


# Conhecimento que transforma

## Vinte anos a serviço de um futuro próspero, inclusivo e sustentável

RED Relatório de Economia e Desenvolvimento

CAF BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

# Conhecimento que transforma

## Vinte anos a serviço de um futuro próspero, inclusivo e sustentável

Relatório de Economia e Desenvolvimento

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE

**Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED)**
**Conhecimento que transforma**
**Vinte anos a serviço de um futuro próspero, inclusivo e sustentável**

Depósito legal: DC2025000280
ISBN: 978-980-422-326-6

**Editoração:**
CAF –banco de desenvolvimento da América Latina e do Caribe–

Este documento foi publicado sob a Presidência Executiva de Sergio Díaz-Granados e a Vice-Presidência Executiva de Programação Estratégica de Christian Asinelli.

Gestão do Conhecimento: Verónica Frisancho

Diretoria de Pesquisa Socioeconômica (Interino): Walter Cont

**Gestão editorial:**
Direção de Comunicação Estratégica do CAF

**Design gráfico:**
Good, Criatividade para o Desenvolvimento

© CAF 2025
As ideias e abordagens contidas neste documento são de responsabilidade exclusiva dos autores e não refletem a posição oficial do AF. Os termos empregados e a apresentação dos dados neste documento não implicam qualquer posicionamento do CAF quanto ao status legal de países, territórios, cidades ou regiões, nem em relação às suas autoridades, fronteiras ou limites.

Acesso aberto sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND 4.0). Para acessar uma cópia desta licença, visite: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/



# Prefácio

A América Latina e o Caribe registraram conquistas inquestionáveis em termos de desenvolvimento. No século passado, a maioria dos países da região obteve avanços significativos na estabilidade macroeconômica e na ampliação dos mercados financeiros. Além disso, a região registrou progressos relevantes em inclusão social. Nas duas primeiras décadas deste século, a incidência da pobreza foi reduzida em mais de 10 pontos percentuais. A mortalidade infantil entre crianças menores de cinco anos caiu pela metade, e a expectativa de vida aumentou em 14 anos. Além disso, a parcela de domicílios com acesso à eletricidade cresceu mais de 10 pontos percentuais, enquanto a proporção de idosos com acesso a pensões aumentou em cerca de 13 pontos percentuais.

Apesar desses avanços, o processo de desenvolvimento da região ainda é incompleto. Nos últimos 70 anos, a renda per capita da América Latina e do Caribe permaneceu abaixo de 30 % da renda per capita dos Estados Unidos. Além disso, um em cada três latino-americanos e caribenhos ainda vive em situação de pobreza. Problemas estruturais, como a informalidade, os baixos níveis de concorrência nos mercados, as lacunas na infraestrutura e a fragilidade dos Estados e das instituições, representam barreiras que impedem a superação da armadilha do subdesenvolvimento e o alcance das metas de desenvolvimento sustentável.

As próximas décadas trarão desafios significativos para a região. Por um lado, o envelhecimento populacional exercerá crescente pressão sobre os sistemas de seguridade social, com impactos significativos nas finanças públicas. Por outro, a região enfrenta uma dupla transição: digital e verde. A transição digital na América Latina e no Caribe deve ser inclusiva e estratégica, priorizando a conectividade universal, o desenvolvimento de competências digitais e a modernização de setores-chave para alavancar suas vantagens comparativas. Da mesma forma, a transição verde exige uma resposta robusta, com medidas ágeis de adaptação para enfrentar os impactos das mudanças climáticas, além de estratégias de mitigação de emissões que priorizem a inclusão e a equidade na distribuição dos custos.

No entanto, essa dupla transição digital e verde representa uma oportunidade única para que os países da América Latina e do Caribe modernizem suas economias, fomentem a inovação sustentável e explorem suas vantagens comparativas, como a biodiversidade e a abundância de recursos naturais. A abundante riqueza natural da região constitui uma poderosa alavanca para o desenvolvimento sustentável, fomentando setores como o agronegócio, o turismo e a energia. A vasta disponibilidade de minerais essenciais para a transição energética oferece a alguns países a oportunidade de integrar-se às cadeias globais de valor da energia limpa. Além disso, o elevado potencial de geração de energia renovável coloca a região em uma posição privilegiada para desenvolver um setor industrial competitivo em um mundo onde a baixa pegada de carbono dos produtos será um diferencial estratégico. Por fim, a ampla extensão de florestas, manguezais e ecossistemas da região desempenha um papel fundamental na resposta global às mudanças climáticas, pois cada hectare preservado contribui para o equilíbrio da equação do carbono na economia mundial.

Converter desafios em oportunidades exige acesso ao financiamento e uma estratégia eficaz, baseada em evidências. O CAF se consolida como um parceiro essencial nesses dois pilares. No campo do financiamento, seu portfólio de empréstimos, investimentos de capital e garantias vem crescendo consistentemente, com foco em iniciativas alinhadas à agenda de desenvolvimento sustentável dos países acionistas. Em 2023, o volume total da carteira ultrapassou US$ 34 bilhões, representando um crescimento de 9,8 % em relação ao ano anterior. A incorporação de novos acionistas e o fortalecimento patrimonial, recentemente aprovados pela Assembleia, indicam que essa tendência de crescimento continuará nos próximos anos. Além disso, a instituição avança em seu objetivo de se tornar o banco verde da América Latina e do Caribe, com o compromisso de atingir 40 % de financiamento verde até 2026. Ao final de 2024, essas operações já representam 35 % da carteira.

Para atender à segunda frente, o CAF desenvolveu uma ampla oferta de produtos de conhecimento, que vão desde instrumentos detalhados em nível setorial e nacional, que auxiliam na priorização de programas específicos — incluindo os documentos de estratégia de país, utilizados como instrumentos de diálogo com as novas administrações dos países membros — até documentos de análise e discussão de políticas com uma abordagem integradora para toda a região. O objetivo do Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) é reduzir a lacuna entre pesquisa e formulação de políticas públicas, contribuindo para a implementação de decisões baseadas em evidências. Esse produto também consolida uma visão alinhada às necessidades e à realidade dos países da região, cada um partindo de contextos distintos, mas compartilhando um propósito comum: o desenvolvimento e a integração regional.

Com esta edição especial em comemoração aos 20 anos do nosso principal relatório, o RED, o CAF reafirma seu compromisso em contribuir com os países membros por meio da geração de conhecimento. A primeira edição do RED, publicada em 2004 sob o título *Reflexões para a retomada do crescimento*, abordou a questão central de como estabelecer um caminho de crescimento sustentável — uma discussão que segue atual mesmo após duas décadas. As primeiras edições focaram no crescimento econômico, na integração comercial e na transformação produtiva, sempre promovendo uma visão abrangente do desenvolvimento. Ao longo dos anos, as edições do RED passaram a abordar temas como inclusão social (educação, emprego e desigualdade) e, mais recentemente, proteção ambiental e mudanças climáticas, com ênfase em desafios globais e transição energética. Além disso, o fortalecimento da capacidade institucional do Estado foi explorado com um enfoque territorial e edições específicas sobre finanças públicas, integridade e eficiência governamental. Atualmente, o RED é uma ferramenta essencial do CAF para iniciar e manter um diálogo contínuo sobre políticas públicas, fornecendo insumos estratégicos de conhecimento produzidos desde, por e para a região.

**Sergio Díaz-Granados**
Presidente Executivo CAF –banco de desenvolvimento da América Latina e do Caribe–

# Agradecimentos

A elaboração do Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) é de responsabilidade da Direção de Pesquisas Socioeconômicas da Gerência de Conhecimento do CAF –Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe–.

A edição e coordenação geral desta publicação ficaram a cargo de Fernando Álvarez e Federico Juncosa, com o apoio de Martín Finkelstein e Azul Menduiña.

O relatório foi desenvolvido sob a supervisão de Walter Cont, Diretor Interino de Pesquisas Socioeconômicas, juntamente com Verónica Frisancho, Gerente de Conhecimento.

Os seguintes pesquisadores foram responsáveis pela redação do relatório:

Capítulo 1 – Fernando Álvarez e Federico Juncosa

Capítulo 2 – Manuel Toledo

Capítulo 3 – Dolores de la Mata

Capítulo 4 – Fernando Álvarez e Federico Juncosa

Capítulo 5 – Verónica Frisancho

A equipe de assistentes de pesquisa foi composta por Iván Albina, Martín Finkelstein e Azul Menduiña.

Javier Restrepo realizou a revisão editorial e a correção de estilo.

O relatório inclui as perspectivas de renomados especialistas, que compartilharam suas reflexões em formato audiovisual. Eles são: Juliano Assunção, Raquel Bernal, Bianor Calvalcanti, Mauricio Cárdenas, Augusto de la Torre, Marcela Eslava, Ricardo Hausmann, Karen-Mae Hill, Colm Imbert, Santiago Levy, Nora Lustig, Sebastián Mazzuca e Carmen Reinhart.

Os capítulos foram significativamente enriquecidos pelas diversas edições anteriores do Relatório de Economia e Desenvolvimento e aprimorados com as contribuições dos seguintes funcionários do CAF: Lian Allub, Guillermo Alves, Pablo Brassiolo, Florencia Buccari, Carla Calá, Adriana Camacho, Ricardo Estrada, Gustavo Fajardo, Juan Odriozola, Daniel Ortega e Reinier Schliesser.

# Índice


Introdução **09**


1

## Luzes e sombras do desenvolvimento elusivo da América Latina e do Caribe


Introdução **14**

O triplo desafio do desenvolvimento na América Latina e no Caribe **15**

Características históricas que condicionam o desenvolvimento na região **26**

Um futuro de oportunidades e desafios **50**

Vinte anos de reflexão sobre o desenvolvimento da América Latina e do Caribe **66**

Referências **70**

2

## Políticas para o desenvolvimento produtivo


Crescimento e produtividade na América Latina: uma análise agregada **82**
O mercado de trabalho: desafios e políticas **91**
Mercados financeiros e o desenvolvimento produtivo **102**
A concorrência como motor da inovação e da produtividade **119**
Relações entre empresas: acesso a insumos e cooperação **126**
A política industrial como impulsionadora do desenvolvimento produtivo **129**
Capacidades produtivas, complexidade e diversificação **132**
Referências **134**


3

## Balanço e perspectivas da inclusão social para construir sociedades mais equitativas


Introdução **146**
Inclusão social na América Latina e no Caribe: uma visão da história recente **148**
Ciclo de vida e dimensões fundamentais da inclusão social **152**
Políticas para as primeiras décadas de vida **155**
Políticas para a vida adulta **173**
Políticas para a terceira idade **185**
Desafios transversais da política social **189**
Referências **191**

## 4 Soluções da região para a sustentabilidade ambiental


Um modelo de desenvolvimento insustentável **208**
Um pacto global pela sustentabilidade **217**
Redução das emissões causadas pela atividade humana **221**
Proteção dos ecossistemas e da biodiversidade **240**
Adaptação às mudanças climáticas e à degradação dos ecossistemas **246**
O nexo entre as transições digital e verde **249**
O aspecto macroeconômico da transição verde **251**
Referências **255**


## 5 América Latina e Caribe: rumo ao desenvolvimento sustentável no século XXI


Introdução **272**
Perspectivas de crescimento econômico sustentável: oportunidades em meio a desafios persistentes **274**
Aproveitar novas (e antigas) oportunidades: a agenda pendente e o papel da institucionalidade **294**
O papel dos bancos de desenvolvimento multilaterais **305**
Referências **310**



**Lideranças inspiradoras** **315**
**Visão do CAF** **323**

# Introdução

O crescimento econômico é uma condição necessária para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe, mas não a única. A promoção do progresso na região exige não apenas a elevação do nível e da distribuição de renda, mas também a garantia de ambientes saudáveis, seguros, pacíficos e justos para todos. O acesso a oportunidades deve ser baseado em metas e aspirações alinhadas aos talentos, competências e habilidades das pessoas, constituindo um elemento essencial na busca pelo bem-estar integral.

Nas últimas duas décadas, a região apresentou avanços em diversas dimensões, incluindo, por exemplo, um aumento nos níveis de renda de aproximadamente 40 % na América Latina e 26 % no Caribe. Apesar desses números positivos, uma em cada três pessoas ainda vive na pobreza, e a região permanece entre as mais desiguais do mundo. Além disso, a pobreza se perpetua entre gerações, refletindo barreiras persistentes no acesso à educação, ao emprego e à saúde. Ampliar a inclusão social não é apenas um imperativo moral, mas também uma alavanca para o crescimento econômico, pois permite à sociedade aproveitar plenamente as competências e talentos daqueles que hoje estão à margem.

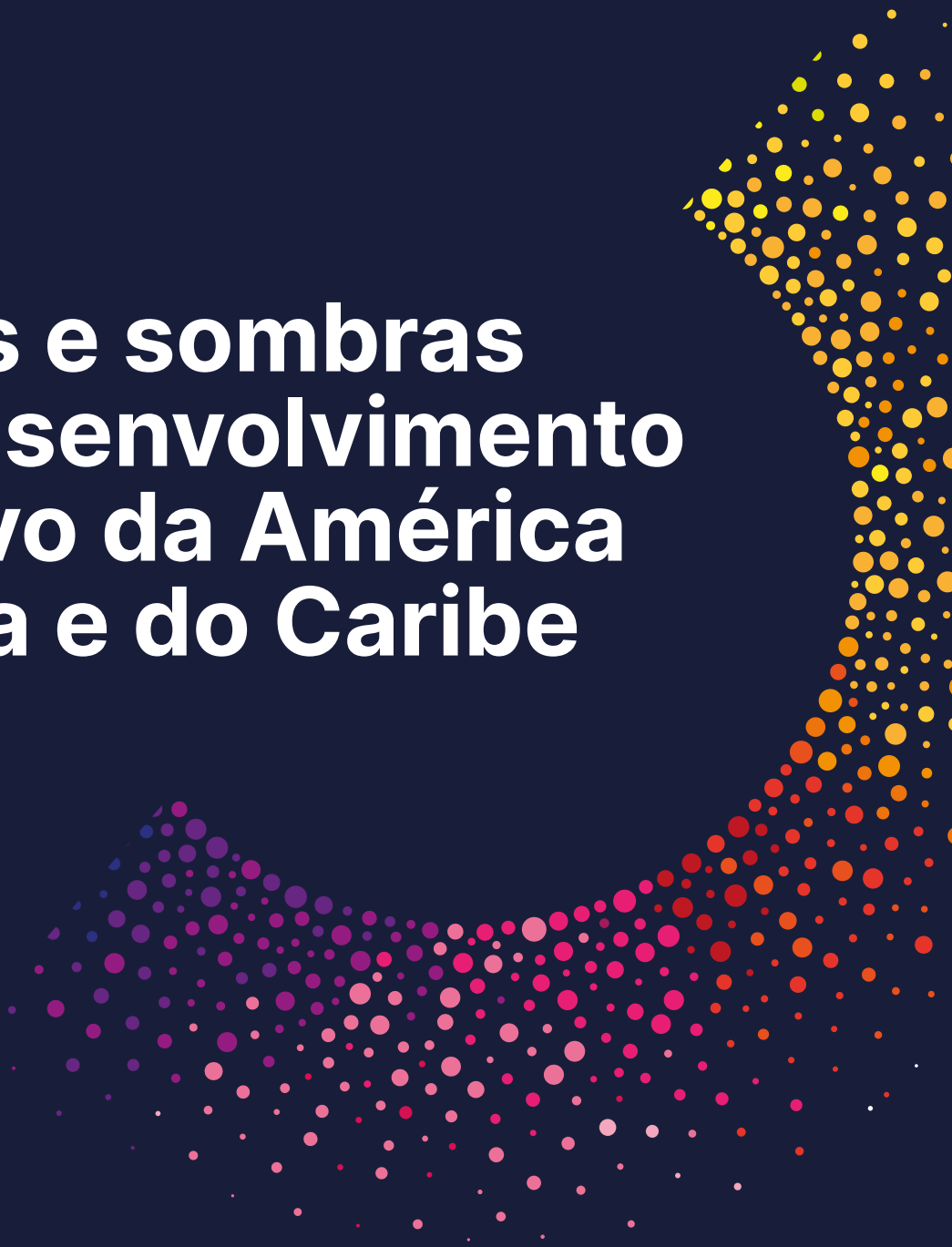
O CAF consolidou seu papel como um instrumento estratégico fundamental para impulsionar esse desenvolvimento por meio de intervenções em diversos setores. Seu compromisso com o desenvolvimento sustentável e a integração regional, sua capacidade de enfrentar desafios a partir da própria região e o uso eficaz de seus mecanismos de financiamento para elevar a qualidade de vida das pessoas são os pilares de seu trabalho institucional ao longo dos últimos 56 anos. Nesse contexto, a geração e disseminação de conhecimento próprio constituem uma ferramenta de grande relevância e potencial, uma vez que o conhecimento cumpre o duplo papel de agregar valor às intervenções do CAF e fomentar um debate qualificado que amplie a efetividade e o impacto das políticas públicas nos países membros.

Este livro comemora os 20 anos do *Relatório de Economia e Desenvolvimento*, uma iniciativa que tem promovido e consolidado uma visão abrangente e integrada do desenvolvimento na América Latina e no Caribe. A publicação examina os avanços conquistados, os desafios que ainda persistem e os instrumentos mais eficazes para enfrentá-los. O volume também se enriquece com as contribuições de treze líderes de renome internacional, que compartilharam suas reflexões sobre o caminho percorrido e as perspectivas para o futuro da região. Agradeço a Juliano Assunção, Raquel Bernal, Maurício Cárdenas, Bianor Cavalcanti, Marcela Eslava, Ricardo Hausmann, Karen-Mae Hill, Colm Imbert, Santiago Levy, Nora Lustig, Sebastián Mazzuca, Carmen Reinhart e Augusto de la Torre por sua generosidade em participar desta obra e por seu compromisso com o desenvolvimento da região.

**Christian Asinelli**
Vice-Presidente Corporativo de Programação Estratégica do CAF
–banco de desenvolvimento da América Latina e do Caribe–

Capítulo 1

# Luzes e sombras do desenvolvimento elusivo da América Latina e do Caribe



# Mensagens-chave

1.

O desenvolvimento exige avanços simultâneos em três dimensões interligadas: crescimento econômico, inclusão e sustentabilidade ambiental. A região apresenta progresso parcial em cada uma delas.

2.

Embora a América Latina e o Caribe tenham registrado crescimento do PIB per capita, esse avanço tem sido insuficiente para reduzir a distância em relação às economias desenvolvidas.

3.

A pobreza total diminuiu consideravelmente na primeira década do século XXI. Apesar dessa melhoria, quase 30 % da população latino-americana e caribenha ainda vive na pobreza, e mais de 10 % se encontra em situação de extrema pobreza.

4.

Durante o século XXI, a taxa de crescimento das emissões totais diminuiu, especialmente devido à redução das emissões associadas à agricultura e ao desmatamento (AFOLU). No entanto, o combate às mudanças climáticas exige esforços ainda maiores de mitigação para o futuro. Por outro lado, o capital natural da região sofreu uma deterioração acelerada nas últimas décadas.

5.

O desenvolvimento incompleto se manifesta de forma evidente na região. Três desafios persistentes se destacam: a alta informalidade, as lacunas na infraestrutura e a criminalidade. Por outro lado, um fator positivo é que, diferentemente do passado, a região hoje apresenta maior estabilidade macroeconômica e resiliência diante de choques externos.

6.

A América Latina e o Caribe possuem um vasto capital natural. Que pode ser um pilar fundamental para impulsionar seu desenvolvimento.

7.

Nos próximos anos, três grandes transições terão um impacto determinante no desenvolvimento da região: A primeira é o envelhecimento populacional acelerado. A segunda é a transição verde, que envolve uma significativa redução de emissões e uma crescente valorização global dos ativos naturais da região, como seu potencial de geração de energia limpa, suas reservas minerais e seus ecossistemas. Por fim, a terceira transição refere-se à necessidade de completar seu desenvolvimento em um cenário dominado pelas tecnologias digitais, incluindo inteligência artificial, com impactos profundos sobre o mercado de trabalho.

8.

As próximas décadas apresentarão desafios expressivos, incluindo impactos fiscais, redistributivos e estruturais sobre a economia. Ao mesmo tempo, esses desafios trazem oportunidades para reduzir as lacunas de desenvolvimento.

9.

Superar essas lacunas exige uma agenda abrangente baseada no conhecimento. Por esse motivo, o RED é um recurso essencial, pois oferece uma análise aprofundada sobre políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento da região, considerando uma perspectiva regional e contextualizada.

# Introdução

Nas últimas décadas, a América Latina e o Caribe (ALyC) avançaram significativamente em dimensões fundamentais para o desenvolvimento. No entanto, grandes disparidades persistem em relação às economias avançadas, colocando a região diante de um triplo desafio.

Primeiramente, é essencial um crescimento econômico vigoroso e contínuo para reduzir a lacuna de renda per capita em relação ao mundo desenvolvido. Além disso, é imprescindível reduzir drasticamente a desigualdade e a pobreza. Por fim, esses dois objetivos devem ser alcançados sem comprometer a sustentabilidade ambiental do planeta. Essas três dimensões do desenvolvimento interagem entre si, gerando tanto tensões quanto sinergias.

O futuro apresenta desafios, mas também oportunidades claras para reduzir desigualdades e superar o subdesenvolvimento. Certamente, algumas tendências impactarão o processo de desenvolvimento da região: o envelhecimento populacional, a transformação tecnológica e a descarbonização da economia global. Entretanto, ainda persistem barreiras estruturais que limitam a capacidade da região de se posicionar de forma competitiva diante dessas transformações. Contudo, de forma geral, a região dispõe de condições favoráveis para enfrentar os desafios futuros, incluindo avanços na estabilidade macroeconômica e, sobretudo, uma abundante dotação de recursos naturais.

Este capítulo apresenta o contexto necessário para a análise das principais políticas relacionadas à produtividade (Capítulo 2), à inclusão (Capítulo 3) e à sustentabilidade ambiental (Capítulo 4). O Capítulo 5 adota uma visão prospectiva, explorando oportunidades para o desenvolvimento sustentável, os requisitos institucionais e o papel dos bancos multilaterais na redução das disparidades de desenvolvimento.

# O triplo desafio do desenvolvimento na América Latina e no Caribe

## A multidimensionalidade do desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento evoluiu ao longo do tempo. De uma abordagem restrita, centrada no nível de renda per capita, passou-se para uma visão mais abrangente, que transcende os indicadores baseados na renda e incorpora aspectos distributivos e de sustentabilidade ambiental.

O processo de desenvolvimento implica, sem dúvida, uma melhoria substancial na qualidade de vida da população, que, por sua vez, está diretamente relacionada à renda. Por essa razão, o crescimento da renda per capita continua sendo uma dimensão essencial do desenvolvimento. De fato, essa métrica esteve no centro da abordagem global do desenvolvimento desde a Segunda Guerra Mundial.

Contudo, a partir da década de 1970, surgiram esforços concretos para adotar uma perspectiva mais ampla sobre o bem-estar e a medição do progresso no desenvolvimento. Ficou evidente a necessidade de incluir a pobreza como um aspecto central da análise. Um exemplo desse avanço foi a abordagem das necessidades básicas, cuja formulação institucional teve origem na Conferência Mundial do Emprego de 1976, promovida pela Organização Internacional do Trabalho (Reinert, 2023).

Com essa perspectiva, no início da década de 1980, a CEPAL introduziu a medição das necessidades básicas insatisfeitas (NBI) como ferramenta de diagnóstico social e apoio à implementação de programas sociais. Essa metodologia selecionou um conjunto de indicadores censitários para avaliar se os domicílios atendiam ou não a determinadas necessidades essenciais. Devido à disponibilidade de dados, as necessidades consideradas geralmente se limitavam a quatro categorias: (i) acesso a moradia que garantisse um padrão mínimo de habitabilidade, ii) acesso a serviços básicos que assegurassem condições sanitárias adequadas, iii) acesso à educação básica e iv) capacidade econômica para alcançar um nível mínimo de consumo (Feres e Mancero, 2001).

O avanço em direção a uma visão multidimensional do desenvolvimento continuou ao longo das duas décadas seguintes, com uma série de reflexões e conferências que destacaram temas como gênero, infância, alimentação, saúde e, com importância crescente, a preservação da natureza e do meio ambiente.

Esses esforços e debates serviram de base para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), originados da Declaração do Milênio, proclamada por mais de 150 líderes mundiais durante a Cúpula do Milênio, realizada em setembro de 2000. A declaração estabeleceu oito objetivos prioritários para serem alcançados até 2015: (1) erradicar a pobreza extrema e a fome, (2) alcançar a educação primária universal, (3) promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, (4) reduzir a mortalidade infantil, (5) melhorar a saúde materna, (6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças, (7) garantir a sustentabilidade

ambiental e (8) estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento. Cada objetivo estava associado a metas específicas; por exemplo, uma das metas do objetivo 1 era reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas com renda inferior a um dólar por dia.

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Resolução 70/1, intitulada "Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", na qual se afirmava:

"A nova agenda se baseia nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (...). No entanto, em seu escopo, o marco que anunciamos hoje vai muito além dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Além de manter prioridades como erradicação da pobreza, saúde, educação e segurança alimentar e nutricional, ela estabelece um conjunto abrangente de metas econômicas, sociais e ambientais" (Nações Unidas, 2015b).

Com essa resolução, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram ampliados para 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com um total de 169 metas associadas. Entre os avanços em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), destaca-se a incorporação explícita da redução da desigualdade (ODS 10) e da igualdade de gênero (ODS 5), além de metas ambientais específicas voltadas para a conservação dos oceanos (ODS 14), a sustentabilidade das florestas e a proteção da biodiversidade (ODS 15), bem como o enfrentamento das mudanças climáticas e seus impactos (ODS 13). Como era esperado, os ODS também abrangem metas relacionadas ao crescimento econômico, ao emprego de qualidade e à inovação (ODS 8 e 9).

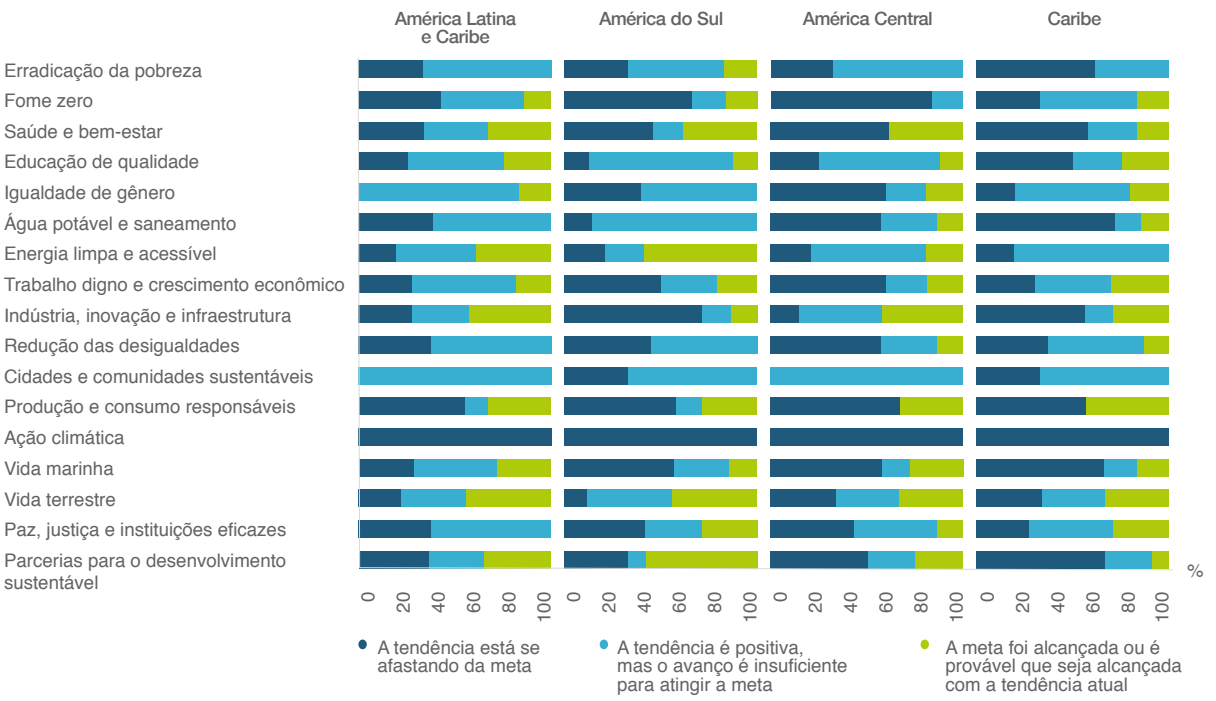
**Figura 1.1**
**ODS**



## Diagnóstico da região: copo meio cheio ou meio vazio

O grau de cumprimento das metas associadas aos ODS fornece uma visão panorâmica do desenvolvimento da região. A CEPAL (2024) apresenta uma análise baseada em dados atualizados até fevereiro de 2024, classificando as metas de cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)[1] em quatro categorias possíveis: (1) A tendência está se afastando da meta, 2) A tendência é positiva, mas o ritmo de avanço é muito lento para que a meta seja alcançada, 3) A meta foi atingida ou tem alta probabilidade de ser alcançada, e 4) Não há dados suficientes. Os resultados são apresentados tanto para o conjunto da região quanto para três sub-regiões: América do Sul, América Central e México e Caribe (ver gráfico 1.1).
Na América Latina, apenas 22< das metas que puderam ser projetadas mostram perspectivas de cumprimento até 2030. Cerca de 46 % das metas seguem na direção correta, mas precisam acelerar o ritmo de progresso para atingir os parâmetros estabelecidos. Por outro lado, 32 % das metas apresentaram retrocesso em relação ao ponto de partida de 2015. Vale destacar que, dentro de cada objetivo, há metas que avançam conforme o previsto e outras que demonstram estagnação ou retrocesso. Ao comparar as sub-regiões, a América do Sul apresenta uma leve vantagem, mas um panorama semelhante ao restante da região.

**Gráfico 1.1**
**Metas dos ODS por grau de cumprimento**



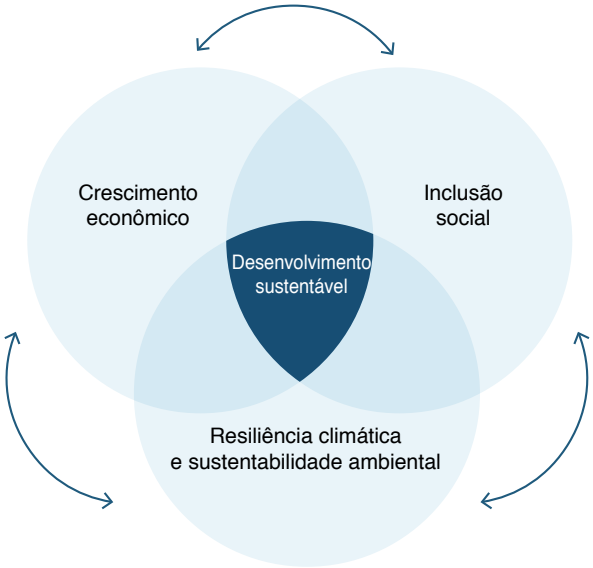

**Nota:** Foram omitidas do gráfico as metas para as quais não há informações disponíveis sobre seu grau de cumprimento.
**Fonte:** CEPAL (2024).

1 As informações disponíveis permitiram avaliar a probabilidade de atingir os limites estabelecidos para 2030 em 131 metas, o que representa 78 % do total.

Medir o desenvolvimento das nações com base em um amplo conjunto de indicadores, como é o caso dos ODS, é fundamental para evidenciar aspectos essenciais do desenvolvimento que o PIB per capita não captura. No entanto, a complexidade desse sistema pode representar, por si só, um desafio para a formulação de políticas públicas nacionais[2].

Uma abordagem comum para analisar a multidimensionalidade do desenvolvimento baseia-se em três eixos principais: O primeiro é o crescimento econômico, essencial para reduzir a persistente disparidade na renda per capita em relação ao mundo desenvolvido. O segundo é a inclusão, garantindo que o crescimento econômico beneficie a todos, reduzindo a pobreza e a elevada desigualdade na região. O terceiro é a sustentabilidade, que busca atingir três metas: fortalecer a resiliência às mudanças climáticas, contribuir para a redução global de emissões e preservar o capital natural.

**Figura 1.2**
**Os três âmbitos do desenvolvimento sustentável**




2 Kanbur et al. (2018) destacam uma "tensão inevitável e duradoura entre a tendência de expandir e ampliar os indicadores para avaliar e monitorar o progresso econômico e social, por um lado, e, por outro, a necessidade de manter um número relativamente reduzido de indicadores […] para facilitar a formulação de políticas."

Esses eixos, no entanto, não são independentes, mas interagem entre si. Isso significa que há riscos de armadilhas do subdesenvolvimento, caracterizadas por baixos níveis de PIB per capita, degradação ambiental e altos índices de pobreza e desigualdade. Por outro lado, essas interações também podem gerar círculos virtuosos, nos quais avanços simultâneos nas três dimensões do desenvolvimento sustentável se reforçam mutuamente (ver Quadro 1.1).

---

**Quadro 1.1**
**Inter-relações entre os âmbitos do desenvolvimento sustentável**

### Crescimento, desigualdade e pobreza

Há evidências no mundo desenvolvido de que a inovação e a mudança tecnológica podem ampliar a disparidade salarial entre trabalhadores mais e menos qualificados, aumentando assim a desigualdade de renda (Acemoglu, 2002). A informalidade, por sua vez, contribui para a baixa produtividade da economia e acentua a desigualdade salarial. Por outro lado, a inclusão social favorece o crescimento econômico ao promover uma alocação mais eficiente de talentos (Hsieh et al., 2019).

### Conexão entre crescimento e sustentabilidade

As mudanças climáticas afetam o crescimento econômico e a produtividade. A frequência e a intensidade crescentes de eventos climáticos extremos, impulsionadas pelo aquecimento global, resultam em perda de vidas, danos à infraestrutura, impacto na produção agropecuária e comprometimento da acumulação de capital humano. Os ganhos de produtividade, inclusive no setor agrícola, podem simultaneamente impulsionar o crescimento econômico e proteger o meio ambiente, uma vez que resultam em menor consumo de energia e redução da degradação do capital natural por unidade de produção. Entretanto, ganhos na eficiência do uso de recursos naturais podem, paradoxalmente, estimular um aumento na demanda, intensificando a pressão sobre os ecossistemas. Além disso, o aumento da renda dos domicílios está frequentemente acompanhado por um crescimento no consumo de bens, cuja produção e descarte geram impactos ambientais adversos.

### Conexão entre inclusão e sustentabilidade

Eventos climáticos extremos, como secas e inundações, afetam de maneira desproporcional as populações mais pobres, exacerbando a desigualdade. Os domicílios de baixa renda estão mais expostos a esses eventos do que o restante da população, em parte porque habitam áreas de maior risco (Winsemius et al., 2018). Além disso, são mais vulneráveis, o que significa que, ao sofrerem um evento extremo, é mais provável que enfrentem consequências severas e persistentes. A pobreza e a desigualdade também impõem barreiras à adoção de tecnologias limpas ou energeticamente eficientes nos domicílios, principalmente devido a restrições financeiras para implementar tais medidas.

> "O que observamos, de modo geral, nos países que se desenvolveram é que o crescimento e o desenvolvimento sustentado e inclusivo exigem que, ao longo desse processo, a força de trabalho empregada em setores de baixa produtividade migre gradualmente para setores mais produtivos, impulsionada pela demanda por bens e serviços."
> **Baseado em entrevista com Nora Lustig**

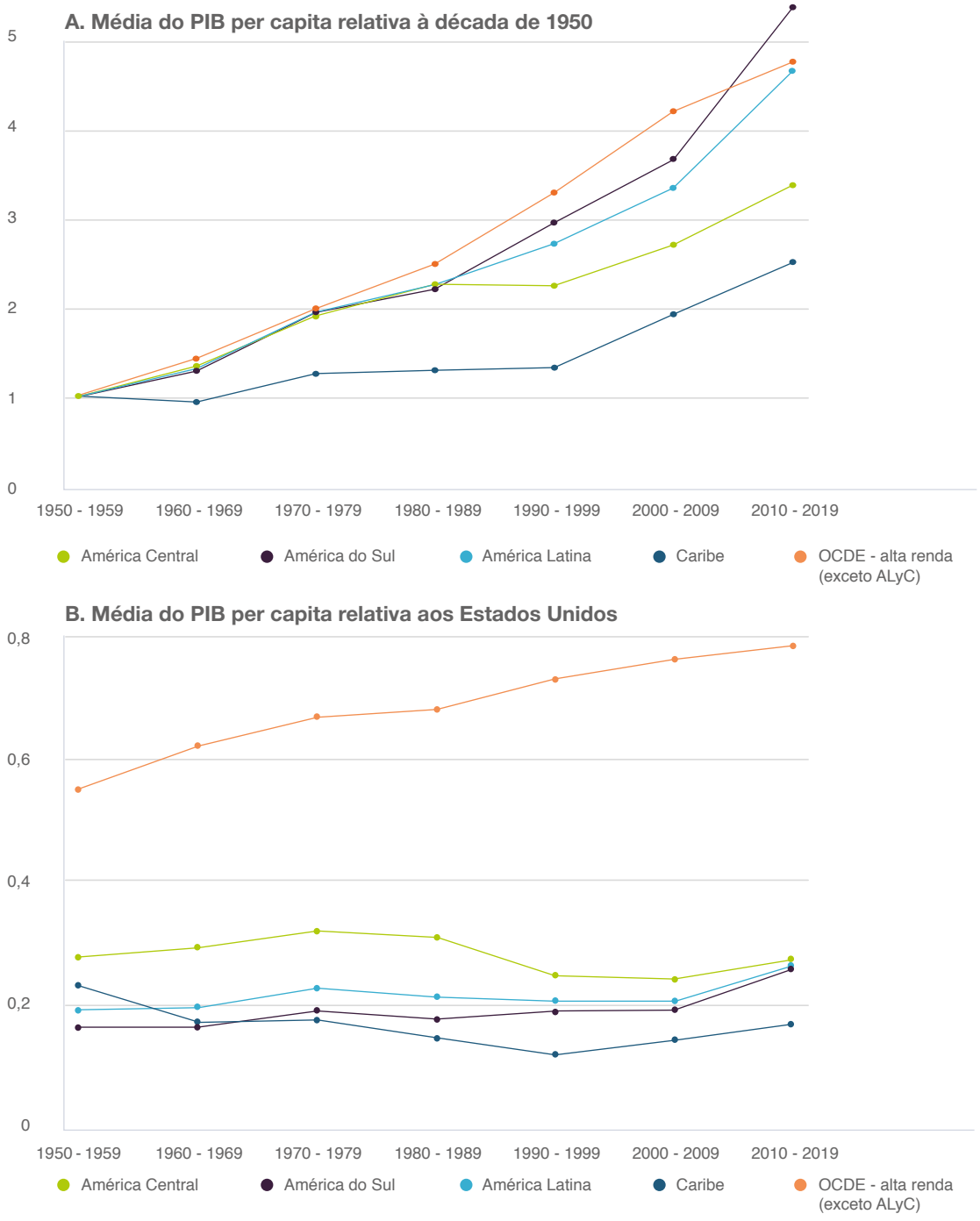
> "Embora existam tensões e possam surgir círculos viciosos entre as diferentes dimensões essenciais ao desenvolvimento econômico e social (...), também há complementaridades. Uma boa política pública deve explorar essas complementaridades, garantindo que o progresso em uma dimensão, como o crescimento econômico, seja compatível com avanços em outras áreas do desenvolvimento, como a sustentabilidade ambiental e a equidade social."
> **Baseado em entrevista com Santiago Levy**

Para obter uma visão mais detalhada sobre a dinâmica do desenvolvimento regional, analisaremos um conjunto reduzido de indicadores-chave em cada um dos três eixos do desenvolvimento sustentável. Para cada eixo, destacaremos um fato relevante:

**Fato nº 1: A região apresentou crescimento do PIB per capita, embora esse avanço tenha sido insuficiente para reduzir significativamente a diferença em relação às economias desenvolvidas.**

Entre 2010 e 2019, o PIB real per capita da América Latina foi mais de 4,4 vezes a média do período de 1950 a 1959. Para o Caribe, esse valor foi 2,4 vezes maior (Gráfico 1.2, painel superior). No entanto, esse crescimento não foi suficiente para reduzir a disparidade do PIB per capita em relação às economias desenvolvidas, como os Estados Unidos, onde essa proporção permaneceu praticamente inalterada abaixo de 30 % nas últimas décadas (ver Gráfico 1.2).

**Gráfico 1.2**
**Evolução do PIB per capita**



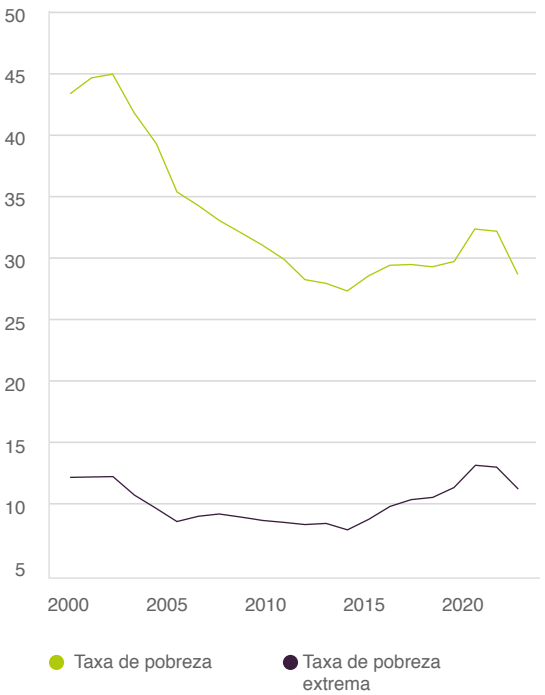

**Nota:** O gráfico utiliza a variável de PIB real pelo lado da produção em Paridade de Poder de Compra (PPC), expressa em milhões de dólares de 2017, conforme a base de dados da *Penn World Table*. Os agregados regionais correspondem à média ponderada da população dos valores em nível nacional (utilizando dados populacionais do WPP). A partir desses valores, são calculadas as médias simples para cada década. No gráfico, os valores médios são apresentados em relação à média da década de 1950 (painel superior) e ao valor dos Estados Unidos. (painel inferior).
**Fonte:** Feenstra et al. (2023) e WPP (2024).

**Fato nº 2: Houve uma redução da desigualdade e da pobreza nas últimas duas décadas; no entanto, a região continua entre as mais desiguais do mundo e mantém níveis de pobreza elevados**.

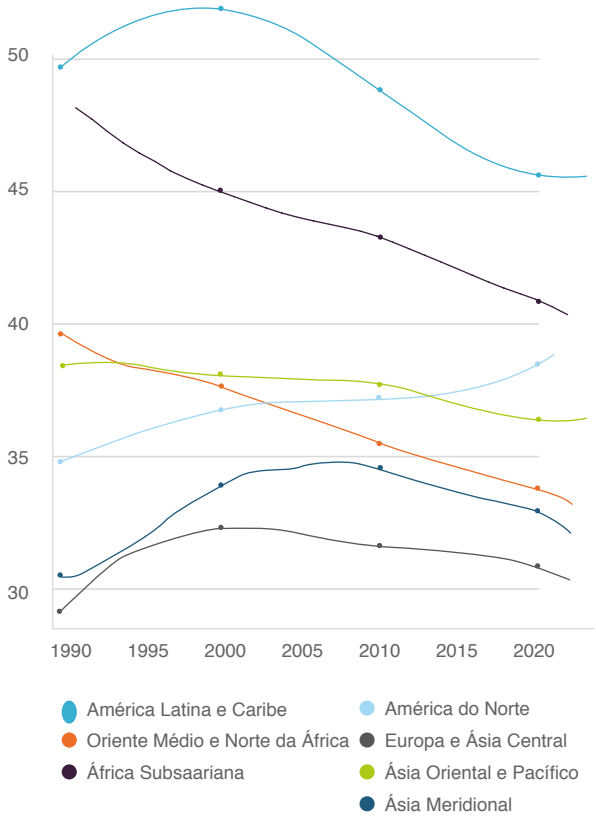
A pobreza total diminuiu consideravelmente na primeira década do século XXI. Entretanto, essa tendência desacelerou e, a partir de meados da segunda década, reverteu-se ligeiramente, com um aumento associado à crise da COVID-19. Apesar dessa melhora, os dados mais recentes indicam que quase 30 % da população da América Latina e do Caribe vive na pobreza, e mais de 10 % se encontra em situação de pobreza extrema. Nas áreas rurais, a incidência da pobreza ultrapassa 40 %, enquanto a pobreza extrema atinge quase 20 %. Esses percentuais permanecem muito acima dos registrados em economias desenvolvidas (Gráfico 1.3). O índice de Gini, uma medida clássica da desigualdade, apresenta uma tendência de queda ao longo deste século. Ainda assim, segundo esse indicador, a região segue entre as mais desiguais do mundo em termos de distribuição de renda.

**Gráfico 1.3**
**Dimensão da pobreza e da desigualdade**

**A. Evolução das taxas de pobreza na América Latina**




**B. Evolução do índice de Gini da distribuição de renda**




**Nota:** No painel B, cada linha representa uma suavização polinomial local do índice de Gini, que mede a desigualdade média de renda por região e ano.
**Fontes:** Banco Mundial (2023) e CEPAL (2023a).

> "A América Latina é uma região que apresenta um excesso de pobreza. (...) E uma das razões fundamentais para esse excesso de pobreza é justamente o fato de ser uma das regiões mais desiguais do mundo. Por que a América Latina continua sendo uma das regiões mais desiguais? (...) Porque o modelo de desenvolvimento adotado não gera empregos suficientes para oferecer oportunidades às pessoas com menores níveis de escolaridade ou capacitação."
>
> **Baseado em entrevista com Nora Lustig**

O outro lado da redução da pobreza observada na região nas últimas décadas é o crescimento expressivo da classe média na América Latina e no Caribe. Segundo estimativas, a classe média passou de representar cerca de 20 % dos domicílios no início do século para 38 % em 2019[3] (Banco Mundial, 2021).

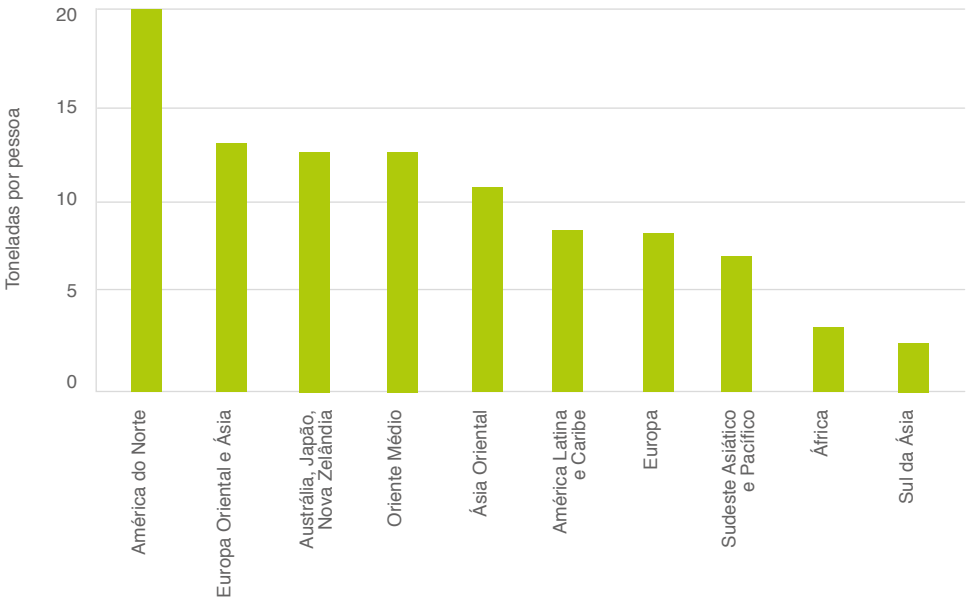
A expansão da classe média representa uma oportunidade significativa para impulsionar o desenvolvimento econômico e social da região. No entanto, é essencial enfrentar desafios estruturais para consolidar esse avanço. Um dos desafios mais relevantes é a vulnerabilidade de uma parcela considerável da classe média, que permanece suscetível a cair novamente na pobreza diante de choques econômicos. Por exemplo, Stampini et al. (2016) identificaram que, na região, 14 % das pessoas classificadas como classe média experimentam pelo menos um episódio de pobreza ao longo de um período de 10 anos.

**Fato nº 3: Na América Latina, as emissões de GEE per capita são inferiores às de outras regiões, como a América do Norte. No entanto, a exposição da região às consequências das mudanças climáticas é elevada. Além disso, observa-se um rápido processo de degradação do capital natural**.

Segundo as estimativas mais recentes, as emissões de GEE per capita na América Latina e no Caribe representam menos da metade das registradas na América do Norte e também são inferiores às de regiões como Ásia Oriental e Oriente Médio (Gráfico 1.4). Por outro lado, a região foi responsável por 11 % das emissões antropogênicas de GEE desde 1850.

3 Nesse caso, considera-se classe média a fração de domicílios com renda ajustada pelo poder de compra entre US$ 13 e US$ 70 por dia.

**Gráfico 1.4**
**Emissões per capita**

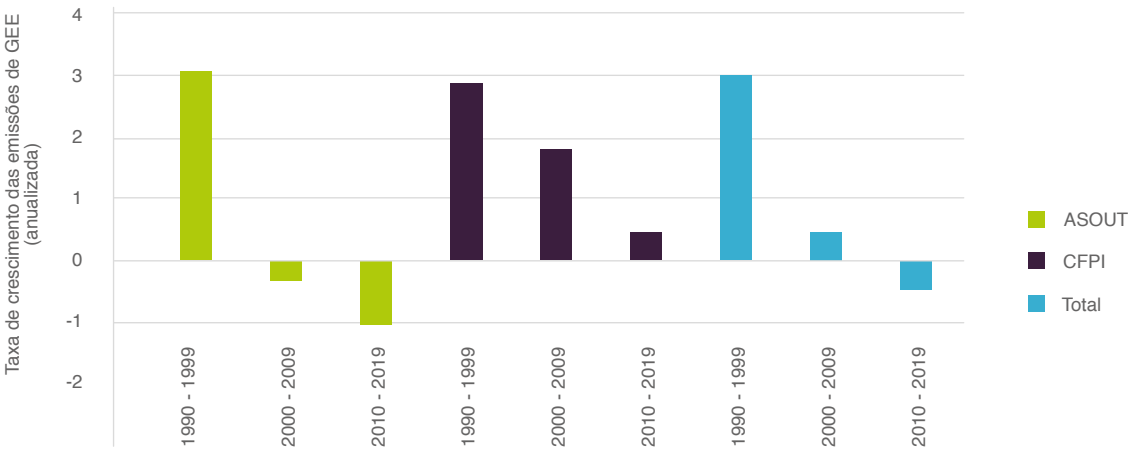



**Nota:** Os dados populacionais utilizados são do *World Population Prospects*.
**Fontes:** Minx et al. (2021); WPP (2024).

Em relação à composição das emissões, a América Latina se destaca pela predominância de emissões não energéticas. No cenário global, quase 80 % das emissões de GEE são provenientes do consumo de combustíveis fósseis e processos industriais (CFPI), enquanto pouco mais de 20 % são oriundos do setor de agricultura e outros usos da terra (AFOLU). Na América Latina, no entanto, cerca de 55 % das emissões são provenientes desse setor, uma proporção significativamente superior aos 14 % observados no Caribe e aos 8 % nos países da OCDE (ver Capítulo 4).

Ainda assim, a participação desse componente tem apresentado uma tendência de queda na região. Durante os períodos de 2000-2009 e 2010-2019, o crescimento das emissões totais na América Latina caiu e, na última década, tornou-se até mesmo negativo (-3,8 %), devido a uma forte redução no componente AFOLU (-10,3 %), que compensou o crescimento do componente CFPI (5,2 %). Uma situação semelhante ocorreu na região do Caribe, onde, na última década, registrou-se uma redução tanto nas emissões de AFOLU (-15,6 %) quanto nas emissões de CFPI (-2,5 %), resultando em uma queda nas emissões totais (-4,4 %).

**Gráfico 1.5**
**Crescimento das emissões de GEE na América Latina e no Caribe**




**Nota:** As barras representam a variação anualizada das emissões totais da região nos períodos de 1990 a 2000, 2000 a 2009 e 2010 a 2019. Os setores que compõem a CFPI (Combustíveis Fósseis e Processos Industriais) incluem edificações, sistemas de energia, indústria e transporte. Já os setores que compõem o ASOUT (Agricultura, Silvicultura e Outros Usos da Terra) abrangem a agricultura e UTCUTS (Uso da Terra, Mudança no Uso da Terra e Silvicultura). Para o setor UTCUTS, utilizou-se como fonte de dados Friedlingstein et al. (2023), enquanto para os demais setores foi utilizada a base de Minx et al. (2021).
**Fonte:** Minx et al. (2021) e Friedlingstein et al. (2023).

Independentemente de sua responsabilidade pelas emissões, é fato que a região sofre de forma significativa os impactos das mudanças climáticas. Desde 1980, a ocorrência de eventos climáticos extremos praticamente dobrou (ver Capítulo 4). Além disso, houve um aumento expressivo no número de pessoas afetadas. Esses eventos tendem a impactar de maneira mais intensa as populações mais vulneráveis, além de setores-chave como a agricultura e o turismo.

> "O aumento do nível do mar está causando erosão e danificando regiões costeiras. A Guiana, por exemplo, enfrenta a intrusão de água salgada, que prejudica suas comunidades agrícolas ao longo da costa, entre outros impactos. Além disso, há furacões mais intensos, padrões climáticos cada vez mais imprevisíveis, chuvas em períodos tradicionalmente secos e secas quando se esperaria chuva. Esses são desafios que o Caribe precisa superar se deseja alcançar a sustentabilidade."
>
> **Baseado em entrevista com Colm Imbert**

A história recente da região também aponta um declínio expressivo do capital natural. Entre 1990 e 2014, o capital natural per capita da América Latina e do Caribe encolheu cerca de 40 % (Sanguinetti et al., 2014). Além disso, a região tem consumido seu capital natural a um ritmo superior à média global. De acordo com o relatório *Inclusive Wealth 2023*, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2023), em 1990, a região concentrava mais de 21 % do valor global do capital natural, mas essa participação caiu para 13,77 % em 2019. Além disso, o *Índice Planeta Vivo* indica uma perda alarmante de biodiversidade nos últimos 50 anos (ver Capítulo 4). A gestão sustentável do capital natural será fundamental para impulsionar o desenvolvimento sustentável.

> "Sem dúvida, precisamos encontrar maneiras de gerar renda a partir da nossa biodiversidade, protegendo-a. É essencial criar mecanismos para captar recursos e garantir que eles beneficiem, prioritariamente, os setores mais vulneráveis da população."
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

# Características históricas que condicionam o desenvolvimento na região

As dívidas econômica, social e ambiental enfrentadas pela América Latina e pelo Caribe, evidenciadas no breve diagnóstico anterior, demonstram a magnitude do desafio a ser superado. Enfrentá-lo exige uma análise que leve em conta as particularidades do contexto regional e permita identificar os fatores estruturais que condicionam as possibilidades de desenvolvimento.

Três fenômenos se destacam pela profundidade com que atravessam as múltiplas dimensões do desenvolvimento e por serem características estruturais da região: a alta informalidade, as lacunas de infraestrutura e a criminalidade. O primeiro é ao mesmo tempo causa e consequência da baixa produtividade, além de aprofundar desigualdades. O segundo mantém os domicílios e as empresas da região desconectados entre si, dificultando a produção e o acesso a serviços essenciais. Já o terceiro impacta diretamente o tecido social e econômico, representando um obstáculo crítico ao crescimento, ao bem-estar e à coesão social.

Apesar desses desafios, a região apresenta pontos fortes que não podem ser ignorados e que são fundamentais para a formulação de políticas voltadas ao seu desenvolvimento. As instituições macroeconômicas e financeiras registraram avanços significativos, proporcionando uma base de relativa estabilidade em um cenário de volatilidade global. Além disso, e especialmente, a abundante disponibilidade de recursos naturais, cada vez mais valorizados no cenário internacional, oferece oportunidades estratégicas para impulsionar o desenvolvimento.

## Informalidade produtiva

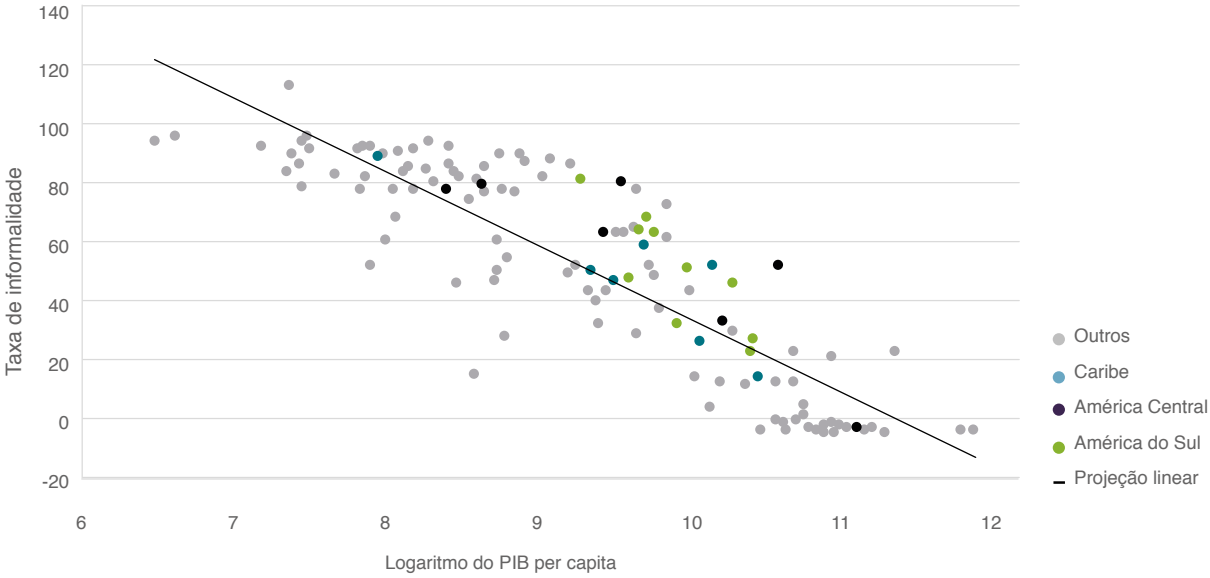
A informalidade produtiva é uma medida do nível de conformidade com as regulamentações impostas pelo Estado para que empresas ou indivíduos possam exercer atividades econômicas. Essas regulamentações variam de acordo com o setor e as características da empresa, especialmente o seu porte. Na prática, mesmo quando as normas não possuem um viés explícito relacionado ao tamanho da empresa, o cumprimento tende a ser menos frequente entre os pequenos negócios, tornando a regulação, na prática, dependente do porte empresarial.

A informalidade é um fenômeno amplamente disseminado na região. Um exemplo evidente é a informalidade no mercado de trabalho[4]. Em média, cerca de 57 % dos trabalhadores ocupados não contribuem para a seguridade social, sendo essa a métrica mais comum para avaliar esse tipo de informalidade. Entretanto, essa média esconde diferenças significativas entre os países. As taxas variam aproximadamente entre 27 % e 32 % no Chile e no Uruguai, enquanto atingem 80 % na Bolívia, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Esse quadro também se observa no Caribe: Bahamas, 18 % República Dominicana, 56 %, Jamaica, 55 %, Trinidad e Tobago, 70 %, Barbados, 62 % (Fonte: OIT, 2024, exceto cálculos próprios para T&T 2014).

A taxa de informalidade no trabalho tende a diminuir conforme cresce a renda per capita do país. Entretanto, nos países da região, esse índice permanece mais elevado do que em países de renda semelhante, caracterizando um *excesso de informalidade* (ver gráfico 1.6).

4 A informalidade também se manifesta em diversas outras métricas, como no número de empresas sem registro formal. De acordo com a Pesquisa de Empresas do Banco Mundial (WBES, 2024), 14,5 % dos estabelecimentos na região não estavam registrados no momento da abertura, um índice nove pontos percentuais acima do observado na Europa e Ásia Central. Vale destacar que essa base de dados inclui apenas empresas com mais de 10 funcionários, o que significa que a subnotificação é ainda maior no caso de pequenos negócios, que apresentam um viés ainda mais acentuado para a informalidade.

**Gráfico 1.6**
**Relação entre a taxa de informalidade e o PIB per capita**




**Nota:** O gráfico apresenta a relação entre o PIB per capita, PPA (em dólares a preços internacionais atuais) e a taxa de informalidade laboral registrada pela OIT. Consideram-se informais os trabalhadores autônomos que operam suas próprias empresas no setor informal, aqueles que produzem bens exclusivamente para o consumo final de seus domicílios (como na agricultura de subsistência ou na construção de moradias próprias), quando cobertos; os trabalhadores familiares auxiliares, independentemente de atuarem em empresas do setor formal ou informal; e os assalariados em empregos informais, sejam eles empregados por empresas do setor formal, do setor informal ou como trabalhadores domésticos remunerados em residências. Os assalariados são considerados em emprego informal quando sua relação de trabalho não está sujeita, por lei ou na prática, à legislação trabalhista nacional, ao imposto de renda, à proteção social ou ao direito a determinados benefícios trabalhistas (como licença remunerada por férias ou doença). Os valores apresentados no gráfico para cada país correspondem aos dados mais recentes disponíveis sobre informalidade. A linha do gráfico representa os valores previstos de uma regressão em que a variável dependente é a taxa de informalidade e a variável independente é o logaritmo do PIB per capita.
**Fontes:** OIT (2024) e Banco Mundial (2024b).

A alta proporção de trabalhadores autônomos, que na região chega a 40 % da população ocupada, explica, em grande parte, a informalidade no mercado de trabalho. Contudo, ela também ocorre entre os assalariados, especialmente em microempresas. Na América Latina, 1 em cada 4 trabalhadores assalariados informais está em empresas com 10 ou mais funcionários, enquanto apenas 8 em cada 100 trabalham em empresas com pelo menos 100 empregados (Álvarez et al., 2018). A informalidade também é mais intensa em determinados setores, como a agricultura, onde atinge 80 % dos assalariados. Entretanto, mesmo em setores como a indústria de transformação, 35 % dos assalariados são informais.

O nível de informalidade também varia conforme as características dos trabalhadores, sendo particularmente elevado entre jovens, pessoas com menor nível de escolaridade e trabalhadores de baixa renda. Na média regional, 59 % dos assalariados possuem ensino médio incompleto, e em quase metade dos países analisados (7 de 16), essa proporção supera 75 %. Entre os trabalhadores do quintil de menor renda, a informalidade chega a 86 % do emprego assalariado.

Está claro que a informalidade representa um entrave à produtividade, pois leva a uma alocação ineficiente da força de trabalho, reduzindo a produtividade agregada da economia. Além disso, há diferenças substanciais entre os salários médios dos trabalhadores em empregos formais e informais (variando entre 15 % e 30 %), independentemente de escolaridade, idade ou gênero. Essas discrepâncias refletem, em parte, diferenças significativas na produtividade entre empregos formais e informais. O deslocamento desses trabalhadores para empresas formais e mais eficientes traria ganhos significativos de produtividade.

A diferença salarial entre trabalhadores formais e informais, combinada com o gradiente socioeconômico do emprego informal, faz com que a informalidade na região seja uma causa estrutural da desigualdade salarial. Um estudo recente conclui que 34 % da desigualdade na base da distribuição de renda na América Latina, em comparação com os Estados Unidos, é explicada por uma maior concentração de trabalhadores em categorias de menor produtividade e renda relativa, como o trabalho autônomo e o emprego em microempresas (Eslava et al., 2021).

> "A América Latina combina baixos níveis de renda per capita com uma desigualdade extremamente alta (...). Esses dois problemas não estão desconectados; são manifestações das mesmas características estruturais da região. (...) Uma grande parcela da população não consegue se inserir nas atividades mais produtivas, ou seja, nas áreas onde poderiam gerar mais renda para si e suas famílias e, ao mesmo tempo, contribuir mais para a economia."
>
> **Baseado em entrevista com Marcela Eslava**

A informalidade também prejudica o desenvolvimento de habilidades. Por um lado, os baixos retornos à educação no contexto da informalidade desestimulam o investimento em qualificação. Por outro, uma vez no mercado de trabalho, os indivíduos adquirem mais competências em empregos formais do que em informais. De fato, assalariados relatam com maior frequência que seu emprego contribui para o desenvolvimento de habilidades emocionais e técnicas, em comparação com trabalhadores autônomos (Berniell et al., 2016). Além disso, os assalariados formais participam mais frequentemente de treinamentos no ambiente de trabalho.

A informalidade no mercado de trabalho é também o principal obstáculo para ampliar a cobertura e a sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social contributivos. Baseado em dados administrativos da previdência social na região, estima-se que, em média, um trabalhador contribui para a previdência social durante apenas 35 % de sua vida laboral na Argentina, 51 % no Brasil, 47 % no Equador e 50 % no Uruguai (Álvarez et al., 2020). Como as legislações exigem um número mínimo de contribuições para que um trabalhador tenha direito à aposentadoria, uma parcela significativa da força de trabalho não terá acesso ao benefício ao se aposentar. Além disso, a alta informalidade reduz os recursos destinados ao financiamento dos esquemas contributivos. Se a informalidade fosse reduzida pela metade, as receitas dos sistemas de pensões aumentariam entre 14 % (Uruguai) e 57 % (Equador), com um incremento médio

de quase 40 % entre os países analisados[5]. De maneira geral, a informalidade compromete a capacidade de arrecadação fiscal e, consequentemente, afeta o financiamento do gasto público.

> "O uso de instrumentos não contributivos é extremamente importante porque a informalidade impede que muitos dos benefícios que fazem parte do sistema de seguridade social cheguem à população mais pobre."
> **Baseado em entrevista com Nora Lustig**

Finalmente, a informalidade também impõe desafios às políticas ambientais. Veja o quadro 1.2.

**Quadro 1.2**
**Outro desafio para a transição energética: a informalidade produtiva**

Por sua natureza, as empresas informais estão à margem dos marcos regulatórios que penalizam as emissões de CO2. Além disso, a existência de regulações ambientais pode incentivar o crescimento do setor informal, trazendo diversas implicações para a produtividade.

Nesse sentido, Abid et al. (2023) analisam o impacto dos impostos sobre o carbono em 25 economias da África Subsaariana. O estudo aponta que a regulação ambiental pode aumentar a pegada de carbono da economia ao estimular a informalidade e argumenta que os impostos tradicionais sobre o carbono não seriam adequados para economias com alta informalidade, pois incentivam as empresas formais a transferir parte de suas operações para o setor informal. Esse fenômeno não afeta apenas as emissões de carbono, mas também pode ter um impacto significativo na poluição da água e do ar.

Bali Swain et al. (2020) mostram que, nos países em desenvolvimento, o setor informal tem um efeito relevante na poluição local do ar e da água, principalmente devido à ausência de controle sobre suas práticas. Bali Swain et al. (2020), Brännlund et al. (2017) e Gani (2012) indicam que a redução da corrupção, ao melhorar a eficiência do controle ambiental, pode gerar impactos positivos significativos na qualidade ambiental, sendo essa uma questão especialmente relevante para países com grande participação da economia informal.

Portanto, a formulação das políticas produtivas e ambientais na região deve levar em consideração a tendência das empresas à informalidade. O fortalecimento da capacidade estatal de fiscalização é um elemento essencial dentro do conjunto de medidas voltadas para a transição energética.

5 Os países considerados na análise incluem Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai.

## Lacunas na infraestrutura

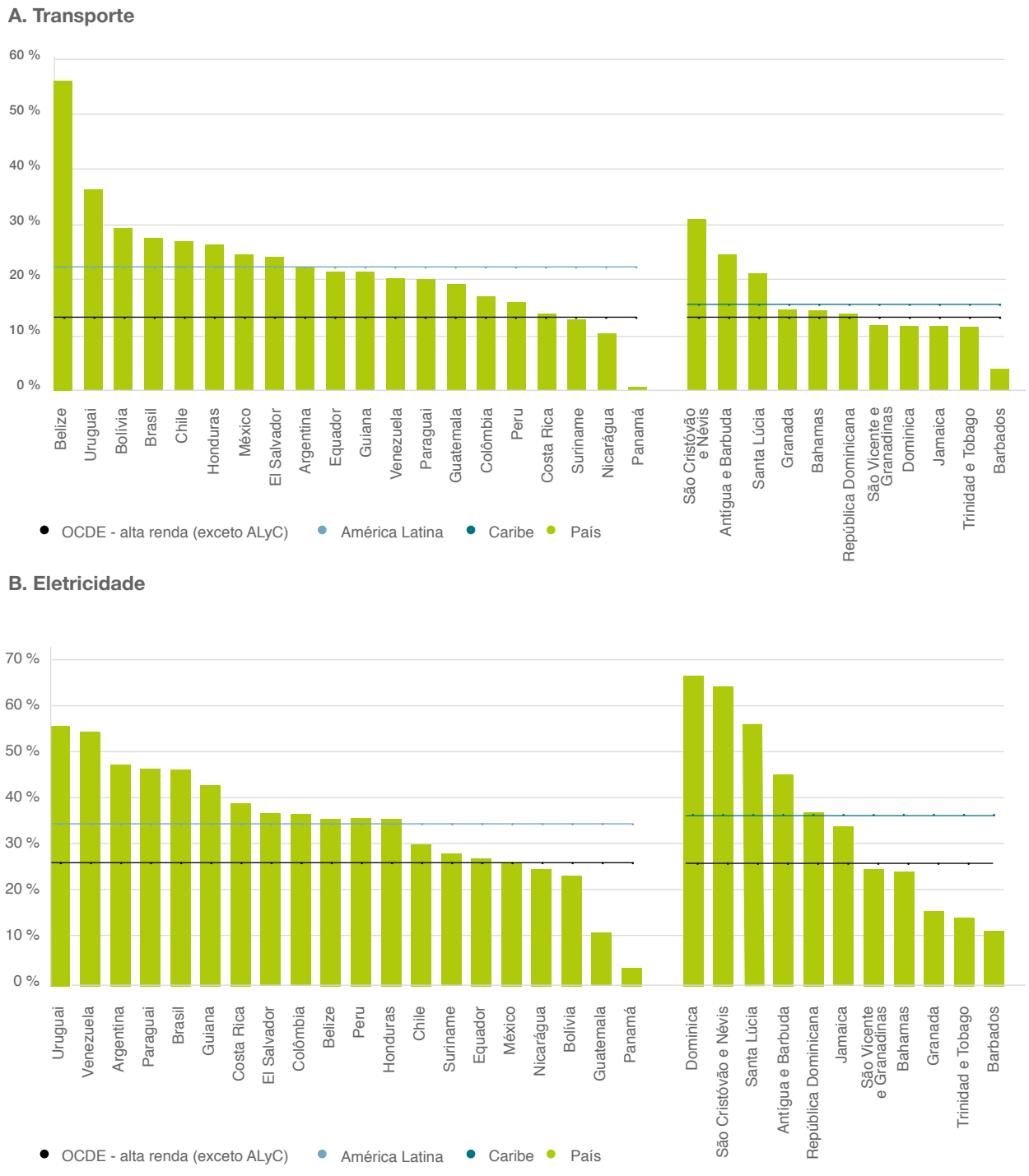
A lacunas na infraestrutura econômica é um dos principais entraves à atividade produtiva na região. As redes de transporte em todos os seus modais, a infraestrutura energética e as redes de comunicação são componentes fundamentais para a produção, pois garantem acesso a insumos e mercados. A região apresenta um atraso significativo nesses três aspectos, resultado de um histórico de baixos níveis de investimento ao longo do tempo e da baixa eficiência na aplicação dos recursos.

> "Infraestrutura para maior conectividade e maior integração entre nossos países: essa é a prioridade e a grande aposta para os próximos cinquenta anos. Se não fizermos isso, a América Latina nunca conseguirá superar de fato seus desafios de desenvolvimento."
>
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

No transporte terrestre, essa defasagem se manifesta pela menor disponibilidade de infraestrutura rodoviária. Por exemplo, em média, para 11 países da América Latina, a cobertura rodoviária medida em quilômetros pavimentados a cada 100.000 habitantes é de 200, enquanto esse indicador para os países da OCDE alcança 1.400. Essa baixa disponibilidade, somada à qualidade deficiente da infraestrutura existente, resulta em congestionamentos, acidentes rodoviários e tempos de viagem elevados e imprevisíveis. Os índices de conectividade aérea e marítima, que refletem a disponibilidade, a frequência e a importância dos terminais que conectam os países em cada modal, também apresentam atrasos significativos em relação às economias desenvolvidas (Sanguinetti et al., 2021; AC&A et al., 2020).

As lacunas na infraestrutura de transporte e energia também impactam diretamente as operações diárias das empresas. Nesse sentido, os dados da pesquisa revelam uma alta incidência de empresas que identificam o transporte e a eletricidade como barreiras relevantes ou muito severas para suas atividades (WBES, 2024). No caso do transporte, para a média dos países da América Latina, a incidência dessa barreira chega a 23 %, um percentual muito superior à média da OCDE (14 %, excluindo os países da América Latina). A eletricidade também é apontada como uma barreira em um nível muito mais alto do que o registrado na OCDE, tanto na América Latina quanto no Caribe (34 % e 36 %, respectivamente).

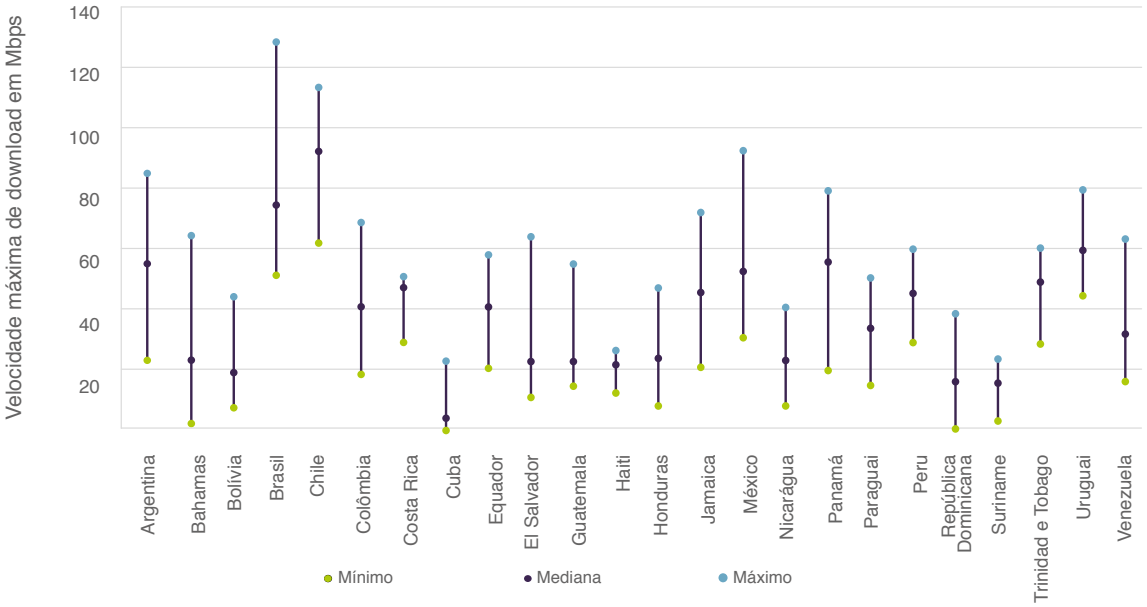
**Gráfico 1.7**
**Percentual de empresas que identificam transporte e eletricidade como barreiras relevantes ou muito severas**




**Nota:** Elaborado com base em *Enterprise Surveys*. O agregado regional corresponde à média simples dos percentuais em nível nacional.
**Fonte:** WBES (2024).

Uma maneira de avaliar a defasagem na infraestrutura de telecomunicações é por meio da velocidade dos serviços de internet disponíveis em cada economia. O gráfico 1.8 apresenta dados sobre a velocidade máxima de acesso à internet para diferentes regiões dentro dos países da América Latina, com base em informações de testes de conexão abertos. Para cada país, o gráfico exibe a velocidade máxima de download registrada no estado ou província com o acesso mais rápido, o valor mediano e, por último, a velocidade máxima registrada na localidade com o acesso mais lento[6].

**Gráfico 1.8**
**Velocidade máxima de download da internet em conexões fixas por estado ou província**




**Nota:** A base de dados em nível de consulta é agregada em nível departamental, tomando o valor máximo de velocidade relatado naquela área. Isso permite aproximar a infraestrutura de internet disponível em cada departamento. Os dados são então agregados novamente em nível provincial ou estadual, também utilizando o valor máximo de velocidade dos departamentos. Em países sem uma divisão administrativa estadual ou onde não há informações mais desagregadas geograficamente do que em nível estadual ou provincial, essa última etapa é omitida. Com essa base final, são relatados o valor mínimo, a mediana e o valor máximo dentro de cada país.
**Fonte:** Elaboração própria com base em Ookla (2024); Buccari e Fajardo (2024).

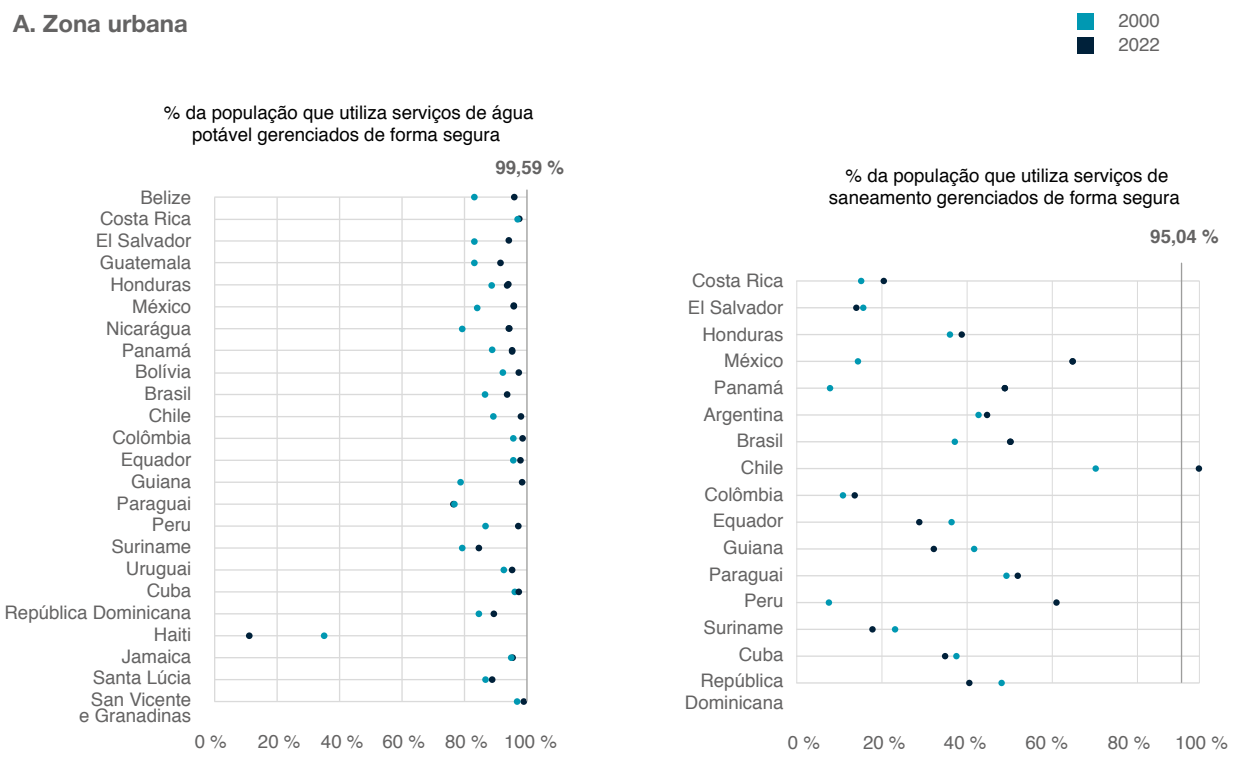
6 O foco na velocidade máxima busca refletir a disponibilidade da infraestrutura de telecomunicações, em vez de médias que podem incluir desafios relacionados à acessibilidade.

Esses dados revelam lacunas significativas na infraestrutura de conectividade. A velocidade mediana de download nos países de alta renda ultrapassa 90 MBPS, um valor superior à velocidade máxima disponível até mesmo nos estados com melhor conectividade na maioria dos países da região. Alguns países, como Cuba, Haiti e Suriname, apresentam defasagens notáveis: a velocidade máxima acessível nos estados com melhor conectividade nesses países equivale a apenas um sexto da registrada no país com melhor desempenho, o Brasil (129 MBPS). Além disso, todos os países apresentam grandes desigualdades internas. Por exemplo, em 21 dos 24 países analisados, a melhor conexão disponível nos estados mais lentos é semelhante ou inferior à melhor velocidade registrada no Haiti (26 MBPS).

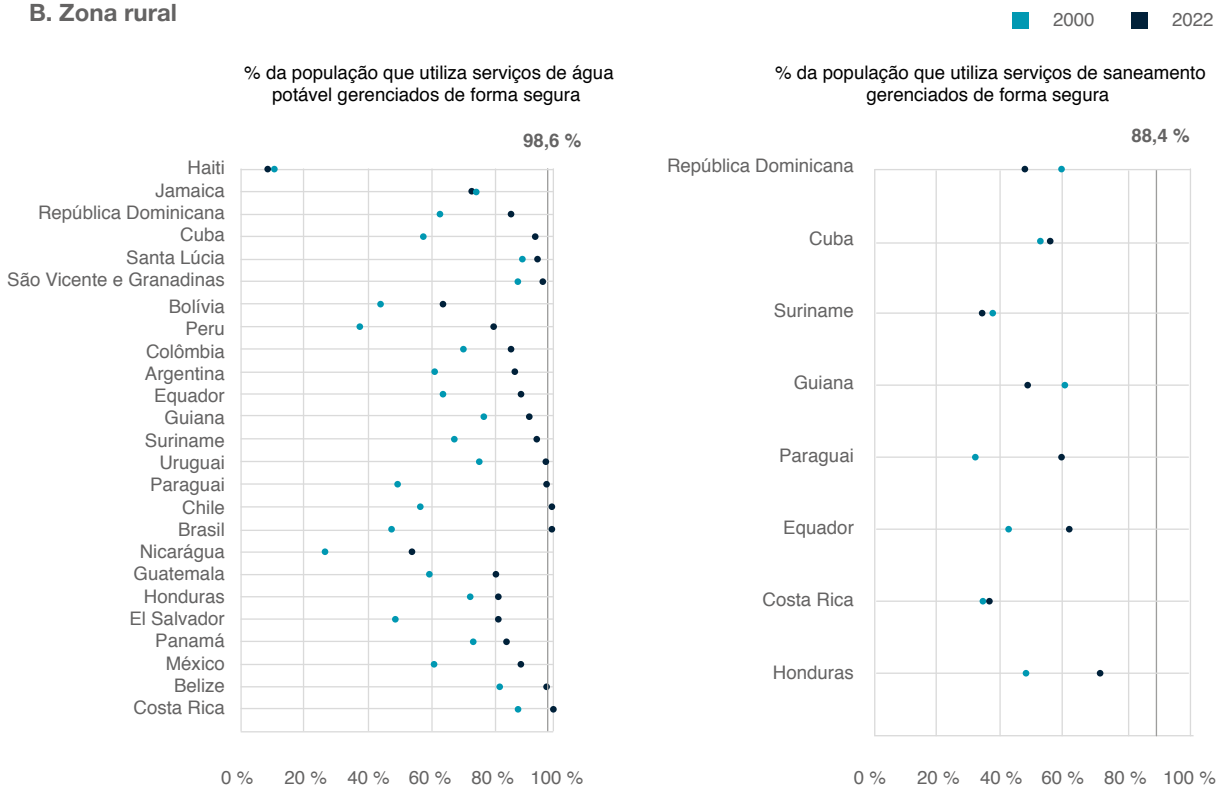
As lacunas de infraestrutura na região também se estendem, de maneira particularmente preocupante, à infraestrutura de abastecimento de água segura e saneamento, conforme ilustrado no gráfico 1.9. A América do Sul e a América Central registraram avanços significativos nas últimas duas décadas, alcançando, por exemplo, cobertura quase universal de acesso à água segura em áreas urbanas e superior a 90 % nos domicílios rurais. O Caribe, no entanto, apresenta atraso. Por exemplo, quase metade dos domicílios urbanos não possui infraestrutura de saneamento adequada. No que se refere ao acesso à eletricidade nos domicílios, também há avanços importantes, mas persistem desafios. Nos últimos 20 anos, a proporção de domicílios conectados aumentou em 10 pontos percentuais. No entanto, em pelo menos seis países da região, mais de 10 % dos domicílios rurais ainda não têm acesso ao sistema elétrico (Allub et al., 2024).

**Gráfico 1.9**
**Acesso aos serviços de água e saneamento**

**A. Zona urbana**



**B. Zona rural**




**Nota:** As variáveis utilizadas são a proporção da população que utiliza serviços de água potável gerenciados de forma segura (água potável proveniente de uma fonte melhorada disponível no domicílio) e a proporção da população que utiliza serviços de saneamento gerenciados de forma segura (uso de instalações melhoradas que não são compartilhadas com outros domicílios e em que os resíduos são eliminados de maneira segura no local ou transportados e tratados externamente). A cor azul clara representa o valor no ano 2000, enquanto a cor azul escura indica o valor correspondente ao último ano disponível. O último ano varia conforme o país e a disponibilidade de dados. A linha vertical representa a média ponderada pela população para os países da OCDE de alta renda que não pertencem à ALyC no ano de 2022.
**Fonte:** Nações Unidas (2024).

A infraestrutura econômica sustenta o fluxo de bens físicos, energia e informação, ou seja, praticamente todas as transações econômicas, sendo, portanto, fundamental para o crescimento econômico.

A infraestrutura de transporte afeta a facilidade com que as empresas acessam os mercados, tanto para obtenção de insumos quanto para o posicionamento de seus produtos diante da concorrência e dos consumidores finais. Nesse sentido, a região apresenta defasagens tanto em quantidade quanto em qualidade, especialmente na infraestrutura terrestre, que podem atuar como barreiras à expansão das cadeias regionais de valor. Quando deficiente, a infraestrutura eleva os custos de distribuição local e internacional, comprometendo sua competitividade. Além disso, limita processos de crescimento e ganhos de produtividade associados à especialização produtiva e à integração comercial.

A energia, por sua vez, é um insumo essencial para a produção e está presente em todos os setores da economia. Uma infraestrutura energética deficiente, especialmente no fornecimento de eletricidade, resulta em instabilidade no suprimento, podendo causar danos a equipamentos produtivos e perdas de mercadorias. Isso força as empresas a realizarem investimentos e arcarem com altos custos para mitigar riscos, como aquisição de sistemas próprios de geração de energia e armazenamento de combustíveis. A importância do setor elétrico está crescendo diante dos objetivos de descarbonização das economias, impulsionados pelo aumento projetado no consumo. Além disso, a integração de capacidade de geração a partir de fontes não convencionais, que se caracterizam por serem mais dispersas e intermitentes, exigirá investimentos substanciais em redes de transmissão (Allub et al., 2024).

A infraestrutura de telecomunicações determina a facilidade com que as empresas se conectam a clientes, fornecedores e, cada vez mais, a seus funcionários. Os serviços digitais, viabilizados por essa infraestrutura, representam uma parcela crescente do valor agregado aos bens e serviços comercializados. Reduzir as lacunas na conectividade será, portanto, essencial para a integração produtiva da região.

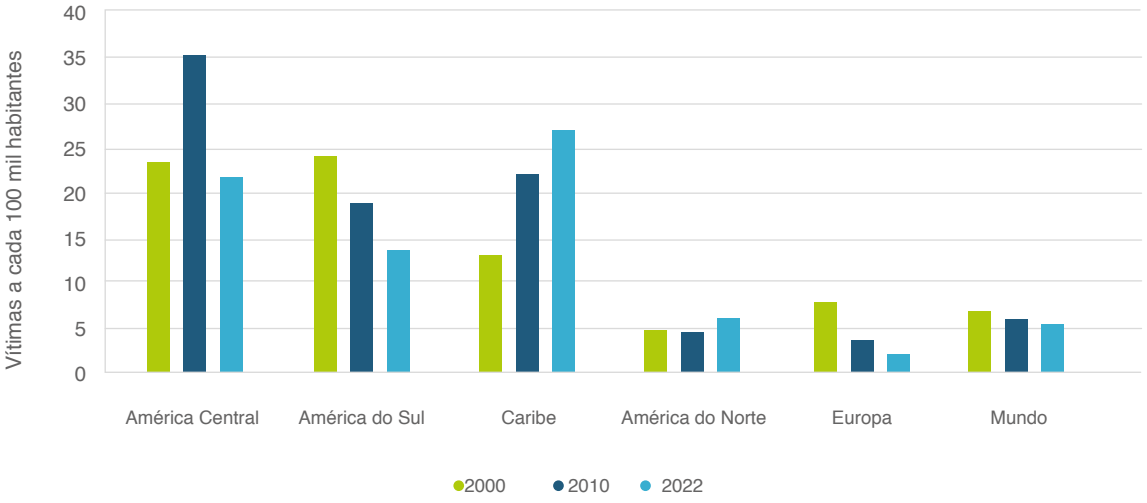
Por fim, a infraestrutura de abastecimento de água e saneamento é um fator determinante do bem-estar dos domicílios. Facilitar o acesso à água potável e garantir o tratamento adequado dos efluentes reduz a incidência de doenças, com impactos duradouros na formação de capital humano (capítulo 3). A falta de energia limpa também representa riscos à saúde dos domicílios.

> "O déficit de infraestrutura que temos (...) exigirá muitos investimentos privados e diversas estruturas de financiamento, que deverão contar não apenas com o setor privado, mas também com a participação de entidades multilaterais."
>
> **Baseado em entrevista com Augusto de la Torre**

## Crime

O crime é um flagelo com custos econômicos e sociais significativos.
Apesar da escassez de dados confiáveis, que muitas vezes prejudica a medição desse fenômeno, as informações disponíveis indicam a magnitude do problema na região. Com diferenças expressivas entre os países, a região registra altos índices de homicídios intencionais, atos violentos, corrupção e suborno.

**Gráfico 1.10**
**Taxa de homicídios por região**




**Fonte:** UNODC (2024).

Entre as estatísticas mais confiáveis está a taxa de homicídios intencionais. No ano 2000, segundo dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a taxa de homicídios intencionais na América Latina e no Caribe foi de 21,66 para cada 100.000 habitantes. Em 2022, essa taxa sofreu uma redução de apenas cerca de 2 homicídios, atingindo 19,58 homicídios por 100.000 habitantes. Esse índice é consideravelmente superior ao dos países da Europa, que registram menos de 1 homicídio por 100.000 habitantes, e também está acima da média mundial de 5,61 homicídios por 100.000 habitantes.

Naturalmente, há diferenças significativas entre os países. Em Honduras, Jamaica, Trinidad e Tobago e Bahamas, a taxa é notoriamente elevada, superando 30 vítimas para cada 100.000 habitantes. Por outro lado, na Bolívia, Uruguai, Chile e Argentina, esse indicador está abaixo de 10.

> "No Caribe, estamos observando um aumento nos índices de criminalidade, especialmente entre os jovens infratores. (...) Os dados estatísticos mostram que (...) estamos presenciando um aumento de pais mais jovens, lares desestruturados, o impacto da ausência paterna, além de jovens desiludidos que ingressam em gangues em busca de pertencimento. Precisamos enfrentar as causas estruturais desse problema."
>
> **Baseado em entrevista com Karen-Mae Hill.**

O crime e a violência impõem altos custos à sociedade. Há custos diretos, que incluem despesas públicas e privadas com prevenção e controle da criminalidade, os gastos do sistema de justiça criminal e do sistema prisional, além do valor dos bens e propriedades destruídos por atos criminosos. Também há custos relacionados à perda de vidas e aos impactos na saúde física e mental das vítimas e de suas famílias. Entretanto, os efeitos do crime vão além desses custos tangíveis. O crime afeta a confiança entre os cidadãos e na relação destes com o Estado. Além disso, altera o comportamento de indivíduos e empresas. Especificamente, reduz os incentivos para que empresas e famílias invistam em capital físico e educação. Esses custos indiretos são significativos, embora mais difíceis de quantificar (para uma análise conceitual detalhada sobre os custos do crime, ver Sanguinetti et al., 2014).

> "Existe uma relação direta entre crime e desempenho econômico. Se as pessoas não se sentem seguras para investir, elas simplesmente não investem. Se não se sentem seguras para viajar, visitar e gastar seu dinheiro, não o fazem. Dessa forma, a economia entra em colapso. Ninguém se sente seguro, ninguém se sente protegido, ninguém se sente encorajado a participar de uma sociedade dominada pelo crime."
>
> **Baseado em entrevista com Karen-Mae Hill**

Uma das estimativas mais abrangentes e recentes dos custos diretos é a de Jaitman et al. (2017). Os autores estimaram um custo direto de 3,5 % do PIB para 17 países da região, o que representa o dobro do valor observado no mundo desenvolvido. As estimativas variam entre os países. Honduras, El Salvador e Bahamas apresentam custos superiores a 4 % do PIB, enquanto Argentina, Peru, Chile, Barbados, Uruguai e México registram valores abaixo de 2 %[7].

O crime e a corrupção são fenômenos complexos e multidimensionais que exigem uma estratégia de ação integrada. O relatório RED 2014 (Sanguinetti et al., 2014) apresenta um conjunto de ações essenciais para reduzir a criminalidade, com ênfase na prevenção. Essas ações incluem políticas voltadas para a família, as escolas e o ambiente urbano, além de medidas direcionadas aos sistemas de justiça criminal e ao fortalecimento da capacidade estatal. Por sua vez, o

7 Os demais países analisados no estudo – Jamaica, Brasil, Trinidad e Tobago, Costa Rica, Equador, Paraguai, Colômbia e Guatemala – apresentam custos entre 2 % e 4 % do PIB.

relatório RED 2019 (Fajarado et al., 2019) foca na corrupção e destaca políticas relacionadas a mecanismos de controle interno e externo, processos de seleção de funcionários públicos (eleitos e não eleitos) e outras instituições que regulam a interação entre o Estado e o setor privado, como leis antissuborno e mecanismos de adjudicação de contratos.

## Instituições macroeconômicas

Mercados financeiros sólidos e estabilidade macroeconômica são dois pilares fundamentais para o crescimento econômico e a inclusão. Os mercados financeiros desempenham um papel crucial no bem-estar das famílias, pois, por meio da poupança e do crédito, permitem um melhor planejamento do consumo ao longo do tempo. Além disso, facilitam a alocação de recursos para projetos produtivos, impulsionando o crescimento econômico. A estabilidade macroeconômica, por sua vez, é essencial para garantir a viabilidade dos projetos produtivos das empresas e a segurança da renda das famílias.

A região registrou avanços significativos na profundidade dos mercados financeiros. Em 1980, a relação entre crédito e PIB nos países da região era, em média, de 25,6 %, enquanto hoje esse índice atinge 44,7 %. No entanto, a defasagem em relação aos mercados financeiros dos países desenvolvidos aumentou. Em 2023, a relação crédito/PIB da região permaneceu bem abaixo dos níveis observados no Reino Unido (121 %) e nos Estados  Unidos. (195 %).

O Gráfico 1.11 apresenta um conjunto abrangente de indicadores do sistema financeiro nos países da região (Índice de Desenvolvimento Financeiro), abrangendo as dimensões de acesso, profundidade e eficiência nos mercados de crédito (identificados como instituições financeiras) e nos mercados de capitais (identificados como mercados financeiros). O gráfico evidencia que os países da região registraram melhorias generalizadas em relação ao observado na década de 1980. Esses avanços foram particularmente notáveis no setor de instituições financeiras, sobretudo nas dimensões de acesso e profundidade. No entanto, observa-se um retrocesso generalizado na dimensão da eficiência. Quanto ao mercado de capitais, um grupo de países, incluindo México, Brasil, Chile e Colômbia, apresentou melhorias significativas. Ao comparar o desempenho atual com a média simples dos Estados Unidos e do Canadá (painel à direita), verifica-se uma defasagem substancial e generalizada, sendo mais acentuada no mercado de capitais.

**Gráfico 1.11**
**Índice de Desenvolvimento dos Mercados Financeiros**

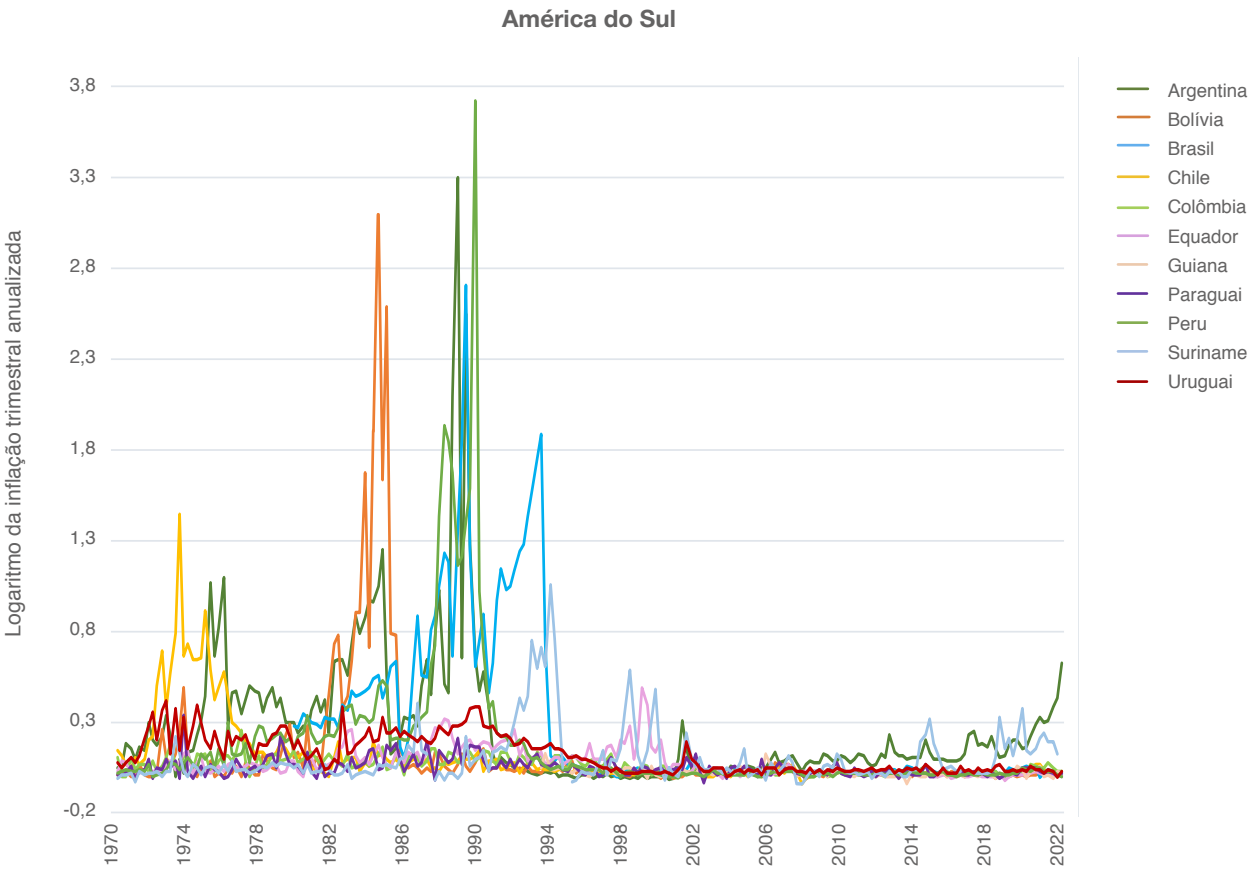
| | Diferença em relação ao valor médio da década de 1980 | | | | | | Diferença em relação ao valor médio dos Estados Unidos e Canadá | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Acesso a instituições | Profundidade das instituições | Eficiência das instituições | Acesso a mercados | Profundidade dos mercados | Eficiência dos mercados | Acesso a instituições | Profundidade das instituições | Eficiência das instituições | Acesso a mercados | Profundidade dos mercados | Eficiência dos mercados |
| Costa Rica | 0,31 | 0,15 | -0,06 | -0,04 | 0,02 | -0,05 | -0,30 | -0,59 | -0,13 | -0,63 | -0,93 | -0,84 |
| El Salvador | 0,09 | 0,21 | -0,23 | -0,07 | 0,00 | -0,08 | -0,53 | -0,53 | -0,29 | -0,64 | -0,95 | -0,87 |
| Guatemala | 0,33 | -0,04 | -0,04 | -0,09 | -0,01 | -0,09 | -0,29 | -0,77 | -0,08 | -0,65 | -0,97 | -0,87 |
| Honduras | 0,12 | 0,01 | -0,14 | -0,10 | 0,09 | -0,11 | -0,49 | -0,71 | -0,20 | -0,65 | -0,86 | -0,87 |
| México | 0,19 | 0,10 | -0,04 | 0,29 | 0,25 | 0,19 | -0,42 | -0,64 | -0,11 | -0,24 | -0,70 | -0,57 |
| Nicarágua | -0,05 | -0,03 | -0,08 | -0,13 | -0,03 | -0,05 | -0,65 | -0,76 | -0,17 | -0,66 | -0,98 | -0,87 |
| Panamá | 0,30 | 0,08 | 0,08 | 0,50 | 0,22 | -0,03 | -0,29 | -0,64 | -0,01 | -0,02 | -0,73 | -0,84 |
| Argentina | 0,16 | 0,02 | -0,11 | 0,42 | 0,03 | 0,00 | -0,46 | -0,70 | -0,20 | -0,13 | -0,92 | -0,80 |
| Bolívia | 0,36 | 0,22 | -0,03 | -0,07 | -0,03 | -0,08 | -0,26 | -0,50 | -0,12 | -0,65 | -0,98 | -0,87 |
| Brasil | 0,50 | 0,35 | -0,07 | 0,33 | 0,37 | 0,83 | -0,11 | -0,37 | -0,16 | -0,25 | -0,57 | 0,04 |
| Chile | 0,22 | 0,48 | 0,00 | 0,34 | 0,40 | 0,12 | -0,39 | -0,24 | -0,08 | -0,24 | -0,54 | -0,67 |
| Colômbia | 0,15 | 0,18 | -0,05 | 0,45 | 0,20 | 0,07 | -0,47 | -0,56 | -0,13 | -0,14 | -0,75 | -0,73 |
| Equador | 0,08 | 0,00 | -0,20 | -0,07 | -0,01 | -0,05 | -0,54 | -0,74 | -0,26 | -0,65 | -0,96 | -0,84 |
| Paraguai | -0,02 | -0,04 | -0,15 | -0,08 | -0,01 | -0,02 | -0,59 | -0,76 | -0,27 | -0,63 | -0,96 | -0,82 |
| Peru | 0,18 | 0,09 | -0,03 | 0,33 | 0,16 | -0,02 | -0,37 | -0,62 | -0,12 | -0,22 | -0,78 | -0,83 |
| Uruguai | 0,21 | 0,09 | 0,01 | 0,05 | 0,03 | -0,08 | -0,36 | -0,64 | -0,12 | -0,60 | -0,94 | -0,87 |
| Venezuela | 0,18 | 0,00 | 0,18 | 0,00 | 0,25 | -0,14 | -0,42 | -0,76 | -0,12 | -0,66 | -0,71 | -0,84 |
| Antígua e Barbuda | 0,43 | 0,19 | 0,06 | -0,11 | -0,04 | -0,07 | -0,18 | -0,54 | -0,02 | -0,66 | -0,99 | -0,87 |
| Aruba | 0,48 | 0,11 | -0,60 | -0,10 | -0,03 | -0,07 | -0,13 | -0,61 | -0,68 | -0,66 | -0,97 | -0,87 |
| Bahamas | 0,62 | 0,15 | 0,02 | 0,28 | 0,22 | -0,07 | 0,01 | -0,57 | -0,06 | -0,28 | -0,72 | -0,87 |
| Barbados | 0,13 | 0,51 | 0,00 | 0,28 | 0,26 | -0,05 | -0,47 | -0,21 | -0,09 | -0,29 | -0,68 | -0,85 |
| Belize | 0,22 | 0,07 | -0,09 | -0,08 | -0,04 | -0,07 | -0,39 | -0,66 | -0,18 | -0,66 | -0,98 | -0,87 |
| Dominica | 0,11 | 0,12 | 0,00 | -0,08 | -0,04 | -0,08 | -0,51 | -0,62 | -0,07 | -0,66 | -0,99 | -0,87 |
| República Dominicana | 0,10 | 0,00 | -0,14 | -0,07 | -0,01 | -0,08 | -0,52 | -0,74 | -0,21 | -0,65 | -0,96 | -0,87 |
| Granada | 0,31 | 0,18 | -0,08 | -0,10 | 0,18 | -0,09 | -0,31 | -0,55 | -0,13 | -0,66 | -0,76 | -0,87 |
| Guiana | -0,01 | -0,05 | -0,03 | -0,11 | -0,01 | -0,10 | -0,65 | -0,78 | -0,08 | -0,66 | -0,96 | -0,87 |
| Haiti | -0,15 | -0,11 | -0,04 | -0,11 | -0,04 | -0,11 | -0,78 | -0,83 | -0,11 | -0,66 | -0,99 | -0,87 |
| Jamaica | 0,00 | 0,45 | -0,12 | -0,09 | 0,34 | -0,07 | -0,61 | -0,26 | -0,19 | -0,62 | -0,60 | -0,82 |
| São Cristóvão e Névis | 0,45 | -0,07 | 0,00 | -0,08 | -0,04 | -0,03 | -0,08 | -0,77 | -0,07 | -0,66 | -0,99 | -0,87 |
| Santa Lúcia | 0,18 | 0,12 | -0,07 | 0,41 | 0,02 | -0,04 | -0,42 | -0,56 | -0,14 | -0,16 | -0,92 | -0,87 |
| São Vicente e Granadinas | 0,15 | 0,03 | -0,10 | -0,03 | -0,04 | -0,05 | -0,46 | -0,64 | -0,17 | -0,66 | -0,99 | -0,87 |
| Suriname | 0,11 | -0,05 | 0,03 | -0,03 | -0,03 | -0,06 | -0,49 | -0,72 | -0,06 | -0,66 | -0,97 | -0,87 |
| Trinidad e Tobago | 0,08 | 0,31 | 0,04 | 0,05 | 0,17 | -0,02 | -0,50 | -0,34 | -0,08 | -0,57 | -0,75 | -0,82 |

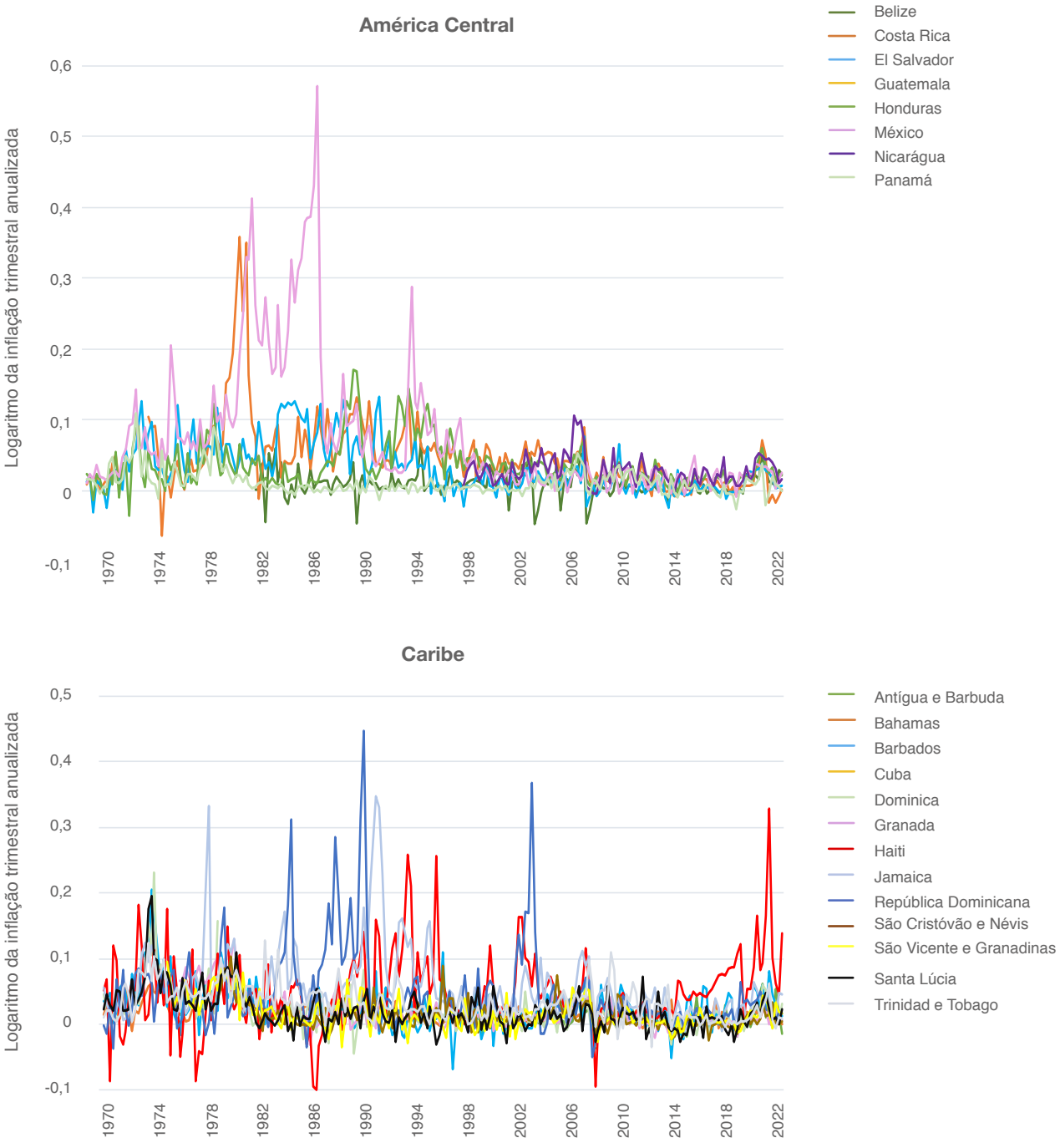
**Fonte:** FMI (2024a).

Em relação à estabilidade macroeconômica, a região obteve avanços significativos na estabilização dos preços ao longo das últimas décadas. As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por crises recorrentes, caracterizadas por aumentos acelerados da inflação e um colapso virtual do sistema de preços. Durante a década de 1970, por exemplo, a Argentina atingiu um pico inflacionário de aproximadamente 400 % em 1976, enquanto o Chile registrou 600 % em 1974. Posteriormente, a inflação chegou a 3.000 % na Argentina em 1989, 7.500 % no Peru em 1990 e 2.500 % no Brasil em 1993.

---

**Gráfico 1.12**
**Tendências da Inflação por País**






**Nota:** O gráfico apresenta o logaritmo de base 10 da inflação trimestral anualizada. Para facilitar a leitura, os valores da série foram truncados em 4 (máximo) e -0,1 (mínimo).
**Fontes:** FMI (2024b). Para a Argentina, até 2018, foi utilizada a base do índice de preços ao consumidor fornecida por Cavallo e Bertolotto (2018). Para os anos seguintes, os dados são provenientes do INDEC (2024).

De modo geral, os episódios de escalada inflacionária foram resultado da dominância fiscal (Kehoe e Nicolini, 2022; ver Quadro 1.3). Os avanços na estabilidade de preços observados na região refletem, em parte, a introdução de reformas legais que restringiram o mandato dos bancos centrais à estabilidade de preços e reforçaram sua autonomia. Treze países da região implementaram reformas nesse sentido entre 1990 e 1996. Com algumas exceções, essas reformas foram bem-sucedidas e demonstraram resiliência mesmo diante de crises. Dois episódios recentes sem precedentes – a crise financeira global de 2008 e o choque associado à pandemia da COVID-19 em 2020 – demonstram que os bancos centrais da região conseguiram implementar políticas monetárias contracíclicas para mitigar os impactos das crises. Além disso, foram amplamente bem-sucedidos na reversão das expansões monetárias anteriores para conter as pressões inflacionárias (Jácome e Pienknagura, 2022).

> "Quando a taxa de inflação dos Estados Unidos atingiu 9 % e o Federal Reserve começou a aumentar rapidamente as taxas de juros, a região resistiu a esses aumentos de forma admirável. Essa é uma situação muito diferente do final da década de 1970 e início da década de 1980, quando a elevação acentuada das taxas de juros internacionais resultou em uma crise financeira generalizada. Isso evidencia a resiliência da região."
>
> **Baseado em entrevista com Carmen Reinhart**

---

**Quadro 1.3**
**Dominância Fiscal e Financeira**

A estabilidade de preços das economias pode ser comprometida diante de episódios de dominância fiscal ou financeira.

Os governos possuem incentivos para ampliar a cobertura e a generosidade de benefícios e serviços públicos a fim de atender às demandas da população. No entanto, os gastos fiscais exigem fontes de financiamento. Na ausência de capacidade para arrecadar novos impostos ou contrair mais dívida, os bancos centrais podem ser pressionados a financiar essas despesas por meio da emissão monetária. Isso resulta na priorização do objetivo fiscal em detrimento da estabilidade de preços, o que eventualmente leva à inflação – um fenômeno conhecido como dominância fiscal da política monetária.

De modo semelhante, a dominância financeira ocorre quando a prioridade se volta para a manutenção da estabilidade do sistema financeiro. Choques globais ou recessões locais podem comprometer a solvência de instituições financeiras, especialmente quando estas não gerenciam adequadamente seus riscos e se encontram excessivamente expostas. Os bancos centrais podem mitigar os custos para essas instituições, especialmente quando identificam riscos sistêmicos. Entretanto, uma política monetária percebida como excessivamente flexível e disposta a mitigar riscos de insolvência pode incentivar a tomada excessiva de riscos, levando a uma rápida expansão do crédito e ao aumento das expectativas inflacionárias.

Para evitar essa dinâmica prejudicial à estabilidade de preços, são necessários mecanismos institucionais sólidos que garantam a independência dos bancos centrais na tomada de decisões.

## Espaço Fiscal Comprometido

Os desequilíbrios fiscais representam uma ameaça significativa à estabilidade macroeconômica. Na região, observa-se um nível elevado e crescente de endividamento. Com efeito, 13 dos 32 países apresentados no Gráfico 1.13 registram níveis de dívida pública superiores a 70 % do produto. As condições de acesso ao financiamento são onerosas e variam entre os países: a taxa implícita sobre o serviço da dívida é de 3,6 %, 4 % e 5,3 % nas sub-regiões do Caribe, América do Sul e América Central e México, respectivamente, enquanto supera 5 % em oito países da região. Como resultado, o peso da dívida representa níveis elevados tanto em relação ao produto quanto à arrecadação fiscal. Do lado da receita fiscal, um grupo de países — Guatemala, Brasil, Barbados, Belize, Guiana, Haiti e São Cristóvão e Névis — apresenta receitas acima de 30 % do PIB, nível semelhante à média da OCDE (33 %) (FMI, 2024c). No entanto, esse patamar contrasta com seus baixos níveis de desenvolvimento, o que sugere uma margem limitada para flexibilizar a restrição fiscal do lado da arrecadação.

A análise do contexto macroeconômico da região revela que, apesar dos avanços significativos, ainda persistem desafios estruturais que devem ser abordados de maneira abrangente. O agravamento da situação fiscal em diversos países, impulsionado em parte pelas políticas de resposta à COVID-19, representa uma ameaça real à estrutura institucional que possibilitou a conquista de certa estabilidade.

> "Os problemas fiscais se intensificaram consideravelmente desde a COVID-19, pois o colapso da produção global e o deslocamento dos mercados de trabalho resultaram na queda das receitas e na necessidade de maiores gastos governamentais para sustentar a economia."
>
> **Baseado em entrevista com Carmen Reinhart**

O cenário atual exige que os países da região promovam processos de consolidação fiscal para enfrentar novos desafios na formulação de políticas públicas. A crescente demanda por recursos para atender a questões sociais, ambientais e de desenvolvimento econômico só poderá ser atendida por meio de uma gestão fiscal eficiente. Isso requer a redução dos déficits e o controle da dívida pública, a ampliação da arrecadação fiscal nos países onde ainda há deficiências em relação às economias desenvolvidas e o aprimoramento da eficiência dos gastos públicos, de modo que os governos possam atender às necessidades emergentes sem comprometer a estabilidade econômica.

Além disso, o aprofundamento dos mercados financeiros pode atuar como um mecanismo complementar para impulsionar o crescimento e a resiliência econômica. À medida que as lacunas no desenvolvimento financeiro forem reduzidas dentro de um ambiente regulatório sólido, a região poderá otimizar o uso de recursos internos e externos para atividades produtivas. Um sistema financeiro eficiente e acessível, que facilite o acesso ao crédito e aos mercados de capitais, pode estimular o crescimento e promover uma distribuição mais equitativa dos benefícios econômicos.

**Gráfico 1.13**
**Painel fiscal**

| | | Dívida bruta | Receitas | Balanço primário | Balanço consolidado | Balanço consolidado (10 anos) | Serviço da dívida | Taxa implícita |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| El Salvador | ACE | 75,05 | 25,77 | 2,15 | -2,44 | -3,97 | 17,82 | 6,1 |
| Belize | ACE | 64,14 | 21,84 | 0,90 | -0,75 | -5,21 | 7,55 | 2,6 |
| Costa Rica | ACE | 63,85 | 16,59 | 2,10 | -2,84 | -5,53 | 29,76 | 7,7 |
| México | ACE | 56,03 | 24,20 | 1,03 | -4,33 | -3,22 | 22,13 | 9,6 |
| Panamá | ACE | 54,89 | 17,35 | -2,21 | -3,93 | -3,86 | 9,93 | 3,1 |
| Honduras | ACE | 49,09 | 25,47 | 3,86 | 1,65 | -1,35 | 8,67 | 4,5 |
| Nicarágua | ACE | 43,94 | 29,28 | 2,11 | 0,85 | -1,34 | 4,33 | 2,9 |
| Guatemala | ACE | 29,59 | 12,66 | -0,04 | -1,71 | -2,01 | 13,17 | 5,6 |
| Venezuela | ASU | 157,81 | 5,96 | -5,85 | -6,02 | 0,00 | 2,98 | 0,1 |
| Suriname | ASU | 120,08 | 27,78 | 1,07 | -3,13 | -7,13 | 15,11 | 3,5 |
| Brasil | ASU | 85,33 | 43,28 | 4,96 | -3,10 | -6,12 | 18,64 | 9,5 |
| Argentina | ASU | 84,68 | 33,43 | -1,80 | -3,85 | -4,99 | 6,11 | 2,4 |
| Bolívia | ASU | 80,01 | 28,38 | -5,50 | -7,12 | -7,13 | 5,72 | 2,0 |
| Uruguai | ASU | 61,00 | 27,24 | -0,52 | -2,52 | -2,64 | 7,36 | 3,3 |
| Colômbia | ASU | 60,35 | 27,86 | -1,92 | -6,20 | -4,29 | 15,37 | 7,1 |
| Equador | ASU | 57,30 | 39,39 | 1,70 | 0,05 | -5,26 | 4,19 | 2,9 |
| Paraguai | ASU | 40,76 | 19,86 | -1,95 | -3,77 | -2,54 | 9,17 | 4,5 |
| Chile | ASU | 37,98 | 28,13 | 2,37 | 1,36 | -2,78 | 3,57 | 2,6 |
| Peru | ASU | 31,49 | 22,05 | 0,03 | -1,40 | -2,37 | 6,51 | 4,6 |
| Guiana | ASU | 26,05 | 15,37 | -4,88 | -5,18 | -4,32 | 1,92 | 1,1 |
| Barbados | CAR | 122,51 | 29,67 | 2,55 | -2,05 | -4,29 | 15,50 | 3,75 |
| Dominica | CAR | 98,53 | 43,15 | -0,37 | -3,86 | -7,92 | 8,09 | 3,54 |
| Bahamas | CAR | 88,85 | 21,09 | -1,34 | -5,80 | -5,16 | 21,15 | 5,02 |
| Jamaica | CAR | 87,96 | 30,08 | 5,78 | 0,28 | 0,03 | 18,29 | 6,25 |
| São Vicente e Granadinas | CAR | 87,93 | 27,61 | -7,01 | -9,39 | 0,00 | 8,62 | 2,71 |
| Antígua e Barbuda | CAR | 86,24 | 20,16 | -1,15 | -3,73 | -7,96 | 12,77 | 2,98 |
| Santa Lúcia | CAR | 85,27 | 21,82 | 1,47 | -1,45 | -9,05 | 13,41 | 3,43 |
| Granada | CAR | 63,57 | 33,16 | 2,57 | 0,94 | 0,10 | 4,93 | 2,57 |
| São Cristóvão e Névis | CAR | 61,13 | 51,96 | -2,01 | -3,25 | 7,55 | 2,39 | 2,03 |
| República Dominicana | CAR | 59,55 | 15,27 | -0,40 | -3,25 | -3,39 | 18,66 | 4,78 |
| Trinidad e Tobago | CAR | 50,96 | 27,79 | 2,74 | 0,33 | -6,09 | 8,68 | 4,73 |
| Haiti | CAR | 25,01 | 6,24 | -1,75 | -2,05 | -1,81 | 4,87 | 1,22 |

**Fontes:** FMI (2024c, 2024d).

## Riqueza em Recursos Naturais

A América Latina e o Caribe são uma região exuberante. Com apenas 8 % da população mundial, a região detém 16 % do território global, 15 % das terras agrícolas, 23 % da cobertura florestal, 34 % da cobertura de florestas primárias, 31 % das áreas pesqueiras e 32 % das fontes de água potável. Em termos de energia, possui 19 % das reservas de petróleo e quase 12 % da oferta global de energia proveniente de fontes renováveis, com grande potencial para geração solar e eólica. A região também é rica em minerais, incluindo aqueles considerados críticos para a transição energética sustentável. Por exemplo, detém 47 % das reservas globais de lítio, 36 % das de cobre e 34,5 % das de prata. Além disso, é uma das áreas mais biodiversas do planeta, abrigando 6 dos 17 países classificados como megadiversos: Venezuela, Brasil, Colômbia, Equador, México e Peru[8].

**Tabela 1.1**
Disponibilidade física e recursos naturais da América Latina

| | Porcentagem das reservas globais | Porcentagem da produção global |
|---|---|---|
| **Minerais** | | |
| Lítio | 47 % | 36,7 % |
| Cobre | 36,6 % | 37,1 % |
| Molibdênio | 35 % | 36,5 % |
| Prata | 34,5 % | 50,8 % |
| Grafite | 23,8 % | |
| Estanho | 20,6 % | 20,7 % |
| Ferro | 18,8 % | 18,2 % |
| Terras raras | 16,7 % | |
| Níquel | 15,7 % | |
| Zinco | 13,9 % | 20,9 % |
| Chumbo | | 13,9 % |
| Ouro | | 13 % |
| Bauxita e alumínio | | 9,8 % |
| **Fontes de energia** | | |
| Petróleo | 19 % | 8,7 % |
| Gás natural (somente convencional) | 4,3 % | 4,5 % |

8 Vale destacar que a riqueza natural da região está distribuída de forma concentrada em países específicos. Por exemplo, os principais depósitos de lítio estão no Chile, Argentina e Bolívia; as maiores reservas de combustíveis fósseis estão na Venezuela, Equador e Trinidad e Tobago; e as florestas primárias se concentram no Brasil, Colômbia, Peru e Bolívia.

| | Porcentagem das reservas globais | Porcentagem da produção global |
|---|---|---|
| **Terra e solo** | | |
| Terra | 16 % | |
| Terras agrícolas | 15 % | |
| Terras de cultivo | 11 % | |
| Terra sob civilização | 11 % | |
| Produção de cultivos | | 19 % |
| Criação de galinhas | | 15 % |
| Gado bovino | | 28 % |
| Criação de suínos | | 10 % |
| Produção de alimentos | | 18 % |
| **Florestas** | | |
| Cobertura florestal | 23 % | |
| Cobertura florestal primária | 34 % | |
| Carbono da biomassa florestal | 36 % | |
| Produção de madeira serrada | | 12 % |
| Produção de papel para impressão e escrita | | 4 % |
| **Biodiversidade** | | |
| Megadiversidade | 6 dos 17 países megadiversos do mundo (República Bolivariana da Venezuela, Brasil, Colômbia, Equador, México e Peru). | |
| Ecorregiões terrestres | 24 % | |
| Ecorregiões marinhas | 18 % | |
| Capacidade do ecossistema | | 40 % da capacidade dos ecossistemas de produzir bens naturais e assimilar os subprodutos de seu consumo, concedendo aos habitantes da região uma vantagem comparativa em recursos naturais três vezes superior à média mundial. |
| **Oceanos** | | |
| Área de pesca | 31 % | |
| Águas territoriais | | 22 % da superfície das águas territoriais é protegida (8 % no mundo). |
| Produção pesqueira | | 7 % |
| **Água** | | |
| Recursos renováveis de água doce | 32 % | |

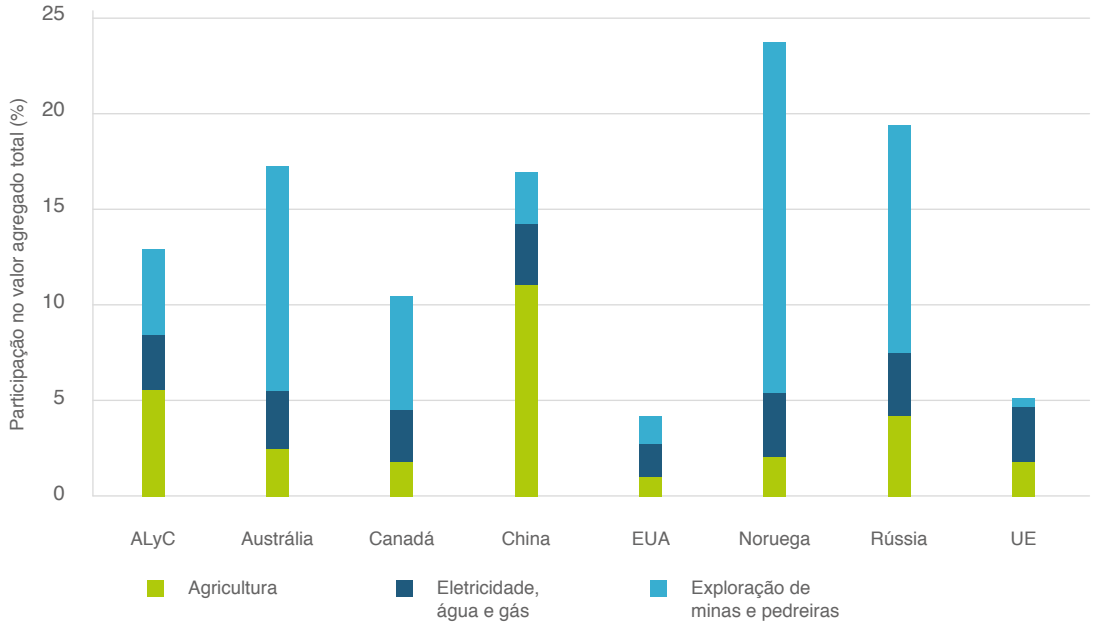
| | Porcentagem das reservas globais | Porcentagem da produção global |
|---|---|---|
| Domicílios com serviços de água potável gerenciados de maneira segura | | 75,4 % |
| Domicílios com serviços de saneamento gerenciados de maneira segura | | 34,0 % |
| Valor agregado por metro cúbico de água retirada | | US$ 12 de valor agregado por metro cúbico de água captada (Indicador ODS 6.4.1) (US$ 19 em nível mundial). |
| Locais importantes para a biodiversidade de água doce que são protegidos | | 45 % (40 % no mundo). |

**Fonte:** CEPAL (2023b).

Esse capital natural tem sido e seguirá sendo uma fonte significativa de riqueza. A importância das atividades econômicas de produção e extração vinculadas aos recursos naturais não é surpreendente. Os setores extrativistas, a agricultura e a provisão de eletricidade, água e gás representam mais de 10 % do PIB regional, muito acima do valor dos países da União Europeia e dos Estados Unidos. É interessante notar que, em países desenvolvidos como Austrália, Canadá e Noruega, a contribuição desses setores para a economia é significativa, assim como na região. Isso mostra que uma estrutura econômica com alta participação de setores baseados no capital natural não é incompatível com um elevado desenvolvimento econômico e social. A região pode, portanto, alavancar seu desenvolvimento com base no significativo estoque de capital natural que possui.

> "O grande ponto de contato entre a agenda do desenvolvimento econômico, a desigualdade social e a proteção do meio ambiente hoje é justamente encontrar formas de fazer melhor uso dos recursos naturais, internalizando que precisamos levar em conta os custos de nossas decisões como sociedade."
> **Baseado em entrevista com Juliano Assunção.**

**Gráfico 1.14**
**Importância dos setores econômicos associados à dotação natural**




**Nota:** A participação de cada setor no valor agregado total do país ou da região está representada. No caso das regiões, os valores representam as participações considerando a soma do valor agregado (total e setorial) entre os países que compõem cada região. O setor "agricultura" inclui a agricultura, a silvicultura e a pesca. O setor de "eletricidade, gás e água" inclui eletricidade, gás, vapor e ar condicionado, além de abastecimento de água, esgoto, gestão de resíduos e atividades de remediação. Finalmente, o setor "extrativo" inclui mineração e pedreiras. Os valores correspondem à média dos últimos cinco anos disponíveis.
**Fonte:** AIE (2023b).

O impacto dos recursos naturais também se manifesta em outras variáveis, como as receitas fiscais. No caso da extração de hidrocarbonetos, ela ultrapassa 4 % do PIB em países como Equador, Guiana, Trinidad e Tobago e Bolívia. As receitas fiscais associadas aos minerais representam 3 % e 1,5 % do PIB no Chile e no Peru, respectivamente. Os recursos fósseis representam, adicionalmente, uma importante fonte de divisas. Na Colômbia, Bolívia, Trinidad e Tobago e Equador, essas exportações excedem 20 % do total de vendas externas de bens e serviços.

# Um futuro de oportunidades e desafios

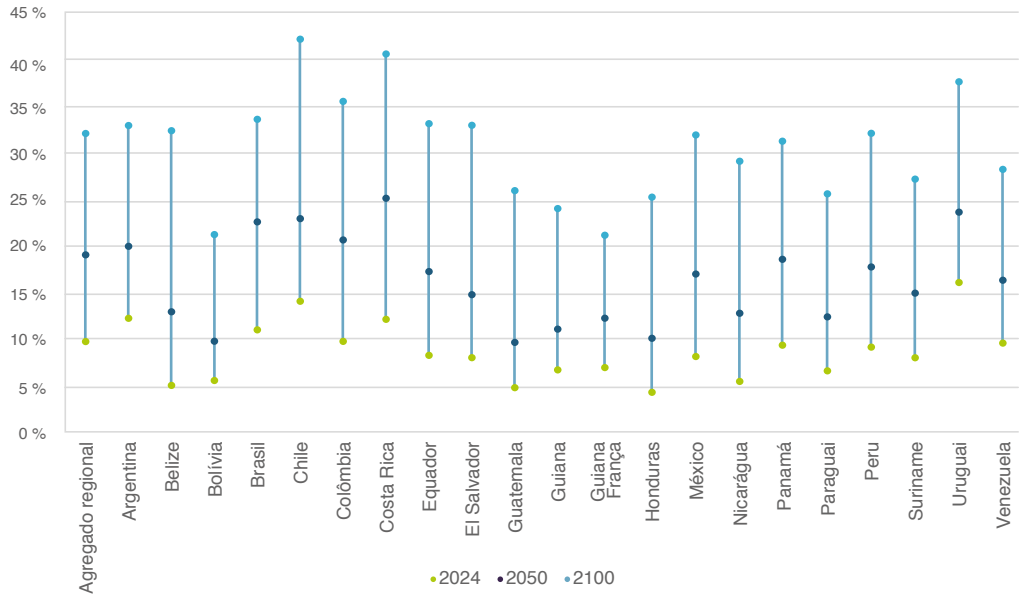
Três transições condicionarão significativamente o desenvolvimento da América Latina e do Caribe nas próximas décadas: demográfica, verde e digital. Junto com essas transições, fatores geopolíticos recentes, como a guerra comercial entre os Estados Unidos e a China ou conflitos armados globais, podem remodelar as cadeias globais de valor com implicações para a região (Estevadeordal et al., 2024).

## A transição demográfica: uma população que está envelhecendo aceleradamente

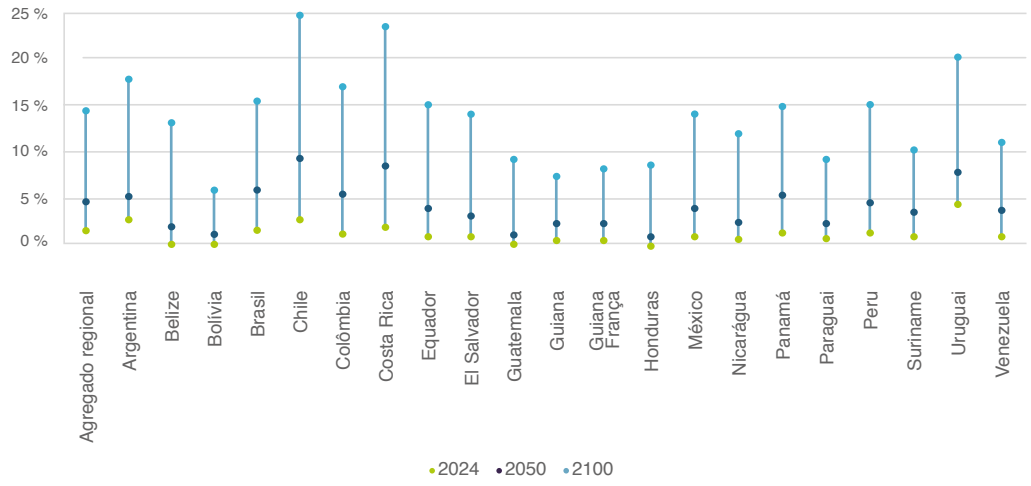
A América Latina e o Caribe ainda apresentam uma população relativamente jovem. Em 2024, a fração de adultos com mais de 65 anos de idade é, em média, de 9,76 % na América Latina e pouco mais de 11 % nos países do Caribe. Em contraste, nos países da OCDE, esse percentual está em torno de 21 %.

**Gráfico 1.15**
**Proporção da população idosa atual e futura, por país Proporção da população idosa atual e futura, por país**

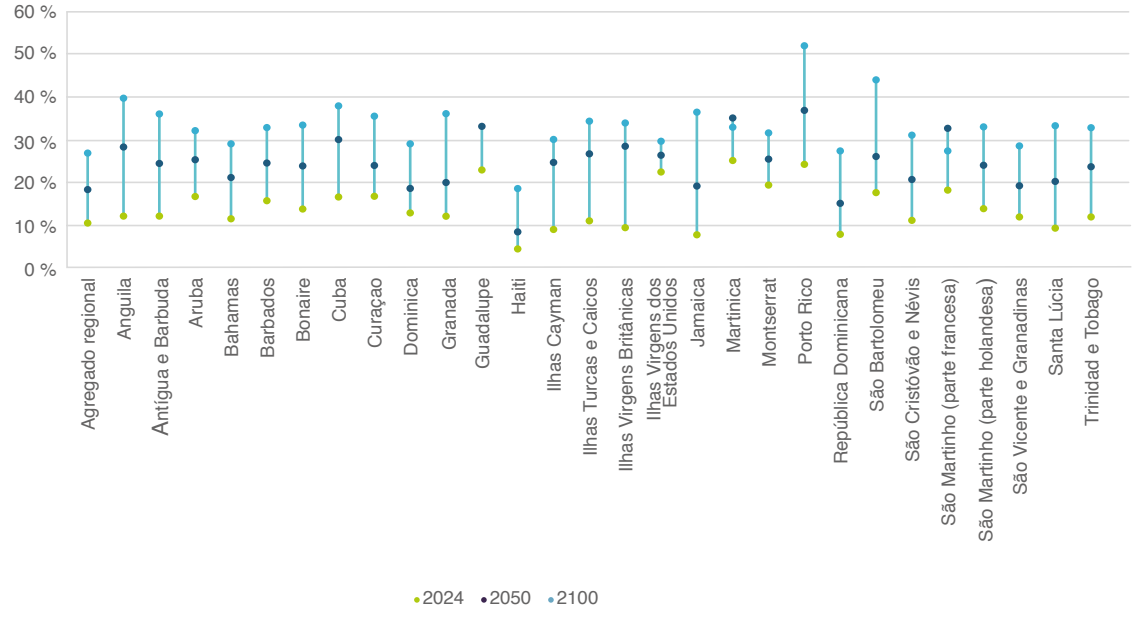
**A. Proporção da população com 65 anos ou mais na América Latina**



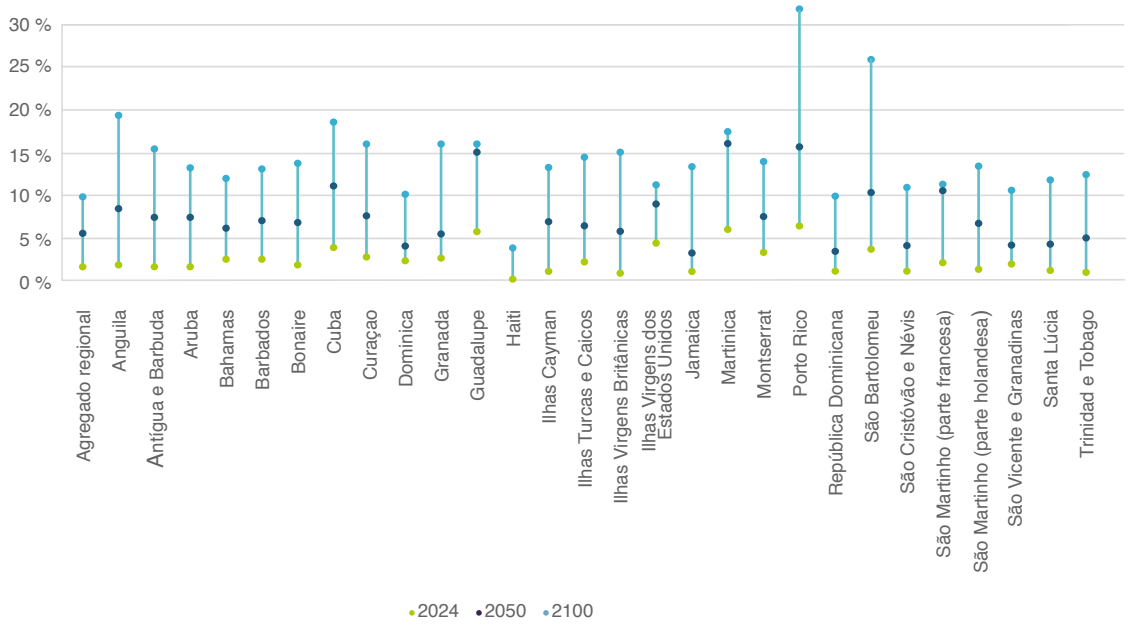
**B. Proporção da população com 80 anos ou mais na América Latina**




**C. Proporção da população com 65 anos ou mais no Caribe**



**D. Proporção da população com 80 anos ou mais no Caribe**




**Fonte:** WPP (2024).

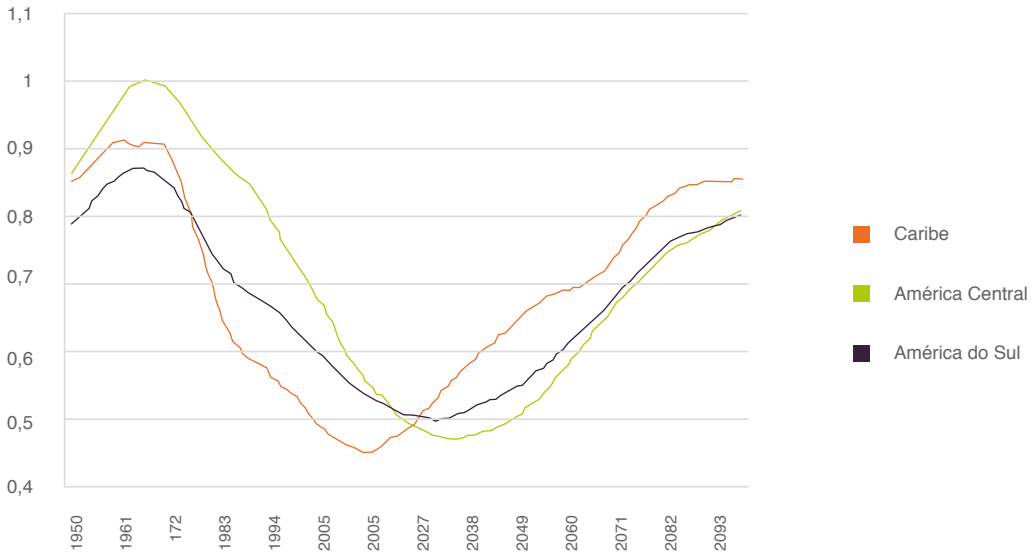
Entretanto, nas próximas décadas, a região deverá passar por um rápido e irreversível processo de envelhecimento. Em 2050, as pessoas com mais de 65 anos representarão 19 % da população na América Latina e 18 % no Caribe. Vale destacar que, enquanto países como a França e a Suécia levaram 115 anos e 85 anos, respectivamente, para que sua população com mais de 65 anos aumentasse de 7 % para 14 % (Aranco et al., 2018), esse fenômeno ocorrerá na região em apenas 30 anos.

Durante o processo de transição demográfica, a taxa de dependência[9] geralmente segue um comportamento em forma de U, em que a fase de declínio é identificada com o primeiro bônus demográfico[10]. Em média, a região já alcançou sua taxa de dependência mínima, ou seja, já ultrapassou seu primeiro bônus demográfico. Entretanto, países como a Bolívia e o Paraguai ainda passarão por alguns anos adicionais com uma taxa de dependência em declínio.

9 Esse indicador é calculado como a razão entre a fração de pessoas com mais de 65 anos e menos de 15 anos e a fração de pessoas entre 15 e 65 anos. Ele reflete inversamente a importância relativa da força de trabalho.

10 Esse bônus demográfico é entendido como o crescimento potencial do consumo per capita resultante da mudança na estrutura etária da população, dada a produtividade do trabalho.

**Gráfico 1.16**
**Tendências passadas e projeções futuras para a taxa de dependência**




**Fonte:** WPP (2024).

A dinâmica da estrutura etária da população e a taxa de dependência são influenciadas pela expectativa de vida e pela taxa de fertilidade[11]. Ambos os fatores seguiram a mesma tendência observada no mundo desenvolvido. Em 1950, a expectativa de vida ao nascer de um cidadão latino-americano era de apenas 50 anos, enquanto a de uma pessoa nascida nos países da OCDE chegava a 65 anos. Hoje, esses números são 76 e 81 anos, respectivamente. Nos últimos 70 anos, a expectativa de vida aumentou em mais de 25 anos para latino-americanos e caribenhos. Espera-se que esses valores continuem a crescer até o final do século, chegando a 87 anos para os latino-americanos, muito próximo dos 91 anos dos cidadãos da OCDE. Por outro lado, a fertilidade sofreu uma queda acentuada nesse período. Entre 1950 e 2024, a taxa de fertilidade da América Latina caiu de mais de seis para cerca de dois filhos nascidos vivos por mulher em idade fértil. Até o final do século, espera-se que a taxa de fertilidade continue diminuindo e converja para os níveis da OCDE, em torno de 1,7 nascimentos por mulher, abaixo da taxa de reposição populacional.

11 A migração é outro fator que pode influenciar a estrutura etária da população, já que os migrantes costumam estar, em sua maioria, em idade ativa. O impacto da migração sobre a estrutura etária depende da relevância do fluxo migratório em relação ao tamanho da população. Países como El Salvador, Uruguai, Paraguai e Venezuela se destacam nessa métrica. Os dados apresentados nos gráficos sobre a proporção de idosos e a taxa de dependência já incorporam os efeitos da migração esperada. Contudo, sua influência no fenômeno do envelhecimento acelerado continua sendo quantitativamente moderada (ver Álvarez et al., 2020).

## A transição verde: mudanças climáticas e a crescente preocupação com a sustentabilidade ambiental

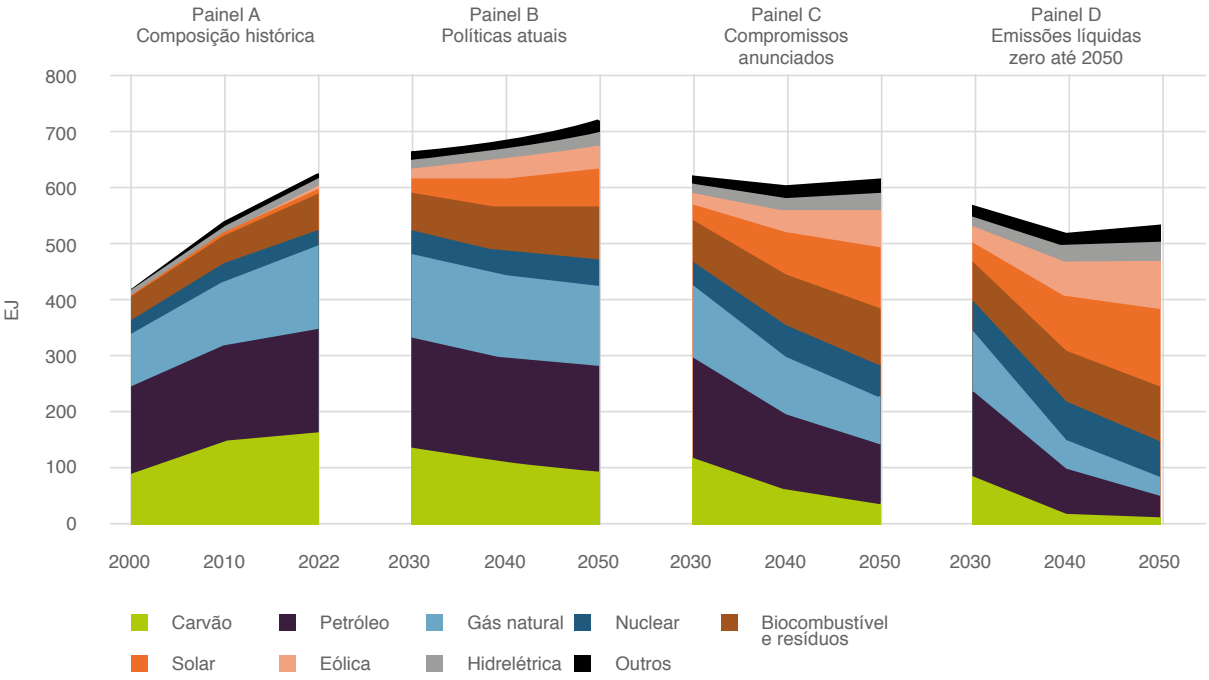
Nos últimos 70 anos, as emissões de gases de efeito estufa (GEE) aumentaram mais de seis vezes. A maior concentração desses gases na atmosfera elevou a temperatura global em mais de um grau Celsius em comparação com os níveis da era pré-industrial. Os efeitos desse aquecimento global são evidentes, com o aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos (ver capítulo 4).

> "Temos visto como as mudanças climáticas têm causado destruição ao redor do mundo, especialmente nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Os furacões que enfrentamos hoje são mais intensos, mais devastadores e provocam danos muito superiores ao que jamais poderíamos imaginar."
>
> **Baseado em entrevista com Karen-Mae Hill**

A sustentabilidade do planeta exige uma transformação radical nos modelos de produção. Essa mudança deve resultar em uma redução expressiva das emissões de GEE e em maior proteção do capital natural. Felizmente, há um consenso global crescente sobre essa necessidade (ver capítulo 4).

O enfrentamento das mudanças climáticas demanda, a longo prazo, uma redução drástica no uso de combustíveis fósseis em nível mundial e sua substituição por fontes de energia limpa, como solar, eólica e hidrogênio verde. Em 2022, o carvão, o petróleo e o gás representavam 80 % da matriz energética global. No entanto, sob o cenário de emissões líquidas zero da Agência Internacional de Energia (AIE), essa participação cairá para 17 % até 2050. Já as fontes solar e eólica, que representavam cerca de 2 % em 2022, devem atingir 42 % da oferta de energia até 2050 sob esse mesmo cenário.

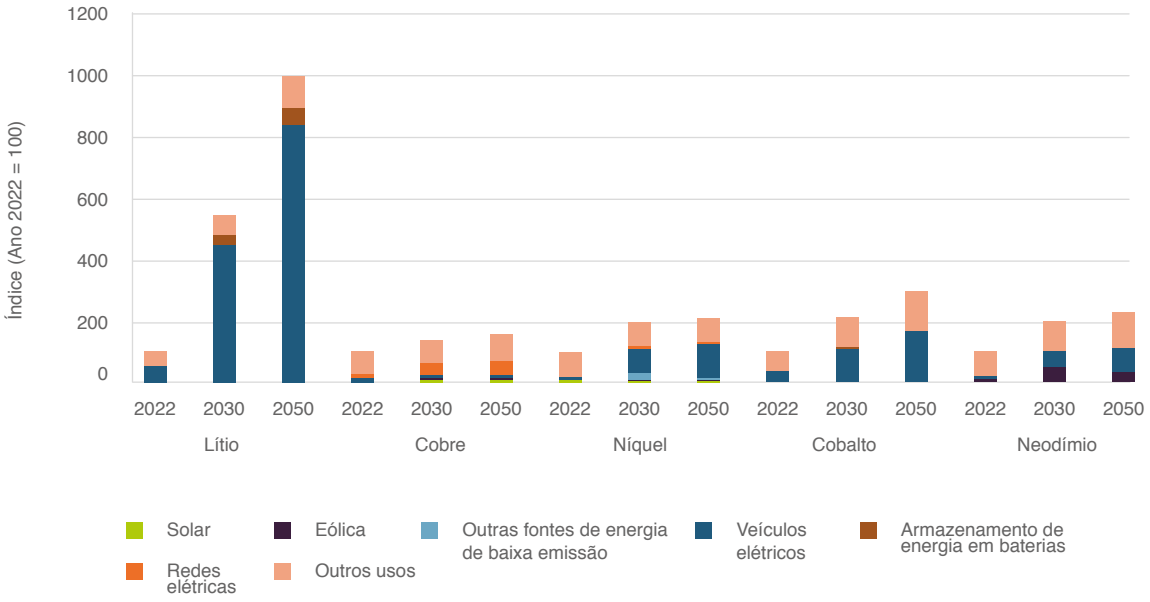
**Gráfico 1.17**
**Oferta global de energia**




**Nota:** O cenário de políticas atuais reflete a trajetória projetada com base nas regulamentações vigentes. O cenário de compromissos anunciados pressupõe que todos os governos cumpram integralmente suas metas dentro dos prazos estabelecidos, incluindo os objetivos de emissões zero e acesso universal à energia. O cenário de emissões líquidas zero até 2050 delineia o caminho necessário para estabilizar o aumento da temperatura global em 1,5 °C e garantir acesso universal à eletricidade e a sistemas modernos de energia até 2030. Os rótulos indicam a participação relativa no total de cada década. Outras fontes incluem energia solar térmica concentrada, energia geotérmica, energia oceânica, hidrogênio e amônia.
**Fonte:** Elaboração própria com base em AIE (2021, 2023c).

Essa transição energética também impulsiona uma crescente demanda por minerais essenciais para tecnologias de energia limpa. Sob o cenário CEN, estima-se que a demanda por lítio seja mais de dez vezes maior do que a atual até 2050. A procura por outros minerais também aumentará consideravelmente: a de cobalto triplicará, a de níquel mais que dobrará e a de cobre crescerá mais de 1,5 vezes.

**Gráfico 1.18**
**Demanda por minerais críticos no cenário de emissões líquidas zero**



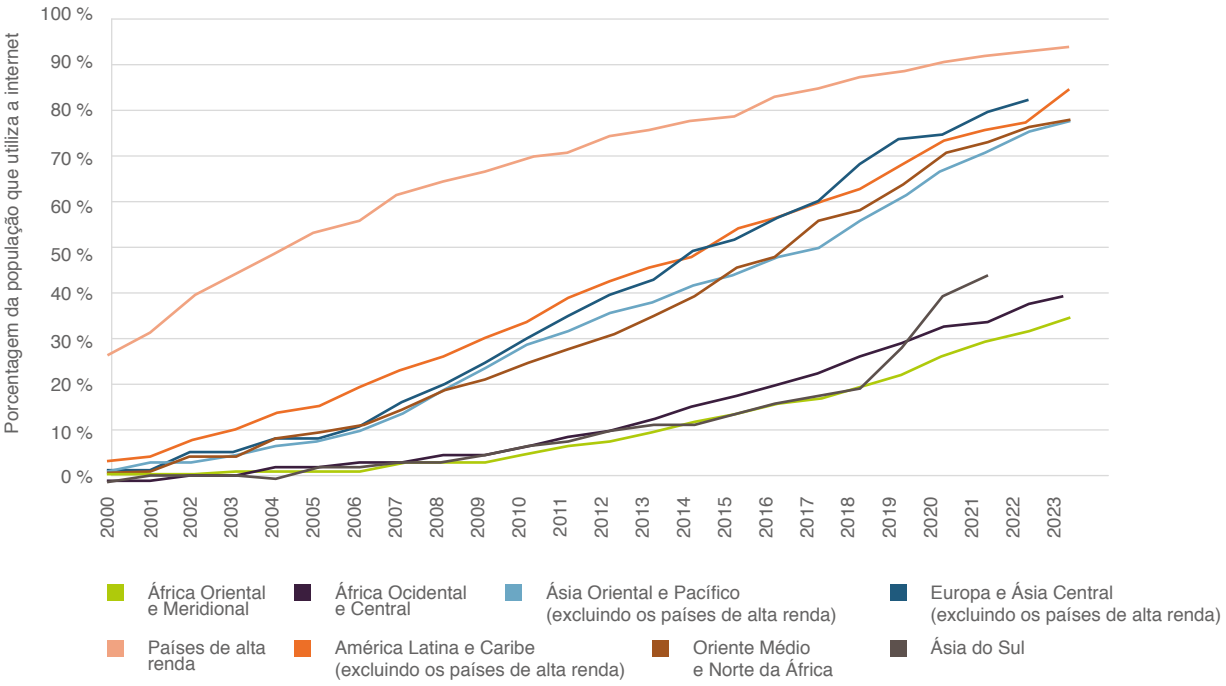

**Fonte:** Elaboração própria com base em AIE (2023a).

## A transição digital

As tecnologias digitais[12] estão promovendo transformações profundas na sociedade. A digitalização da economia avançou significativamente com a ampla adoção de computadores, o crescimento do uso da internet e o desenvolvimento de outras tecnologias de informação e comunicação (TIC). Em 2022, o número de usuários de internet alcançou 5,3 bilhões, representando dois terços da população global (Banco Mundial, 2024c).

12 As tecnologias digitais abrangem um vasto espectro de ferramentas, sistemas e dispositivos que possibilitam a geração, o armazenamento, a transmissão e o processamento de informações em formato digital. A primeira geração incluiu computadores e seus componentes, seguida pelo advento da internet e das TICs, ambas responsáveis por grandes transformações. Espera-se que as "novas" tecnologias digitais promovam impactos ainda mais expressivos, com destaque para a Internet das Coisas, robótica, inteligência artificial e aprendizado de máquina, *big data*, computação em nuvem, plataformas digitais, *blockchain* e impressão 3D.

**Gráfico 1.19**
**Porcentagem da população que usa a internet**




**Fontes:** Banco Mundial (2024c) e ITU (2024).

No entanto, esse crescimento tem ocorrido de forma desigual. Ainda persistem lacunas no acesso à internet entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Em 2022, 78 % da população da América Latina e do Caribe tinha acesso à internet, 13 pontos percentuais a menos do que nos países desenvolvidos. Além disso, há disparidades significativas dentro dos próprios países, especialmente entre áreas urbanas e rurais, diferentes faixas etárias e gêneros. No setor produtivo, também existem desigualdades entre segmentos econômicos e empresas de diferentes portes.

Por exemplo, segundo o relatório Digital Trends and Progress 2023 (Banco Mundial, 2024a), nos países de renda média-alta, a diferença no uso da internet entre áreas urbanas e rurais é de 22 pontos percentuais, a desigualdade de gênero é de 5 pontos e a diferença entre adultos e jovens é de 19 pontos. Nos países de renda média-baixa, essas lacunas são ainda maiores, com valores de 34, 15 e 13 pontos percentuais, respectivamente. O relatório também aponta,

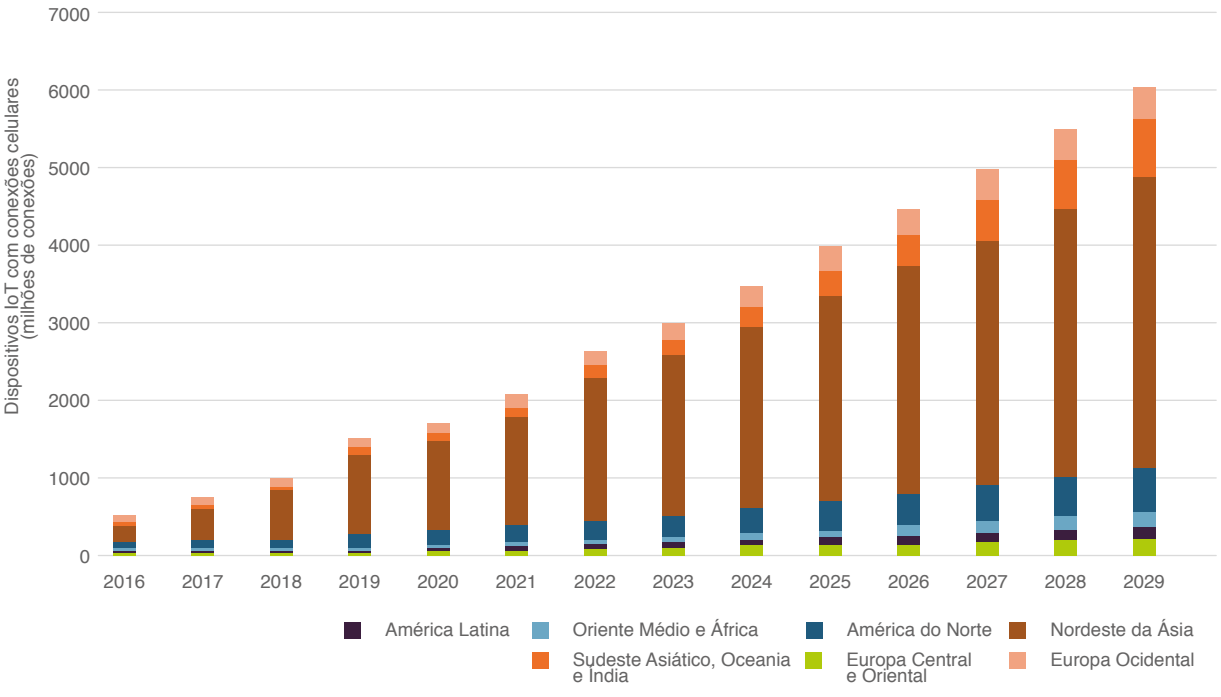
com base na pesquisa *Pulse of Business* do Banco Mundial, que, em 2022, globalmente, cerca de 30 % das microempresas (com 5 a 19 funcionários) haviam adotado soluções digitais, enquanto entre as grandes empresas (mais de 100 funcionários), essa taxa era próxima de 65 %.

Apesar dos avanços das últimas três décadas, a digitalização ainda está em estágio inicial. Espera-se um crescimento significativo na adoção de tecnologias digitais emergentes ou avançadas, como a Internet das Coisas (IoT) e a inteligência artificial. Por exemplo, estima-se que o volume global de tráfego de dados aumente em um fator de 2,5 até 2029, impulsionado, em grande parte, pela expansão das redes de quinta geração. As projeções indicam que a cobertura da tecnologia 5G crescerá de 45 % em 2023 para cerca de 85 % até o final da década (UNCTAD, 2024).

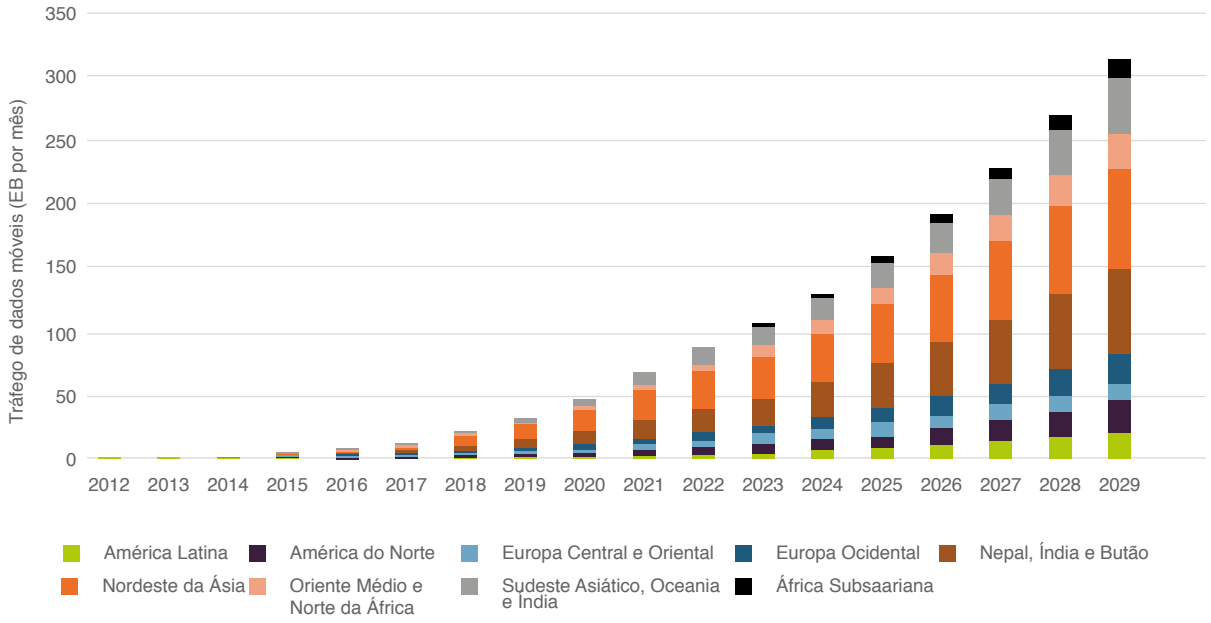
A Internet das Coisas (IoT) também deve registrar um crescimento expressivo. O termo refere-se à rede de dispositivos equipados com sensores e atuadores conectados à internet, permitindo a coleta e o compartilhamento de dados em tempo real. Essa tecnologia possibilita a automação de processos, o monitoramento remoto, a otimização de recursos e o desenvolvimento de sistemas inteligentes que aprimoram a eficiência e a praticidade em diversos setores, como cidades e residências inteligentes, saúde, agricultura e indústria.

**Gráfico 1.20**
**Uso da IoT**

**A. Dispositivos IoT com conexões celulares**



**B. Tráfego de dados móveis**




**Fontes:** UNCTAD (2024) e Ericsson (2024).

Estima-se que, até 2029, cerca de 39 bilhões de conexões estarão vinculadas à IoT, um crescimento expressivo em relação às 16 bilhões de conexões registradas em 2023. O setor empresarial representará mais de 60 % dessas conexões (UNCTAD, 2024).

A automação dos processos produtivos por meio do uso de robôs também desponta como uma tendência futura. Segundo a International Federation of Robotics (2018), as vendas globais de robôs industriais dobraram entre 2013 e 2017, e espera-se que essa tendência continue nos próximos anos.

Os modelos de negócios também estão passando por transformações devido às melhorias na qualidade da internet, com a redução da latência entre usuários e centros de dados e a queda nos custos de armazenamento, o que facilita a computação em nuvem. Isso reduz a necessidade de especialistas internos em tecnologia e oferece maior flexibilidade para escalabilidade, características especialmente relevantes para as PMEs e de grande importância para a América Latina e o Caribe.

Entre 2016 e 2021, o tráfego de dados na nuvem se multiplicou por um fator de 6, impulsionado principalmente por dinâmicas na Ásia-Pacífico e na América do Norte. A América Latina representa uma fração muito pequena da participação global, cerca de 2,5 % (UNCTAD, 2019).

Por fim, uma das tecnologias mais transformadoras será a inteligência artificial (IA). As estimativas indicam que o investimento global em empresas privadas de IA aumentou mais de quatro vezes entre 2015 e 2019. Os Estados Unidos lideram esse mercado, respondendo por mais da metade desse investimento (UNCTAD, 2021).

A capacidade dos algoritmos de IA evoluiu de forma acelerada ao longo do tempo. Os parâmetros utilizados nesses modelos, um indicador de sua complexidade, cresceram exponencialmente, passando de apenas 255 em 1955 para 1,6 trilhão em 2022. A adoção generalizada dessa tecnologia pode acelerar o crescimento e melhorar a eficiência, criando novas oportunidades para os países em desenvolvimento, especialmente em setores como educação, transporte e sustentabilidade (Banco Mundial, 2024a).

## Implicações para o desenvolvimento

Essas tendências terão impactos significativos no desenvolvimento sustentável dos países da região.

### Ambiente fiscal e capacidades do Estado

O envelhecimento acelerado da população resultará em um aumento expressivo na demanda por serviços de saúde e assistência a idosos, ao mesmo tempo em que um número maior de pessoas atingirá a idade da aposentadoria. Ambos os fatores exercerão pressão sobre as contas fiscais. De acordo com estimativas do RED (Álvarez et al., 2020), caso os sistemas previdenciário e de saúde mantenham seus atuais direcionamentos, os déficits fiscais desses setores aumentarão, em média, quase quatro pontos percentuais do PIB na região, apenas como consequência do envelhecimento populacional. Além disso, será necessário considerar os custos associados à ampliação da cobertura e à melhoria da qualidade desses serviços.

A descarbonização também terá impactos fiscais significativos. Em 2021, por exemplo, as receitas fiscais provenientes do setor de hidrocarbonetos representavam mais de 2,5 % do PIB na América Latina e no Caribe. Para alguns países, como Trinidad e Tobago, Guiana e Equador, essa participação superava os 4 % do PIB. A tendência global de redução do uso de combustíveis fósseis, impulsionada pela transição para uma economia de baixo carbono, resultará em perdas consideráveis dessas fontes de receita. Por outro lado, as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas exigirão investimentos fiscais substanciais nos próximos anos (ver capítulo 4). A busca por novas fontes de receita tributária, como impostos ambientais ou atividades emergentes, como a produção de minerais críticos para a transição energética, é um aspecto fundamental para garantir a arrecadação fiscal.

A digitalização do Estado, por sua vez, pode fortalecer a capacidade de arrecadação e aumentar a eficiência dos gastos públicos, contribuindo para enfrentar os desafios fiscais associados a essas tendências. Há evidências de que a digitalização e a automação dos processos fiscais e comerciais facilitam a identificação da base tributária, aprimoram o monitoramento e a conformidade no pagamento de impostos e reduzem os custos transacionais associados à arrecadação. Além disso, a adoção de tecnologias digitais melhora a prestação de serviços públicos por pelo menos três vias: possibilitando novas formas de entrega de serviços (por exemplo, ensino a distância), aprimorando a segmentação dos programas e, finalmente, aumentando a transparência, a prestação de contas e reduzindo a corrupção (Nayyar et al., 2024). Por exemplo, Laajaj et al. (2017) demonstram como uma reforma que automatizou o processo de declaração de importação na Colômbia reduziu os casos relatados de corrupção.

> "A tecnologia nos trará ferramentas que ainda não conhecemos e que ainda não foram totalmente adotadas em nossos países, mas que serão fundamentais para melhorar a eficiência do Estado e otimizar a arrecadação de impostos. Essas tecnologias terão um papel essencial em proporcionar um grande avanço qualitativo na forma como o Estado opera."
>
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

> “Temos demandas crescentes por maiores gastos na transição climática, tanto para mitigação quanto para adaptação. Há também demandas para atender às necessidades sociais, e para lidar com o envelhecimento da população. (...) Nenhuma dessas demandas desaparecerá tão cedo. Os governos precisam priorizar essas questões com foco em gerar um alto impacto, pois tentar atender a todas ao mesmo tempo exauriria rapidamente os recursos fiscais.
>
> **Baseado em entrevista com Carmen Reinhart**

> “Tanto as pensões quanto a saúde pública na região estão sendo cada vez mais impactadas pelo envelhecimento acelerado da população. Diante desse cenário, será imprescindível redesenhar nossos sistemas de saúde pública para atender a uma demografia diferente, com novos desafios de saúde, o que possivelmente exigirá recursos fiscais substanciais.”
>
> **Baseado em entrevista com Augusto de la Torre**

> "As pessoas no Caribe não estão desfrutando da qualidade de vida e da longevidade que deveriam. Esse é um grande desafio para nossos sistemas de saúde, nosso capital social e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população. Precisamos agir com urgência para enfrentar essa questão como uma prioridade para o Caribe."
>
> **Baseado em entrevista com Karen-Mae Hill.**

### Crescimento econômico

Essas tendências também terão implicações diretas no crescimento econômico, afetando o potencial de arrecadação tributária. No contexto demográfico, a perda do primeiro bônus demográfico torna indispensáveis os ganhos de produtividade como motor de prosperidade. Felizmente, a expectativa de uma vida mais longa pode estimular um aumento na poupança privada para financiar um período maior de aposentadoria. Se bem direcionada, essa poupança poderá impulsionar o crescimento econômico – um fenômeno conhecido como "segundo bônus demográfico".

A transição verde, embora desafiadora para países ricos em hidrocarbonetos, oferece oportunidades estratégicas para o desenvolvimento produtivo da região, considerando sua abundância de capital natural. Sem dúvida, a indústria fóssil tem sido um dos principais motores econômicos para muitas economias da região[13]. No entanto, com a descarbonização, essa indústria perderá parte de sua força propulsora. Por outro lado, setores ligados à extração de minerais essenciais para tecnologias limpas ganharão relevância.

A América Latina e o Caribe abrigam dois dos principais produtores de cobre: Chile e Peru. A região também desempenha um papel estratégico nas reservas globais de lítio. Uma das principais reservas mundiais desse mineral está localizada na fronteira entre Argentina, Bolívia e Chile, na região conhecida como Triângulo do Lítio. Em relação ao níquel, a região detém uma participação significativa nas reservas globais (17 %), embora sua produção ainda seja reduzida, representando menos de 5 % do total mundial. Isso cria uma oportunidade para a região se integrar à Cadeia de Valor (CDV) da energia limpa.

Com a crescente preocupação ambiental, o acesso a fontes de energia limpa pode se tornar um fator decisivo na escolha da localização de empresas que adotam o *powershoring*, buscando reduzir sua pegada de carbono. Isso, por sua vez, facilitaria seu acesso aos mercados consumidores em países desenvolvidos. Historicamente, a região possui uma matriz elétrica limpa. Atualmente, 57 % de sua eletricidade provém de fontes renováveis, enquanto a média global é de 37 %. Embora essa vantagem derive, em grande parte, de seu excepcional potencial hidrelétrico – que ainda não foi totalmente explorado –, sabe-se que a região

---

13 Na América Latina e no Caribe (ALyC), o setor de energia como um todo contribui com aproximadamente 4,6 % do Valor Agregado (VA), enquanto nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), essa participação é inferior a 2,5 %. Excluindo a eletricidade, os setores energéticos baseados em combustíveis fósseis representam 2,8 % do VA na ALyC e cerca de 1 % na OCDE (Allub et al., 2024).

também apresenta um excelente potencial para geração de energia solar e eólica (Allub et al., 2024). Esse potencial atrai empresas, especialmente aquelas de setores com alta demanda energética, além de possibilitar o desenvolvimento de uma indústria voltada para a produção e exportação de combustíveis limpos, como o hidrogênio verde ($H_2$ verde).

> "É importante ressaltar que a América Latina e o Caribe ocupam uma posição privilegiada no cenário mundial em relação à eletricidade, sobretudo à eletricidade limpa gerada a partir de fontes renováveis. Temos essa grande vantagem competitiva e devemos aproveitá-la plenamente. Poderíamos oferecer produtos agrícolas e industriais com baixa pegada de carbono, uma vez que nossa matriz energética é predominantemente limpa, mas ainda precisamos avançar na descarbonização."
>
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

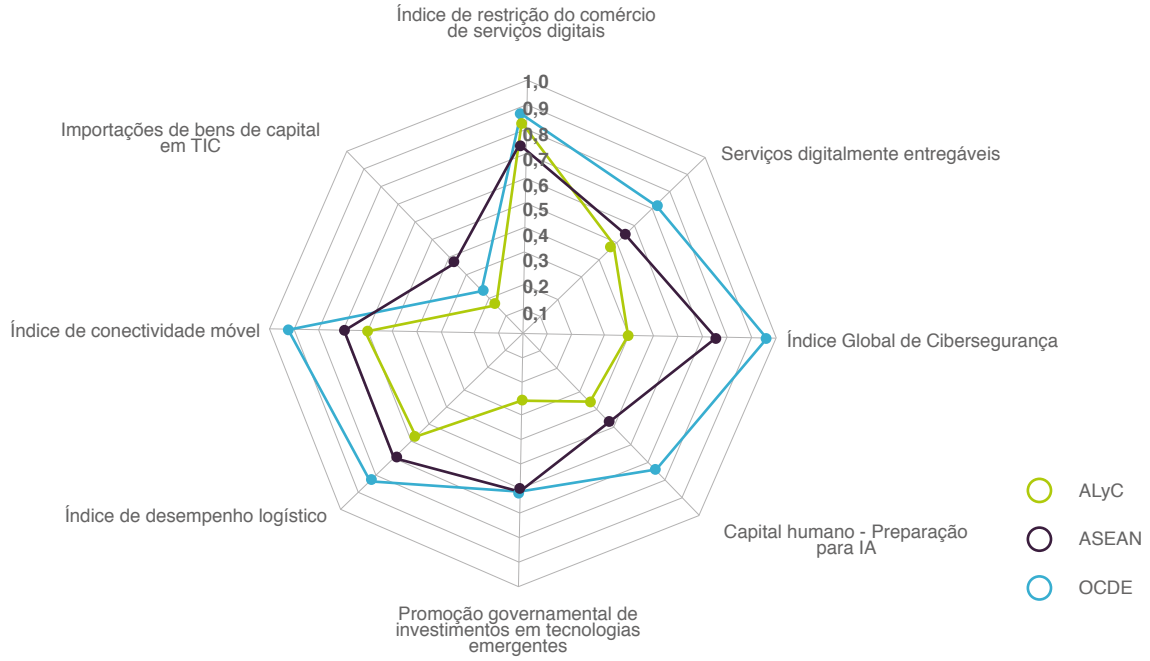
Por sua vez, a transformação digital tem sido – e continuará sendo – um motor essencial do crescimento global. Nos países em desenvolvimento, ela pode representar um avanço tecnológico acelerado (*leapfrogging*), permitindo reduzir a defasagem de renda em relação às economias desenvolvidas (ver capítulo 5). A digitalização impulsiona a produção e a produtividade ao expandir mercados e melhorar o alinhamento entre oferta e demanda. Além disso, ela aprimora a eficiência operacional das empresas e fortalece a acumulação de capital intangível (Nayyar et al., 2024). A digitalização e, em particular, a inteligência artificial (IA), podem ter um impacto significativo na economia ao viabilizar novas descobertas e inovações, redefinindo a natureza dos processos de inovação, pesquisa e desenvolvimento (Cockburn et al., 2019). Por fim, a transformação digital pode levar a uma reconfiguração das cadeias globais de valor. Por um lado, a automação pode reduzir as vantagens comparativas associadas ao acesso à mão de obra barata. Por outro, as novas tecnologias digitais tendem a reduzir os custos de coordenação, monitoramento e comércio, promovendo a descentralização da produção e a reestruturação das cadeias de valor (Estevadeordal et al., 2024).

Para capitalizar as oportunidades de crescimento proporcionadas pela transformação digital, a região precisa estar preparada. Estevadeordal et al. (2024) propõem oito indicadores para avaliar esse nível de preparação[14]. Os dados revelam que a América Latina e o Caribe apresentam um atraso significativo em relação à OCDE em diversas dimensões. Essas disparidades são especialmente acentuadas na relevância do comércio de serviços digitais e na qualificação do capital humano, além de indicadores relacionados aos marcos regulatórios, como cibersegurança e incentivos governamentais para investimentos em tecnologias emergentes. Além disso, as deficiências nos indicadores de desempenho logístico e conectividade móvel refletem desafios persistentes de infraestrutura e logística, limitando as possibilidades de aproveitar plenamente o potencial facilitador da tecnologia digital no comércio.

---

14 O estudo em questão faz parte de um conjunto de sete pesquisas, fruto da cooperação entre o CAF e o Instituto das Américas da Universidade de Georgetown, com o objetivo de explorar as oportunidades de inserção dos países da região nas cadeias globais de valor.

**Gráfico 1.21**
**Preparação para aproveitar as oportunidades de crescimento proporcionadas pela transformação digital**




**Fonte:** Elaboração própria com base em Estevadeordal et al. (2024).

## Mercado de trabalho, desigualdade e inclusão

As mudanças demográficas impactam diretamente a oferta de trabalho. O aumento da expectativa de vida, por exemplo, pode prolongar a permanência das pessoas no mercado de trabalho. Por outro lado, a redução da taxa de natalidade favorece o crescimento da participação feminina no mercado e impulsiona maiores investimentos em capital humano por filho.

Uma das grandes preocupações é o efeito dessas tendências sobre o emprego. A transição para uma economia verde levará à contração de alguns setores e à expansão de outros. Espera-se que essa realocação seja significativa, uma vez que estimativas indicam que pelo menos 70 % da força de trabalho atual está empregada em setores não verdes e, portanto, corre o risco de ser impactada pela descarbonização das economias (Allub et al., 2024). Essa transição se torna ainda mais complexa pelo fato de que os empregos verdes exigem competências diferentes das ocupações tradicionais.

Um fenômeno semelhante ocorre com a transformação digital e, em especial, com a automação dos processos produtivos. A primeira questão que surge é se a automação reduz ou aumenta a demanda por empregos. Por um lado, a automação de certas tarefas e processos tradicionalmente realizados por pessoas pode reduzir a demanda por trabalho. Por outro, o aumento da produtividade gerado pela automação pode impulsionar a demanda por trabalho em atividades que não podem ser automatizadas. Além disso, as tecnologias digitais podem criar novas funções, ampliando a demanda por mão de obra (Acemoglu e Restrepo, 2019).

A transformação digital também pode afetar a demanda por trabalho ao gerar um aumento geral na demanda por bens e serviços. As novas tecnologias reduzem os preços, melhoram a qualidade dos produtos, permitem maior personalização e aceleram os tempos de entrega. Se a demanda crescer o suficiente devido a esses avanços, o emprego aumentará, mesmo que a quantidade de trabalho necessária por unidade de produção diminua (Bessen, 2017).

> "Acredito que ninguém pode prever com exatidão como o mercado de trabalho será afetado em nível local, regional e internacional diante desse processo de rápida transformação tecnológica e digitalização, agora potencializado pela expansão significativa de ferramentas baseadas em inteligência artificial. Os economistas sabem que certas inovações tecnológicas deslocam empregos e, em alguns casos, os eliminam. (...) O que acredito ser fundamental para a América Latina é sua capacidade de adaptação aos impactos dessa grande mudança tecnológica, incluindo a inteligência artificial e a digitalização no mercado de trabalho."
>
> **Baseado em entrevista com Augusto de la Torre**

As evidências sugerem que a adoção das TIC, associada à primeira onda de digitalização, não reduziu o nível agregado de emprego nas economias avançadas. Os poucos estudos empíricos sobre economias em desenvolvimento indicam, de maneira geral, que o efeito líquido sobre o emprego tem sido positivo, ainda que com variações conforme o tipo de trabalho analisado. Os efeitos dos robôs no emprego ainda não estão plenamente consolidados. Algumas pesquisas apontam que a robotização reduz a taxa de emprego (Acemoglu e Restrepo, 2020), enquanto outras (Jäger et al., 2016) indicam que a introdução de robôs industriais, até o momento, não teve impactos diretos significativos (Nayyar et al., 2024).

Uma questão correlata envolve a hipótese da polarização. Caso a maioria das tarefas automatizadas esteja concentrada em ocupações de nível intermediário de qualificação, a automação pode reduzir a participação desses empregos no mercado, ao mesmo tempo em que impulsiona a demanda por trabalhadores altamente e pouco qualificados. Há evidências que sustentam essa hipótese em economias desenvolvidas, mas ela ainda não se confirmou nos países da região (Berniell et al., 2016; Álvarez et al., 2020) nem em outras economias em desenvolvimento (Molina e Maloney, 2019).

Uma consequência da polarização do emprego é o aumento da desigualdade. Enquanto os trabalhadores altamente qualificados se beneficiam da tecnologia,

que complementa suas competências, os de baixa qualificação podem sofrer uma redução em sua renda, em parte devido ao deslocamento de trabalhadores de qualificação média para funções de menor exigência (Álvarez et al., 2020).

As mudanças climáticas também têm impactos significativos sobre a desigualdade e a pobreza. O aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos, como secas e inundações, afeta desproporcionalmente as populações mais vulneráveis, tornando-se um fator que amplia as disparidades socioeconômicas (Capítulo 4). A revisão de subsídios e tarifas sobre bens energéticos, necessária para a descarbonização, pode impactar os preços da energia, com potenciais implicações distributivas. Ao mesmo tempo, os avanços tecnológicos reduziram os custos das fontes de energia solar e eólica, o que, dadas suas características de escala, pode facilitar a ampliação do acesso à eletricidade em áreas remotas. Nessa mesma linha, a digitalização tem se mostrado uma ferramenta poderosa para a inclusão financeira, especialmente para famílias que vivem em regiões isoladas (Nayyar et al., 2024).

# Vinte anos de reflexão sobre o desenvolvimento da América Latina e do Caribe

## O Relatório de Economia e Desenvolvimento

O primeiro Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) foi publicado em 2004 como resposta à crescente necessidade de integrar conhecimento às operações do CAF e apoiar a formulação de políticas de desenvolvimento. Desde sua criação, o RED buscou complementar as ações da instituição por meio de uma análise aprofundada dos desafios enfrentados pela região.

No início da série RED, a América Latina e o Caribe eram caracterizados por uma realidade heterogênea, mas com avanços significativos na consolidação democrática, na estabilidade macroeconômica e na expansão dos mercados. No entanto, esses avanços não atenderam plenamente às expectativas de um crescimento econômico sustentável e robusto, e uma grande dívida social persistia. Na década anterior, a região apresentou uma taxa de crescimento agregado da renda per capita de apenas 1 %, enquanto a pobreza continuava a se expandir.

Naquele período, o CAF já contava com 35 anos de trajetória e passava por um processo de transformação. Inicialmente focada no financiamento de infraestrutura econômica, a instituição começou a se posicionar como um banco de desenvolvimento, ampliando sua missão para abranger um espectro mais amplo de setores. Além disso, expandiu sua presença regional com a adesão de nove novos países na década anterior e cinco nos últimos cinco anos, alcançando um total de 17 membros. Atualmente, a instituição conta com 21 membros e avança na consolidação de sua atuação em toda a América Latina e no Caribe.

Em resposta às demandas do contexto, o RED foi concebido como uma plataforma de conhecimento para fomentar um debate informado sobre políticas públicas essenciais ao desenvolvimento regional. Desde seu lançamento, cada relatório anual se dedicou a realizar um diagnóstico empírico aprofundado, analisar rigorosamente as evidências disponíveis e apresentar pesquisas originais, com o objetivo de fornecer recomendações de políticas claras e viáveis. Sempre com uma abordagem desenvolvida a partir da região e para a região. Essa abordagem contribuiu para que o RED se tornasse uma referência para os responsáveis pelo desenho e implementação de políticas na região, consolidando-se como um recurso essencial para um desenvolvimento eficaz e baseado em evidências.

Desde sua concepção, o relatório buscou uma visão abrangente do desenvolvimento, compreendendo o crescimento econômico como uma condição *sine qua non* e, ao mesmo tempo, um meio para melhorar o bem-estar da população da região. As três primeiras edições do RED concentraram-se no crescimento econômico, na integração comercial e na transformação da estrutura produtiva (Reflexões para a retomada do crescimento, América Latina no contexto global e Caminho para a transformação produtiva). Em todas elas, a inclusão teve um papel central[15].

Com o passar dos anos, o relatório passou a tratar, de forma sistemática, temas como inclusão social (Oportunidades na América Latina; Mais habilidades para o trabalho e a vida; Desigualdades herdadas), crescimento econômico e integração (Serviços financeiros para o desenvolvimento; Empreendedorismo na América Latina; Instituições para a produtividade; Caminhos para a integração) e, mais recentemente, proteção ambiental (Desafios globais, soluções regionais; Transição energética justa para o desenvolvimento sustentável). Além disso, a série aprofundou o estudo das capacidades estatais, um eixo central e uma das grandes lacunas do desenvolvimento da região. Essa abordagem foi conduzida de forma transversal e com um foco territorial, além de ser objeto de edições dedicadas (Finanças públicas para o desenvolvimento; Um Estado mais eficiente; Integridade nas políticas públicas; O Estado próximo).

Ao longo de duas décadas, as edições do RED mantiveram como foco principal a promoção do desenvolvimento sustentável da América Latina e do Caribe. Nesse período, a região apresentou um processo de convergência em alguns indicadores: países que antes exibiam características de economias de baixa renda, como Paraguai, Peru, Bolívia e República Dominicana, aproximaram-se de nações historicamente mais avançadas na região, como Argentina, Uruguai e México. No entanto, esses países agora parecem integrar o grupo de economias presas na chamada “armadilha da renda média”, caracterizada por estagnação econômica, altos e persistentes níveis de pobreza e desigualdade, além de uma qualidade institucional intermediária. A agenda de conhecimento para o futuro deve responder aos desafios específicos de cada país, levando em conta um cenário global marcado por transformações demográficas, digitais e ambientais. Além disso, deve incluir o fortalecimento das capacidades estatais necessárias para enfrentar as pendências estruturais rumo ao desenvolvimento sustentável da região.

---

15 Por exemplo, um dos cinco capítulos da primeira edição do RED aborda a inclusão social.

## Conteúdo do livro

Este livro, elaborado para marcar os 20 anos do RED, está estruturado em cinco capítulos. O primeiro capítulo introduz o conceito de desenvolvimento em sua natureza multidimensional e apresenta um diagnóstico detalhado dos avanços e desafios pendentes na região. Também aborda as características transversais mais marcantes do contexto da América Latina e do Caribe, incluindo a informalidade produtiva, a precariedade da infraestrutura, a criminalidade, a disponibilidade de recursos e a institucionalidade macroeconômica, além das transições de longo prazo – tecnológica, demográfica e ambiental – que influenciam o caminho do desenvolvimento na região.

Os capítulos 2, 3 e 4 tratam do crescimento econômico, da inclusão social e da sustentabilidade ambiental, fornecendo um diagnóstico aprofundado e diretrizes específicas de políticas para cada uma dessas áreas. O diagnóstico do capítulo 2 aponta que o PIB per capita da região tem crescido de forma insuficiente, limitando sua capacidade de convergir para os níveis de renda dos países desenvolvidos. Destaca-se que esse baixo crescimento está diretamente ligado à baixa eficiência produtiva, que afeta todos os setores econômicos. As políticas propostas buscam aprimorar a distribuição dos fatores produtivos e impulsionar a inovação. Entre elas, incluem-se estratégias trabalhistas, especialmente aquelas voltadas para a formalização do emprego e o desenvolvimento de habilidades para setores emergentes. Além disso, são abordadas políticas de concorrência e acesso a insumos de qualidade, participação no comércio global e uma nova política industrial que evite os erros do passado de “escolher vencedores” e, em vez disso, promova a coordenação e a geração de externalidades produtivas.

O capítulo 3 evidencia que, embora tenham ocorrido avanços expressivos na redução da pobreza nas últimas duas décadas, um em cada três habitantes da região ainda vive nessa condição, mantendo a América Latina e o Caribe entre as regiões mais desiguais do mundo. O capítulo apresenta os principais instrumentos de política pública, organizados com base no ciclo de vida dos indivíduos, priorizando a superação de barreiras no acesso a oportunidades como estratégia para reduzir a pobreza de maneira sustentável e romper os ciclos intergeracionais de exclusão. Ao mesmo tempo, reconhece que as políticas de redistribuição *ex post* são um complemento essencial para aqueles que enfrentam privações severas e não conseguem aproveitar plenamente as oportunidades do mercado de trabalho.

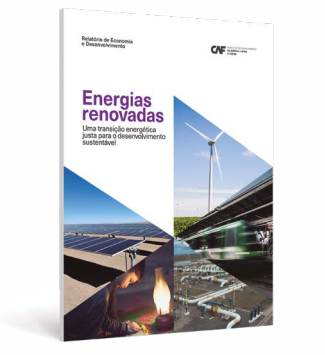
O capítulo 4 alerta que os esforços globais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa ainda são insuficientes para evitar as consequências mais severas das mudanças climáticas. Além disso, a degradação dos ecossistemas e a poluição do ar e da água são questões alarmantes que afetam diretamente os habitantes da região. Os impactos das mudanças climáticas já são perceptíveis e atingem com mais intensidade a América Latina e o Caribe, reforçando a necessidade de políticas de adaptação. O capítulo ressalta a importância central de políticas de mitigação nos setores agropecuário e florestal, assim como nos setores energético e industrial, que terão um peso crescente à medida que a economia se expande. Além disso, apresenta instrumentos voltados à proteção ambiental e à preservação dos ecossistemas. O capítulo discute as oportunidades proporcionadas pela tecnologia e pela dotação de recursos naturais na região, com atenção especial ao impacto fiscal dessas políticas e à transição verde de maneira geral.

Por fim, o capítulo 5 apresenta uma visão prospectiva, delineando uma estratégia de desenvolvimento que permita à região responder às principais tendências identificadas no primeiro capítulo, considerando os desafios estruturais de crescimento, inclusão e preservação ambiental. Também trata do fortalecimento da institucionalidade e das capacidades estatais necessárias para implementar as políticas exigidas e adaptar as estruturas de governança a um contexto que demanda políticas complexas e coordenação em múltiplos níveis. Este último capítulo ainda analisa o papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento como aliados no processo de desenvolvimento.

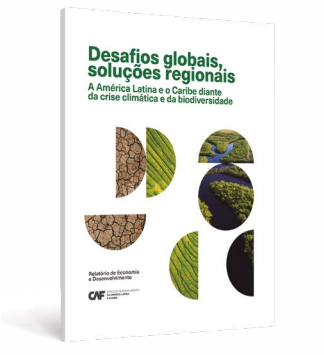
Ao longo dos capítulos, são destacadas as valiosas contribuições de especialistas reconhecidos mundialmente, que compartilharam seus conhecimentos nas diversas áreas que compõem o desenvolvimento. Essas contribuições são apresentadas na forma de quadros que sintetizam suas reflexões dentro do contexto da discussão.

---

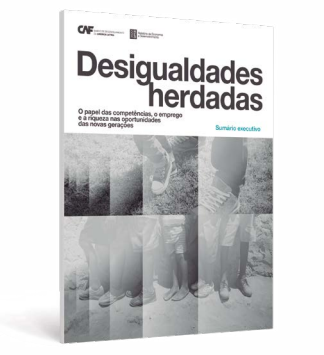
**Figura 1.3**
**Últimas edições RED**




**RED 2024**
Energias renovadas: Uma transição energética justa para o desenvolvimento sustentável




**RED 2023**
Desafios globais, soluções regionais a América Latina e o Caribe diante da crise climática e da biodiversidade




**RED 2022**
Desigualdades herdadas: O papel das competências, o emprego e a riqueza nas oportunidades das novas gerações

# Referências


- Abid, M., Sekrafi, H., Gheraia, Z., y Abdelli, H. (2023). Regulating the unobservable: The impact of the environmental regulation on informal economy and pollution. *Energy & Environment*, 0958305X231167465.

- AC&A, CAF, y Cenit. (2020). *Análisis de inversiones en el sector transporte terrestre interurbano latinoamericano a 2040*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1537

- Acemoglu, D. (2002). Technical Change, Inequality, and the Labor Market. *Journal of Economic Literature*, *40*(1), article 1.

- Acemoglu, D., y Restrepo, P. (2019). Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives*, *33*(2), article 2. https://doi.org/10.1257/jep.33.2.3

- Acemoglu, D., y Restrepo, P. (2020). Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets. *Journal of Political Economy*, *128*(6), article 6. https://doi.org/10.1086/705716

- Aguiar, A., Chepeliev, M., Corong, E., y van der Mensbrugghe, D. (2022). *The Global Trade Analysis Project (GTAP) Data Base: Version 11* [Dataset]. Journal of Global Economic Analysis, 7(2). https://doi.org/10.21642/JGEA.070201AF

- AIE. (2021). *Net zero by 2050. A roadmap for the global energy sector*. Paris: Agência Internacional de Energia. https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050

- AIE. (2023a). *Critical minerals demand dataset* [Dataset]. Agência Internacional de Energia. https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/critical-minerals-demand-dataset

- AIE. (2023b). *Critical minerals demand dataset* [Dataset]. Agência Internacional de Energia. https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/critical-minerals-demand-dataset

- AIE. (2023c). *Energy and Emissions per Value Added Database* [Dataset]. https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/energy-and-emissions-per-value-added-database

- AIE. (2023d). *World Energy Outlook*. Paris: Agência Internacional de Energia. https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023

- Allub, L., Álvarez, F., Alves, G., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J. (2024). *Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible (RED)*. Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248

- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., … Daude, C. (2020). *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad.* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652

- Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C., & Allub, L. (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial (report).* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343

- Aranco, N., Stampini, M., Ibarrarán, P., y Medellín, N. (2018). *Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe* (IDB-PB-273; Reporte de Políticas). Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). http://dx.doi.org/10.18235/0000984

- Bali Swain, R., Kambhampati, U. S., y Karimu, A. (2020). Regulation, governance and the role of the informal sector in influencing environmental quality? *Ecological Economics*, *173*, 106649.

- Banco Mundial. (2021). *The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial.

- Banco Mundial. (2023). *Índice de Gini* [Dataset]. Indicadores del desarrollo mundial. https://datos.bancomundial.org/indicator/SI.POV.GINI

- Banco Mundial. (2023b). PIB per cápita, PPA ($ a precios internacionales actuales) [Dataset]. Indicadores del desarrollo mundial. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD

- Banco Mundial. (2024a). *Digital Progress and Trends Report 2023*.

- Banco Mundial. (2024b). *Individuals using the Internet (% of population)* [Dataset]. World Telecommunication/ICT Indicators Database. https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS

- Banco Mundial. (2024c). *Porcentaje de individuos usando internet* [Dataset]. World Development Indicators.

- Berniell, L., de la Mata, D., Bernal, R., Camacho, A., Barrera-Osorio, F., Álvarez, F., … Vargas, J. (2016). *RED 2016. Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral.* Bogotá: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/936

- Bessen, J. E. (2017). *AI and Jobs: The Role of Demand* (SSRN Scholarly Paper No. 3078715; Número 3078715). Social Science Research Network. https://doi.org/10.2139/ssrn.3078715

- Brännlund, R., Karimu, A., y Söderholm, P. (2017). Convergence in carbon dioxide emissions and the role of growth and institutions: A parametric and non-parametric analysis. *Environmental Economics and Policy Studies*, *19*(2), Article 2. https://doi.org/10.1007/s10018-016-0162-5

- Brassiolo, P., Estrada, R., Vicuña, S., Odriozola, J., Toledo, M., Juncosa, F., Fajardo, G., Schargrodsky, E. (2023). *Desafíos globales, soluciones regionales: América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad.* Distrito Capital: CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Caribe. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2089

- Buccari, F., y Fajardo, G. (2024). Brechas territoriales de acceso a internet en América Latina y el Caribe. *Manuscrito inédito*.

- Cavallo, A., y Bertolotto, M. (2018). *Filling the Gap in Argentina's In ation Data* [Dataset]. http://www.inflacionverdadera.com/argentina/

- CEPAL. (2023a). *Estadísticas e Indicadores Demográficos y Sociales* [Dataset]. CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=930&lang=es

- CEPAL. (2023b). *Natural Resources Outlook in Latin America and the Caribbean. Executive summary*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. https://www.cepal.org/en/publications/48997-natural-resources-outlook-latin-america-and-caribbean-executive-summary

- CEPAL. (2023c). *Principales cifras de América Latina y el Caribe* [Dataset]. CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/

- CEPAL. (2024). *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: Transiciones hacia la sostenibilidad*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://www.cepal.org/es/publicaciones/69132-america-latina-caribe-desafio-acelerar-paso-cumplimiento-la-agenda-2030

- Cockburn, I. M., Henderson, R., y Stern, S. (2019). The Impact of Artificial Intelligence on Innovation: An Exploratory Analysis. Em *The Economics of Artificial Intelligence: An Agenda* (pp. 115-146). University of Chicago Press. https://www.nber.org/books-and-chapters/economics-artificial-intelligence-agenda/impact-artificial-intelligence-innovation-exploratory-analysis

- Dabla-Norris, M. E., y Srivisal, M. N. (2013). *Revisiting the Link Between Finance and Macroeconomic Volatility*. International Monetary Fund.

- Ericsson. (2024). *Ericsson Mobility Report*. https://www.ericsson.com/en/reports-and-papers/mobility-report/mobility-visualizer?f=8&ft=2&r=4,3,5,6,13,14,7,8,9&t=8&s=4&u=3&y=2012,2029&c=3.

- Eslava, M., Meléndez, M., & Urdaneta, N. (2021). Market concentration, market fragmentation, and inequality in Latin America. *Working Paper. United Nations Development Programme*.

- Estevadeordal, A., Kahn, T., y Werner, A. (2024). Latin America in the new geometry of global supply chains. *Documentos de Trabajo En Políticas Públicas CAF*. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2273

- Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L., & de la Mata, D. (2019). *RED 2019: Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción (report).* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503

- Federação Internacional de Robótica. (2018). *World Robotics Report*.

- Feenstra, R. C., Inklaar, R., y Timmer, M. P. (2023). *The Next Generation of the Penn World Table* [Dataset]. American Economic Review, 105(10), 3150-3182. https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/related-research

- Feres, J. C., y Mancero, X. (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. CEPAL. https://hdl.handle.net/11362/4784

- FMI. (2024a). *Financial Development Index* [Dataset]. Macroeconomic and Financial Data. https://data.imf.org/?sk=f8032e80-b36c-43b1-ac26-493c5b1cd33b&sId=1480712464593

- FMI. (2024b). *Índice de Precios al Consumidor* [Dataset]. https://data.imf.org/?sk=4ffb52b2-3653-409a-b471-d47b46d904b5

- FMI. (2024c). *Public Finances in Modern History* [Dataset]. IMF DataMapper.

- FMI. (2024d). *World Economic Outlook (WEO)* [Dataset]. https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate %20descending

- Friedlingstein, P., O'Sullivan, M., Jones, M. W., Andrew, R. M., Bakker, D. C. E., Hauck, J., Landschützer, P., Le Quéré, C., Luijkx, I. T., Peters, G. P., Peters, W., Pongratz, J., Schwingshackl, C., Sitch, S., Canadell, J. G., Ciais, P., Jackson, R. B., Alin, S. R., Anthoni, P., … Zheng, B. (2023). Global Carbon Budget 2023. *Earth System Science Data*, *15*(12), article 12. https://doi.org/10.5194/essd-15-5301-2023

- Gani, A. (2012). The Relationship Between Good Governance And Carbon Dioxide Emissions: Evidence From Developing Economies. *Journal of Economic Development*, *37*(1), article 1.

- González, T., Jaramillo, C., y Montenegro, J. C. (2024). *Value Chains for the Energy Transition Opportunities for Latin America in a Changing Landscape* [Policy paper]. CAF-GU. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2233.

- Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Rozenberg, J., Bangalore, M., y Beaudet, C. (2020). From Poverty to Disaster and Back: A Review of the Literature. *Economics of Disasters and Climate Change*, *4*, 223-247. https://doi.org/10.1007/s41885-020-00060-5.

- Hsieh, C.-T., Hurst, E., Jones, C. I., y Klenow, P. J. (2019). The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth. *Econometrica*, *87*(5), article 5. https://doi.org/10.3982/ECTA11427

- INDEC. (2024). *Índice de precios al consumidor con cobertura nacional* [Dataset]. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31.

- ITU. (2024). *Individuals using the Internet* [Dataset]. International Telecommunication Union - Connectivity, Use. https://datahub.itu.int/data/?i=11624&e=2.

- Jácome, L. I., y Pienknagura, S. (2022). Central Bank Independence and Inflation in Latin America—Through the Lens of History. *Journal of Money, Credit and Banking*. https://doi.org/10.1111/jmcb.13206.

- Jäger, A., Moll, C., y Lerch, C. (2016). *Analysis of the impact of robotic systems on employment in the European Union—2012 data update. Update of Final Report*.

- Jaitman, L., Caprirolo, D., Ochoa, R. G., Keefer, P., Leggett, T., Lewis, J. A., Mejía-Guerra, J. A., Mello, M., Sutton, H., y Torre, I. (2017). *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank. https://publications.iadb.org/en/costs-crime-and-violence-new-evidence-and-insights-latin-america-and-caribbean.

- Kanbur, R., Patel, E., y Stiglitz, J. E. (2018). *Sustainable Development Goals and the measurement of economic and social progress* (pp. 33-48). OECD. https://doi.org/10.1787/9789264307278-4-en.

- Kehoe, T. J., y Nicolini, J. P. (2022). *A Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960–2017*. U of Minnesota Press.

- Laajaj, R., Eslava, M., y Kinda, T. (2017). Corruption, Custom Reform and Firm Growth: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *Documentos de Trabajo En Investigación Socioeconómica CAF*. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1114.

- Managi, S., y Kumar, P. (2018). *Inclusive wealth report*. Taylor y Francis.

- Minx, J. C., Lamb, W. F., Andrew, R. M., Canadell, J. G., Crippa, M., Döbbeling, N., Forster, P. M., Guizzardi, D., Olivier, J., Peters, G. P., Pongratz, J., Reisinger, A., Rigby, M., Saunois, M., Smith, S. J., Solazzo, E., y Tian, H. (2021). A comprehensive and synthetic dataset for global, regional, and national greenhouse gas emissions by sector 1970–2018 with an extension to 2019. *Earth System Science Data*, *13*(11), article 11. https://doi.org/10.5194/essd-13-5213-2021

- Molina, C., y Maloney, W. (2019). *Is Automation Labor-Displacing in the Developing Countries, Too? Robots, Polarization, and Jobs.* World Bank.

- Nações Unidas. (2015a). *Acuerdo de París*. https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement
- Nações Unidas. (2015b). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Nações Unidas. (2023). *Inclusive Wealth Report 2023: Measuring Sustainability and Equity*. UN Environment Programme (UNEP). https://www.unep.org/resources/report/inclusive-wealth-report-2023-measuring-sustainability-and-equity
- Nações Unidas. (2024). *UN Water—SDG Data* [Dataset]. https://sdg6data.org/en/tables
- Nayyar, G., Pleninger, R., Vorisek, D. L., y Shu, Y. (2024). Digitalization and Inclusive Growth: A Review of the Evidence. *World Bank Policy Research Working Paper*, *1*(WPS10941), article WPS10941.
- OIT. (2020). *ILOSTAT* [Dataset]. International Labour Organization (OIT). https://ilostat.ilo.org/
- OIT. (2024). *Informalidad laboral* [*dataset*]. International Labour Organization (OIT). https://ilostat.ilo.org/es/topics/informality/
- Ookla. (2024). *Speedtest* [*dataset*]. https://www.speedtest.net/es
- Rajan, R. G., y Zingales, L. (1998). Financial Dependence and Growth. *The American Economic Review*, *88*(3), article 3.
- Reinert, K. A. (2023). The basic needs approach. *Schoolar School of Policy and Goverment (Ed.), Elgar Encyclopedia of Development.*
- Rentschler, J. E. (2013). Why Resilience Matters: The Poverty Impacts of Disasters. *World Bank Policy Research Working Paper*, *6699*, article 6699. https://papers.ssrn.com/abstract=2353658
- Sanguinetti, P., Moncarz, P., Vaillant, M., Allub, L., Juncosa, F., Barril, D., … Lalanne, Á. (2021). *RED 2021: Caminos para la integración: facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valor.* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1823
- Sanguinetti, P., Ortega, D., Berniell, L., Álvarez, F., Mejía, D., Castillo, J. C., & Brassiolo, P. (2014). *RED 2014: Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito (Reporte de Economía y Desarrollo (RED).* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/167
- Stampini, M., Robles, M., Sáenz, M., Ibarrarán, P., y Medellín, N. (2016). *Poverty, vulnerability, and the middle class in Latin America. Latin American Economic Review*, *25*(1), 4.

- U.S. Geological Survey. (2023). *Mineral commodity summaries 2023* [Dataset]. U.S. Geological Survey. https://doi. org/10.3133/mcs2023

- UNCTAD. (2019). *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*. Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2019

- UNCTAD. (2021). *Digital Economy Report 2021: Cross-border data flows and development: For whom the data flow.* Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. https://unctad.org/page/digital-economy-report-2021

- UNCTAD. (2024). *Digital Economy Report 2024: Shaping an environmentally sustainable and inclusive digital future*. Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2024

- UNODC. (2024a). *Crímenes violentos y sexuales* [Dataset]. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. https://dataunodc.un.org/.

- UNODC. (2024b). *Homicidios intencionales* [Dataset]. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. https://dataunodc.un.org/

- WBES. (2024). *Enterprise Surveys* [Dataset]. Banco Mundial.

- Winsemius, H. C., Jongman, B., Veldkamp, T. I. E., Hallegatte, S., Bangalore, M., y Ward, P. J. (2018). Disaster risk, climate change, and poverty: Assessing the global exposure of poor people to floods and droughts. *Environment and Development Economics*, *23*(3), article 3. https://doi.org/10.1017/S1355770X17000444

- WPP. (2024). *Revision of World Population Prospects* [Dataset]. Nações Unidas. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. https://population.un.org/wpp/

Capítulo 2

# Políticas para o desenvolvimento produtivo



# Mensagens-chave

1.

Apesar do crescimento da renda per capita nas últimas três décadas, os avanços ainda são insuficientes para fechar a lacuna em relação aos países mais desenvolvidos.

2.

O baixo crescimento da renda per capita reflete a baixa produtividade do trabalho, que, por sua vez, está amplamente ligada à ineficiência produtiva da região. A produtividade total dos fatores, indicador que mede a eficiência na produção, permanece estagnada desde 1990.

3.

Países como Chile, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Peru, Trinidad e Tobago e Uruguai, que conseguiram elevar sua produtividade, registraram crescimento substancial e reduziram a disparidade de renda em relação às nações mais avançadas.

4.

Reduzir a informalidade é essencial para impulsionar a produtividade. Políticas que diminuam os custos da formalização e ampliem seus benefícios são passos na direção certa. O fortalecimento da fiscalização para incentivar a regularização das empresas também pode ter impactos positivos sobre o emprego formal e a produtividade. Além disso, investimentos em educação e capacitação profissional são fundamentais para sustentar esse avanço.

5.

Ampliar o acesso ao crédito para as empresas é fundamental. Reformas que promovam maior concorrência no setor financeiro são essenciais para melhorar as condições de financiamento. Isso inclui a entrada de novas instituições financeiras, como *fintechs* e cooperativas de crédito, bem como o fortalecimento dos bancos de desenvolvimento. Também é crucial incentivar o crescimento dos mercados de capitais como alternativa de financiamento.

6.

Uma maior abertura comercial é essencial não apenas para intensificar a concorrência nos mercados de bens e serviços, mas também para inserir as empresas da região de forma mais competitiva nas cadeias globais de valor. Uma integração regional mais ampla é um passo estratégico nessa direção. Para isso, é necessário reduzir barreiras tarifárias e não tarifárias, modernizar a infraestrutura logística e de transporte e simplificar os trâmites aduaneiros.

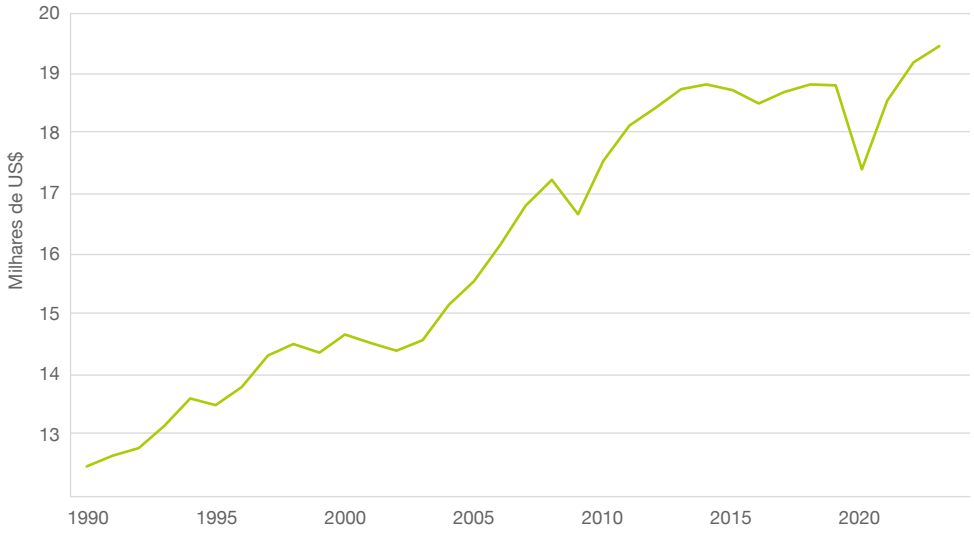
7.

A política industrial pode desempenhar um papel central na coordenação das reformas necessárias para enfrentar os desafios estruturais da América Latina e do Caribe. Ela se apresenta como uma ferramenta essencial para impulsionar o crescimento econômico e promover a diversificação produtiva na região.

# Crescimento e produtividade na América Latina: uma análise agregada

A América Latina e o Caribe (ALyC) registraram avanços significativos na qualidade de vida ao longo das últimas três décadas. Isso se reflete em um crescimento de aproximadamente 56 % na renda per capita desde 1990 (Gráfico 2.1), impulsionado principalmente pela acumulação de capital físico e humano nesse período, o que permitiu um aumento na produtividade do trabalho.

**Gráfico 2.1**
**PIB per capita, ALyC, 1990-2023**
(PPP, USD a preços constantes de 2021)

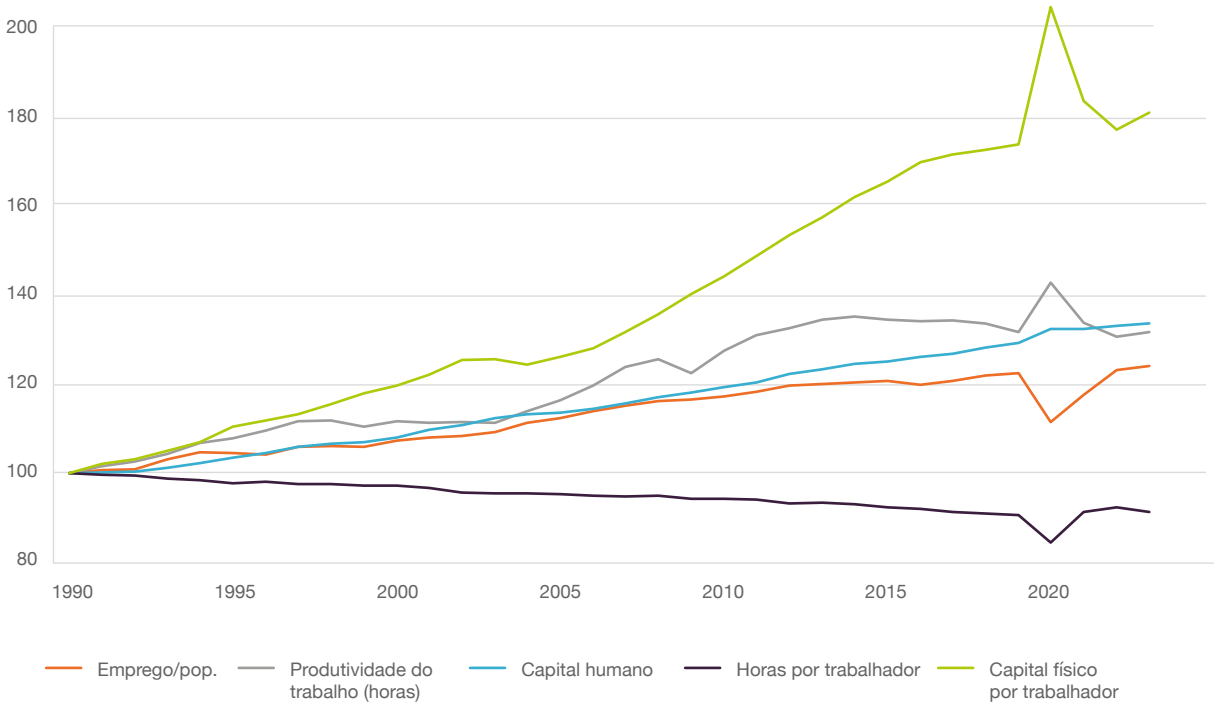



**Fonte:** Banco Mundial (2024).

Entre 1990 e 2023, o estoque de capital físico por trabalhador aumentou cerca de 80 %, enquanto as habilidades do trabalhador típico cresceram aproximadamente 34 % (Gráfico 2.2). Ao mesmo tempo, a taxa de emprego em relação à população cresceu 24 %, impulsionada, sobretudo, pelo significativo aumento da participação feminina no mercado de trabalho, que passou de 41 % em 1990 para 54 % em 2023, em média, na região. Entretanto, o número de horas trabalhadas por

trabalhador caiu 9 % no mesmo período, reduzindo parcialmente o impacto positivo do aumento do emprego. Como resultado, a produtividade do trabalho por hora trabalhada aumentou 32 %.

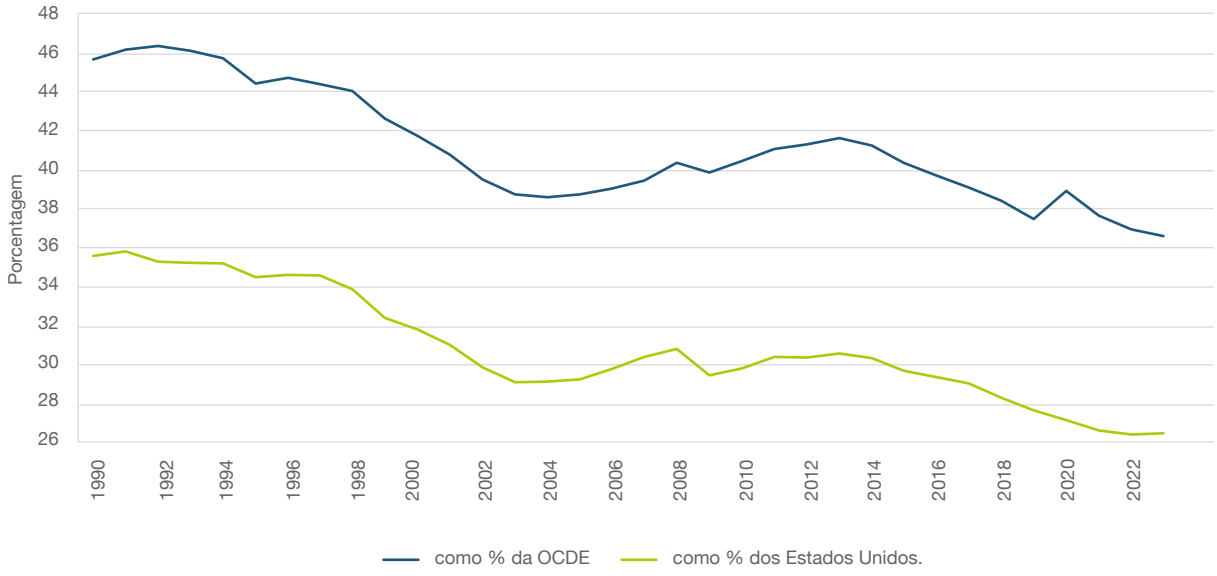
**Gráfico 2.2**
**Produtividade, capital e trabalho, ALyC, 1990-2023 (1990 = 100)**




**Fonte:** Cálculos próprios com base em dados do The Conference Board (2023).

Apesar desse crescimento, a região ainda apresenta um atraso significativo em relação às economias mais avançadas. Em 1990, a produção por trabalhador na ALyC correspondia a 46 % da média da OCDE, mas, em 2023, essa proporção caiu para 37 %. A disparidade em relação aos Estados Unidos é ainda mais acentuada, passando de 36 % para 27 % no mesmo período (Gráfico 2.3).

**Gráfico 2.3**
**Produtividade do trabalho da ALyC como % da OCDE e dos EUA, 1990-2023**

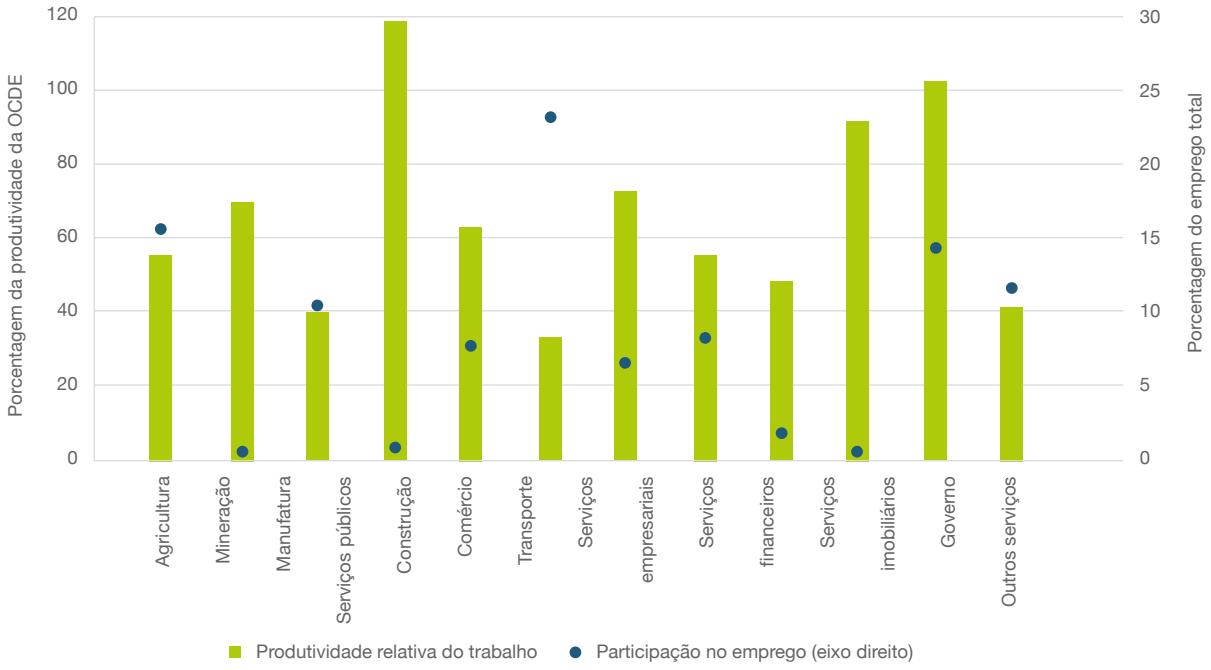



**Nota:** A produtividade do trabalho da OCDE considera a média de seus atuais membros, excluindo os países latino-americanos pertencentes à organização.
**Fonte:** Cálculos próprios com base em dados do The Conference Board (2023).

A evolução da produtividade em comparação com os países emergentes e em desenvolvimento também foi preocupante. Enquanto em 1990 a produtividade do trabalho na América Latina e no Caribe era 2,7 vezes maior do que a desses países, em 2023 essa diferença caiu para apenas 1,2 vezes.

Além disso, a baixa produtividade do trabalho é observada na maioria dos setores, especialmente naqueles em que o setor privado desempenha um papel central. Com exceção dos setores governamentais e de serviços públicos, onde empresas estatais e regulamentações exercem grande influência, todos os demais segmentos registram, em média, uma produtividade inferior à da OCDE (Gráfico 2.4).

**Gráfico 2.4**
**Produtividade do trabalho na ALyC como % da OCDE e participação do emprego por setor, 2017**

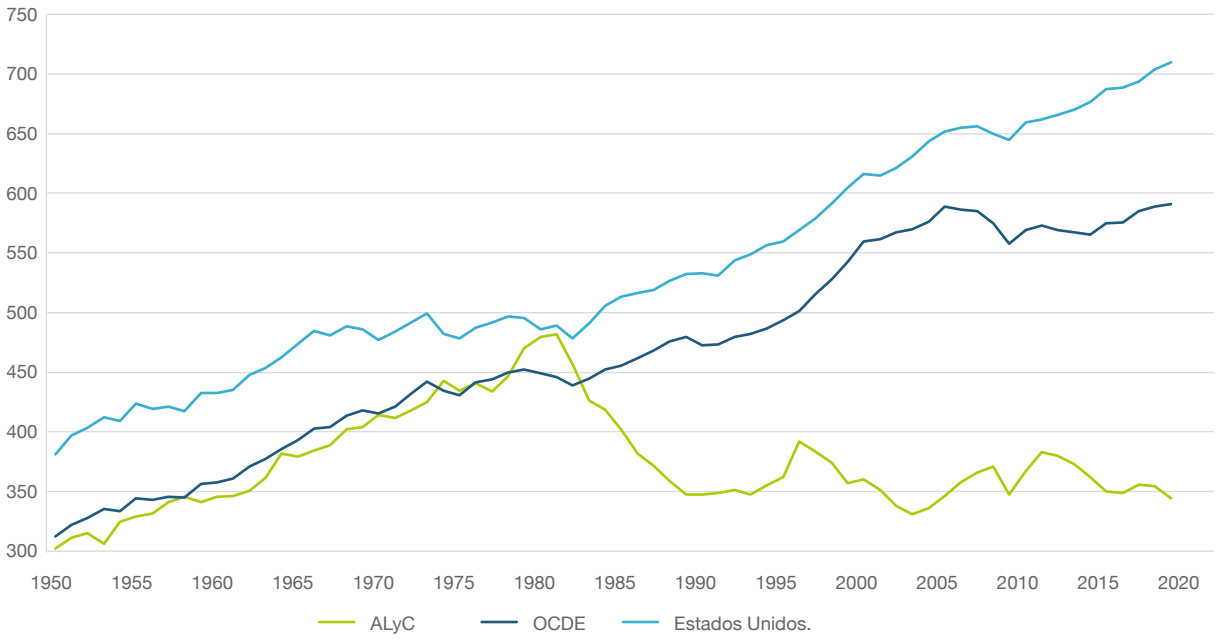



**Nota:** As barras do gráfico representam a produtividade do trabalho de cada setor na ALyC como percentual da produtividade do mesmo setor na OCDE. A média da OCDE exclui os países latino-americanos pertencentes à organização.
**Fonte:** Cálculos próprios com base na GGDC Productivity Level Database (Inklaar et al., 2023).

Setores-chave como comércio, manufatura e outros serviços, que empregam uma parcela significativa da força de trabalho (23 %, 10 % e 11 %, respectivamente), são caracterizados por baixos níveis de produtividade, atingindo apenas 33 %, 39 % e 42 % da produtividade da OCDE. Outro setor relevante, a agricultura, que responde por 15 % do emprego na região, também apresenta uma brecha significativa, com produtividade do trabalho de 55 % em relação ao grupo de economias avançadas.

Um dos principais fatores que explicam a defasagem na produtividade do trabalho é a baixa eficiência produtiva das economias da região. A produtividade total dos fatores (PTF), indicador que mede a eficiência com que uma economia utiliza seus insumos (capital e trabalho) para produzir bens e serviços, é significativamente menor na ALyC do que nos países mais desenvolvidos. De acordo com os dados mais recentes, a PTF equivale a aproximadamente metade da registrada nos Estados Unidos e a 60 % da observada na OCDE (Gráfico 2.5).

**Gráfico 2.5**
**Produtividade total dos fatores na ALyC, OCDE e EUA, 1950-2019**
(Ajustado pelo PPC)




**Nota:** Cálculos próprios com base em dados da Penn World Table (versão 10.01) (Feenstra et al., 2023).
**Fonte:** A média da OCDE não inclui os países latino-americanos membros da organização.

A baixa PTF não apenas afeta negativamente a produção, mas também desestimula o investimento. Isso se reflete na escassa dotação de capital por trabalhador na região, que representa apenas um terço da registrada nos Estados Unidos e na OCDE, apesar de ter aumentado substancialmente nas últimas décadas.

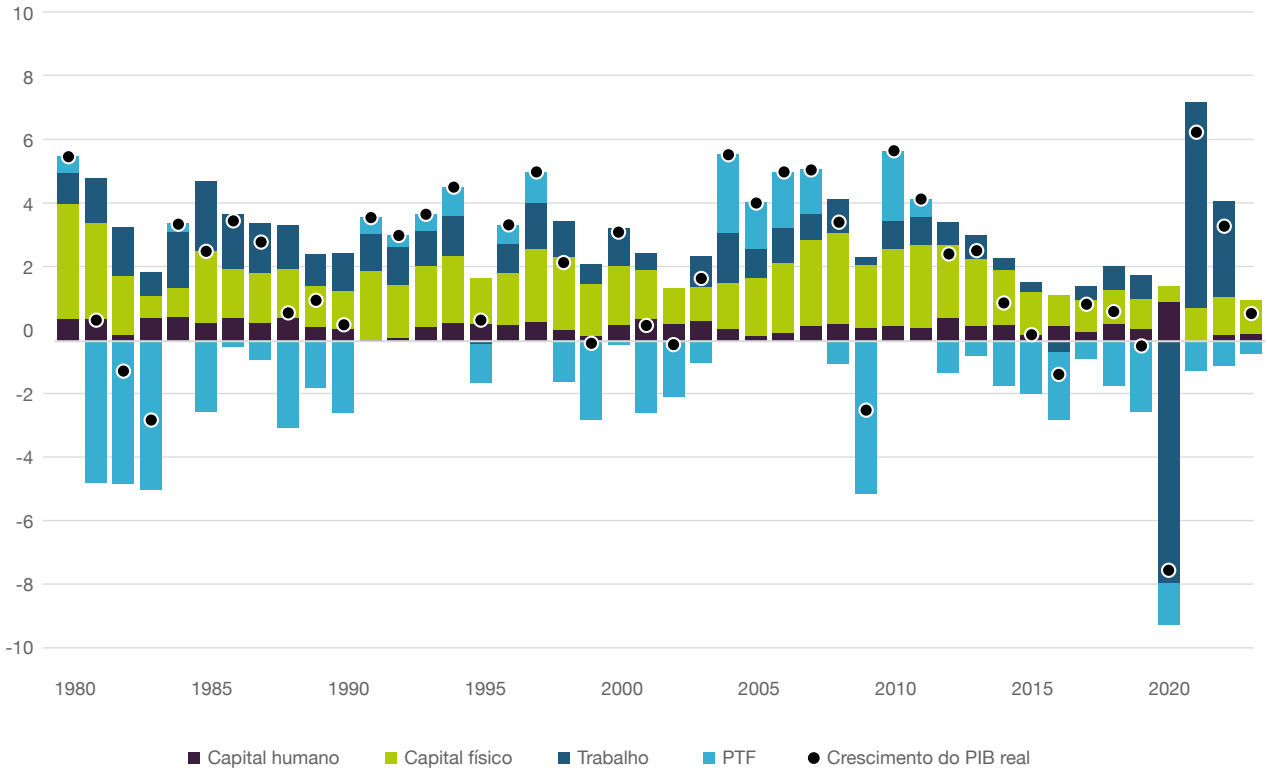
Uma análise da defasagem da produtividade do trabalho entre a ALyC e os Estados Unidos no período de 2010 a 2019 revelou que aproximadamente 80 % dessa diferença pode ser atribuída às disparidades na PTF, tanto pelo seu impacto direto na produção quanto pelo seu efeito indireto na acumulação de capital físico[1]. Os 20 % restantes decorrem de diferenças no capital humano, ou seja, nas habilidades e na formação educacional dos trabalhadores. Estima-se que o capital humano do trabalhador típico da ALyC corresponda a 70 % do capital humano do trabalhador típico dos Estados Unidos.

1 Especificamente, foi conduzido um exercício de contabilidade do desenvolvimento utilizando a Penn World Table versão 10.01 (Feenstra, Inklaar e Timmer, 2015), um banco de dados que reúne informações sobre níveis relativos de renda, produção, insumos e produtividade, abrangendo 183 países entre 1950 e 2019. Os resultados correspondem à média do período 2010-2019 para os 23 países da ALyC com dados disponíveis (Argentina, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela).

A baixa PTF na região tem sido uma constante ao longo dos últimos 40 anos. Embora até o final da década de 1970 a PTF tenha crescido quase no mesmo ritmo dos países desenvolvidos, a forte queda ocorrida na década de 1980 gerou uma defasagem significativa. Desde 1990, a PTF tem apresentado relativa estabilidade, com flutuações cíclicas.

O fraco desempenho da PTF na região desde os anos 1980 limitou o crescimento econômico, que se baseou essencialmente na acumulação de fatores de produção, especialmente capital físico. Os resultados de um exercício de contabilidade do crescimento para a região evidenciam essa realidade (Gráfico 2.6). Desde 1980, a contribuição da PTF para o crescimento foi negativa em 30 dos 44 anos analisados, com uma média de -0,87 pontos percentuais no período. Por outro lado, o capital físico, o capital humano e o trabalho contribuíram, em média, com 1,72, 0,48 e 0,91 pontos percentuais, respectivamente, resultando em um crescimento médio anual do PIB real de 2,23 % desde 1980.

**Gráfico 2.6**
**Contabilidade do crescimento, ALyC, 1980-2023**




**Fonte:** Cálculos próprios com base em dados do The Conference Board (2023).

Essa situação reflete o atraso persistente da renda per capita da região em relação às economias avançadas. Como mostra o Gráfico 2.7, desde 1990, o PIB per capita da ALyC em relação à OCDE e aos Estados Unidos tem se mantido em torno de 34 % e 27 %, respectivamente, apresentando, inclusive, uma leve tendência de queda.

**Gráfico 2.7**
**PIB per capita (PPC) da ALyC como % da OCDE e dos EUA, Unidos, 1990-2023**




**Nota:** Para o cálculo da média do PIB per capita da OCDE, os países latino-americanos membros da organização são excluídos.
**Fonte:** Banco Mundial (2024).

> "A América Latina está há 60 anos em atraso no crescimento. (Diferentemente de outras regiões), a América Latina perdeu a oportunidade de se conectar de maneira mais eficaz com os grandes motores do crescimento que se consolidaram após a Segunda Guerra Mundial. (...) O que se observa nos dados é que, desde a década de 1950, o desenvolvimento latino-americano mal conseguiu acompanhar o crescimento mundial e, em períodos prolongados, ficou para trás."
>
> **Baseado em entrevista com Augusto de la Torre**

> "Fechamos muitas lacunas em diferentes áreas, mas não na renda per capita."
>
> **Baseado em entrevista com Ricardo Hausmann**

Essa análise regional, no entanto, esconde algumas histórias de sucesso. Entre elas estão as do Chile, da Costa Rica, do Panamá, do Peru, da República Dominicana, de Trinidad e Tobago e do Uruguai[2]. Entre 1990 e 2023, o PIB per capita desses países se multiplicou por um fator de aproximadamente 3,15 no caso do Panamá e da República Dominicana e entre 2,18 e 2,65 nos demais. Isso lhes permitiu reduzir a defasagem de renda em relação aos países mais desenvolvidos. Por exemplo, em 1990, o Panamá e a República Dominicana tinham uma renda per capita equivalente a 26 % e 16 % da dos Estados Unidos, respectivamente. Em 2023, esses valores subiram para 49 % e 31 %. O Uruguai, o país que registrou o menor crescimento dentro desse grupo, passou de uma renda per capita equivalente a 32 % da dos Estados Unidos em 1990 para 42 % em 2023.

O elevado crescimento desses países, em contraste com o desempenho geral da região, se deve, em grande parte, ao aumento da produtividade total dos fatores (PTF), que, em média, cresceu 25 % entre 1990 e 2019, enquanto permaneceu praticamente estável no restante da região. A PTF teve um papel particularmente relevante no Chile e no Peru, onde avançou cerca de 31 %[3].

O crescimento do emprego como proporção da população total também foi um fator determinante, especialmente na República Dominicana, no Panamá e no Peru, onde aumentou 62 %, 59 % e 48 %, respectivamente, em comparação com 22 % na região.

A acumulação de capital físico também teve um impacto expressivo no Panamá, na República Dominicana e no Chile, onde o capital por trabalhador aumentou por um fator de 5,9, 3,5 e 3,2, respectivamente, enquanto na região esse crescimento foi de apenas 2,1[4]. Por fim, o crescimento do capital humano foi particularmente elevado na República Dominicana, onde aumentou 44 %, em contraste com 30 % na média da região.

## Do micro ao macro: um breve marco conceitual

Para compreender plenamente os determinantes da produtividade e do crescimento econômico, é essencial considerar tanto os fatores institucionais quanto aqueles diretamente ligados à atividade empresarial. Os fatores institucionais, como a proteção dos direitos de propriedade e a qualidade dos marcos regulatórios, moldam o ambiente de negócios, que, por sua vez, influencia o comportamento e o desempenho das empresas.

Esse ambiente determina tanto a *eficiência interna* das empresas quanto a alocação dos recursos produtivos entre elas – também chamada de *eficiência*

---

2 A Guiana não está incluída por ser um caso de sucesso recente baseado exclusivamente na exploração de petróleo. Desde 2019, o PIB per capita aumentou em quase 300 %.
3 Esses números são obtidos a partir dos dados da *Penn World Table* versão 10.01.
4 Esse aumento no capital por trabalhador difere do apresentado no Gráfico 2.2 porque o estoque de capital é expresso de forma diferente. Especificamente, na Penn World Table, o capital é ajustado por um fator PPC.

*alocativa*. Esses dois fatores definem a produtividade agregada. Em essência, uma economia será mais produtiva se possuir empresas mais eficientes e se estas concentrarem um volume maior de recursos, além de tenderem a ser maiores.

Esse é, naturalmente, um fenômeno dinâmico influenciado, do lado da eficiência alocativa, pelo crescimento das empresas existentes e pela entrada e saída de novas empresas. Do ponto de vista da eficiência interna, fatores como inovação, adoção de novas tecnologias e melhorias nas práticas organizacionais e gerenciais são fundamentais para o aumento da produtividade.

Esses fenômenos, por sua vez, estão interligados. Por um lado, as mudanças na eficiência interna das empresas estão associadas ao seu crescimento (Eslava et al., 2023). Por outro, distorções de mercado que restringem a expansão das empresas ou dificultam a entrada de novas impactam negativamente os níveis de inovação e, consequentemente, a produtividade.

O Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) de 2018, intitulado *Instituições para a Produtividade: Rumo a um Melhor Ambiente de Negócios* (Álvarez et al., 2018), argumenta que o atraso produtivo da região se deve, em grande parte, a deficiências institucionais que afetam de maneira transversal o setor produtivo. O papel das instituições econômicas na criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento produtivo é, portanto, fundamental.

Para compreender melhor o impacto dessas deficiências institucionais sobre as empresas, o relatório aprofunda sua análise em quatro áreas-chave: relações de trabalho, acesso ao financiamento, concorrência e interações entre empresas. Um exame detalhado de cada uma dessas áreas revela desafios e oportunidades para impulsionar o desenvolvimento produtivo das economias da região.

> "Uma dimensão do problema da baixa produtividade na América Latina, sem dúvida, está relacionada ao fato de que as empresas da região apresentam, em média, uma produtividade inferior à dos países mais desenvolvidos. Isso não se aplica apenas às empresas, mas também a qualquer unidade produtiva, incluindo os trabalhadores autônomos. Mas há, além disso, um fator que muitas vezes é mais difícil de imaginar: o fato de que as empresas mais produtivas, aquelas com maior capacidade de absorver mais trabalhadores e pagar melhores salários – justamente porque geram maior produtividade – (...) não crescem tanto quanto deveriam. Em outras palavras, acabam não absorvendo tantas pessoas quanto poderiam. Enquanto isso, as empresas de menor produtividade, as unidades produtivas com menor capacidade de gerar bons rendimentos, acabam se tornando maiores do que idealmente seriam. Às vezes, permanecem no mercado por mais tempo do que seria esperado."
>
> **Baseado em entrevista com Marcela Eslava**

# O mercado de trabalho: desafios e políticas

O bom funcionamento do mercado de trabalho é essencial para uma alocação eficiente da força de trabalho entre ocupações, setores e empresas. Como destaca o RED 2018 (Álvarez et al., 2018), os processos de correspondência entre trabalhadores e empresas, bem como os mecanismos de determinação salarial, são cruciais para a produtividade[5].

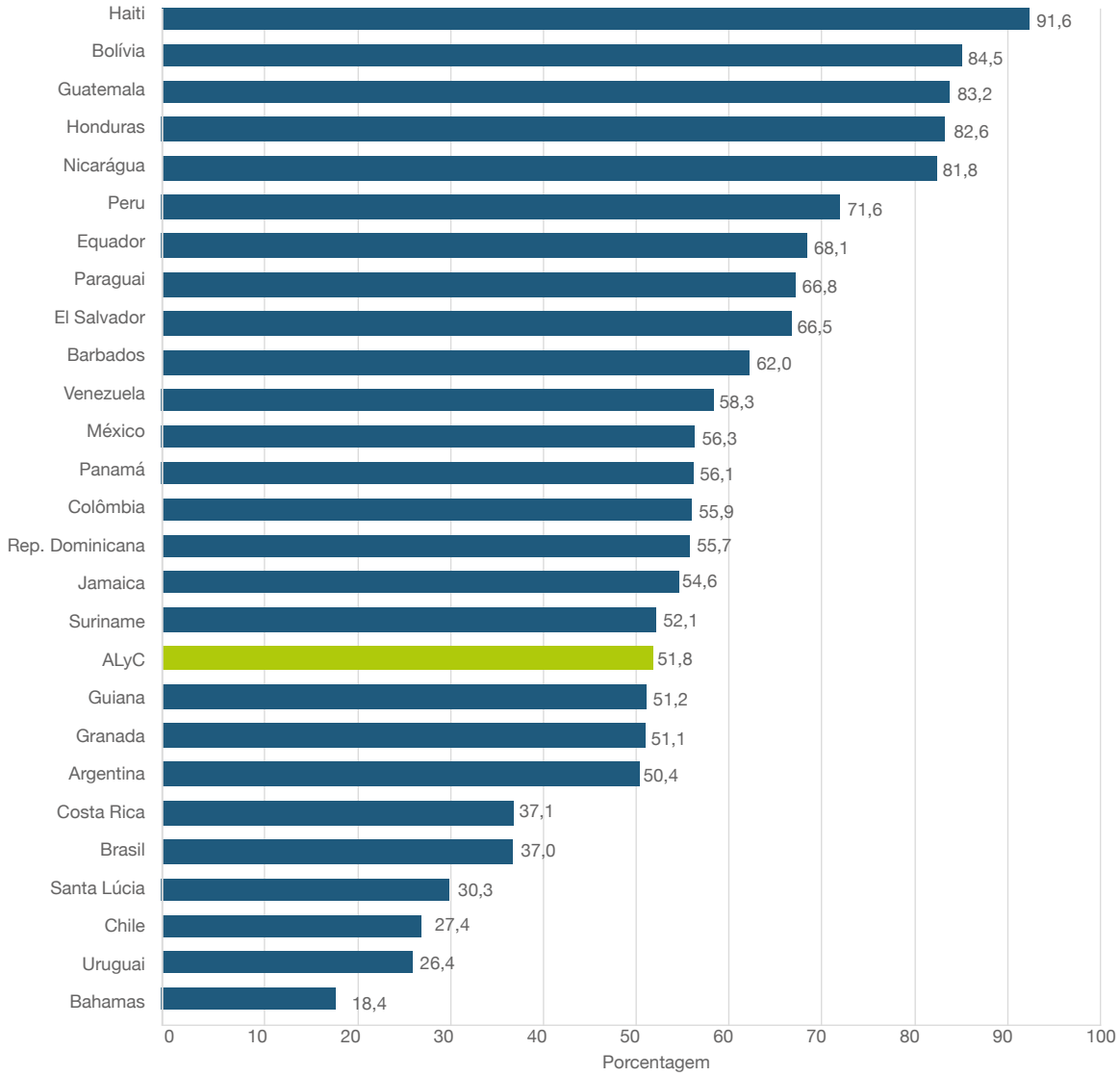
De modo geral, se os salários refletirem a produtividade do trabalho, eles servirão como um guia para os trabalhadores no processo de busca e correspondência que caracteriza o mercado de trabalho.

O funcionamento adequado dos mecanismos de determinação salarial é fundamental para que as empresas mais produtivas possam atrair os trabalhadores mais qualificados. No entanto, impostos, regulamentações e outros fatores institucionais – como contribuições patronais para a seguridade social, leis de salário mínimo e negociações coletivas – podem distorcer esse processo[6].

Uma questão de grande relevância para a ALyC é a distribuição dos trabalhadores entre os setores formal e informal. Como mostra o Gráfico 2.8, 52 % dos empregos na região são informais, um percentual muito superior aos 13 % observados nos países de alta renda e aos 7 % na União Europeia[7]. A informalidade na região é elevada, inclusive quando comparada a outros países com renda per capita semelhante (Álvarez et al., 2020). Isso resulta em perdas de produtividade devido às diversas ineficiências associadas ao setor informal.

5 Um aspecto abordado no RED 2018, mas omitido nesta seção por razões de espaço, é o impacto das condições de trabalho dentro das empresas sobre a produtividade, especialmente pelo efeito que exercem no desempenho dos trabalhadores e na aquisição de habilidades no ambiente de trabalho.
6 O Capítulo 5 do RED 2018 explora esses mecanismos com maior profundidade.
7 De acordo com estimativas da OIT para 2023.

**Gráfico 2.8**
**Taxa de emprego informal (%)**




**Nota:** A grande maioria das observações refere-se ao ano de 2023. Para os seguintes países, os últimos dados disponíveis são de anos anteriores: Bahamas (2019), Barbados (2016), Granada (2020), Guiana (2019), Honduras (2017), Haiti (2012), Santa Lúcia (2022), Nicarágua (2012), Suriname (2016) e Venezuela (2017).
**Fonte:** Ilostat, OIT (OIT, 2023b).

Por um lado, as empresas informais operam, em geral, em menor escala para evitar a detecção e os custos da formalidade, como impostos, contribuições parafiscais, cumprimento de leis e regulamentos, além da oferta de proteção social a seus funcionários. Isso as impede de alcançar economias de escala, adotar tecnologias mais avançadas ou acessar mercados de crédito. Como resultado, trabalho e capital não são utilizados da maneira mais eficiente.

Consequentemente, os trabalhadores do setor informal geralmente têm acesso limitado a recursos e oportunidades de capacitação[8]. O Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) 2018 (Álvarez et al., 2018) apresenta evidências de que, na ALyC, o emprego informal está associado a uma menor aquisição de habilidades e, portanto, a um crescimento mais limitado dentro de sua área de atuação[9].

Além disso, em economias com um setor informal significativo, os indivíduos podem não investir o suficiente em sua própria educação ou na aquisição de competências para o trabalho. Como consequência, os trabalhadores informais enfrentam baixos salários e falta de proteção social, o que impacta negativamente o desenvolvimento do capital humano e perpetua a pobreza e a desigualdade.

Não surpreende que os níveis de escolaridade entre os trabalhadores informais sejam consideravelmente mais baixos. Por exemplo, na ALyC, a parcela de trabalhadores com pelo menos ensino médio completo é cerca de 30 pontos percentuais menor no setor informal em comparação ao setor formal (OCDE, 2024a).

Da mesma forma, a informalidade compromete a qualidade do alinhamento entre trabalhadores e vagas de emprego. Segundo dados da OCDE (2024a), aproximadamente 16 % dos trabalhadores informais na ALyC, em média, possuem um nível educacional inferior ao exigido para seu cargo, enquanto esse percentual cai para 9 % no setor formal[10].

E, para agravar esse cenário, a baixa qualidade dos alinhamentos no mercado de trabalho informal resulta em maior rotatividade entre empregos. No RED 2018 (Álvarez et al., 2018), estima-se que a permanência dos assalariados informais em seus empregos seja, em média, 16 % menor do que a dos trabalhadores formais com características e funções semelhantes[11].

Em suma, as elevadas taxas de informalidade na região geram impactos profundos sobre a produtividade agregada, perpetuando um ciclo de baixa eficiência e precarização que restringe o desenvolvimento econômico.

A informalidade também acarreta outras consequências além de seus efeitos na produtividade. A literatura destaca que ela reduz a capacidade fiscal dos governos, representando um entrave ao crescimento de economias em desenvolvimento, como as da ALyC[12].

---

8 OCDE (2024a).
9 Jaramillo e Escobar (2022) chegaram a uma conclusão semelhante ao examinar dados do Peru e do México.
10 Os países da região para os quais há dados disponíveis sobre essa defasagem de qualificações são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, México, Paraguai e Peru.
11 Sem considerar as características dos trabalhadores e dos postos de trabalho, as diferenças de tempo de serviço entre os setores formal e informal podem ultrapassar 50 % em vários países da região, como Colômbia, Guatemala, Peru, Paraguai, República Dominicana e Uruguai.
12 Olgivie (2022), Besley e Persson (2013), Dincecco e Prado (2012) e Dincecco e Katz (2016), entre outros.

Sendo a informalidade um fenômeno complexo, ela é, em última instância, resultado de decisões tomadas por empresas e trabalhadores. Desde a perspectiva das empresas, os altos custos associados ao registro, ao cumprimento da regulamentação e ao pagamento de impostos podem desestimular a formalização. A percepção de poucos ou nenhum benefício da formalidade, como acesso limitado ao crédito ou proteção legal, também reduz os incentivos para operar dentro do marco regulatório. Além disso, se as instituições responsáveis por fazer cumprir as leis e regulamentos forem fracas, as operações informais tendem a se proliferar devido ao baixo risco de sanções.

Do lado dos trabalhadores, políticas de bem-estar que não diferenciam entre emprego formal e informal, somadas à rigidez do mercado de trabalho, podem levar mais pessoas à informalidade.

Além disso, oportunidades educacionais limitadas restringem o acesso a empregos formais. Se os benefícios percebidos do emprego formal – em termos de salários, segurança no trabalho e desenvolvimento de habilidades – forem baixos em comparação ao setor informal, a escolha individual se inclinará para este último.

> "Não podemos falar de inclusão social quando metade dos trabalhadores da região não tem acesso à seguridade social. O segundo grande problema é que, em um contexto de alta informalidade, o desempenho das empresas e dos trabalhadores é afetado em múltiplas dimensões que deprimem a produtividade. Essas são duas questões que devem ser vistas como resultado simultâneo do mesmo fenômeno: instituições disfuncionais, alta informalidade, falta de proteção social e baixa produtividade."
> **Baseado em entrevista com Santiago Levy**

## Políticas para a formalidade

A abordagem dos múltiplos fatores que levam à informalidade exige uma combinação de políticas adaptadas ao contexto específico de cada economia. Um primeiro conjunto de políticas visa reduzir os custos da formalização. Essas políticas partem da premissa de que as empresas optam pela informalidade devido aos altos custos regulatórios e aos custos iniciais, como o registro empresarial. No entanto, a evidência empírica sugere que essas medidas não são eficazes na redução da informalidade, pois os custos de entrada não são o principal obstáculo.

Em contraste, políticas voltadas para a redução dos custos recorrentes de operar no setor formal ou para o aumento de seus benefícios tendem a ser mais eficazes, uma vez que, para muitas empresas, os custos da formalidade superam seus benefícios. Contudo, esse tipo de medida pode não ter um impacto significativo e pode não ser economicamente viável (Ulyssea, 2020).

A reforma tributária de 2012 na Colômbia é um bom exemplo. Com essa reforma, as contribuições patronais à seguridade social foram reduzidas de 29,5 % para 16 %, sendo substituídas por um imposto sobre os lucros. Essa mudança está associada a uma queda na taxa de informalidade de quase cinco pontos percentuais, impulsionada principalmente pelo aumento na criação de empregos formais entre micro e pequenas empresas[13]. Isso sugere que a redução dos custos da formalidade pode incentivar os pequenos empregadores a integrar seus trabalhadores ao setor formal.

Outras políticas que impõem custos ao emprego formal incluem o salário mínimo e as políticas de proteção ao emprego, amplamente utilizadas na região. Com relação ao primeiro, salários mínimos elevados em alguns países levam muitos empregadores a recorrer à informalidade.

O Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED) 2018 (Álvarez et al., 2018) apresenta os resultados de um exercício empírico que indica que, nos setores onde os salários mínimos são altos em relação ao salário médio, qualquer alteração na remuneração mínima legal tem um impacto maior sobre a informalidade. No entanto, a magnitude desse impacto parece ser pequena, o que está alinhado com as conclusões da literatura, que sugerem que o salário mínimo tem efeitos inexistentes ou muito reduzidos sobre a informalidade. Esses estudos, porém, referem-se geralmente a salários mínimos moderados, o que não se aplica a alguns países da região.

Quanto à proteção ao emprego, há evidências de que níveis elevados de regulamentação, como regras rígidas para demissão e contratação, estão associados a maiores taxas de informalidade, especialmente quando há maior rigor na fiscalização do cumprimento dessas normas[14].

Como pode ser observado no painel A do Gráfico 2.9, embora a região tenha, em média, níveis intermediários de proteção ao emprego em comparação com outras regiões, há uma grande variação interna. Por um lado, Bolívia, Santa Lúcia, México, Venezuela e Panamá apresentam níveis de proteção similares aos da Europa, a região com a legislação mais restritiva nessa matéria. Por outro lado, Costa Rica e Brasil exibem níveis mais baixos.

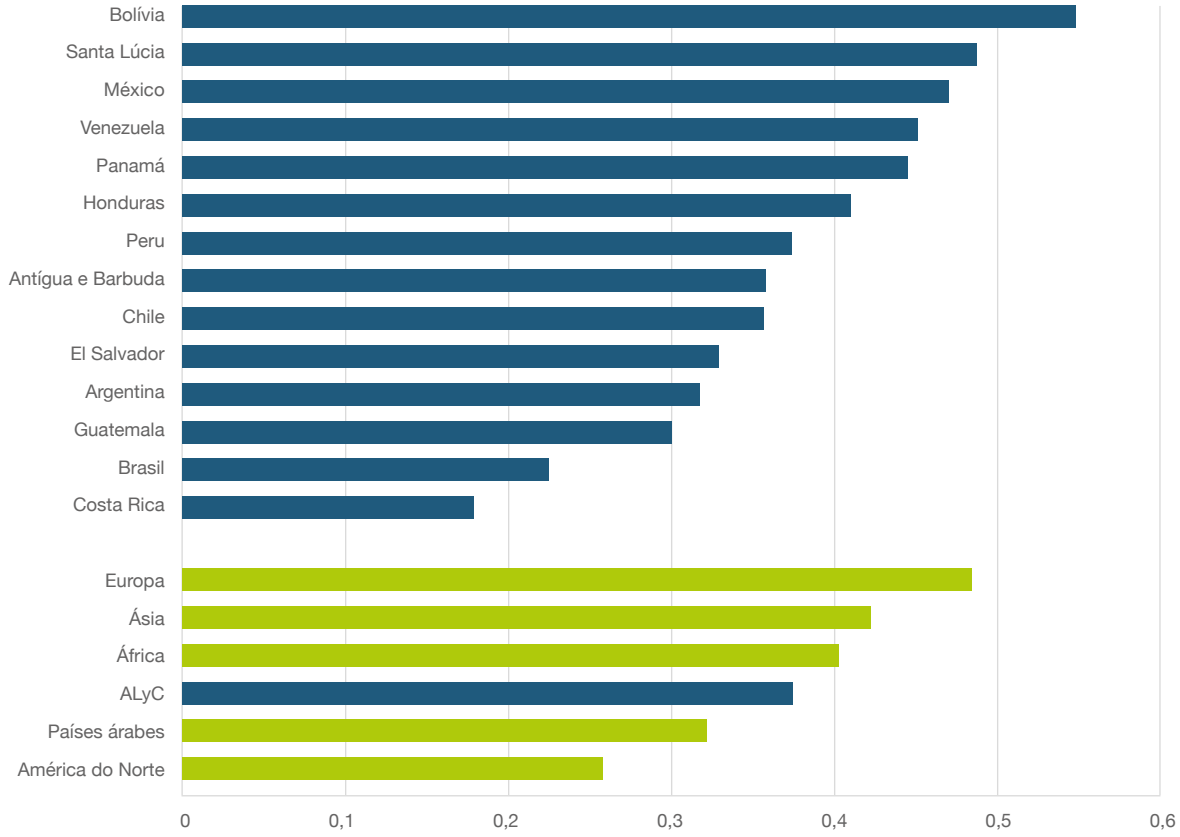
Além disso, como mostra o painel B, há uma correlação positiva entre os níveis de proteção ao emprego e a taxa de informalidade. Isso, no entanto, não indica uma relação causal direta, mas é um aspecto relevante à luz das evidências mencionadas.

13 Para mais detalhes, ver Fernández e Villar (2017), Bernal et al. (2017) e Morales e Medina (2017).

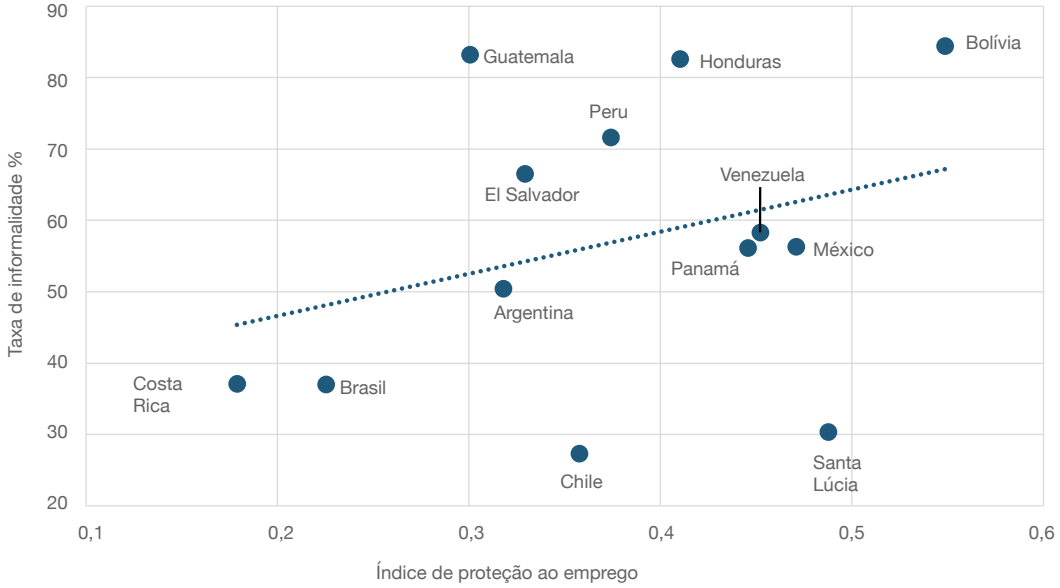
14 Consultar também David, Pienknagura e Roldos (2020) e Chaurey, Chiplunkar e Soundararajan (2024).

**Gráfico 2.9**
**Proteção ao emprego e informalidade**

**A. Índice EPL**



**B. EPL vs. taxa de informalidade**




**Nota:** O painel A apresenta um indicador composto da legislação de proteção ao emprego (EPL), que regula contratos regulares e demissões individuais. A maioria dos dados é de 2019, mas em alguns países os registros disponíveis são de anos anteriores: Argentina, Chile, Antígua e Barbuda e Panamá (2018), Bolívia e Santa Lúcia (2017) e Venezuela (2016). O painel B mostra a relação entre o índice EPL e a taxa de informalidade.
**Fonte:** Base de dados EPLex e ILOSTAT, ambos da OIT (OIT, 2019, 2023b).

Nesse contexto, políticas de salário mínimo e proteção ao emprego precisam ser calibradas com cautela para evitar impactos negativos na geração de empregos formais.

Outro conjunto de medidas que pode gerar efeitos positivos inclui aquelas que ampliam os benefícios da formalidade, como programas de proteção social vinculados ao emprego formal. As evidências empíricas apontam nessa direção. Por exemplo, no Brasil, os trabalhadores formais estão dispostos a aceitar salários menores em troca de benefícios mais amplos em comparação aos informais (Almeida e Carneiro, 2012). Isso sugere que ampliar os benefícios sociais do emprego formal pode atrair trabalhadores atualmente na informalidade. No Uruguai, uma reforma da seguridade social em 2008, que ampliou os benefícios de saúde para os trabalhadores formais, teve um impacto positivo na formalização (Bergolo e Cruces, 2014).

Um corolário dessa evidência é que programas sociais não contributivos ou aqueles nos quais a elegibilidade está vinculada ao emprego informal devem ser implementados com cautela. Caso contrário, podem criar incentivos adversos que não apenas ampliam a informalidade, mas também reduzem a participação no mercado de trabalho (Álvarez et al., 2018; Álvarez et al., 2020).

Na ALyC, há várias experiências que corroboram essa relação. No Brasil, o Programa Saúde da Família (PSF), introduzido em 1994 com o objetivo de ampliar a cobertura universal do sistema de saúde, levou a um aumento da informalidade, especialmente entre trabalhadores com menor nível educacional, estimado entre 8 % e 10 %. No México, o programa Seguro Popular, que expandiu a cobertura de saúde para trabalhadores informais, também contribuiu para a redução do emprego formal. Na Colômbia, o Regime Subsidiado de Saúde, mecanismo pelo qual a população de baixa renda acessa serviços médicos por meio de um plano de benefícios subsidiado pelo Estado, resultou na migração de postos formais para informais. No Uruguai, um programa de transferência condicional de renda direcionado a lares vulneráveis reduziu o emprego formal entre os beneficiários em 13 %, aumentando, por consequência, a inatividade laboral. Por fim, na Argentina, a introdução da Asignación Universal por Hijo (AUH), um programa que oferece subsídios monetários para filhos menores de idade de trabalhadores desempregados e informais – anteriormente restrito aos formais –, reduziu a probabilidade de formalização dos beneficiários em 40 %[15].

> "O principal problema da proteção social na América Latina é que ela é segmentada e fragmentada. Temos sistemas contributivos para os trabalhadores vinculados a empresas que cumprem a legislação. E, para todos os demais, há um conjunto de programas desconectados – assistência médica, pensões não contributivas e outros tipos de proteção social –, que atuam como substitutos imperfeitos, mas acabam segmentando a população. Basicamente, esse sistema funciona da seguinte forma: se você trabalha em uma empresa formal, tem acesso a esse tipo de proteção; se trabalha em outras condições, tem acesso a um sistema alternativo."
>
> **Baseado em entrevista com Santiago Levy**

Outro conjunto de políticas de formalização envolve aumentar o custo da informalidade por meio de maior fiscalização. Há dois tipos de medidas: as que visam à formalização de empresas (margem extensiva) e as que buscam formalizar trabalhadores informais já empregados no setor formal (margem intensiva).

Quanto ao primeiro tipo, as evidências limitadas sobre o impacto de um maior esforço de fiscalização sugerem um efeito positivo (De Andrade et al., 2016). Estudos indicam que o aumento da fiscalização está associado a ganhos de produtividade em nível agregado. Esses ganhos decorrem, em parte, da saída de empresas informais de baixa produtividade e da realocação de recursos para empresas formais mais produtivas. Embora esses efeitos resultem em maior produtividade, também podem levar a um aumento do desemprego. No entanto, um estudo recente conclui que uma fiscalização mais rigorosa não impacta o

nível de desemprego, pois as empresas formais absorvem os trabalhadores deslocados do setor informal (Dix-Carneiro et al., 2021).

---

15 Para mais detalhes, ver Conti, Ginja e Narita (2019) para o caso do PSF no Brasil; Bosch e Campos-Vázquez para o Seguro Popular no México; Camacho, Canover e Hoyos (2014) para o Regime Subsidiado na Colômbia; Bergolo e Cruces (2021) para o Uruguai; e Garganta e Gasparini (2015) para o AUH na Argentina.

Com relação à fiscalização no nível intensivo, os resultados podem ser diferentes. Evidências empíricas sugerem que, embora possa elevar o emprego formal, também pode aumentar o desemprego e a inatividade laboral (Almeida e Carneiro, 2012; Samaniego de la Parra, 2017). Além disso, um controle mais rígido sobre as empresas formais pode ampliar a proporção de negócios que operam na informalidade. Isso ocorre porque a fiscalização intensiva eleva os custos da formalização, especialmente para empresas menos produtivas (Ulyssea, 2018).

A redução da informalidade também depende da melhoria na educação da força de trabalho. Políticas de qualificação e capacitação são fundamentais para aumentar a produtividade dos trabalhadores e facilitar sua inserção no setor formal.

Evidências indicam que a queda da informalidade no Brasil no início dos anos 2000 deveu-se, em grande parte, às melhorias significativas na composição educacional da população (Haanwinckel e Soares, 2021; Soares e Haanwinckel, 2017; Fairris e Jonasson, 2020). Isso sugere que políticas educacionais podem ser a ferramenta mais eficaz para combater a informalidade a longo prazo, pois essas mudanças ocorrem gradualmente.

No entanto, também existem políticas de capacitação e qualificação com efeitos de curto prazo. Vários estudos indicam que o programa *Jóvenes en Acción*, na Colômbia, voltado para a formação de capital humano entre jovens em situação de pobreza e vulnerabilidade, teve impactos positivos e persistentes no emprego formal (Attanasio et al., 2011, 2017). Um programa similar na República Dominicana, *Juventud y Empleo*, também demonstrou impacto positivo e sustentado no tempo sobre o emprego formal e os salários dos participantes (Ibarrarán et al., 2014, 2015).

Outros estudos reforçam essa tendência. Especificamente, a meta-análise de Escudero et al. (2019) conclui que os programas de capacitação implementados na ALyC têm se mostrado particularmente eficazes em comparação com outras políticas. O estudo também indica que programas que incorporam treinamento prático, como estágios, apresentam maior probabilidade de gerar impactos positivos na empregabilidade. Além disso, programas com duração superior a quatro meses, desenvolvidos em parceria com instituições privadas ou conduzidos por meio de processos licitatórios para a escolha de prestadores de serviço, tendem a ter maior impacto.

## Políticas trabalhistas diante das grandes transformações tecnológicas

Políticas educacionais e de capacitação são essenciais para lidar com as transformações tecnológicas atuais e futuras, como a transição energética, digitalização, automação e inteligência artificial. Nesse contexto, é fundamental investir no desenvolvimento de novas competências, requalificação da força de trabalho e adaptação dos sistemas educacionais e de formação profissional às demandas do mercado de trabalho do futuro[16].

16 O RED 2024 (Allub et al., 2024) destaca o caso da transição energética.

Nesse sentido, a criação dos chamados Conselhos de Competências é um passo na direção certa. Trata-se de espaços de diálogo nos quais os setores público e privado e os trabalhadores podem identificar necessidades de competências e elaborar estratégias para supri-las. Eles também podem fomentar a colaboração entre o setor educacional e o empresarial, assegurando que os programas de formação sejam pertinentes.

Outras políticas ativas de emprego também são necessárias, assim como medidas compensatórias que apoiem os trabalhadores durante a transição. Do lado das políticas ativas, a criação de agências de emprego pode ajudar os desempregados a encontrar vagas e certificar suas competências. Também é importante garantir que as informações sobre oportunidades de trabalho sejam acessíveis a todos, inclusive àqueles que enfrentam barreiras digitais. Os casos do Job Bank, no Canadá, e do SkillFuture, em Singapura, podem servir como exemplos[17].

Em relação às políticas compensatórias, um sistema de seguro-desemprego pode ser uma ferramenta crucial para mitigar os impactos da mudança tecnológica No entanto, a cobertura desses seguros na ALyC é consideravelmente mais baixa do que nos países desenvolvidos. Nesse sentido, fortalecer esses mecanismos de proteção é fundamental para enfrentar os possíveis efeitos disruptivos da transformação tecnológica.

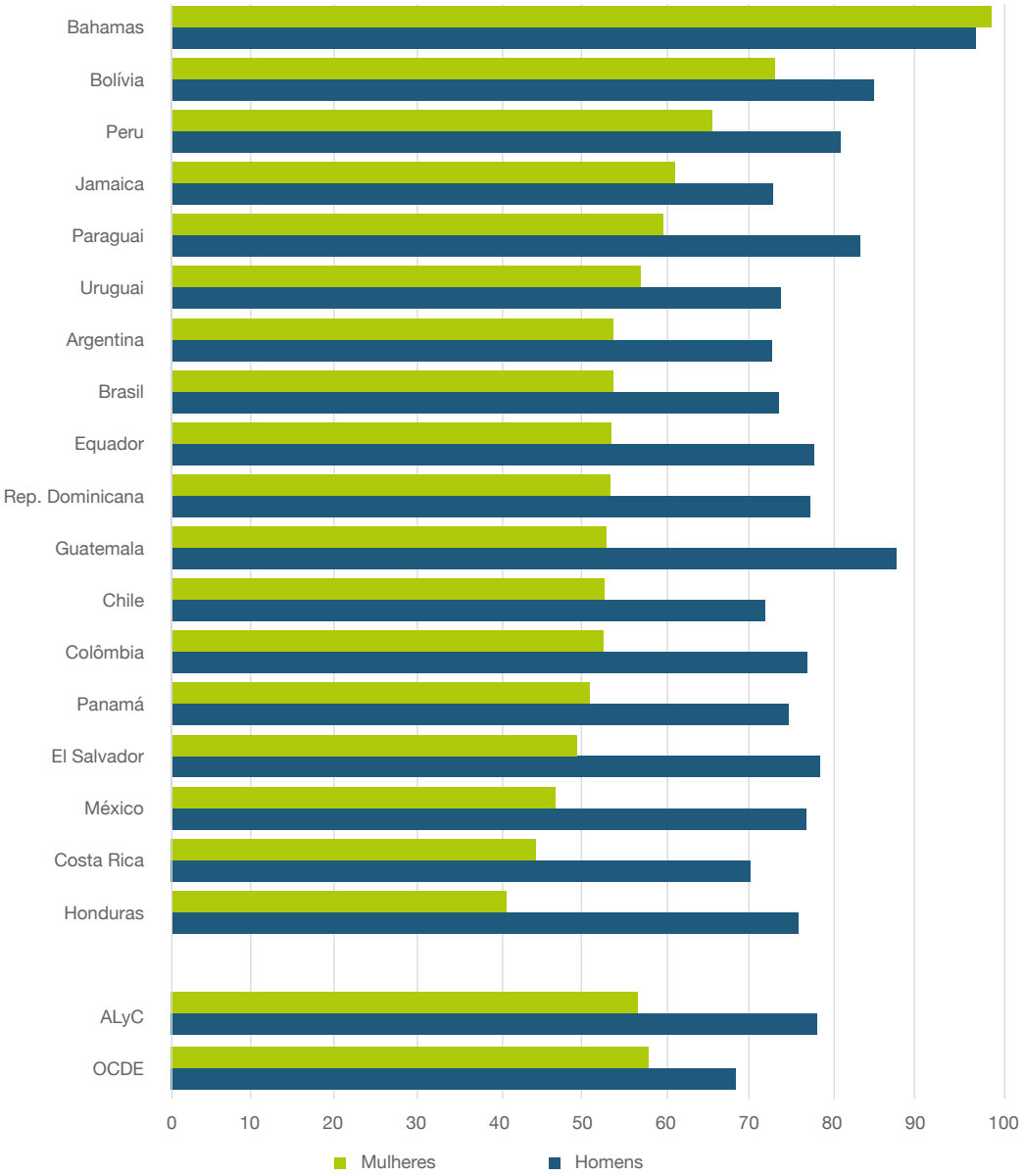
Por fim, os subsídios para trabalhadores de baixa renda e menor qualificação são outra ferramenta para atenuar os efeitos adversos da mudança. Essas medidas, contudo, devem ser complementadas com estratégias de inserção laboral e qualificação, como as mencionadas anteriormente, para que não desestimulem o emprego formal.

## Políticas para a inclusão laboral feminina

As diferenças na participação laboral entre homens e mulheres são significativas na região. A defasagem média em relação aos homens é de quase 22 pontos percentuais, enquanto nos países da OCDE é de 10 pontos percentuais (gráfico 2.10). Isso representa não apenas um sério problema de inclusão social, como discutido no capítulo 4, mas também uma questão de eficiência econômica, como mencionado no Capítulo 1. Portanto, a inclusão laboral das mulheres deve ser uma prioridade das políticas públicas.

17 Visite https://www.jobbank.gc.ca/home e https://www.skillsfuture.gov.sg/ para mais detalhes.

**Gráfico 2.10**
**Participação laboral por sexo (%), 2023**




**Fonte:** OIT (2023a).

O RED 2020 (Álvarez et al., 2020) apresentou uma análise detalhada das políticas para promover a participação das mulheres no mercado de trabalho. O relatório destacou dois conjuntos de medidas alinhadas com os principais determinantes da desigualdade de gênero: as dificuldades que as mulheres enfrentam para conciliar a vida familiar com a profissional e o nível de escolaridade formal (Marchionni et al., 2019).

Enfrentar o primeiro desses desafios envolve a implementação de políticas de licença-maternidade e paternidade que contribuam para compartilhar as responsabilidades domésticas, sobretudo os cuidados com recém-nascidos. Nesse sentido, uma iniciativa adotada por muitos países tem sido a concessão de licenças parentais igualitárias e compartilhadas. Contudo, como esse tipo de licença costuma ser oferecido apenas a trabalhadores formais, sua efetividade pode ser limitada em contextos de elevada informalidade.

Assim como a ampliação da oferta de serviços de cuidado e a extensão da jornada escolar reduziria o custo de oportunidade associado à maternidade e facilitaria a inserção das mulheres no mercado de trabalho.

Quanto ao segundo problema, vale destacar os seguintes números. Para níveis de escolaridade terciária, a defasagem na taxa de participação laboral na região é, em média, de 7 pontos percentuais, enquanto para níveis inferiores situa-se em torno de 20, 26 e 28, para o ensino médio, ensino fundamental e menos que fundamental, respectivamente[18]. Nesse contexto, políticas ativas de emprego e programas de incentivo ao empreendedorismo feminino podem promover a inclusão das mulheres no mercado de trabalho.

# Mercados financeiros e o desenvolvimento produtivo

O acesso das empresas ao financiamento é um fator essencial para a alocação eficiente de capital e o aumento da produtividade. A situação da ALyC nesse aspecto é pouco alentadora.

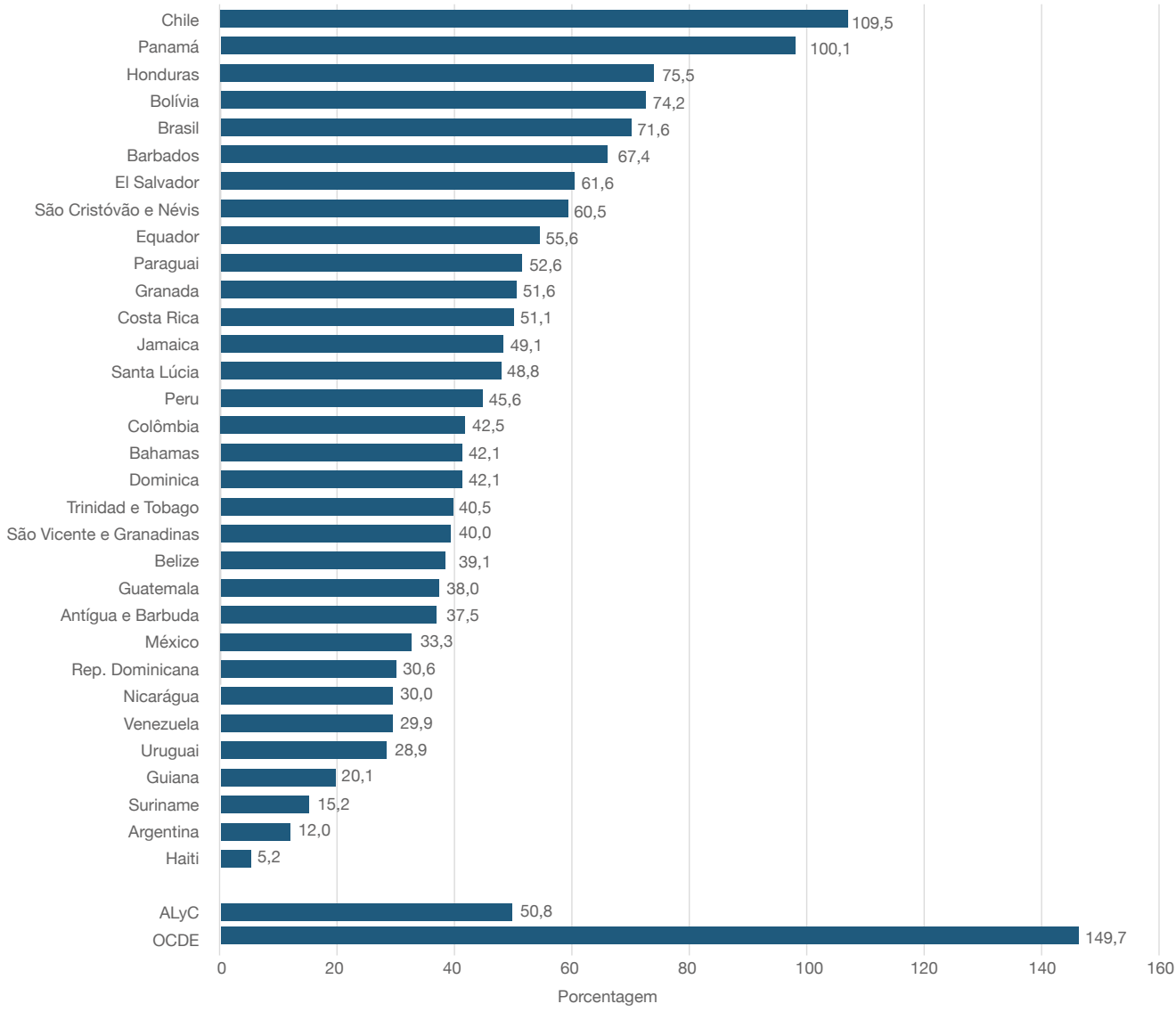
O volume de crédito em relação ao tamanho das economias é relativamente baixo. O gráfico 2.11 mostra que, em 2023, o crédito ao setor privado na ALyC correspondia a 51 % do PIB, enquanto nos países da OCDE alcançava, em média, 150 %. Isso não apenas evidencia um fraco desenvolvimento financeiro na região, como também sugere acesso limitado ao crédito por parte de empresas e famílias[19].

---

18 Esses números são calculados com base em dados da OIT como médias dos anos de 2021 a 2023.

19 Naturalmente, há grande heterogeneidade entre os países. Chile e Panamá, por exemplo, são conhecidos pela profundidade e estabilidade de seus sistemas financeiros, o que contribui para os altos níveis de crédito ao setor privado como proporção do PIB. A maioria dos demais países da região, no entanto, apresenta níveis de crédito significativamente inferiores.

**Gráfico 2.11**
**Crédito ao setor privado (% PIB)**



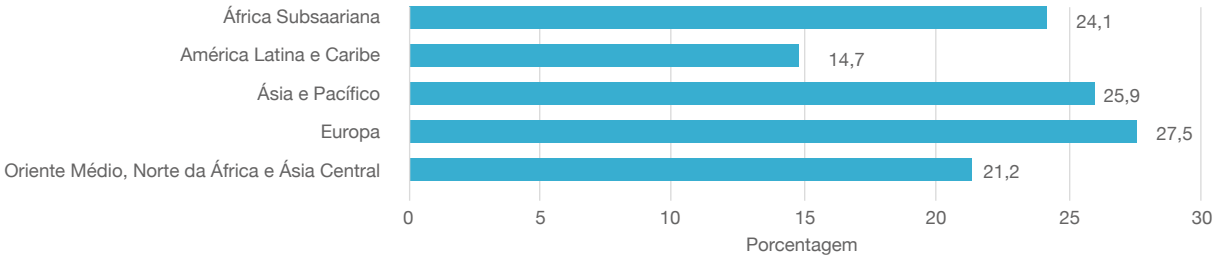

**Nota:** Os dados correspondem à última informação disponível para cada país. A maioria refere-se a 2023. Para Bolívia e Peru, os dados são de 2022; para o Panamá, de 2020; e para a Venezuela, de 2013.
**Fonte:** Banco Mundial (2023b).

Outros indicadores confirmam esse cenário. As pequenas e médias empresas (PMEs), que representam quase a totalidade das empresas em operação e concentram cerca de 70 % do emprego assalariado na ALyC, enfrentam sérias restrições de crédito. Como ilustrado no painel A do gráfico 2.12, na região, aproximadamente 15 % dos empréstimos concedidos por bancos comerciais são destinados às PMEs, enquanto em outras regiões do mundo esse percentual

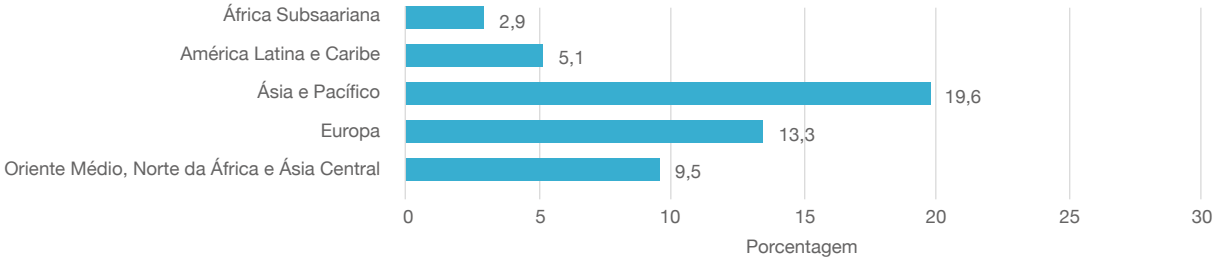
supera 20 %, chegando a quase 28 % na Europa. Da mesma forma, os empréstimos às PMEs na ALyC representam apenas cerca de 5 % do PIB, valor significativamente inferior ao das demais regiões, com exceção da África, onde correspondem a quase 3 % (painel B). Em contraste, na Europa, os empréstimos a PMEs equivalem a 13 % do PIB, e na Ásia-Pacífico, a quase 20 %.

**Gráfico 2.12**
**Empréstimos de bancos comerciais para PMEs**

**A. Percentual sobre o total de empréstimos**



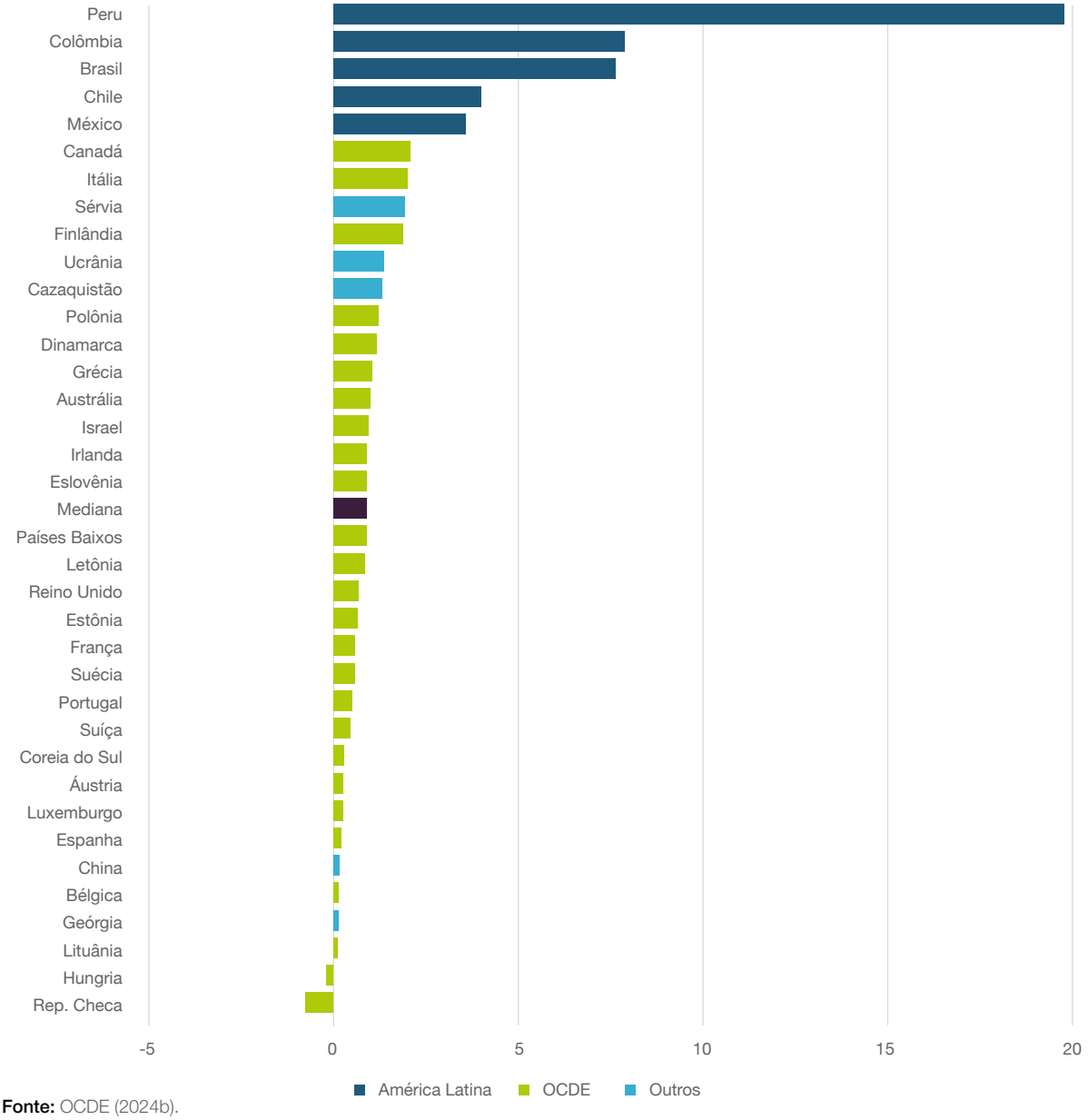

**B. Percentual do PIB**




**Nota:** As barras mostram a proporção que os empréstimos às PMEs representam em relação ao total de empréstimos dos bancos comerciais (painel A) e ao PIB (painel B) em cada região, calculada como a média simples dos países com dados disponíveis para todas as variáveis e para todo o período.
**Fonte:** FMI (2024).

Outro sinal é o diferencial das taxas de juros pagas pelas PMEs em comparação às grandes empresas. De acordo com dados da OCDE (2024b), esse diferencial é significativamente mais alto na ALyC em relação ao grupo de países desenvolvidos. O gráfico 2.13 mostra que, nos países da ALyC, esse diferencial varia de 3,6 pontos percentuais no México a quase 20 no Peru. A média desses dois países, juntamente com Chile, Colômbia e Brasil, é de 8,6. Em contraste, a mediana da amostra de 36 países incluídos no gráfico é inferior a 1 ponto percentual.

**Gráfico 2.13**
**Diferencial de taxas de juros entre empréstimos para PMEs e grandes empresas, 2022**




**Fonte:** OCDE (2024b).

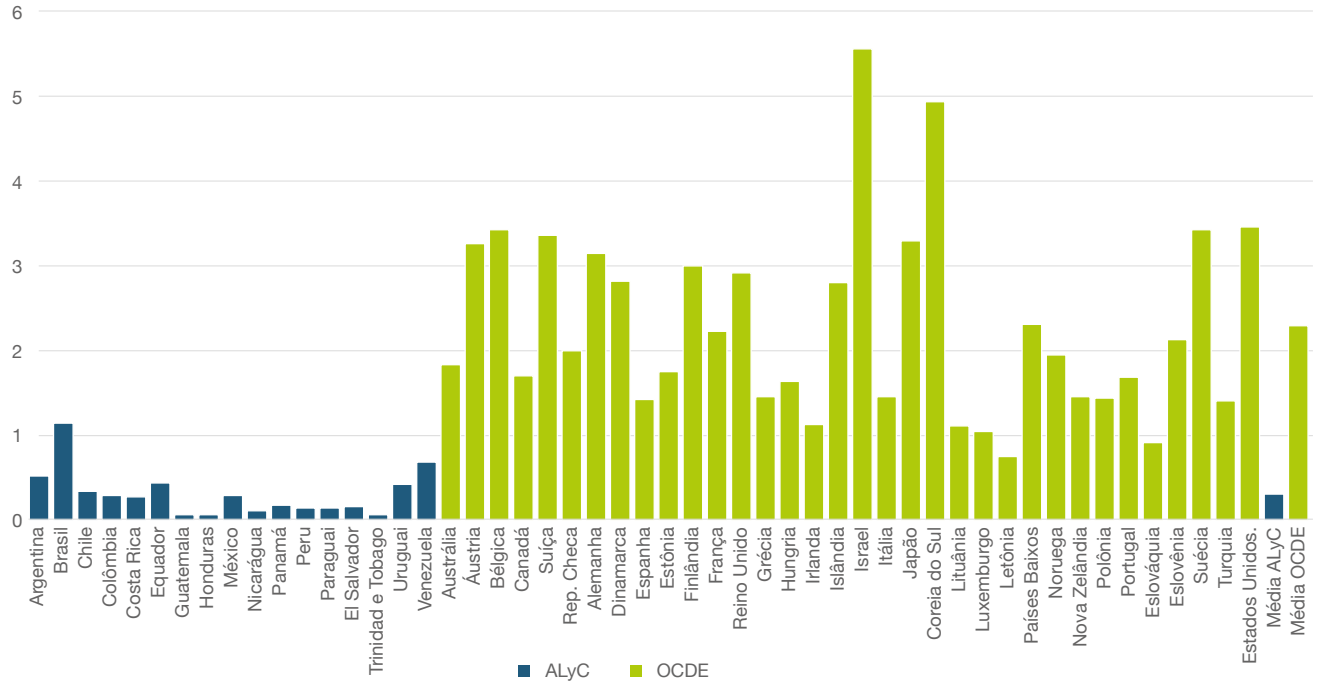
O acesso restrito a financiamento é um obstáculo relevante ao crescimento das empresas, impedindo que aproveitem plenamente os ganhos de eficiência gerados pela inovação[20]. Quando enfrentam altos custos de endividamento e barreiras ao crédito, especialmente as PMEs e empresas jovens têm sua capacidade de investir em novas tecnologias, expandir operações ou mesmo manter o capital existente comprometida. Isso também afeta decisões ligadas

20 Aghion e Fally (2007) e Ayyagari et al. (2021) apontam que maior acesso a financiamento impulsiona o crescimento do emprego nas empresas, em especial nas micro e pequenas.

à inovação, pois limita o investimento em insumos complementares essenciais, como aquisição de máquinas avançadas, contratação de mão de obra qualificada ou adoção de novas práticas organizacionais[21].

O gráfico 2.14 revela que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento nos países da ALyC equivalem, em média, a 0,31 % do PIB, sendo o Brasil o destaque com 1,15 %. Em contrapartida, a média entre os países da OCDE é de 2,3 % do PIB, com Alemanha, Japão e Estados Unidos superando os 3 %. Outros indicadores de inovação retratam a mesma realidade. Por exemplo, em termos de pedidos de patentes, a ALyC representa apenas 0,35 % das solicitações globais, enquanto a região concentra mais de 8 % da população mundial e cerca de 7,3 % do PIB global[22].

**Gráfico 2.14**
**Gastos com pesquisa e desenvolvimento (% do PIB)**




**Nota:** Para a maioria dos países, os dados referem-se ao ano de 2021, com exceção dos seguintes. Para Brasil, Chile e Colômbia, os dados são de 2020; Austrália e Honduras, de 2019; Venezuela, de 2016; Nicarágua, de 2015; e Equador, de 2014. A média da OCDE corresponde à média simples dos países membros da organização, excluindo Colômbia, Chile e México.
**Fonte:** Banco Mundial (2022).

21 Há uma ampla literatura que demonstra evidências de que restrições financeiras estão associadas a níveis mais baixos de investimento em inovação. É o caso, por exemplo, de Bond, Harhoff e Van Reenen (2003) e Gorodnichenko e Schnitzer (2013), com dados da Alemanha e do Reino Unido, e mais recentemente Zhang (2023), com dados da China e da Índia. No contexto latino-americano, Crisóstomo, López-Iturriaga e Vallelado (2011) identificam evidências para o Brasil que seguem na mesma direção.

22 Esses dados são provenientes dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

Naturalmente, a falta de acesso a financiamento não é a única causa da baixa inovação na região, mas é, segundo as evidências empíricas, um fator crucial. A concorrência nos mercados de bens e serviços, a cooperação entre empresas e a participação em cadeias de valor — como será discutido adiante — também são determinantes importantes.

As fricções financeiras são outro fator que restringe a entrada de novas empresas[23]. Os elevados custos de entrada e o acesso limitado ao capital inicial fazem com que apenas empresas com recursos internos suficientes ou boas conexões consigam ingressar no mercado. Isso reduz a concorrência, permitindo que empresas menos produtivas sobrevivam e prosperem.

Em essência, um sistema financeiro ineficiente dificulta o fluxo de capital, especialmente para as empresas mais produtivas e com maior potencial, resultando em menor produtividade agregada.

O acesso ao financiamento também influencia as decisões ocupacionais dos indivíduos. Quando há barreiras e o capital não alcança os empreendedores com mais potencial, a economia sofre com uma alocação ineficiente de talentos. Isso significa que empreendedores com menor qualificação, mas com acesso a recursos, acabam operando empresas menos produtivas, que demandam menos trabalho e capital. Esse cenário se reflete em salários mais baixos, tornando a alternativa de ser assalariado menos atraente. Com isso, mais pessoas passam a buscar o empreendedorismo, criando um círculo vicioso que leva à proliferação de empreendimentos excessivos e ineficientes, muitos dos quais acabam na informalidade.

A relação entre informalidade e fricções financeiras não se limita aos efeitos sobre as decisões ocupacionais dos trabalhadores. Quando as empresas não têm histórico financeiro ou os ativos necessários para garantir empréstimos no setor formal, podem optar por operar na informalidade para evitar os custos associados à formalização.

Outro impacto negativo das barreiras ao financiamento é a limitação da expansão das empresas para novos mercados e da sua inserção em cadeias globais de valor. Em síntese, as fricções financeiras geram consequências profundas sobre o tecido produtivo e a produtividade das empresas e da economia como um todo.

## Reforma financeira: maior acesso ao crédito e inclusão

Para ampliar o acesso ao crédito, especialmente para as PMEs, e promover uma maior inclusão financeira na ALyC, é fundamental enfrentar as deficiências atuais do sistema bancário. Na região, isso se caracteriza por uma elevada concentração e pela ausência de incentivos para direcionar as fontes de financiamento às

23 Aghion, Fally e Scarpetta (2007) demonstram que a disponibilidade de financiamento exerce forte influência sobre a entrada de novas empresas. Da mesma forma, Klapper, Laeven e Rajan (2006) encontram evidências de que o desenvolvimento financeiro também tem impacto significativo sobre esse processo.

PMEs, que são percebidas como mais arriscadas, o que obriga muitas dessas empresas a depender de recursos internos ou informais.

Nesse sentido, é fundamental implementar políticas que promovam a concorrência, a transparência e a eficiência. Isso implica, por um lado, fomentar o desenvolvimento de sistemas de informações de crédito que forneçam dados confiáveis sobre os tomadores de empréstimos, facilitando uma avaliação de risco mais precisa por parte dos bancos. Isso envolve o fortalecimento — ou mesmo a criação — de centrais de risco, como os bureaus de crédito, que coletam e disseminam informações de crédito sobre pessoas e empresas. Essas instituições, ao reduzirem as assimetrias de informação que caracterizam o sistema financeiro, promovem maior acesso ao crédito, endividamento responsável e um sistema financeiro mais inclusivo e eficiente.

> "Em termos de inclusão, uma característica comum da América Latina (...) é que o acesso ao crédito costuma ser altamente enviesado em favor das grandes empresas. Portanto, as pequenas e médias empresas e as famílias têm um acesso muito mais restrito ao crédito".
> **Baseado em entrevista com Carmen Reinhart**

Por outro lado, é necessário facilitar a entrada de novas instituições financeiras, incluindo *fintechs* e cooperativas de crédito, para diversificar o mercado e oferecer mais opções às empresas e ao público.

O impacto das *fintechs* na ALyC pode ser significativo na ampliação do acesso ao crédito, especialmente para os setores tradicionalmente negligenciados pela banca convencional. As *fintechs* têm o potencial de democratizar o acesso aos serviços financeiros por meio do uso de tecnologias inovadoras que reduzem os custos operacionais e possibilitam a oferta de produtos e serviços mais alinhados às necessidades dos clientes.

Uma das principais vantagens dessas instituições é sua capacidade de avaliar o risco com base em dados não tradicionais, como histórico de pagamento de serviços públicos ou perfis em redes sociais, além de utilizarem métodos alternativos de análise. Isso lhes permite aferir a solvência de PMEs e pessoas físicas com histórico de crédito limitado ou inexistente, ou com garantias insuficientes (Kelly et al., 2017).

Ao operar com custos mais baixos, as *fintechs* conseguem oferecer condições de financiamento mais vantajosas. Isso se traduz em maior concorrência no setor financeiro, que se manifesta tanto de forma direta, por meio da rivalidade entre *fintechs* e bancos tradicionais, quanto de forma indireta, ao incentivar as instituições financeiras tradicionais a investirem em novas tecnologias (Bakker et al., 2023).

Há evidências de que essa intensificação da concorrência tem contribuído para a redução dos spreads das taxas de juros, tornando o crédito mais acessível. Nas economias emergentes e em desenvolvimento, assim como na ALyC, um aumento na atividade dos bancos digitais está associado à redução desses spreads.

Especificamente, um acréscimo de um ponto percentual na proporção de transações de bancos digitais em relação ao total de empréstimos bancários está correlacionado a uma redução na margem de juros entre 0,2 e 1,9 ponto percentual. No Brasil, onde há uma expressiva presença de *fintechs*, as margens das taxas de juros caíram cerca de 13 pontos percentuais entre 2017 e 2020, e estima-se que o aumento da atividade dos bancos digitais tenha contribuído para uma redução de 3 pontos percentuais nesses spreads (Bakker et al., 2023).

O impacto das *fintechs* vai além, pois também estão impulsionando a inclusão financeira. As tecnologias digitais tornam mais viável atender populações tradicionalmente excluídas, como aquelas localizadas em áreas rurais e pessoas de baixa renda, superando barreiras geográficas e de outra natureza, e desenvolvendo produtos e serviços especialmente adaptados às necessidades desses grupos.

Os dados da América Latina e do Caribe mostram que, de fato, os empreendimentos *fintech* estão cada vez mais voltados a segmentos da população desatendidos pelo sistema financeiro tradicional. Em 2023, "57,32 % das empresas *fintech* têm como público-alvo pessoas ou empresas sub-bancarizadas ou não bancarizadas"[24], o que representa um aumento significativo em relação aos 36 % observados em 2021[25].

A associação entre instituições financeiras tradicionais e *fintechs* também tem se mostrado uma estratégia eficaz, permitindo maior acesso ao crédito para pessoas físicas e jurídicas, em especial PMEs, que, de outro modo, permaneceriam excluídas.

Essas parcerias aproveitam as fortalezas de ambos os tipos de instituições. As instituições financeiras tradicionais contribuem com sua marca, base de clientes e acesso a recursos, enquanto as *fintechs* oferecem inovação tecnológica, sistemas modernos de informação e capacidade de analisar grandes volumes de dados dos consumidores (Kelly et al., 2017).

Uma questão ainda em aberto é se o crescimento da indústria *fintech* melhora efetivamente o acesso ao crédito para empresas e consumidores. As evidências apresentadas em Berg et al. (2022) sugerem que, ao menos em economias desenvolvidas, as *fintechs* não conseguiram ampliar de forma significativa o acesso ao crédito para tomadores tradicionalmente excluídos pela banca convencional, salvo em nichos específicos. Outros estudos, no entanto, indicam avanços no acesso ao crédito em determinados segmentos e mercados[26]. No caso das empresas, especificamente, há evidências de que as *fintechs* podem ampliar o acesso ao financiamento, especialmente para as PMEs[27].

---

24 Finnovista e BID (2024), p. 169.

25 As *fintechs* impulsionam a inclusão financeira não apenas com produtos e serviços, mas também com ferramentas que promovem a educação e a saúde financeira dos usuários. Em 2021, dois terços das *fintechs* na ALyC já ofereciam esse tipo de apoio, essencial em uma região com baixa capacidade financeira (BID, 2022).

26 Ver, por exemplo, Jagtiani, Lambie-Hanson e Lambie-Hanson (2021) e Jagtiani e Lemieux (2018, 2019).

27 Beaumont, Tang e Vansteenberghe (2021), Hau et al. (2018) e Cornelli et al. (2024).

Em economias em desenvolvimento, em particular, as *fintechs* tendem a ter maior potencial de expansão do crédito, uma vez que os sistemas bancários desses países frequentemente carecem da infraestrutura e dos recursos necessários para uma avaliação de risco adequada. Assim, ao utilizarem dados e métodos não tradicionais, as *fintechs* podem exercer um impacto mais expressivo.

Para que esse impacto seja plenamente efetivo, é necessário que os governos e órgãos reguladores dos países da região estabeleçam um marco regulatório que estimule a inovação, proteja os consumidores e assegure a estabilidade do sistema financeiro. Isso inclui a criação de um ambiente competitivo que permita a atuação conjunta dessas instituições com os bancos tradicionais, promovendo um ecossistema mais inclusivo e dinâmico.

O Quadro 2.1 aprofunda as reformas necessárias no marco regulatório para o melhor desenvolvimento do setor *fintech*.

---

**Quadro 2.1.**
**Um ambiente favorável às *fintechs***

Para alcançar as mudanças regulatórias necessárias para impulsionar o crescimento das *fintechs*, ao mesmo tempo em que se protege os consumidores e se garante a estabilidade do sistema financeiro, podem ser implementadas diversas medidas específicas, classificadas nas seguintes categorias:

**1. Medidas para promover a clareza regulatória**

- **Definição de categorias e serviços:** estabelecer definições claras e precisas das diferentes categorias de *fintechs* e dos serviços que oferecem. Isso pode ser feito por meio da criação de um glossário ou taxonomia específica para o setor *fintech*, a ser utilizada por todos os atores do ecossistema, incluindo reguladores, empresas *fintech* e consumidores.
- **Marco regulatório equilibrado:** desenvolver um marco regulatório que equilibre a necessidade de proteção aos consumidores e à estabilidade financeira com a flexibilidade necessária para que as *fintechs* inovem e concorram. Isso pode incluir a criação de regulamentações específicas para o setor *fintech*, distintas daquelas aplicáveis às instituições financeiras tradicionais, ou a adaptação das regulamentações existentes, tornando-as mais flexíveis e adequadas às novas demandas do setor.

**2. Medidas para fortalecer a proteção ao consumidor**

- **Privacidade de dados:** implementar regulamentações que protejam a privacidade dos dados dos consumidores, inclusive quanto à forma como as *fintechs* os coletam, utilizam e compartilham. Isso pode envolver a adaptação das leis existentes de proteção de dados ou a criação de legislações específicas para o setor *fintech*.
- **Transparência das informações:** exigir que as *fintechs* divulguem de forma clara e transparente as informações sobre seus serviços, incluindo custos, riscos e benefícios. Isso pode ajudar os consumidores a tomar decisões informadas quanto aos serviços *fintech* que utilizam.
- **Prevenção da discriminação:** implementar regulamentações que impeçam práticas discriminatórias no crédito por parte das *fintechs*. Isso pode incluir a proibição da discriminação por gênero, raça, religião ou outros fatores protegidos.

**3. Medidas para garantir a estabilidade financeira**

- **Supervisão:** implementar uma supervisão adequada das *fintechs* para mitigar riscos sistêmicos, especialmente à medida que crescem e se integram ao sistema financeiro. Isso pode envolver a criação de um órgão regulador específico para o setor ou a adaptação dos órgãos reguladores já existentes.
- **Requisitos de capital e liquidez:** estabelecer exigências de capital e liquidez para as *fintechs*, proporcionais aos riscos que apresentam. Isso pode contribuir para garantir que essas instituições sejam solventes e aptas a absorver perdas, promovendo a estabilidade do sistema financeiro.

**4. Medidas para promover a concorrência**

- **Concorrência justa:** implementar regulamentações que promovam a concorrência entre as *fintechs*, bem como entre elas e as instituições financeiras tradicionais. Isso pode incluir a eliminação de barreiras à entrada de *fintechs*, como a redução de exigências de licenciamento ou a facilitação do acesso à infraestrutura financeira.
- **Acesso à infraestrutura:** assegurar que as *fintechs* tenham acesso equitativo à infraestrutura financeira, como os sistemas de pagamento. Isso pode permitir que concorram em condições de igualdade com as instituições financeiras tradicionais.

**5. Medidas para fomentar a inovação responsável**

- **Inovação com proteção:** criar um ambiente regulatório que promova a inovação em áreas como o uso de dados alternativos, inteligência artificial e aprendizado de máquina na avaliação de crédito, assegurando ao mesmo tempo a proteção dos consumidores. Isso pode implicar a criação de um sandbox regulatório que permita às *fintechs* testar novas tecnologias e modelos de negócios em um ambiente controlado.
- **Supervisão de novas tecnologias:** supervisionar novas tecnologias e modelos de negócios para mitigar riscos potenciais e garantir a proteção dos consumidores. Isso pode incluir a criação de um grupo de trabalho ou comitê dedicado a monitorar essas tecnologias e desenvolver regulamentações para mitigar os riscos.

Em resumo, para alcançar as mudanças regulatórias necessárias ao crescimento das *fintechs*, é preciso uma abordagem abrangente que inclua medidas para promover a clareza regulatória, a proteção ao consumidor, a estabilidade financeira, a concorrência e a inovação responsável.

## Banco de desenvolvimento como alternativa

O banco de desenvolvimento pode desempenhar um papel crucial na melhoria do acesso ao financiamento para as empresas, atuando como complemento aos bancos privados e às cooperativas de crédito. Também tem capacidade para impulsionar o crescimento das PMEs, que são o motor de muitas economias da região. Por meio de programas de apoio e produtos financeiros adaptados às necessidades dessas empresas, o banco de desenvolvimento pode facilitar o acesso ao crédito e promover a geração de empregos, investimentos e inovação. Esses objetivos podem ser alcançados por meio de dois mecanismos tradicionais: o crédito direto e os programas de garantias[28].

28 Para uma discussão mais aprofundada sobre esse tema, consultar Álvarez et al. (2021).

O crédito direto consiste na concessão de empréstimos por parte dos bancos de desenvolvimento às empresas. Existem duas modalidades principais de crédito direto: empréstimos a clientes finais e empréstimos de segundo piso para instituições financeiras. Na primeira modalidade, os bancos de desenvolvimento concedem os empréstimos diretamente às empresas, enquanto na segunda os recursos são canalizados por meio de instituições financeiras privadas que atuam como intermediárias.

Os empréstimos concedidos diretamente aos clientes finais costumam apresentar condições mais favoráveis do que os oferecidos pelos bancos comerciais, como taxas de juros mais baixas e prazos de pagamento mais flexíveis. A efetividade desse instrumento depende da capacidade do banco de desenvolvimento de alcançar as PMEs, que costumam estar geograficamente dispersas. Também requer uma rede de atendimento ampla e a capacidade de avaliar com precisão o risco de cada operação.

O alcance dos programas de segundo piso tende a ser maior, pois aproveitam a infraestrutura e as informações das instituições financeiras parceiras para atingir um número mais amplo de clientes, sem aumentar significativamente o custo do financiamento. Nesse caso, além disso, o risco de crédito é compartilhado. As evidências sugerem que essa modalidade de empréstimos apresenta índices de inadimplência mais baixos em comparação com os empréstimos diretos do banco de desenvolvimento, o que pode refletir um processo mais eficiente de seleção de clientes e gestão de risco.

Por outro lado, os programas de garantias são instrumentos concebidos para facilitar o acesso ao crédito pelas PMEs, especialmente em contextos nos quais enfrentam barreiras significativas devido a problemas de assimetria de informação. Esses programas permitem que empresas que não dispõem de garantias suficientes para assegurar um crédito possam acessar financiamento mediante a compra de garantias substitutivas. Esse mecanismo possibilita que empresas com potencial, mas consideradas de alto risco, acessem crédito em condições mais vantajosas.

Embora alguns estudos apontem impacto positivo desses programas de financiamento público no acesso ao crédito e na geração de empregos, os efeitos sobre o investimento, a inovação e a produtividade são menos evidentes. Isso ocorre porque o êxito do financiamento público depende, fundamentalmente, de um bom desenho e da adequada implementação dos programas (Abadi et al., 2022).

Um problema típico desse tipo de programa é que os recursos concedidos acabam beneficiando empresas que não enfrentam restrições financeiras. Nesses casos, o crédito privado é substituído por financiamento público, sem ampliar efetivamente o acesso a recursos pelas empresas excluídas. Esse tipo de problema poderia ser evitado se o desenho desses programas priorizasse a participação de empresas que efetivamente enfrentam restrições de crédito.

Da mesma forma, para melhorar o impacto desses programas, recomenda-se a focalização em empresas com potencial de crescimento e capacidade para utilizar os recursos de forma eficaz, o que representa um desafio importante em termos de identificação de empresas não apenas com potencial e capacidades, mas também com acesso limitado ao financiamento.

Complementar o apoio financeiro com serviços de desenvolvimento empresarial, como capacitação em gestão financeira, diagnóstico de práticas gerenciais, consultoria em comercialização e apoio à internacionalização, pode ampliar significativamente os efeitos positivos dos programas de financiamento público[29].

Essa combinação de financiamento e serviços de desenvolvimento empresarial é fundamental, pois permite que as PMEs tenham acesso ao capital e aprimorem suas capacidades internas. A implementação de tais programas de forma integrada pode, portanto, contribuir para o desenvolvimento sustentável das PMEs.

Um aspecto importante no desenho desses programas é o monitoramento contínuo. A realização de avaliações de impacto rigorosas permite medir sua efetividade, identificar áreas de melhoria e otimizar a alocação de recursos. Para isso, é essencial assegurar a transparência nos processos de seleção dos beneficiários e na distribuição dos fundos.

Um monitoramento adequado dos fundos de garantia, por exemplo, não apenas ajudaria a verificar se o programa está efetivamente ampliando o acesso ao crédito, como também se é sustentável no longo prazo. Um desafio recorrente nesses programas é que os bancos podem ter incentivos para direcionar seus clientes mais arriscados aos programas de garantias, ou mesmo relaxar seus esforços na seleção e acompanhamento das empresas beneficiárias, o que pode levar a maiores taxas de inadimplência e comprometer a sustentabilidade do programa.

Esses problemas de incentivos também ressaltam a necessidade de incorporar ao desenho desses programas uma distribuição adequada do risco entre o banco de desenvolvimento, o banco comercial e as empresas participantes. Além disso, a adoção de mecanismos de penalização para bancos com altas taxas de inadimplência e de incentivos para aqueles com bom desempenho pode estimular os bancos a manterem um interesse ativo na qualidade de crédito dos tomadores, mitigando os problemas de risco moral e de sustentabilidade do programa.

Para que o banco de desenvolvimento possa cumprir plenamente seu papel de ampliar o acesso ao crédito, é necessário implementar reformas que otimizem seu funcionamento, garantam sua sustentabilidade e assegurem sua capacidade de resposta às necessidades do setor produtivo.

Essas reformas devem assegurar que o banco de desenvolvimento atue de forma complementar ao banco comercial e que seja capaz de identificar as falhas de mercado que devem ser superadas, assim como determinar os instrumentos adequados para apoiar as políticas de desenvolvimento produtivo definidas pelos governos. Os bancos nacionais de desenvolvimento também devem ser capazes de identificar setores e atividades com potencial para gerar externalidades positivas na economia, como inovação, diversificação exportadora, economia verde e desenvolvimento de cadeias de valor.

Nesse sentido, tais reformas devem incluir a definição de um mandato claro que oriente a atuação do banco de desenvolvimento e assegure sua

---

29 As experiências no Brasil (Pires et al., 2014), Chile (Arráiz, Stucchi e Henríquez, 2011) e Argentina (Peirano, 2011) são ilustrativas.

complementariedade com o setor privado. Por sua vez, para garantir o cumprimento desse mandato, é necessário que adotem boas estruturas de governança que assegurem sua independência, sua capacidade técnica e sua sustentabilidade financeira. Só assim poderão desempenhar um papel ativo na transformação produtiva das economias da região.

> "De fato, os bancos de desenvolvimento têm um papel muito importante a desempenhar, muito além do financiamento. São espaços em que aprendemos uns com os outros, onde, de repente, um país deseja realizar um projeto em uma nova área (...), e isso leva o banco a aprender durante o processo de financiamento desse tipo de atividade. Uma vez que aprende, pode transmitir esse conhecimento para que outros países explorem esses mesmos caminhos."
>
> **Baseado em entrevista com Ricardo Hausmann**

## O papel dos mercados de capitais no financiamento

Além do papel que o acesso ao crédito exerce para impulsionar o desenvolvimento produtivo, outro aspecto relevante que uma reforma financeira abrangente deve considerar é o fortalecimento dos mercados de capitais.

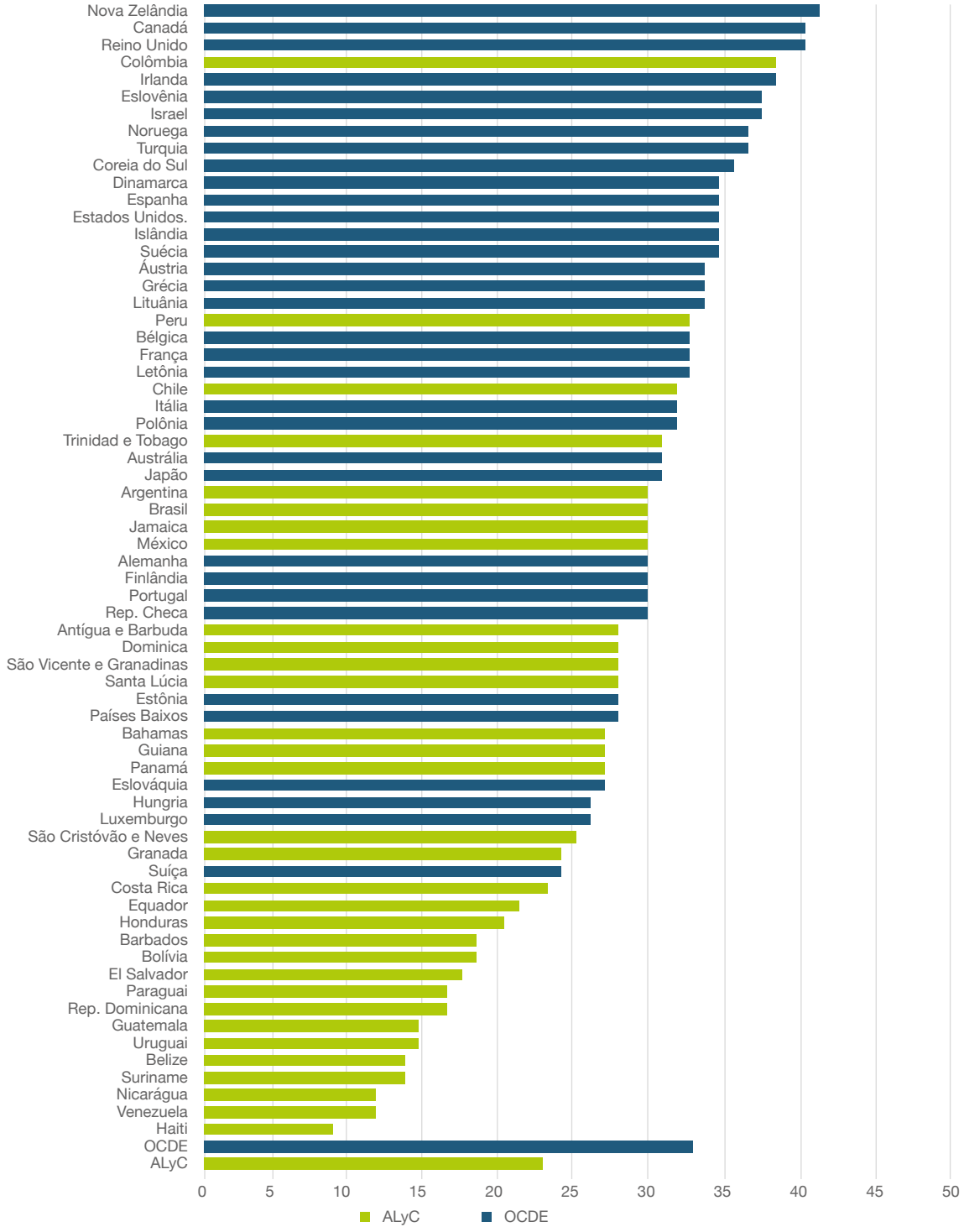
Os mercados de valores da região têm um potencial significativo de expansão, mas sua concretização depende de reformas específicas. Uma prioridade é melhorar a acessibilidade ao próprio mercado. Reduzir barreiras como altos custos de transação e regulamentações complexas pode incentivar uma participação mais ampla, especialmente de investidores de varejo. Adicionalmente, promover o investimento institucional por meio de entidades como os fundos de pensão pode injetar uma liquidez sempre necessária. Desenvolver mercados de títulos mais profundos também pode criar vias alternativas de financiamento e complementar a expansão do mercado de ações.

Reforçar a transparência e a governança corporativa é igualmente essencial. Isso inclui aprimorar os requisitos de divulgação para empresas listadas, garantir o cumprimento rigoroso das normas internacionais de contabilidade e reporte, e incorporar fatores ambientais, sociais e de governança nas divulgações empresariais. A criação de órgãos reguladores sólidos e independentes, com mecanismos eficazes de supervisão, é fundamental para preservar a integridade do mercado e proteger os investidores.

De modo geral, uma boa governança corporativa facilita o acesso ao financiamento, tanto de fontes internas quanto externas. Nesse contexto, destaca-se a importância da proteção aos acionistas minoritários.

O gráfico 2.15 evidencia o atraso da região nesse quesito. Observa-se que os países, em geral, oferecem menor proteção aos investidores minoritários em comparação com os países mais desenvolvidos. Isso sugere a existência de lacunas relevantes no arcabouço legal e institucional que rege esse aspecto essencial da governança corporativa.

**Gráfico 2.15**
**Proteção aos investidores minoritários, 2019**




**Nota:** Índice de 0 a 50 (melhor) construído com base nos seguintes subíndices: grau de transparência, responsabilidade dos diretores, facilidade para acionistas entrarem com ações judiciais, direitos dos acionistas, governança e transparência corporativas.
**Fonte:** Banco Mundial (2020).

Essa lacuna tem implicações profundas para o acesso das empresas ao financiamento. Quando os investidores minoritários estão mais protegidos, o capital tende a ser alocado de maneira mais eficiente, pois os investidores se sentem mais seguros em aplicar seus recursos sabendo que seus direitos estão assegurados. Uma proteção robusta aos acionistas minoritários reduz o risco de abuso de poder por parte dos majoritários ou da administração em prejuízo dos demais. Isso favorece o desenvolvimento dos mercados de ações e permite que o capital se direcione para empresas com melhores perspectivas de crescimento.

Para fortalecer os direitos dos acionistas minoritários, é necessário estabelecer um arcabouço legal claro e abrangente que defina explicitamente tais direitos. Entre eles, incluem-se o direito de voto, o acesso às informações da empresa e a possibilidade de acionar judicialmente a própria companhia ou seus diretores.

Esse marco legal deve ser complementado por órgãos reguladores sólidos e independentes, com autoridade para aplicar a legislação e garantir tratamento equitativo a todos os acionistas, independentemente de sua participação. Além disso, é essencial promover práticas transparentes de governança corporativa, como conselhos de administração independentes e processos de decisão claramente definidos. Por fim, devem existir mecanismos acessíveis e eficazes de resolução de disputas para lidar com conflitos entre acionistas e a empresa, garantindo que os minoritários tenham um canal justo e imparcial para expressar suas preocupações e buscar reparação.

Também é determinante para o desenvolvimento dos mercados de capitais, especialmente os de dívida, o adequado desenho das leis de falência. Essas leis oferecem um marco essencial para tratar a insolvência, reduzir a incerteza tanto para tomadores quanto para credores e, em última instância, promover o bom funcionamento do sistema financeiro.

Reduzir o risco e aumentar a confiança dos investidores são os principais caminhos pelos quais as leis de falência contribuem para o desenvolvimento dos mercados de capitais. Procedimentos de falência bem estruturados proporcionam processos claros e previsíveis para lidar com insolvências, assegurando aos credores que seus direitos serão protegidos. Isso torna os investimentos em títulos de dívida mais atrativos, já que os credores se mostram mais dispostos a ofertar capital quando confiam na capacidade do sistema legal de administrar dificuldades financeiras empresariais.

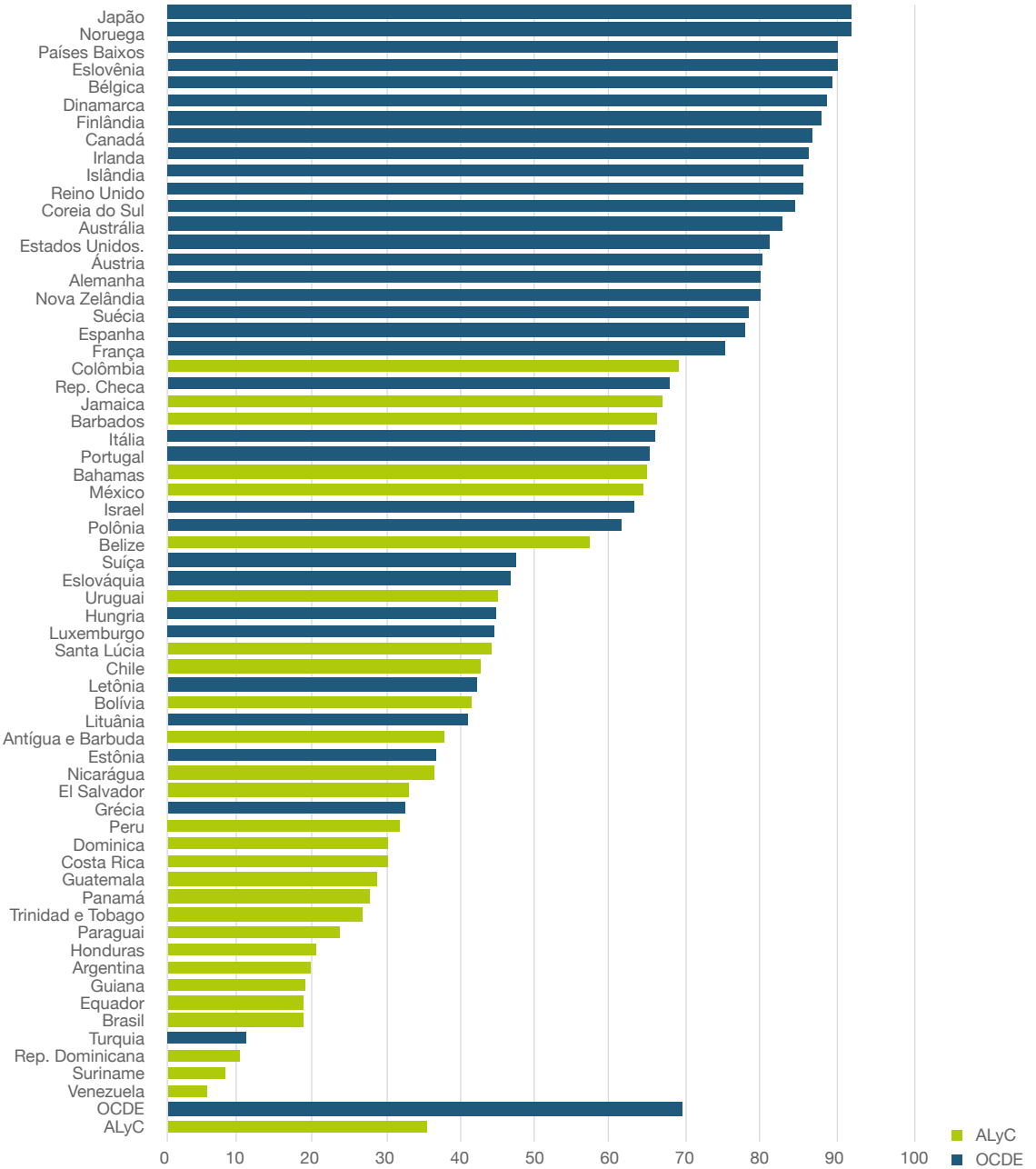
Além disso, leis de falência eficazes viabilizam a reestruturação e reorganização eficiente de empresas em dificuldades. Ao estabelecer um marco jurídico para que negociem com os credores e reduzam seu endividamento, essas leis ajudam a evitar liquidações desnecessárias. Isso preserva o valor econômico, mantém empregos e permite que empresas viáveis continuem operando[30].

---

30 Além dos mercados de capitais, as leis de falência também exercem forte impacto sobre o crédito. Procedimentos de insolvência bem definidos e eficientes reduzem o risco para os bancos, tornando-os mais propensos a conceder crédito a empresas e pessoas físicas (Claessens e Klapper, 2005).

O gráfico 2.16 mostra que os países da região, em geral, têm procedimentos de insolvência menos eficientes do que os países mais desenvolvidos. Na ALyC, os credores recuperam, em média, cerca de um terço do valor da dívida em casos de insolvência, enquanto nos países da OCDE esse índice chega a 70 %.

**Gráfico 2.16**
**Procedimentos de insolvência**




**Nota:** Este indicador mostra a taxa de recuperação em caso de insolvência. Centavos por dólar recuperados por credores garantidos por meio de procedimentos de reorganização, liquidação ou execução (hipotecária ou medidas de administração) da dívida.
**Fonte:** Banco Mundial (2020).

Embora existam diferenças entre os países, algumas reformas comuns são necessárias na ALyC para fortalecer as leis de falência e tornar os procedimentos de insolvência mais eficientes. Por um lado, é preciso modernizar e harmonizar os marcos legais. Isso envolve atualizar as leis de falência para refletir as complexidades dos instrumentos financeiros modernos e das transações transfronteiriças, melhorar a eficiência e a transparência dos processos e estabelecer tribunais especializados para lidar com os casos de forma eficaz.

Por outro lado, é essencial fortalecer os direitos dos credores, garantindo ao mesmo tempo um tratamento justo aos devedores. Aprimorar a proteção aos credores em aspectos como a ordem de pagamento e os procedimentos de execução de garantias pode aumentar a confiança dos investidores e estimular o crescimento do mercado de dívida. Simultaneamente, é importante equilibrar essas proteções com dispositivos que permitam a reestruturação e a recuperação da dívida, oferecendo aos devedores a chance de se restabelecerem.

Outro elemento do mercado de capitais que pode melhorar o acesso das empresas ao financiamento é o desenvolvimento de instrumentos de capital privado e de capital de risco. O primeiro é voltado para empresas mais maduras que buscam reestruturação ou expansão, enquanto o segundo foca em empreendimentos em estágio inicial com alto potencial de crescimento.

Para as PMEs e empresas jovens com dificuldades de acesso ao financiamento tradicional, esses instrumentos servem como complemento e, em certos casos, como alternativa aos instrumentos de dívida. Tais mecanismos são adequados para superar exigências rigorosas das fontes tradicionais, como a comprovação de receita para obter crédito ou a isenção de pagamento de juros em fases iniciais, quando a liquidez é especialmente restrita (Álvarez et al., 2021).

Apesar de suas vantagens, esses mecanismos ainda têm baixa penetração na ALyC, em razão de assimetrias de informação, opacidade nos registros contábeis e desconhecimento por parte dos empresários sobre esses veículos de financiamento. Para superar essas barreiras, recomenda-se a adoção de políticas que estimulem tanto a demanda quanto a oferta.

Do lado da demanda, pode-se incentivar a criação de bases de dados de PMEs com potencial de atrair investidores, como parte dos serviços empresariais oferecidos por agências governamentais ou entidades setoriais. A promoção de “aceleradoras” e “incubadoras” de startups também é uma via de aproximação entre empresas e potenciais investidores de capital de risco.

Pelo lado da oferta, podem ser oferecidos incentivos fiscais para investidores de capital de risco. Além disso, a participação direta ou em regime de coinvestimento do governo em fundos de capital de risco pode funcionar como catalisador para atrair investidores privados, fator decisivo para a eficácia desses fundos.

# A concorrência como motor da inovação e da produtividade

A concorrência nos mercados de bens e serviços é um fator determinante da produtividade agregada, ao influenciar tanto a eficiência alocativa da economia quanto a eficiência interna das empresas. A ausência de concorrência leva a uma alocação ineficiente dos fatores de produção. Em primeiro lugar, as barreiras à concorrência permitem que empresas pouco produtivas sobrevivam e até prosperem, enquanto as mais produtivas nem sempre conseguem desenvolver todo o seu potencial.

Em segundo lugar, em setores onde a entrada de novas empresas é restrita, o papel do processo de seleção na dinâmica empresarial se enfraquece, reduzindo a chance de que novas firmas mais produtivas substituam outras menos eficientes que, em um ambiente mais competitivo, não sobreviveriam.

Por outro lado, a falta de concorrência também afeta diretamente a produtividade das empresas. Diante de menor pressão competitiva, as empresas têm menos incentivos para inovar e aprimorar seus processos e práticas de gestão. Além disso, um elevado poder de mercado pode levar a práticas trabalhistas mais restritivas, que tendem a reduzir a eficiência e o esforço dos trabalhadores (Álvarez et al., 2018).

O RED 2018 (Álvarez et al., 2018) mostra que a ALyC apresenta baixos níveis de concorrência, especialmente no setor de serviços, o que se reflete em margens de preços elevadas em comparação com outras regiões e, em particular, com os países de alta renda. Em relatório recente do Banco Mundial, Maloney et al. (2024) constatam que os mercados da ALyC se caracterizam por um elevado nível de concentração e poder de mercado, com a presença de um número reduzido de empresas gigantes dominantes.

O gráfico 2.17 confirma essas constatações. Ele apresenta um índice de grau de dominância de mercado no qual se observa que, segundo a opinião de executivos empresariais em cada país, os níveis de concorrência na ALyC estão abaixo dos observados nos países da OCDE.

**Gráfico 2.17**
**Índice de grau de dominância de mercado**




**Nota:** Este índice se baseia na seguinte pergunta da pesquisa: "No seu país, como você caracterizaria a atividade empresarial? [1 = dominada por poucos grupos empresariais; 7 = distribuída entre muitas empresas]".
Média ponderada de 2018–2019 ou do período mais recente disponível.
A média da OCDE exclui os países da ALyC que pertencem à organização.
**Fonte:** World Economic Forum (2019).

## É saudável proteger a concorrência

Embora nos últimos 20 anos tenham sido registrados avanços relevantes com "a promulgação de diversas novas leis de concorrência, modificações nas já existentes e o estabelecimento de um número significativo de autoridades de concorrência"[31], a região ainda apresenta atraso em relação aos países mais desenvolvidos nessa matéria. Apesar de alguns países terem adotado políticas de concorrência alinhadas com boas práticas, persistem deficiências na aplicação e no cumprimento das leis, assim como na capacidade institucional de fomentar um ambiente mais competitivo (Álvarez et al., 2018).

Além disso, as políticas de concorrência ainda são recentes e frágeis em muitos países da região, em parte devido ao poder e à influência exercidos pelas grandes corporações. De modo geral, as agências de concorrência da região contam com menos pessoal e orçamento quando comparadas às suas equivalentes nos países da OCDE. Isso se reflete em menos investigações de ofício por condutas anticoncorrenciais (Maloney et al., 2024; OCDE, 2022).

Para fortalecer os marcos normativos de defesa da concorrência e as respectivas agências, é necessário implementar um conjunto de medidas que enfrentem as deficiências identificadas. Essas medidas devem se concentrar, antes de tudo, no fortalecimento das capacidades institucionais. Isso implica dotar as agências de maior autonomia e recursos, de modo que possam investigar e sancionar condutas anticoncorrenciais de forma eficaz. Inclui-se aí a melhoria dos sistemas de coleta e análise de informações, bem como a capacitação do corpo técnico.

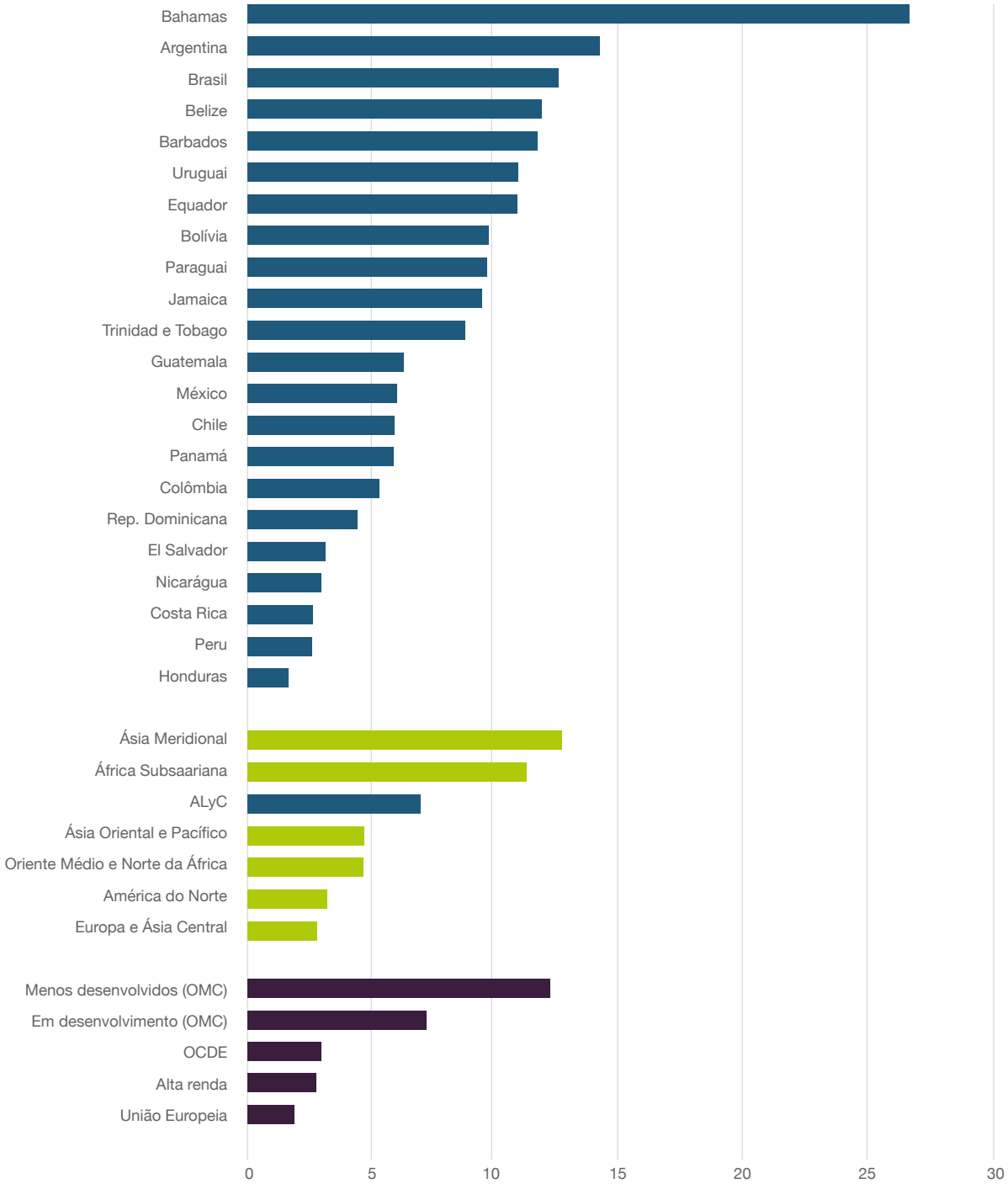
Por outro lado, é preciso aprimorar a aplicação e o cumprimento das leis. Isso significa assegurar que as leis de concorrência sejam aplicadas de forma imparcial e eficiente, com sanções suficientemente dissuasórias para as empresas que descumprirem as normas. Também é essencial promover a conscientização sobre a importância da concorrência e facilitar a denúncia de práticas anticoncorrenciais por parte dos consumidores.

## Abertura comercial

Outra política destacada no RED 2018 (Álvarez et al., 2018) para fomentar a concorrência é a abertura comercial. O estudo aponta que "apesar dos avanços que a América Latina inegavelmente apresentou nas últimas décadas em matéria de abertura comercial, a região continua relativamente fechada à concorrência internacional em comparação com os países mais desenvolvidos" (p. 122). Como mostra o gráfico 2.18, a região apresenta tarifas elevadas em relação a outras regiões. Por exemplo, a ALyC possui uma tarifa efetiva média de quase 7 %, enquanto os países mais desenvolvidos apresentam taxas em torno de 3 % ou até inferiores, como é o caso da União Europeia. Além disso, a ALyC tem tarifas semelhantes às de outras economias em desenvolvimento e significativamente mais baixas do que as observadas nos países e regiões de menor renda.

31 OCDE (2022), pág. 8.

**Gráfico 2.18**
**Tarifas efetivas médias (%), 2022**




**Nota:** Esses valores se referem à média simples das taxas tarifárias efetivas aplicadas (AHS).
**Fonte:** WITS (2022).

Dentro da região, no entanto, existe uma grande heterogeneidade. De um lado, encontram-se o Peru e um grupo de países da América Central como Honduras, Costa Rica, Nicarágua e El Salvador com tarifas baixas, em níveis semelhantes aos observados em países mais desenvolvidos. De outro, há um grupo de países com barreiras tarifárias altíssimas, como os do Mercosul e alguns do Caribe.

Além disso, como mencionado no RED 2021 (Sanguinetti et al., 2021), as barreiras não tarifárias existentes na região "podem representar importantes restrições ao comércio e em vários casos ser comparáveis em magnitude ou ainda mais altas que as barreiras tarifárias" (p. 49). O RED 2018 (Álvarez et al., 2018) sugere que essas barreiras vêm sendo utilizadas como substitutas das tarifas no desenho da política comercial da região, num contexto de queda continuada das tarifas desde a década de 1990.

As barreiras ao comércio na ALyC se refletem no volume relativamente baixo de comércio internacional em relação ao tamanho da economia. No gráfico 2.19, observa-se que o comércio total da região representa cerca de 50 % do PIB, abaixo da maioria das demais regiões do mundo e dos países mais desenvolvidos, entre os quais se destaca a União Europeia, onde esse indicador alcança 94 %. Mesmo os países menos desenvolvidos, a maioria dos quais se encontra na África Subsaariana, apresentam níveis de comércio superiores.

Mais uma vez, existe uma grande variabilidade dentro da região. Em particular, economias pequenas como as do Caribe e da América Central apresentam níveis de abertura comercial tendencialmente mais elevados, como é esperado nesse tipo de economia, enquanto as maiores — como Argentina, Brasil e Colômbia — têm níveis de comércio significativamente mais baixos. O caso do México é excepcional nesse sentido, devido à sua relação com os Estados Unidos, para onde direciona cerca de 80 % de suas exportações e de onde provém quase metade de suas importações.

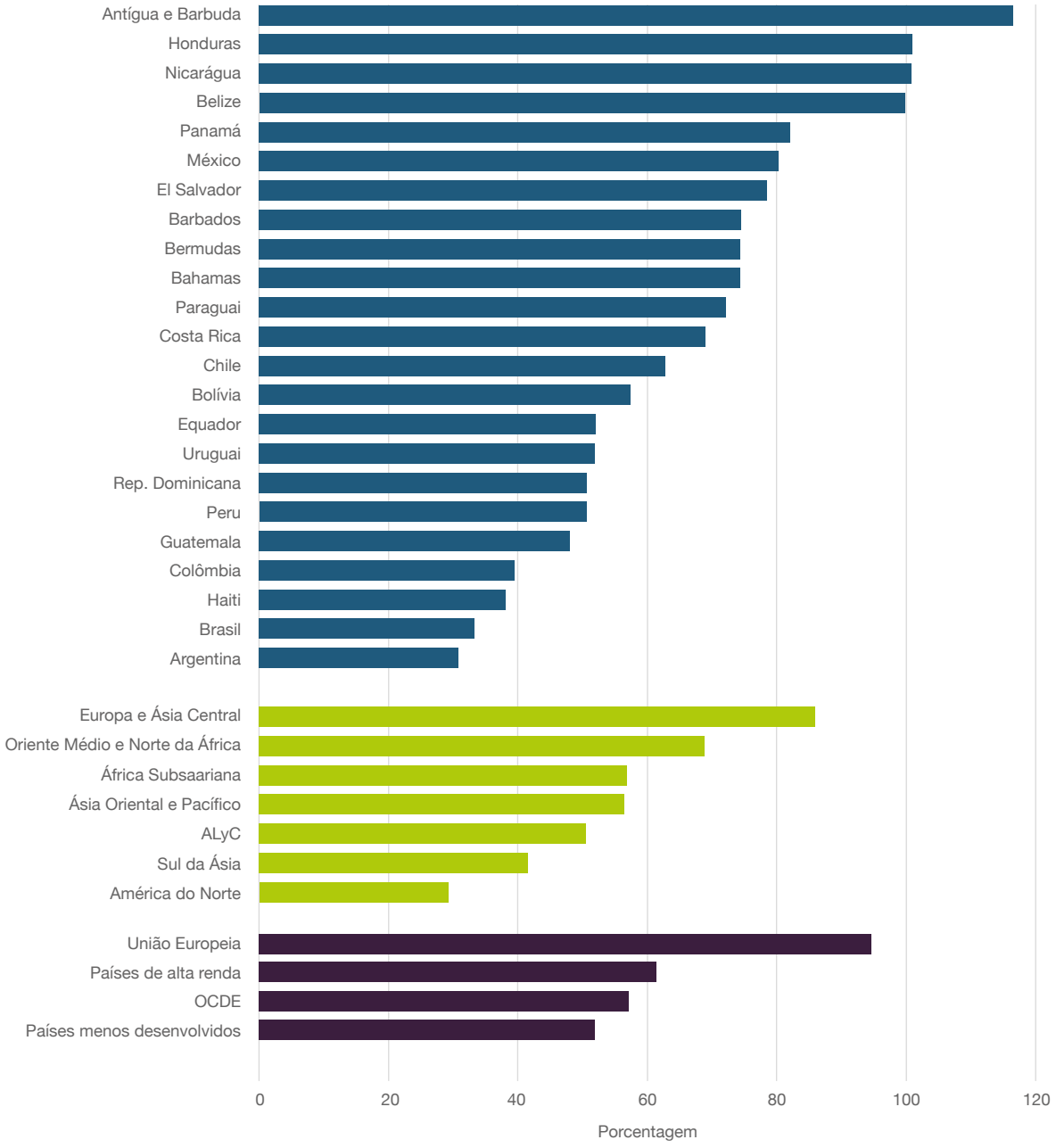
Esses baixos níveis de abertura comercial na região traduzem-se, por sua vez, em uma baixa integração regional. Os países não apenas comercializam relativamente pouco com o restante do mundo, como também entre si. Como se observa no painel A do gráfico 2.20, a ALyC é uma das regiões com menor participação intrarregional de suas importações e exportações, ambas representando cerca de 15 % do total. No caso das exportações, a ALyC está apenas acima da Ásia Meridional (ou do Sul)[32], cujas exportações intrarregionais representam apenas 7 % do total e, praticamente, no mesmo nível do Oriente Médio e Norte da África. Em geral, a ALyC está muito distante dos níveis de comércio intrarregional observados na Europa e Ásia Central, e na Ásia Oriental e Pacífico.

A falta de integração regional também é observada no nível das tarifas aplicadas às importações intrarregionais. No painel B, observa-se que as tarifas efetivas sobre as importações intrarregionais não são apenas mais elevadas do que as tarifas efetivas totais na ALyC, mas também são as segundas mais altas entre as regiões ali incluídas.

---

32 Que inclui Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka.

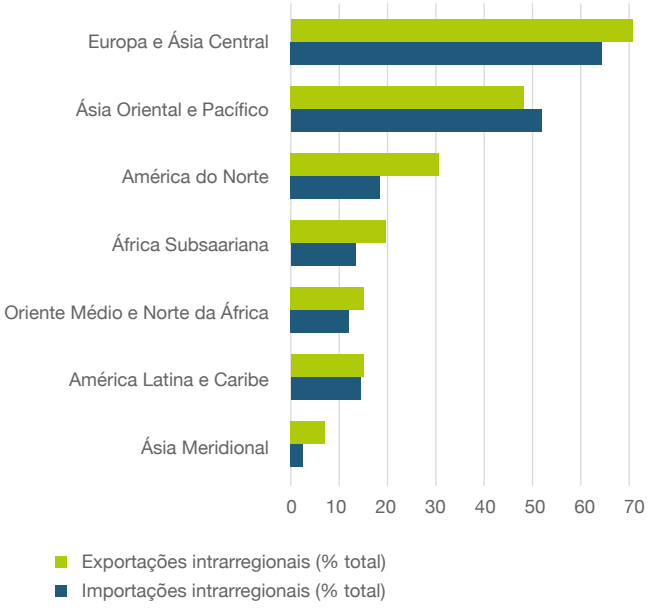
**Gráfico 2.19**
**Comércio como porcentagem do PIB, média 2018-2023**



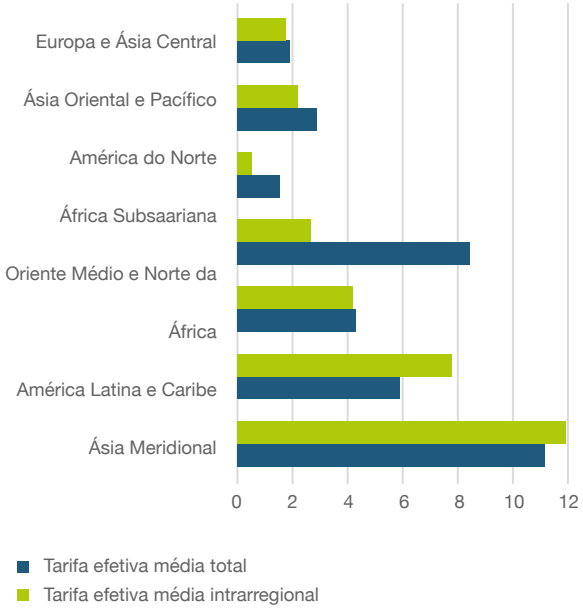

**Nota:** Esse indicador se refere a importações mais exportações como porcentagem do PIB.
**Fonte:** Banco Mundial (2023a).

**Gráfico 2.20**
**Comércio intrarregional, 2022**

**A. Comércio intrarregional, % total**




**B. Tarifas totais e intrarregionais, 2022**




**Fonte:** WITS (2022).

"A questão do comércio internacional, do desenvolvimento do setor transacionável, não apenas das exportações que encontram nichos de qualidade no mundo, mas também das substituições eficientes de importações, é um processo muito importante. Estou convencido de que, nesse sentido, a estrutura importa para o crescimento. Há alguns economistas que pensam que o único fator relevante é ser produtivo no que se produz, mas eu tendo a acreditar que não basta ser produtivo e eficiente, é preciso também buscar produzir mais, orientar-se para a demanda externa, para o setor transacionável. Essa estrutura, ao meu ver, oferece uma gama mais ampla de crescimento com base em aprendizado, desenvolvimento e adoção tecnológica".

**Baseado em entrevista com Augusto de la Torre**

> "O comércio internacional é um aliado importante da melhora da capacidade produtiva, e o é por ao menos dois canais que, além disso, a literatura já demonstrou se manifestarem na América Latina, a partir dos distintos episódios de liberalização do comércio. Um primeiro elemento é a pressão competitiva".
>
> **Baseado em entrevista com Marcela Eslava**

Para promover uma maior abertura comercial, os países da região devem, em primeiro lugar, reduzir ou eliminar as barreiras tarifárias e não tarifárias. Países com tarifas elevadas, como os do Mercosul, deveriam considerar uma redução gradual até alcançar níveis semelhantes aos dos países com menores encargos sobre importações. Em segundo lugar, são necessárias melhorias nos sistemas logísticos e a simplificação dos trâmites e procedimentos aduaneiros, evitando maiores restrições e custos ao comércio. Por fim, é fundamental impulsionar a integração regional, sendo também essencial melhorar a infraestrutura de transporte, especialmente terrestre[33].

# Relações entre empresas: acesso a insumos e cooperação

O acesso a insumos em termos de quantidade, qualidade e variedade é essencial para que as empresas atinjam altos níveis de produtividade. Também o é a cooperação, que permite que elas obtenham os insumos necessários para sua produção de forma mais eficiente, além de propiciar um fluxo de informações que favorece a adoção de insumos inovadores e tecnologias aprimoradas.

Nesse sentido, como a produção se organiza em cadeias de valor, nas quais uma empresa depende dos insumos de outras, distorções em um setor podem ser transmitidas a outros e afetar sua produtividade. Assim, a rede de relações entre empresas funciona como um mecanismo de transmissão de choques setoriais que acabam impactando a produtividade agregada.

## O setor de serviços

Uma análise das relações insumo-produto setoriais na ALyC revela a grande importância dos setores de serviços e, em particular, do setor de comércio como fornecedor de insumos (Álvarez et al., 2018). Também identifica distorções setoriais que afetam o acesso a insumos. Estima-se que essas distorções, no conjunto, causem perdas de produtividade equivalentes a 14 % do produto, em média, na região.

---

33 Sanguinetti et al. (2021), no RED 2021, oferece uma análise aprofundada das políticas de integração regional.

Embora essas distorções se originem, em boa medida, do conjunto de regulações e falhas de mercado que afetam transversalmente todos os setores, algumas decorrem de problemas específicos de cada setor. O setor de serviços parece ser particularmente afetado por esse tipo de problema, o que é especialmente relevante dado seu grau de influência dentro da economia.

Isso se relaciona com as marcadas deficiências na qualidade de alguns serviços na região, como eletricidade, transporte e serviços logísticos, essenciais para o funcionamento das empresas. A baixa qualidade dos serviços se deve, em parte, à existência de lacunas importantes de infraestrutura, como mencionado no Capítulo 1. Outro fator determinante é a presença de marcos regulatórios deficientes que limitam a concorrência e impõem barreiras ao comércio de serviços.

Abordar esses problemas implica realizar reformas nesses marcos regulatórios e implementar medidas que favoreçam a concorrência, a participação privada e o comércio internacional de serviços, algumas das quais já foram discutidas. Outras medidas podem ser direcionadas ao fomento de parcerias público-privadas em projetos de infraestrutura e ao investimento estrangeiro direto em serviços.

## Políticas de clúster.

As políticas de promoção de clústeres podem ser instrumentos poderosos para melhorar o acesso a insumos e fomentar a cooperação entre empresas Isso é particularmente relevante em indústrias nas quais a coordenação é essencial para alcançar economias de escala ou favorecer o acesso a trabalhadores ou insumos especializados.

Além disso, as políticas de clústeres podem gerar ganhos significativos de produtividade setorial ao promover a divisão e especialização do trabalho, o desenvolvimento de uma ampla gama de insumos e serviços de alta qualidade para o setor, a provisão de bens públicos e infraestrutura essencial, o desenvolvimento de associações empresariais e a inovação e difusão do conhecimento.

Para que as políticas de clúster sejam eficazes, é necessário impulsionar o desenvolvimento de capacidades tanto no setor público quanto no privado. Isso implica fortalecer as instituições, promover a formação de capital humano e facilitar a colaboração entre empresas, governo e instituições universitárias e de pesquisa. Além disso, é crucial promover os benefícios gerados pelos clústeres, como os spillovers de conhecimento. Para isso, devem ser implementadas medidas que fortaleçam os vínculos dentro do clúster e facilitem sua integração com mercados externos (Álvarez et al., 2018).

Essa abordagem requer um conjunto integral de ações que vão desde a identificação de clústeres potenciais e o diálogo com os atores-chave até a provisão de bens públicos, o fomento a investimentos coletivos, o apoio à formação de capital humano especializado, a melhoria da infraestrutura logística e o desenvolvimento de cadeias de suprimentos eficientes.

## Participação em cadeias globais de valor

A integração às cadeias globais de valor (CGV) é um aspecto chave para potencializar o impacto dos clústeres. Essa integração oferece múltiplos benefícios, como o acesso a insumos de maior qualidade, tecnologias avançadas e processos de produção mais eficientes. Ela também expõe as empresas a melhores práticas, padrões internacionais e inovações que podem resultar em transferências de conhecimento. Além disso, as empresas têm acesso a mercados globais que lhes permitem crescer, aproveitar economias de escala e aumentar sua eficiência.

> "Há um canal que se desdobra ao longo da cadeia produtiva e que faz com que os benefícios do comércio internacional se exacerbem, cresçam, enquanto construímos sobre a cadeia produtiva. Esse é um elemento muito importante que evidencia a importância de ter acesso a insumos melhores. E isso não se traduz apenas no fato de importar insumos melhores ou mais baratos, mas também na pressão competitiva sobre os níveis de insumos. Isso também leva a uma melhoria da produção local desses insumos."
>
> **Baseado em entrevista com Marcela Eslava**

Um estudo realizado por Fernandes et al. (2021) revela que as empresas exportadoras da região que participam das CGVs – ou seja, aquelas que não apenas exportam, mas também importam insumos intermediários e bens de capital – apresentam um melhor desempenho exportador. Essas empresas, além disso, tendem a ser maiores e mais diversificadas.

> "Quando se observa, em geral, a integração da América Latina às grandes cadeias de valor, o que se vê é que estamos conectados no início ou no final da cadeia com alguns produtos. Os estudos realizados mostram que os países que tiveram maior sucesso em termos de crescimento costumam ter conexões multidimensionais e variadas com as cadeias globais de valor. Em particular, eles estão fortemente inseridos nos segmentos intermediários. Isso sugere que, quando se está no meio da cadeia, há mais oportunidades de aprender, adquirir e desenvolver novas tecnologias, e melhorar a qualidade do que se faz porque, por um lado, é preciso importar e, por outro, exportar."
>
> **Baseado em entrevista com Augusto de la Torre**

Infelizmente, a ALyC apresenta um baixo nível de integração às CGVs. Isso também se reflete em uma fraca integração às cadeias de valor regionais, o que está em linha com o baixo nível de comércio intrarregional já mencionado. As evidências mostram que, em comparação com outras regiões, as empresas exportadoras da ALyC demonstram menor dependência dos mercados intrarregionais, tanto para exportação quanto para obtenção de insumos.

A integração das empresas da região às CGVs requer uma estratégia abrangente que trate de diferentes aspectos-chave. Em primeiro lugar, facilitar o investimento estrangeiro direto (IED). Isso permite que empresas multinacionais aproveitem as vantagens da economia local, como menores custos ou disponibilidade de insumos específicos. Além disso, o IED pode gerar oportunidades para que empresas nacionais se integrem às cadeias de produção dessas multinacionais e promover efeitos de transbordamento que beneficiem as empresas locais.

Em segundo lugar, são necessárias políticas transversais que incentivem a abertura comercial, a inovação e o desenvolvimento do capital humano, bem como outras que ampliem o acesso ao financiamento. Também são necessárias reformas institucionais que, por exemplo, fortaleçam os direitos de propriedade e promovam a transparência regulatória.

Por fim, para fortalecer as cadeias de valor regionais, é essencial simplificar e harmonizar as regras de origem nos acordos comerciais intrarregionais. A complexidade e a inconsistência dessas regras dificultam a acumulação de processos produtivos entre vários países e desincentivam a integração regional.

# A política industrial como impulsionadora do desenvolvimento produtivo

Até agora, foram propostas reformas e políticas para enfrentar problemas pontuais como a informalidade e a falta de acesso a financiamento. No entanto, muitos desses problemas têm raízes comuns que exigem uma abordagem integral e coordenada capaz de articular essas políticas. A política industrial pode atuar como mecanismo articulador.

A política industrial é definida como o conjunto de ações governamentais voltadas à transformação da estrutura da atividade econômica com vistas a um objetivo público. Essas políticas são focalizadas, o que significa que são orientadas para atividades específicas, e são intencionais no sentido de que buscam mudar a estrutura da economia.

Na América Latina e no Caribe, a política industrial representa uma oportunidade para impulsionar o crescimento econômico e a diversificação produtiva. Um dos benefícios potenciais é a capacidade de transformar a estrutura econômica em direção a setores mais avançados e competitivos, o que pode gerar empregos de qualidade e fomentar a inovação. No entanto, para maximizar esses benefícios, é crucial que as políticas sejam bem desenhadas e fundamentadas em uma análise rigorosa que considere as características específicas de cada país e os riscos inerentes à intervenção estatal.

A política industrial moderna opera dentro de uma tríade complexa: a incorporação de novas tecnologias, a promoção da inclusão social e a busca da sustentabilidade ambiental (CEPAL, 2017). Esse triplo desafio exige uma abordagem abrangente que não apenas promova a competitividade, mas também assegure que os benefícios do crescimento sejam distribuídos de forma equitativa e que o desenvolvimento econômico seja compatível com a proteção do meio ambiente. Por exemplo, a promoção de indústrias de energias renováveis pode gerar empregos verdes, reduzir a dependência de combustíveis fósseis e contribuir para a mitigação da mudança climática. No entanto, é crucial que essas políticas não excluam os setores mais vulneráveis da população e que considerem os impactos sociais e ambientais de longo prazo.

Apesar de seus benefícios potenciais, a implementação da política industrial envolve certos riscos. Um deles é a captura política, em que interesses particulares podem desviar recursos para atividades que não beneficiam a sociedade como um todo. A falta de informação adequada pode levar a decisões ineficientes na seleção de setores. Outro risco é que políticas mal desenhadas concedam vantagens desproporcionais a determinadas empresas, comprometendo a concorrência.

Para mitigar esses riscos, é fundamental adotar uma abordagem baseada em dados e evidências empíricas. As políticas devem passar por testes de custo-benefício, considerando não apenas os custos diretos, mas também os custos administrativos. É importante incluir mecanismos de monitoramento e avaliação contínua para ajustar as políticas conforme necessário.

A colaboração público-privada também é essencial para gerar informações relevantes, formular agendas de ação e assegurar que as políticas sejam eficazes. Além disso, é fundamental aprender com as experiências internacionais e, especialmente, regionais, dado que os contextos econômicos e sociais podem ser semelhantes. Ao adotar essas estratégias, os países da região podem aproveitar os benefícios da política industrial ao mesmo tempo em que minimizam seus riscos.

Uma política industrial bem desenhada deve oferecer um marco direcional que permita aos atores privados tomar decisões de investimento de longo prazo, como a promoção de tecnologias que utilizem os recursos de forma eficiente e gerem baixas emissões de carbono. Isso implica a criação de um ambiente que estimule a concorrência e ofereça garantias para a adoção de medidas corretivas, afastando-se de abordagens rígidas e centralizadas que fracassaram no passado (CEPAL, 2017).

A política industrial dispõe de uma ampla gama de instrumentos para atingir seus objetivos de desenvolvimento produtivo. Esses instrumentos podem ser transversais ou seletivos.

As políticas transversais, também chamadas de horizontais, buscam melhorar o ambiente produtivo geral, beneficiando todas as empresas independentemente de sua atividade econômica ou localização.

Muitas das políticas discutidas neste capítulo estão entre as transversais, como, por exemplo, aquelas que buscam facilitar o acesso ao financiamento pelas

empresas. Também se incluem as políticas comerciais e de integração aos mercados internacionais, as de formação e capacitação de recursos humanos e as de concorrência. Outras intervenções abrangem as políticas de ciência, tecnologia e inovação, assim como os investimentos em infraestrutura e a provisão de bens públicos como educação, saúde e proteção social.

As políticas seletivas, por sua vez, concentram-se em áreas específicas da economia. Por um lado, estão as políticas setoriais voltadas à identificação e promoção de indústrias com alto potencial de crescimento, como energias renováveis ou biotecnologia. Para isso, realizam-se análises rigorosas de mercado e implementam-se medidas que fomentem a inovação, a colaboração público-privada e a atração de investimentos. As políticas territoriais, por outro lado, buscam promover o desenvolvimento econômico equilibrado em todo o território, reduzindo disparidades regionais e impulsionando a competitividade.

Entre os instrumentos ou estratégias que podem ser utilizados tanto por políticas setoriais quanto territoriais está o desenvolvimento de clusters que, além de fomentar o desenvolvimento de um setor ou atividade específica, também impulsiona o crescimento econômico local, a geração de empregos e a competitividade regional.

Por fim, a seleção e a combinação desses instrumentos dependerão das estratégias industriais de cada país, bem como das características de sua estrutura produtiva e de seu contexto econômico. O Quadro 2.2 ilustra o caso da transformação digital do setor produtivo como uma estratégia industrial de particular interesse para a ALyC.

---

**Quadro 2.2**
**A transformação digital**

A transformação digital do setor produtivo busca melhorar o desempenho das empresas por meio da adoção de tecnologias da Indústria 4.0, como internet das coisas, inteligência artificial, computação em nuvem, *big data* e *blockchain*, entre outras.

Atualmente, a região encontra-se em atraso quanto ao uso de tecnologias digitais por parte dos lares, das empresas e dos governos. Isso está relacionado ao atraso da região em infraestrutura digital, manifestado, por exemplo, pelas baixas taxas de conectividade à internet e pela baixa densidade de redes de fibra óptica (Agudelo, 2021; Álvarez e Toledo, 2022).

No caso das empresas, a defasagem na adoção de tecnologias digitais é explicada em grande medida pela "falta de capacidades e conhecimento de gerentes e trabalhadores para identificar necessidades e soluções digitais, bem como para adaptar os processos, a cultura organizacional e o modelo de negócios a essas tecnologias" (Alvaredo et al., 2023). As capacidades internas das empresas não são apenas um fator decisivo para a adoção e o desenvolvimento de tecnologias digitais, como também condicionam seu impacto sobre a produtividade.

Enfrentar esse problema implica criar programas de formação laboral e gerencial em transformação digital que ajudem a reduzir a defasagem de capacidades entre trabalhadores e empresários. Essa iniciativa pode ser complementada com programas de assistência técnica que ofereçam serviços subsidiados de consultoria a empresas que desejam avançar tecnologicamente, mas não dispõem da expertise nem dos recursos para avaliar suas necessidades tecnológicas e desenhar e implementar as soluções digitais mais adequadas.

Os governos também podem criar programas guarda-chuva que reúnam e coordenem um amplo conjunto de iniciativas complementares. Além de oferecer oportunidades de capacitação e assessoria, esses programas podem proporcionar espaços de intercâmbio e colaboração entre empresas para que compartilhem experiências e conhecimentos. Esses programas também podem incluir o desenvolvimento de plataformas abertas por meio das quais sejam oferecidas ferramentas e conteúdos que facilitem a transformação digital das empresas.

Outra barreira significativa enfrentada pelas empresas da região para sua digitalização é o acesso limitado ao financiamento, que tende a se agravar no caso de projetos digitais devido à dificuldade de utilizar ativos intangíveis e propriedade intelectual como garantias de crédito. Além disso, os bancos geralmente têm mais dificuldade para avaliar esses projetos. Isso justifica o desenvolvimento de instrumentos especificamente desenhados para financiar a digitalização das empresas. Nesse sentido, é possível adaptar instrumentos existentes como fundos de garantia e programas de crédito direto, assim como esquemas de subsídios.

Para facilitar a digitalização das empresas, também é fundamental melhorar a infraestrutura digital e a conectividade. Um aspecto crucial para alcançar esse objetivo é a colaboração entre os setores público e privado, especialmente na implantação de redes 5G. Para isso, devem ser implementadas políticas que liberem espectro radioelétrico suficiente, agilizem os processos de concessão de licenças e incentivem o investimento em infraestrutura pública, como fibra óptica. Também é necessário facilitar a concessão de permissões e o acesso a locais adequados para a construção de torres de telecomunicações, assim como promover o uso compartilhado de infraestrutura. Da mesma forma, deve-se garantir a conectividade em zonas rurais e desatendidas, onde o investimento do setor privado pode ser limitado. Isso pode requerer subsídios específicos ou outros incentivos.

Por fim, é necessário estabelecer um marco regulatório adequado que garanta a acessibilidade, qualidade e segurança dos serviços digitais, estabelecendo padrões de qualidade de serviço, mecanismos de resolução de disputas e protegendo a privacidade do consumidor e a segurança dos dados. O marco regulatório também deve promover a concorrência no setor de telecomunicações, fomentando a entrada de novos participantes na infraestrutura e prevenindo condutas anticoncorrenciais.

# Capacidades produtivas, complexidade e diversificação

O panorama produtivo da América Latina e do Caribe tem sua contrapartida em termos de complexidade e diversificação das economias da região, ou seja, no grau de sofisticação e diversidade de suas capacidades produtivas (Hidalgo e Hausmann, 2009). Essas capacidades, que incluem o conhecimento tecnológico, as habilidades da força de trabalho, as redes de cooperação entre empresas e a qualidade das instituições, são as que permitem a um país inovar, adaptar-se às mudanças do entorno global, ascender na cadeia de valor e, em última instância, crescer de maneira sustentada.

> "A América do Sul deverá ter uma orientação de desenvolvimento muito fortemente marcada por um esforço de diversificação de sua estrutura e um bom uso dos recursos naturais para ampliar a prosperidade em outros setores. O grande desafio da América do Sul, portanto, é desenvolver atividades econômicas que sejam competitivas internacionalmente, para além dos commodities, e isso requer melhorar o valor agregado no próprio setor de commodities, mas também diversificar."
>
> **Baseado em entrevista com Augusto de la Torre**

O desenvolvimento produtivo da região requer a acumulação dessas capacidades, que se traduzirá em economias não apenas mais diversificadas, mas também menos vulneráveis a choques externos. Da mesma forma, os países da região estarão mais aptos a aproveitar as oportunidades que oferecem os mercados internacionais e as transformações tecnológicas em curso e futuras.

Para avançar nesse sentido, não há receitas mágicas. Os países da região precisam realizar reformas profundas que lhes permitam resolver os graves problemas expostos neste capítulo e, assim, promover um ambiente produtivo dinâmico, competitivo e inovador.

Como mensagem final, é importante enfatizar que o desenho e a implementação dessas reformas e políticas devem estar articulados dentro de uma estratégia ampla de desenvolvimento e ser fruto de uma análise rigorosa, baseada em evidências, para garantir sua efetividade e sustentabilidade ao longo do tempo.

A participação de todos os atores relevantes, incluindo o setor privado, o governo, a academia e a sociedade civil, é crucial para construir consensos e garantir que as políticas respondam às necessidades reais do ambiente produtivo. Além disso, é fundamental que essas políticas integrem os princípios da sustentabilidade ambiental e da equidade social, reconhecendo que o desenvolvimento econômico não deve comprometer o bem-estar das gerações futuras nem perpetuar as desigualdades existentes.

# Referências


- Abadi M., A., Hatrick, A., y Paniagua, C. (2022). Impactos microeconómicos de los programas de financiamiento público para pymes en América Latina. Qué sabemos. *Documentos de trabalho. CAF*. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1883

- Aghion, P., Fally, T., y Scarpetta, S. (2007). Credit constraints as a barrier to the entry and post-entry growth of firms. *Economic Policy*, *22*(52), article 52. https://doi.org/10.1111/j.1468-0327.2007.00190.x

- Agudelo, M. (2021). La economía digital y las industrias digitales basadas en el conocimiento. *Documentos de políticas para el desarrollo - CAF*.

- Allub, L., Álvarez, F., Alves, G., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J. (2024). *Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible (RED;).* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248

- Almeida, R., y Carneiro, P. (2012). Enforcement of Labor Regulation and Informality. *American Economic Journal: Applied Economics*, *4*(3), article 3. https://doi.org/10.1257/app.4.3.64

- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Daude, C. (2020). *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad.* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652

- Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C., & Allub, L. (2018). *RED 2018. Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial (report).* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343

- Álvarez, F., López, O., y Toledo, M. (2021). Acceso al financiamiento de las pymes. *Documento de trabalho. CAF*. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1752

- Álvarez, F., y Toledo, M. (2022). Digitalización de las Pymes en América Latina. *Documento de trabalho. CAF*. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1970

- Arraiz, I., Stucchi, R., y Henriquez, F. (2011). Impact of the Chilean Supplier Development Program on the Performance of SME and Their Large Firm Customers. *SSRN Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.1847123

- Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C., y Meghir, C. (2017). Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up. *American Economic Journal: Applied Economics*, *9*(2), article 2. https://doi.org/10.1257/app.20150554

- Attanasio, O., Kugler, A., y Meghir, C. (2011). Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial. *American Economic Journal: Applied Economics*, *3*(3), article 3. https://doi.org/10.1257/app.3.3.188

- Ayyagari, M., Juarros, P., Martinez Peria, M. S., y Singh, S. (2021). Access to Finance and Job Growth: Firm-Level Evidence across Developing Countries. *Review of Finance*, *25*(5), article 5. https://doi.org/10.1093/rof/rfab003

- Bakker, M. B. B., Garcia-Nunes, B., Lian, W., Liu, Y., Perez Marulanda, C., Siddiq, A., Sumlinski, M., Vasilyev, D., y Yang, Y. (2023). *The Rise and Impact of Fintech in Latin America* (IMF Fintech Note 2023). International Monetary Fund.

- Balyuk, T., Berger, A. N., y Hackney, J. (2022). What is Fueling FinTech Lending? The Role of Banking Market Structure. *SSRN Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.3633907

- Banco Mundial. (2020). *Doing Business* [Dataset]. https://archive.doingbusiness.org/en/doingbusiness

- Banco Mundial. (2022). *Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB)* [Dataset]. World Development Indicators. https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?utm_medi

- Banco Mundial. (2023a). *Comercio (% del PIB)* [Dataset]. https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS.

- Banco Mundial. (2023b). *Crédito interno al sector privado (% del PIB)* [Dataset]. https://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.PRVT.GD.ZS

- Banco Mundial. (2024). *PIB per cápita, PPA (dólares internacionales constantes de 2021)* [Dataset]. World Development Indicators. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD?locations=ZJ

- Beaumont, P., Tang, H., y Vansteenberghe, E. (2021). The role of FinTech in small business lending: Evidence from France. *Working Paper.*

- Berg, T., Fuster, A., y Puri, M. (2022). FinTech Lending. *Annual Review of Financial Economics*, *14*, 187-207. https://doi.org/10.1146/annurev-financial-101521-112042

- Bergolo, M., y Cruces, G. (2014). Work and tax evasion incentive effects of social insurance programs: Evidence from an employment-based benefit extension. *Journal of Public Economics*, *117*, 211-228. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.04.015

- Bergolo, M., y Cruces, G. (2021). The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high. *Journal of Public Economics*, *193*, 104313. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104313

- Bernal, R., Eslava, M., Meléndez, M., y Pinzón, A. (2017). Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms' Employment and Wages after the 2012 Colombian Tax Reform. *Economía*, *18*(1), article 1.

- Besley, T., y Persson, T. (2013). Taxation and Development. *Handbook of public economics*, *5*, 51-110.

- Bond, S., Harhoff, D., y Van Reenen, J. (2005). Investment, R&D and Financial Constraints in Britain and Germany. *Annales d'Économie et de Statistique*, *79/80*, article 79/80. https://doi.org/10.2307/20777584

- Bosch, M., y Campos-Vazquez, R. M. (2014). The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the «Seguro Popular» Program in Mexico. *American Economic Journal: Economic Policy*, *6* (4), article 4. https://doi.org/10.1257/pol.6.4.71

- Buchak, G., Matvos, G., Piskorski, T., y Seru, A. (2018). Fintech, regulatory arbitrage, and the rise of shadow banks. *Journal of Financial Economics*, *130*(3), article 3. https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2018.03.011

- Camacho, A., Conover, E., y Hoyos, A. (2014). Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment. *The World Bank Economic Review*, *28*(3), article 3. https://doi.org/10.1093/wber/lht028

- CEPAL. (2017). *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina* (Mario Cimoli, Mario Castillo, Gabriel Porcile y Giovanni Stumpo). Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/es/publicaciones/42363-politicas-industriales-tecnologicas-america-latina

- Chiplunkar, G., Chaurey, R., y Soundararajan, V. (2024). Employment Protection Legislation and Informality: Theory and Evidence from India. *SSRN Journal*. https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4204033

- Claessens, S., y Klapper, L. F. (2005). Bankruptcy around the World: Explanations of Its Relative Use. *American Law and Economics Review*, *7*(1), article 1. https://doi.org/10.1093/aler/ahi004

- Conti, G., Ginja, R., y Narita, R. (2019). The Value of Free Health Insurance Schemes in Developing Countries. *Documentos de trabalho CAF*. https://cafscioteca-test.azurewebsites.net/handle/123456789/1519

- Cornelli, G., Frost, J., Gambacorta, L., y Jagtiani, J. (2024). The impact of *fintech* lending on credit access for U.S. small businesses. *Journal of Financial Stability*, *73*, 101290. https://doi.org/10.1016/j.jfs.2024.101290

- Crisóstomo, V. L., López-Iturriaga, F. J., y Vallelado, E. (2011). Financial Constraints for Innovation in Brazil. *Latin American Business Review*, *12*(3), article 3. https://doi.org/10.1080/10978526.2011.592797

- David, A., Pienknagura, S., y Roldos, J. (2020). Labor Market Dynamics, Informality and Regulations in Latin America. *IMF Working Papers, No. 2020/019*, article No. 2020/019.

- De Andrade, G. H., Bruhn, M., y McKenzie, D. (2016). A Helping Hand or the Long Arm of the Law? Experimental Evidence on What Governments Can Do to Formalize Firms. *The World Bank Economic Review*, *30*(1), article 1. https://doi.org/10.1093/wber/lhu008

- Di Maggio, M., y Yao, V. (2021). Fintech Borrowers: Lax Screening or Cream-Skimming? *The Review of Financial Studies*, *34* (10), article 10. https://doi.org/10.1093/rfs/hhaa142

- Dincecco, M., y Katz, G. (2016). State Capacity and Long-Run Economic Performance. *The Economic Journal*, *126*(590), article 590. https://doi.org/10.1111/ecoj.12161

- Dincecco, M., y Prado, M. (2012). Warfare, fiscal capacity, and performance. *Journal of Economic Growth*, *17*(3), article 3. https://doi.org/10.1007/s10887-012-9079-4

- Dix-Carneiro, R., Goldberg, P., Meghir, C., y Ulyssea, G. (2021). Trade and Informality in the Presence of Labor Market Frictions and Regulations. *Economic Research Initiatives at Duke (ERID) Working Paper*, *302*, article 302. https://doi.org/10.2139/ssrn.3775073

- Escudero, V., Kluve, J., López Mourelo, E., y Pignatti, C. (2019). Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis. *The Journal of Development Studies*, *55*(12), article 12. https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1546843

- Eslava, M., Meléndez, M., Tenjo, L., y Urdaneta, N. (2023). Business Size, Development, and Inequality in Latin America. *Policy Research Working Paper* 10584, World Bank https://documents1.worldbank.org/curated/en/099316010062340644/pdf/IDU0b81563c90346f04e980ae2507c324b92013d.pdf

- Fairris, D., y Jonasson, E. (2020). Determinants of Changing Informal Employment in Brazil, 2000–2010. *Journal of Development Economics and Finance*, *1*(1), article 1.

- Feenstra, R. C., Inklaar, R., y Timmer, M. P. (2023). *The Next Generation of the Penn World Table* [Dataset]. American Economic Review, 105(10), 3150-3182. https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/related-research

- Fernandes, A., Nievas, G., y Winkler, D. (2021). Trade and Global Value Chain Integration in Latin America: Stylized Facts. *Working Paper. World Bank*, *159028*, article 159028. https://documents1.worldbank.org/curated/en/852831620894644965/pdf/Trade-and-Global-Value-Chain-Integration-in-Latin-America-Stylized-Facts.pdf

- Fernández, C., y Villar, L. (2017). The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia. *Economía*, *18*(1), article 1.

- Finnovista y BID. (2022). *Fintech en América Latina y el Caribe: Un ecosistema consolidado para la recuperación* (América Latina y el Caribe; IDB Publications). Finnovista y Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - BID Invest. https://publications.iadb.org/es/*fintech*-en-america-latina-y-el-caribe-un-ecosistema-consolidado-para-la-recuperacion

- Finnovista y BID. (2024). *Fintech en América Latina y el Caribe: Un ecosistema consolidado con potencial para aportar a la inclusión financiera regional* (América Latina y el Caribe; IDB Publications). Finnovista y Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) - BID Invest. https://publications.iadb.org/es/*fintech*-en-america-latina-y-el-caribe-un-ecosistema-consolidado-con-potencial-para-aportar-la.

- FMI. (2024). *Financial Access Survey* [Dataset]. https://data.imf.org/?sk=E5DCAB7E-A5CA-4892-A6EA-598B5463A34C

- Fuster, A., Plosser, M., Schnabl, P., y Vickery, J. (2019). The Role of Technology in Mortgage Lending. *The Review of Financial Studies*, *32*(5), article 5. https://doi.org/10.1093/rfs/hhz018

- Garganta, S., y Gasparini, L. (2015). The impact of a social program on labor informality: The case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics*, *115*, 99-110. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.02.004

- Gopal, M., y Schnabl, P. (2022). The Rise of Finance Companies and FinTech Lenders in Small Business Lending. *The Review of Financial Studies*, *35*(11), article 11. https://doi.org/10.1093/rfs/hhac034

- Gorodnichenko, Y., y Schnitzer, M. (2013). Financial Constraints and Innovation: Why Poor Countries Don't Catch Up. *Journal of the European Economic Association*, *11*(5), article 5.

- Haanwinckel, D., y Soares, R. R. (2021). Workforce Composition, Productivity, and Labour Regulations in a Compensating Differentials Theory of Informality. *The Review of Economic Studies*, *88*(6), article 6.

- Hau, H., Huang, Y., Shan, H., y Sheng, Z. (2018). Fintech credit, financial inclusion and entrepreneurial growth. *Unpublished Working Paper*, *104*.

- Hau, H., Huang, Y., Shan, H., y Sheng, Z. (2021). FinTech Credit and Entrepreneurial Growth. *Swiss Finance Institute Research Paper Series, 21-47*, article 21-47.

- Hidalgo, C. A., y Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, *106*(26), article 26. https://doi.org/10.1073/pnas.0900943106

- Ibarrarán, P., Kluve, J., Ripani, L., y Rosas Shady, D. (2015). Experimental Evidence on the Long-Term Impacts of a Youth Training Program. *IZA Discussion Papers*, *9136*, article 9136. https://ideas.repec.org//p/iza/izadps/dp9136.html

- Ibarrarán, P., Ripani, L., Taboada, B., Villa, J., y Garcia, B. (2014). Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design. *IZA Journal of Labor & Development*, *3*(1), article 1.

- Inklaar, R., Marapin, R., y Gräler, K. (2023). *GGDC Productivity Level Database 2023 Edition* [Dataset]. https://doi.org/10.34894/AEAX1F

- Jagtiani, J., Lambie-Hanson, L., y Lambie-Hanson, T. (2021). Fintech Lending and Mortgage Credit Access. *The Journal of FinTech*, *01*(01), article 01. https://doi.org/10.1142/S2705109920500042

- Jagtiani, J., y Lemieux, C. (2018). Do *fintech* lenders penetrate areas that are underserved by traditional banks? *Journal of Economics and Business*, *100*, 43-54. https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2018.03.001

- Jagtiani, J., y Lemieux, C. (2019). The roles of alternative data and machine learning in *fintech* lending: Evidence from the LendingClub consumer platform. *Financial Management*, *48*(4), article 4. https://doi.org/10.1111/fima.12295

- Jaramillo, M., y Escobar, B. (2022). Employment protection legislation and on-the-job training in an informal labor market: Evidence from Peru. *Peruvian Economic Association Working Paper*, *184*, article 184. https://perueconomics.org/wp-content/uploads/2022/12/WP-184.pdf

- Kelly, S., Ferenzy, D., y McGrath, A. (2017). *How Financial Institutions and Fintechs Are Partnering for Inclusion: Lessons from the Frontlines*. Center for Financial Inclusion. https://financialinclusionweek.org/how-financial-institutions-and-*fintechs*-are-partnering-for-inclusion-lessons-from-the-frontlines-2/

- Klapper, L., Laeven, L., y Rajan, R. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of Financial Economics*, *82*(3), article 3. https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2005.09.006

- Maloney, W., Garriga, P.; Meléndez, M.; Morales, R.; Jooste, C.; Sampi, J.; Araujo, J. T.; Vostroknutova, E. (2024). Competencia: ¿el ingrediente que falta para crecer? *Informe Económico América Latina y el Caribe*, *abril*. https://hdl.handle.net/10986/41230

- Marchionni, M., Gasparini, L., y Edo, M. (2019). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1401

- Morales, L. F., y Medina, C. (2017). Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia. *Economía*, *18*(1), article 1.

- OCDE, CAF y CEPAL. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo.*

- OCDE. (2022). *Tendencias sobre competencia en Latinoamérica y el Caribe 2022*. OCDE. https://doi.org/10.1787/f19a5033-es

- OCDE. (2024a). *Breaking the Vicious Circles of Informal Employment and Low-Paying Work*. OCDE. https://www.oecd.org/en/publications/breaking-the-vicious-circles-of-informal-employment-and-low-paying-work_f95c5a74-en.html

- OCDE. (2024b). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2024: An OECD Scoreboard*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/fa521246-en

- Ogilvie, S. (2022). State capacity and economic growth: Cautionary tales from history. *National Institute Economic Review*, *262*, 28-50. https://doi.org/doi:10.1017/nie.2022.42

- OIT. (2019). *EPLex* [Dataset]. EPLex. https://eplex.ilo.org/.

- OIT. (2023a). *Participación en la fuerza laboral, por sexo y año* [Dataset]. ILOSTAT. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer19/?lang=en&segment=indicator&id=EAP_2WAP_SEX_AGE_RT_A.

- OIT. (2023b). *Tasa de empleo informal* [Dataset]. ILOSTAT. https://rshiny.ilo.org/dataexplorer23/?id=EMP_2IFL_SEX_RT_A

- Peirano, F. (2011). El FONTAR y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010. *Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina: Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica*.

- Pires, J. C. L., Lodato, S., Cravo, T., y Vellani, S. (2014). A Comparative Analysis of IDB Approaches Supporting SMEs: Assessing Results in the Brazilian Manufacturing Sector. *IDB Publications*. https://doi.org/10.18235/0010692

- Samaniego de la Parra, B. (2017). Formal Firms, Informal Workers and Household Labor Supply in Mexico. *Unpublished*.

- Sanguinetti, P., Moncarz, P., Vaillant, M., Allub, L., Juncosa, F., Barril, D., Lalanne, Á. (2021). *RED 2021: Caminos para la integración: facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valor.* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1823

- Soares, R. R., y Haanwinckel, D. (2017). Fighting employment informality with schooling. *IZA World of Labor - Institute of Labor Economics (IZA)*, 394-394.

- The Conference Board. (2023). *Total Economy Database* [Dataset]. https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity

- Ulyssea, G. (2018). Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil. *American Economic Review*, *108*(8), article 8. https://doi.org/10.1257/aer.20141745

- Ulyssea, G. (2020). Informality: Causes and Consequences for Development. *Annual Review of Economics*, *12*(1), article 1.

- WITS. (2022). *World Integrated Trade Solution (WITS)—Banco Mundial* [Dataset]. https://wits.worldbank.org/

- World Economic Forum. (2019). *Global Competitiveness Report 2019* [Dataset]. https://es.weforum.org/publications/global-competitiveness-report-2019/

- Zhang, D. (2021). Impacts of credit constraints on innovation propensity and innovation performance: Evidence from China and India. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, *30*(2), article 2. https://doi.org/10.1080/16081625.2021.1872033

Capítulo 3

# Balanço e perspectivas da inclusão social para construir sociedades mais equitativas



# Mensagens-chave

1.

Na ALyC, 30 % da população vive na pobreza, e a região se destaca por ser uma das mais desiguais em termos de renda e riqueza, especialmente em áreas rurais e entre populações indígenas e afrodescendentes.

2.

Um pilar fundamental das políticas de inclusão deve ser a garantia de igualdade de oportunidades. Contudo, na região, persistem inúmeras barreiras que dificultam essa igualdade, contribuindo significativamente para as disparidades socioeconômicas em diversas dimensões do bem-estar. Por isso, as políticas redistributivas ex post continuam exercendo um papel crucial.

3.

É necessário um amplo conjunto de políticas públicas para superar as barreiras estruturais que limitam a inclusão social, assegurando oportunidades-chave para que os grupos desfavorecidos desenvolvam capital humano, acessem empregos de qualidade, fortaleçam sua capacidade de poupança e aquisição de ativos essenciais, e contem com proteção de renda, saúde e cuidados na velhice.

4.

A primeira infância representa uma etapa crítica de intervenção para reduzir as acentuadas lacunas em capital humano. Políticas bem-sucedidas na região, como as transferências condicionadas de renda e a expansão dos serviços de saúde materno-infantil, demonstraram sua eficácia; no entanto, ainda há um longo caminho a percorrer para ampliar e melhorar a qualidade da educação na primeira infância.

5.

A qualidade e a relevância da educação básica permanecem como uma dívida pendente que não acompanhou a expressiva expansão da cobertura educacional. Os grupos desfavorecidos também enfrentam barreiras financeiras significativas para acessar níveis educacionais superiores, que oferecem retornos salariais mais que o dobro dos obtidos por quem alcança níveis mais baixos.

6.

O acesso a empregos de qualidade e a acumulação de ativos essenciais são fundamentais para a inclusão na vida adulta. No entanto, barreiras estruturais como a informalidade laboral e a limitada proteção social, o acesso restrito ao crédito, dificuldades específicas para grupos étnicos e mulheres, e desigualdades regionais geram profundas lacunas de inclusão.

7.

As políticas para reduzir essas lacunas no acesso a oportunidades econômicas devem atuar em diversos eixos: equalizar o potencial produtivo por meio do fortalecimento do capital humano na fase laboral, promover tratamento equitativo no mercado de trabalho para pessoas com habilidades semelhantes, independentemente de gênero ou etnia, melhorar a capacidade de decisão dos grupos desfavorecidos com acesso adequado à informação, e fortalecer a inclusão financeira.

8.

A informalidade laboral deixa muitas pessoas sem acesso a aposentadorias contributivas. As não contributivas foram ampliadas para garantir uma renda mínima na velhice, mas sua cobertura e suficiência ainda são desafios importantes em diversos países.

9.

O envelhecimento populacional e a ausência de serviços formais de cuidado sobrecarregam as famílias, especialmente as mulheres. É essencial desenvolver políticas de cuidado para a velhice, até agora inexistentes na região.

10.

As políticas de inclusão enfrentam desafios transversais, como a necessidade de focalizar eficazmente os beneficiários, garantir capacidades técnicas e institucionais para uma implementação eficiente, assegurar financiamento sustentável que permita a manutenção dessas políticas no longo prazo, melhorar a capacidade redistributiva e evitar distorções que comprometam os incentivos à produtividade e ao crescimento econômico.

# Introdução

No centro do desenvolvimento regional está o objetivo crucial de garantir a inclusão social, entendida principalmente como a participação plena das comunidades na vida econômica da sociedade. O cumprimento pleno desse princípio asseguraria que todas as pessoas e grupos sociais tivessem acesso às mesmas oportunidades para prosperar, reduzindo, assim, as disparidades socioeconômicas. No entanto, esse objetivo tem sido evasivo na região e continua sendo uma meta difícil de alcançar.

Nas últimas três décadas, a América Latina e o Caribe obtiveram avanços significativos na melhoria das condições de vida e da equidade socioeconômica. Entretanto, o caminho percorrido rumo à erradicação total da pobreza e à redução profunda da desigualdade permanece incompleto. Nos últimos anos, de fato, esse processo parece ter desacelerado e, em alguns países, até mesmo estagnado. Aproximadamente 30 % dos latino-americanos e caribenhos ainda vivem em situação de pobreza, segundo dados da CEPAL (CEPALSTAT, 2024)[1]. Além disso, a América Latina e o Caribe continuam sendo uma das regiões com maior desigualdade de renda e riqueza do mundo[2].

Enfrentar as causas estruturais subjacentes é essencial para superar os obstáculos que limitam a inclusão social de amplas parcelas da população na América Latina e no Caribe. Identificar as possibilidades de inclusão exige compreender a complexa rede de oportunidades que deveriam estar presentes ao longo do ciclo de vida das pessoas. Na infância e adolescência, é fundamental garantir a formação de capital humano por meio da educação e da qualificação para o trabalho. Na vida adulta, é preciso facilitar o acesso a empregos de qualidade e à possibilidade de poupar e acumular ativos essenciais. E, na velhice, assegurar bem-estar e autonomia por meio de adequada proteção de renda, saúde e cuidados

---

1 Esse dado resulta de uma média ponderada pela população dos países da região. Há uma ampla heterogeneidade nos níveis de pobreza entre os países. Segundo os dados de 2022, de um lado estão Equador, México e El Salvador, com taxas elevadas de pobreza (entre 25 % e 30 %), enquanto, no outro extremo, estão Uruguai, Chile e Panamá, com níveis baixos (entre 4 % e 14 %).

2 Alvaredo, F., Bourguignon, F., Ferreira, F. H. e Lustig, N. (2023) analisam em profundidade a desigualdade de renda na América Latina e no Caribe, e mostram que há certa incerteza quanto aos níveis exatos de desigualdade, em razão das diferenças nas fontes de dados e nos métodos utilizados. Segundo sua análise, a África Subsaariana desponta como a região geográfica com maior desigualdade, seguida pela América Latina e o Caribe.

Um pilar das políticas de inclusão deve ser a garantia da igualdade de oportunidades. No entanto, como persistem na região numerosas barreiras que limitam essa igualdade e contribuem significativamente para as brechas socioeconômicas em diversas dimensões do bem-estar, as políticas redistributivas ex post continuam a exercer um papel fundamental. Essa abordagem dual, que combina a promoção de oportunidades com medidas redistributivas, é essencial para enfrentar tanto as causas quanto as consequências da pobreza e da desigualdade na América Latina e no Caribe.

Este capítulo foca em áreas-chave de intervenção na região, considerando a amplitude das disparidades socioeconômicas e seu potencial de impacto e benefício social. As políticas devem enfrentar as principais barreiras vivenciadas pelas pessoas e domicílios mais desfavorecidos, como restrições financeiras, falta de cobertura securitária e acesso limitado a serviços públicos de qualidade. Há também barreiras de outra natureza, como a ausência de conhecimento e informação, normas sociais, discriminação e fricções espaciais, que também precisam ser enfrentadas. O desenho das políticas de inclusão, por sua vez, se depara com novos desafios decorrentes de macrotendências, como transformações tecnológicas, demográficas e climáticas. Essas mudanças trazem novas problemáticas, como a pressão fiscal sobre os sistemas de aposentadoria, de saúde e de cuidados à população idosa, a ameaça à empregabilidade e os riscos climáticos que impactam desproporcionalmente os grupos mais vulneráveis. Mas também abrem oportunidades, como o acesso a novas tecnologias para inclusão financeira. A capacidade de adaptação e o planejamento de longo prazo serão fundamentais para manter os avanços na inclusão social de forma eficaz.

> “Quando pensamos no meio ambiente, creio que a América Latina pecou por ser um tanto extremista em suas preocupações com a proteção. Há um movimento antiminerador crescente: já vimos o que ocorreu recentemente no Panamá, estamos vendo a inviabilidade de empreendimentos mineradores na Colômbia, no Peru e no Chile. Quero dizer à América Latina que não podemos salvar a atmosfera sem arranhar a terra, e enfrentamos grande dificuldade em equilibrar a proteção ambiental global com a proteção local”.
>
> **Baseado em entrevista com Ricardo Hausmann**

# Inclusão social na América Latina e no Caribe: uma visão da história recente

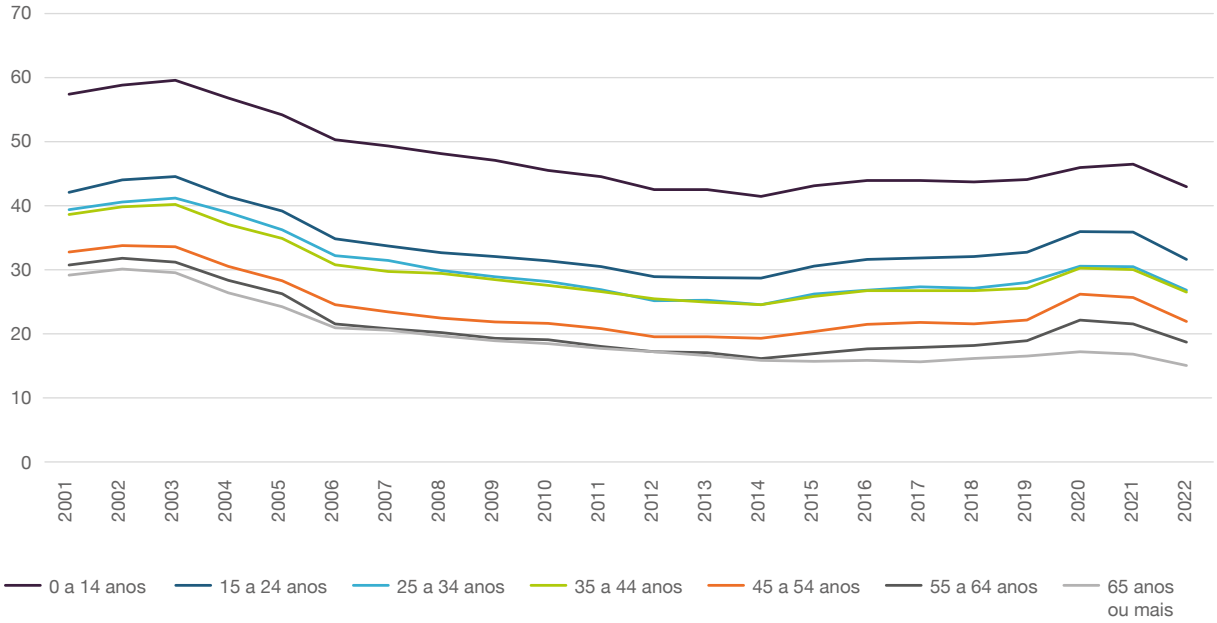
A evolução da inclusão social na América Latina e no Caribe tem sido marcada por flutuações importantes nas últimas três décadas. Após as graves crises econômicas que afetaram diversos países da região no início dos anos 2000, a maioria conseguiu retomar o crescimento, acompanhado de avanços significativos nos indicadores sociais. Diferentemente do observado na década de 1990, o novo milênio trouxe uma redução expressiva da pobreza e da desigualdade. Isso foi possível graças a uma combinação de políticas públicas e um contexto internacional favoráveis (Gasparini, L., 2019). O auge registrado entre 2002 e 2012, período em que se observou uma queda acelerada da desigualdade, começou a se dissipar a partir de 2013. A redução da pobreza foi mais constante ao longo do período, com leve desaceleração durante a década de 2010 na América do Sul, em comparação com a América Central e o Caribe. Mais recentemente, a pandemia de COVID-19 representou um retrocesso significativo para todos os países da região, acentuando desigualdades já existentes.

A pobreza não afeta toda a população de maneira uniforme. Há disparidades marcantes por faixa etária, gênero, região e origem étnica. Segundo dados da CEPAL (CEPALSTAT, 2024), as crianças constituem o grupo mais vulnerável, com uma taxa de pobreza de 43 % entre menores de 14 anos, em comparação com 15 % entre os idosos com mais de 65 anos em 2022 (gráfico 3.1). As disparidades regionais são significativas dentro dos países: as áreas rurais concentram grande parte da pobreza extrema (17 %, frente a 5 % nas zonas urbanas) e apresentam taxas de pobreza praticamente o dobro das cidades (39 % contra 21 %). Também há disparidades de gênero, com maior incidência entre as mulheres (25 %) em comparação com os homens (24 %) na região.

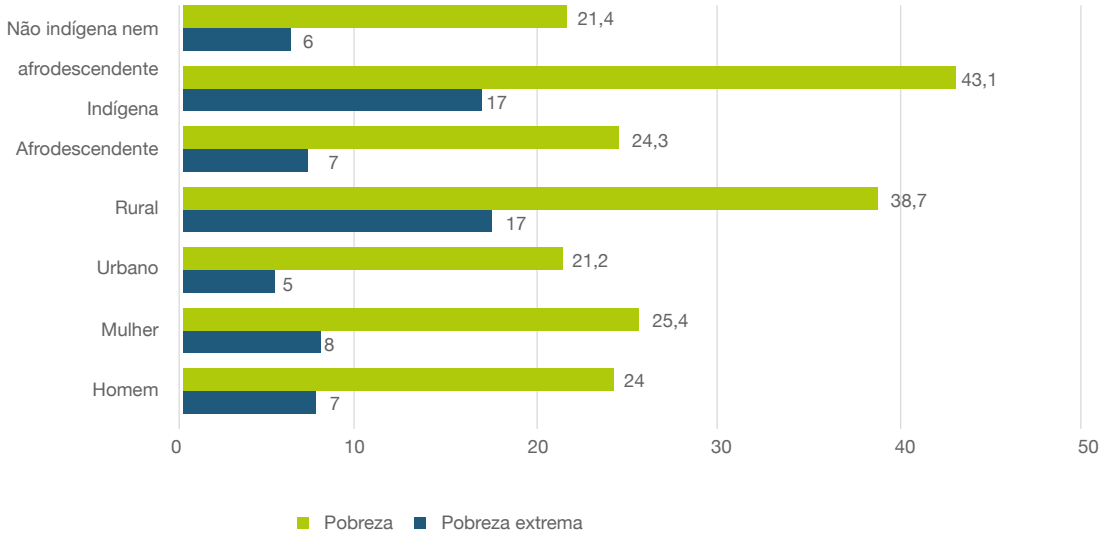
A América Latina e o Caribe se caracterizam por uma marcante heterogeneidade étnico-racial. Da população total, 23 % se autoidentificam como brancos, 43 % como mestiços, 16 % como negros, 7 % como indígenas e 12 % como pertencentes a outro grupo étnico ou racial (Albina et al., 2024). Os grupos indígenas e afrodescendentes enfrentam taxas de pobreza consideravelmente mais altas: 43 % dos indígenas e 24 % dos afrodescendentes vivem em situação de pobreza, superando os 21 % do restante da população.

**Gráfico 3.1**
**Pobreza por idade, região, origem étnica e gênero**

**A. Evolução da pobreza por grupo etário, 2000-2022**




**B. Pobreza e pobreza extrema por região, origem étnica e gênero, 2022**




**Nota:** O painel A do gráfico mostra a evolução do percentual da população total cuja renda média per capita está abaixo da linha da pobreza na América Latina, desagregada por faixa etária. O painel B apresenta a taxa de pobreza para diferentes subgrupos populacionais na América Latina. A renda é calculada no nível do domicílio, considerando a soma dos salários, rendimentos por trabalho autônomo, rendas de ativos, transferências e subsídios recebidos por todos os membros do domicílio, além do aluguel imputado em domicílios que possuem a casa própria. As linhas de pobreza são estimadas periodicamente pela CEPAL e ajustadas de acordo com a inflação e as especificidades de cada país e região. A média regional para a América Latina é ponderada, utilizando as projeções populacionais mais recentes para ajustar a população total da pesquisa. Em alguns casos, os dados de cada país não correspondem ao valor observado, e sim a projeções de pobreza e pobreza extrema baseadas em modelos que completam lacunas de dados ou conectam séries não comparáveis.
**Fonte:** Elaboração própria com base em CEPALSTAT (2024).

Ao longo das últimas três décadas, além da redução da pobreza e da desigualdade, diversos indicadores sociais também apresentaram avanços, ainda que com diferentes nuances. Por exemplo, a região passou por progressos sustentados em saúde, com redução da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida ao nascer. As brechas socioeconômicas nesses indicadores, no entanto, não foram superadas (Bancalari et al., 2024). O gráfico 3.2 apresenta a variação média anual dos valores de outro conjunto de indicadores, conforme o decil de renda da população, entre 1992 e 2019[3]. Valores positivos dos indicadores refletem avanços para o respectivo decil em relação ao período base (década de 1990), com exceção do indicador de informalidade, no qual valores negativos indicam melhorias em relação ao período base.

> "Fechamos (lacunas) em muitas áreas. Por exemplo, em educação, fertilidade, número de filhos que as mulheres têm, escolaridade das mulheres e sua participação no trabalho, expectativa de vida, população na força de trabalho como percentual da população total".
> **Baseado em entrevista com Ricardo Hausmann**

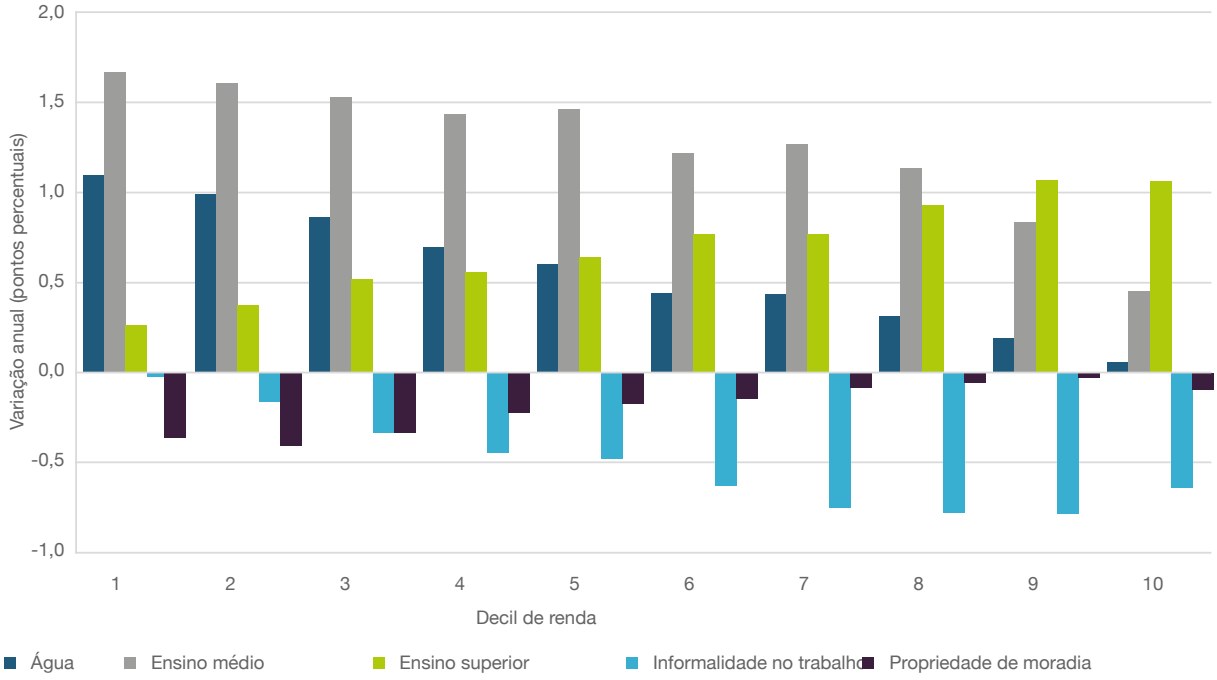
Destaca-se a expressiva melhoria geral na cobertura do ensino médio em todos os decis de renda, acompanhada pela redução das brechas entre os decis mais pobres e os mais ricos. Esses resultados são coerentes com a significativa e ampla expansão da educação básica vivenciada pelos países da região nesse período. Observa-se padrão semelhante no acesso à água no domicílio, um serviço essencial com impacto direto na saúde, embora o aumento tenha sido de menor magnitude. A cobertura da educação superior cresceu em todos os decis de renda, mas essa expansão foi particularmente acentuada nos decis mais altos. Essa assimetria é preocupante, pois evidencia a perpetuação das desigualdades, sobretudo considerando os prêmios salariais substanciais da educação superior.

Nos demais indicadores, os resultados foram menos promissores, revelando onde estão as barreiras mais resistentes ao progresso social. No campo laboral, a informalidade — que abrange trabalhadores assalariados não registrados, autônomos não profissionais e trabalhadores familiares não remunerados — diminuiu de forma geral, especialmente entre os decis superiores. Nos decis de renda mais baixos, esse fenômeno praticamente não registrou mudanças. Além de oferecerem remuneração inferior e menor estabilidade, os empregos informais geram desigualdades no acesso à proteção social, que na região ainda está, em grande medida, vinculada ao emprego formal. Por fim, a taxa de propriedade da moradia caiu entre os decis mais baixos, enquanto se manteve estável entre os mais altos. A propriedade da moradia, embora seja uma medida imperfeita por não considerar, por exemplo, aspectos de qualidade, é uma boa proxy da riqueza dos domicílios, já que, para a maior parte da população, representa o ativo mais importante de sua riqueza total (De la Mata et al., 2022).

---

3 O gráfico representa a "curva de incidência do crescimento" (CIC; em inglês, growth-incidence curves). As CICs são avaliações anônimas de mobilidade, no sentido de que o resultado de um indicador selecionado é comparado para um mesmo percentil p em dois momentos distintos, e não para o mesmo domicílio ou indivíduo (Gasparini e Bracco, 2023). O eixo vertical mostra a taxa de variação anualizada ponderada do indicador correspondente para cada percentil da distribuição de renda.

**Gráfico 3.2**
**Variação anual entre 1992 e 2019 de indicadores-chave de inclusão por decil de renda. Média dos países da América Latina**




**Nota:** O eixo vertical mostra a variação anual (em pontos percentuais) de cada indicador, conforme o decil de renda dos domicílios. As variações são calculadas comparando os valores de cada decil de renda em 1992 e 2019. As variáveis consideradas incluem: água: percentual de domicílios com acesso a uma fonte de água (água segura, conforme declarado na pesquisa) na residência ou no terreno; ensino médio: percentual de jovens em idade de cursar esse nível que o frequentam; ensino superior: percentual de jovens em idade de cursar esse nível que o frequentam; informalidade laboral: percentual de trabalhadores que são assalariados não registrados, autônomos não profissionais ou trabalhadores familiares; proprietário da moradia: percentual de domicílios proprietários tanto do terreno quanto da edificação. Os valores representam médias simples entre os países. Os países incluídos são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Os países podem variar conforme cada uma das variáveis consideradas.
**Fonte:** Gasparini e Bracco (2023), com base em dados do SEDLAC.

# Ciclo de vida e dimensões fundamentais da inclusão social

A inclusão social é um processo complexo que depende de múltiplos fatores ao longo do ciclo de vida. Esses fatores se desenvolvem de forma sequencial e interconectada, configurando um itinerário de oportunidades e desafios. A Figura 3.1 apresenta um esquema simples para refletir sobre as políticas de inclusão social, no qual o ciclo de vida é dividido em três etapas: a primeira abrange as duas primeiras décadas, nas quais a formação do capital humano é crucial; a segunda contempla a idade adulta, com oportunidades de trabalho e de acumulação de riqueza; e a terceira, a velhice, quando devem ser garantidas a proteção da renda, da saúde e dos cuidados.

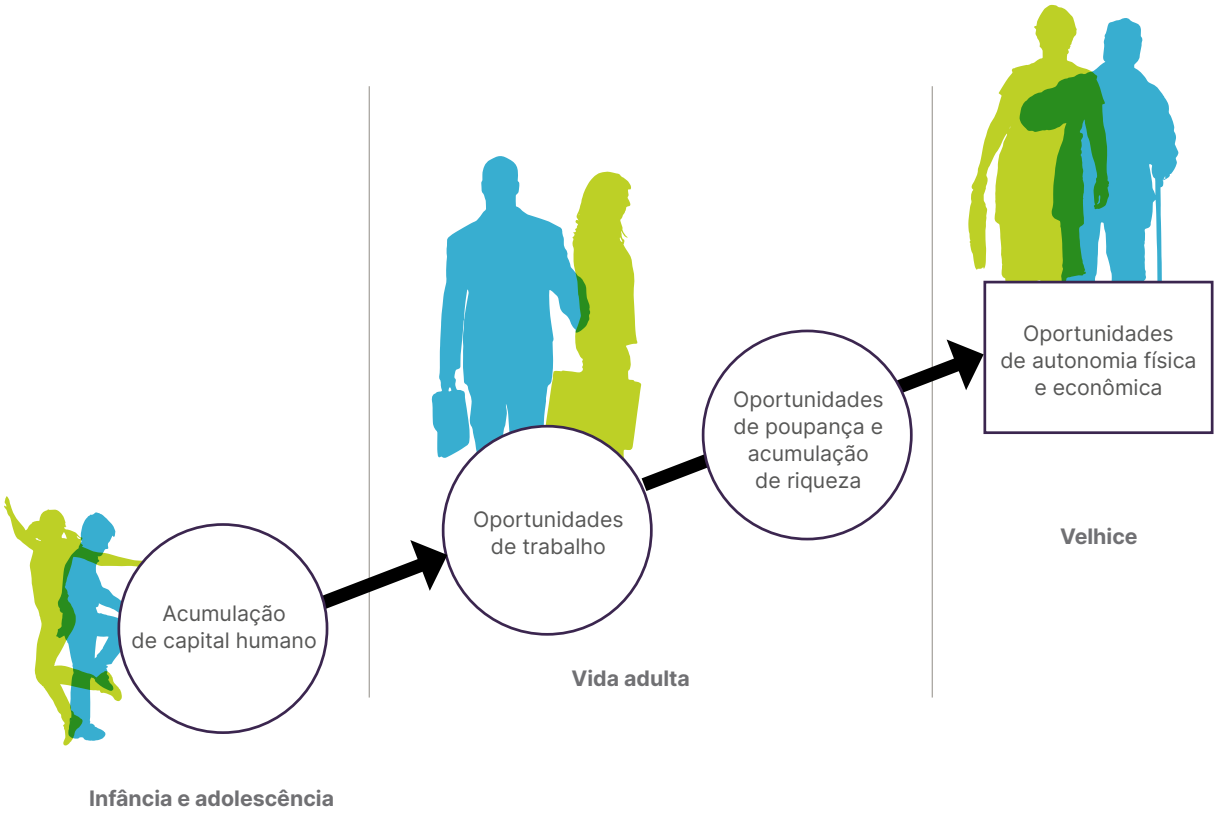
O desenvolvimento adequado do capital humano nas duas primeiras décadas de vida é essencial para uma inclusão plena. Esse desenvolvimento envolve um amplo conjunto de habilidades essenciais para a vida — da saúde física e mental às competências cognitivas e socioemocionais — que, posteriormente, possibilitam a aquisição de conhecimentos especializados. As pessoas não nascem com habilidades predeterminadas e imutáveis. As evidências demonstram, cada vez mais, que as habilidades são acumuladas ao longo de toda a vida. Essas mesmas evidências indicam, também, que algumas etapas da vida são mais determinantes do que outras. Os momentos mais cruciais se iniciam na gestação e culminam após a adolescência. É nesse período que ocorrem as transformações biológicas e sociais mais significativas e também quando se estabelecem as bases para todo o desenvolvimento posterior. Nesse processo, os investimentos das famílias, das instituições educacionais e de saúde, e do ambiente físico e social serão fundamentais para formar habilidades sólidas.

Serão essas habilidades que permitirão o acesso, na vida adulta, a oportunidades de trabalho de qualidade, distantes da informalidade e do autoemprego de baixa produtividade. Atualmente, acessar empregos formais na região é sinônimo de melhores condições de proteção social, salários mais altos e maiores oportunidades de desenvolvimento profissional. As políticas públicas voltadas aos grupos mais vulneráveis para facilitar sua transição à formalidade, assim como para amortecer os choques negativos no mercado de trabalho, são fundamentais em uma agenda que pretenda derrubar as barreiras mais profundas da exclusão social.

As oportunidades de trabalho também determinam a capacidade de poupança e de acumulação de riqueza, sendo o acesso ao crédito e ao conhecimento financeiro adequado elementos-chave nesse processo. Pessoas com acesso a essas oportunidades podem melhorar sua qualidade de vida e garantir um futuro mais estável. Um acesso equitativo a recursos financeiros é essencial para reduzir a vulnerabilidade e fomentar investimentos em educação, saúde e moradia.

A velhice apresenta desafios em termos de inclusão, sendo crucial garantir a proteção da renda, da saúde e dos cuidados. Oportunidades equitativas ao longo do ciclo de vida tornam-se particularmente relevantes nessa fase, já que muitas pessoas dependem dos recursos acumulados em etapas anteriores para enfrentar esse momento. Ao mesmo tempo, os mecanismos de seguridade oferecidos pelos sistemas de proteção social são essenciais para assegurar uma trajetória de vida na velhice que não seja interrompida por choques de saúde, perda de renda associada à saída do mercado de trabalho e outras vulnerabilidades.

**Figura 3.1**
**Oportunidades-chave ao longo do ciclo de vida para promover a inclusão social**




O círculo virtuoso entre formação de capital humano, emprego, poupança, acumulação de ativos e proteção na velhice não se limita a uma única geração: os avanços de um indivíduo repercutem nas oportunidades que seus filhos terão. Essa perspectiva reforça a necessidade de políticas integrais que reconheçam seus potenciais impactos intergeracionais e acrescenta um incentivo adicional à adoção de políticas redistributivas. Por exemplo, transferências monetárias a adultos ou pessoas idosas podem gerar efeitos positivos sobre as crianças, na medida em que tais recursos sejam destinados à formação de seu capital humano.

A razão pela qual grande parte da população não acumula capital humano, não acessa empregos de qualidade, não poupa nem conta com proteção na velhice está no expressivo número de barreiras existentes. Identificá-las é fundamental no desenho e na focalização de políticas públicas voltadas à inclusão. Entre elas, destaca-se uma barreira central enfrentada pela maioria das famílias da região: a restrição financeira para realizar investimentos com retorno positivo. As famílias pobres não dispõem de recursos suficientes para garantir alimentação adequada, arcar com despesas em saúde, educação e cuidados, ou ter acesso a uma moradia digna em ambientes que favoreçam o desenvolvimento de seus filhos. As decisões relacionadas à educação e à moradia, tomadas sob limitações financeiras, impactam diretamente a qualidade da educação e do entorno — tanto físico quanto social — em que crianças e jovens se desenvolvem.

Essas dificuldades se agravam quando os serviços públicos básicos são deficientes ou inacessíveis. Além disso, são intensificadas pelo acesso restrito ao crédito, que não está disponível como ferramenta para viabilizar investimentos mais robustos, como a moradia, ou para lidar com choques negativos de renda. Essa vulnerabilidade se intensifica diante dos riscos de saúde, econômicos, tecnológicos ou ambientais que surgem ao longo da vida, os quais impactam de forma desigual segundo o nível socioeconômico.

A capacidade das famílias de se protegerem por meio de mecanismos de seguridade, tanto privados quanto públicos, é essencial para garantir trajetórias estáveis, amortecer eventos adversos e evitar a perda de poupança ou ativos. As mais pobres da região enfrentam uma cobertura de seguridade limitada, já que o tipo e a qualidade da proteção oferecida pelos sistemas de proteção social dependem, em grande medida, da condição dos trabalhadores no mercado de trabalho. A ausência de seguridade é crítica para a formação de capital humano, especialmente em momentos-chave como o período pré-natal e os primeiros anos de vida, nos quais a falta de investimento pode gerar efeitos irreversíveis. Além disso, os domicílios mais vulneráveis estão mais expostos a todo tipo de imprevisto que compromete sua renda, seus empregos e a capacidade de acumular riqueza.

> “As regulamentações em matéria de seguridade social vêm da Europa do século XIX, de um modelo em que a proteção social está associada à relação entre empresa e trabalhador (...) os Estados da região tratam uma mesma pessoa de forma assimétrica, conforme o tipo de contrato de trabalho que possui. (...) se queremos inclusão social, precisamos repensar profundamente como estruturamos a proteção social na região. Devemos parar de seguir pela mesma via de simplesmente somar mais e mais programas e mais e mais gastos, sem qualquer lógica ou coerência no que está sendo feito”.
>
> **Baseado em entrevista com Santiago Levy**

Há um outro conjunto amplo de barreiras não financeiras que dificultam a inclusão e que, com frequência, atuam por meio de mecanismos mais sutis. Tais barreiras são igualmente relevantes e envolvem aspectos como ausência de conhecimento e informação, normas sociais, discriminação e restrições espaciais, entre outros. Superá-las requer políticas que ampliem o acesso à informação para melhorar a tomada de decisões em etapas específicas do ciclo de vida (como informações que apoiem a parentalidade ou sobre os retornos salariais associados a diplomas universitários para orientar melhor as decisões de estudantes), ou ainda políticas mais abrangentes que transformem normas culturais estruturais, a fim de reduzir as brechas de gênero e étnico-raciais. As barreiras espaciais, por sua vez, exigem políticas adaptadas ao contexto, como a aproximação de serviços essenciais aos domicílios vulneráveis ou a melhoria da mobilidade para facilitar o acesso às oportunidades.

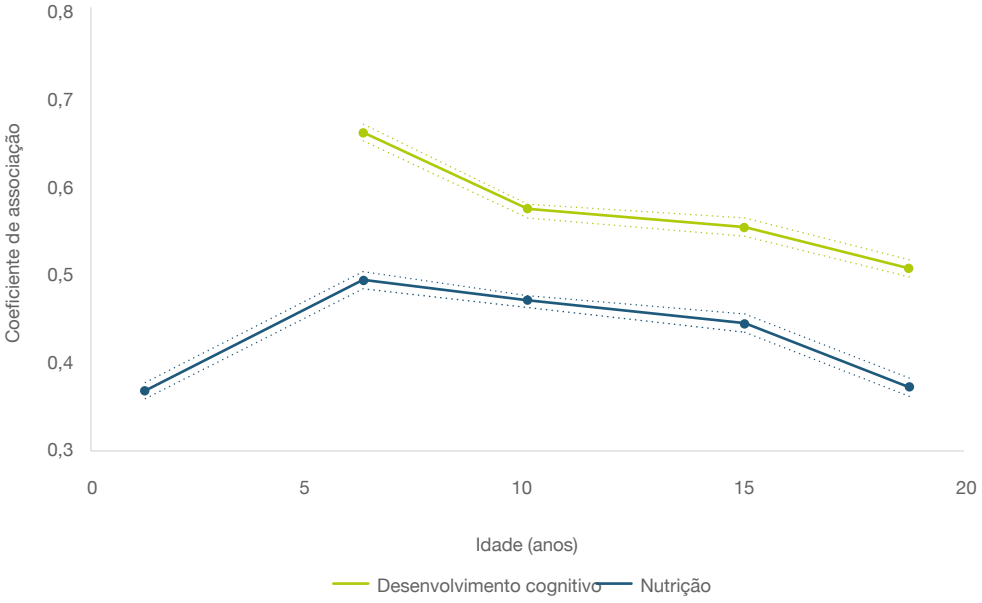
# Políticas para as primeiras décadas de vida

A formação equitativa de capital humano é um pilar central para a construção de sociedades mais inclusivas e prósperas. As lacunas socioeconômicas no desenvolvimento de habilidades têm início nos primeiros momentos da vida e persistem ao longo da infância e da adolescência (Berniell et al., 2016; De la Mata et al., 2022). O gráfico 3.3 apresenta a associação entre o nível socioeconômico do domicílio no momento do nascimento e dois indicadores-chave do desenvolvimento infantil — nutrição e desempenho cognitivo — avaliados no mesmo grupo de crianças no Peru em diferentes etapas da infância e da adolescência. Valores mais altos indicam uma associação mais forte entre a riqueza do domicílio e o índice de desenvolvimento. Os dados revelam que as disparidades socioeconômicas em habilidades se manifestam muito antes de as crianças ingressarem na educação formal[4] e permanecem praticamente inalteradas até os 15 anos, quando ocorre a última medição[5].

4 Padrões semelhantes são observados em estudos longitudinais realizados no Chile, Colômbia, México e Uruguai (Attanasio et al., 2024).

5 A queda nos valores dos indicadores entre os 5 e os 15 anos pode ser interpretada como um efeito igualador da educação, embora de magnitude bastante limitada.

**Gráfico 3.3**
**Associação entre a riqueza domiciliar no nascimento e medidas de desenvolvimento infantil nas duas primeiras décadas de vida (Peru)**




**Nota:** O gráfico mostra a correlação entre a posição do domicílio na distribuição de riqueza e a posição da criança na distribuição dos indicadores de nutrição e desenvolvimento cognitivo, respectivamente. A correlação é estimada como o coeficiente de uma regressão, em que a variável independente é o percentil de riqueza dos pais no momento do nascimento da criança, e a variável dependente é o percentil do indicador de desenvolvimento infantil. As estimativas são realizadas com base na mesma amostra de crianças à medida que envelhecem, o que é viabilizado pela natureza longitudinal dos dados. As linhas tracejadas representam os intervalos de confiança das estimativas pontuais (95 %). O índice de riqueza do domicílio é construído pelo estudo *Niños del Milenio* a partir de três dimensões (qualidade da moradia, acesso a serviços e posse de bens duráveis). O índice de nutrição é calculado com base na altura por idade da criança (Z-score) e indica a posição da altura de uma criança em relação à distribuição de alturas para crianças da mesma idade. O índice de desenvolvimento cognitivo é derivado da pontuação no Teste de Vocabulário por Imagens Peabody (TVIP) e mede o desempenho cognitivo das crianças em termos de vocabulário receptivo (ou seja, avalia o grau de associação entre as palavras mencionadas pelo avaliador e as imagens disponíveis nas fichas de avaliação).
**Fonte:** De la Mata et al. (2022) com base nas rodadas 1 a 5 do estudo *Niños del Milenio*.

O RED 2016 (Berniell et al., 2016) discute diversas razões que justificam a intervenção estatal na promoção do desenvolvimento de crianças e adolescentes. As políticas voltadas às primeiras etapas da vida devem se concentrar na melhoria das condições de acumulação de capital humano, mitigando as principais barreiras enfrentadas pelas famílias que, como já apontado, são essencialmente financeiras, de tempo, relacionadas à ausência de seguridade frente a eventos de saúde e à falta de conhecimento e informação[6]. Uma abordagem integral deve considerar

6 O RED 2016 (Berniell et al., 2016, p. 201) discute diversas razões que justificam a intervenção estatal na promoção do desenvolvimento de crianças e adolescentes.

a diversidade dos contextos socioeconômicos, étnicos e geográficos da região, abrangendo as múltiplas fases do desenvolvimento infantil — da primeira infância ao ensino superior. Esse conjunto de políticas pode gerar retornos sociais significativos e ser custo-efetivo, como demonstrado em países em desenvolvimento (Deming, 2022; Hendren e Sprung-Keyser, 2020). A seguir, são descritas algumas das estratégias mais promissoras para reduzir essas brechas em três grandes etapas da infância e juventude: os primeiros seis anos de vida, o período da educação básica primária e secundária, e o período da educação pós-secundária.

> "O financiamento da primeira infância é o melhor investimento que qualquer governo pode fazer. (...) se você investe em crianças pequenas, as brechas entre os mais e os menos vulneráveis não chegam a se formar (...) existe um amplo consenso social em torno da primeira infância, algo que não ocorreu com a educação primária e secundária nos países da América Latina (...) Os países latino-americanos atuam em conjunto na formulação de políticas e no intercâmbio de boas práticas relacionadas à implementação de programas voltados à primeira infância".
>
> **Baseado em entrevista com Raquel Bernal**

## Melhorar as condições para a formação de capital humano na infância e adolescência

O desenvolvimento adequado do capital humano tem início nos primeiros anos de vida e impacta diretamente o bem-estar e o êxito econômico na vida adulta. Como mostra o gráfico 3.3, as disparidades em habilidades se manifestam muito antes de as crianças entrarem na educação formal, o que evidencia a importância da intervenção nos primeiros anos de vida e no período pré-escolar. Dessa forma, evita-se que essas brechas se ampliem e se tornem mais difíceis de superar nas etapas seguintes. Por isso, as taxas de retorno social desses investimentos podem ser particularmente elevadas (Cunha e Heckman, 2007).

### Transferências condicionadas de renda

Um primeiro conjunto de políticas para mitigar as restrições financeiras inclui subsídios, transferências ou a provisão de bens e serviços voltados ao desenvolvimento infantil. Dentro desse conjunto de instrumentos, destaca-se o papel das transferências monetárias condicionadas nos países da região, com programas atualmente vigentes em 19 países, que, na última década, cobriram 20 % da população da América Latina e do Caribe[7]. Esses programas têm um duplo objetivo: aliviar imediatamente a pobreza por meio de transferências para

7 Esses dados provêm da Base de Dados de Programas de Proteção Social Não Contributiva na América Latina e no Caribe da CEPAL, Programas de Transferências Condicionadas [on-line] http://dds.cepal.org/bdptc/

famílias vulneráveis e fomentar o capital humano por meio de condicionalidades em áreas como escolarização, atenção médica e nutrição (Cecchini e Atuesta, 2017). Dessa forma, afeta-se um dos principais canais de reprodução intergeracional da desigualdade e, potencialmente, reduz-se a necessidade de assistência estatal no futuro. As evidências comprovam sua eficácia na melhora dos indicadores de educação e saúde infantil, tanto no curto quanto no longo prazo (ver Quadro 3.1).

**Quadro 3.1**
**Eficácia das transferências condicionadas de renda**

Os programas de transferência condicionada de renda representam um exemplo claro de inovação em política social na ALyC. A região tem sido pioneira em sua implementação em larga escala desde a década de 1990. Desde então, esses programas tornaram-se emblemáticos em muitos países (Millán et al., 2019). Seu sucesso inspirou outros países fora da região a adotarem programas semelhantes. Atualmente, representam, em média, um gasto equivalente a 0,26 % do PIB.

Diversas avaliações de impacto respaldam o uso das condicionalidades. Baird et al. (2019), com base em uma revisão de 75 estudos sobre 35 programas, mostram que condicionalidades explícitas, monitoradas de forma eficaz e implementadas com sanções, aumentam significativamente o impacto sobre a matrícula escolar em comparação com programas sem exigências condicionais. Avaliações rigorosas no Brasil, Colômbia, Equador, México, Nicarágua, Honduras, Chile e Jamaica demonstram efeitos positivos de curto prazo sobre a educação e o acesso a serviços de saúde para as crianças beneficiárias (Fiszbein e Schady, 2009). Esses resultados indicam que esses programas não são relevantes apenas na primeira infância, mas ao longo de todo o ciclo educacional. Eles podem desempenhar um papel fundamental em fases do ciclo educacional marcadas por maior incidência de evasão escolar, como a transição para o ensino médio (De Janvry e Sadoulet, 2006).

Mais recentemente, começaram a ser estudados os efeitos de longo prazo, com resultados promissores na Nicarágua, onde crianças beneficiárias acumulam mais anos de escolaridade na vida adulta. Também se observa maior probabilidade de concluir o ensino fundamental ou médio na Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras e México (Attanasio et al., 2021; Millán et al., 2019). No entanto, os impactos sobre as trajetórias no mercado de trabalho são menos consistentes (Millán et al., 2019). Alguns estudos apontam aumentos significativos na renda do trabalho ao longo prazo, especialmente relacionados a níveis educacionais mais elevados (Barham et al., 2018, 2024 para a Nicarágua; Behrman et al., 2011; Parker e Vogl, 2023 para o México; Laguinge et al., 2024 para o Brasil). Outros estudos não identificam efeitos significativos sobre a inserção laboral dos beneficiários (Araújo et al., 2019; Baird et al., 2019; Filmer e Schady, 2014). A persistência de obstáculos enfrentados pelos beneficiários desses programas no mercado de trabalho pode estar mais associada às barreiras estruturais da região do que ao desenho dos próprios programas. Ainda assim, são necessários mais estudos sobre os efeitos de longo prazo para otimizar seu impacto.

## Promoção da saúde materno-infantil e de adolescentes

As condições de vida ao nascer são fortemente influenciadas pelo ambiente familiar e pela situação econômica dos pais, não apenas durante a gestação, mas inclusive antes da concepção. As políticas de saúde materno-infantil, que assegurem um desenvolvimento saudável desde o período gestacional, são cruciais para reduzir as brechas desde a origem. Elas incluem programas de atenção pré-natal, suplementação nutricional para gestantes e lactantes, e acompanhamento pediátrico regular nos primeiros anos de vida.

A expansão da cobertura em saúde não contributiva nas últimas décadas teve impactos significativos na redução da mortalidade infantil, na saúde dos recém-nascidos, no acesso a serviços — sobretudo entre a população materno-infantil —, na eficiência dos serviços médicos e na redução dos gastos diretos, isto é, das despesas custeadas pelas próprias famílias. Esses efeitos foram amplamente documentados em diversos países da região[8]. Como efeito colateral, programas cujos benefícios estão condicionados à ausência de cobertura por meio de sistemas contributivos tendem a desestimular moderadamente a busca por empregos no setor formal da economia (Camacho et al., 2014; Conti et al., 2018).

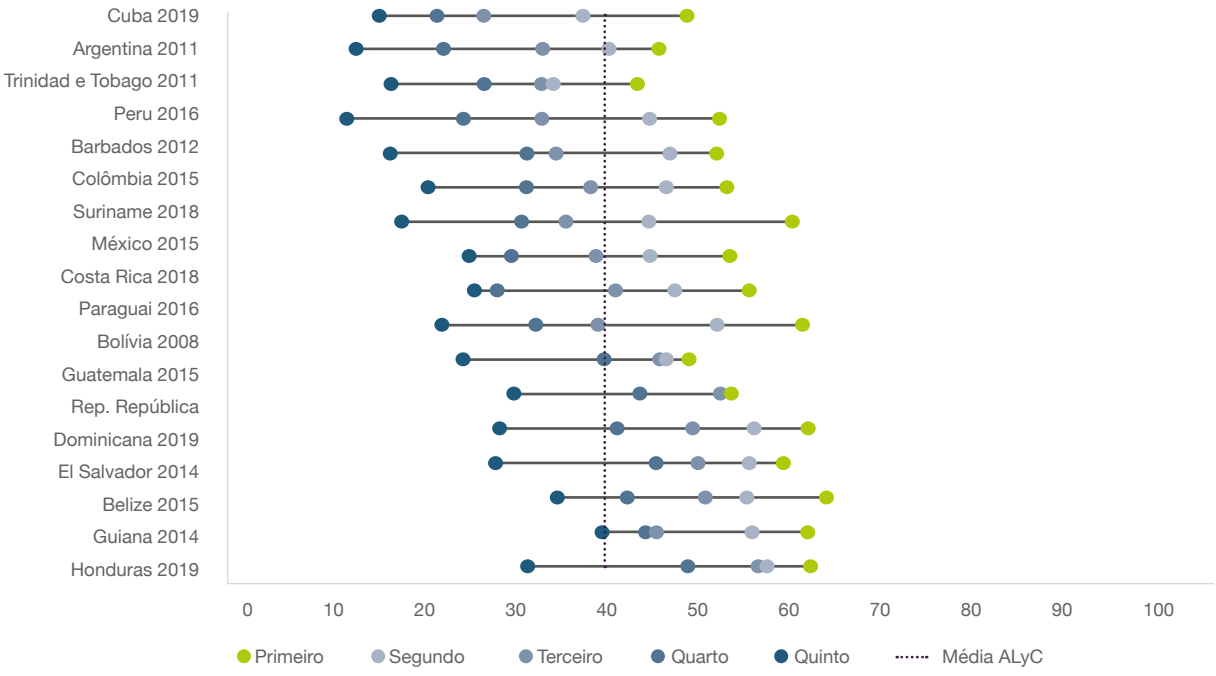
Os programas de planejamento familiar desempenham aqui um papel fundamental para garantir que os filhos nasçam em um contexto no qual os pais possam oferecer os cuidados e os investimentos necessários ao seu desenvolvimento. Na América Latina e no Caribe, segundo dados das Pesquisas de Demografia e Saúde (DHS), cerca de metade das gestações não é planejada, e as famílias mais vulneráveis enfrentam maiores barreiras ao planejamento familiar devido à falta de acesso a métodos contraceptivos e serviços de saúde reprodutiva de qualidade, além da limitada oferta de educação sexual integral nos ambientes escolares e familiares.

A gravidez na adolescência é um dos desafios mais críticos da região, a ponto de apresentar uma das taxas mais altas do mundo. A taxa de fecundidade na adolescência em 2022 indica que 52 a cada mil jovens entre 15 e 19 anos tiveram um filho, em comparação a 18 nos países da OCDE e 9 nos países de alta renda (Banco Mundial, 2024). Além disso, a gravidez na adolescência revela uma desigualdade marcante segundo o nível socioeconômico (gráfico 3.4). A perpetuação desse fenômeno entre os grupos mais vulneráveis reforça as desigualdades intergeracionais (Machado et al., 2023), uma vez que as jovens mães costumam enfrentar maiores dificuldades, como a conclusão da escolaridade, o que limita suas oportunidades no mercado de trabalho e impacta negativamente o desenvolvimento de seus filhos (De la Mata et al., 2022). Fortalecer as políticas de prevenção da gravidez na adolescência e os programas de educação sexual integral é essencial para enfrentar esse problema.

---

8 Destacam-se estudos para a Argentina (Celhay et al., 2019), Brasil (Bhalotra et al., 2019), Chile (Clarke et al., 2018), Colômbia (Camacho e Conover, 2013; Miller et al., 2009), Peru (Bernal et al., 2017) e México (Conti e Ginja, 2023).

**Gráfico 3.4**
**Porcentagem de mulheres de 25 a 49 anos que tiveram seu primeiro filho na adolescência, por quintil de riqueza domiciliar**




**Nota:** Este gráfico reproduz o gráfico 3.9.B de Bancalari et al. (2024) e mostra a porcentagem de mulheres (de 25 a 49 anos) que tiveram seu primeiro filho durante a adolescência. O quintil de riqueza refere-se ao domicílio das mulheres. A amostra é restrita a mulheres com mais de 25 anos, idade após a qual geralmente se conclui o ciclo educacional típico. A média para a América Latina e o Caribe é calculada com base nos países incluídos no gráfico.
**Fonte:** Bancalari et al. (2024) com base em Pesquisas de Demografia e Saúde (DHS) e Pesquisa de Indicadores Múltiplos (MICS).

## Intervenções precoces e acompanhamento familiar

O envolvimento das famílias é fundamental para o desenvolvimento infantil. No entanto, ele é frequentemente limitado pela falta de informação sobre a importância do desenvolvimento na infância e o papel da própria família na formação de habilidades (Bernal e Fernández, 2013). Os programas de acompanhamento familiar, como visitas domiciliares de profissionais de saúde ou assistentes sociais, podem ser altamente eficazes, pois oferecem aos pais informações essenciais sobre desenvolvimento infantil, estimulação precoce e cuidados adequados, adaptadas ao seu contexto. Em áreas com acesso limitado a centros de cuidado, essas políticas são especialmente relevantes (Attanasio et al., 2024).

O programa *Reach Up and Learn*, na Jamaica, é um exemplo inovador e referência para a região. Seus impactos positivos se mantiveram inclusive na vida adulta dos beneficiários (Gertler et al., 2014; Grantham-McGregor et al., 1991). Inspirada nesse exemplo, a Colômbia implementou esse modelo em

maior escala em uma população vulnerável, embora os efeitos iniciais não tenham se sustentado dois anos após o fim da intervenção (Andrew et al., 2018). Com base nas lições aprendidas na Colômbia, o modelo foi adaptado para ser implementado nacionalmente no Peru por meio do programa Cuna Más. Avaliações rigorosas desse programa são promissoras, demonstrando impactos positivos no desenvolvimento infantil até dois anos após a intervenção (Araujo et al., 2021).

## Oferta de serviços de cuidado e educação pré-escolar

A estimulação precoce de crianças entre 0 e 3 anos também pode ser promovida por meio da oferta de serviços de cuidado infantil. Nesse período, a educação formal ainda não é obrigatória, o que torna a oferta pública desses serviços fundamental para aliviar as restrições financeiras enfrentadas pelos domicílios vulneráveis. Dois fatores importantes para o sucesso dessas intervenções são evidenciados na literatura: a escala da intervenção e o público-alvo. Em larga escala, esses programas tendem a perder qualidade, especialmente no que diz respeito à formação dos cuidadores e ao acompanhamento próximo, aspectos críticos para gerar impactos significativos. Isso é particularmente relevante na América Latina, onde a profissionalização dos cuidadores ainda é um desafio (Andrew et al., 2016). Estudos na Bolívia, no Equador e no Peru mostram que muitos centros não atendem aos padrões mínimos de qualidade, sobretudo em áreas como desenvolvimento cognitivo e de linguagem (Berlinski e Schady, 2015). Investir na qualidade da formação docente nessa etapa pode gerar grandes retornos, como evidenciado por um estudo realizado no Equador (Araujo et al., 2016). Além disso, os impactos positivos desses programas tendem a se concentrar entre os grupos mais vulneráveis, de modo que sua expansão deve ser bem direcionada e priorizar uma focalização eficaz (Bernal e Ramírez, 2019; Hojman e Boo, 2022).

A educação pré-escolar formal é um pilar central para a formação de capital humano nos primeiros anos de vida. Expandir sua cobertura é um dos grandes desafios da região, pois, embora ela seja obrigatória em todos os países – geralmente entre 4 e 5 anos de idade –, muitos ainda estão longe de alcançar a universalização. O gráfico 3.5 mostra a taxa bruta de matrícula entre 3 e 5 anos em diversos países da região[9], com destaque para Argentina, Brasil, Equador e Uruguai por sua alta cobertura. No entanto, observa-se um acentuado gradiente socioeconômico em toda a região, com atraso evidente na taxa de frequência das crianças provenientes dos domicílios mais pobres. Essa disparidade se agravou no período pós-pandemia, especialmente em países como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Panamá e Peru, onde a taxa de matrícula das crianças dos domicílios mais vulneráveis sofreu queda expressiva, acentuando as desigualdades.

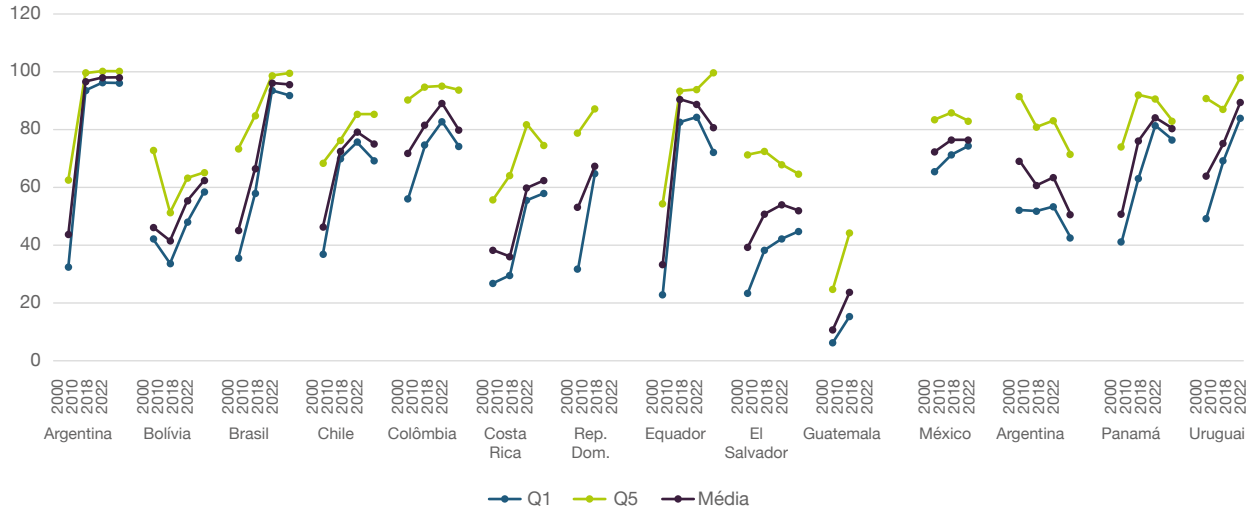
> "Ainda temos um longo caminho a percorrer, especialmente porque os orçamentos destinados ao investimento em educação infantil ainda são muito baixos".
> **Baseado em entrevista com Raquel Bernal**

9 A faixa etária específica dentro desse intervalo varia de país para país.

Expandir a oferta de educação pré-escolar pode gerar retornos sociais significativos, como evidenciam as experiências na região. As coortes afetadas pelas expansões apresentaram melhor desempenho no ensino fundamental na Argentina (Berlinski et al., 2009) e mais anos acumulados de escolaridade no Uruguai (Berlinski et al., 2008). Programas de construção de novas infraestruturas, que podem ser necessários para ampliar a oferta, envolvem custos importantes. No entanto, diante dos efeitos positivos e de longo prazo em diversas dimensões, esse tipo de programa pode ser custo-efetivo (Berniell et al., 2016).

> "O grande problema da região continua sendo a qualidade. (...) A qualidade da educação infantil tem particularidades que diferem ligeiramente da qualidade nos demais níveis educacionais. (...) Dois pontos fundamentais para garantir a qualidade da educação infantil: primeiro, que os programas tenham currículos muito específicos, bem prescritivos, com desenhos claros de resultados de aprendizagem; segundo, a formação e o desenvolvimento profissional dos docentes".
>
> **Baseado em entrevista com Raquel Bernal**

**Gráfico 3.5**
**Frequência escolar entre 3 e 5 anos* (taxa bruta de matrícula), média e por nível socioeconômico (quintil de renda domiciliar)**




**Nota:** *Na Bolívia, até 2009, a frequência escolar é registrada apenas para crianças de 5 anos; a partir de 2010, para crianças de 4 a 5 anos. No Brasil, a PNAD pergunta sobre crianças de 3 a 5 anos até 2015, enquanto a pesquisa contínua, desde 2012, foca em crianças de 5 anos. Na Costa Rica, até 2005, a pergunta abrange crianças de 3 a 5 anos; posteriormente, apenas crianças de 5 anos. Em El Salvador, a referência é a crianças de 4 a 5 anos. No Panamá, até 2010, os dados referem-se a crianças de 5 anos, e a partir de então, incluem também as de 4 anos. A Argentina passou a cobrir 31 cidades em 2006, ante 28 anteriormente.
**Fonte:** Elaboração própria com base em SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

Além de aliviar a carga econômica das famílias, a ampliação da oferta educacional entre 0 e 5 anos permite que os pais – sobretudo as mães, que assumem a maior parte dos cuidados – participem do mercado de trabalho sem comprometer o cuidado dos filhos (Berlinski et al., 2011; Berlinski e Galiani, 2007; Morrissey, 2017). O tempo de qualidade compartilhado entre pais e filhos é essencial para o desenvolvimento na primeira infância. Esse tipo de política, junto com outras relacionadas ao mercado de trabalho formal (como licenças maternidade/paternidade, licenças por doença dos filhos e a possibilidade de teletrabalho), exerce papel fundamental na conciliação entre trabalho e cuidado, garantindo que os pais disponham de tempo suficiente para investir nos filhos. Devido à elevada informalidade laboral presente entre os grupos mais vulneráveis, as políticas de oferta de cuidados e de educação pré-escolar têm grande potencial para aliviar a restrição de tempo nesses domicílios.

## Provisão de serviços básicos na moradia e no entorno

É fundamental garantir que os domicílios tenham acesso a serviços públicos essenciais, como água potável, saneamento, fontes de energia de qualidade e espaços recreativos. Essas condições mínimas proporcionam às famílias um ambiente saudável para o desenvolvimento de seus filhos. Os avanços na redução da mortalidade infantil e da desnutrição crônica nas últimas décadas foram impulsionados, em grande medida, pelos investimentos estatais em infraestrutura (Berlinski e Schady, 2015). A provisão de água potável, em particular, demonstrou ser decisiva para reduzir a mortalidade e melhorar a saúde infantil (Waddington e Snilstveit, 2009; Wolf et al., 2018).

No entanto, as condições de acesso a serviços básicos na região continuam preocupantes. Quase um em cada quatro latino-americanos e caribenhos vive em assentamentos informais que, por sua condição, apresentam baixos níveis de cobertura de serviços básicos domiciliares, como água, saneamento e energia. Uma parcela elevada dos domicílios na região ainda não tem acesso à eletricidade, especialmente nas zonas rurais. É muito comum, entre os domicílios mais pobres, o uso de energias poluentes para cozinhar e aquecer as residências, como lenha e querosene, que têm efeitos negativos significativos sobre a saúde (Álvarez et al., 2024).

Uma infraestrutura pública adequada também contribui para aumentar a resiliência dos domicílios frente a impactos climáticos. Mas a qualidade do espaço físico influencia igualmente a forma como se dão as interações entre as pessoas. Essas características do entorno são relevantes não apenas na primeira infância, mas também na adolescência, outra fase crítica na formação de habilidades. A capacidade de indivíduos e domicílios para modificar o ambiente onde vivem é limitada, o que reforça o papel central do Estado (Berniell et al., 2016).

## Ampliar a qualidade e a relevância na educação básica

A América Latina e o Caribe avançaram significativamente na cobertura da educação básica. O ensino fundamental foi universalizado em grande parte da região, e a cobertura do ensino médio cresceu de forma considerável (gráfico 3.6.A). Melhorar as taxas de conclusão do ensino médio continua sendo um desafio pendente. Mas, além da cobertura, um dos problemas mais críticos que surgiram é a qualidade e a pertinência dos currículos em relação às habilidades demandadas pelos mercados de trabalho.

Os estudantes da América Latina e do Caribe não estão atingindo níveis básicos em áreas-chave como linguagem e matemática. As avaliações padronizadas do PISA revelam desempenho insatisfatório em todos os países da região, agravado por uma acentuada defasagem socioeconômica (gráfico 3.6.B), resultante tanto do ambiente familiar quanto da qualidade da educação. A segregação escolar na América Latina e no Caribe com base em características socioeconômicas é extremamente elevada, como documentado no RED 2022 (De la Mata et al., 2022). Essa segregação é evidente na divisão entre educação pública e privada, o que gera disparidades na qualidade e limita a interação entre grupos de contextos socioeconômicos distintos, perpetuando as desigualdades e reduzindo a coesão social.

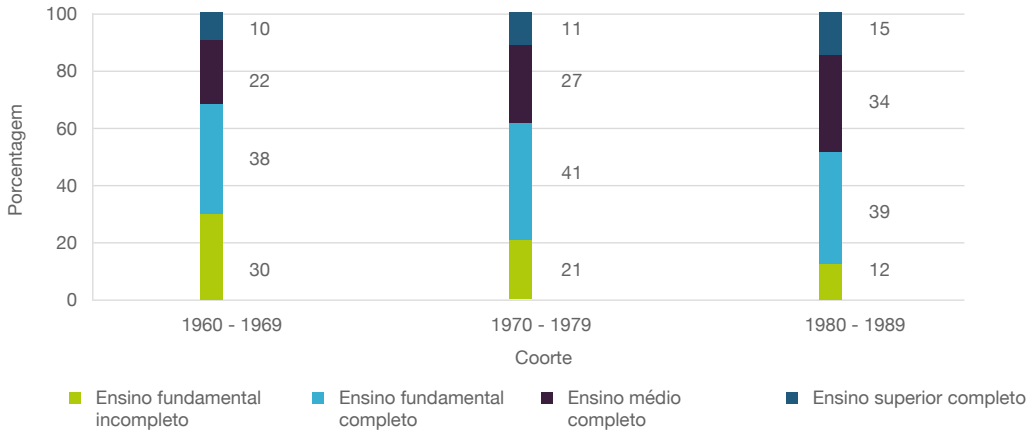
Para enfrentar esses desafios, é fundamental implementar políticas destinadas a melhorar a qualidade dos professores por meio de programas de formação contínua e maiores incentivos, especialmente no setor público, onde se concentram os estudantes mais vulneráveis. O aprimoramento da formação docente pode ser reforçado por diversas estratégias promissoras, como o foco em áreas fundamentais (matemática e compreensão leitora), a implementação de tutorias em grupos pequenos e o uso de tecnologias para o aprendizado adaptativo, o que permite ensinar no nível do estudante e não apenas no nível do currículo (Berniell et al., 2021).

Também é necessário investir na infraestrutura escolar, particularmente nas zonas mais desfavorecidas, e atualizar os currículos escolares para desenvolver tanto competências básicas quanto habilidades que respondam às demandas em constante mudança do mercado de trabalho (Quadro 3.2.). Por fim, é essencial monitorar ativamente e enfrentar a segregação escolar, promovendo uma educação inclusiva que ofereça a todos os estudantes, independentemente de sua origem socioeconômica, igualdade de oportunidades para alcançar uma educação de qualidade.

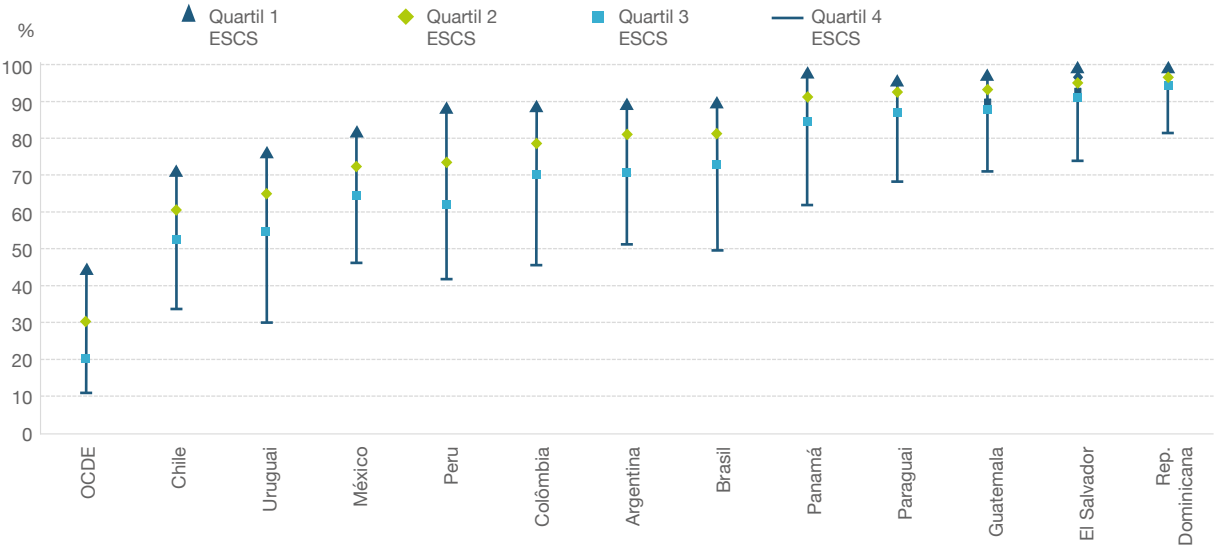
> “Todos nós vamos ter que ser alfabetizados digitalmente. (...) estou convencida de que, apesar de tanta tecnologia, da inteligência artificial e da forma como ela nos transforma, o que no futuro continuará sendo totalmente importante, e talvez até mais, são as competências transversais, porque realmente vai ser muito difícil acompanhar o ritmo de tanta tecnologia e da velocidade com que ela vai surgir. E entre essas competências duradouras, acredito que uma das mais importantes será aprender a aprender”
>
> **Baseado em entrevista com Raquel Bernal**

**Gráfico 3.6**
**Cobertura e qualidade da educação**

**A. Cobertura: Distribuição do nível educacional mais alto alcançado por latino-americanos e caribenhos nascidos entre 1960 e 1989**




**B. Qualidade: Porcentagem de estudantes que não atingem um nível mínimo de desempenho em matemática nas provas PISA 2022, por nível socioeconômico (quartil do índice de status socioeconômico ESCS).**

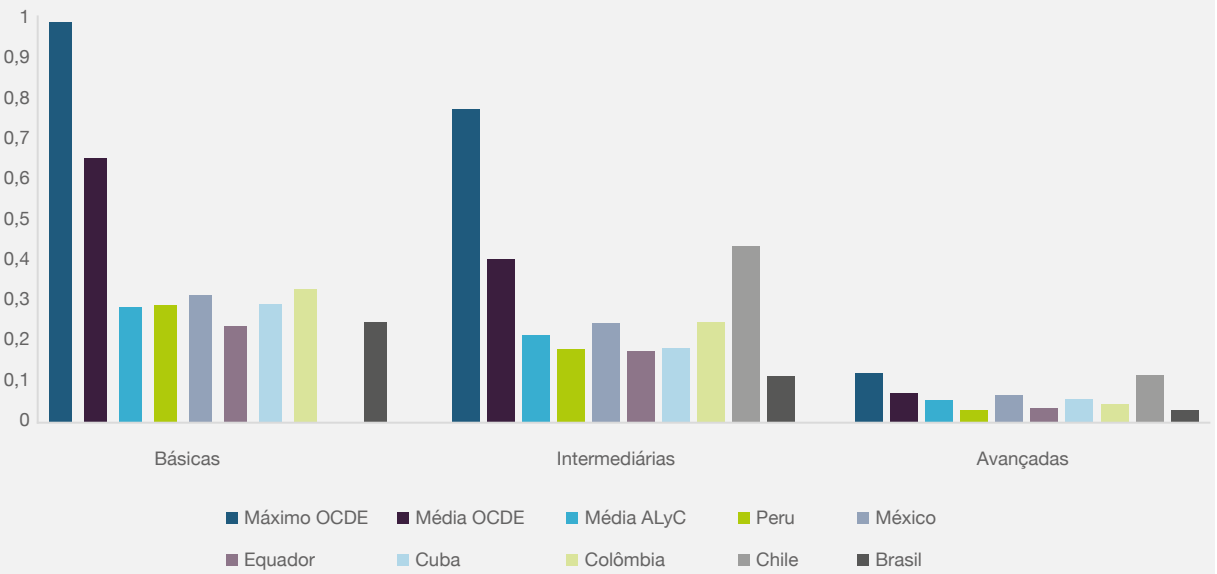



**Nota:** Painel A: O gráfico mostra a evolução da distribuição do nível educacional alcançado nos países da América Latina e do Caribe, segundo o nível mais alto de educação atingido por coortes nascidas entre 1960 e 1989. No cálculo são incluídos adultos de 25 a 70 anos no momento do censo. Os países considerados são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Média ponderada pela população. Painel B: O gráfico apresenta a porcentagem de indivíduos que têm nota maior ou igual a 2 em matemática, por riqueza (índice ESCS). O índice ESCS (Status Econômico, Social e Cultural) é derivado das respostas dos estudantes sobre bens do domicílio, escolaridade e ocupação dos pais.
**Fonte:** De la Mata et al. (2022) com base em microdados de censos disponíveis no IPUMS (2020) (painel A) e OCDE, Base de dados do PISA (2023) (painel B).

**Quadro 3.2**
**Lacunas nas habilidades digitais**

Em uma economia moderna e cada vez mais tecnologicamente avançada, as habilidades digitais assumirão um papel cada vez mais relevante. Dalio et al. (2023), ao estudar esse tema, afirmam que a competência digital consiste na capacidade de acessar, gerenciar, integrar, comunicar, avaliar e criar informações de forma segura e apropriada por meio de tecnologias digitais, visando obter um emprego, exercer um trabalho decente e empreender. Com base nessa premissa, e utilizando dados publicados pela UIT (2022), é possível classificar as habilidades digitais de acordo com diferentes níveis de complexidade.

**Figura 3.2**
**Habilidades digitais por país e por nível de complexidade**



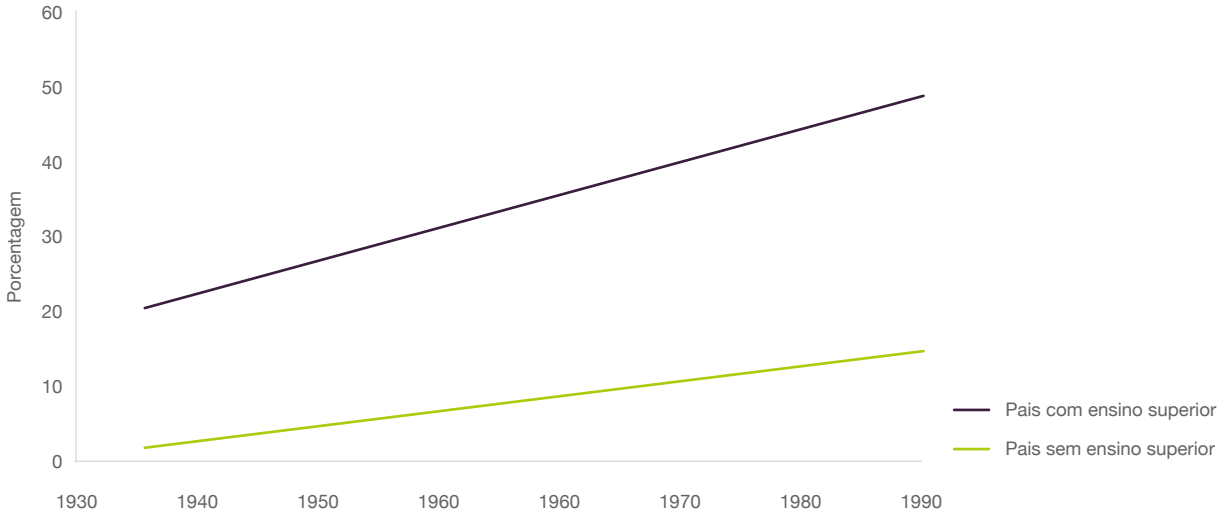

**Nota:** Não há dados disponíveis para o Chile referentes à porcentagem da população com habilidades básicas. O indicador de habilidades digitais para tarefas básicas é composto pelas seguintes competências: copiar ou mover arquivos ou pastas; utilizar ferramentas de copiar e colar para duplicar ou mover informações dentro de um documento; e enviar e-mails com arquivos anexos. As tarefas intermediárias são compostas pelas seguintes competências: usar fórmulas aritméticas básicas em planilhas eletrônicas; conectar e instalar novos dispositivos; e criar apresentações digitais utilizando softwares específicos para esse fim. As tarefas avançadas são compostas pelas seguintes competências: escrever códigos de programação utilizando linguagens especializadas; localizar, baixar, instalar e configurar softwares; e transferir arquivos entre computadores e/ou dispositivos.
**Fonte:** Dalio et al. (2023).

Observa-se uma diferença significativa entre os países da OCDE e os países da região em todos os conjuntos de habilidades analisados. Mesmo dentro da ALyC, nota-se uma grande variabilidade: O Chile apresenta os melhores resultados (superando inclusive a média dos países da OCDE), enquanto o Brasil ocupa as últimas posições em todas as categorias. Essas lacunas devem ser enfrentadas de maneira sistemática, por meio de políticas educacionais que promovam competências digitais voltadas à vida e ao trabalho em um mundo cada vez mais interconectado e tecnologicamente dinâmico. Em um primeiro momento, as maiores barreiras para o avanço da agenda de digitalização na região eram o acesso a computadores e à conectividade nas escolas. Atualmente, é igualmente necessário atualizar os currículos educacionais para integrar as competências digitais de forma transversal em todas as disciplinas, com foco no uso crítico e criativo da tecnologia. Além disso, é fundamental investir na formação continuada dos professores, oferecendo-lhes as ferramentas pedagógicas e técnicas adequadas para ensinar essas habilidades de maneira eficaz e adaptada às realidades locais.

## Ampliar o acesso de grupos vulneráveis à educação pós-secundária

Os países da região realizaram esforços significativos para expandir a oferta de ensino superior, criando novas instituições e promovendo oportunidades de financiamento por meio de bolsas de estudo — em alguns casos, incluindo gratuidade — e créditos estudantis (Ferreyra, 2017). No entanto, persistem grandes desafios para a inclusão dos grupos menos favorecidos, para os quais alcançar níveis educacionais superiores continua sendo difícil. Dados recentes do RED 2022 revelam que apenas 14 em cada 100 jovens nascidos na década de 1990, cujos pais não tiveram educação universitária, conseguem concluir o ensino superior. Entre aqueles cujos pais completaram o ensino médio ou superior, a probabilidade é três vezes maior (46 em cada 100 concluem o ensino superior), e a defasagem continua a crescer (gráfico 3.7). Embora parte dessa desigualdade possa ser explicada por uma menor acumulação de habilidades anteriores e pela não conclusão do ensino médio, existem outras barreiras significativas, como obstáculos financeiros, falta de informação, limitações na oferta educacional e diferenças nas expectativas.

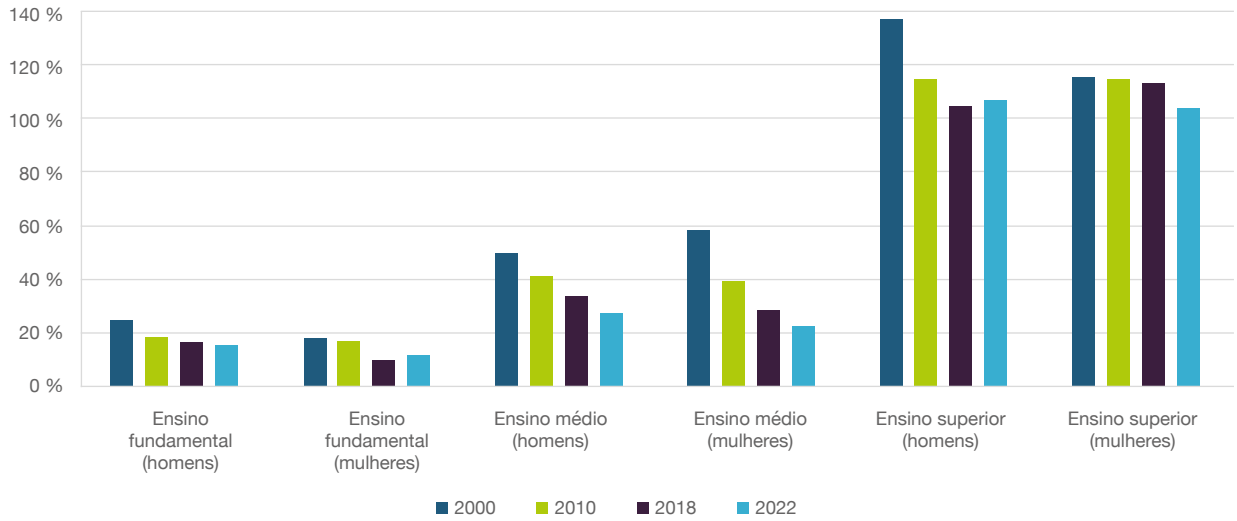
**Gráfico 3.7**
**Probabilidade de concluir o ensino universitário aos 25 anos segundo o nível educacional dos pais na América Latina e no Caribe, para coortes nascidas entre 1930 e 2000**




**Nota:** O gráfico mostra a proporção de pessoas que concluem o ensino universitário aos 25 anos, segundo o ano de nascimento e a escolaridade dos pais. As linhas refletem um ajuste linear com base em estimativas para cada país, ano de nascimento e nível educacional dos pais.
**Fonte:** De la Mata et al. (2022) com base em microdados de censos disponíveis no IPUMS (2020).

Torna-se urgente enfrentar essa disparidade quando se considera o prêmio salarial associado ao ensino superior na região. As diferenças salariais entre quem possui ensino superior e quem concluiu apenas o ensino médio são significativas. Em média, em 2022, os trabalhadores com ensino superior completo recebiam um salário horário 100 % mais alto do que os trabalhadores com apenas o ensino médio completo (gráfico 3.8). Essas diferenças são maiores do que as observadas nos países da OCDE (Fernández et al., 2024). Em economias como Brasil, Chile, Colômbia e México, esse prêmio ultrapassa 200 %. Além disso, observa-se uma redução no prêmio associado ao ensino médio em comparação com o ensino fundamental, o que sugere que alcançar apenas esse nível educacional pode não ser suficiente para garantir oportunidades de trabalho de melhor qualidade.

**Gráfico 3.8**
**Aumento percentual do salário horário ao completar cada nível educacional (em relação ao nível anterior), média regional, por gênero, ALyC**




**Nota:** O gráfico mostra os retornos marginais da conclusão de cada nível educacional (fundamental, médio e superior). Esses retornos são calculados como a diferença entre os coeficientes do nível educacional completo e incompleto em uma regressão de Mincer, na qual a variável dependente é o logaritmo do salário por hora na ocupação principal de adultos entre 25 e 55 anos. Na regressão são incluídas variáveis *dummies* com categorias educacionais, idade, idade ao quadrado e *dummies* de área e região. Média não ponderada de 13 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.
**Fonte:** SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

As políticas para ampliar o acesso à educação pós-secundária devem eliminar tanto as barreiras financeiras quanto as não financeiras. São fundamentais políticas integradas que reconheçam a interconexão dos fatores que influenciam o acesso e o sucesso no ensino superior. Além disso, dada a heterogeneidade dos sistemas educacionais e dos contextos socioeconômicos na América Latina e no Caribe, é essencial que essas intervenções sejam adaptadas às realidades locais.

Quanto à oferta, a expansão estratégica de instituições públicas e de programas de ciclo curto — como cursos tecnológicos, técnicos ou certificações — demonstrou potencial para aumentar a matrícula, especialmente em áreas geograficamente desatendidas (Ferreyra, 2017). No Uruguai, a expansão dos campi universitários elevou tanto a matrícula quanto a proporção de graduados de primeira geração (Lavy et al., 2024). Os programas de ciclo curto no ensino superior ainda são relativamente escassos na região (Ferreyra et al., 2021). Uma exceção é a Colômbia, onde aproximadamente 30 % da matrícula no ensino superior corresponde a esse tipo de programa, que demonstrou retornos positivos em termos de renda e emprego formal — especialmente para mulheres, embora com resultados negativos para homens (Ferreyra et al., 2022).

> "Outro caminho [para o acesso à educação pós-secundária] pode ser a atenção a estudantes por meio de trajetórias diferentes da profissional: técnica, tecnológica, aprendizagem flexível em ciclos curtos ou certificação de competências, para que as pessoas possam construir um perfil de competências conforme a capacidade financeira que tenham naquele momento."

> "Também é muito importante que universidades de alta qualidade estejam presentes nos territórios (...) na era digital, essas universidades de alta qualidade poderão oferecer conteúdos, desde que os países garantam conectividade de altíssima qualidade, ainda que não estejam fisicamente em todas as regiões do país."
>
> **Baseado em entrevista com Raquel Bernal**

É igualmente crucial reforçar os sistemas de garantia da qualidade, em conjunto com políticas que divulguem informações sobre o desempenho dos graduados no mercado de trabalho, conforme a instituição e o título obtido, para orientar as decisões dos estudantes. Essas políticas podem ajudar a reverter fenômenos como os documentados no Chile e na Colômbia, onde a forte expansão da educação pós-secundária nem sempre foi acompanhada de aumentos nos retornos individuais desse investimento. Uma proporção significativa de graduados pode estar enfrentando retornos negativos (González-Velosa et al., 2015). Esse problema é particularmente grave nos cursos técnicos de nível superior, que costumam ser mais acessíveis aos estudantes mais desfavorecidos.

> "A cobertura universitária foi expandida sem muito cuidado com a qualidade. E essa maior cobertura sem qualidade é muito perigosa, porque não estamos cumprindo a promessa feita a esses jovens. Depois, eles se formarão, não encontrarão emprego nem os salários que esperavam, e acredito que essa grande frustração é muito preocupante para as democracias."

> "Antes de pensar na educação e nas políticas de capital humano, os países da América Latina enfrentam um grave problema: a falta de clareza sobre os projetos produtivos de país que estamos buscando."
>
> **Baseado em entrevista com Raquel Bernal**

Quanto à demanda, as bolsas baseadas em necessidade e mérito, bem como os créditos educacionais com condições favoráveis, podem aumentar significativamente o acesso e a permanência no ensino superior. O programa *Ser Pilo Paga*, na Colômbia, é um exemplo bem-sucedido de como uma abordagem de financiamento integral pode melhorar a matrícula em universidades de alta qualidade, com efeitos positivos sobre a conclusão, a aprendizagem e a empregabilidade (Londoño-Vélez et al., 2020, 2023).

Em relação aos créditos, é essencial que os mecanismos de financiamento considerem os riscos enfrentados pelas famílias de baixa renda e a volatilidade do mercado de trabalho. É preciso garantir que os níveis de endividamento sejam sustentáveis, dadas as condições estruturais da região. Nas últimas décadas, a maioria dos países desenvolveu uma variedade de programas de crédito estudantil voltados a ajudar nas mensalidades de estudantes de baixa renda, mas, com algumas exceções, pouco se sabe sobre sua cobertura e sustentabilidade (Espinoza, 2013).

> "O financiamento é o grande desafio para o acesso e o impacto da educação superior na América Latina e no mundo. (...) O que normalmente tem funcionado em outros países é o pagamento contingente à renda, ou seja, o estudante se forma gratuitamente e começa a pagar quando já está empregado. (...) Devem ser estabelecidos fundos de financiamento para a educação superior com contribuições de todos os setores."
>
> **Baseado em entrevista com Raquel Bernal**

A literatura recente também destaca a importância de abordar barreiras não financeiras. Intervenções informativas sobre os benefícios do ensino superior, os processos de admissão e as opções de financiamento podem aumentar as aspirações e as taxas de matrícula de forma custo-efetiva (Dinkelman e Martínez, 2014).

## Reduzir disparidades regionais e étnico-raciais

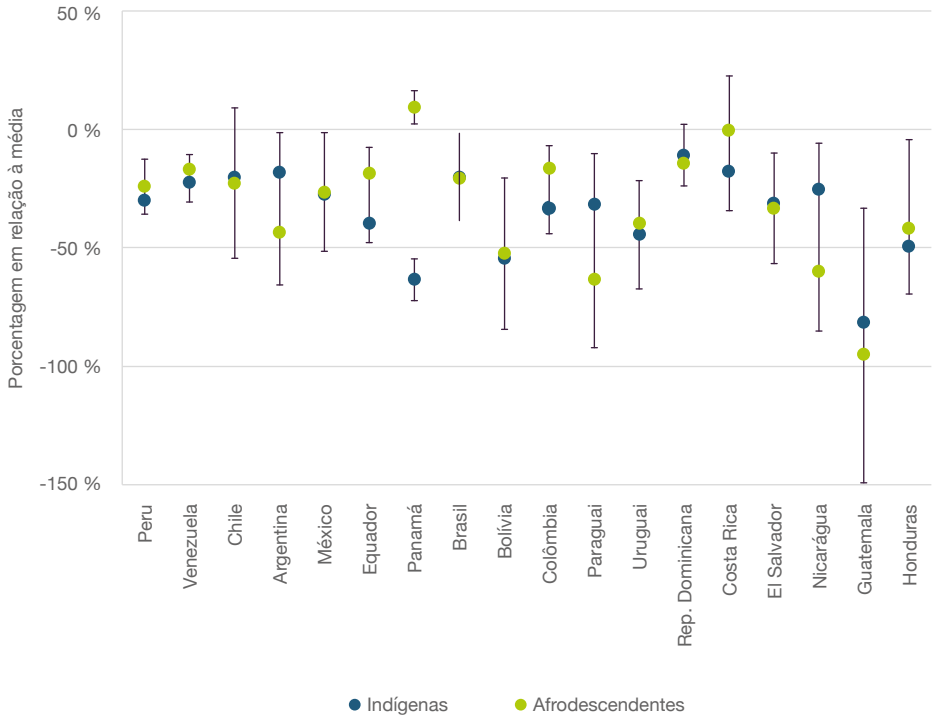
As políticas de inclusão social, especialmente aquelas voltadas à formação de capital humano, devem enfrentar as lacunas étnico-raciais que, muitas vezes, foram negligenciadas pela falta de informações que permitam identificar essas populações (Albina et al., 2024). As comunidades afrodescendentes e indígenas apresentam, sistematicamente, níveis educacionais mais baixos na maioria dos países da região (Gráfico 3.9.A). Nesses casos, políticas de ação afirmativa — como as voltadas ao acesso ao ensino superior e aos programas de apoio acadêmico e socioemocional — têm apresentado resultados promissores. No Brasil, as cotas para ingresso em universidades destinadas a estudantes de escolas públicas e a grupos étnicos sub-representados mostraram impactos positivos (Estevan et al., 2019; Oliveira et al., 2024). Apesar de eventuais desajustes iniciais devido à falta de preparo (Arcidiacono et al., 2012, 2016), os beneficiários conseguem se formar em proporções semelhantes às dos colegas não beneficiários (Oliveira et al., 2024). Por sua vez, as cotas em uma universidade de elite no Brasil geraram um aumento modesto na renda no início da carreira, mas esses efeitos se dissipam ao longo do tempo (Machado et al., 2023), o que demonstra que essas políticas precisam ser avaliadas e ajustadas para maximizar seu impacto.

A localização geográfica também é um determinante fundamental das oportunidades de formação de capital humano na região (De la Mata et al., 2022). A divisão urbano-rural é a manifestação mais evidente das disparidades regionais, com as áreas rurais enfrentando maiores desafios em termos de acesso à educação de qualidade e a serviços básicos. Mas as disparidades são amplas mesmo entre diferentes áreas urbanas dentro dos países. Por exemplo, há uma variação geográfica considerável na proporção de pessoas que concluem, pelo menos, o ensino médio (Gráfico 3.9.B). Do total dessa variação, 54 % são atribuídos a diferenças dentro dos países e 46 % a diferenças entre países (Berniell et al., 2024). Fatores como a oferta educacional limitada e as restrições enfrentadas pelas famílias para investir em educação em áreas de baixo desenvolvimento econômico explicam essa dispersão. Por isso, é imprescindível que as políticas de inclusão adotem uma abordagem territorial, reconhecendo e enfrentando as particularidades de cada região.

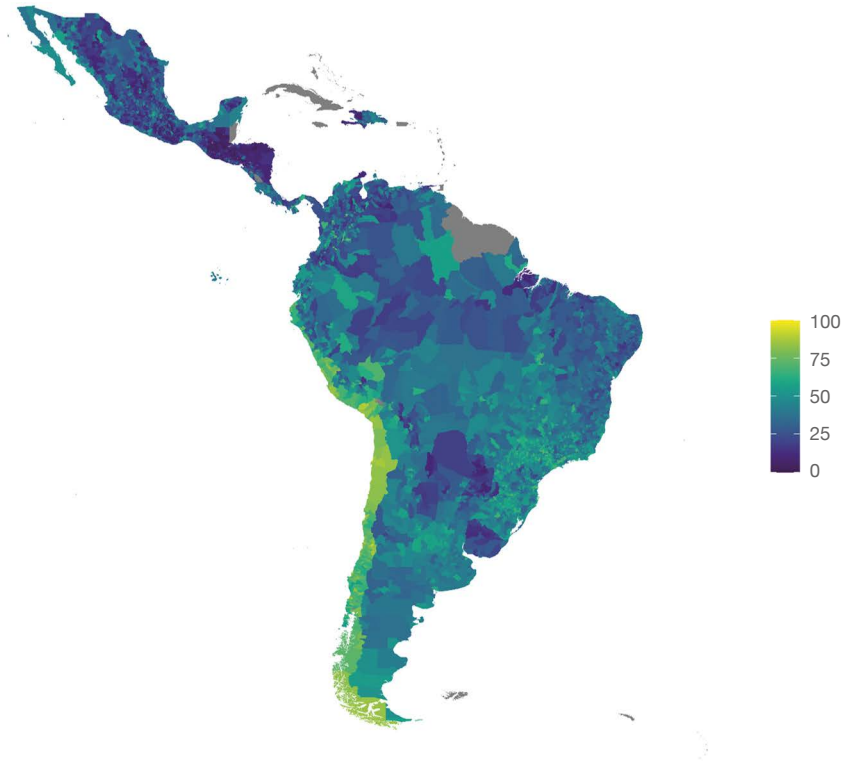
---

**Gráfico 3.9**
**Disparidades étnico-raciais e regionais**

**A. Diferenças na probabilidade de ter ensino médio completo, por país e etnia, em relação a brancos/mestiços**



**B. Percentual de indivíduos que completaram pelo menos o ensino médio em unidades geográficas subnacionais dos países da América Latina e do Caribe (pessoas nascidas entre 1980 e 1989)**




**Nota:** O gráfico mostra a diferença na proporção de afrodescendentes e indígenas que concluem o ensino médio em relação ao grupo branco ou mestiço. As diferenças estão expressas como percentual das pessoas que concluem o ensino médio na população geral. As diferenças decorrem de uma regressão em que a variável dependente é uma variável binária que indica se o indivíduo tem ensino médio completo ou mais, e a variável independente é uma variável categórica de etnia, cuja categoria omitida é "branco/mestiço". A regressão inclui controles por sexo, idade e ano da pesquisa. A amostra inclui indivíduos entre 25 e 60 anos, e cobre os anos de 2007 a 2020.
**Fonte:** Albina, et al. (2024) com base no Latinobarómetro Años (painel A) e Berniell et al. (2024) com base em microdados censitários disponíveis no IPUMS (2020) (painel B).

# Políticas para a vida adulta

A inserção no mercado de trabalho e a acumulação de ativos desempenham um papel determinante no bem-estar das pessoas e de suas famílias ao longo da vida adulta. No entanto, a persistência de barreiras estruturais, como a informalidade laboral, as dificuldades de acesso ao crédito, a desigualdade de gênero, a discriminação étnico-racial e as disparidades regionais, restringem as oportunidades de empregos de qualidade e o acesso a mecanismos de proteção social. Somadas às desigualdades na formação de capital humano, o impacto de todas essas barreiras sobre a renda do trabalho — principal fonte

de renda dos latino-americanos e caribenhos — é significativo[10]. Ainda que as políticas de transferência de renda para grupos focalizados sejam importantes para aliviar a pobreza, elas não são suficientes para reverter os problemas mais profundos que perpetuam a exclusão. Esta seção se dedica a abordar essas questões estruturais, propondo políticas que promovam uma inserção laboral mais equitativa e um acesso ampliado a oportunidades econômicas.

> "As famílias em situação de pobreza, especialmente as que vivem em pobreza extrema, precisam do apoio do Estado, não apenas oferecendo proteção contra riscos, mas também algum tipo de transferência de renda. E, nesse aspecto, a região foi pioneira ao desenhar programas de transferência de renda, mas isso é apenas uma parte da proteção social."
>
> **Baseado em entrevista com Santiago Levy**

## Ampliar o acesso a empregos de qualidade para grupos vulneráveis

O acesso limitado a empregos formais, conforme documentado nos capítulos anteriores deste relatório, é um dos problemas estruturais que condicionam a inclusão social. O trabalho informal é caracterizado por baixos salários, alta instabilidade, baixa produtividade e perspectivas limitadas de crescimento profissional. A segmentação do mercado de trabalho aprofunda, ainda, as desigualdades no acesso a mecanismos de proteção social, que na região estão majoritariamente atrelados ao emprego formal (Álvarez et al., 2020). Diante das dificuldades impostas pelos mercados de trabalho, as conexões sociais, especialmente as familiares, desempenham um papel crucial como mecanismo para conseguir um emprego. No entanto, essa dependência acaba se tornando, com o tempo, uma fonte adicional de desigualdades no acesso a oportunidades de trabalho: famílias de maior status socioeconômico contam com melhores recomendações e redes de contatos do que aquelas em situação mais vulnerável (De la Mata et al., 2022).

Como diretrizes gerais, as políticas para reduzir as desigualdades no acesso a empregos de qualidade para grupos vulneráveis devem atuar em três frentes: primeiro, buscar a equiparação do potencial produtivo dos trabalhadores, reduzindo as lacunas pré-existentes resultantes do histórico de formação de capital humano e das mudanças nas demandas do mercado de trabalho; segundo, tornar mais equitativa a forma como o mercado trata pessoas com potencial produtivo similar, mas com características distintas, como gênero ou etnia; e terceiro, apoiar os grupos desfavorecidos a tomar decisões mais bem informadas sobre sua trajetória profissional.

Ainda que as diferenças no capital humano se formem em etapas anteriores, há oportunidades de formação ao longo da vida laboral (Berniell et al., 2016).

---

10 A renda do trabalho representa aproximadamente 80 % da renda total das famílias.

As políticas de capacitação e qualificação profissional – que incluem cursos presenciais, aprendizado no trabalho por meio de estágios, ou ambos – têm demonstrado efeitos positivos na região, especialmente entre jovens e mulheres (Escudero et al., 2019). Embora antes houvesse uma visão cética em relação a essas políticas nos países em desenvolvimento (McKenzie, 2017), estudos recentes comprovaram sua eficácia (Carranza e McKenzie, 2024). Exemplos bem-sucedidos incluem o programa Jovens em Ação, na Colômbia (Attanasio et al., 2017; Ibarrarán et al., 2019), o Programa Primer Paso, na Argentina (Berniell e De la Mata, 2017), o Projoven, no Peru (Ñopo et al., 2007), e o Yo Estudio y Trabajo, no Uruguai (Le Barbanchon et al., 2023).

> "Precisamos superar a ideia de que toda a formação de capital humano ocorre exclusivamente nas instituições educacionais. Há um espaço imenso para a formação de capital humano dentro das empresas (...). E essa dimensão da formação, na minha opinião, tem sido altamente subestimada."
>
> "Na região, já temos milhões de trabalhadores com 30 anos ou mais, que permanecerão no mercado pelos próximos 30 anos. Não podemos desperdiçar esse capital humano – e aí temos uma grande oportunidade de avanço."
>
> **Baseado em entrevista com Santiago Levy**

Além disso, diante da transformação da demanda por trabalho impulsionada pelas mudanças tecnológicas e pela transição energética, é essencial adaptar as políticas de formação para fortalecer as competências dos trabalhadores mais vulneráveis. Os avanços tecnológicos podem levar à substituição de trabalhadores por máquinas ou à digitalização de tarefas rotineiras (manuais e cognitivas simples) em determinados empregos; também podem aumentar a produtividade em tarefas não rotineiras e expandir as oportunidades em novas funções (Álvarez et al., 2020). Por outro lado, espera-se que a transição energética tenha impacto nos níveis de emprego e no perfil das habilidades requeridas (Álvarez et al., 2024). Nesse contexto, é necessário que políticas públicas monitorem essas transformações e ofereçam requalificação aos trabalhadores afetados, garantindo sua transição para novas oportunidades de trabalho.

Segundo dados da Pesquisa CAF 2019 (CAF, 2020), quase metade dos trabalhadores nas cidades da América Latina está concentrada em ocupações com alto teor de tarefas rotineiras (47 %, em média, nas principais cidades da região, frente a 41 % nos Estados Unidos). A análise por características sociodemográficas indica que os trabalhadores com menor nível de escolaridade, origem familiar de classe média e os jovens podem ser os mais afetados pela automação. Brambilla et al. (2023) documentam o efeito da incorporação de robôs nos mercados de trabalho da Argentina, Brasil e México, os principais usuários na América Latina. Os robôs substituem principalmente empregos assalariados formais, afetando em maior grau trabalhadores jovens e semiqualificados. Isso leva os trabalhadores deslocados a buscarem alternativas no mercado informal para evitar o desemprego. Entre aqueles que mantêm seus empregos, a robotização acarreta maiores perdas salariais para trabalhadores formais de meia-idade e idosos.

Outra política ativa de emprego foca em apoiar os trabalhadores na obtenção de colocação, reduzindo a assimetria de informação entre trabalhadores e empresas, ou diminuindo os custos associados à busca de emprego, especialmente elevados para os grupos vulneráveis. Essas políticas incluem bolsas de emprego – que fornecem informações sobre vagas aos trabalhadores e sobre candidatos às empresas –, apoio no processo de busca, como orientação para elaboração de currículos, e capacitação em habilidades para entrevistas. Incluem também a certificação de competências com base na avaliação das capacidades produtivas dos trabalhadores, além do incentivo ao desenvolvimento e ao uso de plataformas digitais de busca de emprego. Outro tipo de política que pode contribuir para melhorar a tomada de decisão em momentos chave da trajetória profissional é aquela que fornece informações sobre a qualidade das vagas disponíveis e o potencial futuro das ocupações. Esse tipo de intervenção pode ser particularmente importante para os jovens ao ingressarem no mercado de trabalho, já que essas primeiras experiências moldam trajetórias futuras (Berniell e De la Mata, 2017). Conjuntamente, essas políticas podem ampliar o leque de oportunidades laborais para os grupos mais vulneráveis, reduzindo a dependência de redes sociais pessoais.

> "Com relação a esses serviços empresariais, o que importa mais é o fuso horário (...) do que quantos quilômetros você está. E isso faz com que a América Latina possa se integrar de norte a sul na prestação de serviços empresariais que poderiam empregar nossa crescente população com ensino superior."
>
> **Baseado em entrevista com Ricardo Hausmann**

## Reduzir a desigualdade espacial nas oportunidades de trabalho

As desigualdades espaciais são um fator crucial nas oportunidades de emprego para os grupos vulneráveis. A localização geográfica e o acesso ao transporte podem determinar de forma significativa as chances de obter um emprego formal ou melhorar as condições de trabalho. Na América Latina e no Caribe, as disparidades de produtividade entre regiões limitam as oportunidades para quem vive em áreas menos desenvolvidas (Alves, 2021). As políticas públicas podem enfrentar essas desigualdades por meio de uma abordagem territorial que reduza as diferenças no acesso a serviços básicos (educação, saúde, infraestrutura etc.), fortalecendo assim o potencial produtivo.

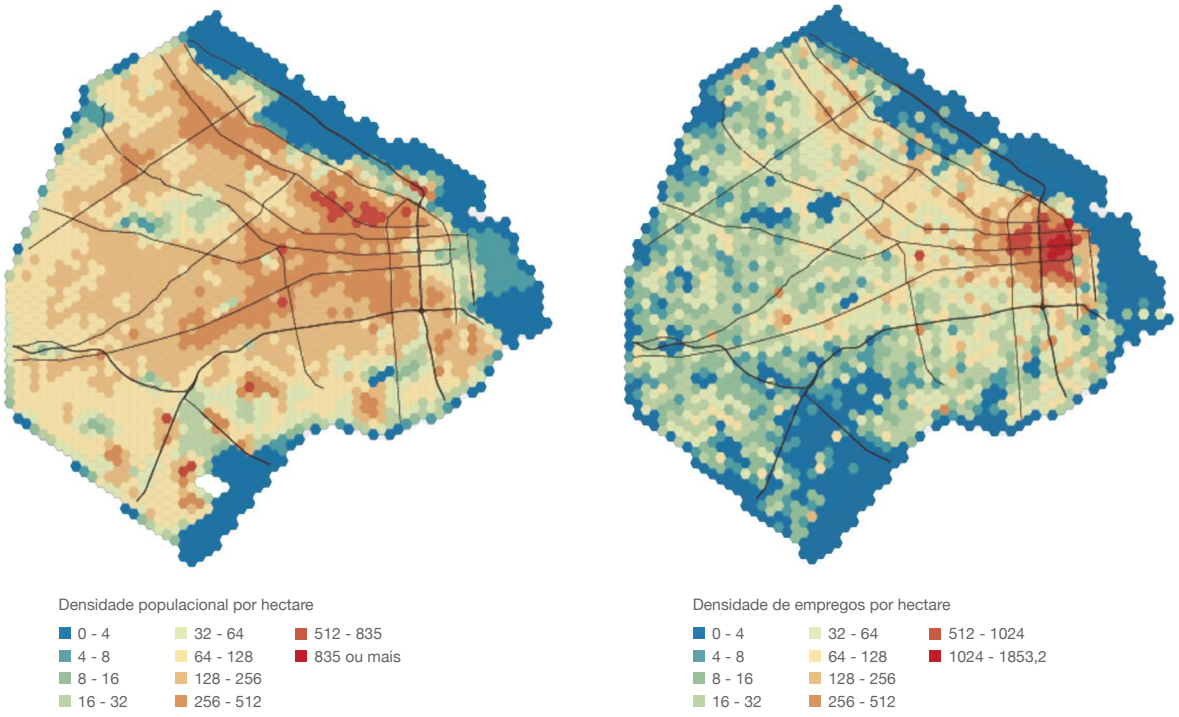
Dentro das cidades, as desigualdades espaciais também são evidentes. Os empregos formais tendem a se concentrar nas áreas centrais, gerando disparidades nas distâncias até os locais de trabalho. Na Cidade de Buenos Aires, por exemplo, metade dos empregos formais está concentrada em um raio de quatro quilômetros no centro, enquanto a região metropolitana se estende por dezenas de quilômetros (Alves et al., 2018) (Gráfico 3.10). Situações semelhantes ocorrem em São Paulo, onde os moradores das zonas periféricas têm acesso a menos de 20 % dos empregos localizados a menos de uma hora de deslocamento, em contraste com mais de 50 % para os moradores do centro

(Pereira et al., 2020). Um fator que agrava essa desigualdade são os altos custos de transporte e a elevada congestão, características comuns nas cidades latino-americanas e caribenhas (Daude et al., 2017).

**Gráfico 3.10**
**Densidade populacional e de emprego formal privado na Cidade Autônoma de Buenos Aires, ano de 2017**

**A. Densidade populacional (média de pessoas por hectare)**

**B. Densidade de emprego formal no setor privado (média do total de empregos por hectare)**



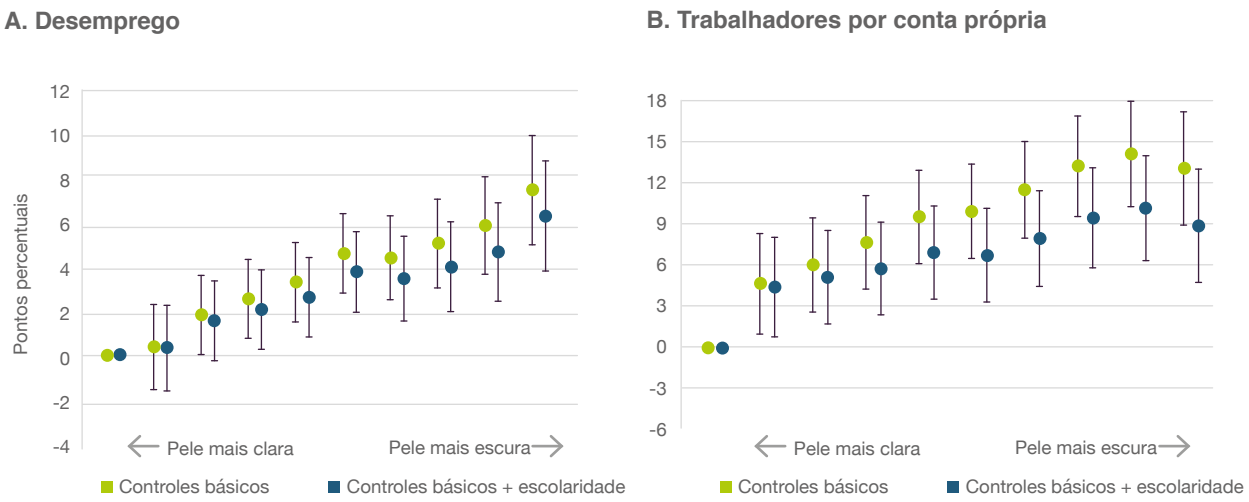

**Fonte:** Alves et al. (2018) com base em registros administrativos de emprego formal privado da Argentina do Sistema Integrado de Previdência Argentino e do Censo Nacional de População, Domicílios e Habitação de 2010.

As políticas ativas de mercado de trabalho descritas anteriormente, especialmente as voltadas a apoiar os trabalhadores na busca por emprego, podem ser fundamentais para enfrentar as barreiras espaciais que restringem a busca laboral a áreas reduzidas dentro das cidades (Berniell et al., 2024; Manning e Petrongolo, 2017). Contudo, como boa parte dessas limitações decorre dos custos de deslocamento enfrentados pelas populações mais vulneráveis, a expansão da infraestrutura de transporte público deve ser considerada uma ferramenta eficaz para aproximar as oportunidades de trabalho. Um estudo recente sobre a ampliação do metrô na Cidade do México demonstrou que a melhoria do acesso ao centro urbano, onde os empregos formais estão concentrados, reduziu os níveis de informalidade nos bairros periféricos e aumentou o bem-estar de seus moradores (Zárate, 2022).

## Erradicar toda forma de discriminação étnico-racial

As populações indígenas e afrodescendentes da América Latina e do Caribe enfrentam penalizações sistemáticas nos mercados de trabalho da região. Essas penalizações se manifestam, entre outros aspectos, em menores oportunidades de emprego formal e, quando o conseguem, em salários mais baixos. Uma parte dessas disparidades étnico-raciais pode ser explicada por diferenças na formação de capital humano, conforme discutido anteriormente. No entanto, outra parte significativa tem origem em comportamentos discriminatórios no mercado de trabalho. A chamada "discriminação estatística", na qual os empregadores baseiam suas decisões em características observáveis como etnia ou cor da pele – utilizadas como indicador imperfeito de produtividade –, é um exemplo claro. Mas a discriminação também pode estar baseada em preferências. O Gráfico 3.11 mostra que as probabilidades de estar desempregado ou de atuar como trabalhador por conta própria são maiores para pessoas de pele mais escura, em comparação com aquelas de pele mais clara, mesmo entre pessoas com o mesmo nível educacional, o que reflete um viés racial evidente nas decisões de contratação.

**Gráfico 3.11**
**Disparidades nos resultados trabalhistas segundo a cor da pele**




**Nota:** Os coeficientes resultam de uma regressão por mínimos quadrados ordinários, em que a variável dependente é uma variável binária que indica, conforme o painel, se o indivíduo está desempregado ou é trabalhador por conta própria (excluindo profissionais). As variáveis independentes são um conjunto de variáveis binárias com valores de 1 a 10, que identificam a cor da pele do indivíduo. A cor de pele mais clara é a variável omitida na regressão. Os intervalos de confiança são de 95 %. Os controles básicos incluem variáveis binárias de sexo, idade, país e ano, enquanto o segundo conjunto adiciona variáveis binárias de escolaridade. Os anos da amostra são 2010, 2012, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019, e os países são Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago e Uruguai.
**Fonte:** De la Mata et al. (2022) com base em dados do Barômetro das Américas do LAPOP.

Diversos estudos confirmaram a existência de um componente relevante de discriminação no mercado de trabalho na região. Por um lado, algumas pesquisas demonstraram que uma parcela significativa da diferença salarial não pode ser explicada de maneira conclusiva por características observáveis associadas à produtividade dos trabalhadores (Arcand e D'Hombres, 2004; Card et al., 2021). Por outro lado, estudos que utilizam a técnica de envio de currículos fictícios para vagas reais de trabalho, nos quais se altera aleatoriamente a etnia ou a raça dos candidatos, evidenciaram um viés claro nos processos de contratação, desfavorável a candidatos afrodescendentes e indígenas (Arceo-Gómez e Campos-Vázquez, 2014; Galarza e Yamada, 2014).

As ações para reduzir as disparidades étnico-raciais nos mercados de trabalho podem ser agrupadas em três grandes frentes. A primeira consiste em reformar os processos seletivos para que etnia e raça não sejam fatores relevantes, o que implicaria eliminar fotos e nomes dos candidatos nas etapas iniciais da seleção. Segundo, implementar políticas de ação afirmativa, como as cotas mínimas de emprego para grupos étnicos desfavorecidos em concursos públicos adotadas no Brasil e no Uruguai (CEPAL e UNFPA, 2021). Embora as evidências sobre essas políticas sejam limitadas, elas sugerem que são eficazes para ampliar o emprego de grupos desfavorecidos sem afetar a produtividade (Holzer e Neumark, 2000). Finalmente, essas políticas devem ser complementadas por medidas mais amplas que abordem a educação e a cultura, áreas-chave para o combate à discriminação estrutural.

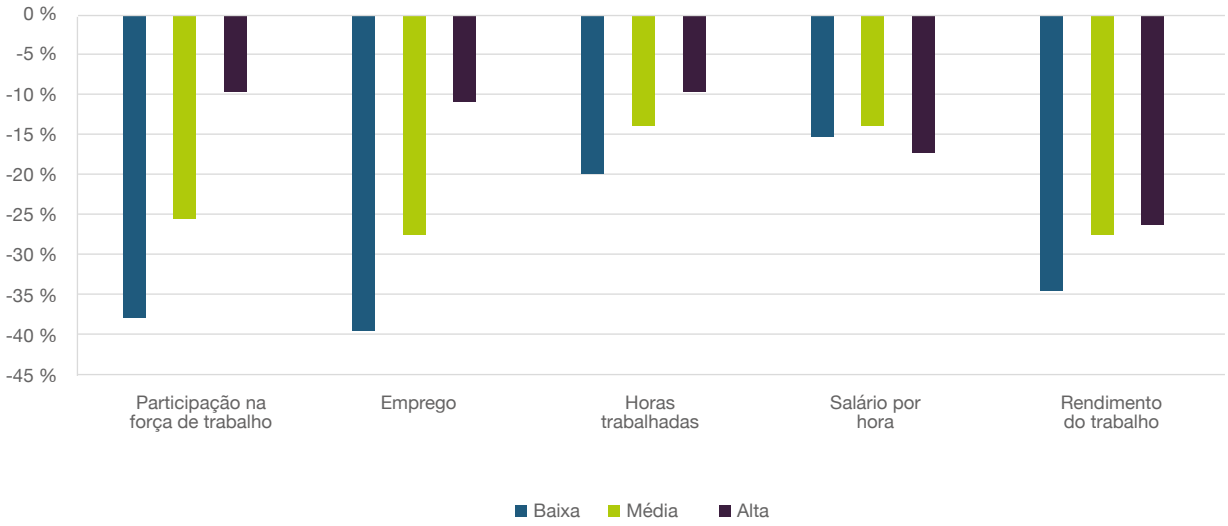
## Fortalecer a autonomia econômica das mulheres

As mulheres enfrentam barreiras específicas que limitam sua inclusão social, especialmente no mercado de trabalho. Essas desigualdades afetam, como era de se esperar, de forma mais intensa aquelas que se encontram em contextos desfavorecidos. Tais desigualdades costumam se manifestar de diversas maneiras, como na defasagem de participação no mercado de trabalho e nos salários, na segregação ocupacional e na menor presença em empregos formais de qualidade (Gráfico 3.12.A). Além disso, como geralmente recaem sobre elas responsabilidades desproporcionais de cuidado e de trabalho não remunerado, sua disponibilidade para participar plenamente do mercado de trabalho é limitada (Gráfico 3.12.B). Embora a distribuição do tempo entre trabalho remunerado e não remunerado possa ser justificada por vantagens comparativas, as evidências tendem a refutar essa explicação[11]. Fatores institucionais, como a cobertura limitada de serviços de cuidado infantil ou políticas de licença parental, bem como normas sociais, exercem papel determinante (Berniell et al., 2023; Kleven et al., 2019, 2024; Olivetti e Paserman, 2015). Essa situação não apenas prejudica a autonomia econômica das mulheres, como também compromete a alocação eficiente de talentos nas economias, contribuindo para uma produtividade inferior.

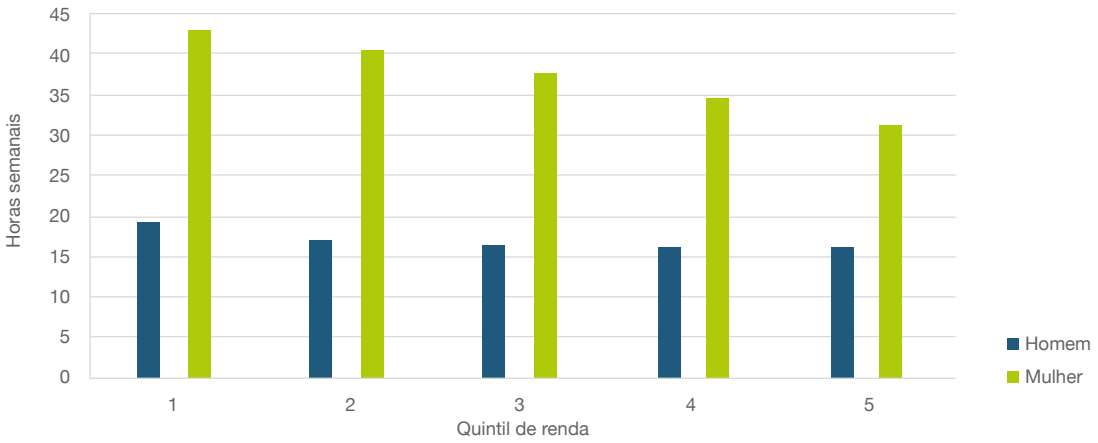
11 Afridi et al. (2024); Andresen e Nix (2022); Ashraf et al. (2022); Berniell et al. (2024) e Fettig et al. (2022).

**Gráfico 3.12**
**Desigualdades de gênero: mercado de trabalho e tarefas domésticas**

**A. Lacunas no mercado de trabalho por nível educacional (diferença percentual). Média para 18 países da América Latina e do Caribe, por volta de 2022.**



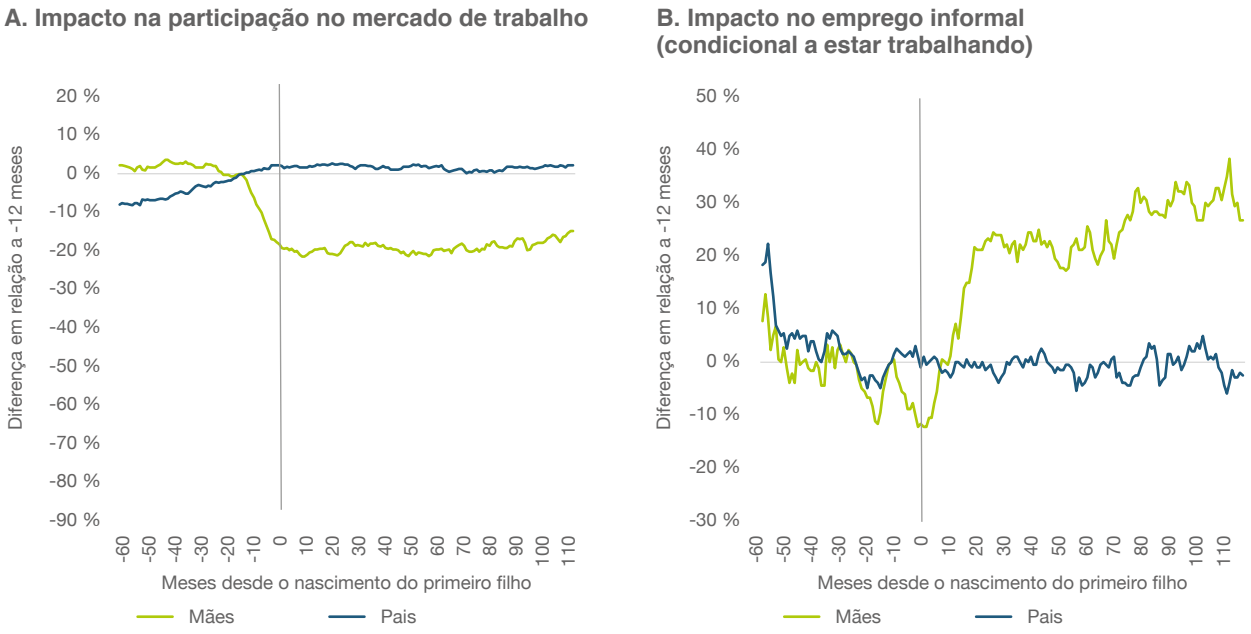

**B. Horas semanais dedicadas a afazeres domésticos e cuidados não remunerados, por quintil de renda. Média para vários países da América Latina**




**Nota:** O painel A apresenta a diferença percentual entre homens e mulheres de 25 a 54 anos na taxa de participação no mercado de trabalho, na taxa de emprego entre 25 e 54 anos, nas horas semanais dedicadas ao trabalho remunerado entre 25 e 54 anos, no salário médio por hora recebido na ocupação principal e na renda mensal média do trabalho em todas as ocupações. Os resultados correspondem à média simples de 18 países da América Latina. O painel B apresenta as horas médias de trabalho não remunerado por quintil de renda per capita, família e gênero. Trabalho não remunerado refere-se ao trabalho realizado sem remuneração, predominantemente na esfera privada. É medido com base na quantificação do tempo dedicado por uma pessoa ao trabalho para autoconsumo de bens, afazeres domésticos e cuidados não remunerados para o próprio domicílio ou em apoio a outros domicílios ou à comunidade. Média simples para 13 países da América Latina. Argentina, 2013: Brasil, 2019; Chile, 2015; Colômbia, 2021; Costa Rica, 2022; Equador, 2012; El Salvador, 2017; Guatemala, 2022; Honduras, 2009; México, 2019; Paraguai, 2016; Peru, 2010 e Uruguai, 2013.
**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do GenLAC (painel A) e CepalStat (painel B), CEDLAS (2024b).

A desigualdade de gênero na participação no mercado de trabalho caiu consideravelmente durante a década de 1990 e a primeira década dos anos 2000. Nesse período, passou de 40 para 30 pontos percentuais até 2010, mas se manteve estagnada desde então. Esse fenômeno contrasta com o notável avanço educacional alcançado pelas mulheres nas últimas décadas, inclusive superando os homens em anos de escolaridade (Marchionni et al., 2019). Estudos recentes destacam a maternidade como o fator central para explicar as desigualdades de gênero (Kleven et al., 2019), pois ela responde por quase metade da diferença de renda entre homens e mulheres (Marchionni e Pedrazzi, 2023). Esse resultado é evidente em diversos países da região, onde se observa que as trajetórias profissionais das mulheres são significativamente afetadas após o nascimento do primeiro filho e não se recuperam, mesmo após vários anos[12]. Em contraste, o nascimento dos filhos tem impacto praticamente nulo nas trajetórias profissionais dos homens. O Gráfico 3.13.A ilustra esse fenômeno no caso do Chile. Na região, não apenas se observa uma queda acentuada na participação laboral das mulheres após a maternidade, como ocorre em países desenvolvidos, mas também uma deterioração considerável na qualidade do emprego, com aumento da informalidade (Gráfico 3.13.B). Isso pode ser explicado pela necessidade de aceitar empregos com flexibilidade que o setor formal geralmente não proporciona (Berniell, I., et al., 2021).

**Gráfico 3.13**
**Trajetórias profissionais de mães e pais após o nascimento do primeiro filho no Chile (variações percentuais em relação ao ano anterior ao nascimento)**




**Nota:** O gráfico mostra a variação percentual em relação ao período base (12 meses antes do nascimento do primeiro filho) na taxa de participação no mercado de trabalho (painel A) e na taxa de informalidade (painel B).
**Fonte:** Berniell et al. (2021).

12 Esse mesmo padrão foi documentado em vários países da região (Aguilar-Gómez et al., 2019; Berniell et al., 2021, 2023; e Marchionni e Pedrazzi, 2023).

Para reduzir as desigualdades de gênero no mercado de trabalho, é essencial implementar medidas que ajudem as famílias a mitigar as restrições de tempo e renda associadas aos cuidados com filhos e pessoas dependentes. Como mencionado, a ampliação dos serviços de cuidado infantil é fundamental, especialmente para melhorar a situação das mulheres em maior vulnerabilidade (Berlinski et al., 2011; Berlinski, S., e Galiani, S., 2007; Morrissey, 2017). Uma medida complementar seria estender a jornada escolar na educação básica.

O conjunto de políticas também deve incluir a revisão da legislação trabalhista e previdenciária, com o objetivo de ampliar as licenças parentais sob uma abordagem neutra em termos de gênero, evitando discriminação contra as mulheres (Arreaza et al., 2023). As licenças parentais são voltadas principalmente à maternidade, enquanto as licenças de paternidade continuam muito curtas. Essa revisão deve promover a corresponsabilidade entre mães e pais. Além disso, é necessário assegurar que não existam práticas discriminatórias no emprego formal das mulheres, evitando disparidades de custo na contratação entre homens e mulheres.

Também são imprescindíveis políticas que favoreçam a presença de mulheres em ocupações de maior remuneração e qualidade. Essas políticas devem incluir reformas curriculares e pedagógicas ao longo de todo o ciclo educacional, que adotem uma abordagem mais neutra em termos de gênero e incentivem, de forma explícita, que as mulheres invistam mais em formação alinhada às demandas futuras do mercado de trabalho. Elas também incluem políticas de ação afirmativa que promovam a participação das mulheres em cargos de liderança.

Por fim, é essencial implementar políticas que promovam mudanças nas normas sociais de gênero, avançando, por exemplo, para uma maior corresponsabilidade nas tarefas de cuidado. Isso inclui campanhas de conscientização sobre igualdade de gênero, programas educacionais voltados à divisão equitativa das tarefas domésticas e a promoção de modelos masculinos em papéis de cuidado.

A forma mais extrema das adversidades enfrentadas pelas mulheres é, sem dúvida, a violência de gênero. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde, uma em cada três mulheres já sofreu algum tipo de violência física ou sexual cometida por um parceiro ou outra pessoa. A violência de gênero tem impactos profundos sobre a saúde física e mental das mulheres, além de afetar suas condições econômicas. Trata-se de um problema público de natureza multidimensional: compromete a saúde pública, a segurança e os direitos humanos. É crucial seguir fortalecendo políticas públicas abrangentes para prevenir e combater a violência de gênero, com o apoio de estudos e ferramentas tecnológicas que aprimorem a coleta de dados e estatísticas (Aguirre et al., 2022).

Embora não tenham como objetivo explícito a redução das desigualdades de gênero, políticas de transferência de renda – como as transferências condicionadas e as pensões não contributivas – têm contribuído nesse sentido ao ampliar a autonomia das mulheres na gestão dos recursos do lar e seu poder de decisão sobre suas vidas e a de seus filhos (Alemann et al., 2016; Berniell et al., 2020). Essas políticas também contribuíram para adiar o casamento precoce, reduzir a fertilidade das beneficiárias, ampliar o uso de métodos contraceptivos e diminuir a probabilidade de que as mulheres sofram violência física por parte de seus parceiros (Bastagli et al., 2016).

## Promover a inclusão financeira e o acesso a ativos críticos

A América Latina e o Caribe se caracterizam por uma elevada concentração de riqueza, ainda maior que a concentração de renda. Os 50 % mais pobres da população detêm apenas 1 % da riqueza, enquanto os 10 % mais ricos concentram 78 % (WID, 2022). As evidências indicam que atingir certos patamares mínimos de riqueza é necessário até mesmo para romper com armadilhas de pobreza (Balboni et al., 2022). Nesse contexto, o acesso a ativos críticos – como moradia e outros ativos produtivos – aliado à inclusão financeira, é fundamental para reduzir essas desigualdades e lacunas de pobreza.

Para grande parte da população, o ativo mais relevante é a moradia (De la Mata et al., 2022). No entanto, as desigualdades na posse entre os grupos mais ricos e os mais pobres têm aumentado nas últimas décadas. Embora o acesso à moradia seja relativamente elevado, há um forte gradiente socioeconômico na qualidade, especialmente quanto ao acesso a serviços básicos como água potável e saneamento, além da posse formal do imóvel. Moradias localizadas em assentamentos informais e sem acesso a serviços públicos continuam sendo a realidade de muitos grupos em situação de vulnerabilidade (Daude et al., 2017). Por sua vez, a posse de ativos produtivos, como pontos comerciais ou terras, também reflete esse padrão socioeconômico, sendo consideravelmente mais restrita para os grupos mais pobres. As barreiras estruturais enfrentadas por esses grupos incluem tanto a insuficiência de renda quanto a falta de acesso a instrumentos financeiros adequados e a conhecimentos que poderiam facilitar a aquisição e valorização desses ativos.

Nesse aspecto, os subsídios e as transferências desempenham um papel fundamental para garantir o acesso à moradia para os domicílios de baixa renda. Estudos indicam que os subsídios em dinheiro para aquisição de moradia, em vez da construção estatal, podem ser mais eficientes e transparentes, pois reduzem os custos e permitem que as famílias escolham a localização de sua preferência (Bouillon, 2012).

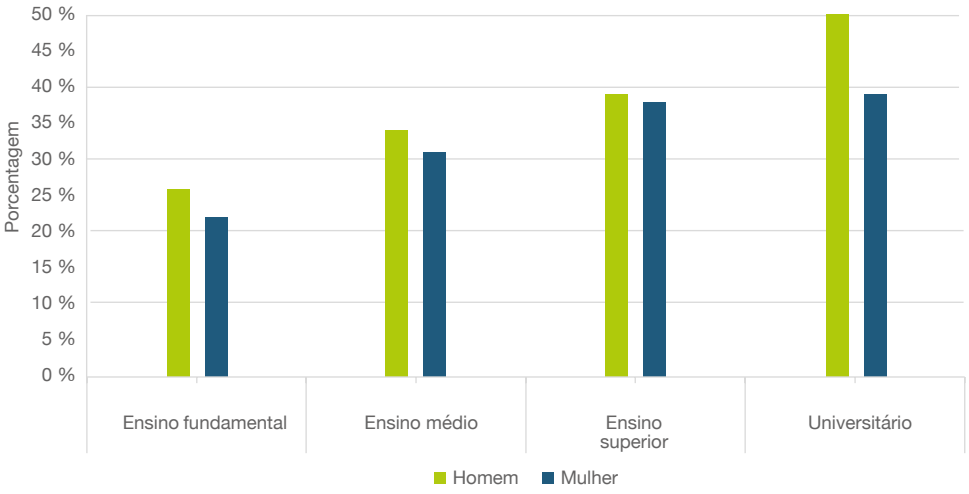
Além disso, os programas de regularização fundiária têm se mostrado eficazes para estimular o investimento em moradia e melhorar a saúde das famílias. Esse processo permite que os domicílios formalizem suas propriedades, facilitando o acesso ao crédito e incentivando a realização de melhorias habitacionais (Galiani e Schargrodsky, 2010). No entanto, é fundamental que esses programas também se concentrem em manter a formalidade em transações futuras, evitando que os altos custos de registro perpetuem a informalidade em transferências subsequentes.

Por outro lado, as políticas de inclusão financeira devem ser amplas e incluir desde a capacitação em educação econômica até a ampliação do acesso aos serviços bancários. A população da região, em sua maioria, apresenta baixos níveis de conhecimento financeiro. Essa tendência é diretamente proporcional ao nível socioeconômico (Azar et al., 2018), como demonstram os resultados das pesquisas de capacidades financeiras do CAF (Gráfico 3.14), que também evidenciam níveis particularmente baixos de educação financeira entre as mulheres. Políticas de inclusão financeira integradas ao sistema educacional

e aos programas de transferências condicionadas podem ser ferramentas poderosas para melhorar o controle das finanças entre os grupos vulneráveis. Muitos programas de transferências condicionadas já incorporam componentes de educação financeira (García et al., 2013). Além disso, a participação das instituições financeiras estatais é essencial, pois, embora o setor privado possa oferecer esses serviços, o faz de forma menos ideal devido às externalidades geradas nos mercados de crédito (Laajaj e Yang, 2018).

Os programas de capacitação nessa área não apenas ampliam o conhecimento, mas também melhoram o comportamento financeiro dos beneficiários (Kaiser et al., 2022). Quando bem implementados, esses programas produzem efeitos econômicos significativos, sobretudo entre os grupos mais vulneráveis (Gráfico 3.14). No Peru, por exemplo, um projeto-piloto de educação financeira aplicado no ensino médio teve impactos expressivos tanto no conhecimento financeiro dos jovens quanto em seu comportamento de crédito três anos depois, quando já haviam concluído os estudos (Frisancho, 2023a). Também foi observado um efeito de disseminação do aprendizado dos filhos para os pais (Frisancho, 2023b).

**Gráfico 3.14**
**Porcentagem de pessoas com bom conhecimento financeiro segundo gênero e nível educacional**




**Nota:** O gráfico apresenta a proporção de pessoas que respondem corretamente a pelo menos 5 das 7 perguntas aplicadas para medir o conhecimento sobre os conceitos de inflação (2 perguntas), diversificação (2 perguntas) e taxas de juros (3 perguntas), controlando por nível educacional e gênero. As informações correspondem à média simples de 7 países da região nos anos mais recentes disponíveis na pesquisa de medição de capacidades financeiras do CAF: Argentina (2017), Bolívia (2013), Chile (2016), Colômbia (2019), Equador (2013), Paraguai (2017) e Peru (2019).
**Fonte:** De la Mata et al. (2022) com base na pesquisa de medição de capacidades financeiras do CAF (CAF, 2020).

Além da capacitação financeira, é fundamental ampliar o acesso aos serviços bancários para os grupos mais vulneráveis. Isso inclui desenvolver políticas regulatórias que estimulem o crescimento das microfinanças e das *fintechs*, fortalecer as agências de crédito e promover a digitalização desses serviços (Mejía e Azar, 2021). Nas últimas décadas, o setor de microfinanças alcançou avanços relevantes em países como Bolívia e Peru, facilitando o acesso de setores historicamente excluídos do sistema financeiro formal. O uso de novas tecnologias representa uma oportunidade promissora para a inclusão financeira e reforça a necessidade de consolidar políticas que eliminem as barreiras de acesso, por meio da ampliação da cobertura de internet e da alfabetização digital dos grupos vulneráveis.

# Políticas para a terceira idade

O envelhecimento impõe desafios significativos em termos de inclusão social na América Latina e no Caribe, especialmente no que diz respeito à garantia de renda adequada e ao acesso a serviços essenciais. As consequências das desigualdades acumuladas ao longo do ciclo de vida — como a alta incidência de informalidade laboral e a ausência de acesso a mecanismos de proteção social — tornam-se ainda mais evidentes nessa etapa. Esta seção analisa as políticas necessárias para fortalecer a proteção econômica das pessoas idosas por meio de sistemas de pensões, saúde e cuidados mais inclusivos.

## Proteger a renda na velhice por meio dos sistemas de pensões

A velhice apresenta desafios importantes em relação à autonomia econômica. Nessa fase da vida, garantir segurança financeira é essencial para que as pessoas possam manter um padrão de vida digno. Os sistemas de pensões desempenham um papel central nesse processo, ao fornecer renda durante a velhice e proteger a população em casos de invalidez ou falecimento do cônjuge. No entanto, os elevados níveis de informalidade nos mercados de trabalho da América Latina e do Caribe fizeram com que uma parcela significativa da população chegasse à velhice sem ter cumprido os requisitos necessários para acessar as pensões contributivas, o que deixou muitas pessoas em situação de vulnerabilidade econômica (Álvarez et al., 2020). Essa realidade é ainda mais crítica para as mulheres, que apresentam menor participação laboral, maior exposição à informalidade e maior expectativa de vida.

Os sistemas de pensões não contributivas têm se mostrado uma política essencial para garantir uma renda mínima aos grupos mais vulneráveis durante a velhice. Desde os anos 2000, a cobertura foi ampliada em diversos países da região, alcançando, em alguns casos, um nível próximo da universalização. Entretanto, em países onde a cobertura de pensões contributivas é baixa (menos de 40 %

da população idosa recebe uma pensão contributiva), a expansão dos sistemas não contributivos tem sido limitada, como ocorre na República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Colômbia, Peru e Equador (gráfico 3.15.A).

A adequação das pensões não contributivas continua sendo um desafio relevante. Um estudo recente de Vila et al. (2024) mostra que, em média, o valor dos benefícios como porcentagem da linha de pobreza aumentou 11 pontos percentuais nos últimos 12 anos, passando de 81 % em 2010 para 92 % em 2022. No entanto, observa-se uma considerável heterogeneidade entre os países. Enquanto em Argentina, Brasil, Chile e Uruguai as pensões superam a linha de pobreza, em Bolívia, Colômbia, El Salvador e Peru os valores são muito baixos, situando-se abaixo de 50 % da linha de referência. Outros países, como Costa Rica, Equador, México e Panamá, apresentam níveis intermediários, com pensões entre metade da linha de pobreza e a linha de referência (gráfico 3.15.B).

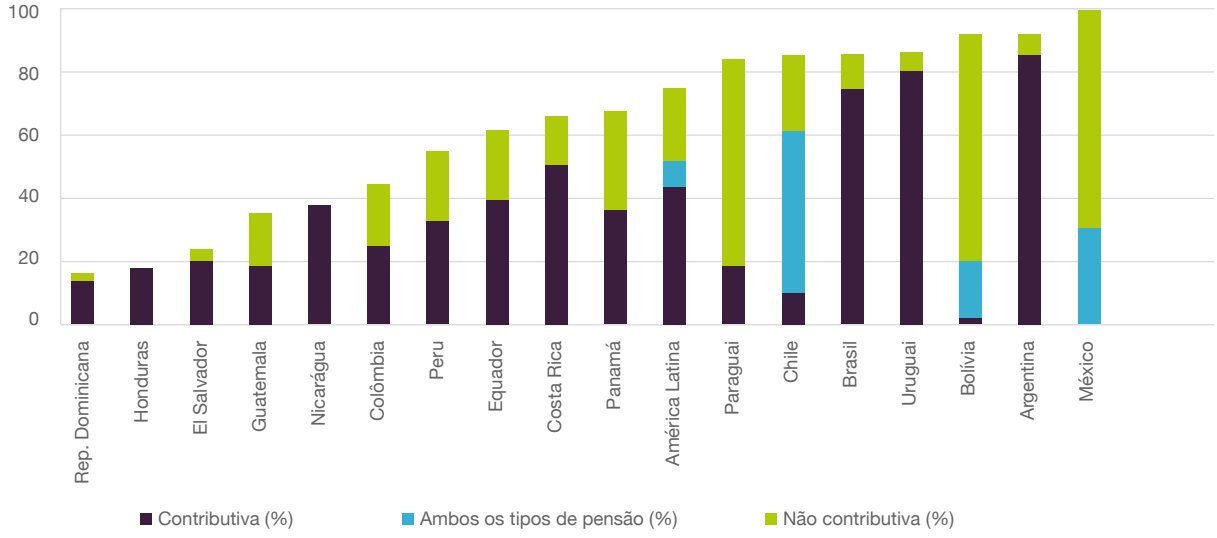
Um desafio central para os sistemas previdenciários da região é alcançar cobertura universal que assegure aos beneficiários um nível mínimo de renda capaz de evitar a pobreza. Diante da elevada informalidade laboral, isso implica, na prática, continuar ampliando o alcance das pensões não contributivas. O desafio não reside na criação de novos programas — a maioria dos países já os implementou —, mas sim em expandir sua cobertura e, em alguns casos, elevar os valores dos benefícios.

Segundo estimativas elaboradas para o RED 2020 (Álvarez et al., 2020), a universalização da cobertura previdenciária teria um custo médio entre 0,18 % e 0,24 % do PIB, dependendo de os beneficiários receberem uma pensão de USD 4 por dia (em paridade de poder de compra) ou o valor da principal pensão não contributiva vigente em cada país. No primeiro cenário, o maior desafio recai sobre os países com baixa cobertura previdenciária em geral, enquanto no segundo cenário, o desafio é maior para os países com altos valores de pensões atualmente (como Brasil e Uruguai). Esses valores poderiam quase triplicar — para 0,53 % e 0,66 % do PIB, respectivamente — ao se considerar a transição demográfica que os países enfrentarão nas próximas três décadas. Esse envelhecimento ocorre de forma significativamente mais rápida na região do que nas economias desenvolvidas que já passaram por esse processo. As reformas necessárias, portanto, devem ser planejadas e implementadas com urgência e em consonância com essas dinâmicas demográficas.

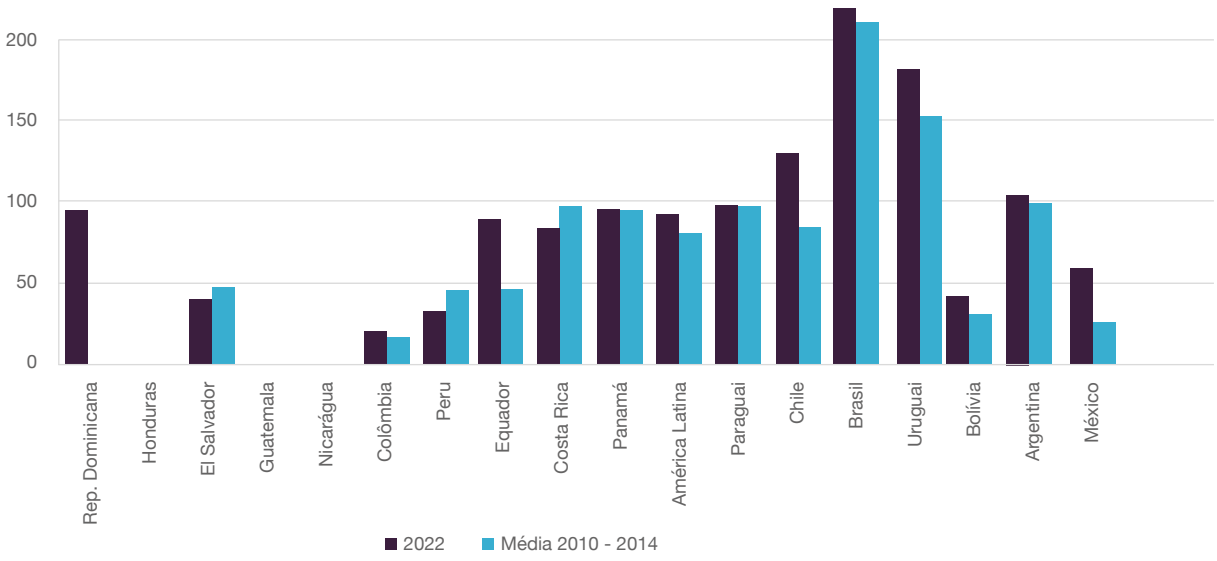
Diante da crescente demanda por recursos, outro desafio essencial para os sistemas de pensão — tanto contributivos quanto não contributivos — é garantir sua sustentabilidade financeira. Isso pode ser alcançado por meio de medidas como o aumento das alíquotas de contribuição dos trabalhadores, a ampliação da base de contribuintes (por meio de maior participação laboral de mulheres e pessoas idosas, bem como da redução da informalidade), o aumento de tributos gerais ou a revisão dos requisitos de tempo mínimo de contribuição e idade de aposentadoria. Também é fundamental simplificar e tornar obrigatórias as contribuições de trabalhadores autônomos. Esses desafios variam significativamente entre os países da região, exigindo, portanto, combinações específicas de políticas para cada contexto (Álvarez et al., 2020).

**Gráfico 3.15**
**Cobertura e adequação das pensões**

**A. Cobertura de pensões contributivas e não contributivas (2022)**




**B. Adequação das pensões não contributivas (em relação à linha de pobreza. 100 = linha de pobreza).**




**Nota:** O painel A apresenta a porcentagem da população com 65 anos ou mais que conta com algum tipo de cobertura no ano de 2022. Ambos os tipos de pensão consideram a porcentagem de pessoas com 65 anos ou mais que recebem simultaneamente pensões contributivas e não contributivas. O painel B mostra a porcentagem que as pensões não contributivas representam em relação à linha de pobreza de cada país, para 2022 e para a média do período 2010–2014.
**Fonte:** Vila et al. (2024) com base em dados administrativos de cada país, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Base de dados de programas de proteção social não contributiva na América Latina e no Caribe. Divisão de População da CEPAL, "Estimativas e projeções de população de longo prazo 1950–2100: revisão 2019", e Nações Unidas, World Population Prospects 2019.

## Garantir acesso a uma cobertura adequada de saúde e cuidados

Na maioria dos países da América Latina e do Caribe, o acesso aos serviços de saúde está vinculado à formalidade no trabalho ou à percepção de uma pensão contributiva. Isso deixa uma parcela significativa da população fora dos sistemas de saúde baseados em contribuição. O Brasil é uma exceção, com um sistema de saúde universal. Para os idosos, que enfrentam maior risco de incorrer em gastos de saúde "catastróficos" — aqueles que superam 10 % da renda familiar —, essa limitação é especialmente crítica (Álvarez et al., 2020).

Os sistemas de saúde não contributivos são essenciais para garantir o atendimento médico aos grupos vulneráveis de todas as idades. No entanto, persistem desigualdades importantes de qualidade entre os sistemas contributivos e não contributivos, o que compromete o acesso a serviços necessários para tratar condições crônicas e prevenir doenças na velhice (Bancalari et al., 2024). Embora esses sistemas tenham se expandido na região, sua atuação tem se concentrado, principalmente, na população materno-infantil.

Para promover maior equidade no acesso à saúde, é indispensável ampliar a cobertura de pessoas fora dos sistemas contributivos e implementar planos explícitos que garantam o acesso universal a serviços médicos essenciais e de qualidade. Uma das vantagens desses planos explícitos é a capacidade de direcionar melhor os recursos disponíveis, priorizando serviços preventivos e curativos com maior impacto na saúde pública.

O envelhecimento populacional também intensifica a demanda por serviços de cuidado. Na América Latina, essa responsabilidade recai majoritariamente sobre as famílias, sobretudo sobre as mulheres, de forma informal e não remunerada. A ausência de políticas públicas específicas cria uma lacuna na oferta de apoio formal para pessoas idosas que necessitam de assistência em atividades cotidianas, ao mesmo tempo em que sobrecarrega famílias com restrições de tempo e renda. A formulação de políticas públicas voltadas a serviços de cuidado domiciliar, centros de dia e programas de apoio a cuidadores informais é fundamental para enfrentar os desafios do rápido envelhecimento populacional na região (Álvarez et al., 2020).

# Desafios transversais da política social

É fundamental reconhecer que as políticas de inclusão enfrentam desafios transversais que influenciam diretamente seu desenho e implementação. Um dos mais relevantes é a necessidade de uma focalização eficaz dos beneficiários, a fim de garantir que as intervenções alcancem, de fato, os públicos que mais necessitam. Um exemplo emblemático dessa limitação são as políticas redistributivas ex post, como os sistemas de transferências monetárias não contributivas. Stampini et al. (2023) demonstram que apenas 55 % da população em situação de pobreza se beneficia desses programas, enquanto 41 % das pessoas que vivem em domicílios que recebem ao menos uma transferência não contributiva estão acima da linha da pobreza.

Além disso, é fundamental que o Estado disponha das capacidades técnicas e institucionais necessárias para implementar políticas de forma eficaz. A habilidade de desenhar, coordenar e executar programas de inclusão é um fator determinante para o seu êxito. A ausência dessas competências pode limitar o alcance e a efetividade das iniciativas. Um Estado mais eficiente também contribui para uma alocação mais racional dos recursos, o que pode aliviar, inclusive, a pressão fiscal associada à expansão das políticas sociais.

Outro desafio relevante é assegurar um financiamento sustentável que permita manter as políticas de inclusão no longo prazo, sem que sejam ameaçadas por contextos de restrição fiscal ou por ciclos eleitorais. Nas últimas três décadas, o gasto público social dobrou sua participação no produto interno bruto (PIB), e sua proporção dentro do gasto público total aumentou em praticamente todos os países, passando de menos de 46 % para quase 54 %. Esse avanço reflete o esforço regional em construir sistemas de proteção social mais sólidos. No entanto, os níveis de gasto social na região ainda são inferiores quando comparados aos países da OCDE. Embora parte dessa diferença se explique por fatores demográficos — como o envelhecimento da população nos países da OCDE e os maiores gastos com pensões — e pelo nível de desenvolvimento econômico, uma parcela significativa decorre da menor cobertura e generosidade dos programas de proteção social na América Latina e no Caribe (Álvarez et al., 2020). Ampliar a cobertura e garantir um patamar mínimo de qualidade nos serviços ofertados aos grupos mais vulneráveis exige um financiamento adequado.

Um desafio ainda pendente para a política social na região é fortalecer sua capacidade redistributiva. Embora o gasto social — excluindo as pensões contributivas — tenda a reduzir a desigualdade de renda na América Latina e no Caribe, os sistemas fiscais como um todo apresentam limitações: conseguem reduzir a desigualdade, mas em menor grau do que outros países de renda média alta e muito menos do que os países desenvolvidos (Lustig et al., 2023). Em alguns países, a combinação entre gasto social e tributação não apenas falha em reduzir a pobreza, como pode até agravá-la (Higgins e Lustig, 2016). Esses

resultados indicam que a política tributária — embora não seja abordada neste capítulo — desempenha um papel central tanto no financiamento das políticas quanto na redução da desigualdade.

> "Há amplas oportunidades para melhorar a equidade e a eficiência na América Latina, justamente porque estamos diante de um contexto em que o desenho disfuncional e ultrapassado da proteção social e dos instrumentos tributários — como os regimes especiais para empresas — é simultaneamente causa de uma proteção social ineficaz e de baixa produtividade. Portanto, se compreendermos essas sinergias, teremos uma enorme oportunidade de redesenhar os sistemas tributários e aprimorar os sistemas de proteção social, avançando tanto na dimensão da equidade quanto da produtividade."
>
> **Baseado em entrevista com Santiago Levy**

Por fim, o desenho das políticas de inclusão deve levar em conta os efeitos que elas podem gerar sobre os incentivos de empresas e beneficiários, para evitar distorções indesejadas no mercado de trabalho ou nos investimentos, assegurando que os estímulos à produtividade e ao crescimento econômico não sejam comprometidos. Esse aspecto é crucial no que se refere aos benefícios e ao financiamento dos instrumentos de proteção social, como saúde, previdência e programas de transferência de renda (quadro 3.3). Embora esses temas extrapolem o escopo deste capítulo, são fundamentais na discussão dos instrumentos de política específicos, pois influenciam diretamente a efetividade e a viabilidade das estratégias de inclusão.

---

**Quadro 3.3**
**Exemplos de desincentivos da proteção social não contributiva**

Os sistemas de proteção social não contributiva, apesar de seus efeitos positivos sobre o bem-estar de trabalhadores informais e vulneráveis e de suas famílias, também podem gerar incentivos para que esses mesmos trabalhadores permaneçam no setor informal, o que leva a níveis mais baixos de produtividade e impacta negativamente a economia.

Estudos que analisam o impacto da introdução de programas de proteção social não contributiva, como transferências de renda e sistemas públicos de saúde não contributivos, mostram que, embora existam efeitos negativos sobre a participação no mercado de trabalho e a formalidade, sua magnitude é de moderada a baixa (Bérgolo Sosa e Cruces, 2016; Bosch e Campos-Vázquez, 2014; Camacho et al., 2014; Garganta e Gasparini, 2015). Esses efeitos indesejados devem, em qualquer caso, ser ponderados frente aos ganhos em diversos indicadores de inclusão, como saúde e educação.

# Referências


- Afridi, F., Bishnu, M. y Mahajan, K. (2024). What determines women's labor supply? The role of home productivity and social norms. *Journal of Demographic Economics*, *90*(1), article 1.

- Aguilar-Gomez, S., Arceo-Gomez, E. y De la Cruz Toledo, E. (2019). Inside the black box of child penalties: Unpaid work and household structure. *Available at SSRN 3497089*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3497089

- Aguirre, G., Arvay, I., Auricchio, B., Berniell, L., de la Mata, D., Fainstain, L., Lara, E., Mejía, D. y Palacios, A. (2022). *Los desafíos para la igualdad de género en América Latina. Documento de trabalho*.

- Albina, I., Berniell, L. y de la Mata, D. (2024). *Caracterización de la diversidad étnico-racial en América Latina y el Caribe y su distribución geográfica*.

- Alemann, C., Cowap, A., Juárez, L., Buchbinder, B. y Ibarrarán, P. (2016). *¿Aumentan las transferencias monetarias condicionadas la participación de las mujeres en la toma de decisiones?: La evidencia del Programa Bono 10.000 en Honduras*.

- Alvaredo, F., Bourguignon, F., Ferreira, F. H. y Lustig, N. (2023). *Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America*. https://eprints.lse.ac.uk/120557/

- Álvarez, F., Allub, L., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J., y Alves, G. (2024). *Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible*. http://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248

- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Daude, C. (2020). *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad.* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652

- Alves, G. (2021). *Medición de los niveles de productividad de las ciudades en América Latina*.

- Alves, G., Berniell, L. y de la Mata, D. (2021). *Retos de los sistemas de protección social y salud en el marco de la crisis del COVID-19 ya futuro*. http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1772

- Alves, G., Berniell, L., de la Mata, D., Fernandez, D., Juncosa, C. y Rotondo, S. (2018). *Distribución espacial del empleo formal en la ciudad autónoma de buenos aires: Un diagnóstico a partir de registros administrativos*.

- Andresen, M. E. y Nix, E. (2022). What Causes the Child Penalty? Evidence from Adopting and Same-Sex Couples. *Journal of Labor Economics*, *40*(4), article 4. https://doi.org/10.1086/718565

- Andrew, A., Attanasio, O., Bernal, R., Cardona, L., Krutikova, S., Martínez, D., Medina, C., Peña, X., Rubio-Codina, M. y Vera-Hernández, M. (2016). Evaluation of centers of infant development: An early years intervention in Colombia. *Unpublished manuscript, Institute for Fiscal Studies*.

- Andrew, A., Attanasio, O., Fitzsimons, E., Grantham-McGregor, S., Meghir, C. y Rubio-Codina, M. (2018). Impacts 2 years after a scalable early childhood development intervention to increase psychosocial stimulation in the home: A follow-up of a cluster randomised controlled trial in Colombia. *PLoS medicine*, *15*(4), article 4.

- Araujo, M. C., Bosch, M., y Schady, N. (2019). Can cash transfers help households escape an inter-generational poverty trap? *The Economics of Poverty Traps*, 357–382. University of Chicago Press.

- Araujo, M. C., Carneiro, P., Cruz-Aguayo, Y. y Schady, N. (2016). Teacher quality and learning outcomes in kindergarten. *The Quarterly Journal of Economics*, *131*(3), article 3.

- Araujo, M. C., Dormal, M., Grantham-McGregor, S., Lazarte, F., Rubio-Codina, M. y Schady, N. (2021). Home visiting at scale and child development. *Journal of Public Economics Plus*, *2*, 100003.

- Arcand, J. y D'hombres, B. (2004). Racial discrimination in the Brazilian labour market: Wage, employment and segregation effects. *Journal of International Development*, *16*(8), article 8. https://doi.org/10.1002/jid.1116

- Arceo-Gomez, E. O. y Campos-Vazquez, R. M. (2014). Race and marriage in the labor market: A discrimination correspondence study in a developing country. *American Economic Review*, *104*(5), article 5.

- Arcidiacono, P., Aucejo, E. M. y Hotz, V. J. (2016). University differences in the graduation of minorities in STEM fields: Evidence from California. *American Economic Review*, *106*(3), article 3.

- Arcidiacono, P., Aucejo, E. M. y Spenner, K. (2012). What happens after enrollment? An analysis of the time path of racial differences in GPA and major choice. *IZA Journal of Labor Economics*, *1*(1), article 1. https://doi.org/10.1186/2193-8997-1-5

- Arreaza, A., Berniell, L., de la Mata, D., Levy, S. y Schargrodsky, E. (2023). *Retos de la política social en América Latina y el Caribe: Análisis y políticas*. http://scioteca.caf.com/handle/123456789/2102

- Ashraf, N., Bandiera, O., Minni, V. y Quintas-Martınez, V. (2022). Gender roles and the misallocation of labour across countries. *Unpublished Manuscript*, *2*. https://legacy.iza.org/en/papers/2762_10112022.pdf

- Attanasio, O., Bird, M., Cardona-Sosa, L. y Lavado, P. (2019). *Freeing financial education via tablets: Experimental evidence from Colombia*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/papers/w25929

- Attanasio, O., Guarín, A., Medina, C. y Meghir, C. (2017). Vocational training for disadvantaged youth in Colombia: A long-term follow-up. *American Economic Journal: Applied Economics*, *9*(2), article 2.

- Attanasio, O., Lopez-Boo, F., Perez-Lopez, D. y Reynolds, S. A. (2024). *Inequality in the early years in LAC: A comparative study of size, persistence, and policies*. https://eprints.lse.ac.uk/121590/

- Attanasio, O., Sosa, L. C., Medina, C., Meghir, C. y Posso-Suárez, C. M. (2021). *Long term effects of cash transfer programs in Colombia*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/papers/w29056

- Azar, K., Lara, E. y Mejía, D. (2018). *Inclusión Financiera de las mujeres en América Latina. Situación actual y recomendaciones de política*. CAF. http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1162

- Baird, S., McIntosh, C. y Özler, B. (2019). When the money runs out: Do cash transfers have sustained effects on human capital accumulation? *Journal of Development Economics*, *140*, 169-185.

- Balboni, C., Bandiera, O., Burgess, R., Ghatak, M. y Heil, A. (2022). Why do people stay poor? *The Quarterly Journal of Economics*, *137*(2), article 2.

- Bancalari, A., Berlinski, S. G., Buitrago, G., García, M. F., de la Mata, D. y Vera-Hernández, M. (2024). *Health systems and health inequalities in Latin America*. Health systems and health inequalities in Latin America (No. IDB-WP-01533). Forthcoming Oxford Open Econmics.

- Banco Mundial. (2024). *World Development Indicators (WDI)* [Base de datos]. The World Bank. https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators

- Barham, T., Macours, K. y Maluccio, J. A. (2018). *Experimental evidence of exposure to a conditional cash transfer during early teenage years: Young women's fertility and labor market outcomes*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3247237

- Barham, T., Macours, K. y Maluccio, J. A. (2024). Experimental evidence from a conditional cash transfer program: Schooling, learning, fertility, and labor market outcomes after 10 years. *Journal of the European Economic Association*, jvae005.

- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Schmidt, T., y Pellerano, L. (2016). Cash transfers: What does the evidence say. *A rigorous review of programme impact and the role of design and implementation features. London: ODI*, *1*(7), article 7.

- Behrman, J. R., Parker, S. W. y Todd, P. E. (2011). Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits?: A five-year followup of PROGRESA/oportunidades. *Journal of Human Resources*, *46*(1), article 1.

- Bergolo Sosa, M. L. y Cruces, G. A. (2016). *The anatomy of behavioral responses to social assistance when informal employment is high*. https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/101379

- Berlinski, S. y Galiani, S. (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. *Labour Economics*, *14*(3), article 3.

- Berlinski, S., Galiani, S. y Gertler, P. (2009). The effect of pre-primary education on primary school performance. *Journal of public Economics*, *93*(1-2), article 1-2.

- Berlinski, S., Galiani, S. y Manacorda, M. (2008). Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles. *Journal of public Economics*, *92*(5-6), article 5-6.

- Berlinski, S., Galiani, S., y Mc Ewan, P. J. (2011). Preschool and Maternal Labor Market Outcomes: Evidence from a Regression Discontinuity Design. *Economic Development and Cultural Change*, *59*(2), Article 2. https://doi.org/10.1086/657124 employment. *Labour Economics*, *14*(3), 665-680.

- Berlinski, S. y Schady, N. (2015). *The early years: Child well-being and the role of public policy*. Springer Nature.

- Bernal, N., Carpio, M. A. y Klein, T. J. (2017). The effects of access to health insurance: Evidence from a regression discontinuity design in Peru. *Journal of Public Economics*, *154*, 122-136.

- Bernal, R. y Fernández, C. (2013). Subsidized childcare and child development in Colombia: Effects of Hogares Comunitarios de Bienestar as a function of timing and length of exposure. *Social Science & Medicine*, *97*, 241-249.

- Bernal, R. y Ramírez, S. M. (2019). Improving the quality of early childhood care at scale: The effects of “From Zero to Forever”. *World Development*, *118*, 91-105.

- Berniell, I., Berniell, L., de la Mata, D., Edo, M. y Marchionni, M. (2023). Motherhood and flexible jobs: Evidence from Latin American countries. *World Development*, *167*, 106225.

- Berniell, I., Berniell, L., De La Mata, D., Edo, M., Marchionni, M. y Pinto, M. F. (2022). Motherhood and Female Labor Market Outcomes in Latin America. En J. A. Molina (Ed.), *Mothers in the Labor Market* (pp. 217-246). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99780-9_9

- Berniell, I., De La Mata, D. y Machado, M. P. (2020). The Impact of a Permanent Income Shock on the Situation of Women in the Household: The Case of a Pension Reform in Argentina. *Economic Development and Cultural Change*, *68*(4), article 4. https://doi.org/10.1086/702792

- Berniell, L., Bonavida, C., y De La Mata, D. (2024). *From Parents to Children: Educational Intergenerational Mobility Trends in Latin America and the Caribbean. Elgar Companion to the Economies of Latin America and the Caribbean. Francisco Rodriguez (Ed.). Forthcoming*.

- Berniell, L. y De la Mata, D. (2017). *Starting on the right track? The effects of rst job experience on short and long term labor market outcomes*.

- Berniell, L., de la Mata, D., Bernal, R., Camacho, A., Barrera-Osorio, F., Álvarez, F., … Vargas, J. (2016*). RED 2016. Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral.* Bogotá: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/936

- Berniell, L., de la Mata, D. y Juncosa, F. (2020). *Local shocks in labor markets: Competition and information flow among peers*. http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1671

- Berniell, L., De La Mata, D. y Juncosa, F. (2024). Local externalities in labor markets: Competition and information flow among peers. *Serie de Documentos de Trabajo, N° 2020/11. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1671*.

- Berniell, I., Berniell, L., Mata, D. de la, Edo, M., y Marchionni, M. (2021). *Motherhood and flexible jobs: Evidence from Latin American countries* (Working Paper 2021/33). WIDER Working Paper. https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2021/971-6

- Berniell, L., Díaz, B., Estrada, R., Hatrick, A., LLambí, C., Maris, L. y Singer, D. (2021b). *Políticas para reducir las brechas educativas en la pospandemia*. http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1773

- Bhalotra, S. R., Rocha, R. y Soares, R. R. (2019, enero). Does Universalization of Health Work? Evidence from Health Systems Restructuring and Expansion in Brazil. En *IZA Discussion Papers*. IZA Discussion Papers 12111, Institute of Labor Economics (IZA). https://ideas.repec.org/p/iza/izadps/dp12111.html

- Blanco, A. B., Cibils, V. F., Boruchowicz, C., Herrera, K., Medellín, N., Miranda, A. M., Azevedo, V. y Bouillon, C. P. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. https://publications.iadb.org/en/handle/11319/3472

- Bosch, M. y Campos-Vazquez, R. M. (2014). The trade-offs of welfare policies in labor markets with informal jobs: The case of the “Seguro Popular” program in Mexico. *American Economic Journal: Economic Policy*, *6*(4), article 4.

- Bouillon, C. P., editor. (2012). *Un espacio para el desarrollo*. BID.

- Brambilla, I., César, A., Falcone, G. y Gasparini, L. (2023). The impact of robots in Latin America: Evidence from local labor markets. *World Development*, *170*, 106271.

- CAF. (2020). *Encuesta ECAF 2019 [Base de datos]* (p. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1646). CAF - Banco de desenvolvimento da América Latina.

- Camacho, A. y Conover, E. (2013). Effects of Subsidized Health Insurance on Newborn Health in a Developing Country. *Economic Development and Cultural Change*, *61*(3), article 3. https://doi.org/10.1086/669263

- Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A. (2014). Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment. *The World Bank Economic Review*, *28*(3), article 3.

- Card, D., Severnini, E., Gerard, F. y Lagos, L. (2021). Assortative Matching or Exclusionary Hiring? The Impact of Employment and Pay Policies on Racial Wage Differences in Brazil. *American Economic Review*, *111*(10), article 10. https://doi.org/10.1257/aer.20181596

- Carranza, E. y McKenzie, D. (2024). Job Training and Job Search Assistance Policies in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*, *38*(1), article 1. https://doi.org/10.1257/jep.38.1.221

- Carranza, J. E. y Ferreyra, M. M. (2019). Increasing Higher Education Access: Supply, Sorting, and Outcomes in Colombia. *Journal of Human Capital*, *13*(1), article 1. https://doi.org/10.1086/701435

- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: Tendencias de cobertura e inversión*.

- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cepal. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27854

- CEDLAS (2024b). GenLAC – Evidencia para la equidad de género en América Latina y el Caribe (Versión 4.1) [base de datos]. Recuperado de https://genlac.econo.unlp.edu.ar/

- Celhay, P. A., Gertler, P. J., Giovagnoli, P. y Vermeersch, C. (2019). Long-run effects of temporary incentives on medical care productivity. *American Economic Journal: Applied Economics*, *11*(3), article 3.

- CEPAL, N. (2021). *Afrodescendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: Retos para la inclusión. Síntesis*. https://www.sidalc.net/search/Record/dig-cepal-11362-46870/Description

- Clarke, D., Cortés Méndez, G. y Vergara Sepúlveda, D. (2018). *Growing together: Assessing equity and efficiency in an early-life health program in chile*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3261706

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). CEPALSTAT: Bases de datos y publicaciones estadísticas. https://estadisticas.cepal.org

- Conti, G. y Ginja, R. (2023). Who benefits from free health insurance?: Evidence from mexico. *Journal of Human Resources*, *58*(1), article 1.

- Conti, G., Ginja, R. y Narita, R. (2017). *Non-contributory health insurance and household labor supply: Evidence from mexico*. University of São Paulo (FEA-USP). https://ceistorvergata.it/public/files/RFCS/2017/Conti.pdf

- Conti, G., Ginja, R. y Narita, R. D. T. (2018). *The value of health insurance: A household job search approach*. IFS Working Papers.

- Cunha, F. y Heckman, J. (2007). The Technology of Skill Formation. *American Economic Review*, *97*(2), article 2. https://doi.org/10.1257/aer.97.2.31

- Dalio, M. A., García, A., Iglesias, E., Gabarró, P. P. y Martínez, R. (2023). *Desarrollo de habilidades digitales en América Latina y el Caribe:?` Como aumentar el uso significativo de la conectividad digital*.

- Daude, C., Fajardo, G., Brassiolo, P., Estrada, R., Goytia, C., Sanguinetti, P., … Vargas, J. (2017). *RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina.* Bogotá: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090

- De Janvry, A., y Sadoulet, E. (2006). Making conditional cash transfer programs more efficient: Designing for maximum effect of the conditionality. *The World Bank Economic Review*, *20*(1), 1-29.

- De La Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F., Arreaza, A., & Alves, G. (2022). *Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. Caracas. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981

- Deming, D. J. (2022). Four facts about human capital. *Journal of Economic Perspectives*, *36*(3), article 3.

- Dinkelman, T. y Martínez A, C. (2014). Investing in schooling in Chile: The role of information about financial aid for higher education. *Review of Economics and Statistics*, *96*(2), article 2.

- Espinoza, O. (2013). Breaking Down Societal Barriers: Increasing Access and Equity to Higher Education in Latin America. *Latin America's New Knowledge Economy*.

- Escudero, V., Kluve, J., López Mourelo, E. y Pignatti, C. (2019). Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis. *The Journal of Development Studies*, *55*(12), article 12. https://doi.org/10.1080/00220388.2018.1546843

- Estevan, F., Gall, T. y Morin, L.-P. (2019). Redistribution without distortion: Evidence from an affirmative action programme at a large Brazilian university. *The Economic Journal*, *129*(619), article 619.

- Fernández, R., Pagés, C., Szekely, M. y Acevedo, I. (2024). *Education inequalities in Latin America and the Caribbean*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/papers/w32126

- Ferreyra, M. M. (2017). *En una encrucijada. Educación superior en América Latina y el caribe*.

- Ferreyra, M. M., Díaz, L. D., Urzúa, S. y Bassi, M. (2021). *The fast track to new skills: Short-cycle higher education programs in Latin America and the Caribbean*. World Bank Publications.

- Ferreyra, M. M., Galindo, C. y Urzúa, S. S. (2022). *Labor Market Effects of Short-Cycle Higher Education Programs: Lessons from Colombia*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/papers/w30178

- Fettig, A., Artman-Meeker, K., Jeon, L. y Chang, H.-C. (2022). Promoting a Person-Centered Approach to Strengthening Early Childhood Practices that Support Social-Emotional Development. *Early Education and Development*, *33*(1), article 1. https://doi.org/10.1080/10409289.2020.1857215

- Filmer, D. y Schady, N. (2014). The medium-term effects of scholarships in a low-income country. *Journal of Human Resources*, *49*(3), article 3.

- Fiszbein, A. y Schady, N. R. (2009). *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. World Bank Publications.

- Frisancho, V. (2023a). Is school-based financial education effective. *Immediate and long-lasting impacts on high*. https://veronicafrisancho.net/wp-content/uploads/2022/11/frisancho_decon.pdf

- Frisancho, V. (2023b). Is school-based financial education effective? Immediate and long-lasting impacts on high school students. *The Economic Journal*, *133*(651), article 651.

- Frisancho, V. (2023c). Spillover effects of financial education: The impact of school-based programs on parents. *Journal of Financial Literacy and Wellbeing*, *1*(1), article 1.

- Frisancho, V. (2023d). Spillover effects of financial education: The impact of school-based programs on parents. *Journal of Financial Literacy and Wellbeing*, *1*(1), article 1.

- Galarza, F. B. y Yamada, G. (2014). Labor market discrimination in Lima, Peru: Evidence from a field experiment. *World Development*, *58*, 83-94.

- Galiani, S. y Schargrodsky, E. (2010). Property rights for the poor: Effects of land titling. *Journal of Public Economics*, *94*(9-10), Article 9-10.

- García, N., Grifoni, A., López, J. C. y Mejía, D. (2013). *N° 12. La educación financiera en América Latina y el Caribe. Situación actual y perspectivas*.

- Garganta, S. y Gasparini, L. (2015). The impact of a social program on labor informality: The case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics*, *115*, 99-110.

- Gasparini, L. (2019). La desigualdad en su laberinto: Hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina. *Documentos de trabalho del CEDLAS*.

- Gasparini, L., y Bracco, J. (2023). Tres décadas en diez gráficos: el desarrollo inclusivo en América Latina a la luz de las encuestas de hogares. *Desarrollo y Sociedad*, (94), 37-67.

- Gerard, F., Lagos, L., Severnini, E. y Card, D. (2021). Assortative matching or exclusionary hiring? The impact of employment and pay policies on racial wage differences in Brazil. *American Economic Review*, *111*(10), article 10.

- Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeersch, C., Walker, S., Chang, S. M. y Grantham-McGregor, S. (2014). Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science*, *344*(6187), article 6187. https://doi.org/10.1126/science.1251178

- González-Velosa, C., Rucci, G., Sarzosa, M. y Urzúa, S. (2015). *Returns to higher education in Chile and Colombia*. IDB Working Paper Series. https://www.econstor.eu/handle/10419/115525

- Grantham-McGregor, S. M., Powell, C. A., Walker, S. P. y Himes, J. H. (1991). Nutritional supplementation, psychosocial stimulation, and mental development of stunted children: The Jamaican Study. *The Lancet*, *338*(8758), article 8758.

- Hendren, N. y Sprung-Keyser, B. (2020). A unified welfare analysis of government policies. *The Quarterly Journal of Economics*, *135*(3), article 3.

- Higgins, S. y Lustig, N. (2016). Can a poverty-reducing and progressive tax and transfer system hurt the poor? *Journal of Development Economics*, *122*, 63-75.

- Hojman, A. y Boo, F. L. (2022). Public childcare benefits children and mothers: Evidence from a nationwide experiment in a developing country. *Journal of Public Economics*, *212*, 104686.

- Holzer, H. y Neumark, D. (2000). Assessing affirmative action. *Journal of Economic literature*, *38*(3), article 3.

- Hsieh, C.-T., Hurst, E., Jones, C. I. y Klenow, P. J. (2019). The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth. *Econometrica*, *87*(5), article 5. https://doi.org/10.3982/ECTA11427

- Hsieh, C.-T. y Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of public Economics*, *90*(8-9), article 8-9.

- Ibarrarán, P., Kluve, J., Ripani, L. y Rosas Shady, D. (2019). Experimental Evidence on the Long-Term Effects of a Youth Training Program. *ILR Review*, *72*(1), article 1. https://doi.org/10.1177/0019793918768260

- IPUMS. (2020). *Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS)* [Base de datos]. University of Minnesota. https://www.ipums.org/

- Kaiser, T., Lusardi, A., Menkhoff, L. y Urban, C. (2022). Financial education affects financial knowledge and downstream behaviors. *Journal of Financial Economics*, *145*(2), article 2.

- Katzkowicz, N., Lavy, V., Querejeta, M. y Rosá, T. (2023). *Schooling and intergenerational mobility: Consequences of expanding higher education institutions*. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/papers/w31906

- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A. y Zweimüller, J. (2019). Child penalties across countries: Evidence and explanations. *AEA Papers and Proceedings*, *109*, 122-126. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pandp.20191078

- Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A. y Zweimüller, J. (2024). Do family policies reduce gender inequality? Evidence from 60 years of policy experimentation. *American Economic Journal: Economic Policy*, *16*(2), article 2.

- Kleven, H., Landais, C. y Søgaard, J. E. (2019). Children and gender inequality: Evidence from Denmark. *American Economic Journal: Applied Economics*, *11*(4), article 4.

- Laajaj, R., Moya, A. y Sánchez, F. (2022). Equality of opportunity and human capital accumulation: Motivational effect of a nationwide scholarship in Colombia. *Journal of Development Economics*, *154*, 102754.

- Laajaj, R. y Yang, D. (2018). *Customer Training Externalities and Technology Adoption: A Field Experiment on Formal Savings in Mozambique*.

- Laguinge, L. A., Gasparini, L. C. y Neidhöfer, G. (2024). The long-run effects of conditional cash transfers: The case of Bolsa Familia in Brazil. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.

- Lavy, V., Katzkowicz, N., Querejeta, M. y Rosá, T. (2024). Schooling and Intergenerational Mobility: Consequences of Expanding Higher Education Institutions. *Available at SSRN 4914840*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4914840

- Le Barbanchon, T., Ubfal, D. y Araya, F. (2023). The effects of working while in school: Evidence from employment lotteries. *American Economic Journal: Applied Economics*, *15*(1), article 1.

- Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C. y Sánchez, F. (2020). Upstream and downstream impacts of college merit-based financial aid for low-income students: Ser Pilo Paga in Colombia. *American Economic Journal: Economic Policy*, *12*(2), article 2.

- Londoño-Vélez, J., Rodriguez, C., Sánchez, F. y Álvarez-Arango, L. E. (2023). *Financial aid and social mobility: Evidence from Colombia's Ser Pilo Paga*. National Bureau of Economic Research.

- Lucía. (s. f.).

- Lustig, N., Pabon, V. M. y Pessino, C. (2023). *Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in Latin America*. https://publications.iadb.org/en/fiscal-policy-income-redistribution-and-poverty-reduction-latin-america

- Machado, M. P., Mora, R. y Olivo, K. (2023). *Intergenerational transmission of teen childbearing in Latin America*.

- Manning, A. y Petrongolo, B. (2017). How local are labor markets? Evidence from a spatial job search model. *American Economic Review*, *107*(10), article 10.

- Marchionni, M., Gasparini, L. y Edo, M. (2019). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. CAF.

- Marchionni, M., y Pedrazzi, J. P. (2023). The last hurdle?: Unyielding motherhood effects in the context of declining gender inequality in Latin America. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.

- Mata, M. E., Fawaz, Y. y Matilde, P. (2024). *Motherhood and the Allocation of Talent*. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/doc_cedlas270.pdf

- McKenzie, D. (2017). How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries? A Critical Review of Recent Evidence. *The World Bank Research Observer*, *32*(2), article 2. https://doi.org/10.1093/wbro/lkx001.

- Mejía, D. y Azar, K. (2021). *Políticas de inclusión financiera y las nuevas tecnologías en América Latina* [workingPaper]. CAF.

- Millán, T. M., Barham, T., Macours, K., Maluccio, J. A. y Stampini, M. (2019). Long-term impacts of conditional cash transfers: Review of the evidence. *The World Bank Research Observer*, *34*(1), article 1.

- Miller, G., Pinto, D. M. y Vera-Hernández, M. (2009). *Risk protection, service use, and health outcomes under Colombia's health insurance program for the poor*. National Bureau of Economic Research Cambridge, MA. https://www.aeaweb.org/aej/app/app/2012-0071_app.pdf

- Morrissey, T. W. (2017). Child care and parent labor force participation: A review of the research literature. *Review of Economics of the Household*, *15*(1), article 1.

- Ñopo, H., Saavedra-Chanduví, J., y Robles, L. M. (2007). *Occupational Training to Reduce Gender Segregation: The Impacts of Projoven* (SSRN Scholarly Paper 1820913). Social Science Research Network. https://doi.org/10.2139/ssrn.1820913

- OECD. (2023). PISA 2022 results (Volume I): The state of learning and equity in education. *OECD Pub*, 1-10.

- Oliveira, R., Santos, A. y Severnini, E. (2024). Bridging the gap: Mismatch effects and catch-up dynamics under a Brazilian college affirmative action program. *Economics of Education Review*, *98*, 102501.

- Olivetti, C., y Paserman, M. D. (2015). In the Name of the Son (and the Daughter): Intergenerational Mobility in the United States, 1850 –1940. *American Economic Review*, *105* (8), article 8. https://doi.org/10.1257/aer.20130821

- Olivetti, C., y Petrongolo, B. (2017). The economic consequences of family policies: Lessons from a century of legislation in high-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, *31*(1), article 1.

- Parker, S. W. y Vogl, T. (2023). Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? Evidence from Mexico. *The Economic Journal*, *133*(655), article 655.

- Pereira, R. H. M., Braga, C. K. V., Serra, B., y Nadalin, V. G. (2020). Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras 2019. *Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras 2019*, 50-50.

- Ramírez Leira, L., Bertín, O. y Gasparini, L. (2024). Primas Salariales por Calificación y Salario Mínimo: Evidencia para América Latina. *CEDLAS. mimeo*.

- Rossin-Slater, M. y Wüst, M. (2016). *What is the added value of preschool? Long-term impacts and interactions with a health intervention*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2849739

- SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial). (2024). *Base de datos socioeconómica para América Latina y el Caribe*. Universidade Nacional de La Plata. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/

- Sl, P. (2008). A short history of vaccination. *Vaccines: Expert Consult*, 5-16.

- Stampini, M., Medellín, N., y Ibarrarán, P. (2023). *Cash transfers, poverty, and inequality in Latin America and the Caribbean*.

- UIT (União Internacional de Comunicações). (2022) Facts and figures. Ginebra: UIT. Disponible en: https://www.itu.int/hub/publication/dind-ict_mdd-2022/.

- Vila, J., Robles, C. y Arenas de Mesa, A. (2024). *Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: Análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez*.

- Waddington, H. y Snilstveit, B. (2009). Effectiveness and sustainability of water, sanitation, and hygiene interventions in combating diarrhoea. *Journal of Development Effectiveness*, *1*(3), article 3. https://doi.org/10.1080/19439340903141175

- Walker, S. P., Wachs, T. D., Grantham-McGregor, S., Black, M. M., Nelson, C. A., Huffman, S. L., Baker-Henningham, H., Chang, S. M., Hamadani, J. D. y Lozoff, B. (2011). Inequality in early childhood: Risk and protective factors for early child development. *The lancet*, *378*(9799), article 9799.

- WID. (2022). *World Inequality Database* [Dataset]. https://wid.world/es

- Wolf, J., Hunter, P. R., Freeman, M. C., Cumming, O., Clasen, T., Bartram, J., Higgins, J. P. T., Johnston, R., Medlicott, K., Boisson, S. y Prüss-Ustün, A. (2018). Impact of drinking water, sanitation and handwashing with soap on childhood diarrhoeal disease: Updated meta-analysis and meta-regression. *Tropical Medicine & International Health*, *23*(5), article 5. https://doi.org/10.1111/tmi.13051

- Zárate, R. D. (2022). *Spatial misallocation, informality, and transit improvements: Evidence from Mexico City*

Capítulo 4

# Soluções da região para a sustentabilidade ambiental



# Mensagens-chave

1.

O modelo atual de produção e consumo é insustentável.

2.

A América Latina e o Caribe já enfrentam impactos negativos significativos das mudanças climáticas, tornando essenciais as políticas de adaptação.

3.

As particularidades da região indicam a necessidade de priorizar a adaptação nos setores agropecuário, de infraestrutura e urbano, além de direcionar intervenções para as populações mais vulneráveis.

4.

As economias da região assumiram compromissos ambiciosos de redução de emissões, embora os acordos globais ainda sejam insuficientes para limitar o aumento da temperatura a 2 °C em relação à era pré-industrial.

5.

Na América Latina, o perfil das emissões apresenta diferenças substanciais em relação ao padrão global, com destaque para a influência dos setores agropecuário e de uso do solo.

6.

As prioridades de mitigação no setor agropecuário e de uso do solo incluem interromper as mudanças no uso da terra em ecossistemas com alto potencial de sequestro de carbono e aprimorar práticas agropecuárias para aumentar a produtividade e a retenção de carbono no solo.

7.

A transição energética e industrial representa uma oportunidade para as economias da região, que possuem grande potencial para a geração de eletricidade renovável e reservas estratégicas de minerais essenciais para essa transformação.

8.

A poluição e a degradação ambiental comprometem o bem-estar da população e a produtividade econômica.

9.

A conservação dos ecossistemas exige a ampliação da cobertura de áreas protegidas, a priorização de ecossistemas subvalorizados e o fortalecimento das capacidades de monitoramento e fiscalização.

10.

A transição ambiental e energética envolve custos elevados em uma região com espaço fiscal reduzido.

# Um modelo de desenvolvimento insustentável

O período iniciado com a Revolução Industrial trouxe um avanço sem precedentes nos padrões de vida da humanidade. De 1850 até os dias atuais, a população global multiplicou-se por seis, e o produto agregado global dobrou, em média, a cada 25 anos.

Contudo, esse progresso ocorreu às custas de um impacto ambiental severo, que hoje ameaça a sustentabilidade do planeta. Como consequência, a temperatura média global aumentou, e a degradação ambiental e dos ecossistemas se intensificou.

A crise ambiental já afeta a atividade econômica e o bem-estar social. Um exemplo evidente é a crescente frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos. Para enfrentar essa crise, são indispensáveis tanto políticas de mitigação, que reduzam os impactos das atividades humanas, quanto políticas de adaptação, que possibilitem lidar com as mudanças climáticas de forma mais eficiente e com menores custos.

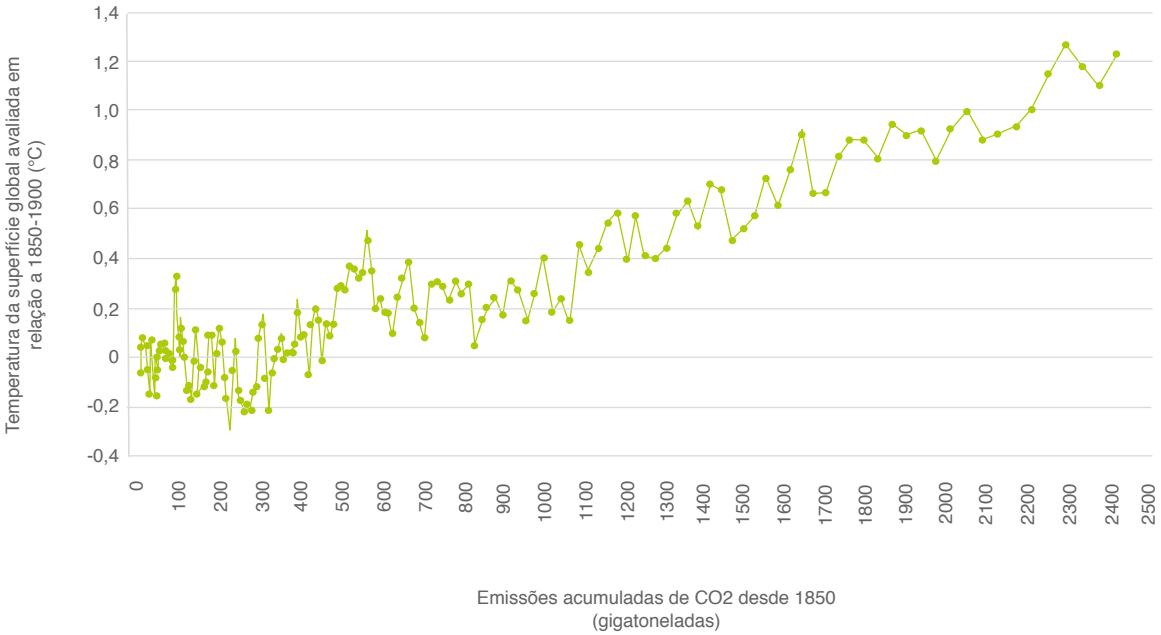
## A atividade humana e o aquecimento global

Desde a Revolução Industrial, a temperatura média global tem aumentado gradualmente, atingindo 1,2 °C acima do período pré-industrial (1850-1900). Evidências científicas demonstram que esse aquecimento é causado pela emissão de gases de efeito estufa (GEE) resultante da atividade humana. De fato, desde 1850, as emissões de $CO_2$, o principal GEE, multiplicaram-se mais de 14 vezes (gráfico 4.1)[1].

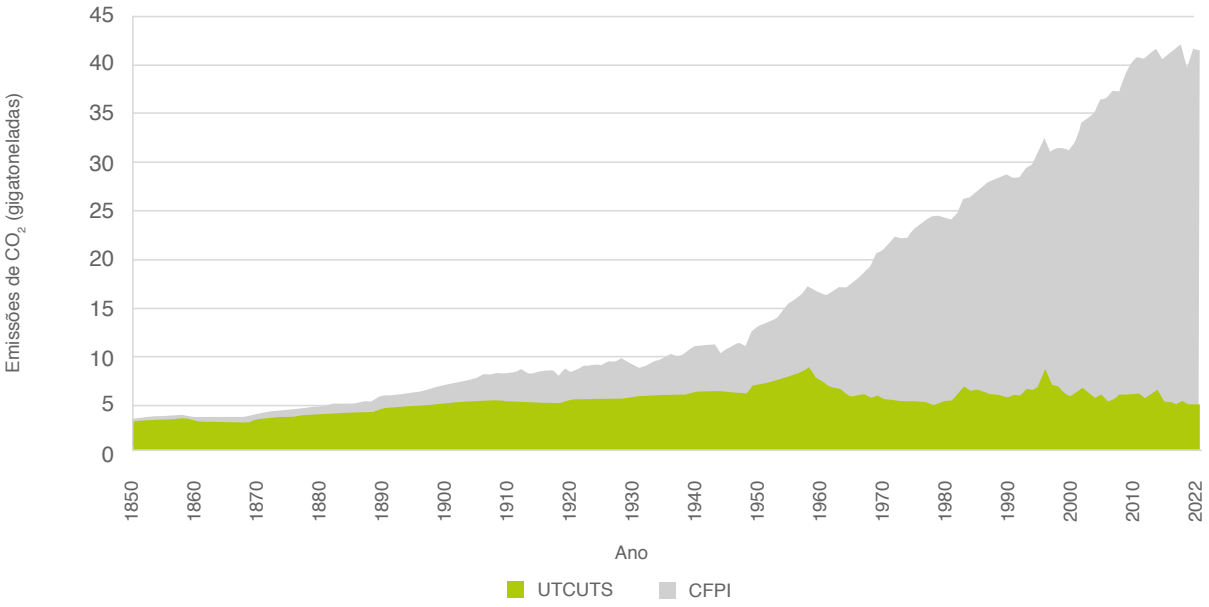
1 O fator determinante para a temperatura média global é a concentração de GEE na atmosfera. Desde 1850, a atividade humana foi responsável pela emissão de mais de 2.350 gigatoneladas de dióxido de carbono. Desse total, os oceanos e os sumidouros terrestres absorveram, respectivamente, um quarto e um terço, enquanto o restante permaneceu na atmosfera. Além do dióxido de carbono, cujas emissões estão ilustradas no gráfico 4.1, outros GEE relevantes incluem o metano e o óxido nitroso.

**Gráfico 4.1**
**Evolução histórica das emissões globais, por fonte**

**A. Temperatura da superfície global avaliada em relação às emissões acumuladas de $CO_2$**




**B. Emissões acumuladas de $CO_2$ desde 1850 (gigatoneladas)**




**Nota:** As emissões de CO2 são expressas em gigatoneladas. A categoria UTCUTS refere-se ao uso da terra, mudança no uso da terra e silvicultura, enquanto a categoria CFPI engloba o consumo de combustíveis fósseis e os processos industriais.
**Fonte:** Friedlingstein et al. (2023); IPCC (2021).

As emissões de CO2 no gráfico 4.1 estão classificadas em duas grandes categorias: aquelas associadas ao uso da terra, mudança no uso da terra e silvicultura (Utcuts, doravante), e aquelas relacionadas ao consumo de combustíveis fósseis e processos industriais (CFPI, doravante). A relevância desses dois componentes variou ao longo do tempo.

Entre 1850 e 1900, o componente Utcuts representava mais de 90 % do total das emissões globais de CO2. No entanto, sua participação diminuiu devido à crescente importância da energia de origem fóssil. Atualmente, cerca de quatro quintos das emissões globais provêm do consumo de combustíveis fósseis e dos processos industriais.

Em 2019, as emissões per capita na América Latina e no Caribe foram semelhantes à média global, correspondendo a menos de 80 % das emissões dos países desenvolvidos e a menos da metade das registradas na América do Norte. A desigualdade na responsabilidade pelas emissões também se reflete no nível socioeconômico: o primeiro decil de renda global emitiu o mesmo volume que os nove decis restantes juntos, quatro vezes mais que a metade mais pobre da população mundial. Além disso, o percentil superior foi responsável por um quarto das emissões globais (Chancel, 2022).

> "Os países ricos são os maiores emissores e os que mais contribuem para o agravamento do problema [do aquecimento global]. Por outro lado, os países mais vulneráveis às consequências são justamente os mais pobres. Portanto, a justiça climática deve ser um elemento central no debate ambiental."
> **Baseado em entrevista com Juliano Assunção.**

> “O problema real é a mudança climática. (...) E Trinidad e Tobago, em particular, está em uma situação não muito favorável. (...) As emissões são altas do ponto de vista per capita, pois nossa população é de apenas 1,3 a 1,4 milhão de habitantes. (...) Embora nossas emissões per capita sejam elevadas, sua quantidade é praticamente indetectável.”
> **Baseado em entrevista com Colm Imbert**

Embora esse fator seja relevante para incorporar elementos de justiça climática na discussão sobre os esforços de mitigação, ele não exime nenhum país ou região da responsabilidade de adotar as medidas necessárias para manter a temperatura global em níveis adequados. Não seria suficiente que apenas os países desenvolvidos tomassem medidas para conter o aquecimento global, uma vez que 75 % das emissões atuais provêm de países de renda média e baixa.

## A atividade humana e a degradação do meio ambiente e dos ecossistemas

A degradação ambiental e dos ecossistemas causada pela atividade humana está associada a quatro fatores, além da mudança climática: alteração no uso da terra, superexploração, introdução de espécies invasoras e poluição (Purvis et al., 2019).

No que se refere ao uso da terra, em 1850, menos de 4 % da superfície da região apresentava modificações significativas decorrentes da presença humana. Em contraste, na mesma época, a Europa (excluindo a Rússia) já tinha aproximadamente 40 % de sua superfície alterada. Para o ano mais recente com dados disponíveis (2017), a fração de terras com baixa ou nenhuma transformação na região estava em torno de 45 %, valor próximo aos 32 % observados na Europa (sem a Rússia). Essa proporção, no entanto, varia significativamente entre as sub-regiões: na América do Sul, atinge 47 %, enquanto na Mesoamérica e no Caribe, os valores são de 27 % e 17 %, respectivamente (ver gráfico 4.2).

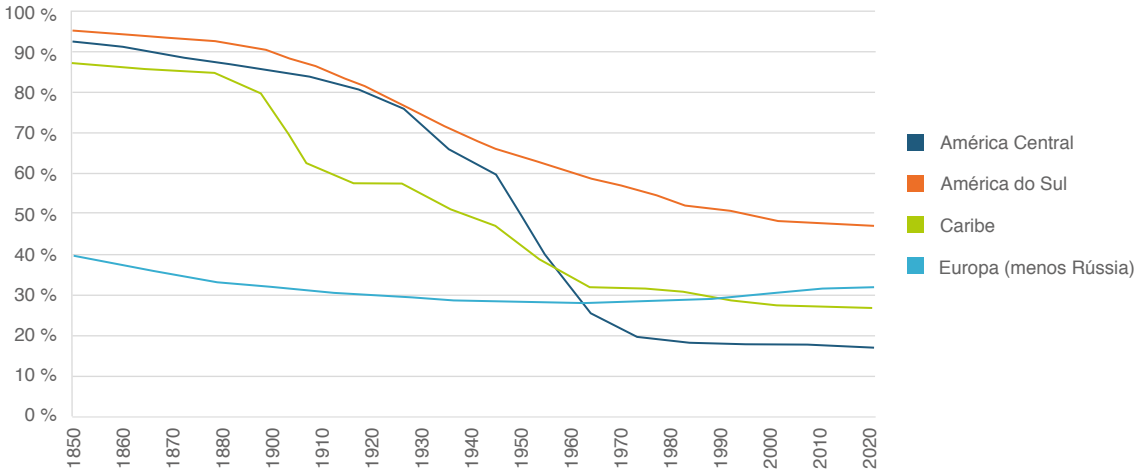
A mudança no uso da terra está diretamente vinculada ao setor agropecuário, especialmente na região, onde esse setor possui uma participação expressiva no produto interno bruto (PIB). Em 2017, 35 % da superfície regional era utilizada para pastagem, uma forma de uso menos intensiva, enquanto 16 % eram destinados a cultivos. Na sub-região do Caribe, a área destinada à pastagem correspondia a apenas 8 %, enquanto a ocupação para cultivos alcançava 35 %.

Por fim, o uso urbano e a implementação de infraestrutura, representados pela categoria "assentamentos", correspondiam a uma fração relativamente pequena da área utilizada na região como um todo (4,4 %), embora chegassem a 38 % da superfície dos países do Caribe. Esse tipo de uso do solo está associado à transformação mais profunda dos ecossistemas onde ocorre[2].

2 Por exemplo, a expansão urbana ao longo das áreas costeiras provoca grandes perturbações nos principais processos ecológicos dos ecossistemas litorâneos, como a circulação da fauna e os ciclos hidrológicos que regulam a captura de carbono em pântanos salgados e manguezais (Dafforn et al., 2015; Heery et al., 2018).

**Gráfico 4.2**
**Uso da terra**

**A. Perda de cobertura natural e seminatural da terra**




**B. Tabela de uso do solo em 2017**

| Categoria | América do Sul | América Central | Caribe | Europa (menos Rússia) |
|---|---|---|---|---|
| Assentamentos | 2,97 % | 11,41 % | 38,25 % | 20,32 % |
| Cultivos | 15,72 % | 18,56 % | 36,96 % | 41,41 % |
| Pastagem | 33,82 % | 43,30 % | 7,98 % | 6,55 % |
| Semi-natural | 40,92 % | 26,66 % | 16,55 % | 28,61 % |
| Natural | 6,57 % | 0,07 % | 0,27 % | 3,11 % |

**Nota:** Os valores refletem a proporção de hexágonos correspondentes a cada categoria de uso da terra em relação ao total de hexágonos que compõem uma determinada região, ponderados pela superfície dos hexágonos. Para fins deste gráfico, a Rússia foi excluída da região da Europa devido à grande extensão de terras inadequadas para uso humano nesse país.
**Fonte:** Gauthier et al. (2021). (2021).

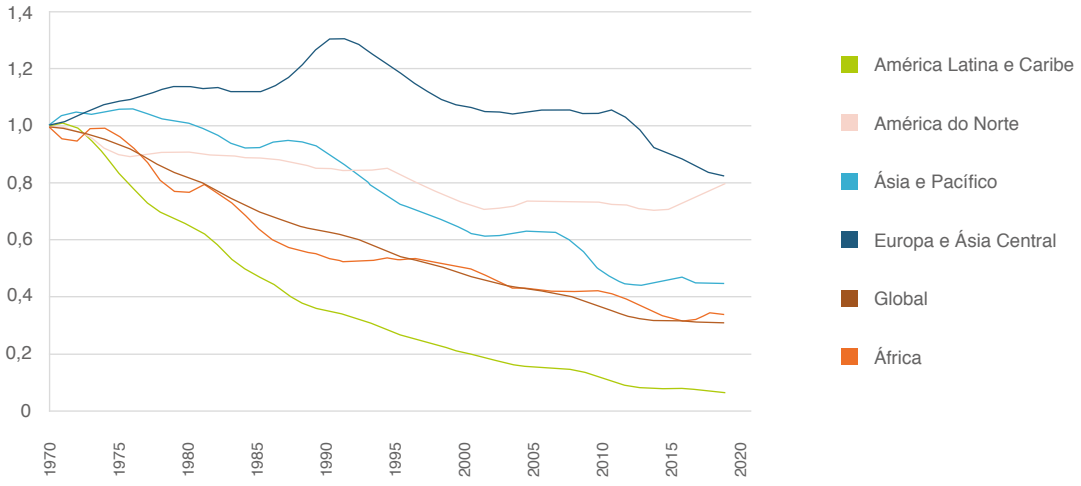
A segunda causa da degradação ambiental é a superexploração, ou seja, a extração excessiva de recursos naturais além da sua capacidade de regeneração. A indústria pesqueira, o turismo e a exploração de recursos madeireiros enfrentam esse problema.

A terceira causa é a introdução de espécies invasoras de plantas, animais ou microrganismos, que alteram o equilíbrio dos ecossistemas e podem comprometer gravemente a biodiversidade. O uso pastoral da terra, por exemplo, envolve a introdução de espécies exóticas de pastagens que apresentam maior produtividade em relação às condições climáticas locais. Em muitos casos, essas espécies acabam se espalhando para além das áreas de produção, competindo com espécies vegetais nativas e alterando os ciclos naturais de incêndios.

A quarta causa é a poluição do ar, da água e do solo. Trata-se de uma externalidade negativa que afeta o bem-estar humano ao degradar os ecossistemas e os serviços ambientais que fornecem, além do impacto direto na saúde da população. Os setores mais frequentemente associados à poluição incluem a extração e o processamento de hidrocarbonetos, a mineração e a agropecuária. As cidades também são ambientes propensos a problemas de poluição.

A degradação dos ecossistemas resulta na perda de flora e fauna, tanto em termos de diversidade de espécies quanto de população. O Índice Planeta Vivo mostra um declínio acentuado, especialmente na América Latina e no Caribe, onde, desde 1970, a redução ultrapassa 90 %.

**Gráfico 4.3**
**Índice Planeta Vivo por região (1970-2018)**

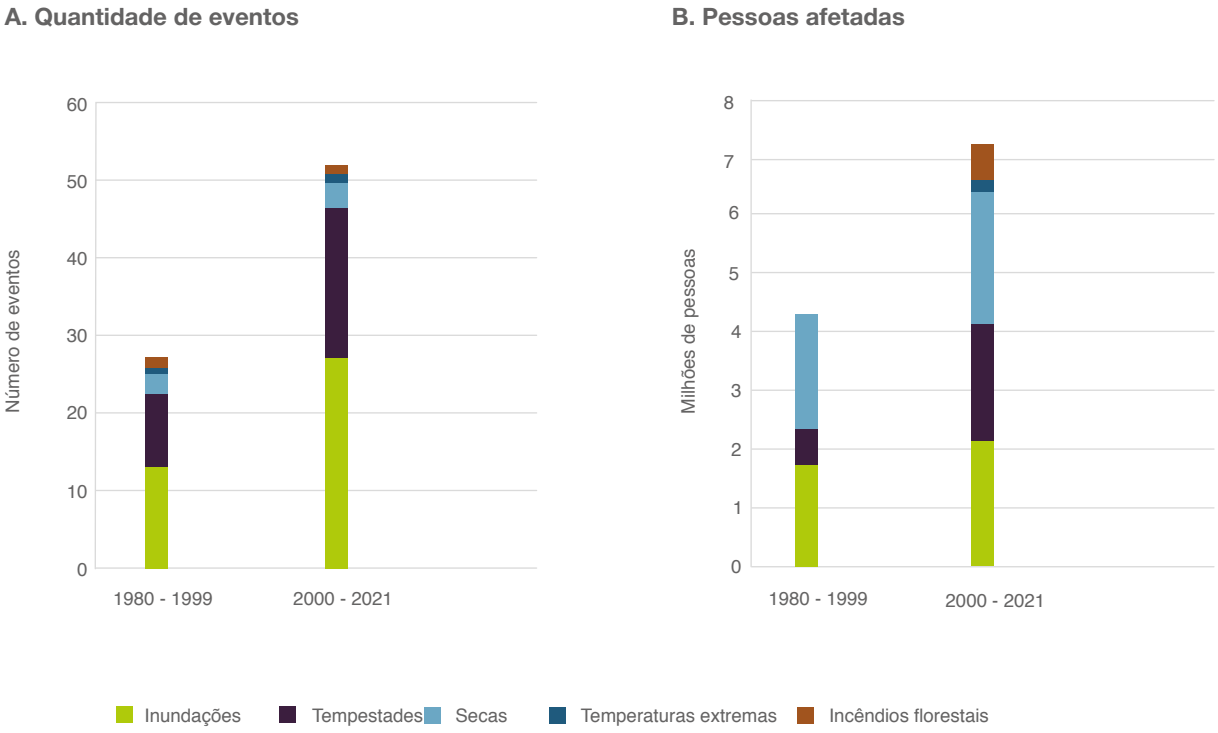



**Nota:** O Índice Planeta Vivo (LPI) reflete a taxa média de variação no tamanho das populações animais em relação ao ano base de 1970 (1970=1). O índice considera 31.821 populações pertencentes a 5.230 espécies. Ele é calculado como uma média geométrica das taxas de variação das diferentes populações ao longo do tempo.
**Fonte:** Zoological Society of London e Fundo Mundial para a Natureza (2022).

## Impactos das mudanças climáticas e da degradação dos ecossistemas

O aquecimento global intensificou a frequência e a gravidade de eventos climáticos extremos, como enchentes, tempestades, secas, incêndios florestais e ciclones. Na América Latina e no Caribe, a ocorrência desses eventos aumentou de 28 por ano nas duas últimas décadas do século XX para mais de 53 nas duas primeiras décadas do século XXI. Além disso, o número de pessoas afetadas cresceu de 4,5 milhões para mais de 7 milhões por ano (ver Gráfico 4.4).

**Gráfico 4.4**
**Ocorrência de eventos climáticos extremos e pessoas afetadas na América Latina e no Caribe**




**Nota:** O gráfico apresenta as médias anuais de eventos climáticos extremos e de pessoas afetadas (em milhões) por tipo de desastre nos períodos de 1980-1999 e 2000-2021.
**Fonte:** EMDAT (2022).

Infelizmente, esses eventos acarretam custos sociais e econômicos tão expressivos que chegam a transcender gerações. Caruso (2017) analisou as consequências dos desastres naturais ocorridos na região ao longo do século XX. Seus achados indicam, por exemplo, que sofrer uma inundação ainda no período fetal está associado a uma redução de 0,47 anos na escolaridade, a um aumento de 10 % na probabilidade de desemprego e a uma diminuição de cerca de 12 % na renda do trabalho.

> "Invariavelmente, somos algumas das maiores, senão as maiores, vítimas das mudanças climáticas. Quando ocorre um furacão, somos nós. Não há para onde evacuar. Nosso PIB é dizimado em questão de segundos, com perdas de 100 %, 200 %, literalmente desaparecendo em poucas horas, e há muito pouco que possa ser feito a respeito. Esse é um enorme desafio para os pequenos Estados."
> **Baseado em entrevista com Karen-Mae Hill.**

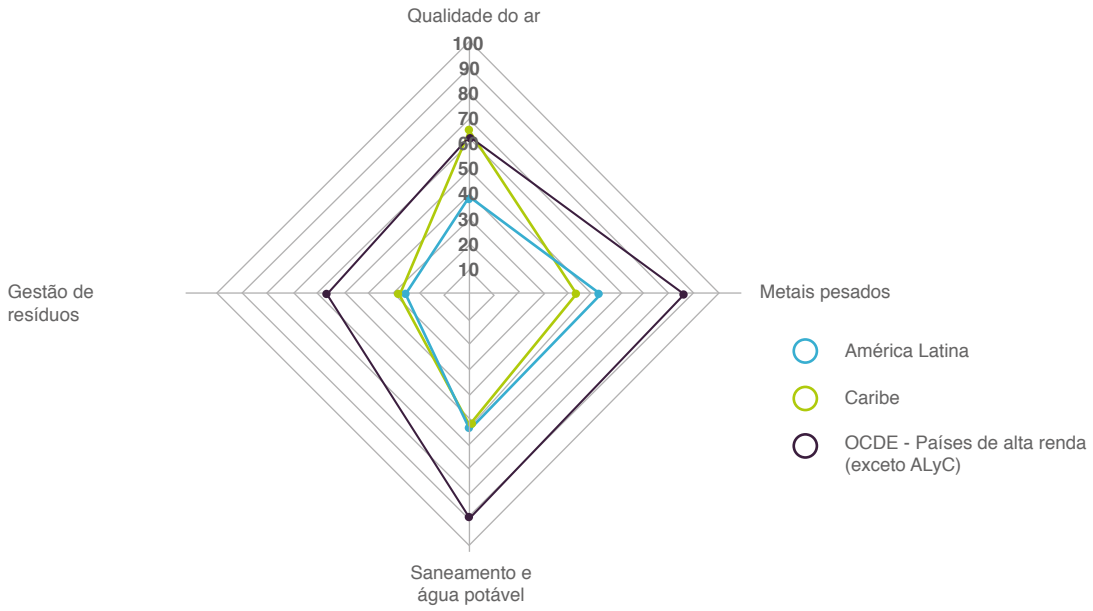
Os desastres naturais também afetam a infraestrutura, um dos principais motores do crescimento e da inclusão. Além disso, as secas e as mudanças nos padrões de chuva podem comprometer a produção agrícola. Por exemplo, o sul da América Latina acaba de enfrentar a pior seca desde 1944, conforme a Organização Meteorológica Mundial. Estima-se que esse episódio possa representar um custo entre 2 % e 5 % do PIB da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, principalmente devido aos impactos negativos nos setores agrícola, pecuário e energético (Perelmuter, 2023).

A degradação dos ecossistemas, por sua vez, reduz o valor dos serviços ambientais que fornecem, os quais se dividem em quatro categorias: (i) serviços de provisão, que abrangem os materiais físicos extraídos da natureza; (ii) serviços de regulação, que incluem a moderação da temperatura, a regulação dos ciclos hídricos e a purificação do ar, entre outros; (iii) serviços culturais ou não materiais, que englobam o valor estético e recreativo da natureza; e (iv) serviços de suporte, que compreendem processos essenciais para a manutenção dos demais serviços ecossistêmicos e da vida humana, incluindo a produção de oxigênio (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2005).

Embora a atividade econômica muitas vezes privilegie os serviços de provisão, por terem valor de mercado, os demais serviços, mais difíceis de quantificar e apropriar, também são essenciais. O turismo depende diretamente do valor estético de ecossistemas icônicos da região (serviço ecossistêmico cultural ou não material), como as praias do Caribe ou a floresta amazônica, enquanto a atividade econômica urbana se beneficia dos serviços de regulação, como a moderação das temperaturas pela vegetação. Além disso, a deposição de resíduos é mitigada por serviços de regulação, nos quais os ecossistemas desempenham um papel fundamental na purificação do ar, dos solos e da água.

A poluição, em particular, é uma manifestação da degradação ambiental que tem grande impacto na região (POEA e PNUMA, 2019). O Gráfico 4.5 apresenta os componentes associados à saúde ambiental conforme reportado pelo Índice de Proteção Ambiental (Block et al., 2024). Os dados mostram que, em média, os países da região apresentam indicadores significativamente inferiores aos observados nos países da OCDE.

**Gráfico 4.5**
**Indicadores selecionados de saúde ambiental - EPI**




**Nota:** Para calcular os valores agregados por categoria, foi utilizada a média ponderada dos diferentes subíndices que compõem o Índice de Proteção Ambiental (EPI). As ponderações originais do EPI foram ajustadas para totalizar
100 % dentro de cada categoria. Os agregados regionais são calculados como a média simples dos países que compõem cada região. Os valores correspondem ao ano de 2024.
**Fonte:** Block et al. (2024).

Há ampla evidência dos efeitos da poluição sobre o bem-estar. Alguns estudos focam especificamente na poluição do ar causada pelo uso de combustíveis fósseis. Por exemplo, Rivera et al. (2024) apresentam evidências do Chile, onde a expansão da capacidade de geração de energia solar foi associada à redução de internações hospitalares por doenças respiratórias.

Há evidências robustas de episódios agudos de degradação dos ecossistemas que impactam negativamente a saúde humana. Por exemplo, a perda de vegetação compromete a qualidade do ar (Jones e McDermott, 2018), e a redução abrupta nas populações de abutres e anfíbios afeta o controle de vetores de doenças (Frank e Sudarshan, 2024; Springborn et al., 2022).

Além disso, há evidências do impacto negativo na atividade econômica causado pela perda de espécies-chave para o controle de pragas na produção agropecuária (Frank et al., 2024). Frank (2024) documenta um aumento de um terço no uso de pesticidas causado pela redução das populações de morcegos, resultando em um consequente aumento de 8 % na mortalidade infantil.

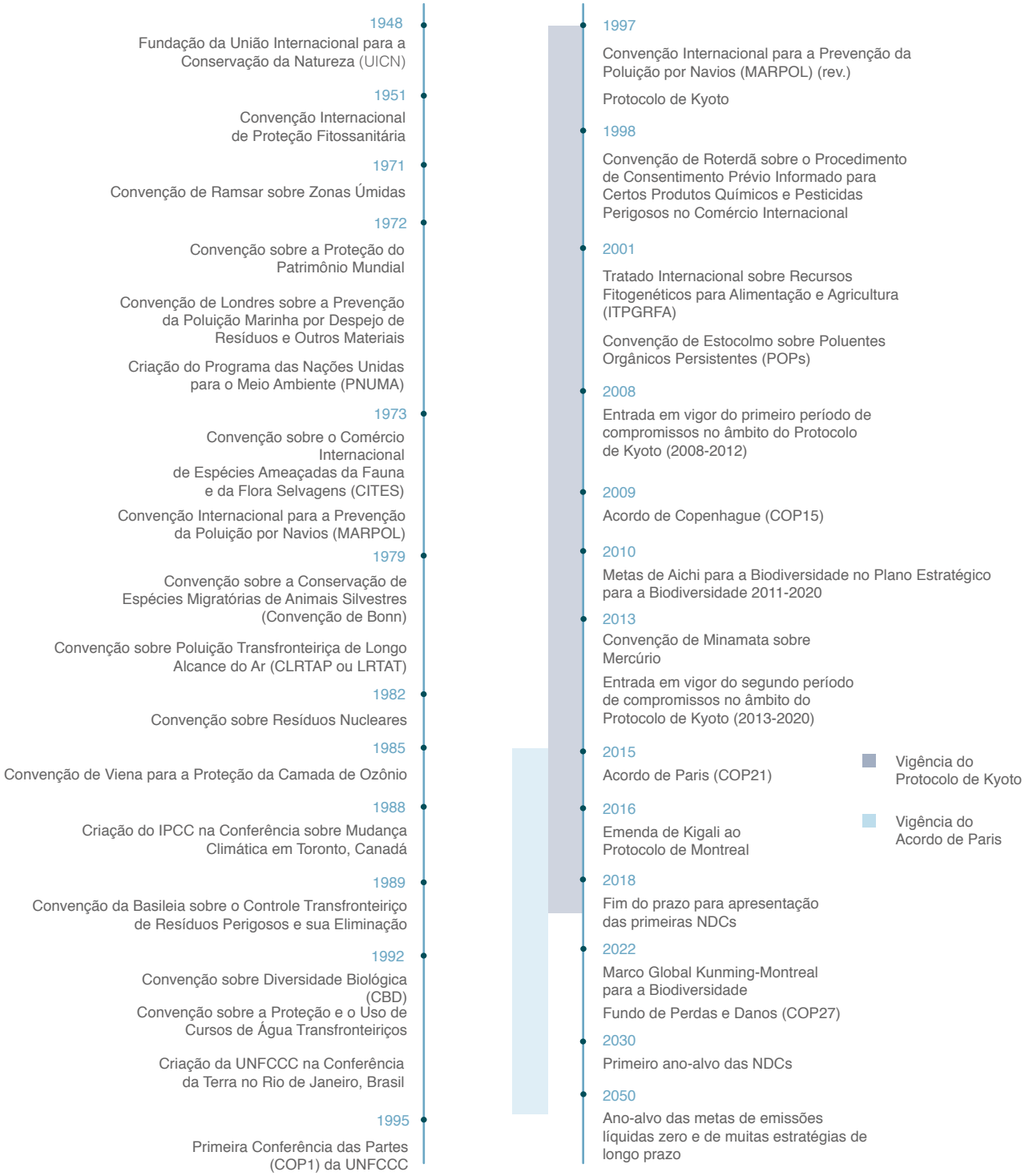
# Um pacto global pela sustentabilidade

O aquecimento global e a degradação ambiental já estão impactando o bem-estar humano. Entretanto, o pior ainda pode estar por vir. Com a taxa atual de emissões, restam menos de 30 anos para limitar o aumento da temperatura a 2 °C, um limite considerado pelos cientistas como o ponto sem retorno, a partir do qual há riscos elevados de danos irreversíveis em escala global[3].

Esse cenário levou a um amplo consenso global sobre a necessidade de proteger o meio ambiente, com esforços que remontam ao último terço do século passado. A Figura 4.1 apresenta os esforços globais voltados à sustentabilidade ambiental, destacando, de um lado, os principais marcos em acordos internacionais para a proteção ambiental e da biodiversidade e, de outro, os relacionados à resposta às mudanças climáticas.

3 O limite de 1,5 °C está a menos de uma década de distância.

**Figura 4.1**
**Marcos do pacto global pela sustentabilidade**




**Fonte:** Elaboração própria.

No que diz respeito às mudanças climáticas, o marco recente mais significativo é o Acordo de Paris, que estabelece como objetivo central "manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5 °C" (Nações Unidas, 2015).

O Acordo de Paris representa um avanço fundamental na construção de uma resposta conjunta à crise climática. Seu maior êxito foi alcançar uma ampla adesão global, com quase todos os países participando e propondo contribuições nacionais. Até novembro de 2024, 195 países haviam aderido ao acordo, dos quais 33 pertenciam à América Latina e ao Caribe. Seu modelo de governança, baseado na definição de compromissos voluntários pelos países, favoreceu sua ampla aceitação. No entanto, também apresenta fragilidades inerentes, como a ausência de uma visão coordenada que assegure a compatibilidade entre os compromissos assumidos e o orçamento de carbono remanescente, além da falta de mecanismos que garantam o cumprimento das metas estabelecidas.

No âmbito do Acordo de Paris, a América Latina e o Caribe se comprometeram a reduzir suas emissões em aproximadamente 11 % até 2030, em comparação com os níveis de 2020. Esse objetivo contempla esforços de mitigação equiparáveis aos das economias desenvolvidas, considerando que a região apresenta um crescimento populacional projetado superior e busca um avanço econômico que permita reduzir a diferença no PIB per capita em relação a essas economias. Especificamente, dado o crescimento demográfico esperado, se o PIB per capita da América Latina e do Caribe crescer a uma taxa anual de 4 %, a região precisaria reduzir as emissões por unidade de PIB em cerca de 5,5 % ao ano. Esse percentual é comparável ao corte necessário na União Europeia, que precisa reduzir suas emissões por unidade de PIB em 5,24 % anuais, considerando um crescimento econômico de 2 %. No entanto, essa redução necessária na América Latina e no Caribe mais do que dobra o declínio observado nessa variável na última década.

É importante destacar que esses compromissos assumidos pelos países representam uma etapa intermediária na busca pela sustentabilidade ambiental. Para interromper completamente o aquecimento global, são necessárias emissões líquidas zero e, para que o pico da temperatura média global permaneça abaixo de 2 °C, essa redução precisa ser acelerada. De acordo com o *Net-Zero Tracker* da *Climate Watch* (2024), no momento em que este capítulo foi escrito, 101 países, que juntos representam mais de 80 % das emissões globais, haviam se comprometido com metas de emissões líquidas zero. Desses, 69 estabeleceram o compromisso para 2050, 10 antes de 2050, 16 após 2050 e 6 já alcançaram o status de emissões líquidas zero, com o compromisso de mantê-lo.

No entanto, os compromissos atuais são incompatíveis com as metas do Acordo de Paris. Até o momento, a soma dos compromissos levaria a um aumento da temperatura média global de aproximadamente 2,5 °C, podendo chegar a 3 °C, e a implementação das ações efetivamente adotadas apresenta um cenário ainda mais preocupante (*Climate Action Tracker*, 2023).

> "O que temos hoje é um processo diplomático muito ligado às conferências climáticas anuais (...) que possuem um processo, um cronograma e uma velocidade de ação incompatíveis com o desafio. (...) Enfrentamos esse desafio institucional de coordenar a ação dos países, que são relativamente poucos. O G20 representa 80 % do problema, em termos gerais, portanto, trata-se de um grupo relativamente pequeno de países que pode fazer muito."
>
> **Baseado em entrevista com Juliano Assunção.**

A preocupação com a extinção de espécies teve um marco fundamental na criação da União Internacional para a Conservação da Natureza, em 1948. No entanto, as ações ambientais ganharam força após a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1972, como parte de um esforço para coordenar iniciativas ambientais em nível internacional e auxiliar os países na implementação de legislações ambientais.

Entre as iniciativas ambientais mais bem-sucedidas, destacam-se as voltadas à redução da poluição do ar. Entre elas, a Convenção de Viena e, dentro dela, o Protocolo de Montreal para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) são considerados alguns dos mais eficazes. O protocolo foi ratificado por 196 países e, desde sua entrada em vigor, tem sido associado a uma eliminação quase total das emissões dos gases contemplados por suas diretrizes.

A criação do PNUMA ocorreu no contexto de uma crescente demanda por qualidade ambiental, o que impulsionou regulamentações para a proteção do meio ambiente em escala nacional, particularmente a exigência de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) para a aprovação de projetos produtivos. Os Estados Unidos foram pioneiros nesse aspecto com a aprovação da Lei de Política Ambiental Nacional (1970). No entanto, a exigência de EIA se tornou comum nos países em desenvolvimento a partir da década de 1990, em grande parte impulsionada pela incorporação de salvaguardas ambientais em projetos financiados pelo Banco Mundial (ver Diretriz Operacional 4.01 sobre análise ambiental). Até o momento, os EIAs são um componente central da política ambiental, com mais de 190 países incorporando leis associadas ao uso desse instrumento (Morgan, 2012).

A governança internacional avançou menos na proteção dos ecossistemas e da biodiversidade do que na questão climática. O principal órgão de coordenação, a Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992, tem trabalhado para estabelecer metas de conservação. Desde então, os esforços incluíram as Metas de Aichi, promulgadas em 2010, sendo o marco mais recente o Marco Global da Biodiversidade, assinado na COP de 2022.

Esse marco define quatro objetivos e 23 metas para ações urgentes na década até 2030. Entre elas, destacam-se a restauração eficaz de pelo menos 30 % das áreas de ecossistemas terrestres, de águas interiores, costeiros e marinhos

degradados até 2030 (Meta 2) e a conservação e gestão eficaz de pelo menos 30 % das áreas terrestres, de águas interiores, costeiras e marinhas, especialmente as de particular importância para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, por meio de sistemas de áreas protegidas (Meta 3)[4].

# Redução das emissões causadas pela atividade humana

## Perfil de emissões da América Latina e do Caribe

> "A grande contribuição da América Latina para a descarbonização global está na redução do desmatamento. (...) Precisamos parar de destruir nossa biodiversidade, protegê-la e garantir que o mundo pague por isso (...). Porque um hectare protegido de floresta na América Latina ajudará significativamente a manter uma economia global dinâmica."
>
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

As emissões de GEE são geralmente classificadas em dois grandes grupos. O primeiro, denominado Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra (AFOLU), inclui as emissões resultantes das alterações na cobertura da terra (UTCUTS), bem como as emissões da produção agropecuária, em especial as associadas ao processo digestivo do gado e aos óxidos de nitrogênio provenientes do uso de fertilizantes. O segundo grupo, denominado Consumo de Combustíveis Fósseis e Processos Industriais (CFPI), abrange as emissões associadas ao uso de combustíveis fósseis, além das emissões não energéticas relacionadas a certos processos industriais e à decomposição de resíduos.

Globalmente, quase 80 % das emissões de GEE provêm do CFPI, enquanto pouco mais de 20 % se originam do setor AFOLU. Em contraste, aproximadamente 54 % das emissões da América Latina provêm do setor AFOLU, um percentual significativamente maior do que os 13 % do Caribe ou os 8 % dos países da OCDE[5] (ver Gráfico 4.5).

Como esperado, há grandes variações dentro da região na importância relativa dessas fontes de emissões. Por exemplo, na América Latina, há países onde o setor AFOLU responde por mais de 70 % das emissões (Brasil, Nicarágua, Paraguai e Uruguai), enquanto em outros esse percentual é inferior a 30 % (Chile, México, El Salvador).

---

4 Para mais detalhes, ver UNEP GBD (2022).
5 Os dados referem-se ao ano de 2019; informações mais recentes podem ser encontradas na base de dados de emissões de Minx et al. (2021). (2021).

Dentro do componente AFOLU, observa-se que, na América Latina, o componente UTCUTS tem uma leve predominância sobre o agropecuário (56 % vs. 44 %), mas ambos desempenham um papel significativo. Em contraste, no Caribe e nos países da OCDE, as emissões provêm majoritariamente do setor agropecuário; além disso, o componente UTCUTS apresentou emissões negativas devido a processos como a expansão da área florestal. Por outro lado, o subsetor mais relevante dentro das emissões agropecuárias é a fermentação entérica, associada às emissões de metano ($CH_4$) decorrentes do processo digestivo do gado bovino, representando quase dois terços das emissões agropecuárias.

No que se refere aos componentes do CFPI, a participação do setor de edificações é relativamente modesta: cerca de 5 % na América Latina, 3 % no Caribe e mais de 10 % na OCDE. No entanto, esse valor considera apenas as emissões diretas pelo uso de combustíveis no setor, embora também existam emissões indiretas associadas à geração da eletricidade consumida[6].

O consumo de energia nos domicílios da região é comparativamente baixo: 7,12 gigajoules, um valor significativamente inferior ao registrado na China (19,3), nos Estados Unidos (30,6) e na Europa (23,4) (OLADE, 2021; Escritório Nacional de Estatísticas da China, 2022; EIA, 2020; Eurostat, 2022). Isso se deve, principalmente, aos menores níveis de renda e à reduzida necessidade de aquecimento. No entanto, é fundamental avançar em políticas de mitigação também no setor residencial, uma vez que se projeta um aumento no consumo de energia doméstica à medida que a renda cresce e que a demanda por resfriamento se intensifica devido ao aquecimento global[7]. A eletrificação do consumo e a eficiência energética são as dimensões-chave para a mitigação nesse setor.

As emissões associadas a outros componentes também são consideráveis. Por exemplo, na América Latina, os sistemas energéticos (incluindo as emissões fugitivas) representam 31 % das emissões; o transporte, 26 %; e as indústrias (incluindo o gerenciamento de resíduos), 38 %. No Caribe, o transporte tem uma participação relativamente menor, de 12 %, enquanto os sistemas energéticos e a indústria respondem por mais de 40 % cada um.

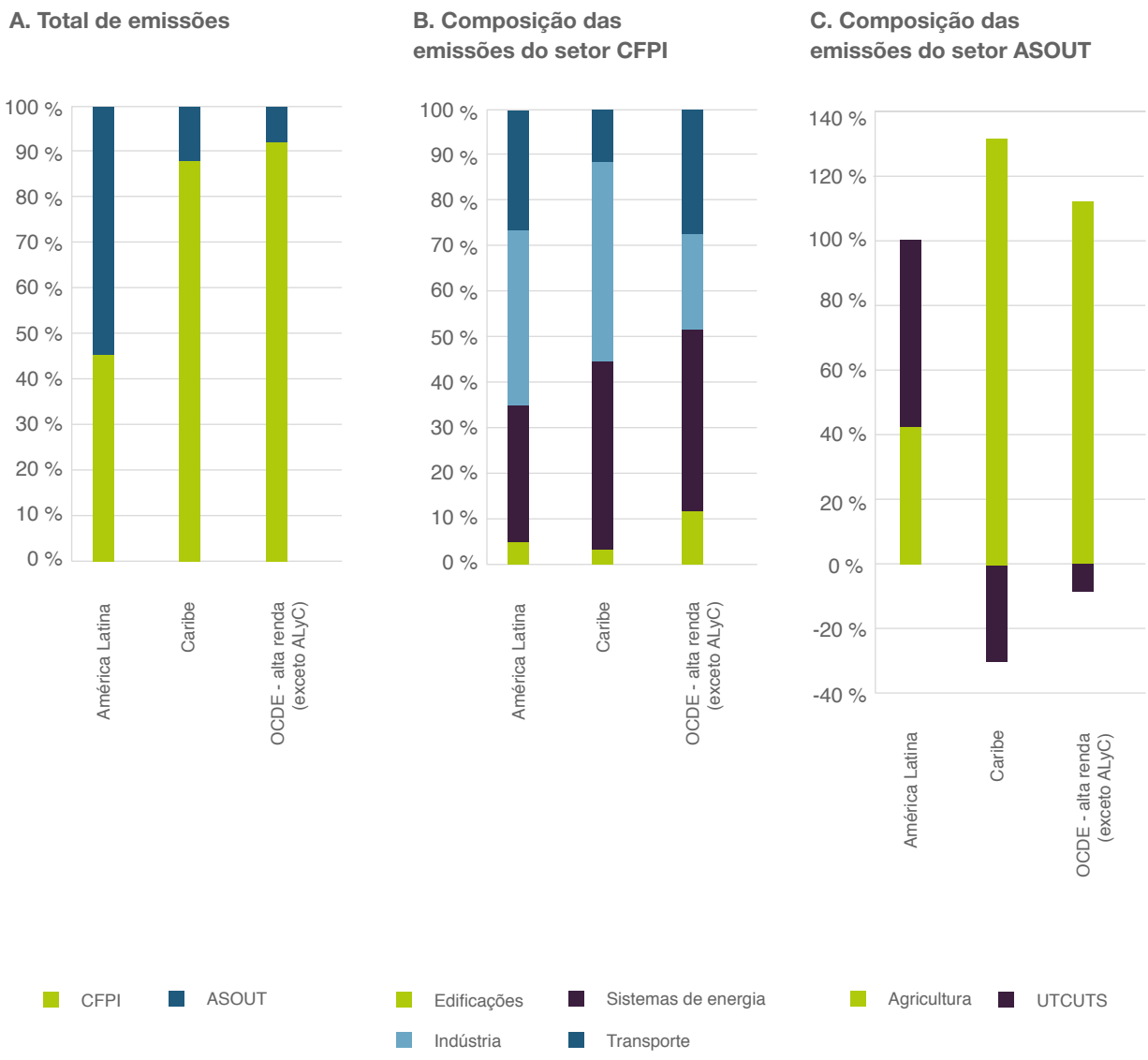
Vale destacar que as emissões provenientes do transporte marítimo e aéreo internacional não estão incluídas no Gráfico 4.5, pois geralmente não são atribuídas a nenhum país. Essas emissões representam, respectivamente, 1,55 % e 1,19 % das emissões globais de GEE. Para contextualizar esse dado, esses dois setores combinados correspondem a quase 40 % das emissões totais da América Latina e do Caribe. Portanto, a mitigação nesse setor é essencial para atingir a meta de emissões líquidas zero.

---

6 Quarenta por cento da eletricidade é consumida pela indústria, 33 % pelos domicílios e 20 % pelo setor comercial.

7 Espera-se que a posse de aparelhos de ar-condicionado na região aumente quase 20 pontos percentuais até 2050, impulsionada pela evolução prevista das temperaturas e da renda, o que resultaria em um crescimento de 13 % no consumo total de eletricidade residencial (Allub et al., 2024).

**Gráfico 4.6**
**Perfil das emissões da América Latina e do Caribe**




**Nota:** O gráfico ilustra a participação do AFOLU e do CFPI no total de emissões, detalhando também a contribuição de cada setor dentro dessas duas grandes categorias. Os gases de efeito estufa $CO_2$, $CH_2$, $N_2O$ e F-gases são considerados e agregados usando a métrica de $CO_2$ equivalente, com base no GWP-100 do AR5. Os cálculos são referentes ao ano de 2019 (últimos dados disponíveis de Minx, 2021). Os agregados regionais correspondem à soma das emissões de todos os países que compõem a região.
**Fonte:** Minx (2021); Friedlingstein et al. (2023). (2023).

## Mitigação nos sistemas energéticos[8]

Do lado da oferta de energia, o RED 2024 (Allub et al., 2024) destaca quatro ações de mitigação:

### Ação #1: Redução das perdas nos sistemas energéticos

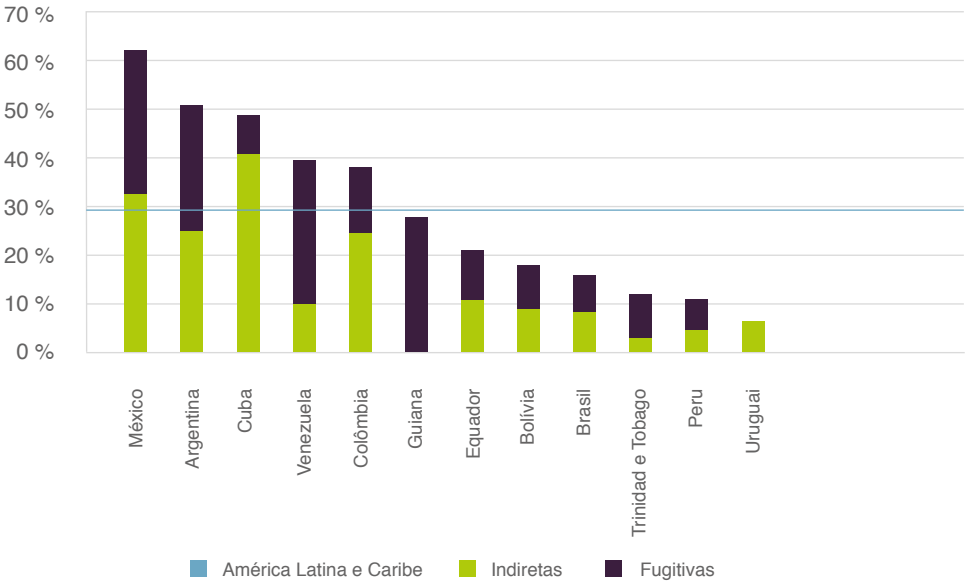
Os processos de produção, transformação e transporte de energia estão associados a perdas que amplificam as emissões relacionadas ao consumo, tornando necessário reduzi-las.

No caso da eletricidade, por exemplo, na América Latina e no Caribe, as perdas associadas à geração elétrica baseada em combustíveis fósseis chegam, em média, a 56 %, enquanto na fase de transmissão e distribuição esse valor é de 19 %. Embora nem todas essas perdas sejam atribuídas a ineficiências, as diferenças entre os países indicam oportunidades para melhorias; por exemplo, nos Estados Unidos, as perdas na transmissão e distribuição representam apenas 5 % (EIA, 2022). Problemas na qualidade da infraestrutura de geração, transmissão e distribuição podem ser responsáveis por perdas excessivas e podem ser corrigidos.

Com relação aos combustíveis fósseis, também são identificadas perdas significativas. Para um conjunto de 10 países analisados, a cada 100 toneladas de $CO_2$ equivalente ($tCO_2e$) emitidas no momento do consumo de combustíveis fósseis, mais de 29 $tCO_2e$ foram liberadas previamente durante sua produção e transporte. A maior parte dessas emissões foi de metano proveniente do venteio ou da queima de gás natural não aproveitado, além de vazamentos nos processos de produção, transformação e transporte (ver Gráfico 4.7).

8 Esta seção baseia-se no RED 2024.

**Gráfico 4.7**
**Emissões da produção e do transporte de combustíveis fósseis em relação ao total de emissões do consumo final**




**Nota:** O gráfico apresenta as emissões do setor de combustíveis fósseis provenientes do uso de energia (emissões indiretas) e as emissões fugitivas de metano liberadas durante a produção, transporte, refino e distribuição de carvão, gás, petróleo e derivados. Esses valores são expressos como percentual das emissões geradas pelo consumo final dos combustíveis produzidos. As emissões por uso de energia são calculadas utilizando os fatores de emissão correspondentes a cada combustível. O consumo total inclui tanto o consumo doméstico quanto o externo. O gráfico exibe os países para os quais há dados homogêneos sobre emissões de metano.
**Fontes:** OLADE (2023); AIE (2023b).

Essas emissões anteriores ao consumo podem ser reduzidas com o uso de equipamentos mais eficientes e com a eletrificação de determinados processos[9]. O descarte adequado de campos de petróleo e gás, bem como de minas de carvão, também é fundamental para reduzir as emissões de metano.

### Ação #2: O gás natural como combustível de transição

O gás natural é o hidrocarboneto com as menores emissões de $CO_2$ por unidade de energia fornecida. Por exemplo, durante a combustão, emite menos de 60 % das emissões que seriam geradas pela produção da mesma quantidade de energia a partir do carvão mineral. No entanto, o gás natural está associado a emissões significativas durante sua produção e transporte, devido a vazamentos—um fator crítico para a mitigação das emissões na região. Ainda

9 De acordo com a AIE (2023a), o uso de equipamentos mais eficientes poderia reduzir em cerca de 30 % a energia necessária, com diminuições proporcionais nas emissões. Entretanto, a eletrificação de todos os processos viáveis permitiria reduções ainda maiores, próximas a três quartos das emissões geradas atualmente na produção de combustíveis.

assim, mesmo considerando as emissões fugitivas atuais, a substituição do carvão pelo gás natural pode reduzir as emissões em aproximadamente 20 %.

Para contextualizar esse impacto, se 50 % do uso de carvão e de combustíveis derivados do petróleo na América Latina e no Caribe fosse substituído por gás natural, mantendo os processos produtivos atuais, a redução direta de emissões seria equivalente a 7 % das emissões atuais—o que representa quase 65 % dos compromissos estabelecidos para 2030.

Um dos desafios da ampliação do uso do gás natural é o risco de que investimentos em sua produção, transporte e consumo retardem a transição para a neutralidade de carbono. Uma estratégia para minimizar esse risco é considerar a adaptação dos equipamentos para o uso de gás natural como uma etapa intermediária dentro de um plano de descarbonização.

As duas ações destacadas até agora visam reduzir emissões em cenários onde a dependência de fontes fósseis ainda é predominante. No entanto, o caminho para uma descarbonização mais ampla e, em particular, para alcançar emissões líquidas zero, se sustenta em dois pilares: a eletrificação verde e a expansão do uso de combustíveis limpos.

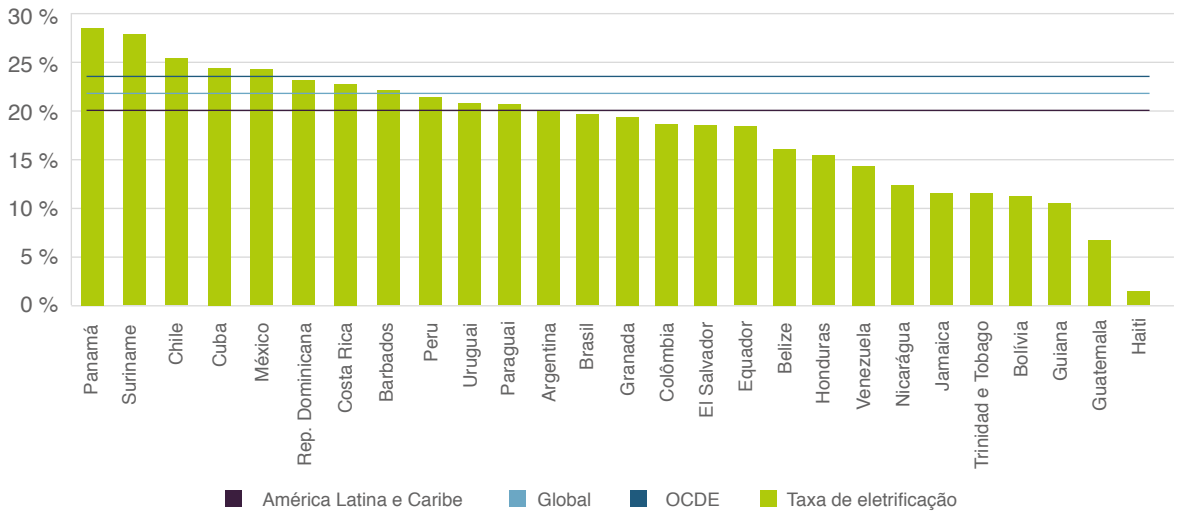
> "Para os países que possuem gás natural, o fundamental é que isso nos dê tempo enquanto avançamos na eletrificação. É um combustível fóssil de transição, mas torna essa transição mais suave, menos onerosa e, acima de tudo, permite que a economia se ajuste."
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

### Ação #3: Eletrificação verde

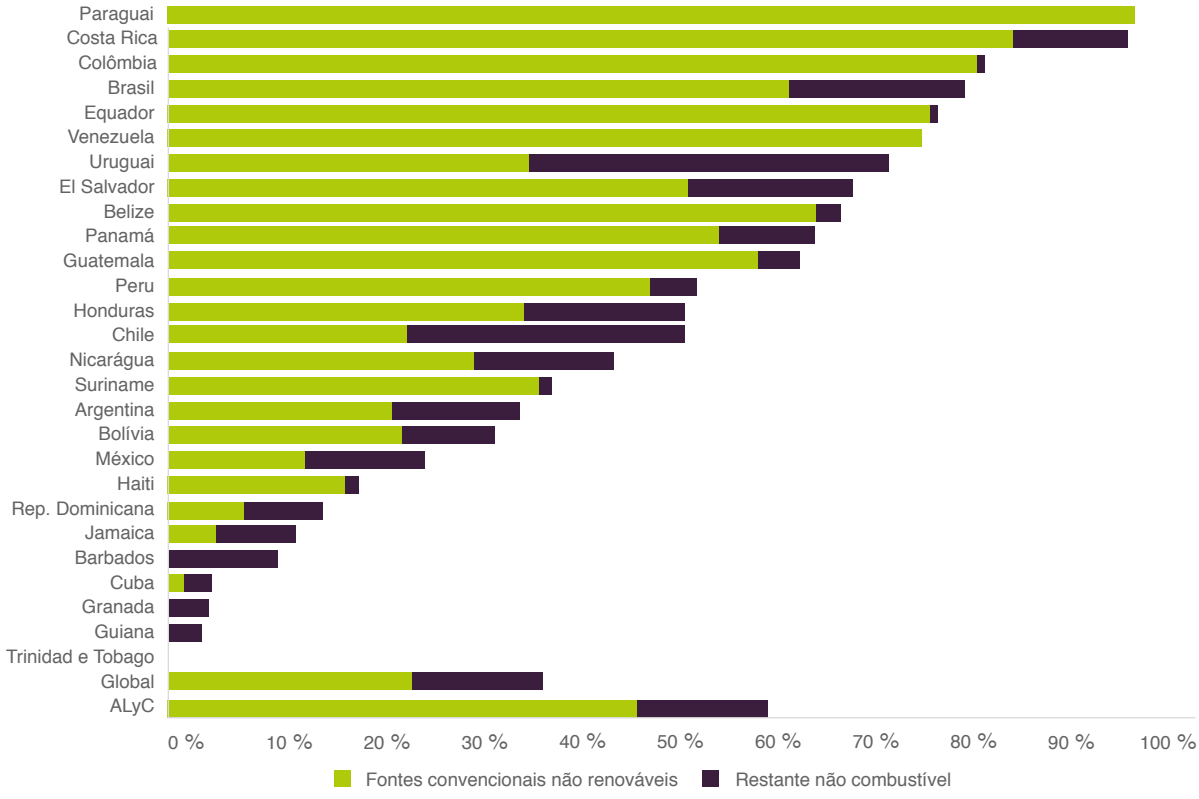
Segundo os dados mais recentes (2022), a eletricidade responde por aproximadamente 20 % do consumo energético na América Latina e no Caribe. Essa taxa de eletrificação é ligeiramente inferior à dos países da OCDE (aproximadamente 23 %) e apresenta variações significativas entre os países da região (ver Gráfico 4.8.A). A matriz elétrica da América Latina é relativamente sustentável: 61 % da eletricidade gerada provém de fontes renováveis, uma participação superior à média global de 36,5 %. No entanto, as fontes renováveis não convencionais (solar/eólica) representam apenas 12,5 % da geração elétrica da região, um valor semelhante à média global (11,7 %). Isso indica que a vantagem da América Latina na geração de eletricidade não fóssil decorre, principalmente, do aproveitamento dos recursos hídricos (ver Gráfico 4.8.B).

**Gráfico 4.8**
**Taxa de eletrificação e participação de renováveis na matriz elétrica**

**A. Taxa de eletrificação por país**



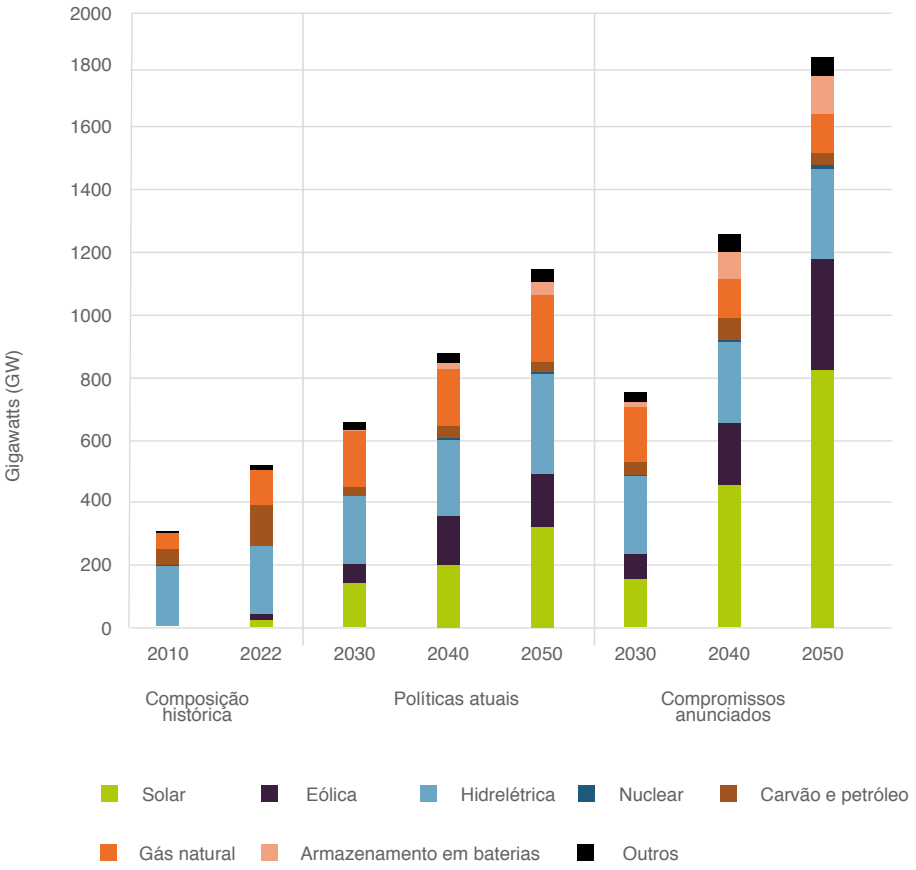

**B. Geração não combustível e ERNC**




**Nota:** Todos os valores correspondem ao ano de 2022. Para os dados agregados globais e da OCDE, foram consideradas tanto as fontes de consumo de eletricidade quanto as de energia eólica e solar, conforme a base de dados da AIE. As fontes renováveis não convencionais englobam a energia solar e a eólica. As demais fontes não combustíveis incluem energia nuclear, hidrelétrica e geotérmica.
**Fontes:** OLADE (2024a, 2024b); AIE (2024).

A transição energética exige um aumento expressivo na taxa de eletrificação, impulsionado principalmente pela expansão das fontes renováveis não convencionais. De acordo com a AIE, no cenário baseado nos compromissos assumidos, a capacidade de geração elétrica deve crescer de 520 GW em 2022 para 1.857 GW em 2050, elevando a taxa de eletrificação de 20 % para 40 %. Nesse cenário, a capacidade de geração das fontes de energia renováveis não convencionais (ERNC, doravante) deve se multiplicar por mais de 13 vezes, passando a representar aproximadamente 63 % da geração elétrica total (ver Gráfico 4.9).

**Gráfico 4.9**
**Eletrificação verde na América Latina e no Caribe (ALyC)**




**Nota:** O gráfico apresenta a composição da capacidade elétrica atual e as projeções conforme os cenários de políticas vigentes e os compromissos estabelecidos pela AIE. A categoria "outros" inclui bioenergia, energia geotérmica, energia marinha, hidrogênio e amônia.
**Fonte:** AIE (2023c).

A eletrificação verde apresenta desafios. O primeiro está relacionado à intermitência das fontes solar e eólica, o que torna indispensáveis mecanismos de suporte, como usinas hidrelétricas, centrais térmicas (por exemplo, gás natural de ciclo aberto ou combustíveis limpos) e sistemas de armazenamento por baterias. No cenário dos compromissos assumidos, estima-se que, até 2050, o sistema de baterias tenha uma capacidade de 137 GW, o equivalente a 44 % da capacidade hidrelétrica projetada para o mesmo período. Além disso, a integração energética entre sistemas nacionais e internacionais pode ajudar a mitigar os desafios da intermitência.

Um segundo desafio decorre da estrutura de custos das ERNC, caracterizada por altos investimentos iniciais, mas custos de geração próximos de zero durante a operação. Esse modelo de custo, bastante distinto das fontes de geração baseadas em combustíveis fósseis, exige mudanças regulatórias no modelo de remuneração dos geradores de eletricidade. Adicionalmente, especialistas apontam a necessidade de ajustes na estrutura tarifária aplicada aos consumidores diante da adoção em larga escala da geração solar residencial. Modelos tarifários baseados em cobranças fixas e diferenciadas por horário de consumo estão entre as recomendações para integrar as ERNC ao sistema energético.

Um terceiro desafio está relacionado à transmissão e distribuição de energia. A rede de transmissão da região possui aproximadamente 20 km para cada 10.000 habitantes e, no cenário de emissões líquidas zero (CEN), será necessário mais que dobrar essa extensão até 2050, acompanhando o aumento esperado no consumo de eletricidade. Essa expansão implica desafios financeiros, além de questões relacionadas à obtenção de permissões e concessões de uso da terra. Além disso, a incorporação das ERNC pode demandar mudanças nas redes de transmissão e distribuição, devido à maior diversificação e dispersão das fontes de geração e à expansão dos painéis solares residenciais.

### Ação #4: Expansão de combustíveis com baixa emissão de carbono

Mesmo no cenário de emissões líquidas zero, mais de 50 % do consumo de energia dependerá de combustíveis. Isso se deve à existência de setores de difícil eletrificação e à necessidade de sistemas de suporte para lidar com a intermitência da geração elétrica a partir das ERNC. Há duas principais alternativas para substituir os combustíveis fósseis por opções limpas: os combustíveis de origem agropecuária e o hidrogênio e seus derivados[10].

---

10 Na combustão, os combustíveis de origem agropecuária geram emissões de CO2, mas o carbono emitido já havia sido previamente removido da atmosfera por meio da fotossíntese. O hidrogênio, por sua vez, não emite CO2 no momento do uso e, dependendo do processo de produção, pode ser obtido com emissões reduzidas ou nulas.

Os combustíveis agropecuários (como biodiesel e etanol) apresentam desafios relacionados ao uso da terra e ao emprego de insumos agrícolas, como fertilizantes, herbicidas e inseticidas. Isso resulta, por um lado, em emissões de GEE devido à expansão da área cultivada, que impulsiona o desmatamento e aumenta o impacto dos insumos agrícolas na pegada de carbono. Por outro lado, essa produção pode elevar o preço dos alimentos, ao competir com a oferta destinada ao consumo humano. Algumas estratégias podem reduzir esses desafios, como o aumento da produtividade agrícola, o uso de cultivos não alimentares, o aproveitamento de resíduos florestais, agropecuários ou sólidos urbanos, bem como a produção em áreas degradadas não adequadas para a agricultura.

O desenvolvimento dos combustíveis agropecuários exige a implementação de marcos regulatórios que definam diretrizes para uma produção sustentável, incluindo certificações independentes de gestão ambiental que abranjam toda a cadeia produtiva e de suprimentos. Além disso, a adoção de políticas que incentivem o consumo desses combustíveis é essencial[11]. Outro aspecto fundamental envolve políticas que fomentem a inovação, especialmente no desenvolvimento de combustíveis derivados de resíduos, como biomassa de madeira e papel. Uma das medidas mais relevantes nessa linha é a implementação de cotas obrigatórias para o uso de biocombustíveis avançados.

Com relação à segunda alternativa, o hidrogênio pode ser utilizado principalmente de forma direta (hidrogênio molecular) ou na forma de amônia. Para que desempenhe um papel efetivo na descarbonização, sua produção deve ocorrer com emissões baixas ou nulas. As alternativas para sua produção são: 1) Produção baseada em gás natural com integração da captura e armazenamento de carbono no processo produtivo. 2) Produção de hidrogênio por eletrólise da água, utilizando eletricidade gerada a partir de fontes renováveis ou limpas. 3) Uso de insumos provenientes de fontes orgânicas sustentáveis, incorporando a captura de carbono. A expansão necessária do hidrogênio limpo requer a redução dos custos de sua produção e, sobretudo, a superação dos desafios logísticos relacionados ao seu transporte e armazenamento.

---

11 A Argentina, por exemplo, adota um percentual mínimo obrigatório de 12 % de etanol na gasolina e 5 % de biodiesel no diesel. O Brasil, além da adoção de cotas mínimas, permite a venda direta de etanol ao consumidor final e o desenvolvimento de veículos flex-fuel, equipados com motores de combustão interna que operam tanto com gasolina quanto com álcool.

## Mitigação nos usos de energia

As estratégias de mitigação voltadas aos usuários finais incluem a promoção da eficiência energética, a adoção de práticas mais sustentáveis, a eletrificação dos usos sempre que viável e a substituição por combustíveis limpos onde a eletrificação não for possível. As ações concretas variam conforme o setor.

### Indústrias de difícil descarbonização

Três setores são responsáveis por quase 60 % das emissões de toda a indústria da região: cimento, aço e produtos químicos. Esses segmentos desempenham um papel essencial no desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe, mas são particularmente difíceis de descarbonizar devido à natureza de seus processos produtivos, que frequentemente exigem grandes quantidades de calor ou insumos com alto impacto em emissões. As principais políticas de descarbonização para esses setores estão apresentadas na Tabela 4.2.

**Quadro 4.2**
**Políticas de mitigação em três setores de difícil descarbonização**

| Cimento | Aço | Químicos |
|---|---|---|
| Utilização de fornos mais modernos | Promoção da indústria do hidrogênio verde e fomento de polos industriais em áreas próximas para viabilizar a produção de aço | Promoção da indústria do hidrogênio verde e fomento de polos industriais em áreas próximas para viabilizar a produção de produtos químicos |
| Adoção de normas técnicas sobre a composição e o desempenho do cimento para reduzir o teor de clínquer | Financiamento para modernização de fornos e outras melhorias tecnológicas | Captura de carbono (tecnologia madura para amônia) |
| Uso de biomassa como combustível e cinzas de biomassa como substituto do clínquer | Economia circular e recuperação de sucata | Eletrificação de certos processos (produção de pellets plásticos) |
| Economia circular e reciclagem de concreto | | Circularidade e reciclagem de plásticos, incluindo regulamentação e tributação de plásticos de uso único |

De forma geral, elas se agrupam em três categorias:

(1) Uso de combustíveis limpos, como o hidrogênio verde na indústria siderúrgica.

(2) Modernização de equipamentos, como a atualização de fornos na indústria cimenteira[12].

(3) Transformação de processos, incluindo a redução do teor de clínquer na produção de cimento, a adoção de tecnologias de captura e armazenamento de carbono na indústria química e o uso de sucata e fornos elétricos na fabricação de aço[13].

No contexto das estratégias de redução de emissões em processos industriais, destaca-se também a gestão de resíduos, que representa 15 % e 12 % das emissões de CFPI na América Latina e no Caribe, respectivamente, enquanto nos países da OCDE essa taxa é de apenas 3 %. A adoção de princípios da economia circular poderia contribuir significativamente para a redução dessas emissões, ao incentivar a reutilização de materiais que atualmente são tratados como resíduos.

### Setor de transporte

Nos países da América Latina e do Caribe, o transporte terrestre representa quase 90 % das emissões do setor, distribuídas aproximadamente de forma equilibrada entre automóveis particulares, veículos de carga e ônibus. Assim como no setor industrial, as estratégias de mitigação variam conforme o modo e o tipo de veículo.

No caso do transporte de carga pesada, as opções de eletrificação ainda são limitadas. As estratégias se concentram, primeiramente, na adoção de combustíveis menos poluentes, como biocombustíveis avançados ou, como alternativa de transição, gás natural. Em segundo lugar, busca-se promover a eficiência logística no gerenciamento de cargas, reduzindo a frequência de viagens com pouca carga. O transporte ferroviário de carga pode ser uma alternativa viável de mitigação, desde que a escala de carga justifique o investimento. Esse modal consome, em média, apenas 15 % da energia utilizada no transporte rodoviário de cargas (Gross, 2020). No entanto, a infraestrutura ferroviária é onerosa, tornando-se economicamente viável apenas quando uma rota apresenta um volume de carga suficientemente elevado. Para a logística urbana, que geralmente envolve cargas leves, a eletrificação se mostra uma opção econômica e viável.

---

12 No setor cimenteiro, os fornos rotativos equipados com pré-calcinadores e pré-aquecedores de suspensão representam a solução mais eficiente para a mitigação das emissões. Na América Latina e no Caribe, apenas 65 % das usinas utilizam esse tipo de forno e apresentam uma idade média de 29 anos, superior à média mundial de 18 anos, o que indica que ainda há espaço para modernização e ganhos de eficiência.

13 A rota secundária de produção de aço utiliza sucata como principal insumo e emprega um forno elétrico a arco, cuja principal fonte de energia é a eletricidade, em vez do carvão. Esse método emite significativamente menos GEE do que a produção baseada em minério de ferro e fornos alimentados por combustíveis fósseis. No entanto, a expansão desse método é limitada pela disponibilidade de sucata.

Em relação ao transporte urbano de passageiros, a primeira estratégia é ampliar o uso do transporte público e aumentar sua taxa de eletrificação, por exemplo, com a introdução de ônibus elétricos e, onde for eficiente, metrôs. Além disso, a promoção de formas de mobilidade ativa, como caminhar ou utilizar bicicletas, é fundamental para ampliar a capilaridade do sistema de transporte público. Isso exige adaptações na infraestrutura das cidades, especialmente naquelas planejadas para priorizar o transporte individual. A adoção de veículos elétricos individuais representa uma alternativa de menor emissão em comparação com motores de combustão interna. Entretanto, sua difusão ainda é limitada pelos altos custos e pela infraestrutura de recarga insuficiente nas cidades.

No caso do transporte marítimo e aéreo internacional, dado que todos os países compartilham a responsabilidade pelas emissões desses setores, as principais entidades reguladoras para impulsionar a mitigação são a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e a Organização Marítima Internacional (OMI). A OMI avançou na implementação de uma estratégia baseada em dois pilares principais: padrões de emissões de combustíveis e eficiência energética (MEPC, 2023). A OACI, por sua vez, adotou em 2022 uma estratégia global aspiracional para alcançar emissões líquidas zero (OACI, 2022).

As ações de mitigação nesse setor incluem a eficiência energética, mas especialmente a promoção de combustíveis sustentáveis que hoje representam uma fração muito baixa do consumo do setor. De acordo com o cenário CEN da Agência Internacional de Energia, espera-se que esses combustíveis cubram mais de 80 % das necessidades do setor até 2050.

### Residencial

As intervenções para melhorar a eficiência e promover a economia no consumo de eletricidade no setor residencial podem ser agrupadas em três categorias: (1) melhoria da eficiência de eletrodomésticos e edifícios por meio de subsídios ou padrões obrigatórios; (2) fornecimento de informações e educação tanto para a adoção de novos aparelhos mais eficientes quanto para o uso dos existentes; e (3) modificação do nível e da estrutura dos preços da energia.

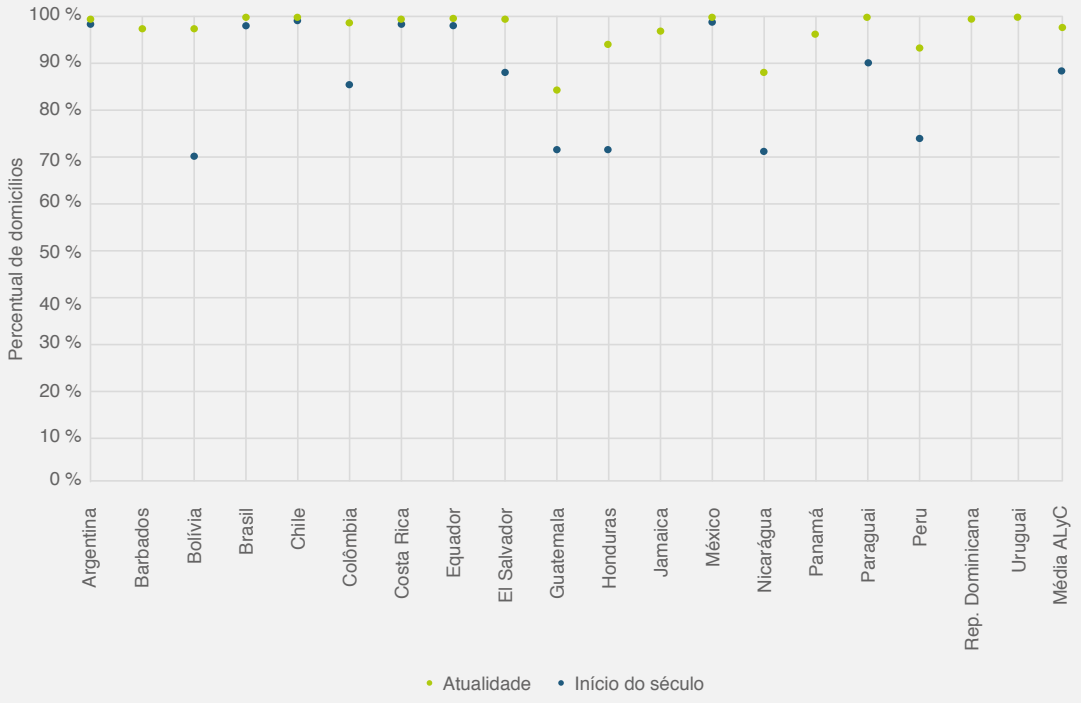
Para os domicílios, além dessas ações de mitigação, é necessário fechar as lacunas restantes no acesso à energia de qualidade e garantir a acessibilidade econômica (consulte o Quadro 4.1).

### Quadro 4.1
### Acesso e acessibilidade de energia de qualidade

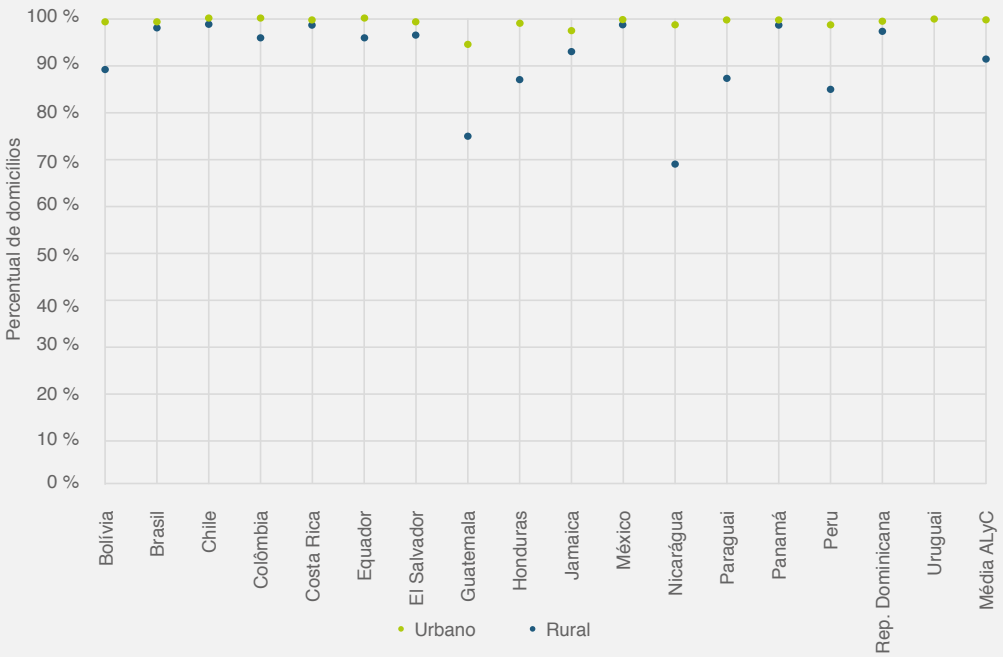
**Acesso à eletricidade.** Nos últimos 20 anos, a região conseguiu aumentar a fração de domicílios com acesso à eletricidade em mais de 10 pontos percentuais (de 86,5 %). Entretanto, em alguns países da região, mais de 10 % dos domicílios rurais ainda não têm conexão elétrica (Gráfico 1). A NCRE oferece uma oportunidade de fechar essas lacunas de acesso à eletricidade em áreas remotas devido à possibilidade de geração distribuída; geração em escala reduzida próxima ao ponto de consumo.

### Figura 4.2

**A. Acesso ao serviço de eletricidade, por país da região**



**B. Proporção de domicílios conectados ao serviço em áreas rurais e urbanas na atualidade**




**Nota:** O Gráfico mostra a porcentagem de domicílios com acesso ao serviço de eletricidade em 19 países e a média da ALyC. A Figura 4.2.A amostra a evolução desse indicador entre o período atual (2014-2021) e o início do século (2000-2005), enquanto a Figura 4.2.B apresenta os dados atuais por área. A variável foi construída a partir de pesquisas domiciliares nacionais.
**Fonte:** Puig e Tornarolli (2023).

**Conexões informais.** Nas zonas urbanas, embora o acesso seja quase universal na maioria dos países, o desafio das conexões informais é relevante. A informalidade acarreta riscos à saúde e deficiências na qualidade da conexão, tanto em termos de continuidade do fornecimento quanto de energia. Por outro lado, a ausência de um medidor implica a perda do papel regulador que os preços têm no consumo de eletricidade, além de acarretar possíveis problemas de receita para as empresas de distribuição.

**Uso excessivo de lenha.** A região também conseguiu reduzir a dependência de combustíveis particularmente prejudiciais à saúde, como a lenha. Embora tenha diminuído o consumo residencial em todos os países, ainda é a Fonte mais relevante nos países de baixa renda da região - Guatemala, Haiti, Honduras e Nicarágua - mas também em alguns países de renda mais alta, como Chile, onde é usada para aquecimento, e Colômbia, Paraguai e Peru, onde é usada principalmente para cozinhar. Para reduzir a dependência da lenha, a migração para o sistema elétrico é a solução ideal, mas isso exige redes de transmissão e distribuição que, em algumas áreas rurais de certos países, nem sempre estão presentes. A opção pelo gás natural enfrenta um problema semelhante. O gás liquefeito de petróleo (GLP), embora não seja a alternativa ambientalmente ideal, é muito mais fácil de distribuir e pode ser considerado uma solução de transição até que o acesso à eletricidade seja ampliado.

**Acessibilidade econômica** A energia representa uma parcela significativa do orçamento das famílias, especialmente das mais pobres. Em média, os domicílios destinam 6 % de seu orçamento ao consumo de energia, predominantemente à eletricidade, chegando a ultrapassar 10 % entre as famílias mais pobres em alguns países. De acordo com a edição de 2018 da pesquisa Latinobarómetro (2018), considerando a média simples de 18 países, 54 % dos entrevistados afirmaram ter enfrentado dificuldades para pagar a conta de eletricidade em algum momento. Essa realidade pode representar um desafio para a retirada de subsídios significativos à eletricidade em diversos países da região.

## Mitigação no uso da terra e na agricultura

Para as emissões associadas à mudança no uso da terra e à agricultura, o relatório RED 2023 (Brassiolo et al., 2023) destaca as seguintes ações de mitigação:

### Ação #1: Interromper a mudança no uso da terra em ecossistemas com alto teor de carbono

De acordo com a composição setorial das emissões, a principal estratégia de mitigação nesse setor é interromper a conversão do uso da terra. Isso significa frear a expansão da fronteira agrícola, sobretudo em ecossistemas ricos em carbono, como florestas tropicais, zonas úmidas de água doce e manguezais. Para atingir esse objetivo, foram implementados diversos instrumentos com sucesso moderado, incluindo a criação de áreas protegidas, leis contra o desmatamento e regulações sobre cadeias de suprimentos. No entanto, a efetividade dessas políticas é comprometida pela falta de capacidade operacional para sua implementação. Por exemplo, estima-se que mais de 96 % do desmatamento na região amazônica ocorra de forma ilegal. Essas políticas são abordadas em mais detalhes na seção “Proteção do meio ambiente e dos ecossistemas”.

### Ação #2: Melhorar a produtividade agropecuária

Reduzir o desmatamento sem comprometer o crescimento do setor agropecuário exige o aumento da produtividade agrícola. Com base em dados geográficos detalhados sobre o potencial produtivo de cada área, Adamopoulos e Restuccia (2022) concluíram que a adoção das melhores práticas e tecnologias existentes, aliada a uma escolha mais adequada de cultivos de acordo com as características da terra, poderia multiplicar por cinco a produção por hectare em países de baixa renda. Para isso, é fundamental a participação de institutos públicos de pesquisa e transferência de tecnologia.

O avanço tecnológico apresenta grandes oportunidades para o setor agropecuário, especialmente em duas áreas: a agricultura de precisão e a melhoria genética de cultivos e da produção animal. A primeira, viabilizada pelo uso de veículos autônomos e pelo processamento automatizado de imagens para o monitoramento de lavouras, reduz a necessidade de insumos e, consequentemente, a poluição. A segunda possibilita maior resiliência às pragas e às variações climáticas.

Os ganhos de produtividade no setor agrícola contribuem para a mitigação das emissões de duas formas: (i) reduzindo o uso de insumos, especialmente aqueles com alta pegada de carbono devido à sua fabricação ou aplicação; e (ii) diminuindo a área necessária por unidade de produção.

Entretanto, aumentar a produtividade agropecuária não garante, por si só, a contenção da expansão da fronteira agrícola, pois pode estimular a intensificação do uso da terra para produção. Evitar essa expansão sobre ecossistemas com alta densidade de carbono exige a implementação de medidas complementares.

### Ação #3: Fortalecimento dos cadastros e proteção dos direitos de propriedade

O desmatamento e a conversão do uso do solo na região são agravados pela falta de clareza nos direitos de propriedade da terra. Na Amazônia brasileira, por exemplo, há evidências de que a apropriação ilegal de terras públicas por produtores privados e sua posterior regularização pelo Estado estão diretamente associadas ao desmatamento. Isso ocorre porque o cercamento e o uso produtivo contínuo da terra – que frequentemente resultam no desmatamento – são critérios adotados nos processos de regularização fundiária (Carrero et al., 2022). A fragilidade na aplicação dos direitos de propriedade permite essas apropriações sem custos ou, em alguns casos, até mesmo com incentivos financeiros, recompensando indiretamente as emissões associadas à conversão do solo. Diante desse cenário, torna-se essencial fortalecer os mecanismos de regularização fundiária, aprimorar os cadastros e garantir a implementação eficiente dos marcos legais para assegurar o respeito aos direitos de propriedade. Isso inclui a adoção de instrumentos ágeis para coibir apropriações e explorações ilegítimas, especialmente em terras públicas.

### Ação #4: Melhores práticas agrícolas para a gestão do carbono nos solos, emissões do gado e resíduos agropecuários

Nas regiões destinadas à produção agrícola e ao pastoreio, os solos possuem um alto potencial de armazenamento de carbono.

Algumas práticas que permitem aumentar o carbono em terras agrícolas incluem o uso de variedades melhoradas, a rotação de culturas e a adoção de culturas de cobertura entre os ciclos de plantio. Em terras de pastagem, destacam-se a gestão adequada da densidade de animais por hectare, a diversificação das espécies forrageiras e a prevenção de incêndios.

O sequestro de carbono nos solos por meio de práticas agrícolas aprimoradas é considerado uma alternativa de alto potencial e baixo custo, embora dependa de sistemas eficientes de monitoramento e verificação para sua ampla adoção (IPCC, 2022a).

## Duas ferramentas transversais: precificação do carbono e tecnologias de captura

### Mercados de carbono e imposto sobre o carbono

As emissões de GEE geram uma externalidade negativa em nível global. Os emissores não consideram todos os custos que essas emissões impõem à sociedade, resultando em níveis ineficientemente altos de poluição. Os impostos sobre o carbono e os mercados de carbono são mecanismos criados para corrigir essa distorção.

No caso dos impostos sobre o carbono, o governo estabelece um preço para cada unidade de $CO_2$ equivalente emitida, que deve ser pago pelo emissor. A imposição desse custo desestimula as emissões de GEE e, ao mesmo tempo, gera receitas fiscais que podem financiar projetos essenciais para a transição verde.

Já os mercados de carbono funcionam como sistemas comerciais em que créditos de carbono são negociados. Diferentes agentes econômicos, como empresas e indivíduos, podem compensar suas emissões adquirindo créditos de carbono emitidos pelo governo ou ofertados por entidades que eliminam ou reduzem as emissões de GEE. Esses mercados podem ser classificados em dois tipos: (i) Regulados, nos quais empresas e instituições compram créditos para cumprir regulamentações nacionais ou internacionais; e (ii) Voluntários, onde os créditos são adquiridos de forma opcional (PNUD, 2022)[14].

Existem diversas formas de alocação dessas permissões de emissão. Por exemplo, elas podem ser distribuídas às empresas com base nos seus níveis históricos de emissões ou concedidas por meio de leilões, gerando receitas adicionais. Após a distribuição inicial, essas licenças podem ser comercializadas entre empresas ou países, permitindo que emissores que poluíram menos do que o previsto vendam seu excedente para outros agentes, incentivando a mitigação.

Uma das vantagens dos mercados de carbono é que seu preço é determinado pela oferta e demanda, ao passo que os impostos sobre o carbono exigem processos administrativos para reajustar seus valores. Isso confere aos mercados de carbono maior flexibilidade para se adaptar às condições econômicas específicas, mas, ao mesmo tempo, torna o preço mais volátil. Em nível de cooperação internacional, a implementação de impostos sobre o carbono demandaria a padronização global do preço por tonelada de $CO_2$ equivalente ou a adoção de mecanismos de ajuste na fronteira para evitar o chamado vazamento de carbono – fenômeno em que empresas transferem suas operações para países com regulamentações ambientais mais brandas para evitar custos adicionais.

---

14 No primeiro caso, o Estado aloca o estoque de licenças de emissão de acordo com suas metas de mitigação, enquanto no caso voluntário, a oferta vem de agentes privados ou governos que desenvolvem projetos de redução ou eliminação de carbono, que são os fornecedores dos créditos, e a demanda vem de agentes privados que desejam reduzir sua pegada de carbono.

> "Se há algo que sabemos em economia, é que o preço do carbono deve ser o mesmo em todo o mundo, porque uma emissão de partículas na China é equivalente a uma emissão de partículas no Brasil (...). Quando estivermos realmente comprometidos com a agenda climática (...) precisaremos ter esses mercados integrados. Portanto, não creio que possamos fazer do carbono uma peça fundamental da agenda de mitigação enquanto esses mercados permanecerem segmentados. (...) Precisamos de um mercado com a participação do governo, que seja regulado e que permita essa integração entre os diferentes países."
>
> **Baseado em entrevista com Juliano Assunção.**

### Captura, uso e armazenamento de carbono (CUAC)

Mesmo em cenários de emissões líquidas zero, os combustíveis fósseis não desaparecerão, pelo menos até a metade do século XXI. Esse fato destaca a necessidade de avançar no desenvolvimento de tecnologias de captura, uso e armazenamento de carbono para eliminar as emissões associadas aos combustíveis fósseis remanescentes. Os incentivos para a adoção dessas tecnologias serão condicionados pelo custo atribuído às emissões de GEE.

Existe um processo natural de captura, uso e armazenamento de carbono (CUAC), que ocorre por meio da recuperação de florestas ou vegetação ao eliminar as atividades produtivas nos solos. Há também tecnologias com diferentes graus de desenvolvimento que podem integrar o conjunto de estratégias de mitigação[15]. Na fase de captura, há dois tipos principais de tecnologia: aquelas que capturam emissões diretamente no ponto de emissão (um local físico, como uma fábrica ou usina termelétrica) e aquelas que removem carbono do ar (conhecidas como captura direta do ar). As aplicações mais desenvolvidas do primeiro tipo estão nos setores de energia e industrial. Já a captura direta do ar é mais cara, pois consome mais energia.

A CUAC permite recuperar parte do valor dos ativos energéticos em risco de abandono nos processos de transição, pois seu impacto climático seria reduzido (Clark e Herzog, 2014; IPCC, 2005). Para que essas tecnologias sejam economicamente viáveis, os investidores precisam reconhecer seu valor de mercado e perceber que ele reflete os custos ambientais futuros.

---

15 Além dos processos naturais (como reflorestamento) e artificiais de captura de carbono, há outras opções intermediárias, incluindo intemperismo aprimorado (estimulação do processo de degradação de rochas e liberação de cátions para melhorar a captura de $CO_2$), melhores práticas para captura de $CO_2$ no solo (mudanças no uso da terra que aumentam a absorção de gases) e fertilização oceânica (para estimular a captura de $CO_2$). Para mais detalhes, consulte Terlouw et al. (2021).

# Proteção dos ecossistemas e da biodiversidade

As qualidades do ambiente em que vivemos resultam do conjunto de serviços ecossistêmicos. As atividades humanas afetam o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas por meio da exposição à poluição e da perda de serviços ecossistêmicos. Aqueles que realizam atividades de alto impacto ambiental o fazem sem considerar os custos que impõem a terceiros, o que levou ao desenvolvimento de um amplo conjunto de instrumentos para lidar com essas externalidades em níveis local, nacional e internacional (Figura 4.1). As principais ações e desafios pendentes para a proteção do meio ambiente, com foco na preservação dos ecossistemas e da biodiversidade, são discutidos a seguir.

> "A proteção dos ecossistemas, especialmente em países tropicais, (...) é um desafio que exige uma forte ação governamental. Não há um mercado bem estruturado (...), nem uma estrutura organizada que se beneficie dos serviços ecossistêmicos. Mas sabemos que esses serviços são muito importantes e cruciais para nós (...) porque desempenham um papel essencial em vários sistemas globais fundamentais para a vida humana."
> **Baseado em entrevista com Juliano Assunção.**

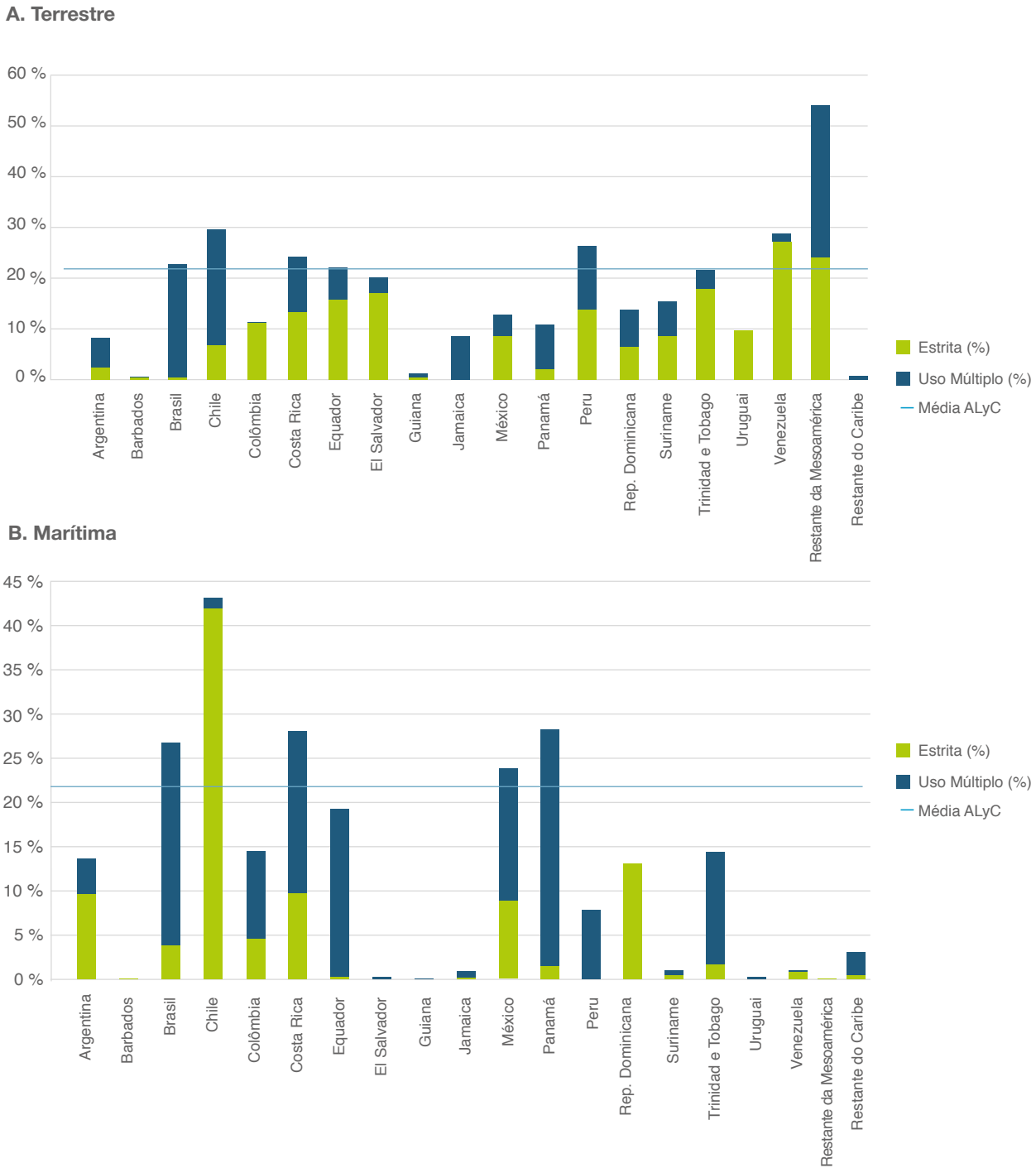
### Ação #1: Estabelecer áreas protegidas em ecossistemas negligenciados, fortalecer seu monitoramento e garantir sua interconexão

Entre os instrumentos mais relevantes para a preservação dos ecossistemas e da biodiversidade em nível global está o estabelecimento de áreas protegidas (APs). Essas áreas envolvem delimitações territoriais com restrições ao tipo de atividades permitidas. De forma simplificada, podem ser de proteção rigorosa, onde não é permitido o assentamento de pessoas nem atividades econômicas, ou de uso múltiplo, onde determinadas atividades são permitidas em diferentes graus.

Avaliar de forma abrangente a eficácia das áreas protegidas é um desafio devido à dificuldade de estabelecer comparações válidas. Dois desafios centrais são a localização e os efeitos colaterais. As evidências sobre os impactos no desmatamento e na cobertura vegetal, que são os principais indicadores avaliados, mostram resultados modestos. Os efeitos positivos tendem a ser mais visíveis em áreas com maiores pressões de degradação. Além disso, as evidências sobre os efeitos indiretos da proteção são mistas, apresentando impactos positivos em alguns casos e negativos em outros, dependendo do valor produtivo das regiões sob proteção e da proximidade das rotas de transporte (Reynaert et al., 2024).

A região apresentou um crescimento significativo na cobertura de áreas protegidas, que atualmente corresponde a cerca de 22 % da superfície terrestre, superando em aproximadamente 10 pontos percentuais a média global. Além disso, há uma proporção semelhante de áreas protegidas na superfície marítima. Cerca de um terço das áreas protegidas terrestres da região são de proteção rigorosa, enquanto essa categoria abrange metade das áreas marítimas.

**Gráfico 4.10**
**Proporção de área terrestre protegida por tipo e país**




**Nota:** A amostra apresenta a participação das áreas protegidas rigorosas como porcentagem do total de áreas protegidas terrestres e marítimas. No caso das áreas marítimas, considera-se a superfície total nacional das zonas econômicas exclusivas. Nesta análise, são incluídas todas as áreas com designação nacional, e as APs rigorosas são aquelas classificadas pela União Internacional para a Conservação da Natureza nas categorias I a IV, inclusive. Para mais detalhes, consulte o apêndice online do RED (Brassiolo et al., 2023).
**Fontes:** UNEP-WCMC e IUCN (2022); Instituto Marinho de Flandres (2019).

Além da proporção da área coberta, é essencial para a biodiversidade que essas superfícies incluam uma representação ampla dos diversos ecossistemas e que estejam interconectadas, permitindo o deslocamento das espécies entre elas. Nesse aspecto, ainda há desafios na região devido ao progresso desigual entre os países (Gráfico 4.10) e entre ecossistemas. Por exemplo, enquanto a cobertura de áreas protegidas rigorosas atinge 10 % em florestas, em zonas predominantemente de pastagens esse percentual é de apenas 3 % (Brassiolo et al., 2023).

### Ação #2: Alavancar a proteção por meio das comunidades locais

Em princípio, as áreas protegidas rigorosas deveriam oferecer a maior proteção às regiões cobertas. No entanto, isso nem sempre se concretiza. A proteção eficaz exige esforços contínuos e dispendiosos de monitoramento, além de impor custos a indivíduos e empresas afetados pelas regulamentações.

Uma estratégia para equilibrar as necessidades de conservação e subsistência econômica é a implementação de acordos de cogestão. Isso implica conceder às comunidades locais o direito de explorar economicamente a área protegida de forma sustentável e exclusiva. Tais acordos representam uma fonte legítima de renda para as comunidades, ao mesmo tempo em que os direitos de propriedade incentivam sua participação ativa na conservação.

Evidências indicam que, ao se considerar as características geográficas, não há diferenças significativas entre a proteção oferecida por áreas rigorosas e por áreas de uso misto (Reynaert et al., 2024; Rico-Straffon et al., 2022; Kere et al., 2017). Além disso, a combinação da delimitação de áreas protegidas com a concessão de direitos de exploração sustentável para comunidades locais e indígenas, tanto dentro dessas áreas quanto em zonas de transição adjacentes, pode reforçar a proteção efetiva (Sims e Alix-Garcia, 2017; Baragwanath e Bayi, 2020; Blackman, 2015).

> "É preciso gerar recursos e garantir que cheguem especialmente aos setores mais vulneráveis da população. (...) Uma dessas políticas deve priorizar a melhoria das condições de vida em áreas rurais, onde a natureza desempenha um papel essencial (...). A questão central é como atrair capital financeiro para investir nessa riqueza natural, protegê-la e gerar a renda que ainda não temos hoje."
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

### Ação #3: Zoneamento e regulamentação focada em ecossistemas-chave

Certos ecossistemas se destacam por sua importância para o bem-estar humano e desempenham um papel central na resposta às mudanças climáticas. Por exemplo, manguezais, zonas úmidas de água doce e florestas possuem alto potencial de armazenamento de carbono e ajudam a regular os ciclos hídricos, enquanto as geleiras atuam como reservatórios naturais de água doce essenciais durante períodos de seca. Consequentemente, diversas regulamentações foram criadas para proteger zonas e ecossistemas críticos. Exemplos incluem leis florestais e antidesmatamento, bem como legislações específicas para zonas úmidas e geleiras. Entre as políticas mais conhecidas está o Código Florestal do Brasil, que regulamenta as atividades na área legalmente definida como Amazônia. A norma proíbe o desmatamento em terras pertencentes ao Estado e exige que pelo menos 80 % da vegetação nativa seja preservada em propriedades privadas. Na Argentina, a Lei Florestal estabeleceu três categorias de conservação para florestas nativas, proibindo qualquer alteração na cobertura natural em áreas com alto nível de preservação (categoria 3).

A eficácia das regulamentações baseadas em zoneamento ou ecossistemas depende, fundamentalmente, das capacidades de monitoramento, fiscalização e aplicação efetiva. A grande escala territorial dessas regulamentações dificulta sua implementação, ao contrário das áreas protegidas, que permitem ações mais focalizadas. Na Amazônia brasileira, por exemplo, quase todo o desmatamento registrado é ilegal e ocorre majoritariamente em florestas públicas, de forma fragmentada e em pequenas áreas exploradas (Ferreira, 2023; Valdiones et al., 2021). No entanto, a implementação de mecanismos de detecção precoce e o direcionamento estratégico das fiscalizações demonstraram eficácia na redução significativa da taxa de desmatamento (Ferreira, 2023).

### Ação #4: Expandir e fortalecer os esquemas de pagamento por serviços ecossistêmicos

Os instrumentos baseados no mercado para a proteção dos ecossistemas buscam fornecer incentivos econômicos para que famílias e empresas se envolvam em ações de conservação.

Os pagamentos por serviços ecossistêmicos (PES) são mecanismos de participação voluntária que compensam financeiramente aqueles que adotam práticas de conservação. Geralmente, esses esquemas envolvem três componentes: uma fonte de financiamento, geralmente proveniente de fundos públicos ou assistência internacional; um ou mais intermediários responsáveis pelo monitoramento e implementação; e os beneficiários finais, que assumem compromissos contratuais para realizar ações de conservação em troca do pagamento.

A América Latina e o Caribe têm sido pioneiros na implementação de esquemas de PES, representando atualmente cerca de metade dos 550 programas conhecidos globalmente (Salzman et al., 2018), com exemplos de iniciativas em larga escala no México e na Costa Rica. Na região, há programas nacionais em cinco países, embora a maioria opere em nível regional ou local (Alpízar et al., 2020).

Inicialmente, os PES se concentravam na proteção de recursos hídricos. Nesses programas, produtores situados em bacias hidrográficas recebem pagamentos por ações como proteção florestal, manejo sustentável e reflorestamento. Com o tempo, outros esquemas passaram a incluir a captura e o armazenamento de carbono, a conservação da biodiversidade e a preservação de paisagens naturais (Wunder et al., 2008).

Apesar de sua expansão, os esquemas de PES enfrentam desafios. Primeiramente, eles dependem da existência de direitos de propriedade bem definidos e garantidos. Os participantes dos esquemas de PSA devem comprovar a propriedade e a posse legítima da área para a qual se candidatam. Isso limita a implementação em regiões com territórios disputados e posse informal, uma situação frequente no contexto regional, além de excluir atividades informais e ilícitas desenvolvidas em terras públicas.

Além disso, esses esquemas geralmente dependem de financiamento público ou assistência internacional, tornando-os vulneráveis a variações na disponibilidade orçamentária dos países ou a mudanças no cenário internacional. Isso ocorre, em parte, devido às dificuldades de mensurar com precisão e abrangência os serviços prestados, bem como à natureza difusa dos beneficiários, que muitas vezes impossibilita a cobrança de uma contribuição para cobrir os custos.

Outra limitação é que a participação nos esquemas de PSA é voluntária, o que significa que o princípio da adicionalidade não está garantido por design[16]. A adesão tende a ocorrer quando os benefícios superam os custos da participação, tornando provável que as parcelas selecionadas sejam de baixo valor produtivo e que, de qualquer forma, teriam sido preservadas sem o programa (ver Jayachandran, 2023).

Embora esses esquemas possam substituir parte da renda obtida com atividades de impacto ambiental, eles não estão isentos de possíveis efeitos distributivos adversos. A restrição de certas atividades produtivas pode resultar na redução de empregos e da renda das famílias que não possuem terras. As evidências sobre esse impacto são variadas (Alix-Garcia et al., 2019; Villalobos et al., 2023).

Uma abordagem para aprimorar os esquemas de PSA é incentivar maior participação do setor privado no financiamento, principalmente em setores econômicos que dependem diretamente desses serviços. Os exemplos mais comuns incluem o ecoturismo e as empresas de abastecimento de água. Outra possibilidade é a implementação de mecanismos de compensação, em que empresas financiam programas de PSA como parte de acordos de licenciamento com o Estado para desenvolver atividades de impacto ambiental em outras regiões.

16 O princípio fundamental dos esquemas de PSA é garantir que a compensação reflita o impacto real da ação de proteção ambiental. Isso significa que os benefícios devem ser avaliados com base no que teria ocorrido na ausência da intervenção.

Uma segunda dimensão envolve a redução do viés de seleção e a melhoria na escolha das parcelas participantes dos esquemas. A introdução de restrições que impeçam a inclusão parcial de propriedades se mostra promissora para reduzir o desmatamento em comparação ao modelo tradicional (Izquierdo-Tort et al., 2024).

Por fim, uma terceira estratégia consiste em avaliar cuidadosamente os impactos distributivos dos programas e identificar instrumentos complementares para mitigar a pobreza e promover o emprego. Isso pode incluir o incentivo a atividades econômicas locais de baixo impacto ambiental, aproveitando o capital natural preservado.

**Ação #5: Fortalecer a regulamentação com rastreabilidade como estratégia de inserção comercial e posicionamento do consumidor.**

A preocupação com a proteção ambiental tem ganhado cada vez mais relevância entre consumidores e empresas em todo o mundo. As certificações ecológicas representam uma forma de canalizar essa preocupação para estimular práticas de produção sustentáveis. Elas consistem na rotulagem de produtos com informações sobre a qualidade das práticas ambientais ao longo de toda a cadeia de valor. Isso exige mecanismos de rastreabilidade da origem de todos os insumos e a atuação de uma agência responsável pelo monitoramento e certificação. Os rótulos permitem que a valorização ambiental se traduza em uma maior disposição dos consumidores a pagar por produtos que atendam a altos padrões ambientais, incentivando, por sua vez, as empresas a adotarem melhores práticas.

Atualmente, existem mais de 400 esquemas de certificação ecológica ao redor do mundo, administrados por organizações governamentais, associações do setor e iniciativas privadas. Exemplos notáveis na região incluem os setores de produção de banana, café e cacau (Blackman et al., 2014). As evidências sobre o impacto desses esquemas são promissoras, mas ainda iniciais e exigem mais desenvolvimento para identificar as melhores características de design para garantir sua eficácia (Ibáñez e Blackman, 2016; Blackman e Rivera, 2011; Rico-Straffon et al., 2023).

A agenda e as políticas ambientais implementadas globalmente têm implicações que ultrapassam fronteiras, especialmente no caso de grandes mercados ou de regulamentações adotadas por blocos econômicos. Com a implementação de normas ambientais mais rigorosas em um número crescente de mercados, a pressão sobre países terceiros para adotar regulamentações semelhantes também aumenta, seja por demanda dos consumidores ou para garantir condições equitativas de concorrência com empresas sediadas em jurisdições mais regulamentadas. Eventualmente, as regulamentações ambientais de um país podem se transformar em barreiras ao comércio.

A regulamentação da União Europeia contra o desmatamento (EUDR, 2023), em vigor a partir de 2025, exige que determinados produtos e seus derivados estejam livres de desmatamento para que possam entrar ou ser exportados para o mercado europeu. Esses produtos foram identificados como os principais vetores do desmatamento global. Nos Estados Unidos, a Lei Florestal, atualmente em discussão, também visa regulamentar o comércio de produtos livres de

desmatamento. As regulamentações da cadeia de suprimentos aplicadas ao comércio internacional criam incentivos substanciais para que parceiros comerciais atuais e potenciais implementem normas ambientais compatíveis e fortaleçam a estrutura institucional para demonstrar conformidade, garantindo assim o acesso contínuo aos mercados internacionais.

Em resposta a essa dinâmica, surgiram iniciativas ambiciosas na região, promovidas pelo setor produtivo para combater o desmatamento. A Moratória da Soja é um exemplo significativo. Trata-se de um acordo abrangente entre empresas do setor agrícola, organizações da sociedade civil e o governo, no qual as empresas participantes se comprometem a adquirir apenas soja produzida em áreas que não tenham sido desmatadas após julho de 2016. O cumprimento dessa exigência foi inicialmente monitorado por inspeções aéreas e, posteriormente, por sensoriamento remoto.

Evidências sugerem que a moratória contribuiu para a redução do desmatamento na Amazônia, ao diminuir os incentivos financeiros para a expansão da fronteira agropecuária (Nepstad et al., 2014; Rudorff et al., 2011). Por outro lado, uma iniciativa semelhante para desestimular a compra de gado bovino criado em áreas desmatadas no Brasil teve sucesso limitado devido à dificuldade de estabelecer mecanismos eficazes de rastreabilidade para os animais (Ferreira, 2023). Em última instância, o sucesso das intervenções na cadeia de suprimentos depende de tecnologias e instituições que possibilitem um monitoramento rigoroso ao longo de toda a cadeia.

# Adaptação às mudanças climáticas e à degradação dos ecossistemas

Os países da América Latina e do Caribe apresentam realidades diversas, mas compartilham características comuns que influenciam significativamente os impactos das mudanças climáticas na região e suas necessidades de adaptação.

Primeiro, conforme discutido nos Capítulos 1 e 3, as economias da região apresentam altos níveis de desigualdade de renda, sendo que a maioria possui renda média ou baixa. A elevada incidência da pobreza amplia a necessidade de políticas públicas para mitigar seus impactos sobre grupos vulneráveis.

Segundo, a região apresenta um nível de urbanização elevado e crescente, frequentemente acompanhado por um planejamento inadequado. Além disso, há deficiências na infraestrutura básica, o que acentua a necessidade de adaptação e intervenções governamentais.

Terceiro, em muitos países da região, a população se concentra em zonas costeiras expostas ao aumento do nível do mar e, consequentemente, à maior frequência e intensidade de tempestades e ressacas. Esse é particularmente o caso do Caribe, onde cerca de um quinto da superfície terrestre e 12 % da população estão a menos de 10 metros acima do nível do mar.

Quarto, a estrutura econômica da região depende fortemente do setor agropecuário, que representa, em média, 15 % do emprego e chega a 30 % em sete países (Brassiolo et al., 2023)[17]. Esse setor é especialmente vulnerável às mudanças já observadas e projetadas nos regimes de chuvas e temperaturas resultantes do aquecimento global.

As políticas de adaptação buscam reduzir os impactos das mudanças climáticas na saúde, promover o bem-estar, garantir a segurança alimentar, conservar a biodiversidade e minimizar riscos e danos (IPCC, 2022b). Considerando as características da região, as prioridades de adaptação podem ser organizadas em três grupos: setor agropecuário, cidades e infraestrutura resiliente, e políticas direcionadas a populações vulneráveis.

No setor agropecuário, as políticas de adaptação visam, em primeiro lugar, fortalecer a resiliência dos sistemas agrícolas aos impactos das mudanças climáticas, por meio de práticas que otimizem o uso da água e do solo e os tornem mais resistentes a eventos climáticos extremos, como secas e inundações. Isso inclui o desenvolvimento de sistemas de informação climática, planejamento do uso da terra, mudanças na escolha de cultivos conforme as características das parcelas, desenvolvimento e adoção de variedades resilientes às mudanças esperadas e expansão da irrigação em áreas sujeitas a estresse hídrico. A gestão hídrica requer investimentos tanto em infraestrutura tradicional quanto em soluções baseadas na natureza. Entre as estratégias estão a construção de barragens para armazenar água destinada à irrigação e prevenção de enchentes, ampliação da capacidade de drenagem dos cursos d'água e aproveitamento de ecossistemas – como manguezais, zonas úmidas e florestas – para regular os ciclos hidrológicos (Brassiolo et al., 2023; IPCC, 2022b).

Em segundo lugar, é essencial ampliar o acesso a mecanismos de seguro e crédito. Seguros agrícolas, financiamento da produção e mercados futuros podem aprimorar a gestão de riscos dos produtores rurais e eliminar barreiras financeiras que dificultam investimentos necessários.

No setor urbano e de infraestrutura, o planejamento territorial e o desenvolvimento de infraestrutura resiliente são os principais instrumentos de adaptação. A expansão urbana e o desenvolvimento de infraestrutura (como transporte, energia e comunicações) devem levar em conta possíveis mudanças nas condições climáticas, considerando a incerteza associada aos cenários projetados. Além disso, os sistemas de informação desempenham um papel crucial na orientação das decisões de famílias e empreendedores. Isso inclui a disseminação de informações espaciais detalhadas sobre riscos ambientais e a implementação de sistemas de previsão e alerta precoce (De la Mata et al., 2022).

A infraestrutura resiliente refere-se à capacidade de resistir a condições ambientais extremas (chuvas, ventos, tempestades), seja por meio de maior resistência estrutural ou melhor localização. Algumas áreas-chave que exigem maior resiliência incluem a infraestrutura para evitar a erosão costeira (como quebra-mares), sistemas de drenagem pluvial nas cidades, redes de

17 Bolívia, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua e Peru.

transmissão e distribuição de eletricidade, que perdem eficiência devido a temperaturas elevadas e precisam se adaptar às demandas de resfriamento, e a transição energética.

> "O Caribe está localizado no centro do cinturão de furacões do Atlântico, e a temporada vai de junho a novembro. Portanto, todo ano, pelo menos um furacão atinge as ilhas do Caribe, às vezes mais de um, e eles podem ser extremamente destrutivos. Muitas dessas ilhas são pequenas, tornando difícil resistir aos impactos. (...) Não há nada que as ilhas do Caribe possam fazer para evitar isso. Elas precisam construir moradias resistentes a furacões, garantir sistemas de drenagem adequados, mas, no fim, só podem se preparar."
>
> **Baseado em entrevista com Colm Imbert**

> "Precisamos avançar em soluções que fortaleçam a infraestrutura, investir em tecnologias essenciais para garantir que nossos sistemas de alerta precoce sejam os mais eficientes possíveis e que nossos sistemas de reconstrução e recuperação sejam sólidos e eficazes."
>
> **Baseado em entrevista com Karen-Mae Hill.**

As soluções baseadas na natureza (ou infraestrutura verde) desempenham um papel central na adaptação de cidades e áreas costeiras, reduzindo a necessidade de infraestrutura tradicional (ou cinza). Por exemplo, a reabertura de cursos d'água urbanos próximos a áreas verdes ajuda a regular os ciclos hídricos e prevenir enchentes. A restauração de manguezais, recifes de corais e barreiras de ostras absorve a energia das ondas e reduz a erosão costeira. Além disso, a remoção de detritos e resíduos de córregos e rios minimiza o risco de inundações.

O planejamento territorial urbano deve ser implementado de forma eficaz. Esse é um desafio na região, pois os assentamentos informais são comuns e tendem a se estabelecer em áreas de alta exposição a riscos ambientais. As políticas urbanas voltadas para grupos vulneráveis devem abordar o desafio duplo de melhorar a qualidade da habitação e do ambiente nos bairros informais. Isso amplia sua capacidade de adaptação, ao mesmo tempo em que previne o crescimento dessas áreas em locais de alto risco, onde as adaptações exigem altos custos. As políticas para melhorar a inclusão no mercado de trabalho (capítulo 3), aumentando a renda e diversificando suas fontes, complementam fortemente as estratégias de adaptação climática.

# O nexo entre as transições digital e verde

As grandes tendências apresentadas no capítulo 1, relacionadas às transformações tecnológicas e à adoção global de políticas de sustentabilidade ambiental, criam múltiplas interações. Compreender os desafios, as potenciais áreas de conflito e as sinergias dessas tendências é essencial para o desenvolvimento da região.

Um primeiro ponto de conflito entre a digitalização e a sustentabilidade ambiental está relacionado à necessidade de materiais. Embora a economia digital produza valor imaterial, ela depende de uma base física para sua operação. Por um lado, há os dispositivos que conectam as pessoas ao mundo digital: celulares, computadores pessoais e uma variedade crescente de aparelhos conectados à rede. Por outro, há a infraestrutura necessária para o transporte, armazenamento e processamento de dados, incluindo conexões físicas por cabo ou fibra óptica e servidores de armazenamento e computação. Além disso, as políticas de sustentabilidade também exigem uma grande quantidade de materiais, pois demandam a produção de painéis solares, turbinas eólicas, redes elétricas e baterias. Evidências indicam que a intensidade material dos dispositivos eletrônicos, que considera todos os recursos físicos mobilizados em sua produção, é superior à média e sua obsolescência ocorre de forma acelerada (UNCTAD, 2024).

As transições digital e verde alteram a composição da demanda por materiais e dependem de um conjunto diversificado de insumos, como lítio e cobalto para baterias, cobre e alumínio para redes elétricas, além de ouro e terras raras para dispositivos eletrônicos e semicondutores. Essa nova configuração aumenta a relevância de alguns países da região. Chile, Bolívia e Argentina formam o chamado triângulo do lítio, que concentra cerca de 46 % das reservas globais; Chile, Peru e México detêm 36 % das reservas de cobre; Brasil possui 26 % do grafite e 19 % das terras raras, entre outros (UNCTAD, 2024). A mineração necessária para a extração desses materiais gera impactos ambientais significativos. A extração, processamento, uso e descarte de sete metais cuja demanda está crescendo pode dobrar ou até quadruplicar seu impacto ambiental até 2060 (OCDE, 2019).

Outro ponto de tensão é o consumo de energia associado à digitalização. A fabricação e o uso de dispositivos eletrônicos, redes e centros de dados exigem uma quantidade substancial de energia, atualmente associada a emissões expressivas de gases de efeito estufa. Em 2022, o consumo elétrico combinado de um conjunto de grandes empresas digitais chegou a 125 terawatts-hora (TWh), um valor semelhante ao consumo anual de eletricidade da Argentina (139 TWh em 2022) (Ministério da Economia da Argentina, 2022). Além disso, o avanço tecnológico tem impulsionado um aumento acelerado no consumo energético,

principalmente com novas aplicações como inteligência artificial de uso geral. Nesse contexto, o consumo de eletricidade da Microsoft cresceu 70 % entre 2021 e 2023, atingindo 24 TWh, coincidindo com o lançamento público de aplicações como o ChatGPT, suportadas pela infraestrutura da empresa (Microsoft, 2024). Embora a demanda energética desse setor seja predominantemente elétrica e, portanto, mais viável de descarbonizar, o ritmo de crescimento apresenta desafios para a mitigação de emissões.

No entanto, as novas tecnologias e a digitalização também oferecem oportunidades para a sustentabilidade ambiental, pois possibilitam avanços fundamentais. Uma das principais aplicações tecnológicas é a ampliação da capacidade de monitoramento. A crescente disponibilidade de dados via satélite facilita o monitoramento remoto de parâmetros ambientais essenciais, com maior precisão temporal e espacial. Essa é uma pré-condição para o controle de eventos como desmatamento, incêndios florestais, liberações acidentais ou deliberadas de metano na cadeia de valor dos combustíveis fósseis, mineração e pesca ilegal, entre outros. Essa aplicação é viabilizada pelo desenvolvimento de ferramentas avançadas de análise de dados, como modelos de aprendizado profundo para a detecção automatizada em imagens, e pela crescente capacidade de processamento de informações.

Um exemplo dessa aplicação é o “Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia”, criado em 2004 no Brasil. Esse plano está associado a uma redução de quase 80 % no desmatamento em oito anos a partir do pico registrado em 2004. O elemento central desse plano foi a criação do sistema de detecção de desmatamento em tempo real (DETER), baseado em dados de satélite (Ferreira, 2023).

Em uma segunda aplicação, a digitalização pode permitir reduções significativas nas emissões durante a transição energética, viabilizando mecanismos de resposta à demanda de eletricidade. Isso inclui a interconexão de dispositivos eletrônicos e a implementação de redes elétricas inteligentes que otimizam o consumo de forma automática. O principal componente dos sistemas de energia limpa são as fontes renováveis não convencionais, especialmente solar e eólica. Elas apresentam intermitência: fornecem eletricidade a custo marginal praticamente zero, mas apenas quando há incidência de sol ou vento. As tecnologias citadas permitem a automação da resposta à demanda, aproveitando os excedentes de eletricidade e reduzindo o consumo em momentos de escassez, evitando assim o uso de geração baseada em combustíveis fósseis. Um exemplo são os medidores inteligentes e bidirecionais, que fazem parte das redes elétricas inteligentes. Eles permitem que os operadores monitorem o consumo de eletricidade quase em tempo real e recompensam reduções no consumo doméstico durante períodos de escassez. Além disso, possibilitam que residências equipadas com painéis solares ou baterias (domésticas ou de veículos) injetem eletricidade na rede quando mais necessário (IDEAL, 2022; AIE, 2023d).

Em uma terceira aplicação, a digitalização pode gerar ganhos de eficiência com impactos ambientais positivos. Hubbard (2003) identificou que a adoção de computadores de bordo no transporte rodoviário de cargas aumentou a taxa de utilização da capacidade de carga em três pontos percentuais, resultando em benefícios econômicos substanciais. A agricultura de precisão, discutida na seção anterior, é outro exemplo de melhoria na eficiência e nos impactos ambientais viabilizados pela digitalização.

# O aspecto macroeconômico da transição verde

A transição verde impactará as economias da região para além dos aspectos estritamente relacionados à sustentabilidade. Por um lado, ela pode influenciar os balanços externos, a formação de preços, a estabilidade do sistema financeiro e, especialmente, as finanças públicas. Por outro, pode favorecer uma transformação estrutural com implicações para o mercado de trabalho e o desenvolvimento produtivo.

No que diz respeito ao balanço externo, embora a maioria dos países da América Latina e do Caribe seja importadora líquida de energia, alguns, como Colômbia, Bolívia, Trinidad e Tobago, Equador e Venezuela, são grandes produtores de hidrocarbonetos. Nesses casos, suas exportações líquidas de produtos energéticos representam mais de 20 % do total das exportações, o que significa que a descarbonização da economia global pode impactar negativamente suas fontes de receita externa.

A transição verde também pode influenciar os níveis, a estrutura e a volatilidade dos preços. O aumento de eventos climáticos extremos pode afetar a oferta de bens agrícolas e elevar seus preços. A remoção de subsídios à energia e a imposição de impostos ambientais podem influenciar os preços da energia, enquanto o crescimento da demanda por insumos necessários para a transição verde pode impactar tanto seus preços quanto os de outros bens que os utilizam. No setor financeiro, a perda de valor de ativos ligados à economia fóssil (stranded assets) pode comprometer a estabilidade ao reduzir o valor de bens e ativos mantidos pelos bancos. Esse efeito pode, por sua vez, restringir o acesso ao crédito para empresas associadas, direta ou indiretamente, à produção de energia fóssil.

Os impactos fiscais são possivelmente os mais relevantes. O estudo de Cárdenas e Orozco (2022) apresenta estimativas dos custos para atingir as metas estabelecidas nos compromissos climáticos em seis países da região. Os autores apontam que esses custos variam, em média, entre 7 % e 11 % do PIB por ano, valores superiores aos exigidos no mundo desenvolvido.

Além dessas necessidades de financiamento, há a redução das receitas fiscais nos países que possuem recursos fósseis. Na América Latina e no Caribe, as receitas fiscais provenientes dos hidrocarbonetos representaram 4,2 % do PIB em 2022. No entanto, em países como Equador, Guiana e Trinidad e

Tobago, essa participação superou 9 % do PIB no mesmo ano (OCDE, 2023). A descarbonização da economia global reduz significativamente essa fonte de arrecadação tributária.

> "Não podemos continuar subsidiando atividades que geram grandes problemas de sustentabilidade, como o consumo de combustíveis fósseis. Esses subsídios são regressivos, beneficiam setores que não precisam deles e são prejudiciais do ponto de vista da sustentabilidade. Precisamos reduzir esses subsídios, que hoje consomem muitos recursos do Estado."
>
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

> "Do ponto de vista econômico, não há justificativas razoáveis para destinar orçamento público ao subsídio do consumo de combustíveis fósseis. (...) Esse é um elemento de política pública que nem exige grande estrutura institucional. (...) Precisamos abordar o problema com uma perspectiva econômica mais ampla."
>
> **Baseado em entrevista com Juliano Assunção.**

Diante desse cenário, em um contexto de restrição fiscal (ver capítulo 1), alguns governos podem obter economias substanciais ao eliminar subsídios à energia. Tributos ambientais, como impostos sobre energia, transporte, poluição e emissões de carbono em geral, bem como o leilão de permissões de emissão, podem se tornar fontes de financiamento para a transição verde.

Na América Latina, os subsídios à energia, tanto diretos quanto indiretos, equivalem a 4,7 % do PIB, mais do que o dobro da média observada nos países mais desenvolvidos (cerca de 2,2 %). Para países com reservas minerais estratégicas para a transição energética, é provável que a arrecadação proveniente da mineração aumente significativamente.

No entanto, de forma agregada, as necessidades de financiamento verde devem superar essas possíveis fontes de receita fiscal. Infelizmente, o financiamento climático internacional ainda é muito limitado em relação às demandas de investimento e tende a ser direcionado principalmente para a mitigação (Brassiolo et al., 2023). Os fundos multilaterais para o clima[18] podem ajudar a direcionar o financiamento para atividades verdes, aumentando a visibilidade das contribuições de cada país para as metas climáticas. Além disso, esses fundos permitem que uma parcela maior dos recursos seja disponibilizada na forma de transferências não reembolsáveis ou créditos concessionais, ou seja, concedidos

18 Alguns fundos multilaterais aos quais os países em desenvolvimento têm acesso incluem o Fundo Verde para o Clima (GCF), o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF) e o Fundo de Adaptação (AF). Esses fundos foram criados ao longo dos anos como mecanismos financeiros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), com o objetivo de fornecer recursos a países em desenvolvimento.

em condições mais favoráveis do que as disponíveis no mercado financeiro tradicional. Isso possibilita que os países em desenvolvimento avancem em seus objetivos climáticos sem comprometer recursos destinados a outras prioridades de desenvolvimento. O acesso ao crédito concessional parece ser fundamental para viabilizar investimentos em adaptação, especialmente no setor de infraestrutura resiliente[19] (Arreaza et al., 2023).

Os títulos vinculados a metas climáticas também podem atrair recursos e investidores voltados para a conservação ambiental. A experiência pioneira do Uruguai, com um título emitido em outubro de 2022, aponta nessa direção. Esse título prevê uma redução na taxa de juros atrelada ao bom desempenho em dois objetivos climáticos: a redução das emissões de GEE e a conservação de áreas de floresta nativa[20] (Perelmuter, 2023).

Além disso, o desenvolvimento de taxonomias verdes mais precisas pode aumentar a transparência e otimizar a alocação de recursos (Allub et al., 2024). As taxonomias verdes[21] estabelecem objetivos ambientais e definem setores, subsetores e atividades econômicas que os cumprem. Elas também determinam os critérios e limites que cada atividade deve atender para ser classificada como ambientalmente sustentável. Sua principal função é estabelecer um padrão comum para o financiamento sustentável, fornecendo um direcionamento claro a investidores e agentes do setor público e privado sobre o que caracteriza um investimento verde. Além disso, facilitam a criação de marcos regulatórios que incentivam investimentos em atividades sustentáveis e contribuem para o desenvolvimento de políticas alinhadas com os objetivos de sustentabilidade e redução de emissões.

Atualmente, há diversas iniciativas globais para a criação de taxonomias verdes. Uma delas é a do CAF, que identifica negócios verdes em dez setores estratégicos e define critérios e indicadores para promover a sustentabilidade nesses setores (Gómez García et al., 2022). A taxonomia da Climate Bonds Initiative (CBI), lançada em 2014, serve como referência para o desenvolvimento de critérios de certificação em diversos setores da economia global.

---

19 Um estudo recente analisa o papel do investimento em infraestrutura resiliente, dos fundos de contingência e do financiamento concessional na dinâmica do produto e da relação dívida/PIB diante de choques ambientais. A análise conclui que o investimento em infraestrutura resiliente e a criação de fundos de contingência reduzem o impacto dos eventos climáticos sobre o PIB e podem favorecer uma melhor dinâmica da dívida no médio e longo prazo. No entanto, esses instrumentos implicam um aumento do endividamento público no curto prazo, o que pode desincentivar a adoção dessas medidas. O estudo destaca que o acesso ao crédito concessional pode ser essencial para melhorar os prazos em que esses investimentos geram benefícios em termos da trajetória da relação dívida/PIB (Arreaza et al., 2023).

20 Embora a emissão tenha sido de USD 1,5 bilhão, a demanda total atingiu USD 3,96 bilhões, com interesse de 188 investidores dos Estados Unidos, Europa, Ásia, Uruguai e outros países da América Latina (Perelmuter, 2023).

21 Para mais detalhes sobre o processo de desenvolvimento e os esquemas de governança de uma taxonomia verde, consulte o apêndice do capítulo 10 do RED 2024, disponível online.

Na América Latina e no Caribe, o Brasil foi o primeiro país a estabelecer sua própria taxonomia verde, em 2015. Desde então, Colômbia e México implementaram suas classificações em 2022 e 2023, respectivamente, e outros países, como Argentina, Chile, Peru e República Dominicana, encontram-se em processo de desenvolvimento de suas taxonomias.

Em um nível mais estrutural, um dos desafios da transição verde está relacionado aos ajustes no mercado de trabalho, pois alguns setores devem crescer enquanto outros tendem a se retrair. Os desafios desse processo são amplificados pelas diferenças nas qualificações exigidas entre empregos verdes e não verdes. No entanto, a transição verde também representa uma oportunidade significativa para a região. O potencial de geração de energia limpa e a abundância de minerais essenciais para a transição energética criam possibilidades de desenvolvimento produtivo, atração de indústrias e inserção em cadeias globais de valor relacionadas à energia limpa. De forma mais ampla, o aproveitamento sustentável dos recursos naturais, incluindo a grande biodiversidade da região, constitui uma alavanca fundamental para impulsionar o desenvolvimento sustentável e, ao mesmo tempo, contribuir para a mitigação dos desafios globais da sustentabilidade ambiental[22].

22 Nos Capítulos 1 e 5, analisamos esses desafios e oportunidades estruturais com mais detalhes; para um aprofundamento adicional, consulte RED 2023 e RED 2024.

# Referências


- Adamopoulos, T., y Restuccia, D. (2022). Geography and agricultural productivity: Cross-country evidence from micro plot-level data. *The Review of Economic Studies,* 89(4), article 4.
- AIE. (2021). *Is carbon capture too expensive?* https://www.iea.org/commentaries/is-carbon-capture-too-expensive
- AIE. (2023a). *Carbon Capture, Utilisation and Storage.* https://www.iea.org/energy-system/carbon-capture-utilisation-and-storage
- AIE. (2023b). *Emissions from oil and gas operations in net zero transitions [Dataset].* Paris: Agência Internacional de Energia. https://www.iea.org/reports/emissions-from-oil-and-gas-operations-in-net-zero-transitions
- AIE. (2023c). *Global Methane Tracker 2023.* https:// www.iea.org/reports/global-methane-tracker-2023
- AIE. (2023d). *Latin America Energy Outlook 2023 [Dataset].* Paris: Agência Internacional de Energia. https://www.iea.org/reports/latin-america-energy-outlook-2023
- AIE. (2023e). Unlocking Smart Grid Opportunities in Emerging Markets and Developing Economies. https://www.iea.org/reports/unlocking-smart-grid-opportunities-in-emerging-markets-and-developing-economies
- AIE. (2024). *Energy Statistics.* https://www.iea.org/data-and-statistics
- Alix-Garcia, J., Sims, K. R. E., Orozco-Olvera, V., Costica, L., Fernandez Medina, J. D., Romo-Monroy, S., y Pagiola, S. (2019). Can Environmental Cash Transfers Reduce Deforestation and Improve Social Outcomes? A Regression Discontinuity Analysis of Mexico's National Program (2011-2014). *World Bank Policy Research Working Paper, 8707,* article 8707. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3317966
- Allcott, H. (2011). Social norms and energy conservation. *Journal of Public Economics, 95*(9), article 9. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.03.003
- Allub, L., Álvarez, F., Alves, G., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J. (2024). Energías Renovadas: *Transición energética justa para el desarrollo sostenible* (RED;). Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248
- Alpízar, F., Madrigal, R., Alvarado, I., Brenes Vega, E., Camhi, A., Maldonado, J. H., Marco, J., Martínez, A., Pacay, E., y Watson, G. (2020). Mainstreaming of Natural Capital and Biodiversity into Planning and Decision-Making: Cases from Latin America and the Caribbean. *IDB Publications.* https://doi.org/10.18235/0002667

- Arreaza, A., Barril, D., Condor, R., Díaz, G., Perelmuter, N., Schliesser, R., Toledo, M., y Guevara, O. (2023). Desastres climáticos en América Latina y el Caribe: El rol de las inversiones en infraestructura resiliente y las políticas de adaptación. *Documentos de trabajo en políticas públicas CAF.* https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2156

- Ayres, I., Raseman, S., y Shih, A. (2013). Evidence from Two Large Field Experiments that Peer Comparison Feedback Can Reduce Residential Energy Usage. *The Journal of Law, Economics, and Organization, 29*(5), article 5. https://doi.org/10.1093/jleo/ews020

- Banco Mundial. (2023a). *PIB (US$ a precios constantes de 2010) [Dataset]*. Indicadores del Desenvolvimento Mundial.

- Banco Mundial. (2023b). *Población total [Dataset].* Indicadores del Desenvolvimento Mundial.

- Baragwanath, K., y Bayi, E. (2020). Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 117*(34), article 34. https://doi.org/10.1073/pnas.1917874117

- Barril, D., Lopez, O., y Perelmuter, N. (2023). Sequía amenaza al sur del continente. *Documento não publicado. CAF.*

- Blackman, A. (2015). Strict versus mixed-use protected areas: Guatemala's Maya Biosphere Reserve. *Ecological Economics, 112,* 14-24. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2015.01.009

- Blackman, A., Epanchin-Niell, R., Siikamäki, J., y Velez-Lopez, D. (2014). *Biodiversity Conservation in Latin America and the Caribbean: Prioritizing Policies.* Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315848433

- Blackman, A., y Rivera, J. (2011). Producer-Level Benefits of Sustainability Certification. *Conservation Biology, 25*(6), article 6. https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2011.01774.x

- Block, S., Emerson, J. W., Esty, D. C., de Sherbinin, A., y Wendling, Z. A. (2024). *Environmental Performance Index [Dataset].* Yale Center for Environmental Law y Policy.

- Brassiolo, P., Estrada, R., Vicuña, S., Odriozola, J., Toledo, M., Juncosa, F., Fajardo, G., Schargrodsky, E. (2023). *Desafíos globales, soluciones regionales: América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad.* Distrito Capital: CAF- Banco de desenvolvimento da América Latina e do Caribe. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2089

- Cárdenas, M., y Orozco, S. (2022). *Climate Mitigation in Latin America and the Caribbean: A Primer on Transition Costs, Risks, and Financing.* Center on Global Energy Policy. Columbia/SIPA. https://www.energypolicy.columbia.edu/publications/climate-mitigation-latin-america-and-caribbean-primer-transition-costs-risks-and-financing/

- Carrero, G. C., Walker, R. T., Simmons, C. S., y Fearnside, P. M. (2022). Land grabbing in the Brazilian Amazon: Stealing public land with government approval. *Land Use Policy,* 120, 106133.

- Caruso, G. D. (2017). The legacy of natural disasters: The intergenerational impact of 100 years of disasters in Latin America. *Journal of Development Economics, 127,* 209-233. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2017.03.007

- Casey, J. A., Gemmill, A., Karasek, D., Ogburn, E. L., Goin, D. E., y Morello-Frosch, R. (2018). Increase in fertility following coal and oil power plant retirements in California. *Environmental Health, 17*(1), article 1. https://doi.org/10.1186/s12940-018-0388-8

- Casey, J. A., Karasek, D., Ogburn, E. L., Goin, D. E., Dang, K., Braveman, P. A., y Morello-Frosch, R. (2018). Retirements of Coal and Oil Power Plants in California: Association With Reduced Preterm Birth Among Populations Nearby. *American Journal of Epidemiology, 187*(8), article 8. https://doi.org/10.1093/aje/kwy110

- Chancel, L. (2022). Global carbon inequality over 1990–2019. *Nature Sustainability, 5*(11), article 11. https://doi.org/10.1038/s41893-022-00955-z

- Clark, V. R., y Herzog, H. J. (2014). Can "stranded" Fossil Fuel Reserves Drive CCS Deployment? *Energy Procedia, 63,* 7261-7271. https://doi.org/10.1016/j.egypro.2014.11.762

- Climate Action Tracker. (2023). *Warming Projections Global Update—December 2023.*

- Climate Watch. (2023). *Historical GHG Emissions [Dataset].* https://www.climatewatchdata.org/ ghg-emissions?end_year=2020&start_year=1990

- Climate Watch. (2024). *Net-Zero Tracker [Dataset].*

- COP 10 da Convenção sobre Diversidade Biológica. (2010). *Metas Aichi.* https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheet-sp-es.pdf

- Costa, D. L., y Kahn, M. E. (2013). Energy Conservation "Nudges" and Environmentalist Ideology: Evidence from a Randomized Residential Electricity Field Experiment. *Journal of the European Economic Association, 11*(3), article 3. https://doi.org/10.1111/jeea.12011

- Dafforn, K. A., Glasby, T. M., Airoldi, L., Rivero, N. K., Mayer-Pinto, M., y Johnston, E. L. (2015). Marine urbanization: An ecological framework for designing multifunctional artificial structures. *Frontiers in Ecology and the Environment, 13*(2), article 2. https://doi.org/10.1890/140050

- De La Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F., Arreaza, A., & Alves, G. (2022). *Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones.* Caracas. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981 *Digital Economy Report 2023.* (2023).

- EIA. (2020). *Residential Energy Consumption Survey [Dataset].* U.S. Department of Energy, Energy Information Administration. https://www.eia.gov/consumption/ residential/data/2020/

- EIA. (2022). *Frequently Asked Questions (FAQs)*—U.S. Energy Information Administration (EIA). https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.php

- EMDAT. (2022). *Georeferenced Emergency Events Database [Dataset]*. https://public.emdat.be/

- EUDR. (2023). *Reglamento de la UE 2023/1115 sobre Productos Libres de Deforestación (EUDR)*.

- Eurostat. (2022). *Ambiente y Energía [Dataset].* Unión Europea. https://ec.europa.eu/eurostat

- Fell, H., y Morrill, M. S. (2024). The Impact of Wind Energy on Air Pollution and Emergency Department Visits. *Environmental and Resource Economics, 87*(1), article 1. https://doi.org/10.1007/s10640-023-00825-y

- Ferreira, A. (2023). Amazon deforestation: Drivers, damages, and policies. Políticas para la respuesta al cambio climático y preservación de la biodiversidad. *Documento de trabalho.* CAF.

- Flanders Marine Institute. (2019). Maritime Boundaries Geodatabase: *Maritime Boundaries and Exclusive Economic Zones (200NM) [Dataset].* https://doi.org/10.14284/386

- Frank, E. (2024). The economic impacts of ecosystem disruptions: Costs from substituting biological pest control. *Science, 385*(6713), article 6713. https://doi.org/10.1126/science.adg0344

- Frank, E., Wang, S., Wang, X., Wang, Q., y You, Y. (2024). Campaigning for Extinction: Eradication of Sparrows and the Great Famine in China. *Working Paper.* https://conference.nber.org/conf_papers/f196680.pdf

- Frank, E., y Oremus, K. (2023). Regulating Biological Resources: Lessons from Marine Fisheries in the United States. SSRN *Journal.* https://doi.org/10.2139/ssrn.4445576

- Frank, E., y Sudarshan, A. (2024). The Social Costs of Keystone Species Collapse: Evidence From The Decline of Vultures in India. *American Economic Review, 114*(10), article 10.

- Friedlingstein, P., O'Sullivan, M., Jones, M. W., Andrew, R. M., Bakker, D. C. E., Hauck, J., Landschützer, P., Le Quéré, C., Luijkx, I. T., Peters, G. P., Peters, W., Pongratz, J., Schwingshackl, C., Sitch, S., Canadell, J. G., Ciais, P., Jackson, R. B., Alin, S. R., Anthoni, P., … Zheng, B. (2023). Global Carbon Budget 2023. *Earth System Science Data, 15*(12), article 12. https://doi.org/10.5194/essd-15-5301-2023

- Gauthier, N., Ellis, E., y Klein Goldewijk, K. (2021). *Anthromes 12K DGG (V1) Full Dataset* [Dataset]. Harvard Dataverse. https://doi.org/10.7910/DVN/E3H3AK

- Gómez García, R., Vignati, F., Ginatta, G., y Rodríguez, M. del C. (2022). *Observatorio CAF GEF de buenas prácticas y lecciones aprendidas* (No. Boletín n.° 1; Número Boletín n.° 1). Observatório da Iniciativa do Mercado de Carbono da América Latina e do Caribe (ILACC). CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1927

- Gross, S. (2020). *The challenge of decarbonizing heavy transport.* Brookings. https://www.brookings.edu/articles/the-challenge-of-decarbonizing-heavy-transport/

- Heal, G. M. (2020). *The Economic Case for Protecting Biodiversity* (SSRN Scholarly Paper No. 3714455; Número 3714455). Social Science Research Network. https://papers.ssrn.com/abstract=3714455

- Heery, E. C., Hoeksema, B. W., Browne, N. K., Reimer, J. D., Ang, P. O., Huang, D., Friess, D. A., Chou, L. M., Loke, L. H. L., Saksena-Taylor, P., Alsagoff, N., Yeemin, T., Sutthacheep, M., Vo, S. T., Bos, A. R., Gumanao, G. S., Syed Hussein, M. A., Waheed, Z., Lane, D. J. W., … Todd, P. A. (2018). Urban coral reefs: Degradation and resilience of hard coral assemblages in coastal cities of East and Southeast Asia. *Marine Pollution Bulletin, 135,* 654-681. https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2018.07.041

- Hubbard, T. N. (2003). Information, decisions, and productivity: On-board computers and capacity utilization in trucking. *American Economic Review, 93*(4), 1328-1353.

- Ibañez, M., y Blackman, A. (2016). Is Eco-Certification a Win–Win for Developing Country Agriculture? Organic Coffee Certification in Colombia. *World Development, 82,* 14-27. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.01.004

- IDEAL. (2022). Ideal 2022: Energía, agua y salud para un mejor medio ambiente (Infraestrutura no desenvolvimento integral da América Latina (IDEAL). CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1980

- IPBES. (2016). *The Assessment Report on Pollinators, Pollination and Food Production.* S.G. Potts, V. L. Imperatriz-Fonseca, and H. T. Ngo (eds). IPBES Secretariat. https://doi.org/10.5281/zenodo.3402856

- IPCC. (2005). *IPCC special report on carbon dioxide capture and storage.* Preparado por el Grupo de Trabajo III del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (Metz, B., Davidson, O., de Coninck, H. C., Loos, M. y Meyer, L. A., eds.); Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/report/carbon-dioxide-capture-and-storage/

- IPCC. (2021). *Figure SPM.10 in IPCC, 2021: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/figures/summary-for-policymakers/figure-spm-10

- IPCC. (2022a). *AR6 Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change.* IPC Sixth Assessment Report. Working Group III. https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-3/

- IPCC. (2022b). *AR6 Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change.* IPC Sixth Assessment Report. Working Group II. https://www.ipcc.ch/working-group/wg2/

- Izquierdo-Tort, S., Jayachandran, S., y Saavedra, S. (2024). Redesigning payments for ecosystem services to increase cost-effectiveness. *Universidad del Rosario Documentos de Trabajo, 21022,* article 21022.

- Jayachandran, S. (2023). The inherent trade-off between the environmental and anti-poverty goals of payments for ecosystem services. *Environmental Research Letters, 18*(2), article. 2. https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/acb1a7/meta

- Jones, B. A., y McDermott, S. M. (2018). Health Impacts of Invasive Species Through an Altered Natural Environment: Assessing Air Pollution Sinks as a Causal Pathway. *Environmental and Resource Economics, 71*(1), article 1. https://doi.org/10.1007/s10640-017-0135-6.

- Kere, E. N., Choumert, J., Combes Motel, P., Combes, J. L., Santoni, O., y Schwartz, S. (2017). Addressing Contextual and Location Biases in the Assessment of Protected Areas Effectiveness on Deforestation in the Brazilian Amazônia. *Ecological Economics, 136,* 148-158. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.02.018

- Latinobarómetro. (2018). *Latinobarómetro—Opinión Pública Latinoamericana [Dataset]*. https://www.latinobarometro.org/lat.jsp

- MEPC. (2023). *Resolution MEPC 377(80). 2023 IMO STRATEGY ON REDUCTION OF GHG EMISSIONS FROM SHIPS.* https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/annex/MEPC %2080/Annex %2015.pdf

- Microsoft. (2024). *Environmental Sustainability Report.*

- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis.*

- Ministério da Economia da Argentina. (2022). *Informe Estadístico Anual. Diretoria de Informações sobre Energia da Secretaria de Energia, Ministério da Economia.*

- Minx, J. C., Lamb, W. F., Andrew, R. M., Canadell, J. G., Crippa, M., Döbbeling, N., Forster, P. M., Guizzardi, D., Olivier, J., Peters, G. P., Pongratz, J., Reisinger, A., Rigby, M., Saunois, M., Smith, S. J., Solazzo, E., y Tian, H. (2021). A comprehensive and synthetic dataset for global, regional, and national greenhouse gas emissions by sector 1970–2018 with an extension to 2019. Earth System Science Data, 13(11), article 11. https://doi.org/10.5194/essd-13-5213-2021

- Morgan, R. K. (2012). Environmental impact assessment: *The state of the art. Impact Assessment and Project Appraisal, 30*(1), article 1. https://doi.org/10.1080/14615517.2012.661557

- Nações Unidas (2015). *Acuerdo de París.* https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement

- Nações Unidas (2022). *World Population Prospects 2022 [Dataset].* División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. https://population.un.org/wpp/

- National Bureau of Statistics of China. (2022). *China Statistical Yearbook [Dataset].*

- ND-GAIN. (2022). *Ranking en el índice de adaptación para el cambio climático [Dataset].* https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/

- Nepstad, D., McGrath, D., Stickler, C., Alencar, A., Azevedo, A., Swette, B., Bezerra, T., DiGiano, M., Shimada, J., Seroa da Motta, R., Armijo, E., Castello, L., Brando, P., Hansen, M. C., McGrath-Horn, M., Carvalho, O., y Hess, L. (2014). Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. Science, 344(6188), article 6188. https://doi.org/10.1126/science.1248525

- NOAA. (2024). *Global Land and Ocean Year-to-Date Average Temperature Anomalies [Dataset].* https://www.ncei.noaa.gov/access/monitoring/climate-at-a-glance/global/time-series/globe/tavg/land_ocean/ytd/0/1850-2022

- OACI. (2022). *Resolution A41-21: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection—Climate change.* https://www.icao.int/environmental-protection/Documents/Assembly/Resolution_A41-21_Climate_change.pdf

- OCDE. (2019). *Global Material Resources Outlook to 2060.* https://www.oecd.org/en/publications/global-material-resources-outlook-to-2060_9789264307452-en.html

- OCDE. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe.* OCDE, Inter-American Center of Tax Administrations, Inter-American Development Bank and Economic Commission for Latin America and the Caribbean. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2023_5a7667d6-es

- OLADE. (2021). *Sistema de Información Energética de Latinoamérica y el Caribe [Dataset].* Organização Latino-Americana de Energia. https://sielac.olade.org/WebForms/ Reportes/SistemaNumerico.aspx?ss=2

- OLADE. (2023). *Matriz de balance energético [Dataset].* SieLac.

- OLADE. (2024a). *Generación eléctrica por fuente [Dataset].* SieLac. https://sielac.olade.org/WebForms/Reportes/SistemaNumerico.aspx?ss=2

- OLADE. (2024b). *Matriz de balance energético [Dataset].* SieLac. https://sielac.olade.org/WebForms/Reportes/SistemaNumerico.aspx?ss=2

- Paltsev, S., Morris, J., Kheshgi, H., y Herzog, H. (2021). Hard-to-Abate Sectors: The role of industrial carbon capture and storage (CCS) in emission mitigation. *Applied Energy, 300,* 117322. https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2021.117322

- Perelmuter, N. (2023). Não disponível. *Documento no publicado.* CAF.

- PNUD. (2022). ¿Qué son los mercados de carbono y por qué son importantes? *PNUD Climate Promise.* https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/que-son-los-mercados-de-carbono-y-por-que-son-importantes

- PNUMA-CMVC y UICN. (2022). *Protected Planet: The World Database on Protected Areas (WDPA) and World Database on Other Effective Area-based Conservation Measures (WD-OECM) [Dataset].* ambridge, UK: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales. www.protectedplanet.net

- POEA y PNUMA. (2019). *Technical Background Report for the Global Mercury Assessment 2018.* Programa de Observación y Evaluación del Ártico y Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. https://www.amap.no/documents/doc/technical-background-report-for-the-global-mercury-assessment-2018/1815

- Pörtner, H.-O., Scholes, R. J., Agard, J., Archer, E., Arneth, A., Bai, X., Barnes, D., Burrows, M., Chan, L., Cheung, W. L. (William), Diamond, S., Donatti, C., Duarte, C., Eisenhauer, N., Foden, W., Gasalla, M. A., Handa, C., Hickler, T., Hoegh-Guldberg, O., … Ngo, H. (2021). I*PBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change* [Info:eu-repo/semantics/report]. IPBES secretariat. 10.5281/zenodo.4659158

- Puig, J., y Tornarolli, L. (2023). Acceso y consumo de energía residencial en América Latina y el Caribe. *Documento de trabalho.* CAF.

- Purvis, A., Molnar, Z., Obura, D., Ichii, K., Willis, K., Chettri, N., Dulloo, E., Hendry, A., Gabrielyan, B., Gutt, J., Jacob, U., Keskin, E., Niamir, A., Öztürk, B., Salimov, R. and Jaureguiberry, P (2019). Chapter 2.2. Status and Trends – Nature. In: Global assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. Brondízio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 108 pages DOI: 10.5281/zenodo.3832005

- Reynaert, M., Souza-Rodrigues, E. A., y van Benthem, A. A. (2024). The Environmental Impacts of Protected Area Policy. *Regional Science and Urban Economics, 107,* 103968. https://doi.org/10.3386/w31873

- Rico-Straffon, J., Wang, Z., Panlasigui, S., Loucks, C. J., Swenson, J., y Pfaff, A. (2023). Forest concessions and eco-certifications in the Peruvian Amazon: Deforestation impacts of logging rights and logging restrictions. *Journal of Environmental Economics and Management, 118,* 102780. https://doi.org/10.1016/j.jeem.2022.102780

- Rico-Straffon, J., Wang, Z., y Pfaff, A. (2022). Comparing Protection Types in the Peruvian Amazon Multiple-Use Protected Areas Did No Worse for Forests. *Documento de trabajo 2022/20. CAF.*

- Rivera, N. M., Ruiz-Tagle, J. C., y Spiller, E. (2024). The health benefits of solar power generation: *Evidence from Chile. Journal of Environmental Economics and Management, 126,* 102999. https://doi.org/10.1016/j.jeem.2024.102999

- Roe, S., Streck, C., Beach, R., Busch, J., Chapman, M., Daioglou, V., Deppermann, A., Doelman, J., Emmet-Booth, J., Engelmann, J., Fricko, O., Frischmann, C., Funk, J., Grassi, G., Griscom, B., Havlik, P., Hanssen, S., Humpenöder, F., Landholm, D., … Lawrence, D. (2021). Land-based measures to mitigate climate change: Potential and feasibility by country. Global Change Biology, 27 (23), article 23. https://doi.org/10.1111/gcb.15873

- Rudorff, B. F. T., Adami, M., Aguiar, D. A., Moreira, M. A., Mello, M. P., Fabiani, L., Amaral, D. F., y Pires, B. M. (2011). The Soy Moratorium in the Amazon Biome Monitored by Remote Sensing Images. *Remote Sensing, 3*(1), article 1. https://doi.org/10.3390/rs3010185

- Salzman, J., Bennett, G., Carroll, N., Goldstein, A., y Jenkins, M. (2018). The global status and trends of Payments for Ecosystem Services. *Nature Sustainability, 1*(3), article 3. https://doi.org/10.1038/s41893-018-0033-0

- Secretaría de la CMNUCC. (2023). *Nationally Determined Contributions Registry.* United Nations Climate Change. https://unfccc.int/ NDCREG?field_party_region_target_id=All&field_document_ca_target_.

- Sims, K. R. E., y Alix-Garcia, J. M. (2017). Parks versus PES: Evaluating direct and incentive-based land conservation in Mexico. *Journal of Environmental Economics and Management, 86,* 8-28. https://doi.org/10.1016/j.jeem.2016.11.010

- Springborn, M. R., Weill, J. A., Lips, K. R., Ibáñez, R., y Ghosh, A. (2022). Amphibian collapses increased malaria incidence in Central America. *Environmental Research Letters, 17*(10), article 10. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac8e1d

- Terlouw, T., Bauer, C., Rosa, L., y Mazzotti, M. (2021). Life cycle assessment of carbon dioxide removal technologies: A critical review. *Energy & Environmental Science, 14*(4), article 4. https://doi.org/10.1039/D0EE03757E

- UNCTAD. (2024). *Digital Economy Report 2024: Shaping an environmentally sustainable and inclusive digital future.* Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. https://unctad.org/publication/digital-economy-report-2024

- UNEP GBD. (2022). *Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal.* https://www.unep.org/es/resources/marco-mundial-de-biodiversidad-de-kunming-montreal.

- Valdiones, A. P., Bernasconi, P., Silgueiro, V., Guidotti, V., Miranda, F., Costa, J., Rajão, R., y Manzolli, B. (2021). *Desmatamento Ilegal na Amazônia e no Matopiba: Falta transparência e acesso à informação.*

- Villalobos, L., Robalino, J., Sandoval, C., y Alpízar, F. (2023). Local Effects of Payments for Ecosystem Services on Rural Poverty. *Environmental and Resource Economics, 84*(3), article 3. https://doi.org/10.1007/s10640-022-00733-7

- Wilberforce, T., Olabi, A. G., Sayed, E. T., Elsaid, K., y Abdelkareem, M. A. (2021). Progress in carbon capture technologies. *Science of The Total Environment, 761,* 143203. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.143203

- Wunder, S., Engel, S., y Pagiola, S. (2008). Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics, 65*(4), article 4. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.03.010

- Zoological Society of London e World Wide Fund for Nature. (2022). *Índice Planeta Vivo [Dataset].* https://www.livingplanetindex.org/

Capítulo 5

# América Latina e Caribe: rumo ao desenvolvimento sustentável no século XXI



# Mensagens-chave

1.

A Quarta Revolução Industrial oferece oportunidades de decolagem para a região, apesar dos desafios persistentes.
A adoção das tecnologias da Indústria 4.0 (inteligência artificial, internet das coisas etc.) traz o *leap-frogging*, ou salto de etapas, como uma possível via de crescimento para os países da região. Essa perspectiva se contrapõe à ideia de um crescimento sequencial e gradual, passando da agricultura à indústria manufatureira.

2.

Para aproveitar as novas tecnologias no enfrentamento das lacunas de desenvolvimento e impulsionar o crescimento econômico, é necessário identificar setores estratégicos que maximizem as vantagens naturais da região. Em primeiro lugar, é preciso promover um setor agrícola moderno. Em segundo, é essencial implementar uma nova política industrial que integre o setor de serviços não transacionáveis. Este último, marcado pela informalidade e baixa produtividade, será fundamental para absorver a mão de obra menos qualificada, que poderá ser deslocada pela automação e digitalização de determinados processos.

3.

Essas trajetórias de crescimento são complementares à industrialização e à especialização de alguns países na exportação de serviços transacionáveis, como os financeiros ou de informação. É imprescindível que o setor manufatureiro da região reconheça a biodiversidade e os ecossistemas como fontes de riqueza, especialmente no contexto da transição energética. Além disso, a ALC deve encontrar uma forma mais eficaz de se integrar às cadeias globais de valor (CGV).

4.

Em vez de depender exclusivamente da extração de recursos naturais, como minerais ou petróleo, a região tem a oportunidade de transformar seus ecossistemas e espécies em ativos valiosos para setores como o farmacêutico, o agronegócio, a biotecnologia e o turismo. No contexto da transição energética, a ALC dispõe de vantagens geográficas significativas para o desenvolvimento de energias limpas. A imposição de tarifas e restrições comerciais com base no conteúdo de carbono de bens e serviços tornará o acesso às energias limpas uma vantagem competitiva relevante.

5.

A descarbonização também impulsionará a formação de cadeias de valor voltadas para atender à demanda por energias limpas. A região deve capitalizar suas vantagens comparativas na produção de energia renovável e na disponibilidade de minerais como lítio e cobre para ampliar sua presença nas CGV.

6.

O posicionamento geopolítico da ALC facilita sua inserção nas CGV. Por um lado, a região apresenta baixo risco de conflito e pode se consolidar como fornecedora confiável de insumos. Além disso, tem se mantido, em geral, à margem da imposição de proibições, restrições e exigências de licenciamento para exportação e importação motivadas por guerras comerciais. A ALC possui grande potencial para se destacar nas cadeias globais de valor devido à abundância de minerais críticos e à expansão dos serviços transacionáveis. A região vem demonstrando forte potencial de crescimento no desenvolvimento e exportação de serviços de software, design e análise de dados, fintech e terceirização de processos empresariais (BPO).

7.

O êxito das políticas públicas depende da capacidade dos governos de formular, implementar e avaliar a normatização de forma eficaz. Um Estado com instituições sólidas, pessoal capacitado e processos administrativos eficientes pode assegurar a execução coerente e sustentada das políticas públicas ao longo do tempo.

8.

Avançar na agenda de capacidades estatais na ALC exige priorizar o fortalecimento institucional. Os quatro pilares dessa agenda são a profissionalização do serviço público, o oferecimento de incentivos para desenvolver o potencial dos servidores, a digitalização do Estado e o fortalecimento de sua capacidade de gerar, gerir e analisar dados em tempo real.

9.

O financiamento direto que os BDM oferecem aos governos da região é a ação mais visível. No entanto, o maior potencial transformador desses organismos reside em sua capacidade de enfrentar falhas de mercado e de coordenação. Os BDM são instrumentos essenciais de política pública, com experiência global, mandato para promover o desenvolvimento e capacidade de investir em bens públicos em escala. Os BDM também inovam, sendo pioneiros na criação de títulos de impacto social, fundos de investimento verde e mecanismos de financiamento baseados em resultados.

10.

A geração de conhecimento por parte da banca multilateral apresenta ao menos três vantagens. Primeiro, os BDM que atuam na ALC mantêm conexões muito mais diretas e frequentes com a realidade da região do que a academia. Segundo, os BDM funcionam como excelentes plataformas para a disseminação de conhecimento, o que facilita a chegada de seus diversos produtos aos fóruns decisivos, garantindo que as evidências orientem as políticas públicas. Terceiro, a avaliação rigorosa das operações permite que os BDM repliquem e escalem soluções custo-efetivas para os desafios

# Introdução

O percurso dos capítulos anteriores trouxe um balanço misto sobre o avanço na redução das desigualdades econômicas e sociais na América Latina e no Caribe (ALC). Embora a região ainda enfrente altos níveis de heterogeneidade, conseguiu alcançar uma relativa estabilidade macroeconômica, sobretudo nos países cujos bancos centrais preservaram sua independência frente aos demais poderes do governo. A esse cenário somam-se reduções significativas nas taxas de pobreza, impulsionadas, em grande parte, pelo superciclo das matérias-primas entre 2000 e 2014 e pelo sucesso dos programas de transferências condicionadas. A região também se aproximou dos níveis universais de matrícula escolar, com equidade de gênero e, em alguns casos, até mesmo com vantagem para as mulheres. Além disso, foram implementadas diversas iniciativas bem-sucedidas de pagamento por serviços ecossistêmicos (PSE), que incentivam a conservação ambiental.

No entanto, a lista de desafios pendentes segue extensa. Segundo a CEPAL, o crescimento potencial da região varia entre 1,8% e 2,5%, a depender do país e da sub-região (CEPAL, 2022). O Capítulo 2 revelou um dado alarmante: o atraso da produtividade. Na amostra analisada, a produtividade média do trabalho na ALC corresponde a cerca de 40% da registrada nos Estados Unidos. O Capítulo 3 mostrou um panorama pouco promissor no que diz respeito ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e ao fechamento das lacunas sociais. Um exemplo disso é que, em média, 70% dos trabalhadores da região atuam na informalidade, o que limita seu acesso aos serviços de proteção social. Também ficou evidente que a região convive com níveis persistentes de desigualdade e baixa mobilidade econômica e social — e que, apesar do maior acesso à educação pública, persistem graves problemas de qualidade e relevância. O Capítulo 4 alertou ainda para a urgência da agenda climática, considerando que a região concentra 9% dos eventos climáticos extremos no mundo.

Diante desse cenário, este capítulo apresenta propostas voltadas a promover o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável em um momento de transição histórica. O contexto atual é marcado por rivalidades crescentes entre potências globais, tensões comerciais, conflitos armados na Europa e no Oriente Médio, agravamento da polarização e da incerteza política, transição para um mundo multipolar e desafios globais como a mudança climática, os impactos da inteligência artificial e as crises migratórias — todos exigindo uma reconstrução da cooperação internacional, cada vez mais fragmentada. Em um mundo altamente interconectado e com avanços tecnológicos acelerados, a ALC tem oportunidades concretas de explorar novas rotas de crescimento e desenvolvimento sustentável.

Contudo, aproveitar a tecnologia e o atual cenário geopolítico não significa abandonar a agenda de desenvolvimento ainda em aberto. Pelo contrário: superar os desafios estruturais é essencial para dar sustentação a qualquer estratégia de transformação. Dentro dessa agenda, é fundamental priorizar fatores habilitadores como o investimento em infraestrutura digital, a criação de um ecossistema regulatório apropriado, a reformulação da política industrial e a oferta de uma educação pública de qualidade e alinhada às demandas da sociedade. O fortalecimento das capacidades estatais e a promoção de instituições sólidas também são elementos-chave desta agenda. Para garantir a coerência das políticas e maximizar os recursos, especialmente em países com desigualdades territoriais e capacidades administrativas distintas, os governos centrais e subnacionais devem atuar de forma coordenada. As instituições são fundamentais para gerar confiança e fomentar o investimento e a inovação, mas é inegável que a região enfrenta grandes desafios relacionados à legitimidade e à corrupção. Para avançar na inclusão e na sustentabilidade, é essencial iniciar pela modernização dessas instituições, assegurando sua representatividade e sua capacidade de regular os recursos naturais e de gerenciar riscos climáticos.

Muitos dos desafios enfrentados pelos países da ALC são semelhantes aos de outras regiões e demandam esforços coordenados entre nações, especialmente no que se refere à redução de emissões e à transição energética. Além disso, existem desafios intertemporais que transcendem os ciclos políticos e exigem planejamento, articulação e fortalecimento institucional para assegurar a continuidade das políticas públicas no longo prazo. Este capítulo se encerra com uma análise sobre o papel da banca multilateral moderna na agenda de desenvolvimento da região, considerando que os bancos de desenvolvimento têm se consolidado como atores-chave que, além de prover financiamento, também oferecem bens públicos essenciais, como conhecimento e mecanismos de coordenação.

Em síntese, a ALC encontra-se em uma encruzilhada que exige decisões estratégicas para aproveitar as oportunidades emergentes, sem perder de vista os desafios históricos. A convergência entre fatores externos — como transformações geopolíticas e megatendências tecnológicas — e problemas estruturais internos reforça a necessidade de adotar uma visão abrangente de desenvolvimento. Este capítulo propõe uma agenda orientada para o futuro, com o objetivo de se adaptar às mudanças e construir sobre os avanços já alcançados.

# Perspectivas de crescimento econômico sustentável: oportunidades em meio a desafios persistentes

A Quarta Revolução Industrial trouxe uma nova oportunidade para enfrentar os desafios da ALC e construir uma região mais inclusiva e justa. Em particular, a adoção de tecnologias da Indústria 4.0 (inteligência artificial, internet das coisas etc.) e o desenvolvimento de talentos digitais podem gerar impactos positivos na produtividade, promover maior integração regional, criar empregos de qualidade e reduzir desigualdades sociais e de gênero. Embora a automação possa reduzir a vantagem comparativa da região no acesso à mão de obra barata, há um *trade-off* potencialmente positivo, na medida em que as novas tecnologias digitais criam espaço para novas ocupações e reduzem os custos de coordenação, monitoramento e comércio. Mais especificamente, a digitalização das economias promove a descentralização da produção, a consolidação de cadeias de valor e a diversificação dos serviços comercializados dentro e fora da região.

A visão tradicional e predominante sobre o desenvolvimento da região considerava que o caminho legítimo para o crescimento econômico passava por uma transformação estrutural, com a transição da agricultura para a indústria manufatureira. Sob essa ótica, o desenvolvimento da ALC deveria ser concebido como um processo sequencial e gradual de investimentos em capacitação e tecnologia, permitindo que nossas economias percorressem as mesmas etapas trilhadas anteriormente pelas nações desenvolvidas (Lin, 2011; Kuznets, 1966). Contudo, o cenário atual oferece a possibilidade de saltar etapas — o chamado *leap-frogging*, na terminologia em inglês — como uma via viável de crescimento para países de renda baixa e média.

A experiência de outras regiões do mundo demonstra que isso é possível. Um dos melhores exemplos é o investimento em telefonia móvel como substituto das linhas fixas. Países como Índia, Gana e Nigéria praticamente ignoraram a adoção da telefonia fixa, evitando assim construir uma infraestrutura extensa de redes[1]. Outros, como a China, desaceleraram a expansão das linhas fixas e concentraram-se em expandir sua rede de telecomunicações móveis. O crescimento explosivo da tecnologia móvel permitiu impulsionar outros setores, como o comércio eletrônico e os serviços financeiros digitais. Em países como Quênia, Gana e Nigéria, o acesso massivo à telefonia móvel estimulou a inovação no setor financeiro por meio da oferta de serviços de dinheiro móvel e pagamentos digitais (M-Pesa, MoMo ou eTranzact). A adoção desses serviços desencadeou um novo salto de etapas, pois essa tecnologia permitiu a inclusão financeira de famílias antes excluídas, sem a necessidade de abrir uma conta bancária tradicional. A China fornece outro exemplo de salto de etapas em seu sistema de pagamentos, praticamente ignorando o uso de cartões bancários e migrando diretamente do

1 Ver https://ourworldindata.org/grapher/mobile-landline-subscriptions.

dinheiro em espécie para as carteiras digitais (Alipay e WeChat Pay)[2]. Outro exemplo de *leap-frogging* vem da própria região. No Brasil, várias áreas rurais passaram diretamente de tecnologias mais antigas, como Ethernet, para conexões via satélite, sem a necessidade de implantar uma infraestrutura dispendiosa de fibra óptica. Esse salto tecnológico tem sido fundamental para reduzir a exclusão digital em um país com vastas áreas geográficas de difícil acesso[3].

No caso dos países de baixa renda, o *leap-frogging* oferece a oportunidade de utilizar novas tecnologias para enfrentar as lacunas de desenvolvimento existentes e impulsionar o crescimento econômico. A adoção tecnológica também pode facilitar a inclusão de populações com acesso limitado à infraestrutura e a serviços básicos. Para os países de renda média, o salto de etapas representa uma possível saída da armadilha da renda média — situação em que o desenvolvimento econômico se estagna — ao permitir que essas nações avancem rapidamente para uma economia baseada no conhecimento, construída sobre serviços digitais e produção de alto valor agregado.

> "A América Latina precisa avançar muito para melhorar a inclusão financeira. O que pode ser feito? (...) políticas de digitalização, maior oferta de microfinanciamento responsável e uma avaliação de risco mais sofisticada permitiriam que os bancos ampliassem a base de clientes a quem emprestar."
>
> **Baseado em entrevista com Carmen Reinhart**

A ALC deve realizar os investimentos necessários para fortalecer as tecnologias da Quarta Revolução Industrial. Isso permitiria à região fazer a transição da indústria tradicional para uma indústria moderna, acelerando o nível de desenvolvimento, a geração de riqueza e a transformação digital no período pós-pandemia. Em particular, um estudo recente sobre a África propõe ações fundamentais para viabilizar o salto de etapas (Blimpo et al., 2017). Primeiro, é fundamental contar com o ecossistema regulatório adequado (ver Quadro 5.1). Segundo, a inovação implementada deve ter o potencial de ser escalada. Terceiro, o setor público deve priorizar a aquisição de competências e, quarto, é necessário fomentar o investimento em P&D para adaptar a tecnologia ao contexto local.

Construir uma visão de futuro que permita à ALC evitar etapas intermediárias em seu desenvolvimento requer identificar com urgência os setores-chave nos quais o uso da tecnologia possa acelerar a transição de uma indústria tradicional para uma moderna. Além de agilizar a criação de riqueza, isso também elevaria os níveis de desenvolvimento na região. Um componente essencial dessa estratégia envolve maximizar as vantagens naturais da região: a produção de matérias-primas e a relativa abundância de mão de obra pouco qualificada. A tecnologia, nesse contexto, surge como um catalisador capaz de transformar esses recursos em fontes de riqueza sustentada.

---

2 Esse modelo pode servir como referência para países em desenvolvimento com sistemas bancários menos consolidados.

3 Ver https://www.gov.br/en/government-of-brazil/latest-news/2022/the-brazilian-govt-is-bringing-high-speed-connectivity-to-every-city-with-poor-or-unavailable-access-to-internet.

Duas ações são indispensáveis. A primeira é impulsionar um setor agrícola moderno que capitalize as vantagens comparativas derivadas do capital natural da região. O uso de tecnologias avançadas na agricultura permitirá melhorar a produtividade e a sustentabilidade, maximizando o potencial existente na região.

A segunda é a formulação de uma nova política industrial diante do desafio da digitalização e de seu impacto nos mercados de trabalho, que integre o setor de serviços não transacionáveis. Esse setor, caracterizado pela informalidade e baixa produtividade, será fundamental para absorver a mão de obra pouco qualificada que poderá ser deslocada pela automação e digitalização de alguns processos.

Essas trajetórias de crescimento são complementares à industrialização e à especialização de alguns países na exportação de serviços transacionáveis, como os financeiros ou de informação. Assim, é essencial que o setor manufatureiro da região considere a biodiversidade e os ecossistemas não apenas como ativos naturais, mas também como fontes de riqueza, especialmente no contexto da transição energética. Por outro lado, a ALC deve encontrar formas de se integrar melhor às cadeias globais de valor (CGV), seja por meio de melhorias que resultem na simplificação de trâmites e processos, seja mediante investimentos em setores estratégicos com maior potencial de inserção. Entre esses, destacam-se como alternativas os serviços transacionáveis modernos ou os insumos associados à transição energética.

Uma estratégia abrangente como a proposta pode posicionar a região como um ator-chave na economia global, aproveitando ao máximo seus recursos naturais e humanos.

**Quadro 5.1**
**Sistemas de pagamento móvel e banca digital na ALC**

As barreiras à adoção de sistemas de pagamento móvel e banca digital na ALC estão fortemente influenciadas por um ecossistema regulatório que, em muitos casos, não acompanhou com a devida agilidade a acelerada evolução tecnológica. A fragmentação das normativas em nível regional e nacional pode dificultar a implementação de soluções de pagamento inovadoras, gerando incerteza entre os fornecedores de serviços financeiros e os consumidores. Além disso, regulamentações rigorosas sobre identificação e verificação de clientes, embora necessárias para prevenir a lavagem de dinheiro e o uso fraudulento dos sistemas, podem representar obstáculos à inclusão financeira, uma vez que muitos usuários em potencial não dispõem da documentação exigida para acessar esses serviços.

A ausência de uma regulação harmonizada entre os países constitui uma restrição central à expansão dos serviços fintech e dos sistemas de pagamento digital. Cada país tem seu próprio marco regulatório, o que cria um ambiente fragmentado que dificulta a padronização dos métodos de pagamento e a interoperabilidade dos serviços. Isso obriga as empresas a se adaptarem a uma norma distinta em cada país, dificultando a expansão e a implementação de soluções inovadoras em nível regional. Em alguns casos, existem lacunas legais em torno de determinadas tecnologias. É o caso das carteiras digitais no Peru. Durante muitos anos, o marco regulatório naquele país não contemplava, de forma específica, o funcionamento e a regulamentação das carteiras digitais. Isso gerou incerteza tanto para as empresas *fintech* quanto para os usuários, que não tinham clareza sobre como atuar legalmente nesse setor. Na ausência de uma regulação adequada, muitas empresas demonstraram resistência em investir no desenvolvimento desse tipo de solução.

Outros países da região criaram ambientes regulatórios mais favoráveis à adoção dos pagamentos digitais. Por exemplo, o Brasil implementou o PIX, um sistema de pagamentos instantâneos que permite transferências rápidas e seguras via dispositivos móveis, promovido pelo Banco Central do Brasil. Esse sistema impulsionou a adoção de pagamentos digitais ao eliminar tarifas elevadas e facilitar o acesso a uma ampla gama de usuários. De forma semelhante, o México incentivou o uso da banca móvel e dos pagamentos digitais por meio de iniciativas como o CoDi (cobro digital), que permite pagamentos eletrônicos com uso de códigos QR e conta com o respaldo do governo.

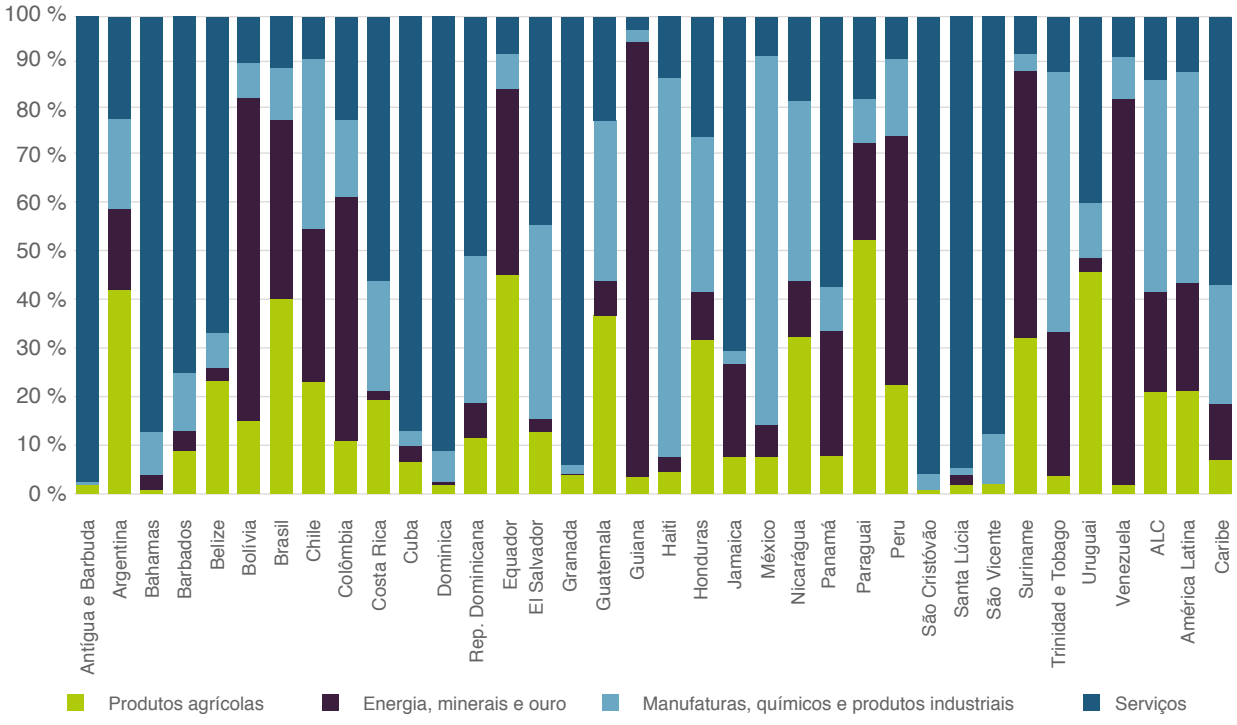
Apesar desses avanços, ainda existem desafios relevantes que precisam ser enfrentados. A ausência de infraestrutura digital adequada em áreas rurais e menos desenvolvidas, assim como os baixos níveis de alfabetização digital e financeira entre determinados segmentos da população, limitam o potencial dos sistemas de pagamento móvel e da banca digital. Além disso, tensões entre as instituições tradicionais do sistema financeiro e as *fintechs* também podem dificultar o ambiente regulatório, gerando resistência à inovação e à mudança. Dessa forma, é fundamental que os governos colaborem com o setor privado na criação de marcos regulatórios que favoreçam a inovação e a cooperação, garantindo que os benefícios dos pagamentos digitais cheguem a todos os cidadãos da ALC.

Dois exemplos de boas práticas são Brasil e Costa Rica, onde os respectivos bancos centrais assumiram um papel ativo além da administração e supervisão do sistema nacional de pagamentos, ao fornecer infraestrutura e estabelecer padrões comuns para os agentes do ecossistema (Herrera et al., 2024).

## Promover o desenvolvimento de um setor agrícola moderno

Até algumas décadas, o aumento da renda nacional baseado na exportação de matérias-primas era visto como limitado e insuficiente para permitir que a região avançasse rumo a uma trajetória de crescimento sustentado. Embora a agricultura de subsistência ainda persista, a ALC vem assumindo um papel crescente como fornecedora de alimentos para o restante do mundo. Nos últimos anos, a região se destacou por apresentar um elevado superávit comercial de alimentos, significativamente superior ao de qualquer outra região global. Isso se reflete na elevada participação das exportações agrícolas no total das exportações da ALC. Em 2023, 21% das exportações da ALC foram compostas por produtos agrícolas. No mesmo período, esse percentual foi de apenas 7% entre os países da OCDE. Já entre os países que compõem o grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a participação dos produtos agrícolas foi de apenas 6% em 2023. Vale ressaltar que esses dados refletem o comportamento da matriz de exportações da América Latina, uma vez que a matriz do Caribe se caracteriza pelo peso expressivo das exportações de serviços, impulsionado em grande parte pela predominância do turismo.

**Gráfico 5.1**
**Composição das exportações da ALC, 2023**




**Nota:** Produtos agrícolas: animais vivos; carnes e preparações de carnes; laticínios e ovos de aves; cereais e preparações à base de cereais; hortaliças e frutas; açúcar, preparações à base de açúcar e mel; café, chá, cacau, especiarias e suas manufaturas; rações para animais (exceto cereais não moídos); diversos produtos e preparações comestíveis; bebidas; tabaco e manufaturas de tabaco; couros, peles e peles em bruto; sementes e frutos oleaginosos; borracha em estado bruto (incluindo sintética e regenerada); cortiça e madeira; polpa e resíduos de papel; fibras têxteis e seus resíduos; pesca.

**Energia, minerais e ouro:** fertilizantes e minérios brutos; minérios metálicos e resíduos de metal; matérias-primas de origem animal e vegetal, n.e.p. (não especificadas em outra parte); carvão, coque e briquetes; petróleo, produtos petrolíferos e materiais relacionados; gás, natural e manufaturado; corrente elétrica; óleos e gorduras de origem animal; óleos e gorduras vegetais fixos, brutos, refinados ou fracionados; óleos e gorduras animais e vegetais processados; moeda (exceto ouro), sem curso legal; ouro não monetário (excluindo minérios e concentrados de ouro).

**Manufaturas, químicos e produtos industriais:** produtos químicos orgânicos; produtos químicos inorgânicos; materiais para tingimento, curtimento e coloração; produtos medicinais e farmacêuticos; óleos essenciais para perfumaria e preparações de limpeza; fertilizantes; plásticos em formas primárias; plásticos em formas não primárias; materiais e produtos químicos, n.e.p.; couro, artigos de couro e peles curtidas; manufaturas de borracha, n.e.p.; manufaturas de cortiça e madeira (exceto móveis); papel e manufaturas de papel; fios têxteis e produtos relacionados; manufaturas de minerais não metálicos, n.e.p.; ferro e aço; metais não ferrosos; manufaturas de metal, n.e.p.; máquinas e equipamentos para geração de energia; máquinas especializadas; máquinas para trabalhar metais; outras máquinas industriais e peças; máquinas de escritório e equipamentos automáticos de processamento de dados; aparelhos de telecomunicações e gravação de som; máquinas, aparelhos e eletrodomésticos, n.e.p.; veículos rodoviários; outros equipamentos de transporte; construções pré-fabricadas, instalações sanitárias, de aquecimento e de iluminação, n.e.p.; móveis e partes dos mesmos; artigos de viagem, bolsas, etc.; vestuário e acessórios de vestuário; calçados; instrumentos profissionais e científicos, n.e.p.; aparelhos fotográficos, bens ópticos, relógios e relógios de pulso; artigos manufaturados diversos, n.e.p.
**Fonte:** (UNCTAD, 2024).

Atualmente, a agricultura é um setor moderno que representa uma grande oportunidade para a região. Mesmo com graus variados de heterogeneidade dentro e entre os países, observa-se um setor em processo de inovação contínua, apoiado em métodos avançados de produção, como o uso de drones, imagens de satélite, agricultura de precisão e genética de ponta. O agronegócio moderno é capaz de responder rapidamente tanto às exigências variáveis impostas pelos grandes compradores – centros de processamento de alimentos e supermercados – quanto aos rigorosos requisitos dos consumidores. Com a introdução de avanços tecnológicos, são desbloqueados ganhos expressivos de produtividade, que se tornam ainda mais relevantes diante das pressões impostas pelas ações de mitigação no uso da terra na ALC. Essa inovação no setor será também essencial para a adaptação às mudanças climáticas. Tecnologias como a irrigação por gotejamento e os cultivos geneticamente modificados, resistentes ao estresse hídrico, às alterações de temperatura e às pragas, contribuem para maximizar o uso das terras cultiváveis e dos recursos hídricos (Brassiolo et al., 2023).

Fortalecer o papel da agricultura como motor do crescimento econômico requer a transformação vertical do setor, para que ele empregue mais trabalhadores em empresas mais produtivas e se integre melhor às cadeias globais de suprimentos. Esses objetivos envolvem a promoção de parcerias público-privadas e maior investimento em inovação, bem como a adoção de processos mais sofisticados e produtivos (Ghezzi et al., 2022). Além disso, esse processo de transformação da agricultura deve incorporar a noção de sustentabilidade, especialmente em um contexto no qual a maior parte das emissões da região tem origem na atividade agropecuária (Brassiolo et al., 2023).

## Promover melhorias de produtividade no setor de serviços não transacionáveis

A industrialização foi o principal motor do crescimento econômico moderno. Nos países em desenvolvimento, a manufatura oferecia a vantagem de empregar trabalhadores com baixa qualificação. Contudo, a indústria manufatureira atual tende a inovar por meio de profissionais com qualificações mais elevadas, o que reduz a demanda por trabalhadores com menor escolaridade. A automação acelerou ainda mais essa tendência. Hoje, a vantagem relativa que as economias em desenvolvimento costumavam ter em função da abundância de mão de obra não qualificada está em xeque. Essa nova realidade impõe ao setor de serviços a responsabilidade de absorver a maior parte dessa força de trabalho deslocada, em especial a menos qualificada (Rodrik e Sandhu, 2024; Nayyar et al., 2021).

Dado que os serviços se consolidam como principal fonte de novos empregos para essa mão de obra, as ações de política industrial precisam ser reorientadas para promover ganhos de produtividade amplos nesse setor da economia. Essa é a única maneira de gerar aumentos substanciais da renda agregada. Os ganhos de produtividade também são centrais para a agenda de equidade, pois o único meio sustentável de tirar pessoas da pobreza é por meio de empregos bem remunerados (Rodrik e Stiglitz, 2024). Essa realidade é particularmente relevante quando se considera que aproximadamente 80% da renda total dos domicílios da ALC provêm da renda do trabalho (Rodríguez Castelán et al., 2016).

Em alguns países como Índia e Filipinas, foram desenvolvidas indústrias de serviços transacionáveis que, geralmente, demandam alta qualificação, como os serviços de tecnologia da informação, serviços financeiros e a terceirização de processos de negócios. Embora esses setores apresentem dinâmicas significativas de ganhos de produtividade, eles não são os que absorverão a maior parcela da mão de obra disponível (Nayyar e Vargas da Cruz, 2018). Do ponto de vista do desenvolvimento, os serviços transacionáveis enfrentam a mesma limitação das indústrias manufatureiras integradas às cadeias globais de valor: seu potencial de geração de empregos em larga escala para trabalhadores pouco qualificados é limitado.

O setor informal é o maior empregador da América Latina e do Caribe. Os empregos disponíveis são gerados por micro e pequenas empresas ou por trabalhadores por conta própria. Para impulsionar um aumento generalizado da produtividade, o desafio está em promover ganhos de produtividade nos setores que oferecem serviços tipicamente não transacionáveis e que absorvem grande volume de mão de obra pouco qualificada, como o comércio varejista e os serviços de cuidado (Rodrik e Stiglitz, 2024). Esses setores, que na nossa região concentram elevada informalidade, apresentam baixos níveis de produtividade e nunca foram objeto específico das políticas de desenvolvimento produtivo. Embora seja verdade que muitos trabalhadores atuem nesses segmentos como forma de sobrevivência, uma parte desses microempreendimentos e pequenas empresas tem margem para incorporar estratégias e políticas que estimulem ganhos de produtividade do trabalho.

Rodrik e Sandhu (2024) delineiam uma nova política industrial centrada nos serviços não transacionáveis com base em quatro pilares. Primeiro, trabalhar com empresas grandes, estabelecidas e relativamente produtivas para incentivá-las a ampliar seu quadro de pessoal, seja de forma direta ou por meio de suas cadeias de suprimentos locais. Por exemplo, o governo poderia estabelecer parcerias com plataformas de serviços de entrega, que se popularizaram durante e após a pandemia e empregam, em sua maioria, jovens. O governo pode apoiar o recrutamento de entregadores por meio de feiras, ajustes regulatórios e da publicação de bases de dados com potenciais candidatos.

O segundo pilar consiste em focar nas empresas menores e buscar o fortalecimento de sua capacidade produtiva por meio do fornecimento de insumos públicos específicos. Esses insumos podem incluir capacitação em gestão, concessão de crédito ou subsídios, formação de habilidades para os trabalhadores, infraestrutura direcionada ou assistência tecnológica. Dada a heterogeneidade das empresas nesse segmento, as políticas devem adotar uma abordagem diferenciada conforme o porte dos negócios. Nesse pilar, é previsto um mecanismo de seleção das firmas com maior potencial de crescimento, reconhecendo que nem todas alcançarão níveis elevados de produtividade e sucesso. Uma área central nessa linha de ação é o acesso ao financiamento para a criação e expansão de empresas inovadoras.

O terceiro pilar propõe o uso da tecnologia para complementar as habilidades de trabalhadores com baixa qualificação. Essa estratégia busca permitir que pessoas com menor nível de escolaridade utilizem a tecnologia para ampliar o leque de tarefas que podem desempenhar, viabilizando o exercício de atividades normalmente reservadas a profissionais mais qualificados. Essa linha de ação entende a inteligência artificial e outras tecnologias como ferramentas de capacitação para trabalhadores menos qualificados. Assim, a tecnologia deixa de ser apenas uma ameaça e passa a representar uma oportunidade de inclusão produtiva. Na área da saúde, especialmente na oferta de serviços de cuidado a adultos mais velhos, as ferramentas digitais têm grande potencial para permitir que cuidadores com menos experiência prestem serviços mais avançados aos seus pacientes.

O quarto pilar defende a capacitação de trabalhadores com menor escolaridade, com foco claro na oferta de programas de apoio aos que buscam emprego, visando aumentar sua empregabilidade. Isso inclui, por sua vez, elevar a probabilidade de permanência no emprego e fomentar possíveis progressões de carreira (Carranza e McKenzie, 2024). Um bom exemplo é o programa “Jovens Construindo o Futuro”, implementado no Brasil, Colômbia e El Salvador e, mais recentemente, no México (Kleijn et al., 2017). O programa é composto por três eixos: parcerias com o setor privado; capacitação, apoio para inserção no mercado de trabalho e acompanhamento; e produção de evidências sobre os impactos para permitir sua ampliação e replicação em outros países.

O papel dos governos subnacionais é fundamental no desenho e na execução de políticas industriais voltadas ao setor de serviços. Considerando que muitas oportunidades de crescimento econômico e desenvolvimento estão profundamente ligadas às realidades locais, é essencial que as decisões sobre focalização — definição de setores e grupos-alvo das políticas — sigam uma

abordagem territorial. Especificamente, uma nova política industrial voltada para serviços como turismo, tecnologia ou serviços profissionais requer a promoção de clusters locais de inovação, o apoio às PMEs e a implementação de estratégias para atrair investimentos alinhados às demandas e especificidades das economias locais, sobretudo por parte dos governos subnacionais. Além disso, são esses governos que estão em melhor posição para coordenar parcerias entre o setor privado, a academia e a sociedade civil, promovendo o desenvolvimento do capital humano e da infraestrutura necessária.

## Conceber a biodiversidade e os ecossistemas como fonte de riqueza

A ALC é uma região excepcionalmente rica em termos de ecossistemas e biodiversidade. A região abriga 6 dos 17 países com maior biodiversidade do planeta (México, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Brasil). Além disso, concentra aproximadamente entre 60% e 70% de todas as espécies conhecidas, mesmo representando apenas cerca de 16% da superfície terrestre global. Isso inclui mais da metade das espécies de plantas, 40% das espécies de mamíferos, aves e anfíbios, e 30% das espécies de répteis (Brassiolo et al., 2023). Essa imensa riqueza oferece serviços ecossistêmicos que funcionam como fonte de proteção e adaptação às mudanças climáticas, por meio da moderação de eventos extremos e da regulação do clima local.

Os serviços ecossistêmicos também influenciam diretamente a atividade econômica dos nossos países. A rica biodiversidade impacta a produtividade agrícola, e a diversidade de espécies está associada ao desenvolvimento da indústria pesqueira, do setor de turismo e à disponibilidade de minerais (especialmente minerais críticos e terras raras). Para além dos benefícios econômicos imediatos, a biodiversidade da ALC representa também uma riqueza estratégica de longo prazo. Em vez de depender exclusivamente da extração de recursos naturais, como minerais ou petróleo, a região tem a oportunidade de transformar seus ecossistemas e espécies em ativos valiosos para setores como o farmacêutico, a agroindústria e a biotecnologia, que podem crescer exponencialmente com o apoio de políticas adequadas e a incorporação de tecnologias avançadas. O turismo também se apresenta como um setor-chave, com um enfoque sustentável de geração de riqueza a partir da diversidade (ver quadro 5.2).

> “Grande parte do esforço de crescimento da América Latina estará ligado ao setor agrícola, que também tem uma conexão muito importante com o setor de turismo. Nossa agricultura é parte da grande beleza topográfica da região. Os ativos naturais da América Latina devem ser combinados para potencializar suas capacidades no setor agrícola e agroindustrial, além de seu potencial de atração turística.”
>
> **Baseado em entrevista com Augusto de la Torre**

A indústria farmacêutica pode se beneficiar enormemente do vasto catálogo de espécies vegetais e animais existentes na ALC. As propriedades medicinais de muitas dessas espécies ainda não foram exploradas ou estão em estágio inicial de desenvolvimento comercial. Ao focar na pesquisa e no desenvolvimento sustentável de produtos derivados da biodiversidade, empresas farmacêuticas podem descobrir novos medicamentos, tratamentos e terapias. A abordagem sustentável é essencial, pois garante a disponibilidade desses recursos no longo prazo, evitando a sobreexploração e a degradação dos ecossistemas.

Na agroindústria, a biodiversidade também oferece um enorme potencial para o desenvolvimento de produtos de alto valor comercial, capazes de posicionar a ALC em mercados especializados. Um exemplo claro é o cacau, cuja diversidade genética na região permite o cultivo de variedades únicas e de alta qualidade, ideais para a produção de chocolates gourmet. Essas variedades especiais, com perfis de sabor distintos e complexidade aromática, podem ser exploradas em nichos de mercado que valorizam produtos exclusivos e artesanais, aumentando significativamente seu valor comercial. Ao desenvolver uma oferta de produtos agrícolas *premium*, a região pode gerar maiores receitas e consolidar sua reputação como referência em qualidade e sustentabilidade.

Da mesma forma, a biodiversidade vegetal e animal da região pode ser aproveitada para a inovação em alimentos e produtos agroindustriais. A crescente demanda mundial por alimentos orgânicos, saudáveis e sustentáveis ainda não está plenamente atendida. Produtores podem aproveitar variedades locais de frutas, ervas e grãos, não apenas para fortalecer a segurança alimentar, mas também para desenvolver alimentos funcionais — conhecidos como superalimentos — com benefícios nutricionais específicos, altamente valorizados nos mercados internacionais. A chave, mais uma vez, está em promover um modelo de exploração sustentável que permita conservar os recursos biológicos ao mesmo tempo em que gera renda significativa para produtores e economias locais.

A biotecnologia, por sua vez, pode aproveitar a biodiversidade para desenvolver soluções inovadoras em diversos setores, da agricultura à energia. Tecnologias como edição genética, biofabricação e biossíntese podem transformar recursos naturais em produtos sustentáveis e de alto valor agregado, como biocombustíveis, plásticos biodegradáveis e compostos químicos mais ecológicos. Além disso, o desenvolvimento de biotecnologias que favoreçam a conservação dos ecossistemas e a reabilitação de terras degradadas pode gerar uma sinergia entre a preservação da biodiversidade e o crescimento econômico sustentável.

> “Um elemento muito importante para o crescimento da produtividade, das capacidades produtivas de empresas já organizadas como tal, é a inovação. E a inovação, por um lado, no sentido de adotar melhores técnicas de produção, mas também — e principalmente — no sentido de inventar melhores produtos e serviços que sejam mais desejáveis para as pessoas e que gerem mais valor agregado para a empresa, para a economia e para as pessoas que estão ligadas a essa empresa”.
>
> **Baseado em entrevista com Marcela Eslava**

**Quadro 5.2**
**Turismo: fonte de crescimento sustentável e inclusivo**

A ALC responde à crescente demanda por turismo de natureza e de valor cultural. Em termos de contribuição para o PIB, o Caribe se destaca com 26,8%, significativamente acima da média mundial de 8,9% e dos 7,9% da América Latina. Quanto ao emprego gerado por esse setor, o Caribe também se sobressai com 17,7%, em comparação com 10,5% no mundo e 7,7% na América Latina. O turismo também se consolidou como um setor com alta participação feminina, especialmente no Caribe, onde a taxa de participação laboral das mulheres é de 62,2%. Na América Latina, essa taxa é de 54,7%, valor semelhante à média mundial de 54%. Além disso, o setor de turismo também representa uma porta de entrada para o mercado de trabalho para os jovens da região. De fato, o emprego juvenil nesse setor é tão expressivo que supera os índices do resto do mundo: 30% no Caribe, 25% na América Latina e 20% no restante do mundo. Além disso, um em cada três jovens inicia sua trajetória profissional no setor turístico.

O setor apresenta três vantagens estratégicas que estão alinhadas com os objetivos de um crescimento inclusivo e sustentável. A primeira é que os postos de trabalho gerados pelo turismo são dificilmente substituíveis por tecnologia (como hotelaria, restaurantes, guias turísticos etc.) e tendem a incorporar mão de obra com baixa qualificação (ver seção “Promover melhorias de produtividade no setor de serviços não transacionáveis” deste capítulo). A segunda é que se trata de um recurso inesgotável, desde que gerido de maneira sustentável. Por fim, as novas tendências globais e a demanda dos consumidores exigem a promoção de um novo modelo de turismo, que valorize mais a cultura e o intercâmbio com a população local, assim como a responsabilidade ambiental.

Nessa linha, a estratégia do CAF busca fomentar um modelo de turismo mais verde, inclusivo, inovador, criativo e equipado com as novas tecnologias digitais. Esse modelo exige, em primeiro lugar, investimentos em um setor ambientalmente responsável e de baixo carbono, resiliente e adaptado às mudanças climáticas. Também, a incorporação de uma agenda de mitigação que logre a regeneração de ecossistemas e fomente a conservação de áreas protegidas.

Em segundo lugar, o novo modelo deve fomentar um turismo com enfoque de gênero, tanto do lado da oferta como da demanda. Também se devem ter mais em conta as necessidades de pessoas com deficiência e incluir um novo modelo de negócio que se apoie nas vantagens do turismo comunitário.

Os destinos e modalidades de turismo que se oferecem devem, em terceiro lugar, incorporar novos produtos. A inovação do setor recai sobre a habilidade da região para incorporar o uso da tecnologia e da digitalização, sobretudo para facilitar o acesso de mais consumidores.

Em quarto lugar, fomentar produtos turísticos criativos resulta chave para liderar a aposta pelo turismo cultural. Nos últimos anos, alguns grupos de consumidores revelaram suas preferências por gastronomia e enologia e, no caso das cidades, a demanda por museus, teatros e centros culturais reforçou a necessidade de fazer os investimentos necessários nessas atrações. Assim também, uma maior valorização da cultura indígena e afro-latina pode abrir ainda maiores mercados baseados na herança histórica da região.

Finalmente, um setor turístico mais equipado resulta chave para implementar várias das linhas de ação delineadas anteriormente. Esse equipamento não se limita a investimentos em infraestrutura, sobretudo resiliente e sustentável, mas passa também por uma maior conectividade e segurança nos destinos.

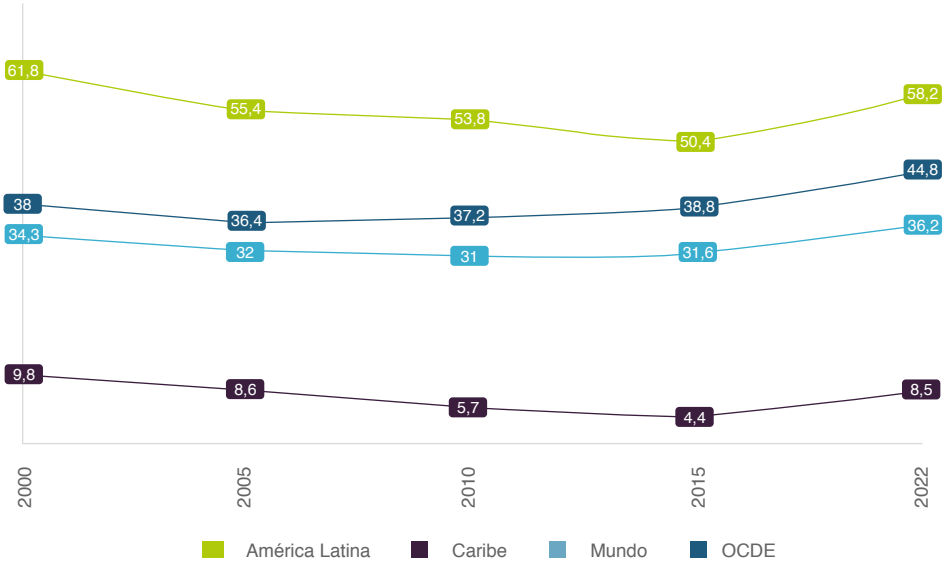
> "(...) Voltando ao turismo, temos que melhorar o transporte no Caribe. Não dispomos de um bom sistema de transporte interregional. (...) O problema com os viagens interregionais é que não há voos suficientes disponíveis e são muito caros (...) Tampouco temos um serviço regional de balsas (...) Precisamos desenvolver a capacidade do Caribe em transporte, tanto aéreo como marítimo (...) Podemos melhorar muito nosso produto turístico".
>
> **Baseado em entrevista com Colm Imbert**

> "O Caribe está lutando, como outras partes do mundo, com problemas relacionados com a proliferação do crime. (...) Há uma relação direta entre o crime e o rendimento econômico (...) As pessoas não se vão sentir seguras para vir visitar e gastar seu dinheiro. E assim, a economia se paralisa".
>
> **Baseado em entrevista com Karen-Mae Hill.**

No contexto da transição energética, a ALC possui importantes vantagens geográficas para o desenvolvimento das energias limpas (ver gráfico 5.2). Em particular, a geografia da região brinda importantes vantagens comparativas para a geração de eletricidade a partir de fontes solares e eólicas (Allub et al., 2024). Assim, por exemplo, na zona da Puna (que abrange territórios da Argentina, Bolívia, Chile e Peru) encontra-se a área com o maior potencial prático de energia fotovoltaica do mundo. Usar fontes de energia não convencionais em pequena escala pode ser uma forma custo-efetiva de alcançar regiões isoladas na extensa geografia de nossa região. Dessa forma, é de esperar que a participação das energias renováveis na matriz elétrica da região aumente nos próximos anos. Conforme abordado no Capítulo 4, as energias solar e eólica terão papéis ainda mais relevantes em meio a um processo acelerado de eletrificação de toda a matriz energética (ver Gráfico 5.3).

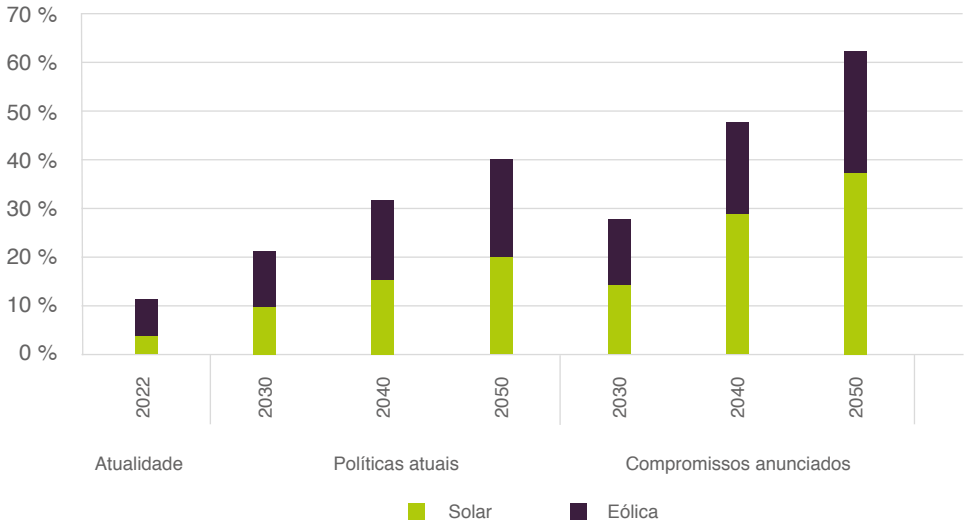
> "Para que o mundo se descarbonize, será necessário eletrificar tudo o que for possível — e gerar essa eletricidade de forma limpa, como no caso do transporte com veículos elétricos. Há muitas áreas da produção envolvidas na criação dos elementos que possibilitariam a descarbonização global. Muitas dessas áreas dependem de minerais críticos. A América Latina é potencialmente rica nesses minerais. A Bolívia possui as maiores reservas de lítio do mundo; o Chile e a Argentina também detêm reservas gigantescas, e as reservas de cobre da região são expressivas. Existe todo um papel que a região pode desempenhar para viabilizar a descarbonização do planeta."
>
> **Baseado em entrevista com Ricardo Hausmann**

**Gráfico 5.2**
**Geração de energia elétrica limpa por região**




**Nota:** Energia limpa inclui: solar, eólica, hidráulica, nuclear e outras fontes renováveis. A geração restante é composta por petróleo, carvão, gás e biomassa.
**Fonte:** Elaboração própria com base em dados processados por Our World in Data (2023).

**Gráfico 5.3**
**Participação da energia solar e eólica na matriz elétrica total, cenário atual e compromissos anunciados para a América Latina e o Caribe**




**Nota:** "Políticas atuais" refere-se ao cenário em que as políticas futuras dos governos são aquelas atualmente implementadas ou em desenvolvimento. O cenário de "Compromissos anunciados" considera que todos os objetivos declarados pelos governos serão plenamente cumpridos nos prazos estipulados.
**Fonte:** Elaboração própria com base em dados processados da AIE (2023) e Our World in Data (2023).

A imposição de tarifas e restrições comerciais com base no conteúdo de carbono de bens e serviços tornará o acesso à energia limpa uma vantagem competitiva fundamental. Essas potenciais barreiras comerciais poderão incentivar a localização de empresas em países que ofereçam energia limpa, estável e de baixo custo (*powershoring*). Como a descarbonização também impulsionará a formação de cadeias de valor para atender à demanda por energia limpa, a região deve explorar suas vantagens comparativas na produção de energia renovável e no acesso a minerais como lítio e cobre, a fim de ampliar sua presença nas CGV. Por exemplo, segundo dados do *Our World in Data* (2023), em 2022, 58% da eletricidade na região era gerada a partir de fontes limpas, em comparação com 36% na média global.

A disponibilidade de energia renovável e barata é uma condição necessária, mas não suficiente, para atrair empresas à região. Também são necessários ambientes de negócios confiáveis e atrativos, que favoreçam a consolidação de investimentos produtivos (Allub et al., 2024). A boa notícia é que já existem alguns avanços. Um exemplo é o México, que, além disso, conta com a vantagem da proximidade com os Estados Unidos (*nearshoring*), no caso dos setores automotivo e eletrônico. Da mesma forma, o Chile tornou-se um destino para empresas de setores como mineração de cobre e tecnologias verdes, e o Brasil, para empresas tecnológicas e agrícolas.

## Ampliar o potencial de posicionamento nas cadeias globais de valor (CGV)

Atualmente, a política comercial é influenciada por fatores geopolíticos (por exemplo, a imposição de tarifas sobre produtos chineses pelos Estados Unidos, o fechamento de fronteiras devido a conflitos armados ou o uso de esquemas de sanções) que acabam condicionando o comércio global e a conformação das CGV. A rivalidade entre China e Estados Unidos não dá sinais de arrefecimento no curto prazo. Adicionalmente, o surgimento e a persistência de outros conflitos armados na Europa e no Oriente Médio têm impulsionado a localização de empresas em países percebidos como aliados e/ou menos propensos a se envolver em confrontos. Por ser uma região de baixo risco bélico, a ALC pode se posicionar como fornecedora confiável de insumos.

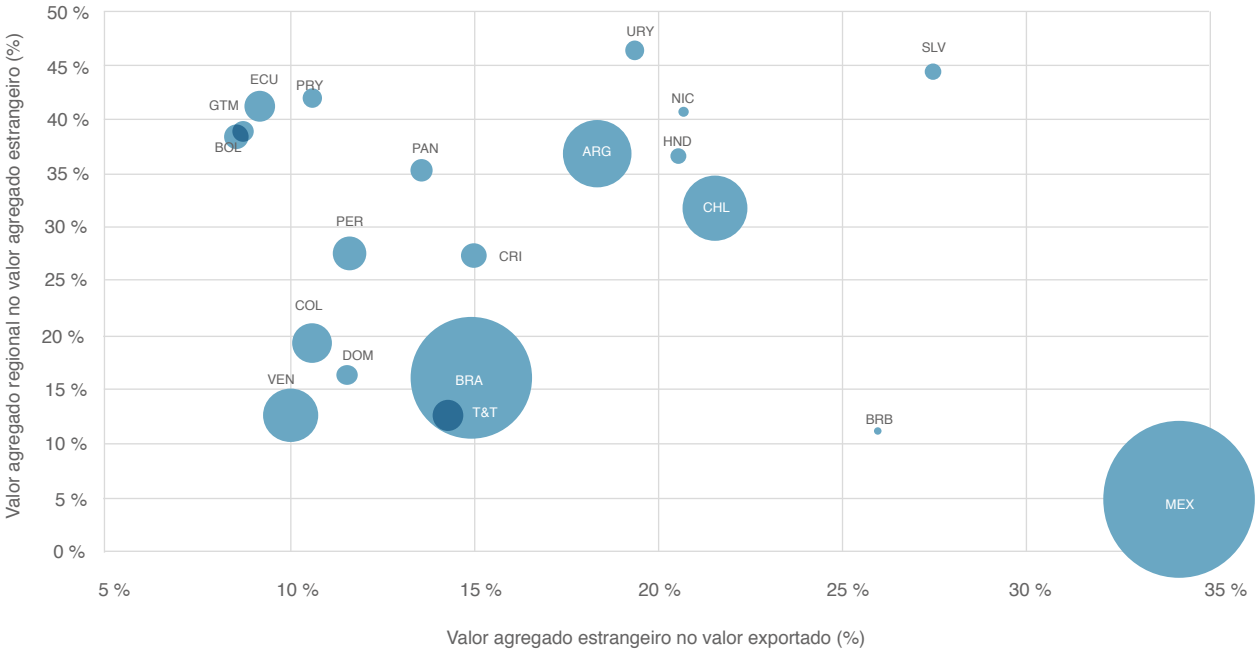
Nos últimos anos, Estados Unidos, China e Europa implementaram diversas proibições, restrições e exigências de licenciamento para exportações e importações, em uma conjuntura histórica na qual muitas dessas medidas têm origem em estratégias de posicionamento geopolítico. Embora alguns países da ALC com contextos internos complexos tenham sido impactados[4] , de forma geral, a região tem estado entre as menos expostas à imposição dessas medidas (Estevadeordal et al., 2024).

4 Países como Venezuela, Belize, Suriname, Bolívia, Honduras e Nicarágua têm espaço para fortalecer e aprimorar os termos de suas alianças diplomáticas com os principais centros de produção e consumo.

Historicamente, nossa abertura comercial tem sido extremamente limitada em comparação com outras regiões. Esses níveis de abertura são particularmente baixos entre os países da América do Sul (Drakopoulos, 2024). Atualmente, a região apresenta avanços limitados em sua inserção nas cadeias globais de valor. O Gráfico 5.4 mostra que, exceto pelo México, o valor agregado estrangeiro sobre o total de valor agregado exportado pelas economias da ALC é muito baixo. Embora alguns países apresentem participação relevante de insumos (por exemplo, Uruguai, El Salvador e Paraguai), seu nível de integração externa ainda é bastante reduzido. Em comparação com a Ásia ou a Europa, a ALC apresenta menores níveis de participação em conexões backward ou forward — ou seja, entre o setor produtivo e seus fornecedores, e entre o setor produtivo e seus consumidores — e, além disso, revela maior fragilidade no desenvolvimento de cadeias globais dentro da própria região (Estevadeordal et al., 2024).

> "O outro elemento muito importante do comércio internacional, relacionado aos insumos, é o aprofundamento crescente das cadeias globais de valor. O fato de eu poder produzir aqui um insumo que outra pessoa irá utilizar, ou uma parte de um bem que será montado ou complementado em outro lugar, até ser finalmente finalizado em uma terceira geografia do mundo, representa um canal potencial de crescimento — que tem se expandido exponencialmente no mundo — e no qual a América Latina ainda tem muito espaço para se inserir e aproveitar melhor esses ganhos."
>
> **Baseado em entrevista com Marcela Eslava**

**Gráfico 5.4**
**Participação da ALC nas cadeias globais de valor**

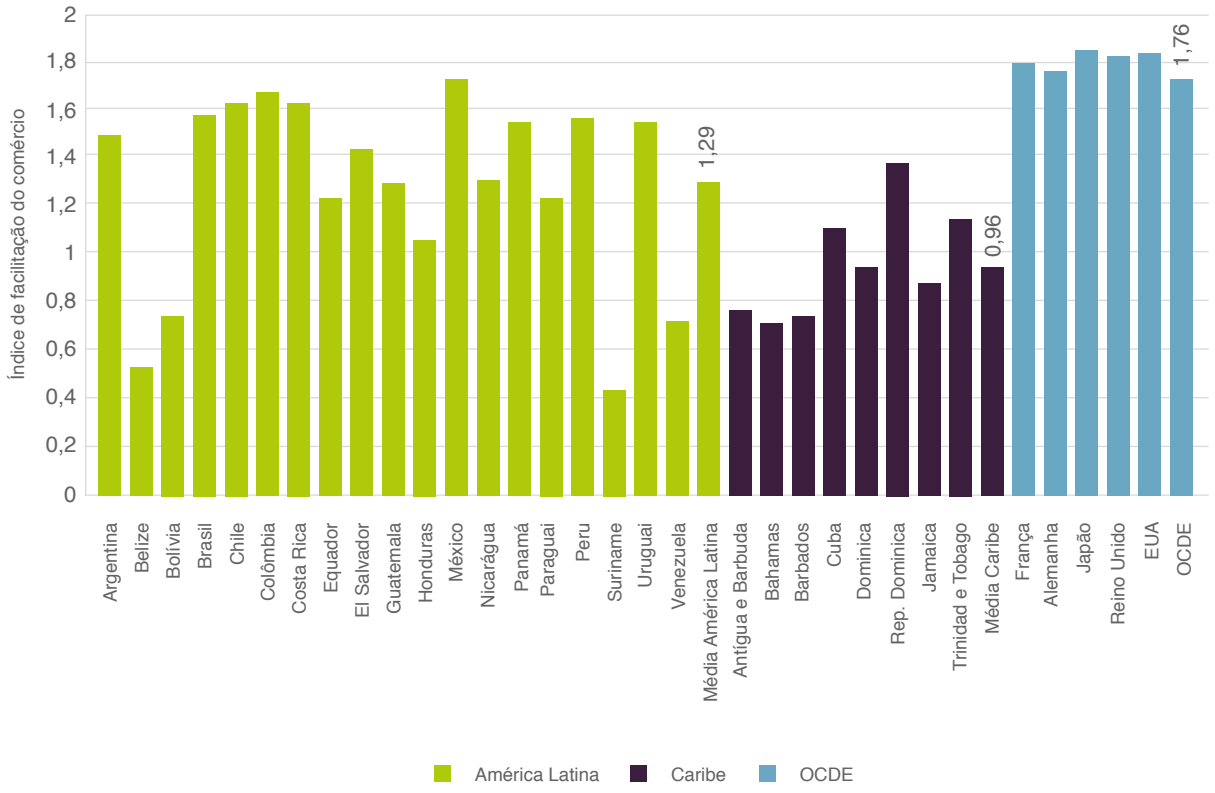



**Nota:** O gráfico apresenta a relação entre a porcentagem do valor agregado regional sobre o valor agregado estrangeiro (eixo Y), em comparação com a porcentagem do valor agregado estrangeiro sobre o valor agregado exportado total (eixo X) por país. As exportações dos países são compostas por valor agregado doméstico e valor agregado estrangeiro, sendo que o valor agregado estrangeiro pode ser regional (originado em países da mesma região) ou extrarregional (originado em países de fora da região). O tamanho das bolhas reflete o valor agregado total (doméstico e estrangeiro) exportado por cada país. O valor agregado regional inclui aquele proveniente dos países representados no gráfico.
**Fonte:** UNCTAD (2020).

Para que a ALC aproveite as atuais mudanças geopolíticas, os governos da região precisam investir em melhorias substanciais nos seus níveis de facilitação do comércio, que seguem muito abaixo dos observados em regiões mais avançadas (ver Gráfico 5.5). Os índices de facilitação do comércio na ALC costumam apresentar desempenho desigual, com alguns países avançando na simplificação de procedimentos aduaneiros e na digitalização, enquanto outros enfrentam desafios significativos em infraestrutura e regulação. Essa variabilidade implica que, enquanto algumas economias estão melhorando sua competitividade global e atraindo mais investimentos, outras correm o risco de ficar para trás, limitando sua capacidade de se integrar plenamente às cadeias de valor internacionais e usufruir dos benefícios do comércio global.

Ao impor requisitos mais rigorosos em termos de sustentabilidade, qualidade e rastreabilidade, os mercados globais estão orientando as empresas da ALC a se adaptarem, incorporando práticas que aumentem a competitividade de seus bens e serviços. Para isso, é fundamental que tanto o setor público quanto o privado invistam em infraestrutura técnica, desenvolvimento de capacidades e melhorias na governança que facilitem a adoção desses padrões. Além de abrir novas oportunidades de mercado, as certificações vinculadas a práticas ambientais, sociais e de governança (ESG) permitem que produtos latino-americanos, como os agroindustriais, se destaquem em segmentos premium, contribuindo para uma maior diversificação e sofisticação produtiva.

**Gráfico 5.5**
**Índices de facilitação do comércio OCDE 2022**




**Nota:** Relata-se a média de 11 dimensões de facilitação do comércio. Automatização; procedimentos; cooperação com a agência de fronteira interna; cooperação com a agência de fronteira externa; governança e imparcialidade; disponibilidade de informações; participação da comunidade do comércio; resoluções antecipadas; procedimentos de apelação; comissões e gastos; documentos.
**Fonte:** Elaboração própria com base em OCDE (2022).

Também é fundamental contar com marcos jurídicos transparentes e estáveis para atrair o investimento estrangeiro direto. Além disso, é importante aprimorar os marcos jurídicos específicos que favoreçam o combate à corrupção e à lavagem de ativos, contribuindo para mitigar os riscos associados à interação com parceiros, fornecedores ou jurisdições sancionadas. Alinhar as políticas domésticas aos padrões ambientais e tecnológicos de parceiros comerciais estratégicos, como Europa e Estados Unidos, pode posicionar os países da região como parceiros atrativos diante das novas diretrizes da política industrial nas economias avançadas. De modo geral, serão essenciais os esforços diplomáticos para promover a ALC como uma região atraente para o capital internacional.

Nesse contexto, a transição energética representa novas oportunidades de inserção da região nas CGV. Por um lado, as tecnologias que surgirão ou se consolidarão — e que serão indispensáveis para essa transformação — demandarão minerais críticos encontrados em abundância na região (ver Gráfico 5.6). Painéis solares fotovoltaicos, redes de eletricidade e energia eólica, por exemplo, exigirão grandes quantidades de cobre. No caso de veículos elétricos e baterias, haverá uma elevada demanda não apenas por cobre, mas também por cobalto, níquel, terras raras e lítio (Allub et al., 2024). Por outro lado, países como Argentina, Venezuela e Brasil possuem amplas reservas de gás natural. A construção de usinas de liquefação poderia viabilizar a inserção diferenciada desses países como exportadores de energia. Além disso, a região tem a oportunidade de se consolidar, a médio prazo, como produtora e, eventualmente, exportadora de hidrogênio de baixas emissões.

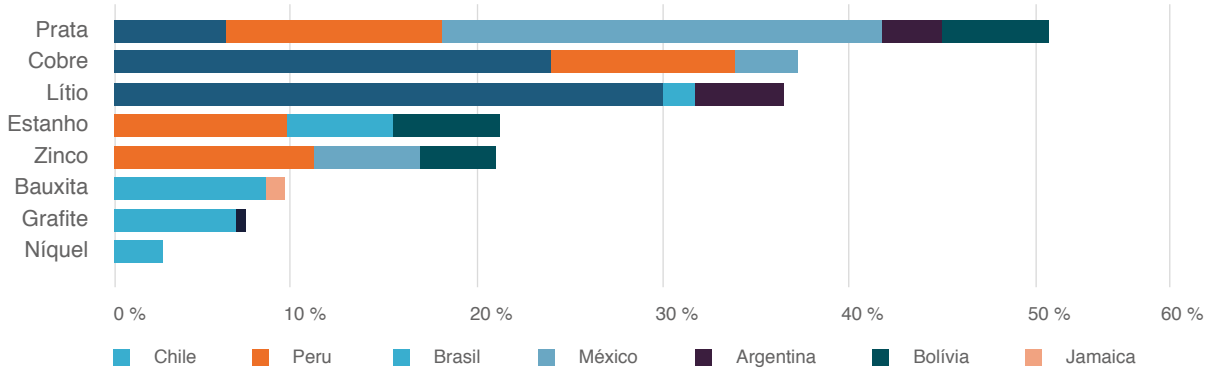
Também apresenta grande potencial para se posicionar nas cadeias globais de valor por meio da expansão de serviços transacionáveis, como os financeiros, de tecnologia da informação e de consultoria empresarial. Tais serviços, que podem ser exportados sem a necessidade de presença física do fornecedor, representam uma oportunidade para que a região diversifique sua base exportadora e reduza sua dependência de matérias-primas. Países como Costa Rica e Uruguai demonstraram que, com políticas adequadas, é possível criar ecossistemas competitivos capazes de atrair investimentos estrangeiros em setores de alto valor agregado, especialmente em tecnologia e serviços compartilhados.

A força de trabalho qualificada em expansão, especialmente em áreas como tecnologia e inovação digital, constitui outra vantagem da ALC na oferta de serviços transacionáveis em segmentos de alto valor. Em muitos países, o crescente acesso à educação superior e a proliferação de centros tecnológicos contribuíram para formar uma base de profissionais jovens e talentosos. Empresas multinacionais têm voltado sua atenção para cidades como Bogotá, Buenos Aires e Monterrey, considerando-as hubs tecnológicos emergentes para o desenvolvimento e a exportação de serviços como software, design e análise de dados. Isso permite à ALC capturar uma parcela maior do valor agregado gerado por esses setores dinâmicos.

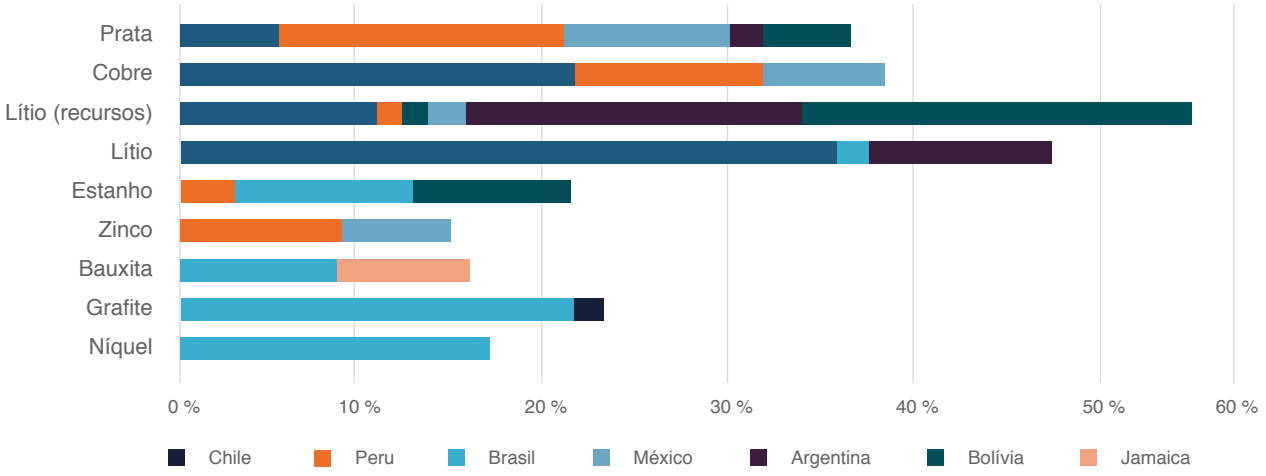
Outros campos, como o desenvolvimento de fintechs (ver Capítulo 2 e Quadro 5.3), a terceirização de processos empresariais (BPO), a inteligência artificial e a análise de *big data,* também oferecem à região oportunidades de especialização. Para se posicionar como fornecedora competitiva de serviços altamente qualificados em escala global, a ALC precisa integrar novas tecnologias e modernizar seus marcos regulatórios. Isso permitirá atrair investimentos, gerar empregos de qualidade e, ao mesmo tempo, melhorar sua inserção nas cadeias globais de valor.

**Gráfico 5.6**
**Participação global da ALC na produção e nas reservas de minerais críticos (2022)**

**A. Produção de minerais críticos**




**B. Reservas de minerais críticos**




**Nota:** Um recurso mineral é uma concentração de minerais identificada e mensurada com razoável certeza, mas cuja extração ainda não se demonstrou economicamente viável. Uma reserva mineral é uma porção de um recurso mineral cuja extração se comprovou econômica e legalmente viável nas condições socioeconômicas e operacionais atuais.
**Fonte:** Elaboração própria com base em U.S. Geological Survey (2023).

**Quadro 5.3**
**As empresas *fintech* na ALC**

O ecossistema *fintech* da ALC está crescendo rapidamente. Atualmente, há empresas que conseguiram transformar os serviços financeiros na região e se projetar internacionalmente. Um exemplo notável e amplamente conhecido é o Mercado Libre, atualmente uma das maiores companhias de comércio eletrônico da região, que desenvolveu o Mercado Pago, sua própria plataforma de pagamentos digitais. O Mercado Pago tem sido essencial para a inclusão financeira de milhões de pessoas e possui enorme potencial para integrar-se às cadeias globais de valor ao facilitar pagamentos transfronteiriços e oferecer soluções financeiras tanto para consumidores quanto para micro, pequenas e médias empresas.

Outro exemplo é o Nubank, uma das maiores fintechs do mundo, originada no Brasil e que expandiu sua atuação para mercados como México e Colômbia. O Nubank conseguiu democratizar o acesso ao crédito e aos serviços bancários, desafiando a banca tradicional com sua abordagem digital. Essa empresa demonstrou que as *fintechs* podem escalar rapidamente e competir em mercados internacionais, ao mesmo tempo em que aproveitam características comuns das economias emergentes, nas quais a digitalização financeira e a inclusão são necessidades urgentes.

A Clip, no México, especializada em soluções de pagamento móvel e terminais de ponto de venda, e a Ualá, na Argentina, uma plataforma que oferece cartões pré-pagos e serviços financeiros por meio de um aplicativo, são outros exemplos de *fintechs* da ALC em plena expansão e que vêm atraindo investimento internacional. A Clip tem sido fundamental na digitalização dos pagamentos de pequenos comércios no México, e sua tecnologia possui alto potencial de exportação para outros mercados emergentes. A Ualá, com presença no México e na Argentina, seguiu um caminho semelhante, expandindo-se e promovendo a inclusão financeira por meio da tecnologia.

Por sua natureza, essas empresas são inovadoras em suas soluções e têm potencial para se integrar às cadeias globais de valor ao facilitar transações rápidas e seguras, aproveitando tecnologias como *blockchain* e inteligência artificial para otimizar processos financeiros. Essas capacidades as tornam atrativas para colaborar com grandes atores internacionais em setores como comércio, logística e banca global, além de permitirem adaptação a diferentes marcos regulatórios e expansão para além da região.

# Aproveitar novas (e antigas) oportunidades: a agenda pendente e o papel da institucionalidade

Neste ponto, torna-se evidente a necessidade de uma estratégia de crescimento baseada no potencial das inovações tecnológicas, como a inteligência artificial, a digitalização e as energias renováveis. No entanto, sem bases econômicas sólidas que sustentem o crescimento de forma contínua, o salto em direção ao desenvolvimento pode se tornar insustentável. Nesse contexto, torna-se imperativo adotar políticas que promovam o investimento, estimulem ganhos de produtividade, fortaleçam as capacidades produtivas locais e aprimorem a infraestrutura física e digital. Assim, estarão estabelecidas as bases para um futuro mais competitivo (ver Capítulo 2).

O fundamental é pensar em modelos de geração de riqueza que sejam inclusivos. Isso se alcança com o fortalecimento de políticas que assegurem que todos os setores da sociedade se beneficiem desses avanços. A região ainda tem uma dívida a saldar com a redução da desigualdade e a inclusão de populações tradicionalmente marginalizadas, como comunidades rurais, mulheres, pessoas idosas, jovens, povos indígenas e comunidades afrodescendentes. Para fechar as lacunas existentes, é crucial investir em capital humano, especialmente em educação e capacitação das populações mais vulneráveis.

A região deve priorizar políticas que promovam o acesso a uma educação de qualidade e ao desenvolvimento de habilidades tecnológicas (ver Quadro 3.2), fortalecendo a capacidade da força de trabalho para se adaptar às exigências de uma economia global digitalizada e de uma nova política industrial com foco em serviços não transacionáveis.

> "Por exemplo, um país como a Colômbia: a que queremos nos dedicar? Queremos ser o país talvez das energias verdes, do *nearshoring*, queremos ser o país em que a biodiversidade possa ser monetizada. Então, quando um país compreende seu projeto produtivo, pode alinhar todas as suas políticas para que isso funcione bem. Esse é um primeiro ponto, e isso não ocorre na maioria dos países latino-americanos, com poucas exceções. Quando se entende o projeto desejado, então se desenham ou implementam políticas nos setores compatíveis com esse projeto — o que inclui o setor de capital humano."
>
> **Baseado em entrevista com Raquel Bernal**

Por outro lado, a sustentabilidade deve ser um pilar central na estratégia de crescimento econômico da ALC. O avanço tecnológico e econômico não será viável a longo prazo se não for acompanhado de uma gestão responsável dos recursos naturais e de uma transição para modelos mais verdes e sustentáveis. Felizmente, nossa biodiversidade, a abundância de ecossistemas e as condições atmosféricas privilegiadas de alguns países podem se tornar uma fonte de riqueza que vai além da mera disponibilidade de matérias-primas. O potencial de produção de energia

limpa é um exemplo claro de como a transição energética pode gerar um saldo positivo para a região. No entanto, aproveitar essa oportunidade exige políticas que incentivem a inovação em energias limpas, a redução de emissões e o uso eficiente dos recursos (ver Capítulo 4).

Avançar no triplo desafio de crescimento, inclusão e sustentabilidade na ALC não depende apenas da implementação de reformas nas políticas públicas, mas também do fortalecimento do ecossistema institucional que rege nossas sociedades. Os governos centrais e subnacionais desempenham um papel essencial na construção de um ambiente que viabilize essas transformações. A coordenação entre os diferentes níveis de governo é fundamental para garantir a coerência das políticas e sua implementação eficaz. Sem um alinhamento claro de prioridades, os esforços para promover o desenvolvimento econômico sustentável podem se fragmentar, especialmente em países com grandes disparidades territoriais e capacidades administrativas desiguais. O desafio consiste em garantir que tanto os governos nacionais quanto os locais atuem de forma sinérgica, otimizando os recursos e promovendo marcos regulatórios estáveis e previsíveis.

As instituições também desempenham um papel central nesse ecossistema. Nações com instituições inclusivas tendem a apresentar maior desenvolvimento econômico no longo prazo, enquanto aquelas com instituições extrativistas — ou seja, que beneficiam apenas uma elite — enfrentam estagnação econômica (Acemoglu et al., 2001). Um marco institucional sólido e transparente é fundamental para gerar confiança entre os atores econômicos e sociais, promovendo um ambiente propício ao investimento, à inovação e à coesão social. Não se pode negar que muitas das instituições da ALC enfrentam problemas de legitimidade e efetividade, agravados pela corrupção e pela falta de mecanismos adequados de prestação de contas. Para abordar os desafios da inclusão, é necessário que essas instituições se tornem mais representativas, transparentes e eficazes na prestação de serviços públicos. Modernizar essas estruturas é, portanto, fundamental para que as reformas de políticas públicas se concretizem e tenham um impacto duradouro e transformador.

## Institucionalidade e capacidades do Estado

O êxito das políticas públicas depende da capacidade dos governos de formular, implementar e avaliar a normatização de forma eficaz. Um Estado com instituições sólidas, servidores capacitados e processos administrativos eficientes pode garantir que as políticas públicas sejam executadas de maneira coerente e sustentada ao longo do tempo. No cenário oposto, mesmo as políticas mais bem desenhadas estão fadadas ao fracasso, seja por falta de coordenação na execução, ineficiência na alocação de recursos ou dificuldade de adaptação a contextos em transformação. O fortalecimento das capacidades estatais é, portanto, um pré-requisito para que as políticas públicas atinjam seus objetivos e gerem um impacto positivo na sociedade.

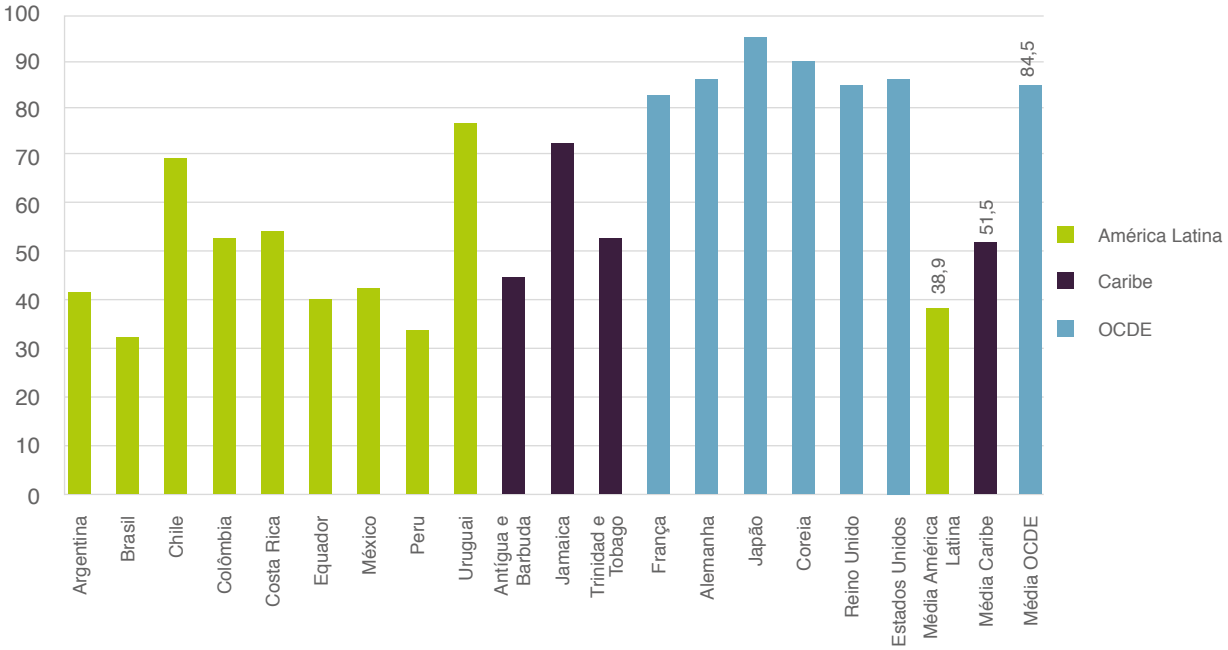
De modo geral, as capacidades estatais podem ser definidas como a habilidade do Estado de implementar políticas. O que varia, segundo a literatura, é a forma como essas capacidades são mensuradas. Elissa e Fotini (2018), por exemplo, propõem que as capacidades estatais podem ser avaliadas com base em três funções do Estado: extração, coordenação e cumprimento (*compliance*, no termo original). Lindvall e Teorell (2016), por sua vez, sugerem que as capacidades estatais podem

ser entendidas como o poder do Estado de alcançar os objetivos que estabelece para si, considerando como utiliza e investe seus recursos, bem como sua habilidade de exercer esse poder em todo o território sob seu controle. Sanguinetti e coautores, no RED 2015 (Sanguinetti et al., 2015), categorizam as capacidades do Estado em quatro grandes grupos. O primeiro refere-se às capacidades burocráticas e administrativas necessárias para o desenho e a implementação de políticas. O segundo diz respeito às capacidades legais, que abrangem aspectos como a capacidade de garantir o cumprimento de contratos, os direitos de propriedade e a existência de um sistema judicial que resolva disputas. O terceiro grupo são as capacidades de infraestrutura, ou seja, a capacidade do Estado de exercer controle efetivo e presença em seu território, assegurando o cumprimento da lei e a provisão equitativa de serviços públicos. Por fim, há a capacidade fiscal, definida como a habilidade do Estado de arrecadar tributos.

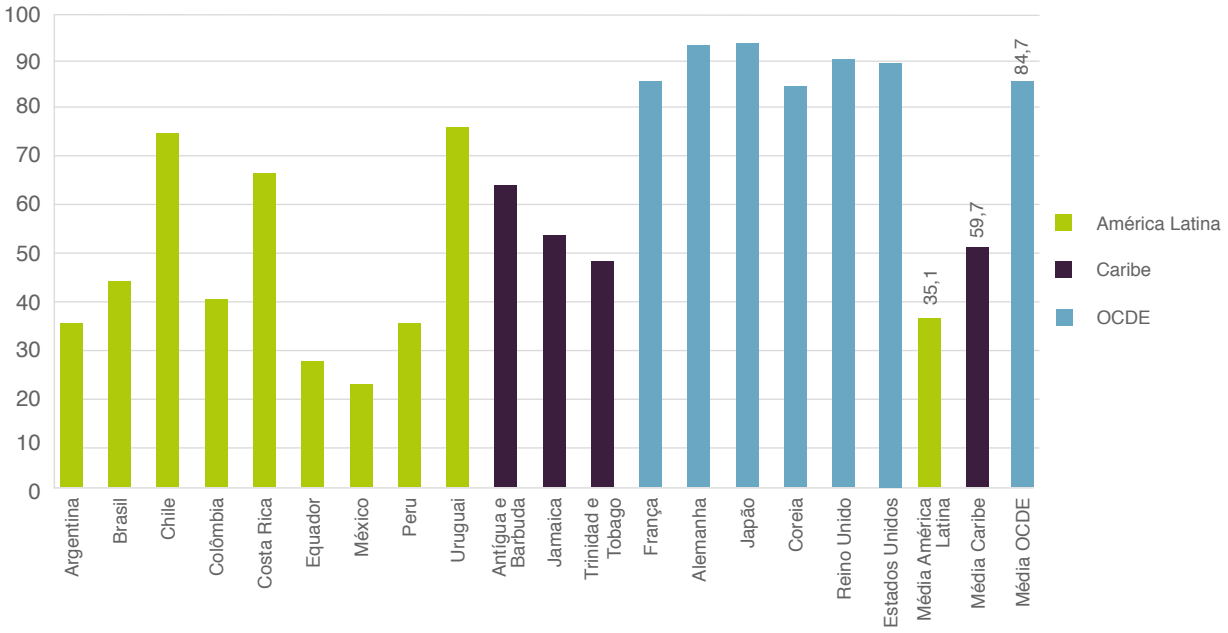
Os Indicadores Mundiais de Governança do Banco Mundial são uma fonte de dados que abordam e quantificam três das quatro dimensões propostas por Sanguinetti e outros (Sanguinetti et al., 2015): capacidade burocrática e administrativa, capacidades legais e capacidades de infraestrutura. O Gráfico 5.7 evidencia que a ALC ainda tem um longo caminho a percorrer nessas três dimensões. As lacunas tornam-se visíveis ao se comparar o desempenho dos países da OCDE com a média dos países latino-americanos. No caso dos países do Caribe, também são observadas diferenças em relação aos países desenvolvidos, embora essas sejam menos acentuadas. As médias regionais, contudo, ocultam grandes heterogeneidades entre os países. Na América Latina, observa-se que o Uruguai, seguido por Chile e Costa Rica, ainda que em menor grau, apresenta bom desempenho nos indicadores analisados, atingindo em alguns casos níveis mais próximos aos dos países da OCDE.

**Gráfico 5.7**
**Capacidades estatais por país e por região (países selecionados)**

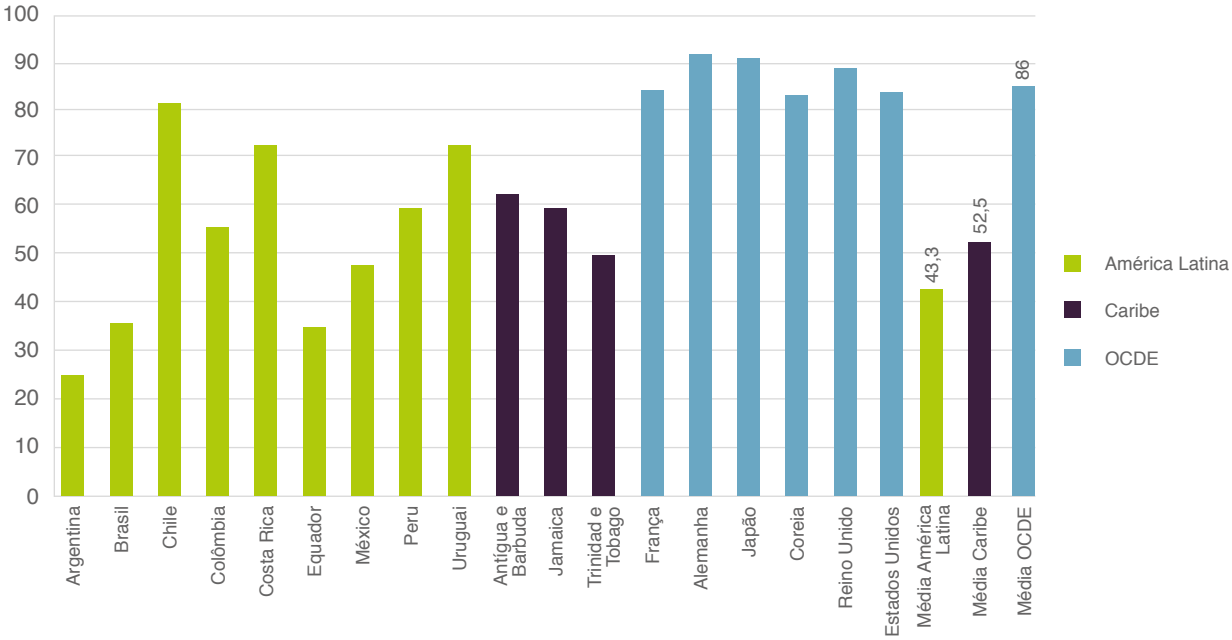
**A. Capacidade burocrática e administrativa**



**B. Capacidades legais**




**C. Capacidades de infraestrutura**

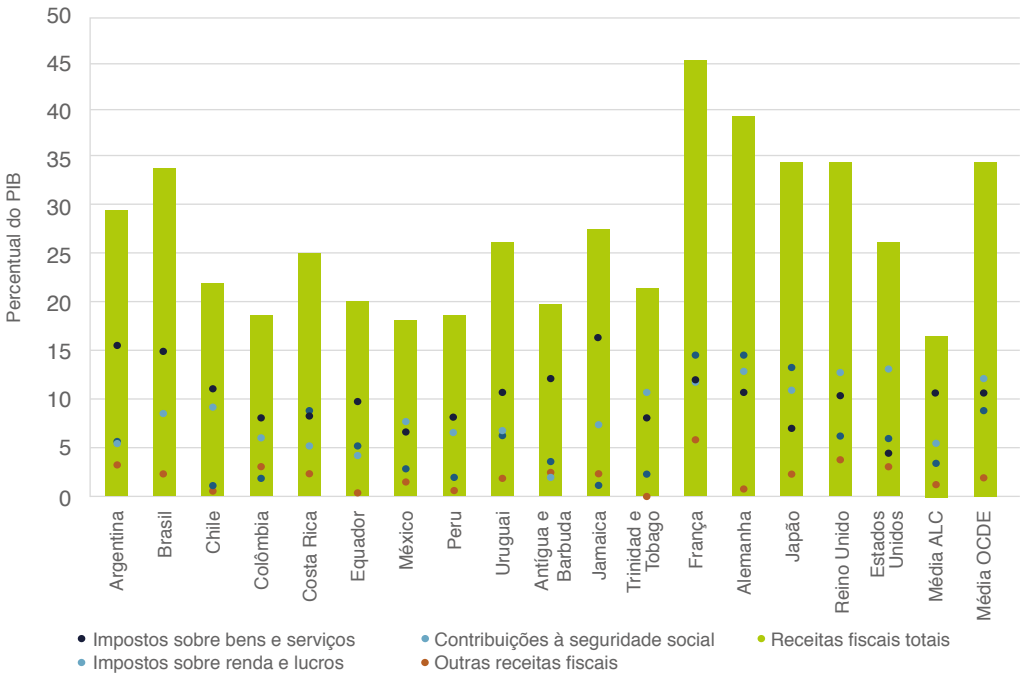



**Nota:** As capacidades burocráticas e administrativas são medidas pelo indicador de efetividade governamental, que capta as percepções sobre a qualidade dos serviços públicos, a qualidade do serviço civil e o grau de sua independência frente a pressões políticas, a qualidade na formulação e implementação de políticas, e a credibilidade do compromisso do governo com essas políticas. As capacidades legais são medidas pelo indicador de estado de direito (*rule of law*), que expressa as percepções sobre o grau em que as pessoas respeitam as normas da sociedade e, em especial, sobre a qualidade da aplicação de contratos, dos direitos de propriedade, da atuação da polícia e dos tribunais, bem como sobre a probabilidade de ocorrência de crimes e violência. As capacidades de infraestrutura são medidas pelo indicador de qualidade regulatória, que expressa as percepções sobre a capacidade do governo de formular e implementar políticas e regulações sólidas que possibilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado.
**Fonte:** (Banco Mundial, 2022).

> "Acredito que os formuladores de políticas na região realmente precisam lidar com a ampliação da base de arrecadação. De modo geral – apesar das taxas tributárias mais elevadas em muitos mercados emergentes –, a arrecadação de impostos não é das melhores. Portanto, quando falo em ampliar a base tributária, também me refiro à necessidade de maiores esforços. Mencionei antes a digitalização como uma ferramenta para melhorar a arrecadação. São necessários esforços concretos nessa direção."
>
> **Baseado em entrevista com Carmen Reinhart**

As capacidades fiscais dos países da região, como era de se esperar, também são limitadas. O Gráfico 5.8 mostra que a arrecadação média na ALC gira em torno de 22% do PIB, contra 34,2% nos países da OCDE. Também evidencia grandes heterogeneidades na arrecadação entre os países da região. Argentina e Brasil são os países com maior arrecadação, com valores próximos a um terço do PIB, enquanto México e Peru arrecadam entre 17% e 18% do PIB. A estrutura tributária da ALC é relativamente homogênea, com maior predominância de impostos sobre bens e serviços. Nos países da OCDE, a participação dos impostos sobre valor agregado é semelhante à dos impostos sobre renda e lucros, além das contribuições para a seguridade social. Essa diferença entre regiões reflete a estrutura econômica e produtiva da ALC, o que exige ampliar a base tributária e combater a evasão fiscal — temas centrais em um contexto de elevada informalidade.

**Gráfico 5.8**
**Receita fiscal total como porcentagem do PIB (2021)**




**Fonte:** Elaboração própria com base em OCDE (2021).

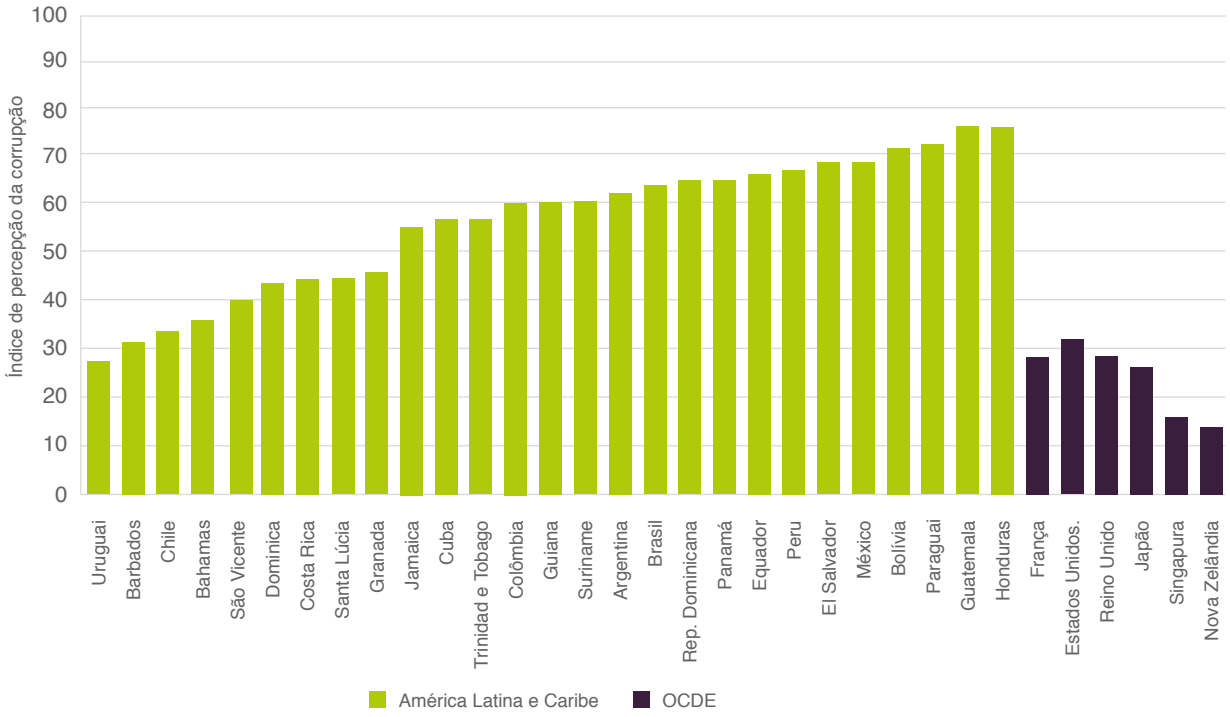
Um fenômeno estreitamente ligado às capacidades estatais na nossa região é a corrupção, que nada mais é do que o uso indevido do poder público para obter benefícios privados. E não se trata necessariamente de atos unilaterais cometidos por servidores públicos. Frequentemente, a corrupção envolve conluio entre funcionários públicos e atores privados, como indivíduos ou empresas, o que agrava seu impacto e dificulta sua detecção e punição (Fajardo et al., 2019).

> "As capacidades do Estado não surgem espontaneamente; são fruto de decisões deliberadas. A sociedade precisa destinar parte de seus recursos para construir essa capacidade: contar com uma burocracia mais eficiente, com um Judiciário mais profissional, e, ao mesmo tempo, com maior capacidade fiscal. Isso requer um esforço contínuo e de longo prazo. Temos tendido a enxergar o Estado como algo residual, onde não se aplicam os mesmos padrões e exigências que são comuns em muitas empresas do setor privado na hora de selecionar pessoal."
>
> **Baseado em entrevista com Mauricio Cárdenas**

A corrupção é um obstáculo ao desenvolvimento por, no mínimo, três grandes razões. A primeira é que ela reduz a capacidade do Estado de fornecer bens e serviços de qualidade. A segunda é que compromete a produtividade e o crescimento das economias. Segundo Fajardo e outros (Fajardo et al., 2019), cerca de 2% do PIB mundial é perdido em subornos. E a terceira é que a corrupção enfraquece a confiança dos cidadãos no governo e nas instituições. Ela também deslegitima os sistemas democráticos. Em termos agregados, há uma correlação negativa entre a percepção de corrupção por parte da população e a confiança no sistema democrático (Fajardo et al., 2019).

O Índice de Percepção da Corrupção de 2023, elaborado pela Transparência Internacional, oferece uma ferramenta quantitativa para comparar a percepção de corrupção na região com a de países selecionados da OCDE. De modo geral, a percepção de corrupção na ALC é significativamente mais negativa do que a média observada nos países da OCDE (ver Gráfico 5.9). No entanto, a região apresenta elevada heterogeneidade. Enquanto países como Uruguai e Barbados exibem índices comparáveis aos de algumas nações europeias, outros, como Honduras, Guatemala, Paraguai e Bolívia, apresentam níveis de percepção de corrupção alarmantemente elevados, mesmo dentro do contexto regional.

**Gráfico 5.9**
**Percepção da corrupção na ALC em relação aos países da OCDE**




**Nota:** O gráfico considera a percepção da corrupção em cada país analisado, sendo 100 altamente corrupto e 0 indicativo de baixa percepção de corrupção.
**Fonte:** Elaboração própria com base em Transparência Internacional (2023)

Pensar de forma integral sobre as capacidades estatais na região requer incluir as capacidades dos governos regionais e locais. Nas décadas de 1980 e 1990, a ALC passou por um intenso processo de descentralização. No entanto, esse processo nem sempre veio acompanhado do desenvolvimento adequado de capacidades. Além disso, coexistem na região diferentes níveis de autonomia. Ainda que atividades relacionadas à gestão ambiental, urbana e rural sejam, em geral, de responsabilidade dos governos regionais e locais, funções mais complexas, como a oferta de serviços de saúde ou de educação, costumam apresentar maior heterogeneidade quanto à divisão de competências entre os níveis central e subnacional.

As capacidades dos governos locais e regionais exercem influência significativa sobre os níveis de produtividade local, o bem-estar da população e a implementação de estratégias de adaptação diante de desafios globais como a mudança climática. O desempenho dos governos subnacionais é essencial para o alcance dos ODS e para a redução das desigualdades sociais e econômicas. Sua capacidade de gerir recursos, articular atores e adaptar estratégias às realidades locais é decisiva para assegurar que os ODS se traduzam em avanços concretos e mensuráveis.

Avançar na agenda de capacidades estatais na ALC exige, portanto, priorizar o fortalecimento institucional. Isso requer investimentos na modernização das estruturas da administração pública, garantindo que os órgãos do Estado disponham de recursos adequados e de pessoal devidamente qualificado.

Um aspecto central é a profissionalização do serviço público. A implementação de sistemas meritocráticos no recrutamento, promoção e avaliação de funcionários permitiria reduzir a ineficiência e a corrupção (Sanguinetti et al., 2015) A profissionalização do serviço público também proporciona estabilidade ao servidor e lhe oferece uma perspectiva de carreira desvinculada dos ciclos eleitorais. No caso dos burocratas, promover a seleção de funcionários capacitados, motivados e íntegros pode gerar um efeito multiplicador: um Estado íntegro atrairá esse mesmo perfil de profissionais (Fajardo et al., 2019). Um estudo recente sobre o Brasil destaca que a eleição de gestores jovens está correlacionada a maiores investimentos em políticas de longo prazo, como a redução do desmatamento e das emissões de GEE, sem que isso implique penalidades salariais (Dahis et al., 2024). No caso de cargos políticos, é fundamental trabalhar sobre os sistemas eleitorais e a regulação do financiamento dos partidos e das campanhas.

Materializar essa agenda exige reduzir a distância entre os marcos regulatórios e sua aplicação, sendo essencial fortalecer a capacidade de supervisão dos tribunais eleitorais e de outros órgãos de controle, ampliar a severidade e o alcance das sanções, e promover a transparência e o controle social (Fajardo et al., 2019).

Além de garantir critérios de seleção transparentes, também são necessários incentivos que permitam desenvolver o potencial dos servidores. Nessa direção, Fajardo e outros (Fajardo et al., 2019) propõem o fortalecimento do desenvolvimento profissional, a flexibilização da estrutura salarial e um vínculo mais direto entre remuneração, trajetória funcional, competências, habilidades e esforço dos trabalhadores.

Outro aspecto crucial é a digitalização do Estado. O uso de ferramentas digitais pode melhorar substancialmente a eficiência e a transparência da gestão pública, ao facilitar a interação entre cidadãos e governo, otimizar a prestação de serviços e reduzir as oportunidades de práticas corruptas (OCDE-CAF, 2024). Contudo, para que essas ferramentas sejam eficazes, é necessário desenvolver uma infraestrutura tecnológica adequada e garantir que tanto os servidores quanto os cidadãos disponham das competências digitais necessárias para seu uso.

A digitalização do Estado pode facilitar a implementação e o uso de sistemas de controle internos e externos que contribuam para aprimorar a gestão pública (Fajardo et al., 2019). Por um lado, porque a digitalização pode reduzir a margem de discricionariedade ao padronizar processos e diminuir assimetrias de poder entre servidores e cidadãos, além de permitir auditorias mais rápidas e rastreáveis para detectar e sancionar irregularidades. Por outro lado, porque os mecanismos de controle externo, como a participação cidadã, podem ser potencializados por uma maior capacidade de gerar e disseminar informação com base em sistemas digitais.

Um quarto ponto-chave, vinculado ao anterior, envolve fortalecer a capacidade do Estado de gerar, gerenciar e analisar dados em tempo real. Isso permite uma formulação de políticas mais informada e adaptável, algo especialmente importante em um contexto de rápidas transformações econômicas, sociais e tecnológicas. A criação de mecanismos de monitoramento e avaliação, com indicadores claros e acessíveis, permitirá realizar ajustes nas políticas em andamento e assegurar o alcance dos objetivos estabelecidos.

No que diz respeito aos governos subnacionais, é fundamental aprimorar sua capacidade administrativa e financeira. Frequentemente, esses níveis de governo não contam com os recursos adequados nem com as competências técnicas e/ou jurídicas necessárias para implementar políticas eficazes. Essa limitação pode ser enfrentada por meio de programas de capacitação contínua e assistência técnica específica, além da criação de marcos legais que ampliem sua autonomia fiscal, permitindo gerar receitas próprias para financiar prioridades locais e ampliar sua capacidade de financiamento de forma sustentável.

> "Há localidades que são, talvez, 10 ou 20 vezes mais ricas do que a região mais pobre do mesmo país. É um drama isso, não é? E esse drama, em grande medida, reflete o fato de que os governos locais também divergem enormemente quanto às suas capacidades. (...) A América Latina está repleta de governos locais (—), de altos níveis de corrupção e desinteresse pelo desenvolvimento local. E, justamente, essa variedade de capacidades públicas dentro dos países, entre suas regiões, é o que causa esses grandes contrastes de desenvolvimento humano dentro de cada país."
>
> **Baseado em entrevista com Sebastián Mazzuca**

Por último, é importante fomentar a coordenação entre os distintos níveis de governo. Para isso, é necessário desenvolver mecanismos de articulação intergovernamental que facilitem a alinhamento de políticas nacionais e subnacionais. A implementação de plataformas de diálogo e cooperação pode contribuir para que as políticas se adaptem melhor às realidades locais e que os governos subnacionais joguem um papel mais ativo no desenvolvimento econômico e social, promovendo soluções que respondam às necessidades específicas de cada território.

## A economia política das reformas

A implementação de reformas na ALC enfrenta grandes dificuldades devido a uma combinação de fatores políticos, institucionais e sociais (Guizzo Altube et al., 2023).

Em primeiro lugar, a fragmentação política é um obstáculo central. Os sistemas políticos na região costumam estar caracterizados pela falta de maiorias claras nos poderes legislativos e por coalizões frágeis. Isso complica o processo de negociação e aprovação de reformas. Esse cenário fragmentado favorece o uso do veto por parte de quem tem interesses particulares em manter o status quo, bloqueando reformas que poderiam beneficiar ao conjunto da sociedade.

Além disso, o curto ciclo eleitoral incentiva os políticos a priorizar medidas de curto prazo que gerem benefícios imediatos sobre reformas estruturais de longo prazo que, embora necessárias, podem ser impopulares no momento de sua implementação. A instabilidade política que caracteriza a região costuma minar a capacidade de planejamento de longo prazo dos governos.

> "Existe a necessidade de que os partidos tenham e se comprometam com programas que não sejam o que nós chamamos fisiológicos, o sistema de 'tomar de aqui para lá', de tudo a curto prazo, tudo se ganha ou se perde agora, nesta legislatura, e todo o pensamento e energia na próxima eleição."
>
> **Baseado em entrevista com Bianor Cavalcanti**

Outro desafio importante é a resistência de grupos de interesse que podem ver afetadas suas posições privilegiadas por reformas políticas e administrativas no Estado. Grupos empresariais, sindicatos ou setores burocráticos com poder de influência na tomada de decisões têm incentivos para se opor a reformas que pretendam redistribuir os recursos ou que queiram mudar as regras do jogo econômico (Tommasi et al., 2010). Essas dinâmicas se evidenciam nas dificuldades para avançar em ajustes tributários progressivos ou na formalização do mercado de trabalho, assuntos que costumam enfrentar uma forte oposição organizada. A capacidade desses grupos para mobilizar recursos e exercer pressão política faz com que muitas vezes as pretendidas reformas sejam enfraquecidas ou abandonadas por completo.

Finalmente, os altos níveis de desigualdade social na região geram tensões que dificultam a criação de consensos amplos para avançar em reformas estruturais, posto que estas, quando afetam de maneira diferenciada a distintos grupos socioeconômicos, podem provocar reações sociais adversas, como protestos ou estalos de descontentamento popular. Isso é particularmente evidente nos casos de reformas previdenciárias, ajustes fiscais ou aumentos nos preços de serviços públicos. Esse tipo de tensões se radicaliza ainda mais em torno da agenda de igualdade de direitos.

As reformas destinadas a garantir a equidade de gênero, o reconhecimento legal e a proteção dos direitos das pessoas LGBTQ+, assim como as medidas orientadas a prevenir e erradicar a discriminação com base na identidade de gênero ou na orientação sexual, costumam sofrer forte oposição de setores conservadores da sociedade. Esses tendem a se mobilizar em plataformas que promovem a defesa de valores tradicionais e o conceito de família nuclear, baseado na heterossexualidade e em papéis binários de gênero, limitando o avanço da agenda pendente de inclusão. A capacidade dos Governos de gerenciar essas tensões e articular um diálogo social inclusivo é essencial para superar essas barreiras e tornar as reformas viáveis e sustentáveis.

Álvarez et al. (2020) delineiam ações para promover a implementação de reformas de qualidade, levando em consideração as complexidades do entorno político. O primeiro passo para facilitar reformas eficazes é dispor de informações claras e precisas sobre os custos e projeções futuras, como o envelhecimento

populacional. As evidências internacionais sugerem que reformas fundamentadas em uma análise técnica rigorosa, que quantifique os desafios e o custo da inação, são mais bem-sucedidas. No campo das políticas de proteção social, a região registra alguns avanços nessa linha. Muitos países da América Latina, como Chile e Colômbia, já desenvolveram ferramentas como relatórios de passivos contingentes e marcos fiscais de médio prazo para medir e projetar os gastos do sistema previdenciário e de outros componentes do sistema de proteção social. Essas experiências fornecem lições valiosas para a região quanto à importância de ampliar o horizonte fiscal e evitar vieses de curto prazo.

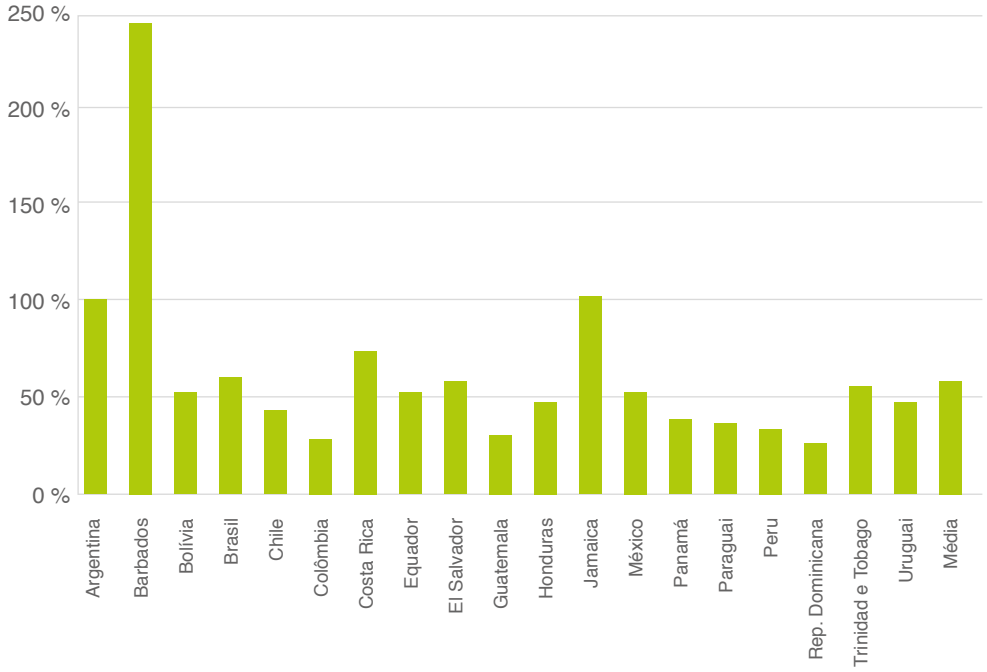
Uma segunda linha de ação proposta por Álvarez et al. (2020) está ancorada na gradualidade das reformas e na consideração de compensações aos potenciais perdedores. Para alcançar a aprovação e implementação bem-sucedida das reformas, é essencial adotar mecanismos graduais de transição. Sob a ótica econômica, mudanças estruturais como reformas previdenciárias exigem uma implementação suave para mitigar desequilíbrios financeiros de curto prazo. Além disso, dissuadir a oposição às reformas passa por proteger aqueles mais afetados no curto prazo. Mecanismos de compensação aos perdedores potenciais podem prevenir que a falta de equidade comprometa a sustentabilidade das reformas ao longo do tempo.

# O papel dos bancos de desenvolvimento multilaterais

Até aqui fizemos um balanço dos principais desafios de desenvolvimento passados e futuros da região. Fica evidente que são necessários esforços coordenados entre as nações, particularmente no contexto da redução de emissões e da transição energética, para enfrentar tarefas de extrema relevância.

Há também desafios intertemporais, pois, como mencionamos, os mandatos de Governo muitas vezes impedem que políticas públicas tenham continuidade, limitando sua sustentabilidade e impedindo a verificação de sua efetividade no longo prazo. O desafio de financiar o desenvolvimento se agrava diante da classificação de risco dos países da ALC, que os obriga a assumir um perfil de dívida relativamente curto: 60% das necessidades de financiamento da região estão associadas a amortizações da dívida, o que equivale a 7,9% do PIB (ver gráfico 5.10).

**Gráfico 5.10**
**Porcentagem das necessidades de financiamento associadas à amortização da dívida**




**Nota:** As necessidades de financiamento são calculadas como a soma do déficit fiscal e do valor das amortizações da dívida, publicados em fontes oficiais (orçamentos nacionais, relatórios de dívida, planos de financiamento e política fiscal, conforme o caso) de cada país. Entretanto, para a Argentina foram utilizados os dados publicados no relatório mais recente do FMI sobre o país na data de cálculo. Nossas estimativas incluem dados de 19 países da região: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, e Uruguai.

Embora existam diferenças importantes na estrutura de capital e na governança dos bancos de desenvolvimento multilaterais (BDM) que atendem os países em desenvolvimento, esses organismos perseguem um objetivo comum: investir em projetos nos quais ninguém mais pode ou quer investir. Projetos que, além disso, são críticos para a sustentabilidade social, econômica e ambiental do nosso planeta (Humphrey, 2022). O cenário global mudou significativamente nas últimas décadas, o que levou os BDM a enfrentar seu próprio processo de transformação para atender melhor às demandas dos Governos e de outros atores.

O financiamento direto que os BDM oferecem aos governos da região é a ação mais visível. Mas, atualmente, os BDM transcenderam a oferta de financiamento concessional para oferecer instrumentos financeiros alinhados às tendências de desenvolvimento da região e às necessidades de seus clientes. No entanto, a oferta de financiamento multilateral é relativamente limitada na região: apenas 9% das necessidades de financiamento dos países provém de fontes externas, e a banca multilateral contribui com metade dessa participação[5].

O maior potencial transformador desses organismos reside, portanto, em sua capacidade de atender falhas de mercado e de coordenação. Isso é possível graças à sua autoridade supranacional e às suas estratégias de longo prazo, além dos ciclos políticos. Além do poder de financiamento preferencial, em escala e de longo prazo, os multilaterais complementam sua oferta de recursos monetários com apoio técnico aos Governos. Os BDM são instrumentos essenciais de política pública, com experiência global, mandato para promover o desenvolvimento e capacidade de investir em bens públicos em escala. Além do apoio e cooperação com Estados soberanos, o papel dos BDM na promoção do desenvolvimento do setor privado tem crescido rapidamente nos últimos anos. Também tem sido relevante em termos de inovação financeira, pois a banca multilateral tem sido pioneira na criação de soluções voltadas para enfrentar desafios globais complexos, especialmente em mercados emergentes e economias em desenvolvimento. Por meio da implementação de novas ferramentas financeiras, como títulos de impacto social, fundos de investimento verde e mecanismos de financiamento baseado em resultados, esses organismos demonstraram sua capacidade de mobilizar capital privado e canalizá-lo para projetos que geram impacto social e ambiental positivo.

Os BDM também fornecem à região bens públicos globais e regionais. Dois dos casos mais importantes nesse sentido são a oferta de uma plataforma de coordenação e a geração e difusão de conhecimento.

---

5 Estimativas próprias baseadas em informações de fontes oficiais (orçamentos nacionais, relatórios da dívida, planos de financiamento e política fiscal, conforme o caso).

> "Os bancos de desenvolvimento têm objetivos claros de médio prazo e podem assumir riscos que a banca internacional às vezes não está disposta a assumir. E ajudar os países a superar choques negativos é um papel fundamental, assim como fornecer financiamento de longo prazo para projetos nos quais o risco, por exemplo, em matéria de mudança climática ou de energias renováveis, é algo que o mercado tem dificuldade de dimensionar com precisão. Mas outro papel igualmente fundamental da banca de desenvolvimento é ajudar os países não apenas na geração de conhecimento, mas também em algo que às vezes é subestimado. Os governos das regiões mudam continuamente, a cada quatro ou cinco anos há uma mudança de governo e, em certas ocasiões, essa instabilidade faz com que as políticas públicas não tenham a presença nem a estabilidade necessárias para que possam gerar os resultados esperados."
>
> **Baseado em entrevista com Santiago Levy**

Assim, a banca multilateral atua como organismo facilitador e supervisor da atuação coordenada dentro de cada país e entre países. Sua liderança, somada à sua capacidade de financiamento e apoio técnico, é fundamental para orientar os esforços de política requeridos pela agenda pendente da ALC. No entanto, a magnitude do desafio exige também que as próprias agências multilaterais coordenem seus esforços para maximizar seu impacto conjunto. Ao alinhar suas ações, essas instituições podem evitar a duplicação de recursos e esforços, maximizar o impacto das intervenções e gerar sinergias que potencializem os resultados.

Recentemente, a colaboração entre o FMI e o CAF foi fundamental para a estabilização econômica da Argentina e do Equador em momentos críticos. O CAF ofereceu financiamento transitório de curtíssimo prazo a ambos os países para ajudá-los a cumprir com suas obrigações imediatas, evitando um calote que teria tido graves consequências para suas economias. Por meio desses empréstimos "ponte", ambos os países puderam acessar programas de financiamento mais amplos e estruturados pelo FMI. O financiamento do CAF proporcionou o tempo necessário para que as negociações com o FMI pudessem ser concretizadas sem que os países entrassem em default, o que teria comprometido ainda mais sua estabilidade econômica e sua capacidade de recuperação.

Quanto à geração de conhecimento, o leque de atividades é muito amplo e abrange desde a coleta de dados e a avaliação de impacto de projetos e intervenções até a produção de artigos acadêmicos, notas técnicas, notas de política e documentos de trabalho, entre outros. Em alguns países da nossa região, a contribuição dos BDM para a produção de dados primários é fundamental. Por exemplo, na sub-região do Caribe, onde nem todos os países contam com uma pesquisa domiciliar anual, o apoio de organismos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem sido determinante para avançar no desenho e na implementação desses esforços[6]. No âmbito da agenda de inclusão

6 O BID liderou uma pesquisa domiciliar no Suriname e apoiou esforços semelhantes em Barbados e nas Bahamas.

financeira, o CAF, por sua vez, vem desenvolvendo a pesquisa de capacidades financeiras desde 2013. Essa pesquisa fornece uma avaliação abrangente das capacidades financeiras, incluindo medições de conhecimento, comportamento financeiro e atitudes em relação ao dinheiro. Ao aplicar a mesma metodologia em diferentes países, a pesquisa também permite comparações entre países e regiões, o que facilita a identificação de boas práticas e de áreas que demandam maior intervenção.

Além da coleta de dados, a grande maioria dos BDM conta com uma equipe de pesquisa, centralizada ou descentralizada por meio da instituição, que produz conhecimento original. A geração desse conhecimento a partir da banca multilateral tem pelo menos três vantagens. A primeira é que, ao contrário do conhecimento produzido pela academia, os BDM que operam na ALC têm conexões muito mais diretas e frequentes com o cotidiano da região. Isso permite um melhor entendimento do contexto e dos problemas dos países, além de oferecer a oportunidade de formular perguntas de pesquisa muito mais conectadas com a realidade, que orientem as operações futuras.

A segunda vantagem é que os BDM funcionam como excelentes plataformas para a disseminação do conhecimento. A conexão desses organismos com os formuladores de políticas é muito próxima, o que facilita que os diversos produtos de conhecimento cheguem aos fóruns relevantes para que as evidências orientem as políticas públicas. Essa vantagem é ainda mais concreta no caso do CAF, graças ao modelo de governança que a rege, com um diretório formado pelos ministros da Fazenda dos países membros.

> "Acho que o multilateralismo se consolidou de forma eficaz. Muitas organizações multilaterais desempenham um papel em processos educativos, levando conhecimento, por exemplo, em gestão pública. Na América Latina, há muitos anos, as organizações multilaterais financiam cursos muito importantes, por exemplo, sobre orçamentos, a capacidade dos governos de formar pessoal capacitado para gerir orçamentos públicos, implantar sistemas de orçamento público, implementar sistemas de gestão cultural, museologia e aspectos importantes ligados à identidade nacional, à visão histórica de determinado país e seus elementos culturais, seu patrimônio cultural."
>
> **Baseado em entrevista com Bianor Cavalcanti**

E a terceira vantagem é que a avaliação rigorosa das operações permite que os BDM possam replicar e ampliar soluções custo-efetivas para os problemas da região. É por isso que, nas últimas duas décadas, os BDM passaram a dar mais ênfase à geração de evidências e à medição de impacto de suas operações. A avaliação de programas e/ou operações é o que permite aos BDM formular recomendações de política com base em evidências.

À medida que enfrentamos os desafios do futuro, a cooperação e a inovação serão fundamentais. Por isso insistimos: os BDM, com sua experiência acumulada e sua capacidade de mobilizar recursos, devem ser vistos não apenas como fontes de financiamento, mas como aliados estratégicos na construção de um futuro mais justo e sustentável.

A transformação da região depende da nossa capacidade de aprender com os desafios do passado, implementar soluções baseadas em evidências e criar um ambiente no qual a participação cidadã e o diálogo construtivo sejam parte integrante dos processos decisórios. Esse é o melhor caminho para um desenvolvimento que atenda às metas econômicas e que também assegure o bem-estar social e a preservação ambiental para as próximas gerações.

Os BDM precisam seguir por esse caminho sustentados por uma agenda de conhecimento conectada ao cotidiano da região e fortemente coordenada com a capacidade de ação no território. Acompanhar a região na tripla transição — social, digital e energética — em um contexto de espaço fiscal limitado exige investimentos e políticas inovadoras e custo-efetivas. E é nesse caminho que o papel da geração e disseminação do conhecimento por parte das multilaterais, com uma visão supranacional, mas enraizada na região e voltada para a região, pode ter efeitos multiplicadores importantes. Ficou claro que uma abordagem única não é eficaz em uma região tão diversa quanto a ALC. O conhecimento a serviço do desenvolvimento é fundamental para identificar as medidas precisas e oportunas para cada país.

# Referências


- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review,* 91(5), article 5.

- AIE. (2023). Latin America energy outlook 2023. *Paris: Agência Internacional de Energia. Licencia: CC BY 4.0*. Retrieved from https://www.iea.org/reports/latin-america-energy-outlook-2023

- Altube, M. G., Scartascini, C. G. y Tommasi, M. (2023). *The political economy of redistribution and (in) efficiency in Latin America and the Caribbean.* IDB Working Paper Series.

- Allub, L., Álvarez, F., Alves, G., Cont, W., Juncosa, F., Odriozola, J. (2024). *Energías Renovadas: Transición energética justa para el desarrollo sostenible (RED;)*. Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2248

- Banco Mundial. (2022). *Worldwide Governance Indicators* [Base de datos]. https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0038026

- Berwick, E. y Christia, F. (2018). State capacity redux: Integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. *Annual Review of Political Science,* 21(1), article 1.

- Blimpo, M. P., Minges, M., Kouame, W. A. K., Azomahou, T. T., Lartey, E. K. K., Meniago, C., Buitano, M. M., y Zeufack, A. G. (2017). *Leapfrogging: The key to Africa's development-from constraints to investment opportunities.* The World Bank.

- Brassiolo, P., Estrada, R., Vicuña, S., Odriozola, J., Toledo, M., Juncosa, F., Fajardo, G., Schargrodsky, E. (2023). *Desafíos globales, soluciones regionales: América Latina y el Caribe frente a la crisis climática y de biodiversidad.* Distrito Capital: CAF- banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2089

- Carranza, E., y McKenzie, D. (2024). Job training and job search assistance policies in developing countries. *Journal of Economic Perspectives,* 38(1), article 1.

- CEPAL. (2022). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: Dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva.* Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. https://www.cepal.org/es/publicaciones/48077-estudio-economico-america-latina-caribe-2022-dinamica-desafios-la-inversion

- Dalio, M. A., García Zaballos, A., Iglesias, E., Puig Gabarró P. y Martínez Garza, R. (2023). Desarrollo de habilidades digitales en América Latina y el Caribe: ¿Como aumentar el uso significativo de la conectividad digital? Banco Interamericano de Desenvolvimento..

- Dahis, R., de las Heras, I., y Saavedra, S. (2024). Young politicians and long-term policy. *Working Paper*.

- De La Mata, D., Berniell, L., Schargrodsky, E., Álvarez, F., Arreaza, A., & Alves, G. (2022). *Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones.* Caracas. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981

- Drakopoulos, D., Mu, M. Y., Vasilyev, D. y Villafuerte, M. M. (2024). *Cross-Border Payments Integration in Latin America and the Caribbean* [Working Paper]. International Monetary Fund.

- Elissa, B., y Fotini, C. (2018). State capacity redux: Integrating classical and experimental contributions to an enduring debate. *Annual Review of Political Science,* 21(1), 79-91.

- Estevadeordal, A., Kahn, T. y Werner, A. (2024). *Latin America in the new geometry of global supply chains* [workingPaper]. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2273

- Fajardo, G., Sanguinetti, P., Vargas, J., Brassiolo, P., Estrada, R., Berniell, L., & de la Mata, D. (2019). RED 2019: *Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción (report).* Caracas: CAF. Retrieved from https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503

- Ghezzi, P., Hallak, J. C., Stein, E., Ordoñez, R. y Salazar, L. (2022). *Competir en la agroindustria Estrategias empresariales y políticas públicas para los desafíos del siglo XXI.* IADB: Inter-American Development Bank. United States of America. https://coilink.org/20.500.12592/6bk1n2

- Guizzo Altube, M., Scartascini, C. y Tommasi, M. (2023). *The Political Economy of Redistribution and (in)Efficiency in Latin America and the Caribbean.* IDB Working paper, n.o 01527 .

- Herrera, D., López Sabater, V. y Zárate Moreno, A. M. (2024). *Ecosistemas de pagos digitales en América Latina y Caribe: Fichas de países.* IADB: Inter-American Development Bank. United States of America.

- Humphrey, C. (2022). *Financing the future: Multilateral development banks in the changing world order of the 21st century.* Oxford University Press.

- ICRG. (2021). The International Country Risk Guide [Base de datos]. https://www.prsgroup.com/explore-our-products/icrg/

- Kleijn, W., Quiroga, G. y Hazelzet, M. (2017). *Critical Factors for Successful Skills-Based Youth Employment Programmes.* Plan International.

- Kuznets, S. y Murphy, J. T. (1966). *Modern economic growth: Rate, structure, and spread* (Vol. 2). Yale University Press New Haven.
- Lin, J. Y. (2011). New structural economics: A framework for rethinking development. *The World Bank Research Observer,* 26(2), article 2.
- Lindvall, J. y Teorell, J. (2016). State Capacity as Power: A Conceptual Framework. *State Capacity as Power: A Conceptual Framework.*
- Nayyar, G., Hallward-Driemeier, M. y Davies, E. (2021). *At your service?: The promise of services-led development.* World Bank Publications.
- Nayyar, G. y Vargas Da Cruz, M. J. (2018). Developing countries and services in the new industrial paradigm. *World Bank Policy Research Working,* Paper n.o 8659.
- OCDE. (2021). *Global Revenue Statistics* [Base de datos]. https://www.compareyourcountry.org/tax-revenues-global/en/0/655+656+657+658+659+660+661/default
- OCDE. (2022). *Trade Facilitation Indicators* [Base de datos]. https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/trade-facilitation.html
- OCDE/CAF. (2024). *Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe. Construyendo servicios públicos inclusivos y responsivos* [Working Paper]. Paris. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2211
- Our World in Data. (2023). *Share of electricity production by source, World. Con datos de Ember (2023) y Energy Institute (2023)* [Database]. https://ourworldindata.org/grapher/share-elec-by-source
- Rodríguez-Castelán, C., López-Calva, L. F., Lustig, N. y Valderrama, D. (2016). Understanding the dynamics of labor income inequality in Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper*, 7795, article 7795.
- Rodrik, D. y Sandhu, R. (2024). Servicing Development: Productive Upgrading of Labor-Absorbing Services in Developing Economies. *National Bureau of Economic Research,* w32738. https://doi.org/10.3386/w32738
- Rodrik, D. y Stiglitz, J. E. (2024). *A New Growth Strategy for Developing Nations.*
- Survey, U. S. G. (2023). Mineral commodity summaries 2023. En *Mineral Commodity Summaries* (No. 2023). U.S. Geological Survey. https://doi.org/10.3133/mcs2023
- Tommasi, M., Scartascini, C. y Stein, E. (2010). *Veto players and policy trade-offs: An intertemporal approach to study the effects of political institutions on policy.* IDB Working paper, n.o 159.

- Transparência Internacional. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023* [Database]. https://www.transparency.org/en/cpi/2023
- UNCTAD. (2020). *Eora Global Value Chain Database.* [Database]. https://worldmrio.com/unctadgvc/
- UNCTAD. (2024). *Merchandise trade matrix, annual.* [Database]. https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.TradeMatrix

# Lideranças inspiradoras





# Juliano Assunção

Doutor em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais e bacharel em Economia pela mesma instituição. É professor associado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e diretor executivo da Iniciativa de Políticas Climáticas no Brasil (CPI, do inglês: Climate Policy Initiative). Em 2024, assumiu o cargo de coordenador técnico do Grupo de Especialistas da Força-Tarefa do G20 para a Mobilização Global contra as Mudanças Climáticas (TF-CLIMA).

Este depoimento explora a interseção entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental, abordando tanto os desafios históricos quanto os contemporâneos, além de identificar oportunidades de sinergia. Discute-se a justiça climática, com ênfase nas responsabilidades históricas pelas emissões, nas diferentes capacidades de enfrentar os custos da mitigação e na desigual exposição aos impactos das mudanças climáticas. Reflete-se sobre o papel estratégico do Estado na proteção dos ecossistemas e sobre a necessidade de coordenação entre países para tornar mais eficaz o enfrentamento da crise climática. Por fim, aborda-se o uso dos preços do carbono como instrumento para a redução das emissões e destaca-se a urgência de eliminar os subsídios aos combustíveis fósseis.

Ver entrevista



# Raquel Bernal

Doutora e mestre em Economia pela New York University. É reitora e professora titular da Universidad de los Andes. Foi diretora do Centro de Estudos sobre Desenvolvimento Econômico (CEDE) da mesma instituição e professora assistente na Northwestern University. É especialista em avaliação de impacto, com foco em temas como economia social, educação, estruturas familiares, mercado de trabalho e os determinantes do capital humano, especialmente na primeira infância. Entre 2012 e 2017, liderou a iniciativa da Pesquisa Longitudinal Colombiana.

Este depoimento trata dos desafios para a redução da pobreza e da desigualdade na região. Discute-se o papel do acesso e da qualidade da educação na mitigação dessas desigualdades, destacando-se a importância de priorizar o investimento no setor, qualificar a formação docente e adaptar os modelos educacionais aos desafios do futuro — marcados pela transformação digital e pela Quarta Revolução Industrial —, bem como às necessidades de novas gerações com trajetórias profissionais mais dinâmicas e versáteis. Por fim, analisam-se estratégias de financiamento para o ensino superior e para o fortalecimento do capital humano.

Ver entrevista



# Mauricio Cárdenas

Doutor em Economia pela University of California, professor de Prática Profissional em Liderança Global na School of International and Public Affairs da Columbia University e diretor do programa de Mestrado em Administração Pública em Liderança Global (MPA-GL) da mesma universidade. Foi ministro da Fazenda da Colômbia entre 2012 e 2018, além de ter ocupado os cargos de ministro do Desenvolvimento Econômico, dos Transportes e de Minas e Energia. Também foi diretor do Departamento Nacional de Planeación e, por duas vezes, diretor executivo do Fedesarrollo, principal centro de pesquisa em políticas públicas da Colômbia.

Este depoimento aborda os desafios e oportunidades da sustentabilidade ambiental, incluindo a eletrificação, o papel do gás natural como combustível de transição e a necessidade de preservar a biodiversidade por meio de mecanismos internacionais de compensação. Destaca-se a importância de utilizar os recursos naturais de forma responsável, distribuindo os ganhos entre os grupos mais vulneráveis. Além disso, são discutidas estratégias para alcançar a sustentabilidade fiscal, por meio de um gasto público mais eficiente, de uma reforma tributária progressiva alinhada aos objetivos de produtividade e da eliminação de subsídios prejudiciais. Por fim, enfatiza-se a importância de fortalecer as capacidades do Estado em segurança, justiça e administração tributária, bem como o papel das novas tecnologias na melhoria da eficiência estatal.

Ver entrevista



# Augusto de la Torre

Doutor e mestre em Economia pela University of Notre Dame. É professor adjunto na School of International and Public Affairs da Columbia University e dirige o Centro de Investigación Económica da Universidad de las Américas (UDLA), em Quito, Equador. Trabalhou no Banco Mundial, onde exerceu funções como economista-chefe para a América Latina e o Caribe. Foi presidente do Banco Central do Equador e atuou como economista no Fundo Monetário Internacional (FMI).

Neste depoimento, discutem-se os desafios estruturais do crescimento inclusivo na América Latina, com destaque para a necessidade de políticas diferenciadas que promovam tanto o crescimento econômico quanto a equidade social. Analisam-se as limitações históricas da região para se integrar à economia global, os impactos do envelhecimento populacional e das mudanças climáticas sobre a sustentabilidade fiscal, além da importância de reformar os sistemas de pensões, saúde e educação. Também são discutidos os desafios da especialização produtiva, da diversificação econômica e as perspectivas futuras do setor agrícola.

Ver entrevista



# Marcela Eslava

Doutora em Economia pela University of Maryland, em College Park, e economista formada pela Universidad de los Andes. É professora titular e ex-decana da Faculdade de Economia da Universidad de los Andes. Foi eleita presidente da Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA) e integra o conselho diretor do Research Institute for Development, Growth and Economics (RIDGE).

Neste depoimento, analisam-se os fatores estruturais que contribuem para a baixa produtividade e a elevada desigualdade na América Latina, com destaque para a distribuição e a qualidade do capital humano, o desenho do aparato regulatório, a informalidade e os fracos incentivos à inovação. Também são discutidas as dinâmicas empresariais, os obstáculos à mobilidade dos trabalhadores rumo a empregos mais produtivos, o baixo investimento em inovação e as lacunas de produtividade em relação aos países mais desenvolvidos. Por fim, examina-se o papel do comércio internacional como motor de produtividade por meio da concorrência e do acesso a insumos de melhor qualidade, reconhecendo-se, no entanto, seus efeitos desiguais sobre a população.

Ver entrevista



# Ricardo Hausmann

Doutor em Economia pela Cornell University. É diretor do Center for International Development (CID) na Harvard University e professor Rafik Hariri de Prática de Economia Política Internacional na Harvard Kennedy School. Também é fundador e diretor do Growth Lab de Harvard. Atuou como o primeiro economista-chefe do Banco Interamericano de Desenvolvimento, onde criou o Departamento de Pesquisa. Foi ministro do Planejamento da Venezuela e membro do Conselho do Banco Central da Venezuela.

Neste depoimento, analisam-se os desafios do desenvolvimento econômico na América Latina, com destaque para a crescente defasagem de renda em relação aos países desenvolvidos e a necessidade de reduzir a defasagem tecnológica. Abordam-se temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, à descarbonização e ao papel da região na transição energética global, ressaltando oportunidades na produção de minerais críticos e de energias renováveis. Também se discute a importância da diversificação econômica, da complexidade produtiva e da inovação, apontando a falta de integração entre o setor produtivo e as universidades, bem como o baixo investimento empresarial em pesquisa e desenvolvimento.

Ver entrevista

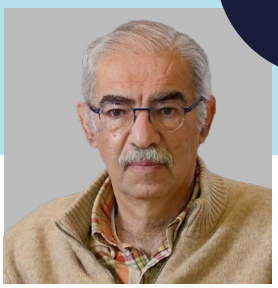


# Colm Imbert

Engenheiro civil com mestrados em Engenharia Civil Marinha, em Direito da Construção e Arbitragem, e em Direito do Petróleo e Gás. Foi ministro da Saúde e ministro da Ciência, Tecnologia e Educação Superior. Em 2015, foi nomeado ministro das Finanças, cargo que lhe permitiu retornar ao posto de deputado pela oitava vez e de ministro de Governo pela quinta vez. Em 2020, foi reeleito para a Câmara dos Representantes pela nona vez.

Ao longo deste depoimento, são abordados os principais desafios do desenvolvimento no Caribe, com ênfase no impacto das mudanças climáticas e na vulnerabilidade da região a desastres naturais. Analisa-se o papel do turismo no processo de desenvolvimento das economias caribenhas, bem como a função da transição energética na sustentabilidade fiscal e na redução das emissões. Também se discute a importância da transformação digital para aumentar a eficiência do setor público e das transações econômicas. Por fim, enfatiza-se a urgência de melhorar a conectividade aérea e marítima para fortalecer o comércio e o turismo regionais, assim como o papel estratégico da Caricom na geopolítica global.

Ver entrevista



# Santiago Levy

Doutor em Economia e mestre em Economia Política pela Boston University, com pós-doutorado honorário pela University of Cambridge. Ocupou diversos cargos na administração pública do México e em organismos internacionais, entre eles o de vice-presidente de Setores e Conhecimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Também foi presidente da Comissão Federal de Concorrência do México e diretor do Programa de Desregulamentação Econômica na então Secretaria de Comércio e Fomento Industrial.

Neste depoimento, exploram-se os desafios do crescimento econômico e da inclusão social na América Latina, destacando-se a estabilidade macroeconômica alcançada nas últimas décadas, mas também a persistência de altos níveis de desigualdade e pobreza. Aborda-se a informalidade do trabalho e sua relação com o desenho e o funcionamento de instituições-chave, bem como a importância de desenvolver capital humano para além da educação formal, integrando a capacitação no ambiente empresarial. Por fim, discutem-se as oportunidades e os desafios colocados pela digitalização e pela transição energética, ressaltando-se o papel dos organismos multilaterais na estabilidade e no desenvolvimento da região.

Ver entrevista



# Nora Lustig

Doutora e bacharel em Economia pela University of California, Berkeley. É titular da Cátedra Samuel Z. Stone de Economia Latino-Americana e diretora fundadora do Commitment to Equity (CEQ) Institute na Tulane University. Além disso, é *senior fellow* não residente na Brookings Institution, no Center for Global Development e no Inter-American Dialogue em Washington. Foi membro fundadora e presidenta da Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA).

Neste depoimento, analisam-se os desafios para a redução da pobreza e da desigualdade na América Latina, vinculados à ausência de crescimento econômico. Discutem-se as dificuldades na mobilidade social intergeracional e a discriminação racial na região, bem como os efeitos da política fiscal sobre a redistribuição de renda, evidenciando um esforço redistributivo insuficiente. Examinam-se instrumentos-chave — como as transferências monetárias focalizadas e a proteção social não contributiva — para melhorar a equidade, destacando-se a necessidade de ajustar as políticas fiscais e defender um uso mais eficiente dos recursos para erradicar a pobreza.

Ver entrevista



# Karen-Mae Hill

Advogada e alta comissária de Antigua e Barbuda no Reino Unido. Formou-se em Direito na University of Leicester e concluiu o mestrado em Estudos de Desenvolvimento na University of Oxford. É integrante do Board of Governors da Commonwealth e embaixadora extraordinária e plenipotenciária de Antigua e Barbuda na República da Estônia.

Analisam-se os avanços em matéria de desenvolvimento no Caribe, com destaque para a estabilidade democrática e os progressos na educação da região, sem negligenciar os múltiplos desafios ainda presentes. Entre eles, mencionam-se a incidência de doenças não transmissíveis, o impacto das mudanças climáticas nos pequenos Estados insulares, as barreiras ao acesso a financiamento após desastres naturais e os obstáculos relacionados ao capital humano. Discutem-se também as limitações de escala para o desenvolvimento econômico e a necessidade de aprimorar a conectividade e a integração regionais. Por fim, enfatiza-se a urgência de enfrentar a criminalidade juvenil, considerando a relação direta entre criminalidade e desempenho econômico dos países, e destaca-se o papel potencial dos bancos de desenvolvimento na provisão de recursos e capacidades técnicas para impulsionar as agendas de crescimento dos países caribenhos.

Ver entrevista



## Sebastián Mazzuca

Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade da Califórnia em Berkeley. É Professor Distinto de Economia Política no Tecnológico de Monterrey e Professor Associado de Ciência Política na Universidade Johns Hopkins. Foi bolsista de pós-doutorado na Academy of International and Area Studies da Universidade de Harvard e lecionou na Universidade de Harvard e na Universidad Nacional General San Martín. Seu trabalho se concentra na formação de estados, mudança de regime e desenvolvimento econômico.

Nesta entrevista, analisam-se os desafios institucionais, com destaque para o impacto das lacunas na capacidade estatal sobre o atraso do desenvolvimento na região. Abordam-se as competências necessárias para a provisão eficiente de bens públicos essenciais, como segurança, educação e infraestrutura. Explora-se também a relação entre a qualidade do Estado e a qualidade democrática, discutindo-se ainda o fenômeno da polarização política, o atual contexto geopolítico, a integração global e o papel dos organismos multilaterais.

Ver entrevista



## Carmen Reinhart

Titular da Cátedra Minos A. Zombanakis de Sistema Financeiro Internacional na Harvard Kennedy School. É bacharel em Economia pela Florida International University e realizou estudos de pós-graduação na Columbia University. Foi vice-presidente sênior e economista-chefe do Banco Mundial, economista-chefe do banco de investimentos Bear Stearns, assessora de políticas e vice-diretora do Fundo Monetário Internacional, além de integrar o Painel Consultivo do Federal Reserve Bank de Nova York e o Painel de Consultores Econômicos do Congressional Budget Office, entre outras funções.

Neste depoimento, discutem-se os avanços e os desafios pendentes na institucionalidade macroeconômica da região, com destaque para a resiliência frente a choques externos e as melhorias na formulação de políticas. Analisam-se as dificuldades no desenvolvimento dos mercados financeiros, na inclusão financeira e na regulação bancária. Examina-se também a situação fiscal e a necessidade de ampliar a base tributária sem comprometer o crescimento, o impacto da volatilidade nos preços das commodities e a importância de gerenciar melhor os ciclos desses produtos. Por fim, discutem-se tendências futuras, como o envelhecimento populacional, a automação e a transição energética, ressaltando-se a incerteza quanto ao impacto da inteligência artificial e a urgência de garantir financiamento para a adaptação às mudanças climáticas.

Ver entrevista



# Bianor Scelza Cavalcanti

Doutor em Administração e Políticas Públicas pelo Virginia Polytechnic Institute and State University; mestre em Administração Pública pela University of Southern California; e bacharel em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE). Foi diretor desta última, onde também atuou como diretor internacional (FGV DINT) até 2019. Presidiu a International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) entre 2016 e 2019.

Este depoimento destaca a necessidade de fortalecer as instituições e a capacidade do Estado para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável. Apontam-se as dificuldades de coordenação entre os diferentes níveis de governo, a importância de um planejamento estratégico com visão de longo prazo, os problemas de corrupção e a necessidade de promover sistemas tributários mais equitativos e eficientes, além de assegurar melhor alocação dos gastos públicos. Discutem-se também as tensões entre os poderes do Estado, o impacto da polarização política e a crise de representatividade sobre a governabilidade. Abordam-se o papel da inteligência artificial e da digitalização na gestão pública, os riscos e as oportunidades da sua implementação e a regulação das novas tecnologias. Por fim, enfatiza-se o papel dos organismos multilaterais na produção de conhecimento e no fortalecimento das capacidades estatais.

Ver entrevista

# Visão CAF





# Sergio Díaz-Granados

Presidente executivo do CAF. Anteriormente, atuou como diretor executivo para a Colômbia no BID. Foi ministro de Comércio, Indústria e Turismo, vice-ministro de Desenvolvimento Empresarial e presidente do Conselho de Administração do Bancoldex e da Procolombia, na Colômbia. É advogado e especialista em Governo e Finanças pela Universidad Externado de Colombia, com estudos de pós-graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Social realizados no INAP (Espanha).

Este depoimento analisa os principais desafios que a América Latina e o Caribe enfrentam para alcançar o desenvolvimento sustentável nas próximas décadas, destacando o potencial da região como "região solução" diante de problemáticas globais urgentes. Examina-se o papel da região no enfrentamento desses desafios e as políticas-chave para aproveitar suas vantagens comparativas. Destacam-se também os atributos distintivos que consolidam o CAF como um aliado estratégico nesse processo.

Ver entrevista



# Gianpiero Leoncini

Vice-presidente executivo do CAF. Anteriormente, atuou como Representante da CAF em Trinidad e Tobago e Diretor de Secretaria e Relações Externas. Antes de ingressar no Banco, foi Chefe de Gabinete do Secretário Geral da Comunidade Andina. Ele é formado em Ciências Políticas com especialização em Relações Internacionais pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris e tem mestrado em Administração Pública pela Ecole Nationale d'Administration (ENA), na França.

Este depoimento aborda o papel da aprendizagem contínua no desenho e na implementação de políticas públicas, bem como os espaços de aprendizado nas intervenções do CAF. Adicionalmente, analisa-se o impacto da transformação digital na região, destacando os desafios para sua adoção. Por fim, ressalta-se a importância de fortalecer o sentimento de pertencimento institucional para fomentar o compromisso nas organizações.

Ver entrevista



## Christian Asinelli

Vice-presidente corporativo de Programação Estratégica do CAF, onde lidera a estratégia de financiamento soberano, assistência técnica, geração e disseminação de conhecimento, além do vínculo com os países da região. Anteriormente, atuou como subsecretário de Relações Financeiras Internacionais para o Desenvolvimento na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Argentina e como presidente da Fundación Banco Ciudad. É doutor em Ciência Política pela Universidad Nacional de San Martín (Argentina).

Este depoimento trata do papel diferencial do CAF como impulsionador do desenvolvimento na América Latina e no Caribe, destacando sua abordagem adaptada às necessidades da região. Também se ressalta o valor da produção de conhecimento para otimizar o papel dos instrumentos de financiamento e assistência técnica, promovendo políticas eficazes baseadas em evidência.

Ver entrevista



## Antonio H. Pinheiro Silveira

Vice-presidente do Setor Privado do CAF. Foi chefe adjunto da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e ministro da Secretaria de Portos do Governo do Brasil. Participou de conselhos de empresas públicas e privadas, com destaque para a Caixa Econômica Federal, Vale S.A. (Conselho Fiscal) e Banco do Nordeste. Atuou como diretor executivo pelo Brasil no Banco Mundial e no BID. É doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

A entrevista aborda o papel do setor privado na América Latina e no Caribe, reconhecendo-o como um ator indispensável para o desenvolvimento regional. Identificam-se obstáculos, bem como os setores com maior potencial de crescimento. Destaca-se também o papel do CAF no fortalecimento do setor produtivo da região por meio de instrumentos inovadores de financiamento e apoio técnico. Por fim, reconhece-se a importância do conhecimento como insumo para a tomada de decisões estratégicas.

Ver entrevista



# Gabriel Felpeto

Vice-presidente de Finanças do CAF. Ele tem mais de 30 anos de experiência nas áreas de mercados de capitais e outras atividades financeiras. Anteriormente, foi vice-presidente de finanças do Banco Unión em Caracas, Venezuela. Possui MBA pelo Instituto de Estudios Superiores en Administración (IESA) e é engenheiro mecânico pela Universidad Simón Bolívar.

A entrevista analisa o papel dos bancos multilaterais no estímulo à inovação financeira e no fortalecimento dos mercados na região. Destaca-se o papel de instrumentos como os títulos verdes e os títulos contingentes. Além disso, discute-se o financiamento sub-regional como nova fronteira para o desenvolvimento, apontando oportunidades e desafios no setor quasisoberano.

Ver entrevista



# Alejandra Claros

Secretária-geral do CAF. Anteriormente, atuou como chefe de gabinete da Presidência da Bolívia e coordenadora nacional da Empresa Nacional de Telecomunicações (ENTEL). É licenciada em Ciências Jurídicas e Políticas, com mestrado em Direito Multidisciplinar pela Universidad Mayor de San Simón (Bolívia), e em Comunicação e Marketing Político pela Universidad de Alcalá (Espanha).

A entrevista explora o papel da cultura no desenvolvimento social e as iniciativas do CAF para promovê-la. Aborda-se o papel da comunicação e da transparência como instrumentos para o propósito social dos organismos multilaterais. Por fim, discute-se a necessidade de uma posição comum da América Latina e do Caribe diante dos fóruns e negociações globais, e o papel do CAF na promoção desse objetivo.

Ver entrevista



# Verónica Frisancho

Gerente de Conhecimento do CAF. Doutora em Economia pela Pennsylvania State University e um B.A. em Economia pela Universidad del Pacífico, Peru. Antes de ingressar na CAF, ela foi economista sênior do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

A entrevista explora o papel do setor de conhecimento no sistema bancário multilateral como facilitador do desenvolvimento sustentável na América Latina e no Caribe. Ela também analisa as linhas de ação prioritárias e viáveis para avançar em direção a uma região mais próspera e inclusiva, aproveitando suas vantagens comparativas sem perder de vista o objetivo fundamental de não deixar ninguém para trás.

Ver entrevista

Nas últimas décadas, a América Latina e o Caribe alcançaram avanços notáveis: o PIB per capita da região cresceu 40 % na América Latina e 16 % no Caribe desde 1970, as democracias, em geral, se consolidaram, e a pobreza foi significativamente reduzida.
No entanto, persistem desafios profundos: uma em cada três habitantes ainda vive na pobreza, a região continua sendo uma das mais desiguais do mundo e enfrenta problemas críticos, como insegurança, a informalidade no trabalho e a fragilidade de suas capacidades estatais.

Este livro oferece uma visão abrangente para compreender e enfrentar essas problemáticas, explorando o triplo desafio de crescer, incluir e proteger o meio ambiente. O texto combina diagnósticos rigorosos com propostas inovadoras que estabelecem as bases para um desenvolvimento mais justo, sustentável e resiliente, e se enriquece com as perspectivas de especialistas de prestígio internacional, convidados a refletir sobre as questões mais prementes da região.

RED Relatório de Economia e Desenvolvimento

CAF BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA E CARIBE