Com relação à atração de investimento estrangeiro direto, deve-se evitar uma “concorrência feroz” (*race to the bottom*) em matéria fiscal entre países. Uma concorrência desse tipo, assim como as que podem ocorrer em matéria ambiental e de padrões trabalhistas, enfraquece as posições negociadoras dos países em um jogo de soma negativa.

## 2. Avançar na integração regional

O espaço regional é essencial para a diversificação produtiva e exportadora, pois é o mais importante para as exportações de manufaturas, o que absorve o maior número de produtos exportados e o que é abastecido pelo maior número de empresas exportadoras, especialmente as pequenas e médias empresas (PME), ou seja, as empresas com maior impacto no emprego formal. Além disso, é o espaço natural para a criação de encadeamentos produtivos, aproveitando a proximidade geográfica e a complementaridade entre as economias nacionais (CEPAL, 2014a, 2014b e 2014c).

No aspecto formal, a região passou por um período de grande atividade em matéria de integração na última década. Diversos mecanismos e foros se somaram aos tradicionais, dando lugar a uma densa rede com múltiplas afiliações e, em alguns casos, gerando duplicações e inconsistências entre os diversos órgãos. No plano discursivo atribuiu-se grande importância à integração da produção, às vezes contrapondo-a à comercial. Na prática, porém, houve uma crescente fragmentação do espaço econômico regional. As diferentes visões sobre o desenvolvimento, especialmente na América do Sul, se traduziram em que, em vez de buscar a convergência, os mecanismos de integração atuaram como compartimentos estanques. Nesse contexto, proliferaram as barreiras ao comércio intrarregional, desincentivando a integração produtiva que se dizia promover.

A América Latina e o Caribe continuam sendo uma das regiões do mundo com o menor coeficiente de comércio intrarregional, que se situa em torno de 18%, frente a 63% na União Europeia e 50% na América do Norte, na Ásia Oriental e no Sudeste Asiático. O comércio intrarregional exibe um comportamento acentuadamente pró-cíclico: em 2015, enquanto o valor das exportações da região para o mundo diminuiu 14%, o valor das exportações à própria região caiu 21%.

No complexo cenário que a região enfrenta, retomar a 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.

A possibilidade de aproveitar ao máximo o potencial que o mercado regional oferece, em termos de escala e de geração de encadeamentos produtivos, está diretamente vinculada às regras aplicáveis ao comércio e ao investimento nesse espaço. Quanto maior a fragmentação normativa, mais elevados serão os custos de transação que as empresas (particularmente as PME) enfrentarão, por exemplo, ao ter que cumprir diversos padrões para um mesmo produto segundo o mercado para o qual o exportem. 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 importante contribuição ao comércio e à integração produtiva intrarregional.

A mesma lógica se aplica à área de facilitação do comércio. Segundo informações de 2015 sobre 19 países da região, todos alcançaram significativos avanços na implementação de medidas neste âmbito (CEPAL, 2015b). Esses avanços teriam um impacto maior se fossem coordenados no âmbito regional ou ao menos sub-regional. Por exemplo, para aumentar a fluidez das cadeias de valor regionais, é preferível estabelecer entre vários países os critérios que uma empresa deve cumprir para ser considerada um operador autorizado ou o conteúdo que devem ter as decisões antecipadas. Além disso, a formulação dos procedimentos necessários para garantir a plena interoperacionalidade dos guichês únicos nacionais de comércio exterior requer coordenação no âmbito regional ou sub-regional.

A possibilidade de acumulação de origem entre vários países promove a produção compartilhada e, portanto, a integração produtiva<sup>14</sup>. Este tipo de mecanismo já funciona em todos os esquemas sub-regionais de integração, mas nem sempre existe entre países-membros de diversos esquemas. Avançar nesta linha seria uma contribuição à integração produtiva em escala regional, não só sub-regional.

Tradicionalmente, a política industrial da região foi formulada e implementada com uma perspectiva que privilegia os objetivos nacionais. Não obstante, para promover os encadeamentos produtivos transfronteiriços, as ações no âmbito nacional talvez sejam insuficientes ou mesmo ineficazes, por exemplo, se as políticas implementadas nos países que participam de uma mesma cadeia se contrapõem em vez de se reforçar mutuamente. Por este motivo, é necessário avançar na formulação de políticas industriais com componentes plurinacionais. Certamente, a coordenação das políticas industriais nacionais apresenta desafios políticos, técnicos e orçamentários. Por isso, estas iniciativas devem ser graduais e aproximativas. Um âmbito específico no qual os esforços poderiam se concentrar inicialmente é o apoio à internacionalização das PME.

Embora a integração produtiva entre países seja fortemente determinada pelas políticas vigentes, também depende da disponibilidade de uma infraestrutura adequada de transporte, logística, energia e telecomunicações (inclusive banda larga). Em todos estes âmbitos há iniciativas plurinacionais relevantes, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) —foro 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. Contudo, é preciso acelerar a implementação dos projetos definidos como prioritários.

### 3. Criar um mercado único digital

Para desenvolver a economia digital na região é preciso implementar políticas de expansão da infraestrutura de redes e reduzir o custo do acesso; fortalecer o ecossistema digital, particularmente nas áreas de criação de conteúdos e redes sociais, nas quais, apesar de seu uso maciço, a oferta regional ainda é incipiente, e passar da Internet do consumo para a Internet da produção (CEPAL, 2015a). Do ponto de vista regional, o objetivo estratégico mais 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, das quais hoje carecem as empresas latino-americanas, para competir no âmbito mundial. A fim de construir um mercado único digital regional, é preciso 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 no curto prazo forem obtidos resultados em temas que estão em consideração 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 alocação do espectro radioelétrico. A criação do mercado comum digital pode basear-se em processos 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, que reconhecem a necessidade de avançar rumo a esse objetivo.

Um mercado comum digital permitiria avanços no trabalho analítico dos grandes dados e na Internet das coisas, imprescindíveis para o grande impulso que estimularia a transição da economia dos combustíveis fósseis à das energias renováveis.

<sup>14</sup> A acumulação de origem permite que os produtos originários de um país-membro de uma zona de livre comércio que sejam objeto de uma transformação posterior em outro país dessa zona sejam considerados originários deste último.

## C. Políticas nacionais para a mudança estrutural progressiva

### 1. Redefinir a política macroeconômica

Para a mudança estrutural progressiva, é essencial um processo sustentado de investimento e de aumento da produtividade, que exige um quadro de estabilidade e previsibilidade. Neste campo, a política macroeconômica tem um papel fundamental: minimizar a amplitude e frequência dos ciclos econômicos e contribuir para sustentar o investimento e o ritmo de crescimento da produtividade em níveis que permitam uma expansão e utilização contínua da capacidade produtiva.

No âmbito da política macroeconômica, existe um estilo dominante que se caracteriza pelos seguintes traços: i) visualiza a macroeconomia exclusivamente sob uma perspectiva de curto prazo; ii) privilegia o objetivo de controle da inflação; iii) concebe a política monetária como o principal instrumento de política anticíclica, conferindo à autoridade monetária um status jurídico especial e relegando a política fiscal a um segundo plano; iv) promove a flexibilidade cambial com abertura plena da conta financeira e de capital do balanço de pagamentos, no pressuposto de que a ampliação das fontes de financiamento contribui para aumentar o processo de acumulação nos países em desenvolvimento. Neste contexto, outros objetivos igualmente desejáveis, como o pleno emprego e a estabilidade financeira, ficam relegados a um segundo plano; a política fiscal e a regulação macroprudencial não cumpriram mais que um papel auxiliar.

A visão da CEPAL sobre a macroeconomia considera que as políticas de curto prazo podem ter efeitos de longo prazo: a evolução e dinâmica do ciclo (a conjuntura) e suas características incidem na trajetória do estoque de capital e, com isso, na estrutura produtiva e no desempenho de longo prazo. Esta visão considera também que, para a articulação do curto e do longo prazo, são necessárias políticas concentradas não só no manejo do nível da demanda agregada, mas também em sua composição, levando em conta também os efeitos da financeirização sobre a gestão macroeconômica (CEPAL, 2010 e 2012).

Um espectro mais amplo de objetivos requer um conjunto mais extenso de instrumentos (Stiglitz, 1998). Uma política macroeconômica para o desenvolvimento deve propor, além do controle da inflação, a ampliação dos instrumentos de política anticíclica além dos tradicionais da política monetária. Esta deve ser concebida num sentido mais amplo, incluindo as políticas creditícia e macroprudencial, para obter a estabilidade nominal e do sistema financeiro. Uma macroeconomia para a mudança estrutural progressiva deve ser articulada em três eixos: ampliar o papel anticíclico da política fiscal, reformular o contexto institucional em matéria monetária, cambial e creditícia e fortalecer a política macroprudencial no âmbito externo.

#### a) Ampliar o papel anticíclico da política fiscal

A política fiscal é o instrumento anticíclico por excelência e não deve se limitar ao controle quantitativo das contas públicas. Seus instrumentos podem ser de natureza exógena ou endógena (estabilizadores automáticos). Sua operação implica uma estratégia concentrada em aumentar o espaço fiscal na fase ascendente do ciclo, mediante o aumento da poupança fiscal e, sobretudo, a diminuição do endividamento externo, para suavizar as restrições financeiras e aliviar as necessidades de ajuste, problema especialmente grave nas economias do Caribe (veja o box VI.1). Esta política tem uma ampla gama de instrumentos vinculados com a política tributária e com o gasto e o investimento público.

**Boxe VI.1****Alívio da dívida dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe**

Em 2013, cinco dos 20 países com maior dívida pública em relação ao produto interno bruto (PIB) no mundo eram caribenhos: Antígua e Barbuda, Barbados, Granada, Jamaica e São Cristóvão e Névis. O total da dívida chegava a 46 bilhões de dólares, o que equivalia a 71% do PIB sub-regional. Embora seu peso varie de um país para outro, o problema da dívida pública está suficientemente generalizado para constituir um problema de alcance sub-regional que deve ser enfrentado de maneira urgente. Esta situação foi agravada pela queda do investimento estrangeiro direto (IED) em relação aos níveis que mantinha antes da crise financeira mundial de 2008 e pelo lento crescimento econômico e o alto nível de desemprego, em especial entre os jovens.

Ao desafio da dívida soma-se o baixo dinamismo do setor privado nacional, em parte devido à redução da atividade do governo, especialmente o investimento em infraestruturas. Além disso, a sub-região é muito vulnerável aos fenômenos extremos e aos consequentes custos de reabilitação e redução do risco de desastres naturais. Assim, existem argumentos convincentes a favor de um programa de alívio da dívida para os países caribenhos, sobretudo aqueles para os quais ela constitui uma carga insustentável. Longe de ser devida a erros de política, a dívida do Caribe tem sua origem numa série de choques externos, agravados por carências estruturais e pela vulnerabilidade característica dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento expostos aos desastres naturais e aos efeitos da mudança climática.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) propôs uma estratégia de alívio dessa dívida destinada a ampliar o espaço fiscal e contribuir para dinamizar o crescimento

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

econômico nos Estados membros, abordando ao mesmo tempo os efeitos da mudança climática. Especificamente, propõe-se um enfoque caso a caso, dado que a dívida tem uma composição heterogênea. Alguns países apresentam grandes dívidas multilaterais, enquanto em outros grande parte da dívida pública está vinculada a credores privados.

A proposta tem vários componentes. Em primeiro lugar, as instituições multilaterais perdoariam gradualmente 100% da dívida concessional multilateral, desde que se contasse com a aprovação dos doadores e sob a condição de que, por um período de dez anos, os Estados envolvidos depositassem o equivalente ao montante do serviço anual da dívida concessional multilateral remanescente em moeda local num fundo fiduciário. Além disso, a CEPAL propõe a criação de um fundo de resiliência cujo principal propósito seria financiar a adaptação à mudança climática e sua mitigação.

Em segundo lugar, no caso dos países com uma percentagem considerável da dívida pública vinculada a credores privados, propõe-se um plano de recompra da dívida que reduza o serviço da dívida e o principal. Este plano seria levado a cabo com base em um desconto substancial nos mercados secundários e novos acordos de empréstimo a menor custo com os credores, levando em conta a necessidade contínua de financiamento.

Os Estados membros se comprometeriam a realizar reformas estruturais para encarar os desafios a curto e médio prazo. O alívio da dívida, portanto, dependeria do cumprimento de suas obrigações com relação à implementação de programas sustentáveis de consolidação fiscal e seria baseado em acordos entre os credores e os devedores.

**i) O investimento público**

Num contexto de desaceleração ou recessão como o que atravessam muitas economias da região, o componente autônomo mais relevante de uma política fiscal anticíclica é o investimento público, que, além de incidir na conjuntura, tem efeitos positivos de médio e longo prazo. Para tanto, é preciso proteger o gasto em investimento público e evitar que seja utilizado como uma variável de ajuste na fase descendente do ciclo.

A importância da política fiscal como instrumento anticíclico é confirmada por estimativas dos multiplicadores fiscais. Na América Latina, um aumento do gasto fiscal de 1 unidade no período de baixa do ciclo (política anticíclica) geraria um aumento de 1,5 unidade no PIB ao cabo de dois anos, enquanto uma redução do gasto fiscal de 1 unidade no período de recessão (política pró-cíclica) daria lugar a uma queda de 4 unidades no PIB. O mesmo aumento do gasto durante a fase de auge (política pró-cíclica) geraria um aumento de apenas 1 unidade no PIB sempre ao cabo de dois anos, enquanto a mesma diminuição do gasto no período de auge (política anticíclica) não teria um efeito significativo (CEPAL, 2015c).

Estes resultados indicam que aumentar o espaço fiscal em tempos 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 produzido 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 uma política anticíclica e ajustar de maneira pró-cíclica no período de baixa do ciclo leva ao que poderia ser considerado “o pior dos mundos”, já que nesse caso o ajuste teria um impacto mais negativo. Estes resultados demonstram que critérios financeiros formulados para o muito curto prazo não deveriam ser aplicados à política fiscal, cujos efeitos e eficiência só são visíveis num período mais longo.

Para proteger o investimento público é necessário instaurar um quadro fiscal inclusivo de promoção do investimento, o que implica, por um lado, gerar o espaço fiscal necessário para financiar os bens públicos e criar capacidades para geri-los e, por outro, gerar as condições para que o investimento público atraia investimento privado (*crowding-in*) para os objetivos de desenvolvimento. Um quadro fiscal de investimento deve também vincular os gastos públicos de capital e a produtividade da economia (Pollin, 2012).

## ii) Os estabilizadores automáticos

Os instrumentos endógenos como os estabilizadores automáticos reduzem a instabilidade, pois são ativados em função da fase do ciclo. A arrecadação de alguns tributos está relacionada de maneira proporcional com a renda nacional e os gastos. O conceito de estabilização automática pode facilmente se estender ao âmbito dos gastos públicos e deveria ser utilizado de maneira mais frequente na região. Do lado dos gastos, o seguro-desemprego e os ajustes automáticos por inflação dos benefícios e pensões dos setores mais vulneráveis contribuem para sustentar os níveis de consumo nos momentos em que os setores privado e externo não podem fazê-lo. O seguro-desemprego também é um componente importante de um esquema de proteção social inclusivo.

O tributo anticíclico por excelência é o imposto de renda, cujo montante é reduzido quando a renda dos agentes privados diminui abaixo de um determinado limite, com o que aumenta sua renda disponível. Também se incluem neste item os impostos sobre a renda da exploração de recursos naturais, que podem variar de maneira anticíclica em função das oscilações dos preços internacionais das matérias-primas (CEPAL, 2012). Por isso, a governança dos recursos naturais é crucial na gestão macroeconômica (veja o boxe VI.2).

### Boxe VI.2

#### A governança dos recursos naturais

A CEPAL indicou a necessidade de instituir uma governança dos recursos naturais mediante políticas soberanas e instituições que determinem a propriedade, captação, distribuição e investimento de suas rendas, principalmente no caso das atividades extrativas, para assegurar sua contribuição à mudança estrutural progressiva. Neste sentido, identificaram-se vários desafios para a região:

i) Construir uma estratégia e uma política de Estado de longo prazo que assegurem que os setores vinculados aos recursos naturais contribuam para a consecução das metas de diversificação produtiva, mudança estrutural e inclusão social. É preciso institucionalizar mecanismos de poupança e investimento público das rendas derivadas das atividades extrativas, como fundos de poupança e investimento intergeracionais e fundos de estabilização, como o fizeram Brasil, Chile, México, Peru, Trinidad e Tobago e República Bolivariana da Venezuela, assim como vários países desenvolvidos. Deve-se assegurar a transparência e o controle social sobre o manejo, uso e investimento das rendas provenientes de atividades extrativas captadas pelos Estados, procurando aplicá-las em gastos de capital.

ii) Atualizar os regimes tributários para aumentar a progressividade da participação do Estado nas rendas extraordinárias produzidas nos períodos de auge de preços, o que exige maior coordenação entre os países para avançar rumo a uma posição comum que evite a concorrência fiscal.

iii) Incorporar nas obras de infraestrutura e megaprojetos de investimento (particularmente os extrativos ou outros vinculados com os recursos naturais) mecanismos de consulta prévia, livre e informada com as comunidades afetadas, em especial nos territórios indígenas. Isto implica que os governos desenvolvam as capacidades necessárias para incorporar o enfoque de direitos nos projetos de investimento público e para tutelá-los nos investimentos privados, assegurando que as comunidades e os territórios onde sejam executados recebam parte dos benefícios.

iv) Fortalecer a capacidade pública para prevenir e resolver o crescente número de conflitos socioambientais vinculados ao desenvolvimento dos setores extrativos. A maioria dos países da região não institucionalizou mecanismos de consulta e compensação que compatibilizem os direitos das partes e dos atores sociais pela via administrativa, evitando a judicialização dos conflitos.

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em H. Altomonte e R. Sánchez, "La gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe", Santiago, CEPAL, 2015, inédito.

## iii) A focalização setorial e espacial da política fiscal

Numa agenda de mudança estrutural progressiva, a política fiscal deve ser entendida em termos dinâmicos e em conexão com as outras áreas do sistema econômico. Isto implica, por um lado, que deve articular-se com as outras políticas, como a industrial e a tecnológica. Nesse campo, é importante não só o caráter anticíclico da política fiscal, mas também em que setores se concentra, o que abre um tema de seleção estratégica e coordenação de políticas. Por outro lado, deve articular-se com a política ambiental para mudar os incentivos de rentabilidade entre setores, internalizar externalidades negativas e reduzir a taxa de esgotamento dos recursos não renováveis.

Um passo difícil, mas necessário, nesta direção consiste em reduzir paulatinamente os subsídios ao consumo de combustíveis fósseis e implementar impostos ambientais. O financiamento concessional (subsidiado com recursos fiscais) ao desenvolvimento de atividades vinculadas ao fornecimento de energia de fontes renováveis é outro instrumento que deve ser considerado<sup>15</sup>. A isso se refere a CEPAL quando defende um keynesianismo ambiental, isto é, o estabelecimento de estímulos fiscais que sustentem o nível de atividade e promovam a transformação da estrutura produtiva.

A influência do Estado no processo de acumulação de capital deve favorecer investimentos que facilitem a integração territorial, coordenando iniciativas para permitir atividades localizadas e superar as armadilhas de pobreza. Embora as iniciativas localizadas possam implicar montantes muito menores que os grandes projetos nacionais de infraestrutura (pois se concentram em investimentos comunitários), são importantes para o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e podem ter um efeito significativo no crescimento de longo prazo, já que possibilitam a inclusão da população rural.

## **b) Reformular o contexto institucional em matéria monetária, cambial e creditícia**

### **i) Políticas monetária e cambial**

Além de incidir no custo do crédito e no nível da demanda agregada mediante a determinação da estrutura de taxas de juros da economia, a política monetária influi nas decisões de carteira dos agentes, incluindo as cotações cambiais. Isto manifesta a estreita relação entre política monetária e estratégia cambial. O desafio para os bancos centrais é articular as políticas monetária e cambial de maneira que a busca por estabilidade nominal não gere uma dinâmica cambial adversa ao desenvolvimento ou que a busca por certo grau de competitividade cambial não provoque uma taxa de inflação maior que a desejada ou aconselhável.

Na medida em que suas variações afetam todos os preços de uma economia, o nível e a dinâmica da taxa de câmbio nominal têm uma importância central no controle da inflação, na determinação das condições de competitividade, na distribuição da renda e na posição patrimonial, ao afetar o valor dos ativos e passivos denominados em moeda estrangeira.

A experiência da região é que a taxa de câmbio nominal tem um comportamento volátil que se acentua com a livre mobilidade dos fluxos internacionais de capital. Comporta-se como um ativo financeiro ao responder aos retornos esperados nos mercados futuros, com um forte componente especulativo. Neste contexto, administrar a cotação cambial é crucial e supõe um desafio cada vez mais significativo. A dinâmica (tipicamente pró-cíclica) dos fluxos financeiros internacionais costuma influir nessas cotações, induzindo fortes valorizações nos períodos de auge (desvalorizações nas fases recessivas), desequilibradoras da conta corrente, das contas fiscais e das posições patrimoniais dos agentes, com certa independência do nível da taxa de juros local.

A capacidade efetiva de utilizar a política cambial para amortecer os efeitos dos ciclos financeiros internacionais depende do poder de manobra da autoridade monetária, que por sua vez é uma função do estoque de reservas internacionais. Para que uma política cambial anticíclica que promova certa estabilidade da cotação não dependa demasiadamente de grandes movimentos das taxas de juros ou do estoque de reservas do banco central, é preciso desenvolver instrumentos e instituições para diversificar os recursos que sustentam a administração da taxa de câmbio.

### **ii) A política de crédito**

Dado que o crédito privado é acentuadamente pró-cíclico, sobretudo nas fases de contração, as autoridades monetárias, além de monitorar a inflação, devem prestar especial atenção à dinâmica do ciclo financeiro, sua relação com o nível de atividade e outras variáveis macroeconômicas, como a taxa de câmbio.

Uma política creditícia ativa pode contribuir para dissociar o fluxo de crédito da estrutura de taxas de juros coerente com a estabilidade nominal e financeira da economia. As políticas de crédito com taxas subsidiadas para a produção e a inovação podem ser eficazes, sobretudo em situações nas quais é necessário elevar as taxas de juros

<sup>15</sup> As evidências para os Estados Unidos mostram que o multiplicador fiscal é muito maior para os setores ligados à economia verde do que para os produtores de carbono (Pollin, 2012).

internas. As políticas de crédito podem ser implantadas mediante o sistema bancário público ou mediante políticas promovidas pelo próprio banco central em articulação com os bancos comerciais. Em qualquer caso, a política de crédito deve estar coordenada com as políticas industriais e tecnológicas. O sistema financeiro também pode afetar a composição do investimento a favor da sustentabilidade, como se verá ao analisar a política industrial para o grande impulso ambiental.

### **c) Fortalecer a política macroprudencial no âmbito externo**

A política macroprudencial busca regular e manter a estabilidade do sistema financeiro no nível agregado mediante a minimização do risco sistêmico, isto é, o risco de interrupção dos serviços financeiros causado por um transtorno da totalidade ou de parte do sistema financeiro, que pode ter importantes repercussões negativas sobre a economia real. Para isso, busca-se reduzir a acumulação de estruturas financeiras frágeis (Minsky, 1982 e 1986), vigiar as contrações excessivas no balanço 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, quanto maior a integração de uma economia aos mercados internacionais de crédito, menor será seu espaço para adoção de políticas macroeconômicas anticíclicas. É necessário hierarquizar o papel macroeconômico das regulações sobre os movimentos transfronteiriços de capital. Estas podem ser aplicadas às entradas e saídas de capitais e abrangem medidas de regulação de preços (por exemplo, impostos sobre os investimentos de carteira realizados por não residentes ou impostos sobre a compra de ativos externos realizada por residentes) e de quantidades (restrições ou limites a entradas e saídas de capitais, requisitos de depósito, licenças especiais para a entrada de investimento estrangeiro direto e outras transações financeiras).

As limitações de um contexto de predomínio do balanço de pagamentos e abertura financeira não dizem respeito unicamente à capacidade de aplicar políticas anticíclicas. Tão importante quanto a eficácia destas regulações é o manejo da composição dos fluxos e seu impacto nos balanços setoriais. Embora nos últimos anos tenha havido uma tendência a restaurar algumas destas regulações, a América Latina e o Caribe continuam sendo a região onde menos se regulam esses movimentos.

Um elemento adicional de tipo econômico e político é o aumento da capacidade dos mercados financeiros internacionais de limitar os graus de liberdade das economias locais. O poder de veto dos mercados financeiros internacionais não se restringe às decisões de política macroeconômica e inclui decisões soberanas em matéria institucional ou regulatória. O que frequentemente é considerado um atributo positivo da abertura irrestrita da conta financeira e de capital (a capacidade dos mercados financeiros de dissuadir os governos quanto à aplicação de políticas econômicas consideradas inconsistentes), na realidade pode obstaculizar a implementação de políticas, desde a regulação do sistema financeiro até a introdução de tributos progressivos.

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

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

A geração de empregos com direitos é um desafio estratégico para a região e supõe a integração de políticas macroeconômicas e setoriais. Este âmbito é um espaço fundamental para a redução da desigualdade, a inclusão social, a construção de autonomia e a ampliação da cidadania, como reconhecem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. É também o melhor mecanismo para ampliar a proteção social.

O desafio da criação de empregos será particularmente exigente num contexto em que os avanços nas tecnologias da informação e na inteligência artificial permitem prever um crescente impacto da robótica. Como resultado destas tendências, não só se eliminarão os empregos cujo conteúdo seja facilmente codificável e, portanto, digitalizável, mas mudará o conteúdo dos postos de trabalho que serão mantidos ou criados. Embora no longo prazo a produção de novos bens e serviços possa gerar empregos em áreas que atualmente nem sequer existem, no período de transição haverá elevados custos sociais. A política pública deverá contribuir para reduzi-los o máximo possível mediante a combinação da massificação dos programas de capacitação ao longo da vida produtiva do trabalhador e universalização dos sistemas de previdência social.

A heterogeneidade produtiva da região se traduziu em altos níveis de desproteção social, que diminuíram na última década em resultado da ação conjunta do crescimento econômico e de políticas específicas (Amarante e Arim, 2015). Neste âmbito, existe um amplo espectro de políticas para o fortalecimento dos mercados de trabalho a favor de uma maior igualdade. Entre as principais, destacam-se:

- i) Impulso à formalização do mercado de trabalho mediante leis de fomento ao investimento com incentivos, regimes especiais simplificados para categorias de trabalhadores (como o serviço doméstico), procedimentos que facilitem a inscrição de trabalhadores e empregadores, inspeções de trabalho, deduções tributárias para impulsionar a formalização, ampliação das coberturas familiares a cargo do contribuinte, esquemas fiscais simplificados nos quais se conjuguem os componentes previdenciário e tributário e regimes especiais para pequenos contribuintes.
- ii) Valorização do salário mínimo por seu efeito positivo na diminuição da pobreza e da desigualdade.
- iii) Fortalecimento das instâncias de negociação coletiva e diálogo social para reduzir a dispersão salarial e a jornada de trabalho, assim como assegurar o direito de associação e a liberdade sindical, eliminar todas as formas de discriminação e erradicar o trabalho infantil e o trabalho forçado e obrigatório.
- iv) Implementação ou consolidação de programas de seguro-desemprego, expandindo suas bases de financiamento (desde contribuições até rendas gerais) e os critérios de admissibilidade (desde trabalhadores formais antigos até trabalhadores em formas mais precárias e temporárias de emprego). É preciso criar sistemas públicos nacionais de emprego que incluam e complementem esses seguros e os serviços de intermediação trabalhista, certificação de competências e capacitação.
- v) Impulso à autonomia econômica das mulheres mediante políticas ativas de apoio na busca de emprego e capacitação para a adequação de capacidades, normas e programas que promovam a igualdade de oportunidades e tratamento e eliminem a discriminação salarial, e ações indiretas para equilibrar as demandas do trabalho e da vida familiar. Deve-se incluir o cuidado na proteção social e consolidar os sistemas nacionais ou redes desse serviço.
- vi) Articulação dos sistemas de capacitação com os de educação, permitindo um adequado movimento de estudantes entre ambos.

A universalização da proteção social implica ampliar a cobertura e qualidade dos serviços em diversos âmbitos, como os das aposentadorias, pensões e outras transferências para os idosos, os serviços de seguro de saúde e as transferências monetárias para as famílias com filhos.

Com relação aos benefícios contributivos, o caminho a seguir não se esgota com o impulso à formalização do trabalho. Os novos desafios enfrentados pela região vinculam-se ao melhoramento do alcance e formato dos sistemas de transferências monetárias para as famílias com filhos como instrumentos que ampliem a proteção social e fortaleçam sua articulação com as políticas de caráter transversal, especialmente as de educação e saúde e os programas de inclusão no mercado de trabalho.

As políticas de cuidado devem ser consideradas e formuladas como políticas universais a partir de um enfoque de direitos, além de seus efeitos produtivos derivados do aumento da oferta de trabalho. São especialmente relevantes, dado o envelhecimento da população em muitos países da região. A ampliação da cobertura de creches e escolaridade pré-primária e a extensão da jornada escolar devem estar na agenda, da mesma forma que os programas de apoio ou acompanhamento aos idosos e pessoas com deficiência. Também é necessária uma mudança cultural que resulte numa distribuição mais equitativa das tarefas entre gêneros dentro das famílias.

Continua sendo necessário priorizar as políticas de promoção e resguardo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos povos indígenas e das populações afrodescendentes. O compromisso com os primeiros deve ser expressado 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 (núm. 169) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nos 15 países da região que o ratificaram. Os governos devem intensificar os esforços para promover a participação e respeitar a autonomia desses povos. 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, que supõe, além do direito à saúde, educação, acesso ao mercado de trabalho e proteção social, seu avanço em matéria de representação política (Antón e outros, 2009; Hopenhayn, Bello e Miranda, 2006).

A implementação destas propostas acarreta importantes desafios institucionais. São necessárias legislações nacionais que deem substrato legal aos compromissos sociais em matéria de direitos. É preciso fortalecer as capacidades de organização e coordenação interinstitucional. Nos países, persiste uma dinâmica por setores que fraciona o âmbito social e, mais ainda, o separa do âmbito econômico, assim como uma estrutura hierárquica que subordina as instituições sociais às autoridades econômicas. A superação desta dicotomia e a integração vertical entre os níveis de governo e territoriais são dois requisitos para desenvolver as instituições no âmbito social.

O estabelecimento de regras e procedimentos claros e verificáveis relativos à implementação das políticas e programas sociais restringe sua aplicação ineficiente, discricionária ou baseada em motivos políticos. Para fortalecer a legitimidade das políticas e programas junto à cidadania, deve-se aumentar a relevância dos mecanismos de prestação de contas e a disponibilidade de informação pública sobre seu funcionamento.

Para isso, é preciso aumentar o espaço fiscal, isto é, contar com recursos suficientes e estáveis, em cuja arrecadação deve-se favorecer também a igualdade, em particular mediante a progressividade da tributação, uma questão incluída nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Existe espaço para avançar em diversas frentes simultaneamente. A eliminação dos subsídios às energias fósseis e a tributação das atividades poluentes (para alinhar custos sociais e privados) ampliam o espaço fiscal para as políticas anticíclica e industrial, ao mesmo tempo em que redefinem os incentivos a favor de atividades de baixo carbono. Uma política que penalize o uso do transporte privado e torne mais atraente o transporte público, assegurando padrões de qualidade, atua ao mesmo tempo sobre a poluição e sobre a desigualdade. Fortalecer a tributação direta, eliminando o tratamento preferencial recebido pelas rendas de capital, que têm um grau insuficiente de tributação, amplia o espaço fiscal e favorece a igualdade. No mesmo sentido, a extensão dos impostos sobre o patrimônio contribuiria para reduzir a assimetria entre a tributação sobre o capital e o trabalho, diminuindo o viés regressivo dessa política<sup>16</sup>. Além disso, é necessário combater os elevados níveis de evasão e elusão fiscal. Na região, a evasão e a elusão alcançam um montante da ordem de 320 bilhões de dólares anuais, equivalentes a 6,3% do PIB (CEPAL, 2015e); parte desse montante alimenta os fluxos ilícitos analisados anteriormente. Maiores níveis de redistribuição também seriam obtidos mediante a redução dos tratamentos preferenciais e a diminuição do nível de renda a partir do qual se aplicam as alíquotas máximas.

A elevada informalidade do trabalho e a diversidade de regimes públicos e privados existentes na região reduzem a receita derivada das contribuições à seguridade social; políticas que diminuam essa informalidade cumpririam o duplo papel de melhorar a proteção social e aumentar os recursos do Estado para garantir o acesso universal aos direitos.

Uma política de proteção social sustentável no longo prazo deve estar fortemente associada à construção de capacidades e a uma inserção no mercado de trabalho com direitos. A ideia de que “as questões sociais não se limitam à esfera social” é mais válida do que nunca numa economia internacional globalizada em que, para obter o pleno emprego, são necessários trabalhadores capazes de se reinserir rapidamente nas novas atividades e tarefas 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. A política da produtividade é tão importante como a da redistribuição para sustentar a igualdade. Para isso, é necessária uma nova estrutura institucional, assim como pactos entre trabalhadores e empresários que se projetem além do curto prazo.

### 3. Implementar políticas industriais com foco ambiental

O debate sobre a política industrial e tecnológica ressurgiu com força na América Latina e no Caribe na década de 2000, após uma longa ausência da agenda de política econômica. Nesse momento, a síntese estrutural evolucionista schumpeteriana ofereceu uma base analítica para repensá-la (Peres e Primi, 2009), indo além das vantagens comparativas estáticas (eficiência ricardiana), a favor de atividades com forte potencial de desenvolvimento no longo prazo (eficiências keynesiana e schumpeteriana). Posteriormente, acrescentou-se a

<sup>16</sup> Nos últimos anos, vários países fizeram reformas que buscam aumentar a arrecadação do imposto de renda das pessoas físicas mediante o aumento das alíquotas, redução das isenções (especialmente das rendas de capital, como juros e dividendos), criação de impostos mínimos e aumento da fiscalização aos grandes contribuintes (CEPAL, 2015d).

preocupação com o cuidado do meio ambiente como um componente central da sustentabilidade num sentido amplo (social, econômico e ambiental).

A mudança estrutural progressiva implica que a economia avance por uma trajetória de crescimento de baixo carbono, em que a produção e as emissões se desacoplem gradualmente. Isto demanda o desenvolvimento de capacidades tecnológicas e inovações com foco na sustentabilidade. A construção de capacidades para a mitigação e a adaptação à mudança climática não é espontânea; exige um pacote integrado de investimentos, o grande impulso ambiental. Os problemas de coordenação tratados por Rosenstein-Rodan (1943)<sup>17</sup> e os problemas de aprendizagem analisados pela economia evolucionista são particularmente agudos neste caso. Por exemplo, uma mudança simultânea para fontes de energia mais limpas, a expansão de sistemas eficientes de transporte urbano, o controle da poluição ao longo das cadeias produtivas, a articulação entre as novas fontes de energia e a produção, a articulação da demanda de trabalho com a oferta de capacidades, habilidades, treinamento e educação, implicam políticas dirigidas a coordenar esforços em âmbitos muito diversos. É preciso combinar os esforços do lado da oferta para redefinir os caminhos de inovação e a matriz energética com processos de educação que promovam o uso dos bens públicos e modifiquem o estilo de desenvolvimento. Assim, o grande impulso ambiental é um esforço concentrado de investimentos coordenados para redefinir os padrões de produção e consumo, baseado na aprendizagem e na inovação.

### **a) Grande impulso ambiental e diversificação produtiva**

As políticas ambientais são frequentemente percebidas pelas empresas, sobretudo as de menor tamanho, como restrições às suas possibilidades de produzir ou de se inserir no comércio internacional. No entanto, as inovações ambientais podem se transformar em ativos competitivos da empresa: as regulações nesta matéria terminam favorecendo sua 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 nacionais previstas e determinadas facilitaria a consecução destes objetivos. Estes centros deveriam contar com capacidades técnicas e de gestão no âmbito setorial.

O setor energético desempenhará um papel essencial na redefinição do estilo de desenvolvimento. A mudança técnica diminuiu os custos das energias renováveis para níveis que as tornam competitivas com as energias fósseis, mesmo na ausência de medidas de promoção. A região tem vantagens na geração de energias renováveis, particularmente a hidráulica, a solar e a eólica. Embora os preços de algumas delas já sejam menores que os das energias convencionais, persiste o desafio de reduzir sua intermitência para torná-las confiáveis como energias de base<sup>18</sup>. 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 um trânsito mais rápido para fontes mais limpas. Além disso, as energias renováveis 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 para a 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 as fontes renováveis de energia, assim como a produção de energias renováveis, com o consequente desenvolvimento de suas cadeias de valor. Cada uma destas atividades é uma opção de diversificação produtiva para uma agenda de mudança estrutural progressiva.

Na região aumentou o investimento em sistemas de transporte de massa de qualidade menos poluentes, mas sua cobertura e qualidade ainda devem melhorar. Nesta matéria, há um amplo espaço para incorporar mais tecnologias da informação, em particular a análise dos grandes dados, para otimizar o uso da infraestrutura e aumentar sua eficiência. A transformação radical do transporte urbano seria um projeto estruturante e igualador,

<sup>17</sup> Em seu artigo “Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, apoiou a implementação de planos de investimento de grande escala para impulsionar a industrialização (Rosenstein-Rodan, 1943).

<sup>18</sup> As descobertas recentes em matéria de armazenamento, como as baterias trimetálicas, a fusão de sais como complemento da energia solar concentrada e a armazenagem mediante depósitos hídricos permitem avanços importantes, como é evidente no Chile, Equador, Nicarágua e Uruguai.

que poderia cumprir um papel equiparável ao que representou nos países industrializados o desenvolvimento do setor aeroespacial ou o das telecomunicações, mobilizando recursos e organismos estatais e incluindo as empresas privadas e os trabalhadores.

As biotecnologias e as tecnologias baseadas na imitação de comportamentos desenvolvidos pelos organismos para se adaptarem a diferentes condições ambientais e processarem os resíduos (inteligência biológica) expandem a utilização sustentável dos recursos biológicos. A bioeconomia —na medida em que seu objetivo principal é eliminar o uso de energia e recursos fósseis (von Braun, 2015)— representa uma estratégia eficaz para a descarbonização da economia e para promover o grande impulso ambiental. É um âmbito no qual interagem estreitamente as dimensões ambiental e tecnológica e a criação de novos setores da política industrial.

A bioeconomia abrange numerosas cadeias de valor interconectadas: a totalidade das atividades agropecuárias, florestais, pesqueiras e de aquicultura, as indústrias de alimentos e bebidas e as de polpa e papel, assim como segmentos das indústrias química, farmacêutica, cosmética, têxtil e energética. A região tem vantagens para seu desenvolvimento, por sua riqueza em biodiversidade (potencial genético), sua capacidade de produzir biomassa sem afetar as matas naturais e as grandes quantidades de resíduos agrícolas e agroindustriais que não são utilizados. A bioeconomia pode gerar opções para o desenvolvimento rural e a criação de empregos mediante a agricultura para a produção de biomassa, o desenvolvimento de cadeias de valor a partir do uso de biomassa não alimentar e resíduos (bioinsumos para a agricultura) e o desenvolvimento de PME baseadas no conhecimento e incorporadas nessas cadeias de valor.

Muitos países da região formularam políticas que, embora não tenham sido denominadas explicitamente como tais, estão de acordo com os requisitos para o desenvolvimento de estratégias nacionais de bioeconomia. Os casos mais destacados são os do Brasil em bioenergia e o da Argentina, que conta com uma estratégia discutida no âmbito nacional e regional. 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 não fóssil, aplicação da biotecnologia na agricultura e na saúde humana e animal, desenvolvimento agrícola de baixo carbono e pagamentos por serviços ambientais; iii) fomentar as PME de base bioeconômica mediante a criação de capacidades, redução de barreiras de entrada em mercados concentrados e financiamento.

Estas mudanças canalizadas para reorientar a inovação e o investimento na direção da descarbonização das economias devem ser articuladas num sistema coerente de incentivos e regulação. Este sistema, por um lado, deve 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 irrealizáveis ou ativos em desuso), fundos de capital de risco (como os fundos climáticos internacionais), garantias (como as utilizadas em algumas cooperações financeiras bilaterais para investimentos climáticos) e seguros (como os que operam no Caribe); por outro lado, deve redirecionar investimentos para setores de longa maturação, como os de infraestrutura. As instituições financeiras públicas têm um papel importante a cumprir para conduzir essas mudanças e retirar gradualmente o apoio a práticas que contribuem para a degradação do meio ambiente e geram desigualdades.

O esforço de coordenação implícito no grande impulso ambiental exige uma nova geração de políticas e um novo sistema institucional. As experiências latino-americanas de mais de uma década geraram um conjunto de lições, nem todas devidamente conhecidas e aprendidas pelos responsáveis pela formulação de políticas.

### **b) Lições para uma nova política industrial**

Adiante descrevem-se algumas das lições de política industrial derivadas das experiências de êxitos e fracassos da região.

Em primeiro lugar, é necessário formular políticas cuja implementação seja possível com as capacidades institucionais de que dispõem os países ou que possam ser desenvolvidas no curto prazo. Muitas experiências na região não superaram a etapa de formulação porque sua complexidade excedia amplamente a capacidade das estruturas institucionais (normas e organizações) nominalmente encarregadas de sua implementação.

Segundo, as políticas devem ser encaradas de um ponto de vista operacional, superando debates como o que pode acontecer em torno da disjuntiva entre seletividade e não seletividade. Uma trajetória de ação recomendável

seria desenvolver, em primeira instância, políticas para aumentar a produtividade das empresas existentes mediante instrumentos amplamente conhecidos na região, em particular nas áreas de difusão tecnológica, acesso ao financiamento, apoio às empresas de menor tamanho e capacitação. Estas políticas podem ser melhor formuladas mediante enfoques de cadeia produtiva, que garantam a interação com o setor empresarial, a incorporação da dimensão territorial e a articulação entre diversos setores, como a agricultura e os serviços.

As políticas de modernização muitas vezes incidem em percentagens ínfimas do universo de empresas; por isso, devem ser complementadas com políticas para o desenvolvimento de novas atividades. Discute-se na região se a estratégia mais eficiente seria avançar rumo a atividades tecnologicamente próximas às existentes ou concentrar-se em desenvolver capacidades menos vinculadas às vantagens competitivas dominantes, mas mais próximas das tendências produtivas que ocorrem na economia internacional. Estes saltos são possíveis, como mostra a experiência da República da Coreia, mas é necessário formular mecanismos de consenso social num contexto democrático para sustentar as políticas por décadas.

Em terceiro lugar, a dinâmica empresarial exige a implementação de firmes políticas de defesa da concorrência combinadas com instituições orientadas a fortalecer boas práticas de governança empresarial. Um modelo de governança empresarial que, além de responder à gestão interna, proteja os interesses dos investidores internos e externos, privados e estatais, os incentivará a pagar mais pelas ações e títulos das empresas e diminuirá as práticas de corrupção. No entanto, esse modelo não é suficiente para resolver os problemas originados por estruturas de propriedade concentradas em grupos familiares ou no governo, o aumento do poder dos agentes (gerentes) na tomada de decisões e as assimetrias de informação (falta de transparência e de difusão da informação relevante para o mercado). Estes problemas devem ser manejados com políticas de concorrência que penalizem as práticas anticompetitivas (conluio) mais que a existência de estruturas concentradas, necessárias em mercados pequenos em função da escala mínima determinada pela tecnologia. A defesa da concorrência adquire perfis especialmente complexos nos setores tecnológicos de fronteira, onde é necessário evitar distorções que impeçam a inovação.

As experiências de política para impulsionar a economia digital na região oferecem alguns ensinamentos adicionais. Esta política foi uma das mais bem-sucedidas na história da região na medida em que permitiu que, em menos de uma década, metade da população use a Internet, percentagem que continua aumentando apesar da perda de dinamismo do crescimento econômico, e que existam 700 milhões de conexões de telefonia móvel, com 320 milhões de usuários. Além disso, o investimento privado em telecomunicações dobrou entre 2005 e 2013.

Um primeiro aspecto que é preciso destacar é a importância de contar com políticas que se ajustem aos diferentes contextos nacionais e sejam acompanhadas de lideranças eficazes. O avanço na economia digital baseou-se em marcos regulatórios que reconhecem diversos esquemas de relação entre mercado, Estado e sociedade. Na maioria dos países há um virtual duopólio de uma empresa espanhola e uma mexicana, enquanto em outros observa-se o peso dominante ou total de empresas estatais. Em quase todos os casos (25 de 28 países da região), o marco regulatório das telecomunicações se baseia em um regulador independente. A política pública sempre esteve presente, particularmente mediante os planos nacionais para expandir a banda larga, que incluem legislação, quadros normativos e mecanismos de financiamento, e as agendas digitais para impulsionar o acesso e o uso dessa tecnologia. Frequentemente, a formulação e a implementação desses planos estiveram a cargo de organismos criados *ad hoc*, por exemplo, agências de governo eletrônico, que assumiram a liderança.

Outro ensinamento refere-se à utilidade de contar com políticas setoriais para impulsionar a adoção dessas tecnologias, particularmente relevantes nos âmbitos da saúde, educação e governo. Neste último, geralmente considerado relutante à mudança e à modernização, os programas de governo eletrônico mostram o contrário. Normas do setor público, como a obrigação de realizar as declarações de impostos on-line ou a possibilidade de reservar horas nos hospitais públicos da mesma maneira, obrigaram empresas e indivíduos a incorporar as novas tecnologias. Atualmente, sete países latino-americanos estão entre os 50 melhores do mundo em matéria de governo eletrônico, situação que se repete muito pouco em outras variáveis tecnológicas.

As lições podem ser resumidas em cinco princípios que devem permear as políticas industriais e tecnológicas: adequação às capacidades institucionais, continuidade, flexibilidade, envolvimento dos interessados e assunção dos custos. Estes princípios são a base sobre a qual podemos desenvolver políticas de curto prazo e propostas estratégicas ambiciosas, como o grande impulso ambiental.

## D. Conclusão: rumo ao grande impulso ambiental

Nos próximos anos, a economia mundial enfrentará um período difícil, com sinais de alerta vindos das frentes econômica, social, política e ambiental. As propostas de políticas devem ter presente este cenário. Embora o desafio seja enorme, efeitos de sinergia permitiriam que os avanços numa direção reforçassem os processos positivos emergentes em outras. É importante que as políticas propostas neste capítulo sejam articuladas para dar lugar a um processo virtuoso de mudança de estruturas produtivas. Enfrentaremos duas ameaças particularmente sérias para a continuidade destas políticas: a vulnerabilidade externa e as tensões na frente social, que se agravarão pelo viés recessivo da economia mundial e a possibilidade de uma nova crise financeira.

O bem público global de uma economia estável e compromissada com o emprego exigirá políticas fiscais mais ativas em todos os países para assegurar que o grande impulso ambiental em cada um deles apoie a consecução dos objetivos definidos no vigésimo primeiro período de sessões da Conferência das Partes na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP21); caso contrário, a aceleração do crescimento será ambientalmente insustentável. Um horizonte schumpeteriano de investimentos de longo prazo em torno desse impulso simultaneamente atuaria como um estabilizador do investimento (uma política anticíclica) e possibilitaria uma trajetória de mudança tecnológica e criação de empregos de qualidade (uma política de inclusão).

Uma trajetória deste tipo será intensiva em investimentos e tecnologia, o que resultará em elevadas importações que poderiam impedir o crescimento e comprometer o emprego. Por esse motivo, internalizar parte dos processos produtivos e das habilidades e capacidades que estes requerem e abrir espaços para as exportações da região é fundamental para evitar pressões sobre a conta corrente que levem a abandonar o caminho de crescimento. A gestão da taxa de câmbio real pode apoiar a consecução deste equilíbrio, ainda que com efeitos negativos sobre a distribuição, ao mesmo tempo em que seu peso como fator de competitividade não seria decisivo nos setores impactados pela revolução tecnológica. Por isso, não pode substituir a política industrial. Uma atitude mais proativa dos países nos acordos regionais de comércio e de pagamentos também pode contribuir para reduzir a vulnerabilidade externa. Assim, as políticas macroeconômica, industrial, comercial e tecnológica devem agir conjuntamente para que o grande impulso ambiental seja viável e não se frustre pela emergência de desequilíbrios comerciais.

Outro objetivo que estará em tensão num contexto de crise é o da igualdade, pois haverá fortes pressões para reduzir o gasto social. Por isso, as políticas para consolidar os avanços sociais são importantes para a mudança estrutural progressiva e a estabilidade econômica. Por um lado, uma proteção social universal estabeleceria um piso de demanda agregada que seria também um mecanismo anticíclico; por outro, o acesso universal à educação e à saúde teria um impacto positivo na produtividade. Sem a proteção social será mais difícil que as pessoas sustentem ou melhorem sua inserção e seu papel num mercado de trabalho sob permanentes choques do progresso técnico. A proteção social não é um obstáculo ao desenvolvimento. Considerá-la como tal é esquecer a frase de Schumpeter (1942) de que os veículos viajam mais rápido por ter freios do que se não os tivessem.

Assim, a combinação de avanços rumo a uma nova governança para a criação de bens públicos globais, consolidação da contribuição regional para este esforço e implementação de estratégias e políticas nacionais para a mudança estrutural progressiva será a base de um novo estilo de desenvolvimento concentrado na igualdade e em um grande impulso ambiental.

## Bibliografia

- 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. e R. Arim (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, n° 133 (LC/G.2637-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- 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.
- Bérgolo, M. e G. Cruces (2014), “Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs. Evidence from an employment based benefit extension”, *Journal of Public Economics*, vol. 117.
- 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 2015. La crisis del comercio regional: diagnóstico y perspectivas* (LC/G.2650-P), Santiago.
- (2015c), “Fiscal multipliers in Latin America”, Santiago, inédito.
- (2015d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/L.3961), Santiago.
- (2015e), Presentación de la Secretaria Ejecutiva en ocasión del lanzamiento del *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2015*, Santiago, dezembro [on-line] [http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/151216\\_balance\\_preliminar\\_2015\\_final.pdf](http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/151216_balance_preliminar_2015_final.pdf).
- (2014a), *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago, maio.
- (2014b), *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.
- (2014c), *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad* (LC/L.3922), Santiago, novembro.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Comissão de Produtividade do Governo da Austrália (2010), “Bilateral and Regional Trade Agreements. Research Report”, Canberra [on-line] [http://www.pc.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/104203/trade-agreements-report.pdf](http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0010/104203/trade-agreements-report.pdf).
- El País* (2015), “Carta abierta de la industria del automóvil”, 14 de dezembro.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2011), “Recent experiences in managing capital inflows. Cross-cutting themes and possible policy framework”, Washington, D.C. [on-line] <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf>.
- GAEI (Grupo Assessor de Peritos Independentes sobre a Revolução dos Dados para o Desenvolvimento Sustentável) (2014), *Un mundo que cuenta: movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible*, novembro [on-line] <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37889/UnMundoqueCuenta.pdf?sequence=1>.
- Gallagher, K. (2010), “Policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreements”, *G-24 Discussion Papers Series*, N° 58, Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).
- Global Financial Integrity (2015), “Illicit Financial Flows from Developing Countries”.
- Herreros, S. (2013), “América Latina y el TPP: ¿opción estratégica o apuesta de alto riesgo?”, *El Acuerdo de Asociación Transpacífico: ¿bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?*, A. Oropeza (coord.), Cidade do México, Instituto de Pesquisas Jurídicas, Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM).
- Hofmann, J. (2007), “Internet governance: a regulative idea in flux”, Social Science Research Centre Berlin, Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society.
- 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).
- IDDRI (Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Relações Internacionais) (2014), “What adaptation chapter in the New Climate Agreement?”, *Policy Brief*, N° 9, 14 de julho [on-line] <http://www.iddri.org/Publications/What-adaptation-chapter-in-the-New-Climite-Agreement>.
- Masters, J. (2014), “What is Internet governance?”, *CFR Backgrounders*, Council on Foreign Relations, 23 de abril.
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, Yale University Press.

- (1982), *Can “It” Happen Again. Essays on Stability and Finance*, Nova York, M.E. Sharpe.
- OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (2013), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, Paris, OECD Publishing.
- Peres, W. e A. Primi (2009), “Theory and practice of industrial policy: evidence from the Latin American experience”, *serie Desarrollo Productivo*, Nº 187 (LC/L.3013-P), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Pollin, R. (2012), “Getting real on jobs and the environment: Pipelines, fracking, or clean energy?”, *New Labor Forum*, vol. 21, Nº 3.
- Roffe, P. e M. Santa Cruz (2006), “Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados”, *serie Comercio Internacional*, Nº 70 (LC/L.2527-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rosales, O. e S. Sáez (comps.) (2010), *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Libros de la CEPAL, nº 106 (LC/G.2417-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), “Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe”, *Economic Journal*, vol. 53, Nº 210/211.
- Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Transaction Publishers.
- Stiglitz, J. (1998), “More instruments and broader goals: Moving towards the post-Washington Consensus”, 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki [on-line] <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/209/43245.html>.
- Stott, Rory (2014), “UIA commits to zero carbon emissions with ‘2050 imperative’”, 14 de agosto [on-line] <http://www.archdaily.com/537377/uia-commits-to-zero-carbon-emissions-with-2050-imperative/>.
- Von Braun, J. (2015), “Bioeconomía: nuevas oportunidades para la agricultura”, *serie Desarrollo Productivo*, nº 200 (LC/L.4032), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), junho.
- Zucman, G. (2015), *The Hidden Wealth of Nations*, Chicago, Chicago University Press.

## Coalizões e pactos para um novo estilo de desenvolvimento

As políticas para implementar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) requerem um novo estilo de desenvolvimento: uma mudança estrutural progressiva com a igualdade e a sustentabilidade ambiental no centro, com base em coalizões sociais e pactos para a governança no âmbito mundial, regional e nacional. A viabilidade desta mudança de modelo exige uma visão de longo prazo e uma nova correlação de forças sociais e políticas: o desenvolvimento é essencialmente um problema político. Também precisamos de meios de implementação como o financiamento, a tecnologia, o comércio justo e uma arquitetura institucional do século XXI. Como toda grande transformação, seu êxito ou fracasso será definido no campo da política e no contexto de uma revisão da equação entre Estado, mercado e cidadania.

No âmbito mundial, o novo estilo de desenvolvimento requer bens públicos globais, como a estabilidade do crescimento para o pleno emprego e o cuidado do meio ambiente na quarta revolução industrial e tecnológica. Para obter sua viabilidade, é preciso implementar quatro mecanismos de governança e articular as coalizões políticas que os sustentam:

- 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 de maior eficiência energética. O keynesianismo ambiental global é crucial para alcançar o novo estilo de desenvolvimento, promovendo um viés expansivo e a favor do emprego.
- ii) Uma nova arquitetura financeira internacional que reduza a volatilidade real e de preços, regule os impactos dos fluxos de capitais, represente de melhor maneira o peso das economias emergentes e avance na reforma do sistema monetário internacional.
- iii) Uma governança do comércio e da tecnologia sobre bases multilaterais que facilite e amplie o acesso à tecnologia e ao financiamento para a desconexão entre o crescimento e o impacto ambiental, propiciando o encerramento das assimetrias entre países e regiões.
- iv) Uma governança compartilhada dos componentes essenciais da economia digital no âmbito global e um novo paradigma tecnológico regional para obter um mercado único digital na América Latina e no Caribe.

O aumento do ativismo fiscal para promover o pleno emprego e a estabilidade da economia internacional conta com uma ampla base política nas sociedades democráticas e com o apoio crescente das instituições internacionais e regionais, preocupadas com a sucessão de crises financeiras das últimas décadas e a possível gestação de uma nova crise mundial.

Hoje os atores públicos e privados compreendem melhor 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 aliança que impulsiona a nova governança ambiental aumentará sua força à medida que as indústrias menos poluentes gerarem mais empregos de qualidade. A revolução tecnológica é uma aliada, pois reduz os custos das

energias limpas e as torna mais competitivas que as intensivas em carbono. Além disso, a acumulação de evidências científicas sobre a mudança climática e a destruição dos recursos comuns fortalecerá o peso político dessa aliança.

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 impulsionar a 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. Neste novo olhar sobre os vetores do desenvolvimento, a diversificação produtiva e a redução das brechas tecnológicas se complementam com o domínio das tecnologias ambientalmente mais eficientes. Esta visão do desenvolvimento amplia a aliança política em favor do novo estilo a um conjunto mais extenso de governos, empresas e grupos sociais. É certo que muitos países da região têm um peso muito reduzido na economia mundial, mas em conjunto ou em aliança com outros de maior peso podem e devem desempenhar um papel relevante em temas cruciais para a governança do comércio e da tecnologia.

A construção da nova governança para o desenvolvimento com igualdade não só permitirá avançar no cuidado global do meio ambiente, mas reduzirá as pressões migratórias para os países desenvolvidos e incentivará os trabalhadores qualificados dos países em desenvolvimento a permanecer neles.

As respostas à desigualdade devem ser contundentes: a busca de justiça social exige vontade explícita das sociedades. No âmbito interno, é necessário universalizar a proteção social e a prestação de serviços de educação e saúde para gerar respostas proativas (não só defensivas ou reativas) diante da incerteza própria da globalização e da revolução tecnológica.

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. Os objetivos do pleno emprego e a elevação da produtividade se complementam com os da universalização da saúde, da educação e da proteção social. A inclusão universal baseia-se na aprendizagem e na criação de habilidades que reduzem o temor à mudança e facilitam a inserção dos trabalhadores num tecido produtivo em transformação. O trabalho tem um valor ético, não só econômico; não é só um meio de produção, é um fim em si.

As empresas do novo estilo de desenvolvimento surgirão da redefinição dos incentivos econômicos aos investimentos em atividades de baixo carbono e nos esforços de mitigação. Nesse contexto, é possível uma expansão schumpeteriana nas frentes de acumulação abertas pela dinâmica tecnológica e pela proteção do meio ambiente: o grande impulso ambiental. Sua viabilidade depende de que os atores econômicos considerem que os incentivos são suficientes e estáveis, ao mesmo tempo em que o acesso à tecnologia e ao financiamento apoia os investimentos.

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

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 e mesmo com algumas normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). As dimensões do meio ambiente e do desenvolvimento costumam ser as mais deficientes nesses acordos (sobretudo nos mega-acordos), que limitam a margem de manobra dos governos para incentivar ou desincentivar atividades e tecnologias, deixam áreas cinzentas que imobilizam sua ação reguladora, incorporam insuficientemente os temas relacionados com a sustentabilidade e não incluem o princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Enquanto os acordos de comércio e investimento são vinculantes e contêm normas para a resolução de conflitos, o Acordo de Paris não inclui mecanismos similares que obriguem seu cumprimento.

Em segundo lugar, é urgente criar uma nova arquitetura financeira internacional. A capacidade dos agentes financeiros internacionais para mover recursos entre países e moedas condiciona os governos e atribui a esses capitais poder de veto sobre um conjunto amplo de políticas. O fato de que os movimentos de capital continuam desregulados e que a evasão fiscal continua erodindo os Estados, apesar da possibilidade de que se esteja gestando uma nova crise

financeira, é prova de seu poder político. É imperativo construir a partir do espaço público os contrapesos globais que impeçam que se siga privatizando benefícios enquanto se socializam as perdas.

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. Esta é a ideia dos pactos sociais propugnada pela CEPAL no documento *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável*, apresentado no Trigésimo quinto período de sessões e que aqui se reafirma diante da nova agenda.

Esta definição é fundamental para gerar os efeitos de “lock-in” favoráveis ao novo estilo de desenvolvimento. É necessário um horizonte estável de incentivos e instituições para que surjam atividades empresariais e inovações que ofereçam aos trabalhadores condições para sustentar o emprego e a proteção social e gerem benefícios políticos que não possam ser apropriados por partidos ou grupos políticos específicos. Os pactos devem abranger transversalmente os atores políticos e privados para gerar políticas de Estado. Sem esse horizonte, não será possível consolidar os novos interesses e atores nem passar de uma política do conflito pela divisão do excedente para uma de cooperação para aumentar a produtividade. Um compromisso transversal e de longo prazo é a única forma de proteger a transição para o estilo de desenvolvimento das pressões do velho estilo, cuja força aumenta à medida que se encurta o horizonte decisório dos atores.

A estabilidade dos incentivos para o grande impulso ambiental exige uma atuação em diversos níveis, cada um dos quais supõe algum tipo de pacto ou acordo de longo prazo. A transformação não é viável sem espaço fiscal para os investimentos públicos, o financiamento e os subsídios requeridos para a mudança nos preços relativos, os ajustes nos sistemas educacionais e de formação profissional e os recursos para estabilizar um novo quadro institucional. A continuidade da inter-relação espúria entre atores privados com poder financeiro ou corporativo e o sistema político faria naufragar a implementação de qualquer projeto de longo prazo. Os pactos deverão incorporar atores que assegurem um sistema de controles e um equilíbrio de poder que garanta a transparência no uso dos recursos, sem imobilizar a gestão, e que ponham fim à forte cultura do privilégio na região. É um equilíbrio difícil de se obter, mas imprescindível devido à rápida deterioração da qualidade da ação estatal quando se debilitam a transparência e os controles de suas ações.

O ponto de partida para a formação dessa coalizão ou bloco sociopolítico transformador é a conscientização cada vez maior acerca da inviabilidade do padrão atual de desenvolvimento e dos crescentes custos econômicos, sociais, políticos e ambientais da prolongação do status quo. É insustentável que 62 pessoas no mundo tenham a riqueza equivalente a 3,6 bilhões de pessoas e que essa concentração continue aumentando<sup>1</sup>. Esta conscientização está presente não só nos setores populares afetados por este modelo, mas cada vez mais entre setores das elites que veem com preocupação as contradições do padrão de desenvolvimento, as tensões políticas criadas e os riscos que representa para a vida no planeta e a espécie humana.

É preciso identificar os interesses, atores e coalizões requeridas para materializar a mudança de estilo de desenvolvimento em um horizonte de 15 anos. Trata-se de superar o estilo dominante e identificar os sujeitos da equação entre Estado, mercado e cidadania dispostos e convencidos a respeito da urgência da mudança de paradigma que formariam coalizões para eliminar a desproporção de forças frente aos interesses do status quo. Estas coalizões devem ser de geometria variável e ter diversas expressões no âmbito nacional, regional e mundial.

Na América Latina e no Caribe a construção de coalizões e a realização de pactos para a igualdade, como proposto pela CEPAL, enfrenta o fato de que as sociedades da região mostram tensões e problemas estratégicos pendentes de resolver para obter a transição, tais como passar da cultura do privilégio para a cultura da igualdade e superar o dilema entre rentismo extrativista e uma visão produtiva dirigida ao uso sustentável dos recursos naturais, dos ecossistemas e das cidades. Para estabelecer padrões de produção e consumo sustentáveis, é necessário um enfoque multidimensional e integral no qual a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e o dinamismo econômico se complementem. Na região, isso implica uma profunda mudança de paradigma nas formas de atuação do Estado, do mercado e da cidadania, assim como o estabelecimento de novas modalidades de colaboração entre eles.

<sup>1</sup> Veja OXFAM, “An economy for the 1%: how privilege and power in the economy drive extreme inequality and how this can be stopped”, *OXFAM Briefing Paper*, N° 210, janeiro de 2016.

Para avançar na formação da coalizão social e política da mudança estrutural, é necessário um Estado democrático forte, uma estrutura produtiva e especialização de alta produtividade e forte geração de empregos, o que implica um setor privado maduro que dinamize o crescimento com emprego e inovação e uma cidadania com protagonismo, organizada e demandante de seus direitos. O Estado do século XXI na região deve ser um Estado democrático que em alguns casos recupera e em outros aprofunda sua autonomia relativa frente aos grandes interesses e aos poderes de fato nacionais e transnacionais. Um Estado com capacidade de escapar e se blindar frente à persistente política de captura por parte das elites, aos interesses corporativos e às estruturas clientelistas. Um Estado, portanto, com capacidade efetiva de impor uma cultura da legalidade, de prevenir e combater a corrupção e de garantir o acesso à justiça. Um Estado transparente, eficiente e com prestação de contas, conforme postula a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que recupere a confiança da sociedade em suas instituições. Contudo, o Estado não é o único que deve adequar-se às novas condições impostas pelo objetivo de uma mudança estrutural progressiva; os mercados e as empresas (particularmente as grandes empresas transnacionais) também têm um papel fundamental a desempenhar. Devem mover-se rumo ao crescimento inclusivo, à inovação e à produtividade e redefinir sua responsabilidade social como o devido cumprimento de suas responsabilidades trabalhistas, fiscais e ambientais. Por isso, é fundamental fortalecer todas as iniciativas nessa direção que surgem em setores das elites interessados em um novo padrão de desenvolvimento.

Nas condições do século XXI, um Estado democrático forte não é um Estado fechado, mas um Estado que abre o acesso à informação e valoriza a deliberação social, a formação de consenso, a obtenção de pactos e a construção conjunta de políticas. É um Estado que deve desenvolver sistemas potentes de planejamento, avaliação e participação para a formulação e implementação de políticas públicas e assumir plenamente o paradigma de governo aberto. Nas ações do setor público e sua interação com a sociedade civil, a abertura e a gestão de grandes dados se concretiza no modelo de governo aberto que implica a modernização da administração pública, com base em novas formas de articular a transparência, a prestação de contas, a participação cidadã e a colaboração de atores para a coprodução de valor.

As políticas de governo aberto impulsionam práticas, valores e culturas que favorecem o estabelecimento de uma plataforma sobre a qual se pode construir um novo modelo de governança aberta e colaborativa. Conseguir que os governos sejam cada vez mais transparentes, proporcionem informação sobre suas atividades, disponibilizem suas fontes e bases de dados e publiquem seus planos e estratégias de desenvolvimento fomenta a prestação de contas diante da cidadania, a permanente vigilância pela sociedade e uma maior corresponsabilidade. Compartilhar dados diminui os tempos de transação, aumenta a eficiência dos serviços públicos e dá lugar a benefícios não tangíveis, como uma maior confiança dos cidadãos nas instituições.

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 progressistas com visão universalista, a exigência de honestidade e transparência dos governos e o impulso às iniciativas de integração regional fazem parte deste processo de reação frente ao padrão dominante de desenvolvimento e de busca por novas rotas. Os latino-americanos e caribenhos estão menos dispostos hoje a tolerar a desigualdade como dado natural.

Finalmente, é necessário enfatizar que a região terá que transitar por essa transformação produtiva num contexto adverso no âmbito internacional, regional e nacional. O crescimento mundial mais baixo e a ameaça de uma nova crise financeira internacional podem atingir com força a região num momento em que a integração regional está enfraquecida e o espaço fiscal para responder com políticas anticíclicas diminuiu de maneira significativa ou não existe, enquanto (com algumas exceções) diminuiu o prestígio das instituições políticas e de governo. Estes fatores negativos têm um efeito ambíguo sobre a possibilidade de construir novas coalizões. Por um lado, a menor disponibilidade de recursos tende a tornar a luta distributiva mais intensa dificultando os acordos; por outro, na medida em que o estilo dominante se mostra inviável, aumenta a pressão a favor de uma mudança de estilo e de formação de novas coalizões.

Há exemplos disso no passado. As crises das décadas de 1930 e 1980, assim como as mais recentes, trouxeram mudanças muito importantes nas alianças políticas e nos padrões de produção. O questionamento atual do estilo dominante abre um desafio semelhante no futuro. A mudança estrutural progressiva dependerá da escolha de cada sociedade entre dois caminhos: voltar à 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, onde 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 com o meio ambiente, a partir da difusão das novas tecnologias num grande impulso ambiental.



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 trigesimo 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.

