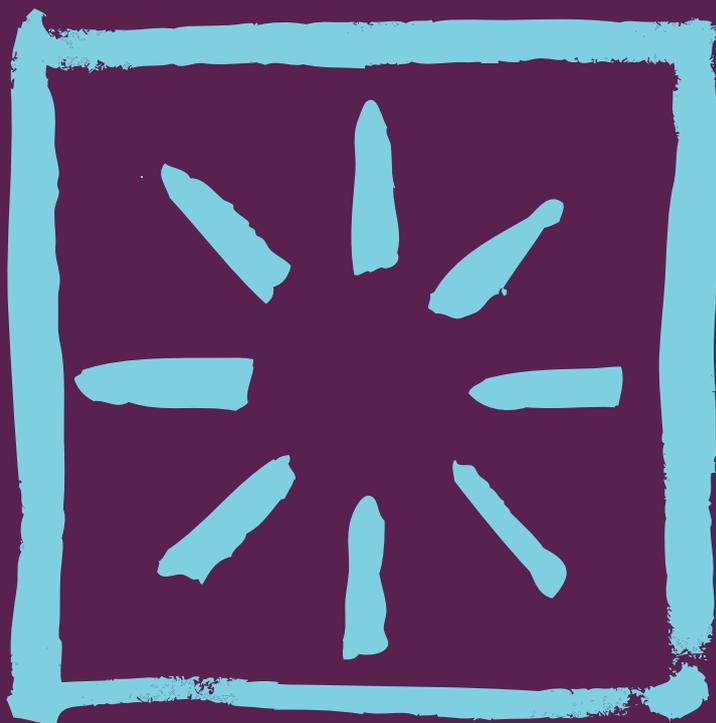


2014

Síntese



# Panorama Social

da América Latina

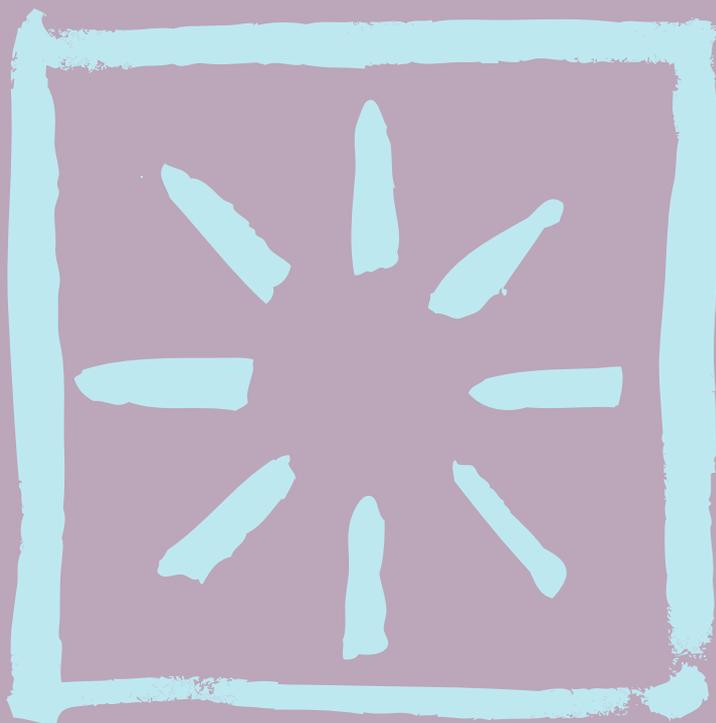


NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

2014

Síntese



# Panorama Social

## da América Latina



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**

Secretária Executiva

**Antonio Prado**

Secretário Executivo Adjunto

**María Nieves Rico**

Oficial a Cargo da Divisão de Desenvolvimento Social

**Pascual Gerstenfeld**

Diretor da Divisão de Estatística

**Dirk Jaspers\_Faijer**

Diretor do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE)-  
Divisão de População da CEPAL

**Sonia Montaña**

Diretora da Divisão de Assuntos de Gênero

**Diane Quarless**

Diretora da sede sub-regional da CEPAL para o Caribe

**Verónica Amarante**

Chefe do Escritório da CEPAL em Montevidéu

**Ricardo Pérez**

Diretor da Divisão de Publicações e Serviços Web

O presente documento é uma síntese do *Panorama Social da América Latina*, publicação preparada anualmente pela Divisão de Desenvolvimento Social e a Divisão de Estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dirigidas por María Nieves Rico e Pascual Gerstenfeld, respectivamente, e conta com a participação do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE)-Divisão de População da CEPAL, dirigido por Dirk Jaspers\_Faijer. Nesta edição contou-se, também, com a colaboração da Divisão de Assuntos de Gênero, dirigida por Sonia Montaña, e da sede sub-regional da CEPAL para o Caribe, dirigida por Diane Quarless.

A edição 2014 foi coordenada por María Nieves Rico, Daniela Trucco e Xavier Mancero, que, junto com Verónica Amarante, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Jorge Rodríguez, María Emma Santos e Pablo Villatoro, se dedicaram a sua redação. Na elaboração de insumos substantivos e no processamento estatístico igualmente colaboraram Mario Acuña, Martín Brun, David Candia, Maira Colacce, Fabiana del Popolo, Andrés Espejo, Fabiola Fernández, Marco Galván, Marcela Gómez, Daniela González, Carlos Howes, Amanda Loptspike, Jorge Martínez, Vivian Milosavljevic, Claudio Moris, Miguel Ojeda, Amalia Palma, Lucía Scuro, Conrado Soto, Humberto Soto, Sheila Stuart e Heidi Ullmann. Na elaboração de diversas seções do documento contou-se com os aportes e comentários de Martín Hopenhayn, Ricardo Jordán, Rodrigo Martínez, Andrea Murden, Alejandro Parraguez, Carlos Perea e Matías Salces.

Notas explicativas

- Três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam por separado ou não estão disponíveis.
- Dois traços e um ponto (-.-) indicam que o tamanho da amostra é insuficiente para estimar a categoria respectiva com confiabilidade e precisão adequadas.
- O traço (-) indica que a quantidade é nula ou desprezível.
- Um espaço em branco em um quadro indica que o conceito de que se trata não é aplicável ou não é comparável.
- Um sinal menos (-) indica déficit ou diminuição, salvo que se especifique em forma diferente.
- Um hífen (-) colocado entre cifras que expressem anos (por exemplo, 1990-1998) indica que se trata de todo o período considerado, incluindo ambos os anos.
- A barra (/) posta entre cifras que expressem anos (por exemplo, 2003/2005) indica que a informação corresponde a algum desses anos.
- A palavra "dólares" refere-se a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação contrária.
- Devido a que às vezes as cifras são arredondadas, os dados parciais e as porcentagens apresentadas nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

---

Publicação das Nações Unidas

LC/L.3954

Copyright © Nações Unidas, 2014

Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago do Chile

---

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama Social da América Latina, Síntese, 2014* (LC/L.3954), Santiago do Chile, 2014.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova York, N.Y. 10017, Estados Unidos.

# Índice

<b>Apresentação</b> .....	7
<b>Síntese</b> .....	9
<b>Capítulo I</b>	
<b>A pobreza na América Latina, resultados alcançados e novos desafios</b> .....	11
A. Análise da pobreza por renda.....	11
B. As múltiplas dimensões da pobreza na América Latina.....	14
<b>Capítulo II</b>	
<b>Distribuição da renda, polarização e percepções</b> .....	18
A. Situação da distribuição de renda.....	18
B. Polarização distributiva.....	20
C. Classes sociais: percepções e expectativas.....	21
<b>Capítulo III</b>	
<b>Juventude: áreas críticas da agenda para o desenvolvimento com igualdade</b> .....	23
A. Oportunidades e capacidades: a educação e o trabalho para as e os jovens.....	24
B. Juventude e ambientes de inclusão social violentos.....	25
C. A juventude e a agenda para o desenvolvimento.....	27
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Desigualdades de gênero no mercado de trabalho e seus efeitos sobre a desigualdade socioeconômica: quanto se poderia avançar?</b> .....	28
A. Inter-Relações entre trabalho remunerado e não remunerado.....	28
B. A inserção da mulher no mercado de trabalho.....	29
1. Participação, emprego e desemprego.....	29
2. As perspectivas do mercado laboral na atual conjuntura.....	30
3. Ciclos econômicos e impactos diferenciados por gênero.....	30
4. Características da inserção laboral de homens e mulheres.....	31
5. Heterogeneidade da estrutura produtiva e desigualdade de gênero.....	31
C. A renda do trabalho de mulheres e homens.....	32
D. A renda laboral feminina e seus efeitos na desigualdade e na pobreza.....	34
1. O fechamento da brecha de participação.....	34
2. O fechamento da brecha de renda.....	35
E. Comentários finais.....	36
<b>Capítulo V</b>	
<b>A segregação residencial e a reprodução das desigualdades</b> .....	37
A. A segregação residencial socioeconômica: debates e medições.....	37
B. A dinâmica sociodemográfica das grandes cidades e a evolução da segregação residencial socioeconômica na década de 2000.....	38
C. Incidência da migração interna na tendência da segregação residencial socioeconômica nas grandes cidades da região.....	41
D. Efeitos da segregação, com ênfase nas famílias e nas comunidades.....	42
E. Casos especiais: segregação étnica e de migrantes internacionais.....	43
F. Políticas públicas: experiências e orientações gerais para a região.....	43

**Capítulo VI**

<b>Tendências recentes do gasto social e investimento social na juventude</b> .....	44
A. O gasto social na América Latina .....	44
1. A evolução do gasto social nos países .....	46
2. A evolução do gasto setorial .....	47
B. O investimento social na juventude.....	49
1. Panorama do investimento social na juventude da América Latina .....	50
<b>Bibliografia</b> .....	53

**Quadros**

Quadro 1	América Latina (18 países): pessoas em situação de pobreza e indigência, ao redor de 2005 e de 2012, e 2013 .....	13
Quadro 2	Índice multidimensional de pobreza: dimensões, indicadores de privação e ponderações .....	15
Quadro 3	América Latina (15 países): distribuição de renda dos domicílios, por quintis extremos, em torno de 2008 e de 2013 .....	20
Quadro 4	América Latina (18 cidades selecionadas): efeito da migração interna total sobre a composição etária e educacional da população do centro e da periferia urbana, censos de 2000 e 2010 .....	42
Quadro 5	América Latina (19 países): investimento social em jovens, em torno de 2012 .....	51
Quadro 6	América Latina (19 países): gasto público orientado a jovens como porcentagem do PIB e do gasto público setorial, em torno de 2000 e de 2012 .....	51

**Gráficos**

Gráfico 1	América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1980-2014 .....	12
Gráfico 2	América Latina (17 países): incidência da pobreza multidimensional, em torno de 2005 e de 2012 .....	16
Gráfico 3	América Latina (15 países): incidência da pobreza multidimensional por zona de residência, em torno de 2012 .....	17
Gráfico 4	América Latina (17 países): contribuição das distintas privações à pobreza total, em torno de 2012 .....	17
Gráfico 5	América Latina (15 países): variação anual do índice de Gini, 2002-2008 e 2008-2013 .....	19
Gráfico 6	América Latina (18 países): evolução da bipolarização na distribuição da renda segundo o índice de Wolfson, 2004 e 2012 .....	21
Gráfico 7	América Latina (18 países): população que se sente de classe média e incidência da pobreza monetária, 2011 .....	22
Gráfico 8	América Latina (18 países): bem-estar econômico presente e expectativas sobre o futuro dos filhos, 2011 .....	23
Gráfico 9	América Latina (18 países): evolução da proporção de jovens de 15 a 29 anos que concluíram a educação fundamental, secundária e terciária, segundo a faixa etária, 1990, 2002 e 2012.....	24
Gráfico 10	América Latina e Caribe (26 países): taxas de desemprego da população de 15 a 24 anos e de 15 anos ou mais, em torno de 2012.....	25
Gráfico 11	América Latina (18 países): situação de atividade de jovens de 15 a 29 anos que não estudam e não têm um emprego remunerado, em torno de 2012 .....	25
Gráfico 12	América Latina (18 países): população de 16 a 29 anos que declara ter sido vítima de um delito nos últimos 12 meses, 2013 .....	26
Gráfico 13	América Latina e Caribe: taxa de mortalidade por violência interpessoal, segundo as faixas etárias, 1990-2010 .....	27
Gráfico 14	América Latina (18 países): razão entre as taxas de participação feminina e masculina, em torno de 2002 e 2012.....	29
Gráfico 15	América Latina (18 países) a: distribuição dos ocupados segundo o setor de atividade, por sexo, em torno de 2012 .....	32
Gráfico 16	América Latina (18 países): diferença entre a renda média masculina e a feminina, em torno de 2012 .....	33
Gráfico 17	América Latina (18 países): aporte das mulheres ao total da renda laboral do domicílio no primeiro e no quinto quintil, em torno de 2012 .....	33

Gráfico 18	América Latina (18 países): níveis de pobreza e desigualdade num cenário de fechamento das brechas de participação e num cenário de base .....	34
Gráfico 19	América Latina (18 países): níveis de pobreza e desigualdade num cenário de fechamento das brechas de renda e num cenário de base .....	36
Gráfico 20	América Latina (cidades selecionadas): índice de dissimilitude segundo grupos de escolaridade, decis socioeconômicos extremos e decis extremos da distribuição da renda do domicílio, com e sem cidades do Brasil, censos de 2000 e 2010 .....	40
Gráfico 21	Brasil: mulheres de 19 anos que são mães e que sempre residiram no mesmo município, segundo a renda per capita do domicílio e se residem ou não numa favela, 2000.....	43
Gráfico 22	América Latina e no Caribe (21 países): evolução e participação do gasto público social e do gasto público total no PIB e do gasto público social no gasto público total, 1990-1991 a 2012-2013 .....	45
Gráfico 23	América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social, 1990-1991 a 2012-2013 .....	46
Gráfico 24	América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social per capita, 1990-1991 a 2012-2013 .....	47
Gráfico 25	América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social por setores, 1990-1991 a 2012-2013 .....	47
<b>Mapa</b>		
Mapa 1	Cidade do México, São Paulo (Brasil), San José da Costa Rica e Santo Domingo: taxa média anual de migração líquida por divisão administrativa menor (DAME), quinquênio prévio ao censo da rodada de 2010 .....	39



# Apresentação

Nesta edição de 2014 do *Panorama Social da América Latina* se apresentam as medições realizadas pela CEPAL da pobreza por renda e se analisa a pobreza a partir de uma ótica multidimensional. A aplicação destes dois enfoques aos dados sobre os países da região permite reforçar a ideia de que, para além dos avanços alcançados na última década, a pobreza persiste como um fenômeno estrutural que caracteriza a sociedade latino-americana. Com o objeto de contribuir a uma formulação mais abrangente das políticas públicas para superar a pobreza e a desigualdade socioeconômica, ademais de examinar as tendências recentes do gasto social, o documento se aprofunda na análise de brechas em três âmbitos: juventude e desenvolvimento, desigualdade de gênero no mercado de trabalho e segregação residencial urbana.

Desde 2010 a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) veio desdobrando e condensando sua proposta de agenda para o desenvolvimento da região nos documentos que compõem sua trilogia da igualdade, e que foram apresentados nos últimos três períodos de sessões: *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir; Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento, e Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável*. No espectro do desenvolvimento e das políticas públicas que se apresenta, se postula que a igualdade deve ser o princípio ético normativo primordial e o objetivo último do desenvolvimento. O Panorama Social da América Latina tem como desafio anual aprofundar na análise das brechas sociais, seus mecanismos de reprodução e as opções para reduzi-las.

Na edição de 2014, como habitual, se apresentam no capítulo I as cifras atualizadas sobre pobreza e indigência na América Latina. Os dados de 2013 refletem um contexto de desaceleração da economia regional, presente desde 2010, que dão conta de uma estagnação da taxa de pobreza por renda na região a partir de 2011 e indicam que a taxa de pobreza e a taxa de indigência se mantiveram sem diferenças significativas em relação aos níveis observados em 2012.

Por sua vez, nesta edição se proporcionam os resultados da aplicação de um índice multidimensional de pobreza, o qual representa um avanço em relação às propostas de medição apresentadas no Panorama Social da América Latina 2013. Neste novo índice se integram aspectos monetários e não monetários do bem-estar, se consideram privações em emprego, proteção social e atraso escolar, e se utilizam novos umbrais de privação para alguns indicadores usualmente empregados na medição da pobreza, a fim de contar com padrões mais atualizados de acordo com a realidade regional.

Os resultados mostram uma baixa da incidência da pobreza multidimensional entre 2005 e 2012, principalmente nas áreas urbanas. Por outro lado, neste mesmo período também se reduziu a intensidade da pobreza, que indica a porcentagem de privações que suportam os domicílios identificados como pobres. Embora exista uma grande heterogeneidade quanto às situações dos países, em todos eles se constata que a pobreza monetária é a privação que mais aporta à pobreza multidimensional.

No capítulo II se analisa a distribuição da renda. Mesmo quando se observam situações díspares, se corrobora a tendência à baixa do grau de concentração, indicando que, na maioria dos países da região, persiste a redução da desigualdade.

Aplicam-se índices de polarização para caracterizar a distribuição da renda nos países da América Latina e suas relações com o conflito e a identidade social. Os resultados mostram uma queda dos índices de polarização e um aumento do peso dos setores médios da distribuição. Correlativamente, se observa que em 2011 a proporção de população que se considerava de classe média tendia a ser maior nos países com uma distribuição de renda menos bipolarizada. De igual forma, aqueles que se sentiam de classe média tinham mais confiança no bem-estar econômico futuro de seus filhos e filhas do que as pessoas que se consideravam de classe baixa, o que indica maiores expectativas de mobilidade intergeracional.

No capítulo III se analisam três aspectos cruciais da agenda sobre a juventude e o desenvolvimento na América Latina. Em primeiro lugar, o nexo entre educação e trabalho remunerado, considerado como um eixo da inclusão social, não somente se coloca como ponte entre a vida dependente e a autônoma, mas também como um âmbito-chave para a participação juvenil no desenvolvimento produtivo e no acesso a condições de maior bem-estar e progresso pessoal.

Em segundo lugar, em numerosos países da região, os e as jovens se veem afetados por vizinhanças violentas que muitas vezes são o cenário de sua vida cotidiana. Num contexto de crescente insegurança, em que os jovens algumas vezes são atores principais e resultam diretamente envolvidos como vítimas, os jovens costumam ser estigmatizados, na medida em que a violência se considera uma condição da juventude (como etapa do ciclo de vida). Exacerba-se assim o sentido de exclusão social, que contribui a um círculo vicioso para a constituição de agrupações urbanas (quadrilhas ou gangues, entre outras denominações) que supõem uma ameaça para a sociedade, sem que as políticas públicas, em geral, sejam capazes de oferecer respostas adequadas.

A participação política é para os e as jovens latino-americanas a melhor forma de impulsionar mudanças sociais. No entanto, como se analisa também neste capítulo, atualmente a participação social discorre principalmente em dois âmbitos: as mobilizações juvenis nas ruas das cidades e a organização por intermédio das redes sociais no espaço virtual.

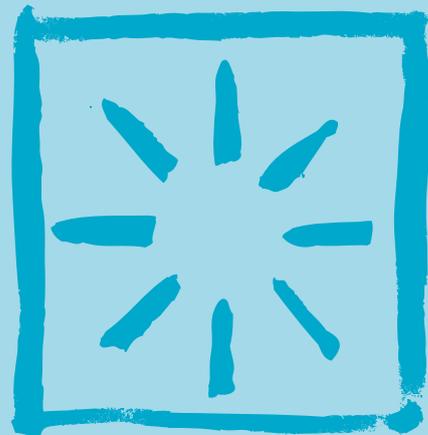
No capítulo IV, com base num explícito enfoque de gênero se vinculam as desigualdades na inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho e suas condicionantes, como o trabalho de cuidado e o trabalho doméstico não remunerado, com a desigualdade de renda dos domicílios, que impera nas economias da região. Embora na maioria dos países de América Latina as brechas de participação se tenham reduzido na última década, existe ainda em todos os casos uma importante margem para incrementar a participação das mulheres no mercado de trabalho remunerado. No Caribe de língua inglesa, ainda que as brechas sejam menores, também é preciso avançar significativamente para chegar à igualdade. Algo similar sucede com a quantidade de horas trabalhadas, a segregação ocupacional e a maior proporção de mulheres inseridas nos setores de baixa produtividade.

A renda laboral também mostra importantes diferenças associadas à desigualdade de gênero. Todas estas diferenças são expressões que extrapolam os ciclos econômicos ou a heterogeneidade dos países e expressam processos de discriminação de gênero que precisam ser enfrentados de maneira eficaz.

A partir destes antecedentes se analisa o que sucederia com os níveis de desigualdade de renda e pobreza da região caso se fechasse a brecha de participação entre homens e mulheres, e se as e os trabalhadores, com a mesma qualificação, ganhassem igual salário. O estudo mostra que a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho permitiria obter avanços de grande importância na redução da pobreza e no alcance da igualdade. Para isso, se requer de políticas ativas e decididas que impulsionem e incentivem essa participação laboral e que, ao mesmo tempo, favoreçam sua maior qualidade.

Na América Latina, enquanto o agrupamento da população mais pobre e excluída em zonas periféricas das cidades tem sido um dos traços distintivos do processo de urbanização, os grupos com maior nível econômico se concentram em algumas zonas específicas que apresentam melhores condições de infraestrutura e qualidade de vida. No capítulo V se analisa a segregação residencial e como esta reflete desigualdades socioeconômicas, étnicas e de nacionalidade. Proporciona-se informação sobre uma vintena de grandes urbes pertencentes a dez países da região. Neste fenômeno também opera como variável intermediária a migração interna, inclusive a intrametropolitana, cujo impacto sobre a segregação residencial e a paisagem social das cidades se calcula considerando seus efeitos sobre a composição etária e educacional e o denominado “efeito vizinhança”.

No capítulo VI se aborda o gasto social, como em anteriores edições do Panorama Social, e se analisa sua prioridade dentro do gasto total, no marco do ciclo econômico, caracterizado por uma desaceleração do crescimento em nível mundial e regional, depois de recuperações menores pós-crise financeira internacional de 2008 e 2009. Neste contexto, se estuda o nível de prociclicidade do gasto social e suas tendências mais recentes, bem como a distribuição setorial do gasto público social e sua evolução no médio e longo prazo. A segunda parte do capítulo, que é uma adaptação de diversos aportes efetuados pela CEPAL ao Terceiro Informe Ibero-Americano de Juventude, apresentado na XVII Conferência Ibero-Americana de Ministros de Juventude, celebrada em Burgos (Espanha), de 18 a 20 de setembro de 2014, se dedica ao tema do investimento público social dirigido aos segmentos juvenis. Analisa-se o gasto social efetuado nos setores de educação, saúde, moradia e assistência social, de acordo com a forma em que a população jovem recebe os benefícios. A partir desses critérios, se classifica o gasto como direto, ampliado, indireto e geral. Nesta ótica global, se destaca o desequilíbrio existente entre os gastos destinados a este grupo etário e ao conjunto da população e a necessidade de ampliá-los e direcioná-los de modo que reflitam maior igualdade no orçamento público atendendo às carências e interesses da juventude, bem como a seu peso demográfico no total da população.



# Síntese

- I. A pobreza na América Latina, resultados alcançados e novos desafios
- II. Distribuição da renda, polarização e percepções
- III. Juventude: áreas críticas da agenda para o desenvolvimento com igualdade
- IV. Desigualdades de gênero no mercado de trabalho e seus efeitos sobre a desigualdade socioeconômica: quanto se poderia avançar?
- V. A segregação residencial e a reprodução das desigualdades
- VI. Tendências recentes do gasto social e investimento social na juventude

Bibliografia



# Capítulo I

## A pobreza na América Latina, resultados alcançados e novos desafios

Como assinalado em *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável* (CEPAL, 2014), os países da América Latina e do Caribe enfrentam hoje o desafio de seguir impulsionando os progressos significativos na redução da pobreza e do desemprego, bem como de ampliar os incipientes avanços na distribuição da renda, alcançados em conjunto com a consolidação democrática, a estabilidade macroeconômica e as políticas sociais. Estas conquistas parecem estar encontrando limites, seja para sustentar-se ou para expandir-se. Os limites se traduzem na diminuição do ritmo ou na paralisação dos processos de redução da pobreza e da indigência, e de melhora na distribuição da renda, especialmente após a crise internacional de 2008, os quais serão evidenciados neste capítulo e no subsequente.

No que diz respeito à pobreza, nesta edição do *Panorama Social* analisa-se novamente o tema do ponto de vista da renda e de uma abordagem multidimensional. Ambas óticas permitem reforçar a ideia de que, para além dos avanços alcançados no último decênio, a pobreza persiste como um fenômeno estrutural característico da realidade latino-americana. As distintas estimativas que se apresentam permitem quantificar a magnitude e a intensidade deste fenômeno em distintos grupos de população, e delinear alguns fatos estilizados de utilidade para orientar a formulação de políticas de superação da pobreza cujos resultados se tornem sustentáveis no tempo e favoreçam maiores níveis de bem-estar e desenvolvimento.

### A. Análise da pobreza por renda

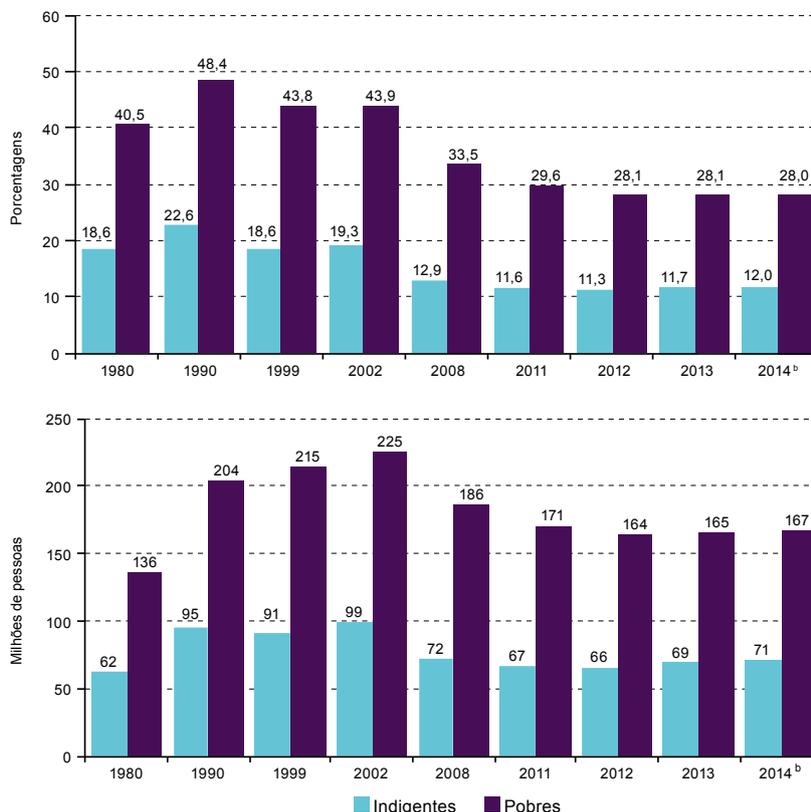
O ano de 2013 caracterizou-se pela recuperação do crescimento da economia mundial, com base nos processos de melhora das economias dos países desenvolvidos e no crescimento da China, que foi da ordem de 7%. Neste contexto, a taxa de crescimento econômico da América Latina (2,5%) foi superior à média mundial (2,2%), embora menor que a observada em 2012 (2,9%). O produto por habitante, no entanto, aumentou apenas 1,5%, mantendo a tendência de desaceleração que vem se manifestando desde 2010.

Contudo, mesmo neste cenário de desaceleração da expansão do produto, a taxa de desocupados na área urbana registrou uma leve queda, como resultado do incremento do emprego e da caída da taxa de participação laboral. O poder aquisitivo dos salários médios se manteve sem variações relevantes ou se incrementou em forma moderada na maioria dos países, a taxas menores que as observadas em anos anteriores. Por outro lado, a taxa de inflação, como média simples, se incrementou na região, passando de 5,3% para 6,8%, influenciada pelo incremento registrado no nível de preços da República Bolivariana da Venezuela.

Neste contexto, a taxa de pobreza da América Latina em 2013 foi de 28,1% da população, enquanto a indigência, ou pobreza extrema, alcançou 11,7%. Estas porcentagens equivalem a 165 milhões de pessoas em situação de pobreza, dos quais 69 milhões são pessoas em situação de pobreza extrema (veja o gráfico 1). Estes valores mostram de que a taxa de pobreza se manteve sem diferenças significativas em relação aos níveis observados em 2012 (28,1%). A pobreza extrema, por sua vez, também permaneceu sem mudanças estatisticamente significativas, devido a que o valor observado em 2013 é somente 0,4 pontos percentuais acima do de 2012 (11,3%). Isto significa que em 2013 o número de pessoas pobres se manteve sem maiores mudanças, dado que o número de pessoas em situação de indigência se incrementou cerca de 3 milhões e houve uma diminuição de similar magnitude da quantidade de pessoas pobres não indigentes.

Apesar das mínimas variações observadas em termos de taxas, as estimativas mais recentes permitem estabelecer que a pobreza extrema apresentou valores similares aos de 2011, o que representa um retrocesso em termos dos resultados alcançados em anos precedentes. Esta situação não é nova, pois os dados apresentados em edições anteriores do *Panorama Social* revelavam tendências similares. Com efeito, as estimativas regionais mostram que a tendência de queda das taxas de pobreza e pobreza extrema se desacelerou e incluso revertido nos primeiros anos da presente década, fato que, associado ao crescimento demográfico, deixa como saldo um maior número de pessoas em situação de pobreza extrema em 2013.

**Gráfico 1**  
**América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1980-2014<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens e milhões de pessoas)*



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

<sup>a</sup> Estimativa correspondente a 19 países da América Latina, incluindo Haiti. Não inclui Cuba.

<sup>b</sup> Projeção.

Deste modo, em comparação com as cifras de 2002, quando se registrou o valor mais alto dos últimos 15 anos, a queda acumulada da pobreza é de quase 16 pontos percentuais, dos quais 10,4 pontos percentuais correspondem à diminuição alcançada até 2008, a uma taxa anual de 1,7%. Entre 2008 e 2013, o ritmo de declínio foi mais modesto e a queda acumulada neste período foi de 5,4 pontos percentuais, o que equivale a uma taxa anual de 1,0%; a partir de 2011 se observa a permanência da taxa de pobreza regional em torno de 28%.

No que concerne à pobreza extrema, registrou-se uma trajetória similar. Houve uma baixa de 6,4 pontos percentuais entre 2002 e 2008, e de 1,2 pontos percentuais desde este último ano até 2013. Em forma similar ao sucedido com a taxa de pobreza, no último triênio, a porcentagem de pessoas em situação de pobreza extrema manteve-se entre 11% e 12%.

Quanto à evolução da pobreza por país, se observa que dos 12 países que dispõem de informação quanto ao ano de 2013, em 6 se registraram diminuições estatisticamente significativas dos níveis de pobreza e indigência. O Paraguai apresentou a maior redução, que alcançou 4,5 pontos percentuais por ano, ao passar de 49,6% em 2011 a 40,7% em 2013, enquanto a indigência caía quase ao mesmo ritmo anual, baixando de 28,0% para 19,2% no mesmo período. Em El Salvador, entre 2012 e 2013, a pobreza se reduziu 4,4 pontos percentuais (de 45,3% a 40,9%) e a indigência caiu 1 ponto percentual (de 13,5% a 12,5%). Na Colômbia, entre 2012 e 2013, se registrou uma queda do nível de pobreza de 2,2 pontos percentuais (de 32,9% a 30,7%) e uma redução de 1,3 pontos percentuais da pobreza extrema (de 10,4% a 9,1%). No caso do Peru, a pobreza se reduziu 1,9 pontos percentuais no mesmo período (de 25,8% a 23,9%), enquanto a pobreza extrema diminuía 1,3 pontos percentuais (de 6,0% a 4,7%). No Chile, a pobreza baixou 1,6 pontos percentuais por ano, passando de 10,9% em 2011 para 7,8% em 2013, ao mesmo tempo em que a pobreza extrema diminuía a um ritmo de 0,3 pontos percentuais por

ano, de 3,1% para 2,5%. No Equador, entre 2011 e 2013, se registrou também uma baixa da pobreza, a um ritmo de 0,9 pontos percentuais por ano (de 35,4% para 33,6%), enquanto a pobreza extrema caía 1 ponto percentual por ano (de 13,9% a 12,0%). Nos demais países (Costa Rica e Uruguai), as quedas tanto da pobreza como da indigência não foram significativas e corresponderam a variações próximas a 0,3 pontos percentuais ou inclusive menores, em ambas as magnitudes (veja o quadro 1).

**Quadro 1**  
**América Latina (18 países): pessoas em situação de pobreza e indigência, ao redor de 2005 e de 2012, e 2013**  
(Em porcentagens)

País	Em torno de 2005			Em torno de 2012			2013		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Argentina <sup>a</sup>	2006	24,8	9,6	2012	4,3	1,7	...	...	...
Bolívia (Estado Plurinacional da)	2004	63,9	34,7	2011	36,3	18,7	...	...	...
Brasil	2005	36,4	10,7	2012	18,6	5,4	2013	18,0	5,9
Chile	2006	13,7	3,2	2011	10,9	3,1	2013	7,8	2,5
Colômbia <sup>b</sup>	2005	45,2	13,9	2012	32,9	10,4	2013	30,7	9,1
Costa Rica <sup>c</sup>	2005	21,1	7,0	2012	17,8	7,3	2013	17,7	7,2
Equador	2005	48,3	21,2	2011	35,3	13,8	2013	33,6	12,0
El Salvador	2004	47,5	19,0	2012	45,3	13,5	2013	40,9	12,5
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2007	68,9	45,6	2010	69,2	45,6	...	...	...
México	2006	31,7	8,7	2012	37,1	14,2	...	...	...
Nicarágua	2005	61,9	31,9	2009	58,3	29,5	...	...	...
Panamá	2005	31,0	14,1	2011	24,0	11,3	2013	23,2	12,2
Paraguai	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	2013	40,7	19,2
Peru <sup>d</sup>	2003	52,5	21,4	2012	25,8	6,0	2013	23,9	4,7
República Dominicana	2005	47,5	24,6	2012	41,2	20,0	2013	40,7	20,2
Uruguai <sup>a</sup>	2005	18,8	4,1	2012	6,1	1,2	2013	5,7	0,9
Venezuela (República Bolivariana da)	2005	37,1	15,9	2012 <sup>e</sup>	25,4	7,1	2013 <sup>e</sup>	32,1	9,8

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

<sup>a</sup> Área urbana.

<sup>b</sup> Cifras do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE) da Colômbia.

<sup>c</sup> As cifras de 2012 e 2013 não são estritamente comparáveis com as de anos anteriores.

<sup>d</sup> Cifras do Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI) do Peru.

<sup>e</sup> Cifras do Instituto Nacional de Estatística (INE) da República Bolivariana da Venezuela. As cifras de 2012 e 2013 não são comparáveis com as de anos anteriores.

No Brasil, contudo, entre 2012 e 2013, se registrou uma queda da taxa de pobreza de 0,6 pontos percentuais, mas um incremento da taxa de indigência de 0,5 pontos percentuais. Observou-se um fenômeno semelhante, de diminuição da pobreza e aumento da indigência, na República Dominicana no mesmo período e no Panamá entre 2011 e 2013, embora as variações não sejam estatisticamente significativas. Na República Bolivariana da Venezuela, a taxa de pobreza aumentou 6,7 pontos percentuais entre 2012 e 2013 (de 25,4% a 32,1%) e a taxa de indigência, 2,7 pontos percentuais (de 7,1% a 9,8%) no mesmo período.

Para 2014 não se preveem mudanças estatisticamente significativas dos níveis de pobreza e indigência na região em seu conjunto, devido a que o crescimento do produto por habitante será similar ou algo menor que o de 2013 e a que não cabe esperar variações consideráveis do emprego nem da inflação na maioria dos países. Contudo, as projeções mostram um ligeiro incremento da taxa de indigência, que chegaria à ordem de 12%, o que significaria não só um retrocesso desta taxa para os níveis observados em princípios da década, mas também um crescimento apreciável da quantidade de pessoas afetadas por esta situação.

## B. As múltiplas dimensões da pobreza na América Latina

Nesta seção se expõem os resultados da aplicação de um índice multidimensional de pobreza em 17 países da América Latina. Este índice representa um avanço quanto à exploração de dimensões e umbrais de pobreza efetuada na edição anterior do Panorama Social (CEPAL, 2013) e constitui o resultado de uma colaboração entre a CEPAL e Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI).

O índice que aqui se apresenta tem como principais inovações: i) a agregação de dimensões não monetárias e monetárias, de modo a minimizar os erros de inclusão e exclusão na identificação das pessoas pobres; ii) a consideração de privações em matéria de emprego e proteção social, ampliando as dimensões que se utilizam para medir a pobreza, junto com a incorporação de um indicador de atraso escolar, e iii) novos umbrais de privação para dimensões usualmente empregadas na medição da pobreza, a fim de contar com padrões mais atualizados da realidade latino-americana<sup>1</sup>.

Este índice se construiu seguindo a metodologia descrita em Alkire e Foster (2007 e 2011). O procedimento consiste em: i) selecionar as dimensões e indicadores e ponderá-los; ii) fixar o umbral de pobreza multidimensional ( $k$ ) ou a proporção de privações (ponderadas) que uma pessoa deve evidenciar para ser identificada como pobre, e iii) calcular a pontuação de privação de cada pessoa, determinando, segundo o contraste entre sua pontuação e o valor de  $k$ , se é pobre ou não em termos multidimensionais.

No quadro 2 se apresentam as dimensões, indicadores e estrutura de ponderações do índice. Como se aprecia, com exceção das de proteção social (3,7%) e renda (14,8%), todas as privações têm a mesma ponderação (7,4%). Alocou-se menor peso às carências de proteção social porque estas são privações que refletem uma insuficiência de bem-estar que está um passo além do conceito tradicional de pobreza<sup>2</sup>. Por sua vez, a maior ponderação da renda se explica por esta ser um indicador sintético, construído a partir da validação e agregação de dados sobre uma ampla variedade de perguntas e fluxos de renda<sup>3</sup>.

Quanto ao umbral multidimensional  $k$ , se utiliza uma opção intermediária entre os enfoques de união e de interseção. O enfoque de união, no qual se requer de apenas uma privação para que as pessoas sejam identificadas como pobres, incrementa a probabilidade de erro de inclusão, uma vez que todos os indicadores apresentam erros de medição. Por seu lado, o método de interseção, no qual se requer que as pessoas apresentem carências em todas as dimensões, incrementa fortemente a probabilidade de erro de exclusão. O umbral utilizado corresponde a  $k=25\%$ . Com este valor, as pessoas identificadas como pobres devem apresentar privações que equivalham a uma dimensão completa e em algum outro indicador, ou devem estar despojadas de renda e ter ao menos duas carências adicionais. Em consequência, nenhuma pessoa que apresente privação em apenas uma dimensão é identificada como multidimensionalmente pobre<sup>4</sup>.

Em 2012, aproximadamente 28% da população regional se encontrava em situação de pobreza multidimensional. As maiores incidências se apresentavam na Nicarágua (74,1%), Honduras (70,5%), Guatemala (70,3%) e no Estado Plurinacional da Bolívia (58%), e as incidências mais baixas se verificavam no Chile (6,8%), na Argentina (8,1%), no Uruguai (9%), no Brasil (14,5%) e na Costa Rica (14,9%) (veja o gráfico 2).

Em todos os países se observou uma queda na incidência da pobreza multidimensional entre 2005 e 2012. As baixas mais notórias ocorreram na Argentina, Uruguai, Brasil, Peru, Chile e República Bolivariana da Venezuela, e foram equivalentes a uma diminuição de 7% ou mais por ano no índice de pobreza, ao passo que em El Salvador, México, Honduras e Nicarágua se registraram quedas de 1% ou menos por ano (veja o gráfico 2).

<sup>1</sup> Mais detalhes sobre a construção do índice encontram-se expostos em Santos e outros (2015).

<sup>2</sup> Há também uma razão técnica para dar menor peso aos indicadores de proteção social. A ponderação efetiva de cada indicador está determinada por dois fatores: o peso relativo alocado na agregação do índice e o umbral selecionado. Assim, indicadores com umbrais altos, que se traduzam em taxas de privação elevadas, terão uma participação maior na composição da pobreza, mesmo quando o peso relativo alocado seja igual ao de outros indicadores. Este é precisamente o caso do indicador de proteção social.

<sup>3</sup> Aqui se emprega o umbral de pobreza total, devido a que o indicador de pobreza extrema corresponde a uma porcentagem muito pequena da população da América Latina, não sendo suficiente para captar a precariedade da renda.

<sup>4</sup> A pontuação máxima que pode obter uma pessoa privada em todos os indicadores de uma dimensão é 22,2%.

**Quadro 2**  
**Índice multidimensional de pobreza: dimensões, indicadores de privação e ponderações**

Dimensões	Indicadores de privação: pessoas que vivem em...	Ponderação (porcentagens)
Moradia		22,2
Precariedade dos materiais da moradia <sup>a</sup>	Moradas com piso de terra ou com teto ou paredes de materiais precários (resíduos, papelão, latas, bambu, folhas de palmeira, palha, ou materiais similares).	7,4
Amontoamento <sup>b</sup>	Domicílios com três ou mais pessoas por quarto, em áreas rurais e urbanas.	7,4
Posse insegura da moradia <sup>c</sup>	Domicílios em que i) a moradia é ocupada ilegalmente, ou ii) a moradia é cedida ou emprestada.	7,4
Serviços básicos		22,2
Carência de fontes de água melhoradas <sup>d</sup>	Áreas urbanas: Domicílios que obtêm água de alguma das seguintes fontes: - rede pública fora do terreno; - poços não protegidos ou sem bomba a motor; - fontes móveis (cisterna, carro-pipa, aguadeiro, entre outros); - água engarrafada, ou - rio, quebrada, chuva e outros. Áreas rurais: Domicílios que obtêm água de alguma das seguintes fontes: - poços não protegidos ou com bomba manual; - fontes móveis (cisterna, carro-pipa, aguadeiro, entre outros); - água engarrafada, ou - rio, quebrada, chuva e outros.	7,4
Carência de saneamento melhorado <sup>d</sup>	Áreas urbanas: Domicílios em alguma das seguintes situações: - com evacuação não conectada à rede de esgoto ou fossa séptica; - com banheiro compartilhado, ou - que não dispõem de serviço higiênico. Áreas rurais: Domicílios em alguma das seguintes situações: - que não dispõem de serviço higiênico; - com banheiro compartilhado, ou - com evacuação sem tratamento à superfície, rio ou mar.	7,4
Carências de energia <sup>e</sup>	Domicílios que não têm serviço elétrico ou que usam lenha, carvão ou resíduos como combustível para cozinhar.	7,4
Padrão de vida		22,2
Insuficiência de renda	Domicílios com renda per capita insuficiente para cobrir suas necessidades alimentares e não alimentares.	14,8
Carência de bens duráveis <sup>f</sup>	Domicílios que não contam com nenhum dos seguintes bens: i) carro, ii) geladeira e iii) lavadora.	7,4
Educação		22,2
Falta de assistência à escola	Domicílios onde ao menos uma criança ou adolescente (entre 6 e 17 anos) não assiste a um estabelecimento educacional.	7,4
Atraso escolar	Domicílios onde ao menos uma criança ou adolescente (entre 6 e 17 anos), dentro do sistema educacional, está atrasado mais de dois anos de acordo a sua idade.	7,4
Nível educativo insuficiente	Domicílios onde nenhuma pessoa de 20 anos ou mais alcançou um nível de escolaridade mínimo, entendendo-se isso por: - pessoas entre 20 e 59 anos que não concluíram o primeiro ciclo educacional da educação secundária, e - pessoas de 60 anos ou mais que não contam com educação primária completa.	7,4
Emprego e proteção social		11,1
Desocupação	Domicílios onde ao menos uma pessoa com idade entre 15 e 65 anos está em alguma das seguintes situações: - desempregada; - empregada sem remuneração, ou - é trabalhador desalentado.	7,4
Precariedade da proteção social <sup>g</sup>	Domicílios onde se cumprem todas as seguintes situações: - nenhuma pessoa contribui a algum tipo de seguro de saúde; - nenhuma pessoa está inscrita e contribui para um sistema de previsão social, e - nenhuma pessoa recebe pensão ou aposentadoria.	3,7

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

<sup>a</sup> Não se contou com informação sobre paredes para Argentina (2005 e 2012), sobre piso para o Brasil (2005 e 2012), sobre teto para Colômbia (2008 e 2012) e Equador (2005), e sobre materiais da moradia para Uruguai (2005).

<sup>b</sup> Aplicou-se a correção proposta por Kaztman, devido a que não excluíram a cozinha e/ou banheiros do número de cômodos considerados como dormitórios, nos casos do Brasil, Costa Rica, Honduras e México (veja Kaztman, 2011).

<sup>c</sup> Não se considera privação a residência em moradias recebidas em usufruto.

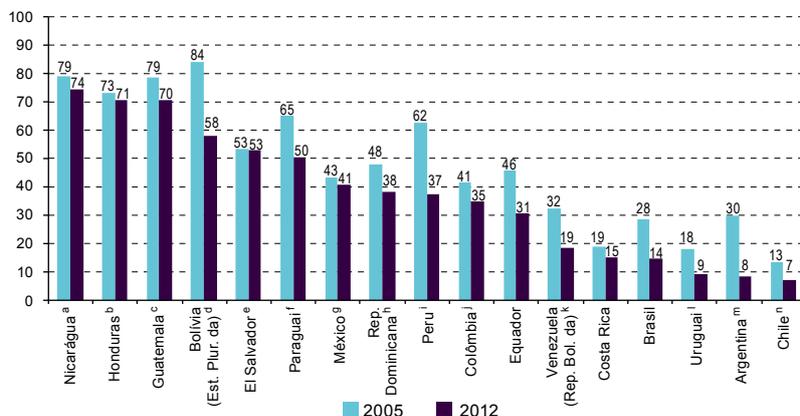
<sup>d</sup> No caso da República Dominicana (2006 e 2012) aplicou-se o critério urbano para as zonas rurais, dado que a pergunta empregada não permitia utilizar critérios diferenciados.

<sup>e</sup> Não se contou com informação sobre eletricidade para Argentina (2005 e 2012), República Dominicana (2006) e Uruguai (2005); nem com informação sobre combustível para Chile (2003 e 2011), Honduras (2006) e Venezuela (República Bolivariana da) (2005 e 2012).

<sup>f</sup> Não se dispôs de informação sobre bens para Argentina (2005 e 2012) e Bolívia (Estado Plurinacional da) (2003); não se contou com informação sobre veículo para Brasil (2005) e se substituiu por fogão, nem para Chile (2003) onde se substituiu por aquecedor de água; não se dispunha de informação sobre lavadora para Costa Rica (2012) e se substituiu por aparelho de televisão com tela de plasma ou tela de cristal líquido (LCD), nem para Honduras (2010 e 2006), onde se substituiu por aquecedor de ambiente.

<sup>g</sup> Não se dispunha de informação sobre seguro de saúde para o Brasil (2005 e 2012) nem para Venezuela (República Bolivariana da) (2005 e 2012); não se incluiu o indicador de proteção social para Nicarágua (2009), por falta de informação sobre contribuição à previdência e seguro de saúde.

**Gráfico 2**  
**América Latina (17 países): incidência da pobreza multidimensional, em torno de 2005 e de 2012**  
 (Em porcentagens de população)



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

<sup>a</sup> Os dados da Nicarágua correspondem a 2005 e 2009.

<sup>b</sup> Os dados de Honduras correspondem a 2006 e 2010.

<sup>c</sup> Os dados de Guatemala correspondem a 2000 e 2006.

<sup>d</sup> Os dados do Estado Plurinacional de Bolívia correspondem a 2003 e 2011.

<sup>e</sup> Os dados de El Salvador correspondem a 2004 e 2012.

<sup>f</sup> Os dados do Paraguai correspondem a 2005 e 2011.

<sup>g</sup> Os dados do México correspondem a 2004 e 2012.

<sup>h</sup> Os dados da República Dominicana correspondem a 2006 e 2012.

<sup>i</sup> Os dados do Peru correspondem a 2003 e 2012.

<sup>j</sup> Os dados da Colômbia correspondem a 2008 e 2012.

<sup>k</sup> Os dados da República Bolivariana da Venezuela de 2005 e 2012 correspondem a zonas urbanas.

<sup>l</sup> Os dados do Uruguai de 2005 correspondem a zonas urbanas.

<sup>m</sup> Os dados da Argentina de 2005 e 2012 correspondem a zonas urbanas.

<sup>n</sup> Os dados de Chile correspondem a 2003 e 2011.

A tendência à redução da pobreza foi mais acentuada naqueles países que apresentavam incidências mais baixas na linha de base (ao redor de 2005). Deve-se destacar, em todo caso, que em países como Bolívia (Estado Plurinacional da), Equador, Paraguai e República Dominicana, que tinham incidências superiores a 45% na linha de base, se obtiveram diminuições muito importantes da pobreza (entre -3% e -6% por ano).

A intensidade da pobreza indica a porcentagem de privações que experimentam os domicílios classificados como pobres. Tanto ao redor de 2005 como de 2012, este indicador era maior nos países onde a incidência da pobreza era mais alta. Assim, nestes países não só há mais pessoas pobres, como elas apresentam privações em mais dimensões.

Os resultados mostram que entre 2005 e 2012 a intensidade da pobreza se reduziu em todos os países, principalmente no Peru, no Estado Plurinacional da Bolívia, na Argentina e no Uruguai, onde se registraram variações percentuais entre -1,7% e -2,8% por ano.

No que diz respeito à incidência da pobreza por zona de residência, em todos os países a porcentagem de população pobre é maior nas zonas rurais do que nas urbanas, segundo os dados do entorno de 2012. As maiores incidências da pobreza rural se observam na Nicarágua, Guatemala, Honduras e no Estado Plurinacional da Bolívia, e as menores, no Chile, Uruguai e Costa Rica (veja o gráfico 3). Algo similar sucede com a intensidade da pobreza, que também foi maior nas zonas rurais que nas urbanas.

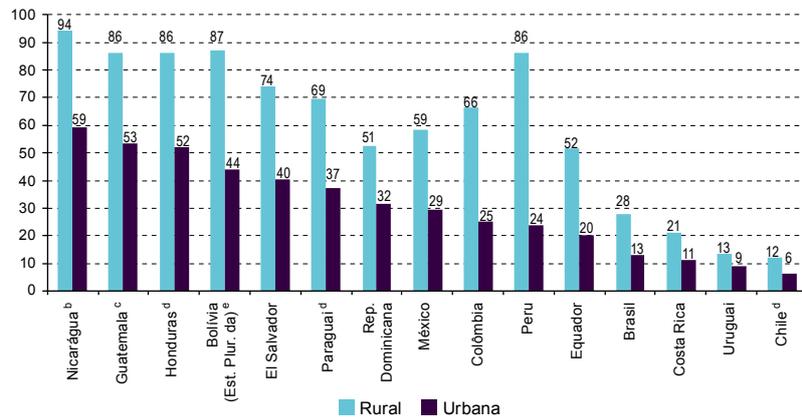
Quanto às variações na incidência da pobreza por zona de residência entre 2005 e 2012, se observa que somente na Costa Rica e no Chile a diminuição da pobreza foi maior nas zonas rurais que a observada nas urbanas. Nos demais países, a pobreza urbana se reduziu mais que a rural.

No gráfico 4 apresentam-se as contribuições relativas das distintas privações à pobreza total<sup>5</sup> de cada país no entorno de 2012. A taxa de pobreza ajustada (MO) pode ser decomposta para mostrar a contribuição de cada privação (e dimensão) à pobreza total. Ao considerar a média simples do conjunto de países da região, se observa que em 2012 a pobreza monetária (de renda) era a privação que mais aportava à pobreza multidimensional total (28%).

<sup>5</sup> A pobreza total se mede por meio do índice ajustado (M0), que é o produto entre o índice de pobreza habitual (H) e a intensidade da pobreza (A).

Em seguida se encontravam privações quanto ao resultado que os adultos do domicílio chegaram a alcançar em termos educacionais (12.%), em matéria de emprego (8%), em proteção social e amontoamento (7% cada uma) e, por último, as carências em aspectos de saneamento, energia e dotação de bens duráveis (6% cada uma).

**Gráfico 3**  
**América Latina (15 países): incidência da pobreza multidimensional por zona de residência, em torno de 2012<sup>a</sup>**  
 (Em porcentagens de população)



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

<sup>a</sup> Os países estão ordenados segundo a incidência da pobreza urbana.

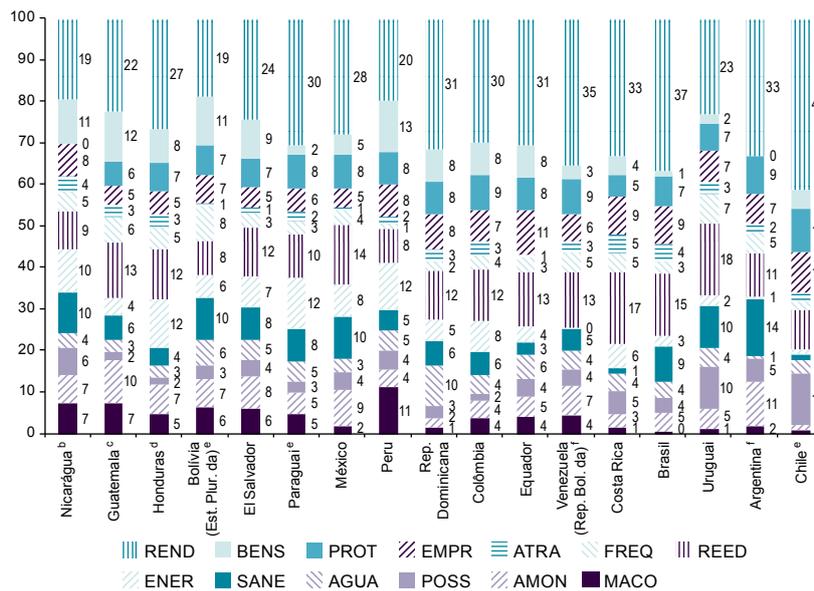
<sup>b</sup> Os dados da Nicarágua correspondem a 2009.

<sup>c</sup> Os dados da Guatemala correspondem a 2006.

<sup>d</sup> Os dados de Honduras correspondem a 2010.

<sup>e</sup> Os dados do Estado Plurinacional da Bolívia, Paraguai e Chile correspondem a 2011.

**Gráfico 4**  
**América Latina (17 países): contribuição das distintas privações à pobreza total, em torno de 2012<sup>a</sup>**  
 (Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

<sup>a</sup> Os países estão ordenados segundo o índice de pobreza ajustado (M0). Empregam-se as seguintes abreviaturas para as privações: REND=renda monetária; BENS=bens duráveis no domicílio; PROT=proteção social; EMPR=emprego; ATRA=atraso escolar; FREQ=frequência escolar; REED=resultado educacional dos adultos; ENER=energia; SANE=saneamento; AGUA=água; POSS=posse segura da moradia; AMON=amontoamento; MACO=materiais de construção da moradia.

<sup>b</sup> Os dados de Nicarágua correspondem a 2009.

<sup>c</sup> Os dados de Guatemala correspondem a 2006.

<sup>d</sup> Os dados de Honduras correspondem a 2010.

<sup>e</sup> Os dados do Estado Plurinacional da Bolívia, Paraguai e Chile correspondem a 2011.

<sup>f</sup> Os dados da República Bolivariana da Venezuela e da Argentina correspondem a zonas urbanas.

Verifica-se que a contribuição da renda à pobreza total tende a ser maior nos países onde o índice de pobreza ajustado (ou pobreza total) é menor. De acordo com os dados do entorno de 2012, o maior aporte da pobreza monetária se observava no Chile (41%), Brasil (37%) e República Bolivariana da Venezuela (35%). Por sua vez, a contribuição da renda à pobreza total não chegava a 25% nos cinco países que apresentavam as maiores taxas de pobreza (Nicarágua, Guatemala, Honduras, Estado Plurinacional da Bolívia e El Salvador).

A precariedade dos materiais da morada, a insuficiência de energia e a carência de bens duráveis contribuíam mais à pobreza total naqueles países que apresentavam os maiores níveis de pobreza (segundo o índice de pobreza ajustado). Em contraste, a contribuição da insegurança na posse da moradia tendia a ser maior nos países onde os níveis de pobreza eram menores. Com relação à contribuição das demais carências, não se evidenciavam diferenças substanciais vinculadas ao nível do índice de pobreza multidimensional.

Os resultados da aplicação deste índice para a medição da pobreza multidimensional corroboram que a forma e a intensidade com que se manifestam as carências entre os pobres variam entre os países. Portanto, para a formulação de políticas eficazes tendentes a superar a pobreza é preciso considerar esta heterogeneidade. Dificilmente existirão soluções de política que produzam resultados similares em todos os países.

Deste modo, a constatação de que a pobreza se manifesta em múltiplos âmbitos destaca a urgência de as políticas relacionadas com a redução da pobreza serem formuladas e implementadas de maneira coordenada entre os distintos setores. Em particular, embora as carências no âmbito da renda tenham um papel significativo dentro do conjunto de privações que afetam os domicílios pobres, não são as únicas. Dado que várias das privações não monetárias não podem ser solucionadas em forma adequada mediante incrementos marginais da renda dos domicílios, para a redução da pobreza se requerem, além de transferências monetárias, esforços substanciais no âmbito das políticas de habitação (especialmente no concernente aos materiais de construção e amontoamento) e de dotação de serviços básicos (água, saneamento e energia), em particular nos países mais pobres.

## Capítulo II

# Distribuição da renda, polarização e percepções

Uma das características distintivas da América Latina tem sido a desigualdade na distribuição dos recursos e no exercício dos direitos. Embora não seja a região mais pobre do mundo, se destaca por ser a mais iníqua, o que representa um obstáculo para o bem-estar atual e o desenvolvimento futuro de suas sociedades e economias. Nas sucessivas publicações de sua trilogia da igualdade (CEPAL, 2010, 2012 e 2014), a CEPAL delimitou este desafio e identificou sua superação como o requisito indispensável para manter as conquistas recentes e traçar uma nova senda que permita gerar um círculo virtuoso de crescimento e inclusão. Neste capítulo do Panorama Social mostra-se a evolução recente da desigualdade de renda e se enfatiza a tendência ao esmorecimento dos avanços nesta matéria nos últimos anos. Apresenta-se também uma análise da polarização distributiva das sociedades latino-americanas, procurando-se uma aproximação que permita entender a falta de coesão social e as recentes manifestações coletivas de descontentamento surgidas em alguns países da região.

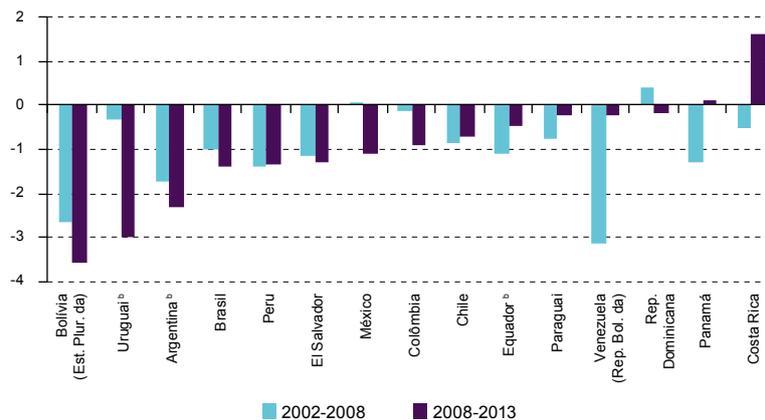
### A. Situação da distribuição de renda

Em princípios da década de 2000, na maioria dos países da região deu-se início a um processo de redução da desigualdade, que ainda se mantém. Entre 2002 e 2013 o índice de Gini médio na região caiu aproximadamente 10%, de 0,542 para 0,486.

A dinâmica da redução da desigualdade mostra padrões diferenciados quando se analisa o subperíodo 2008-2013 em relação ao compreendido entre 2002 e 2008. A tendência à diminuição das disparidades acelerou-se a partir de 2008, sobretudo no Estado Plurinacional da Bolívia, Uruguai, Argentina, Brasil, México e Colômbia. Destes países, três (Estado Plurinacional da Bolívia, Argentina e Brasil) também exibiram notáveis progressos na redução da desigualdade no primeiro período (veja o gráfico 5).

Outros países mostraram melhoras similares nos dois subperíodos, da ordem de 1% anual. Estes foram Peru, El Salvador e Chile. Por outro lado, na República Bolivariana da Venezuela, Equador, Paraguai e Panamá a desigualdade diminuiu a taxas bem maiores entre 2002 e 2008 do que posteriormente. Em particular, o Panamá mostrou uma leve tendência à concentração entre 2008 e 2013. Por último, a República Dominicana apresentou no primeiro subperíodo uma piora na igualdade da distribuição, compensada parcialmente no segundo, cabendo à Costa Rica registrar uma leve melhora entre 2002 e 2008 e um marcado processo de concentração entre 2008 e 2013, a taxas superiores a 1% anual (veja o gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**América Latina (15 países): variação anual do índice de Gini, 2002-2008 e 2008-2013<sup>a</sup>**  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.  
<sup>a</sup> Inclui somente países para os quais havia informação disponível para o período compreendido entre 2011 e 2013. A ordem de classificação corresponde à magnitude da variação no segundo subperíodo (2008-2013).  
<sup>b</sup> Áreas urbanas.

No concernente à distribuição da renda pelos distintos grupos de população, entre 2008 e 2013, a participação de 20% de domicílios mais pobres se incrementou, passando em média, de 5,2% a 5,6% do total<sup>6</sup>. Em contraste, durante o mesmo período observou-se uma redução da média de participação do quintil mais rico, que caiu de 48,4% em 2008 para 46,7% em 2013.

Constata-se que no período mencionado, a participação do quintil mais pobre incrementou-se em 11 dos 15 países, tendo-se registrado aumentos de um ponto percentual ou mais na Argentina e no Uruguai. Por outro lado, a participação do quintil mais rico se reduziu em 11 dos 15 países considerados, registrando-se quedas superiores a 4% na Argentina, no Brasil e no Uruguai. Paralelamente, entre 2008 e 2013 se observou na Costa Rica, Panamá e Paraguai uma baixa simultânea da participação na renda do quintil mais pobre e um aumento da participação do quintil mais rico da população (veja o quadro 3).

<sup>6</sup> Calculado a partir dos 15 países que dispõem de informação mais recente. Não inclui Guatemala, Honduras e Nicarágua.

**Quadro 3**  
**América Latina (15 países): distribuição de renda dos domicílios, por quintis extremos, em torno de 2008 e de 2013**  
*(Em porcentagens)*

País	Em torno de 2008				Em torno de 2013			
	Ano	Participação na renda total (em porcentagens)		Relação entre as rendas médias per capita  QV/QI	Ano	Participação na renda total (em porcentagens)		Relação entre as rendas médias per capita  QV/QI
		Quintil mais pobre (QI)	Quintil mais rico (QV)			Quintil mais pobre (QI)	Quintil mais rico (QV)	
Argentina <sup>a</sup>	2009	5,7	47,8	16,6	2012	6,9	43,6	13,2
Bolívia (Estado Plurinacional da)	2009	3,9	46,0	19,8	2011	4,4	42,6	15,9
Brasil	2008	4,1	58,0	26,2	2013	4,6	53,6	21,3
Chile	2009	5,3	53,5	15,9	2013	5,7	52,1	14,5
Colômbia	2008	4,1	52,1	24,5	2013	4,7	50,1	20,0
Costa Rica	2008	5,2	47,3	13,5	2013	4,5	50,9	16,9
Equador	2008	5,2	48,5	15,6	2013	6,2	46,2	12,2
El Salvador	2009	5,8	46,4	13,0	2013	6,6	44,2	11,0
México	2008	5,8	49,0	16,0	2012	6,6	46,2	14,0
Panamá	2008	4,5	47,7	18,8	2013	4,2	48,0	20,2
Paraguai	2008	4,8	49,3	18,6	2013	4,3	50,6	19,1
Peru	2008	5,2	45,2	14,4	2013	5,3	42,9	12,3
República Dominicana	2008	3,5	53,0	25,4	2013	3,8	53,5	21,2
Uruguai	2008	8,7	42,0	9,6	2013	10,0	36,4	7,2
Venezuela (República Bolivariana da)	2008	6,6	40,3	9,7	2013	6,5	39,0	10,1

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

<sup>a</sup> Total urbano.

## B. Polarização distributiva

Nos últimos anos, o desenvolvimento de novos conceitos e metodologias veio a permitir uma visão distinta quanto à forma que adota a distribuição da renda e suas relações com o conflito social. Entre estes novos desenvolvimentos destacam-se os índices de polarização, que até agora haviam sido pouco utilizados para caracterizar a distribuição da renda na região com uma perspectiva comparada. Nesta seção se descreve e analisa a evolução de distintos indicadores de polarização da distribuição da renda nos países da América Latina entre 2004 e 2012.

O interesse em averiguar a polarização distributiva provém da preocupação pela coesão social e igualdade. Os índices de polarização aportam elementos que permitem complementar a análise da distribuição da renda que se realiza com base em indicadores tradicionais. Isto se deve a que os indicadores convencionais de desigualdade não resultam adequados para diferenciar quando se está ante uma convergência da distribuição em torno à renda média ou quando a convergência se produz em torno a pólos da distribuição. Assim, as medidas habituais da desigualdade não necessariamente estariam coletando o nível de tensão social associada a uma distribuição.

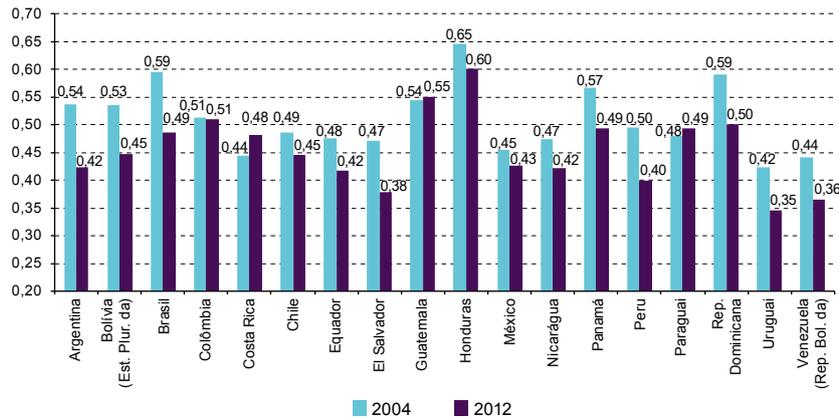
Por meio dos índices de polarização se estima em que medida se agrupa a população em torno a um pequeno número de polos de renda. A ideia central é que os indivíduos se identificam com os membros de seu grupo de renda e se alienam daqueles que não pertencem ao seu próprio grupo. A alienação se capta mediante a distância entre a renda dos grupos, e a identificação pelo tamanho do grupo.

Uma das medidas mais usadas para analisar a bipolarização da distribuição da renda é o índice de Wolfson, criado para determinar indiretamente o peso da classe média. Para analisar a bipolarização se divide a distribuição de renda em dois grupos de igual tamanho, tendo a mediana como ponto de corte. Quanto maior for o valor encontrado, mais acentuada é a bipolarização e, por derivação, menor é o peso da classe média.

Existem outros índices que permitem analisar a polarização distributiva em um número arbitrário de grupos. Nestes casos, a polarização é a soma de todos os antagonismos efetivos (distanciamento e identificação). Nestes índices se costuma usar um parâmetro de aversão à polarização conhecido como alfa (quanto maior é o valor deste parâmetro, maior peso tem o componente de identificação) e se empregam distintos procedimentos para determinar a quantidade de grupos e os pontos de corte das distribuições. Um destes índices é o DER, que quando apresenta um valor mais elevado reflete a presença de maior polarização.

Os dados mostram uma tendência à redução da bipolarização da renda, uma vez que, entre 2004 e 2012, o índice de Wolfson<sup>7</sup> diminuiu em 15 de 18 países, tendo aumentado somente na Costa Rica, Paraguai e Guatemala<sup>8</sup>. Em termos de variações relativas por ano<sup>9</sup>, as maiores quedas desta bipolarização foram observadas na Nicarágua (-2,8%), Argentina (-2,6%), El Salvador (-2,4%), Uruguai (-2,3%) e Brasil (-2,3%) (veja o gráfico 6). Tendência similar se verifica ao usar como medida de bipolarização o índice EGR<sup>10</sup> para dois grupos.

**Gráfico 6**  
**América Latina (18 países): evolução da bipolarização na distribuição da renda segundo o índice de Wolfson<sup>a</sup>, 2004<sup>b</sup> e 2012<sup>c,d</sup>**



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

<sup>a</sup> Os países se apresentam por ordem alfabética.

<sup>b</sup> Dados de 2005 para Nicarágua; de 2003 para Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile, Honduras e Peru, e de 2002 para Guatemala.

<sup>c</sup> Dados de 2011 para Bolívia (Estado Plurinacional da), Chile e Paraguai; de 2010 para Honduras; de 2009 para Nicarágua, e de 2006 para Guatemala.

<sup>d</sup> Áreas urbanas da Argentina e Venezuela (República Bolivariana da) em 2004 e 2012, e do Uruguai em 2004.

Quanto à polarização da renda, entre 2004 e 2012, em 16 dos 18 países apreciou-se uma queda nos valores do índice DER<sup>11</sup> (0,5). As reduções mais importantes, medidas como variações relativas anualizadas, se apreciaram, de maior a menor magnitude, na Nicarágua, Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia e Uruguai. No entanto, na Guatemala e na Costa Rica se registraram aumentos da polarização da renda.

A redução da polarização deveu-se essencialmente ao ocorrido nas zonas urbanas. Em termos de bipolarização, o índice de Wolfson médio nas zonas urbanas de 15 países (excluindo o Uruguai<sup>12</sup>) caiu de 0,473 para 0,425 entre 2004 e 2012, ao passo que nas zonas rurais aumentou levemente, de 0,435 em 2004 para 0,445 em 2012. Tendência similar se aprecia ao analisar a evolução da polarização em três grupos ou mais.

### C. Classes sociais: percepções e expectativas

Entre 2004 e 2012 a polarização na distribuição de renda se reduziu na maioria dos países da América Latina. Correlativamente, a pobreza também experimentou uma sustentada tendência à baixa. A conjugação de ambos os fatores indicam um aumento do peso dos setores médios da distribuição.

Segundo as teorias convencionais, uma redução da polarização deveria traduzir-se em menos conflitos sociais. Contudo, no Chile e no Brasil, onde a polarização e a pobreza se reduziram, viram-se recentemente expressões de mal-estar social. Uma possibilidade é que, devido à redução da polarização e da pobreza, se tenha expandido os

<sup>7</sup> Veja Foster e Wolfson (2002).

<sup>8</sup> No caso da Guatemala, os dados correspondem a 2002 e 2006.

<sup>9</sup> Há diferenças entre os países no referido ao número de anos entre as medições da linha de base (2004) e de seguimento (2012). Por isso, optou-se por dividir as diferenças relativas nos valores do índice de polarização entre o ano inicial e o final pela quantidade de anos transcorridos em ambos os períodos. Assim, a variação relativa anualizada (VRA) de cada país se obteve a partir da fórmula  $VRA = ((IPas - IPab) / IPab) * 100 / AT$ , onde IPas é o valor de polarização do ano de seguimento, IPab é o valor de polarização no ano da linha de base e AT é o número de anos transcorridos entre a medição inicial e a final.

<sup>10</sup> Índice de polarização de Esteban, Gradín e Ray (1999).

<sup>11</sup> Veja Duclos, Esteban e Ray (2004).

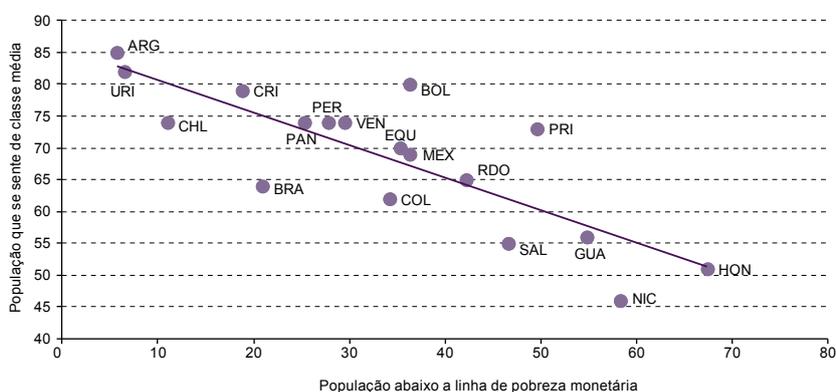
<sup>12</sup> Não se dispõem de dados para as zonas rurais do Uruguai na medição do ano de base.

sentimentos de identificação com a classe média<sup>13</sup> e as expectativas sejam maiores, o que poderia levar a conflitos, caso não se cumpram<sup>14</sup>.

Aqui não se proporciona uma prova direta destas hipóteses, por limitações de dados. Não obstante, se contrastam duas proposições mais limitadas: primeiro, que nos países onde a polarização e a pobreza são menores, a identificação com a classe média deveria estar mais generalizada; segundo, que as expectativas de mobilidade teriam de ser maiores nos grupos que se identificam com a classe média do que entre aqueles que o fazem com a classe baixa.

Em 2011, a proporção de população que se sentia de classe média tendia a ser maior nos países com uma distribuição da renda menos bipolarizada, embora a associação não seja estatisticamente significativa. No entanto, a porcentagem de população que se identificava com a classe média era significativamente maior nos países em que a incidência da pobreza era mais baixa (veja o gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**América Latina (18 países): população que se sente de classe média e incidência da pobreza monetária<sup>a b c d e</sup>, 2011**  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais da base de dados Latino Barômetro 2011 e das pesquisas de domicílios da Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador (2010), Guatemala (2006), Honduras (2010), Nicarágua (2009), Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

<sup>a</sup> Na população de classe média se inclui aqueles que declararam pertencer à classe média ou média baixa.

<sup>b</sup> A incidência da pobreza monetária corresponde a estimativas da CEPAL para o ano de 2011, exceto El Salvador, Honduras e México (2010), Nicarágua (2009) e Guatemala (2006).

<sup>c</sup> Correlação não paramétrica (ro) de Spearman = -0,767, p=0,000\*\*\*. Regressão por mínimos quadrados ordinários, coeficiente padronizado de pobreza (beta) = -0,804, p=0,000\*\*\*. Maiores resíduos: Brasil=-1,6, Nicarágua=-1,5, Bolívia (Estado Plurinacional da)=1,9 e Paraguai=1,8.

<sup>d</sup> Modelo de regressão por mínimos quadrados ordinários, controlando a polarização: pobreza, p=0,000\*\*\*; polarização=0,841; R ao quadrado ajustado=60%; Durbin-Watson=2,219 (resíduos independentes entre 1,5 e 2,5); fator de inflação da variância (o mínimo possível é 1 e os valores maiores de 10 indicam colinearidade)=1,321. Ao excluir Honduras e Nicarágua: pobreza, p=0,013\* e Wolfson, p=0,384; R ao quadrado ajustado=44%.

<sup>e</sup> Modelo de regressão por mínimos quadrados ordinários, controlando o PIB per capita: pobreza, p=0,001\*\*, PIB=0,296, R ao quadrado ajustado=62,8%; Durbin-Watson=2,255 (resíduos independentes entre 1,5 e 2,5); fator de inflação da variância (o mínimo possível é 1 e os valores maiores de 10 indicam colinearidade)=2,640. Ao excluir Bolívia (Estado Plurinacional da) e México: pobreza, p=0,010\* e PIB, p =0,565; R ao quadrado ajustado=68%.

Na média regional, as expectativas sobre o bem-estar econômico dos filhos são mais altas entre aqueles que se identificam com a classe média do que entre as pessoas que se consideram de classe baixa. Apenas 23% da população que afirmou ser de classe média crêem que o bem-estar que alcançarão seus filhos não superará o nível 4 em uma escala de pobreza-riqueza de 10 níveis<sup>15</sup>. Entre aqueles que disseram ser de classe média baixa, esta cifra foi de 37%, ao passo que entre as pessoas que declararam ser de classe baixa, 53% opinavam assim.

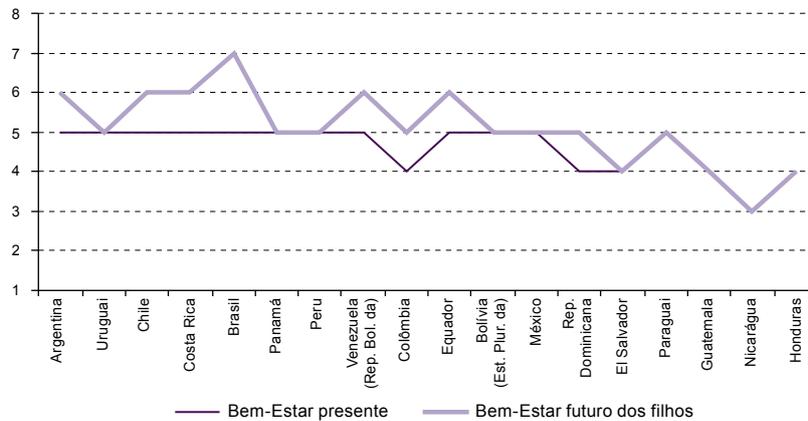
No gráfico 8 mostram-se as avaliações de bem-estar econômico atual e as expectativas sobre o bem-estar dos filhos. Em 8 dos 18 países estudados, as expectativas sobre o futuro dos filhos superam as valorizações do bem-estar presente e, portanto, expressam expectativas de mobilidade intergeracional. Nesta situação se encontram principalmente os países com maiores taxas de pobreza, mesmo havendo exceções, como o Uruguai. Nos outros 10 países não há diferença.

<sup>13</sup> A relação entre a redução da pobreza absoluta e o aumento da classe média não necessariamente se verificará em medições de classes sociais baseadas estritamente em critérios relativos.

<sup>14</sup> Não se pretende analisar a relação entre polarização e conflito, dado ser uma tarefa que se vê obstaculizada pela falta de dados sobre o conflito na região.

<sup>15</sup> A pergunta utilizada foi a seguinte: “Imagine uma escada de 10 degraus, em que no 1º se encontram as pessoas mais pobres e no 10º estão as pessoas mais ricas: onde você crê que seus filhos estarão?”.

Gráfico 8

América Latina (18 países): bem-estar econômico presente e expectativas sobre o futuro dos filhos, 2011<sup>a b</sup>

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais da base de dados Latino Barômetro 2011.

<sup>a</sup> Os resultados correspondem à mediana de cada país. O valor 1 indica o maior nível de pobreza.

<sup>b</sup> Os países aparecem ordenados segundo as taxas de pobreza monetária, de menor a maior.

O Brasil é o país onde se apreciam as maiores expectativas quanto ao bem-estar futuro dos filhos e filhas. A seguir encontram-se Chile, Argentina, Costa Rica, República Bolivariana da Venezuela e Equador. Por seu lado, a Nicarágua mostra simultaneamente o nível mais baixo de expectativas sobre o bem-estar futuro dos filhos e a pior avaliação do bem-estar econômico presente. Logo, se encontram Honduras, Guatemala e El Salvador. Nestes últimos quatro países, onde as taxas de pobreza monetária são próximas ou superiores a 50%, não há diferenças entre a mediana das expectativas e a da avaliação presente.

Em suma, nos países com menos pobreza e maior desenvolvimento relativo prevalecem os sentimentos de identificação com a classe média. De modo semelhante, as expectativas de progresso econômico são maiores entre aqueles que se identificam com a classe média do que entre as pessoas que se consideram de classe baixa. Todos estes elementos devem ser considerados na formulação de políticas de igualdade e coesão social, sobretudo no atual cenário de desaceleração econômica que afeta os países da região.

## Capítulo III

### Juventude: áreas críticas da agenda para o desenvolvimento com igualdade

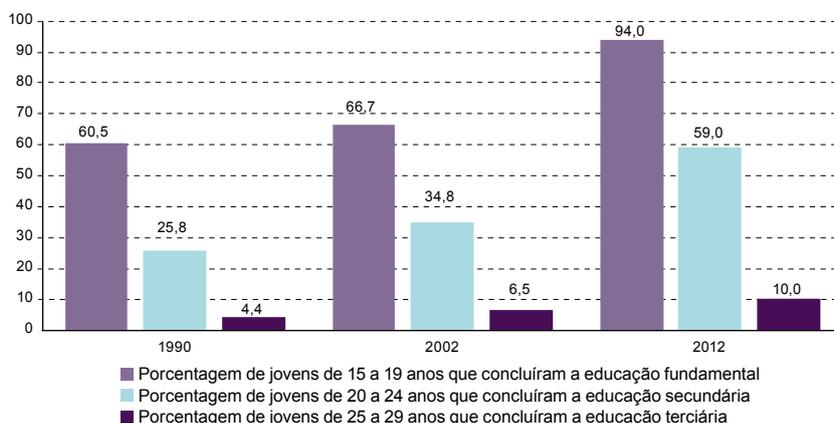
A integração da população juvenil nos processos de desenvolvimento é primordial para avançar a uma sociedade mais igualitária. O nexos entre educação e emprego é um dos eixos fundamentais da inclusão social nessa etapa de vida. É importante compreender a diversidade de situações e trajetórias juvenis existentes, que convivem, sob certa tensão, com dificuldades específicas desta faixa etária, e não estigmatizar os e as jovens que se encontram, ao menos transitoriamente, desvinculados dessas duas instituições. Também, é preciso eliminar o estigma da juventude violenta, ao ser um elemento que dificulta seu desenvolvimento em igualdade. Entender os processos de inserção social em contextos de crescente violência na região é crucial para configurar alternativas de saída dessas situações.

Por outro lado, no debate em curso sobre a agenda para o desenvolvimento pós-2015, se preconiza que os objetivos de desenvolvimento sustentável, que esta deverá incluir, teriam de centrar-se nas pessoas e na busca de um mundo justo, equitativo e inclusivo. Também se sugere prestar especial atenção às novas gerações, enfatizando a necessidade de evitar a discriminação. Por outro lado, a participação da juventude na formulação e no debate das estratégias de desenvolvimento é essencial para alcançar progressos significativos e sociedades mais igualitárias.

## A. Oportunidades e capacidades: a educação e o trabalho para as e os jovens

É na etapa juvenil que se estabelece com maior força o nexo entre educação e trabalho remunerado, que constituem um eixo decisivo da inclusão social. Mais anos de escolaridade não somente dão lugar a melhores oportunidades de trabalho, mas também habilitam para uma participação mais plena em sociedades democráticas. Nos últimos 20 anos, a região mostrou um grande avanço, destacado pela proporção de jovens que concluem algum ciclo educacional completo (veja o gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**América Latina (18 países) <sup>a</sup>: evolução da proporção de jovens de 15 a 29 anos que concluíram a educação fundamental, secundária e terciária, segundo a faixa etária, 1990, 2002 e 2012**  
 (Em porcentagens)



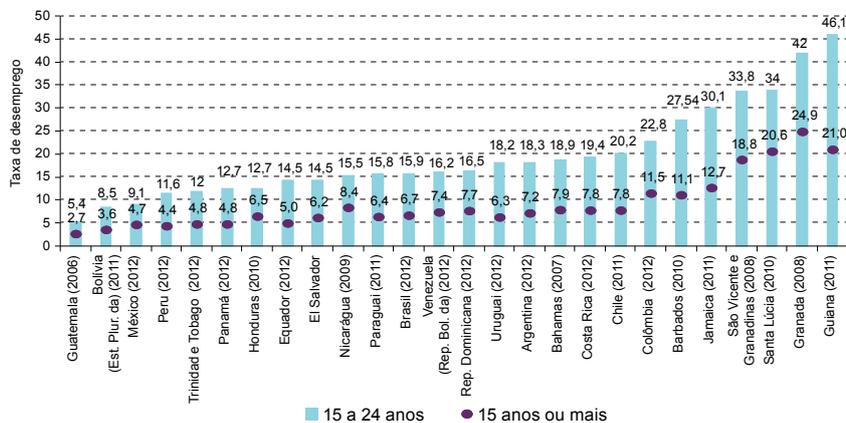
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.  
<sup>a</sup> Argentina (zonas urbanas), Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

Apesar destes importantes avanços em termos de cobertura educacional e da diminuição da desigualdade neste âmbito, persistem grandes brechas estruturais entre os e as jovens da região quanto ao que se refere às oportunidades de formação de capacidades. Faz-se necessário formular estratégias flexíveis que possibilitem a todos os grupos juvenis seguir processos de formação que não necessariamente sejam lineares nem estejam exclusivamente concentrados no sistema formal, mas que brindem ferramentas e formem capacidades de aprendizagem para toda a vida, ademais de facilitar a inserção no mundo do trabalho.

A ponte entre educação e emprego durante a juventude representa em grande medida a passagem da vida dependente à autônoma (Rico e Trucco, 2014). Apesar de que nas últimas décadas a inserção laboral juvenil tenha melhorado, esta tende a caracterizar-se por empregos de pior qualidade, salários inferiores e um nível baixo de adesão aos sistemas de proteção social. Como se observa no gráfico 10, em todos os países de América Latina e do Caribe, as taxas de desemprego na população de 15 a 24 anos são claramente superiores às da população total. Especialmente preocupante é a situação da maior parte do Caribe de língua inglesa, onde alguns países apresentavam taxas de desemprego juvenil superiores a 30%. Estas barreiras podem originar descontentamento e frustração em amplos setores, que se veriam alienados do projeto coletivo de desenvolvimento da região. Os e as jovens aspiram a oportunidades laborais de qualidade, que lhes permitam participar plenamente no desenvolvimento produtivo e em seu aprimoramento como cidadão, e ao acesso a condições de bem-estar e desenvolvimento pessoal.

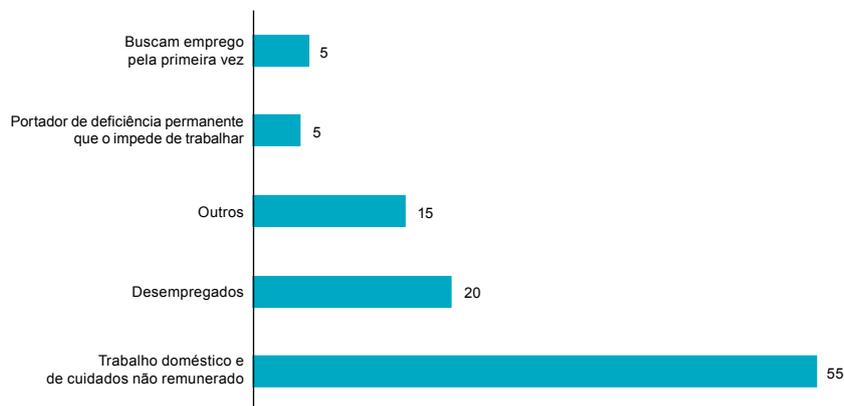
Em 2012, aproximadamente 30 milhões de jovens com idades entre 15 e 29 anos de 18 países da América Latina (ou seja, 22% do total da população nessa faixa etária) se encontravam fora do sistema educacional formal e não estavam empregados. É importante entender melhor a complexidade e diversidade de situações nas quais vive este amplo grupo de jovens, a fim de que não se invisibilizem dimensões relevantes que determinam suas trajetórias de vida. Ao analisar mais especificamente a situação de atividade de este grupo pode-se concluir que a desconexão educativa e laboral desta população não é necessariamente um sinônimo de ociosidade ou desinteresse por inserir-se na sociedade (veja o gráfico 11).

**Gráfico 10**  
**América Latina e Caribe (26 países): taxas de desemprego da população de 15 a 24 anos e de 15 anos ou mais, em torno de 2012**  
 (Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos países da América Latina. Para os países do Caribe, Mónica Parra-Torrado, "Youth Unemployment in the Caribbean," Caribbean Knowledge Series, Washington, D.C., Banco Mundial, 2014.

**Gráfico 11**  
**América Latina (18 países)<sup>a</sup>: situação de atividade de jovens de 15 a 29 anos que não estudam e não têm um emprego remunerado, em torno de 2012**  
 (Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.  
<sup>a</sup> Argentina (zonas urbanas), Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

No segmento de jovens que está excluído do eixo educação-emprego remunerado as situações são diversificadas: alguns passam por situações transitórias de desconexão e uma parte importante das mulheres jovens encontra-se dedicada a tarefas de cuidado e trabalho doméstico sem remuneração (70% daqueles que declaram estas atividades são mulheres). A análise põe em evidência a imperativa necessidade de contar com políticas que abordem as exigências em matéria de cuidado e de reprodução no âmbito doméstico com uma ótica de gênero e de superação da pobreza, bem como de mais oportunidades para a inserção laboral inicial.

## B. Juventude e ambientes de inclusão social violentos

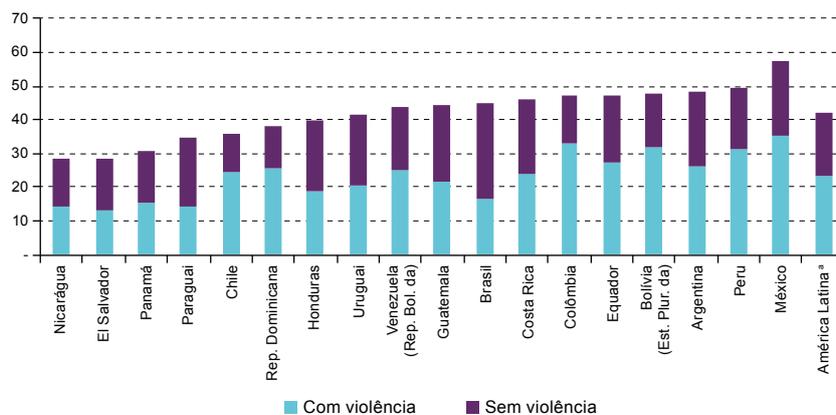
Os importantes avanços que os países de América Latina alcançaram em matéria de desenvolvimento em anos recentes e seus impactos positivos na juventude, hoje convivem, paradoxalmente, com aumentos dos índices de violência na região, que as populações, de modo geral, e especialmente a juventude latino-americana e caribenha,

enfrentam, em um contexto de crescente insegurança. Sete dos catorze países mais violentos do mundo encontram-se na América Latina e no Caribe: Belize, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica e Venezuela (República Bolivariana da).

O conceito de violência é complexo devido a seu caráter multidimensional, que se deriva dos diversos âmbitos da vida das pessoas em que pode se manifestar, bem como de suas diferentes causas e consequências. Os cenários de violência atuais indicam a necessidade de considerar a existência de uma estreita relação com os processos de exclusão social, onde o vínculo entre violência e contexto se retroalimenta, de modo que o entorno social, territorial e familiar pode chegar a propiciar resoluções violentas nos jovens. A estigmatização da juventude, por sua suposta condição violenta quebra a solidariedade e exacerba a exclusão.

Vários estudos de percepções realizados nos últimos anos mostram elevadas cifras de vitimização, que indicam que os e as jovens se inserem em sociedades onde a violência está muito presente e que se encontram fragmentadas pela sensação de insegurança e falta de sentimentos de solidariedade e coesão. Assim, conforme o Estudo Latino Barômetro (2013), entre as pessoas jovens que declaram haver sido, elas ou um familiar delas, vítimas de algum delito durante o último ano, em média a maioria assinala que foi com violência (veja o gráfico 12).

**Gráfico 12**  
**América Latina (18 países): população de 16 a 29 anos que declara ter sido vítima de um delito nos últimos 12 meses, 2013**  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais da Pesquisa Latino Barômetro 2013.  
<sup>a</sup> Média simples dos resultados dos 18 países incluídos na medição.

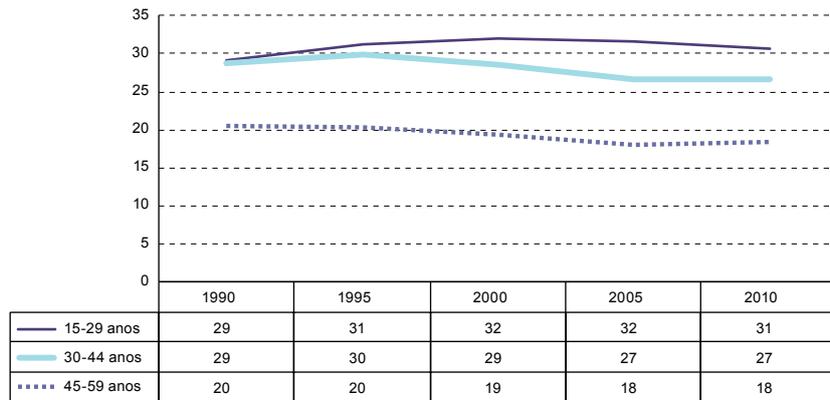
Pouco se sabe acerca dos perpetradores dos atos violentos e sua distribuição etária. Uma aproximação geral ao grau de participação em acontecimentos violentos são as cifras de vítimas de atos de violência extrema, como homicídio. A média deste indicador na América Latina e no Caribe entre 1990 e 2010 não reflete diferenças significativas na proporção de mortes violentas de jovens em comparação com os adultos com idades entre 30 e 44 anos (veja o gráfico 13). A aproximação estatística dos graus de participação em condutas violentas a partir das cifras de vítimas indica que o estigma sobre o jovem violento não provém tanto da magnitude de sua participação em atos de violência, mas da forma como o faz. A figura mais ressaltada pelos meios de comunicação de massa tem a ver com as formas organizadas de violência urbana entre jovens (homens, principalmente) denominadas, segundo o país, “pandillas”, “maras”, “clicas”, “combos” ou quadrilhas.

Na região, a participação juvenil em distintas formas organizadas de violência urbana é inquestionável. O papel da quadrilha em termos territoriais dentro das cidades é uma das características que gera maior sensação de insegurança na população em geral, porque afeta diretamente a convivência. Representa uma ameaça à ordem pública, ao projeto cultural de cidade, porque baseia sua soberania no bairro (Perea, 2008). A quadrilha emerge como um efeito direto da exclusão e marginalização do processo de desenvolvimento da sociedade. Esta forma de organização lhes proporciona poder, renda monetária, espaço e um sentido de pertencimento que nenhuma outra instituição social oferece. Neste contexto, há um fator que é importante considerar, porque é comum a vários países

da América Latina —particularmente aqueles que sofreram ciclos alarmantes de violência— e também característico da região: o tráfico de cocaína. Em alguns países, como os centro-americanos e o México, os cartéis tendem, cada vez mais, a usar as quadrilhas para “subcontratar” seus serviços em atividades ligadas a sequestros e assassinatos sob encomenda —sobretudo em seus conflitos com grupos rivais, para o que devem recrutar mais gente em pouco tempo e com menos recursos—. O tráfico de cocaína na região tem assumido um papel de destaque, por sua incidência nos níveis de conflitividade e seu efeito multiplicador de violências.

Gráfico 13

**América Latina e Caribe: taxa de mortalidade por violência interpessoal, segundo as faixas etárias, 1990-2010**  
(Em número de mortes por 100.000 habitantes)



Fonte: Institute for Health Metrics and Evaluation [on-line] <http://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>.

Descrever a juventude a partir do estigma da violência distorce uma correta apreciação da raiz do problema e abre a porta para aproximações alarmistas e exageradas para sua prevenção e solução. É importante compreender as mediações socioculturais que intervêm em cada um dos territórios onde a violência surge com maior força e onde a juventude se vê envolvida. O grau de desigualdade territorial numa cidade faz com que a organização criminosa resulte muito atraente para a parcela da população que está sendo excluída dos mecanismos de participação social estabelecidos. Para poder resolver este problema, é importante compreender os vínculos associados à corrupção que as organizações criminosas desenvolveram com os diversos poderes do Estado: a política, as polícias e a justiça; mas também os vínculos que estabelecem com as próprias comunidades de bairro e o grau de apoio e proteção que recebem da população do lugar onde exercem seu domínio.

## C. A juventude e a agenda para o desenvolvimento

O apoio à participação política da juventude tendo presente sua diversidade é fundamental para fortalecer seu compromisso com a formulação de políticas públicas que permitam superar as desigualdades persistentes na América Latina e no Caribe. No debate mundial frente a propostas de novas metas de desenvolvimento, durante os últimos anos celebraram-se distintos fóruns de participação da juventude com o objeto de identificar quais eram os principais desafios que enfrentavam em nível regional. As áreas prioritárias que consideram com vistas à agenda para o desenvolvimento são a educação, o emprego e o empreendimento, a saúde, a paz e a segurança pessoal, a governabilidade e a participação.

Geralmente, os e as jovens consideram que a melhor forma de lograr mudanças sociais é por intermédio da participação política. Mas as formas de participação das novas gerações se transformaram e o espaço privilegiado para que se materialize são os movimentos sociais e as organizações juvenis. Assim, nos últimos anos se destacaram em nível mundial movimentos sociais liderados pela juventude nos quais a Internet e em particular as redes sociais cumpriram um papel-chave. Esse impulso traduziu-se em mobilizações que em sua maioria catalisam o descontentamento dos cidadãos, que se organizam por meio das novas plataformas e que centralizam a atenção tanto dos meios de comunicação de massa como dos governos.

A insuficiente representação dos e das jovens e de sua pluralidade na política e na tomada de decisões influi na qualidade democrática das instituições, o que tem facilitado o surgimento de movimentos como os descritos. A inadequação de políticas para a juventude tem custos significativos para todos, tanto porque agrava os problemas expostos nas seções anteriores como pelas consequências de não incluir de forma apropriada esta população no desenvolvimento econômico, fazendo com que se desperdice sua criatividade e energia. Isto é, se despreza um círculo virtuoso e se potencia um círculo vicioso.

## Capítulo IV

# Desigualdades de gênero no mercado de trabalho e seus efeitos sobre a desigualdade socioeconômica: quanto se poderia avançar?

Nos últimos anos, a CEPAL situou o tema da igualdade no ponto central dentro da agenda da região, explicitando um conceito amplo de igualdade, que transcende a justiça distributiva e se enriquece com exigências de reconhecimento, dignidade e autonomia dos sujeitos (CEPAL, 2014). Esta autonomia depende da amplitude de opções e dos recursos que ponha à disposição das pessoas a sociedade em que vivem (Lechner, 2002). A CEPAL também tem destacado a problemática da igualdade entre homens e mulheres, enfatizando o trabalho não remunerado que realizam as mulheres dentro dos domicílios, em seu valor econômico e as restrições que estas atividades impõem para o alcance da autonomia econômica feminina e a inserção plena no mercado de trabalho (CEPAL, 2013). Neste marco, a perspectiva de gênero se torna indispensável para analisar as desigualdades imperantes nas sociedades e seus entrecruzamentos. Em múltiplos estudos argumentou-se que a ausência dessa perspectiva impede compreender a diferença existente entre a situação de homens e mulheres, como agentes econômicos e sujeitos das políticas econômicas (Giosa e Rodríguez, 2010), enquanto invisibiliza o trabalho doméstico não remunerado como condicionante e suporte do funcionamento do mercado de trabalho.

Neste mercado se produzem desigualdades em diversas dimensões que abarcam, entre outras variáveis, a renda, a participação e o acesso às diferentes ocupações. Porém, o mercado de trabalho é simultaneamente um espaço de priorização das relações sociais, de reconhecimento recíproco e de construção de autonomia e identidade, além de ser um dos espaços onde se livra a luta pela superação da pobreza e a ampliação da cidadania, pelo que constitui um âmbito crucial para avançar à meta da igualdade.

É necessário reduzir brechas de participação econômica, de emprego e de renda, já que isso terá efeitos benéficos em distintos níveis. Por um lado, haverá ganhos de produtividade, maior renda para os domicílios e também, como se mostra ao longo deste capítulo, menores níveis de desigualdade socioeconômica e pobreza dos domicílios. Pero, ademais, será um impulso para avançar na igualdade em outras esferas, como o pleno exercício da autonomia, a realização de capacidades e potencialidades das pessoas, o acesso à proteção social contributiva e a sociabilidade ampliada para além das relações domésticas. No contexto deste debate, neste capítulo se estabelece um vínculo entre as desigualdades presentes na inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho e a desigualdade de renda dos domicílios que impera nas economias da região.

### A. Inter-Relações entre trabalho remunerado e não remunerado

Considera-se que o trabalho é o esforço físico ou mental que realizam as pessoas com o objetivo de gerar riqueza. Quando este trabalho se efetua no âmbito do mercado e, em troca, se recebe uma remuneração, se entende como emprego. Isto possibilita a sua valorização social e econômica, que seja medido nas estatísticas e se inclua nas contas nacionais.

Um caso especial é o emprego não remunerado, ou seja, o trabalho que as pessoas realizam no âmbito do mercado mesmo que em troca não obtenham renda. Aqueles que integram este grupo são considerados ocupados

nas estatísticas de trabalho. Este tipo de inserção laboral tem maior incidência entre as mulheres e é especialmente importante em alguns países da região. Esta categoria não deve ser confundida com o trabalho não remunerado em seu sentido mais amplo e abrangente, que compreende o trabalho doméstico e de cuidado que se realiza nos domicílios ou nas comunidades.

O trabalho doméstico não remunerado, realizado majoritariamente por mulheres, é desconsiderado nas estatísticas trabalhistas e na contabilidade da atividade econômica dos países. No entanto, o trabalho remunerado e o não remunerado estão fortemente inter-relacionados e são produtivos, ainda que num caso a produção seja para o mercado e noutro para a família e a comunidade.

Fazer a distinção entre trabalho e emprego é importante por ao menos três razões: em primeiro lugar, devido a que a interação de ambos os tipos de atividades é um fator que condiciona a vida de homens e mulheres de maneira diferente; em segundo lugar, porque esta distinção contribui para identificar o aporte econômico global das pessoas, e em particular das mulheres, independente da condição de remunerada ou não que tenha a tarefa que realizam, e em terceiro lugar, porque para avaliar o emprego feminino, seu aporte ao desenvolvimento dos países e os benefícios e direitos que se derivam dele, é indispensável relacionar ambos os conceitos. Para analisar a problemática das mulheres no mercado de trabalho e as desigualdades de gênero, se requer levar em consideração que o aporte das pessoas ao funcionamento da economia se compõe do trabalho dentro e fora do mercado.

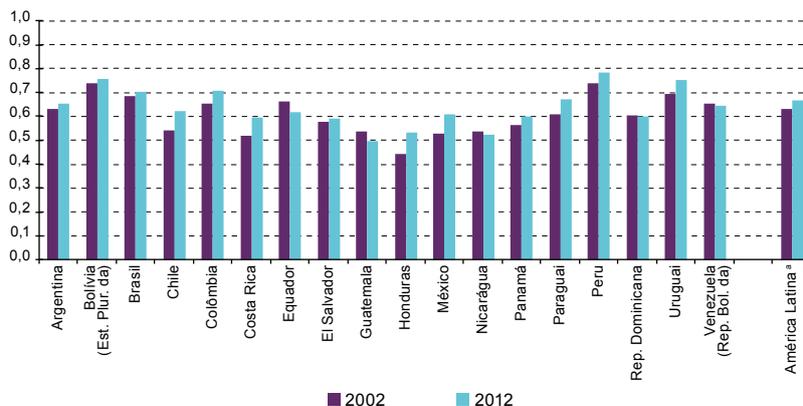
A visibilização e a análise da divisão sexual do trabalho e dos vínculos entre as esferas da produção e da reprodução brindam elementos para compreender a origem das desigualdades de gênero em diversos âmbitos. O fato de que a dedicação das mulheres ao trabalho não remunerado seja maior e a participação dos homens no trabalho doméstico e de cuidado seja quase nula impede que elas se integrem ao mercado laboral em condições de igualdade.

## B. A inserção da mulher no mercado de trabalho

### 1. Participação, emprego e desemprego

No último decênio, a taxa de participação laboral (ou atividade) na América Latina se manteve relativamente constante. A taxa de participação feminina, apesar de haver perdido algum dinamismo em relação a seu comportamento de décadas anteriores, continuou apresentando incrementos moderados em alguns países. Por seu lado, as variações da taxa de participação masculina têm sido menos pronunciadas. Como consequência desta evolução, a brecha de participação econômica entre homens e mulheres se reduziu na maioria dos países. De qualquer modo, com uma variabilidade considerável entre países, existe ainda em todos os casos uma ampla margem para incrementar a participação das mulheres no mercado de trabalho.

**Gráfico 14**  
**América Latina (18 países): razão entre as taxas de participação feminina e masculina, em torno de 2002 e 2012**



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

<sup>a</sup> Média ponderada.

Os países do Caribe de língua inglesa não se excluem desta realidade e também neles as taxas de atividade feminina são menores que as masculinas. Contudo, na maioria destes países dos quais se dispõe de informação, a brecha existente é inferior àquela que se apresenta em muitos países de América Latina.

O moderado crescimento econômico do último decênio traduziu-se também em quedas da taxa de desemprego, tanto de homens como de mulheres. No agregado da região, o quociente entre a taxa de desemprego feminina e a masculina se manteve relativamente estável, embora se observem variações importantes por países. Mesmo assim, em todos os países da região as taxas de desemprego femininas são consideravelmente superiores às masculinas.

Por outro lado, a taxa de emprego aumentou durante o decênio na maior parte da região. Enquanto se observa o crescimento da taxa de emprego feminino em todos os países, com exceção do Equador e da Guatemala, a taxa de emprego masculina diminuiu em vários países. Como resultado desta evolução, a brecha entre as taxas de emprego de homens e mulheres também se reduziu de maneira considerável, embora persistam amplas diferenças, como visto para o caso da participação. Como média da região, a taxa de emprego das mulheres representa 65% da dos homens em 2012, frente a 61% em 2002. As maiores diferenças entre as taxas de emprego se encontram na Guatemala, Honduras e Nicarágua.

## 2. As perspectivas do mercado laboral na atual conjuntura

Atualmente, a região parece estar entrando em um novo cenário econômico. Com efeito, de acordo com as projeções mais recentes prevê-se um cenário de crescimento modesto e de desaceleração econômica e, de maneira consistente com isto, os indicadores do mercado de trabalho começam a mostrar uma perda de dinamismo (CEPAL/OIT, 2014). Em primeiro lugar, ao considerar a América Latina em conjunto, se observa que no último ano a taxa de participação laboral dos homens diminuiu e a das mulheres se manteve constante, o que reflete uma freada do recente crescimento da proporção de mulheres dentro da força de trabalho. Em segundo lugar, continua registrando-se uma redução da taxa de desemprego em toda a região, embora em um ritmo bem mais lento. Em terceiro lugar, apesar de que o total de ocupados se tenha incrementado em todos os países, se começa a vislumbrar uma desaceleração na criação de emprego. De fato, em alguns países se constata um incremento do peso relativo do trabalho por conta própria em detrimento do emprego assalariado, tendência inversa à que vinha ocorrendo nos anos anteriores. Finalmente, em relação à renda, pode-se afirmar que em 2013 os salários médios seguiram aumentando em termos reais, num contexto de baixo desemprego e moderadas taxas de inflação.

## 3. Ciclos econômicos e impactos diferenciados por gênero

A contração da atividade econômica afeta de maneira negativa as trabalhadoras e os trabalhadores, que veem diminuídos seus rendimentos e sofrem a perda do emprego. Considerando a inserção diferenciada de homens e mulheres no mercado de trabalho e sua desigual dedicação ao trabalho não remunerado, caberia esperar comportamentos diferenciados segundo o sexo durante os períodos de contração. A teoria econômica apresenta duas possíveis reações da oferta de trabalho num período de crise econômica. Poderia operar um padrão anticíclico, em virtude do qual a participação no trabalho se incrementasse ante uma queda da atividade econômica, efeito que costumeiramente se denomina do “trabalhador agregado”. Mas também poderia operar um padrão pró-cíclico, em virtude do qual a participação diminuísse ante uma queda da atividade econômica, efeito conhecido como do “trabalhador desalentado”. Em diversos estudos sugeriu-se que o primeiro efeito tende a predominar no caso das mulheres e o segundo no caso dos homens (Espino, 2012; Antonopoulos, 2009; Arroyo e outros, 2010).

Para analisar o efeito que produzem as crises nos principais indicadores do mercado de trabalho, selecionaram-se cinco países onde a atividade econômica exibiu importantes quedas em algum momento das últimas décadas: Brasil (1989-1990), Argentina (2001), Uruguai (2002), Paraguai (2008) e Venezuela (República Bolivariana da) (2009). Em todos estes países se registraram incrementos da taxa de participação feminina e diminuições da masculina. Esta evidência favoreceria a hipótese de que a oferta de trabalho feminina se expande em contextos críticos pelo efeito do trabalhador agregado e a masculina diminui pelo efeito do trabalhador desalentado. A evolução posterior

das taxas de participação feminina, que não mostram quedas nas etapas de recuperação econômica, sugere que aquelas mulheres que ingressaram no mercado de trabalho em épocas de crise tendem a permanecer nele (Montaño e Milosavljevic, 2010).

#### 4. Características da inserção laboral de homens e mulheres

As diferenças entre os principais indicadores de trabalho de homens e mulheres, que se observam ao comparar médias agregadas de cada país, escondem importantes variações mais específicas, que aparecem como um padrão claro que se repete em todas as economias. Por um lado, a brecha entre as taxas de participação de homens e mulheres decresce à medida que aumenta o nível de escolaridade: quando homens e mulheres possuem maior escolaridade, seus comportamentos no mercado de trabalho se assemelham. Assim, na região, o quociente entre a taxa de participação feminina e a masculina alcança 54% entre os trabalhadores com ensino fundamental incompleta. No entanto, entre aqueles com educação secundária ou um nível de escolarização mais elevado, este quociente é bem maior e chega a 87%.

Estas diferenças entre a participação laboral de homens e mulheres variam segundo a composição do domicílio ao que pertencem as trabalhadoras e os trabalhadores. Quando há crianças menores de 6 anos no domicílio, isto é, quando as demandas de cuidado são muito altas, as taxas de participação das mulheres representam 60% das dos homens. Se a criança com menor idade no domicílio tem entre 6 e 14 anos, a razão sobe a 75%, ao passo que quando não há crianças no domicílio, a razão alcança 80%. As diferenças são consideravelmente mais acentuadas nos domicílios mais pobres, pertencentes ao primeiro quintil, do que nos domicílios do último quintil. Portanto, a maior margem para o incremento da participação laboral feminina se encontra entre as mulheres que têm níveis de escolaridade mais baixos e responsabilidades no domicílio, o que demanda um esforço de política pública específico. O apoio dirigido a este segmento deve dar-se em distintos âmbitos: educacional e de capacitação, de serviços de cuidado e de emprego ativo.

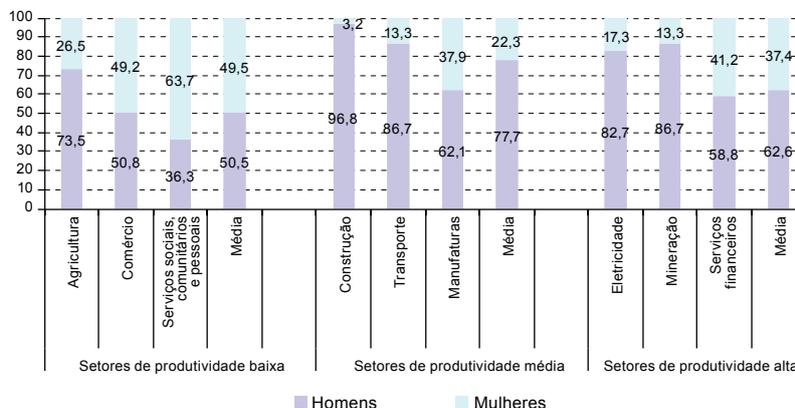
Quando se compara os homens e mulheres ocupados, as diferenças se evidenciam em distintos âmbitos. Por um lado, a quantidade de horas semanais dedicadas ao mercado de trabalho é consideravelmente menor no caso das mulheres (37 horas frente a 45 horas dos homens) e este padrão se repete em todos os países. Trata-se de uma brecha muito relevante, que se vincula às responsabilidades das mulheres nas tarefas de trabalho não remunerado, sobretudo de cuidado, dentro dos domicílios. Como já amplamente documentado, quando se considera o total de horas de trabalho, incluindo o trabalho remunerado e o não remunerado, na maioria dos países, a carga horária feminina é superior (veja, por exemplo, CEPAL, 2014). Outra característica reconhecida da inserção laboral feminina é a alta concentração das mulheres em determinadas ocupações e setores de atividade, isto é, segregação ocupacional. Em termos de qualidade do emprego, a inscrição de homens e mulheres à seguridade social se incrementou entre 2002 e 2012, e os níveis prevalentes de formalidade são similares entre homens e mulheres.

#### 5. Heterogeneidade da estrutura produtiva e desigualdade de gênero

Uma das características distintivas das economias da região é a alta heterogeneidade de sua estrutura produtiva, que se manifesta em grandes diferenças na produtividade dos trabalhadores. Um modo de analisar essa heterogeneidade estrutural é adotar um enfoque setorial, que enfatiza as diferenças de produtividade existentes entre os setores ou ramos de atividade da economia. Neste marco, resulta interessante analisar a inserção laboral de homens e mulheres nos setores de atividade com distintos níveis de produtividade. Para a análise, dividiram-se os setores de atividade em três grupos, em base a sua produtividade de trabalho média (em dólares de 2005 expressos em paridade do poder aquisitivo): o setor de baixa produtividade, que inclui agricultura, comércio e serviços; o setor de produtividade média, que abarca construção, manufatura e transporte, e o setor de alta produtividade, que abrange atividade financeira, eletricidade e mineração. Como se mostra a seguir, no setor de baixa produtividade há, proporcionalmente, maior presença de mulheres e aí também se encontra ocupada a maior parte das mulheres da região.

Gráfico 15

**América Latina (18 países) <sup>a</sup>: distribuição dos ocupados segundo o setor de atividade, por sexo, em torno de 2012**  
(Em porcentagens)



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

Em termos de aporte ao PIB, em 2012 o setor de baixa produtividade originava 39% do PIB da América Latina, enquanto, no outro extremo, o setor de alta produtividade dava origem a 28% do PIB.

## C. A renda do trabalho de mulheres e homens

Uma característica persistente dos mercados de trabalho da região é que as remunerações médias mensais das mulheres são inferiores às dos homens. As brechas variam notoriamente entre países: enquanto na Bolívia (Estado Plurinacional da) e no Peru a renda mensal média dos homens supera mais de 50% a das mulheres, em El Salvador, Honduras e Panamá esta diferença é inferior a 10%. Parte dessas diferenças pode obedecer a que as mulheres trabalham uma quantidade menor de horas de maneira remunerada ao mês, em comparação com os homens. Com efeito, em 2012 os homens trabalhavam quase oito horas mais, como média semanal, em tarefas remuneradas. Ao incorporar este fator, verifica-se que, na maioria dos países, persiste uma diferença nas rendas médias por gênero, embora as distâncias se atenuem. Em alguns países, como Argentina, Costa Rica, El Salvador, Honduras e Nicarágua, ao controlar por horas de trabalho, as diferenças salariais tendem a desaparecer.

Como analisado em CEPAL (2014) existe uma associação negativa entre as taxas de participação e emprego feminino e as diferenças de rendas entre homens e mulheres que se registram como média nos países. Com efeito, os países da América Central, que apresentam maiores brechas de participação e ocupação entre homens e mulheres, são aqueles que mostram menores diferenças de rendas por sexo, em média. A explicação deste fato encontra-se radicada no processo de seleção que enfrentam as mulheres para a entrada ao mercado de trabalho. As mulheres com melhores níveis educacionais são as que tendem a participar mais ativamente no mercado de trabalho e conseguir empregos, ao passo que entre os homens o emprego é mais generalizado.

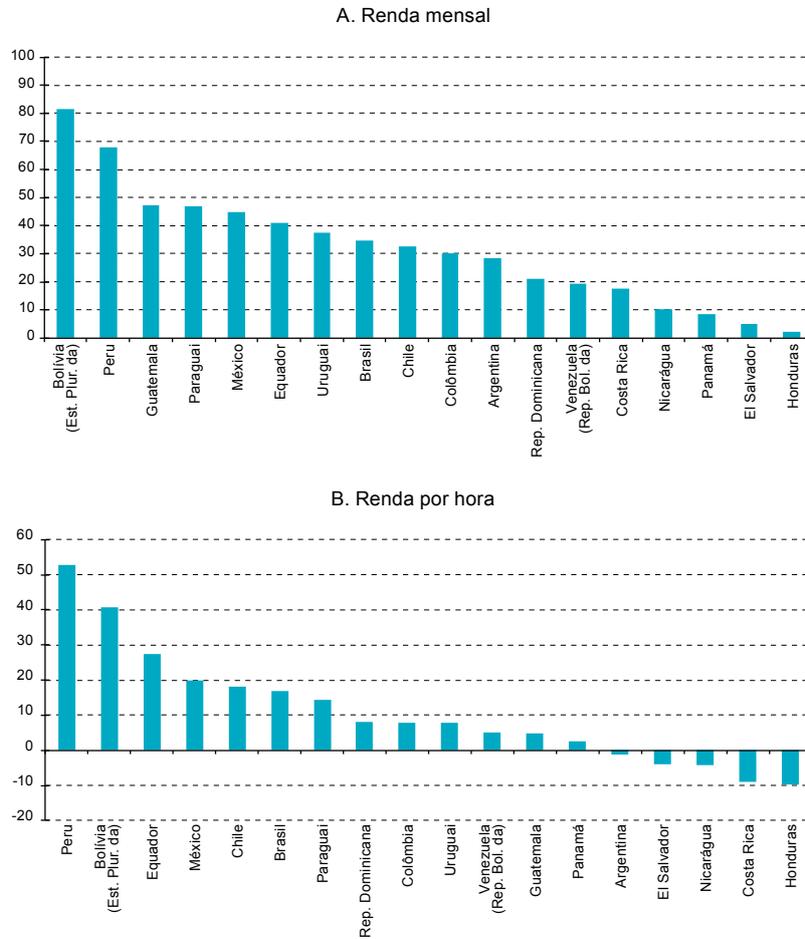
As diferenças entre as taxas de participação e de emprego, bem como as diferenças salariais existentes entre homens e mulheres, se combinam para configurar um cenário em que o aporte das rendas femininas à renda do domicílio é sensivelmente menor que o das masculinas. Ao considerar as rendas laborais totais dos domicílios, o aporte das mulheres é sempre inferior à metade. De fato, em nenhum dos países esta proporção chegou a 40% em 2012. Os extremos se situam no Uruguai, onde as mulheres aportam, em média, 39% da renda laboral total dos domicílios, e na República Dominicana, onde a proporção é de 26%.

Detecta-se maior heterogeneidade dentro da região quando se analisar os aportes ao total da renda laboral do domicílio das mulheres pertencentes ao quintil inferior de cada país. Os níveis significativamente mais baixos que se observam nos quintis inferiores podem refletir a menor participação das mulheres desses estratos econômicos no mercado de trabalho, antes mencionada.

Existe, portanto, um espaço para incrementar o aporte feminino à renda do domicílio, seja por meio da ampliação da participação laboral feminina ou da eliminação da discriminação salarial. Dependendo da situação de partida de cada país, os maiores ganhos serão obtidos avançando em uma ou outra direção, embora obviamente não sejam mutuamente excludentes.

**Gráfico 16**

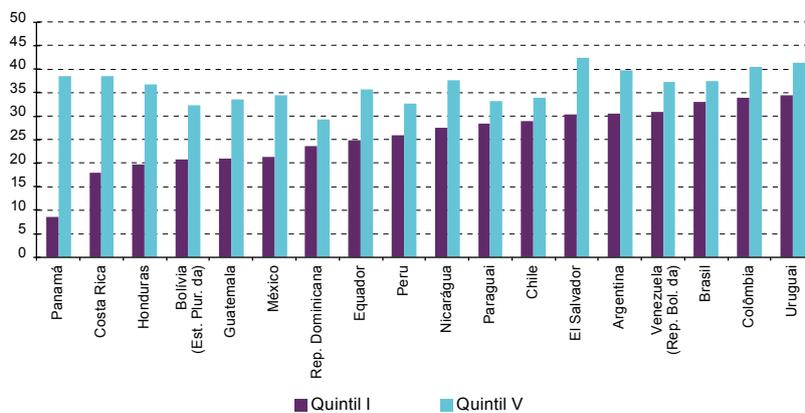
**América Latina (18 países): diferença entre a renda média masculina e a feminina, em torno de 2012**  
(Em porcentagens da renda feminina)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

**Gráfico 17**

**América Latina (18 países): aporte das mulheres ao total da renda laboral do domicílio no primeiro e no quinto quintil, em torno de 2012**  
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

## D. A renda laboral feminina e seus efeitos na desigualdade e na pobreza

Nesta seção busca-se ilustrar quais seriam os níveis de desigualdade de renda e de pobreza na região em dois cenários: i) ao diminuir a brecha de participação entre homens e mulheres, e ii) se as mulheres tivessem a mesma renda que os homens (com iguais níveis de qualificação). As simulações realizadas se baseiam na informação mais recente disponível das pesquisas de domicílios dos países, que na maioria dos casos corresponde a 2012.

Propor-se a avançar no fechamento destas brechas não constitui um exercício utópico, apesar de que as diferenças imperantes se encontrarem incorporadas em múltiplos mecanismos de reprodução cultural, e, portanto, difíceis de reverter. Mediante políticas públicas, tanto trabalhistas como de cuidado, pode-se contribuir muito com estas áreas, como ensina a experiência internacional.

### 1. O fechamento da brecha de participação

Em primeiro lugar, se analisou o que sucederia se as mulheres em idades centrais (entre 14 e 65 anos) apresentassem taxas de participação similares às dos homens. Produzir-se-ia um incremento da renda média dos domicílios que iria de uma porcentagem entre 3% e 4% na Argentina, Brasil, Colômbia, México e Uruguai, até níveis superiores a 10% em El Salvador, Honduras, Nicarágua e Peru. Os países onde a taxa de participação feminina apresenta uma distância maior em relação à masculina são aqueles que obteriam maiores ganhos em termos das rendas médias dos domicílios ao desaparecerem as brechas de participação. Este nivelamento das taxas de participação feminina e masculina produziria baixas nos níveis de pobreza dos países, bem como quedas na desigualdade.

A incorporação das mulheres ao mercado de trabalho permitiria concretizar avanços relevantes na redução da pobreza e da desigualdade. Estes resultados brindam uma ordem de magnitude das mudanças que se podem esperar como efeito destas modificações. Claramente, a incorporação massificada das mulheres ao mercado de trabalho não permitirá eliminar a pobreza na América Latina, uma vez que — dadas as características estruturais dos mercados de trabalho na região — a renda que as mulheres podem vir a obter permitiria melhorar a situação, mas não revertê-la por completo. Contudo, em alguns países estes avanços seriam muito significativos, sobretudo quanto aos níveis de desigualdade. Mais importante ainda, a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho teria profundos efeitos profundos em termos do pleno exercício da autonomia, da realização de capacidades e potencialidades pessoais, de acesso à proteção social contributiva e à sociabilidade ampliada para além do doméstico.

**Gráfico 18**  
**América Latina (18 países): níveis de pobreza e desigualdade num cenário de fechamento das brechas de participação e num cenário de base**  
*(Em porcentagens)*

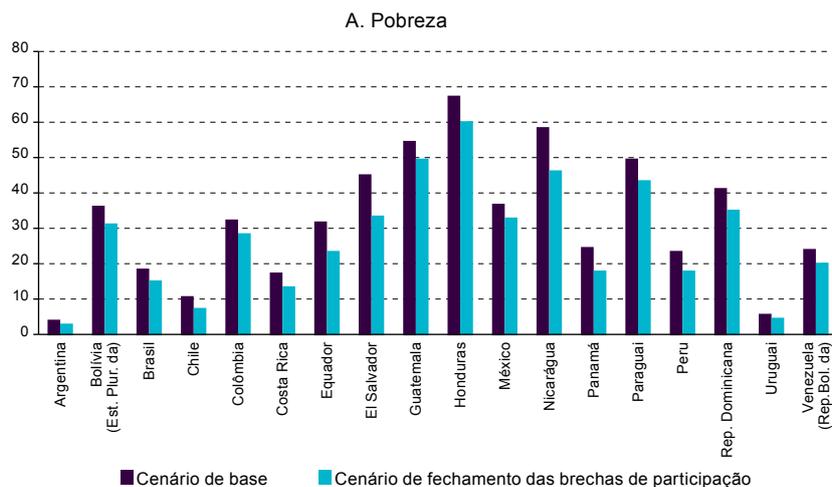
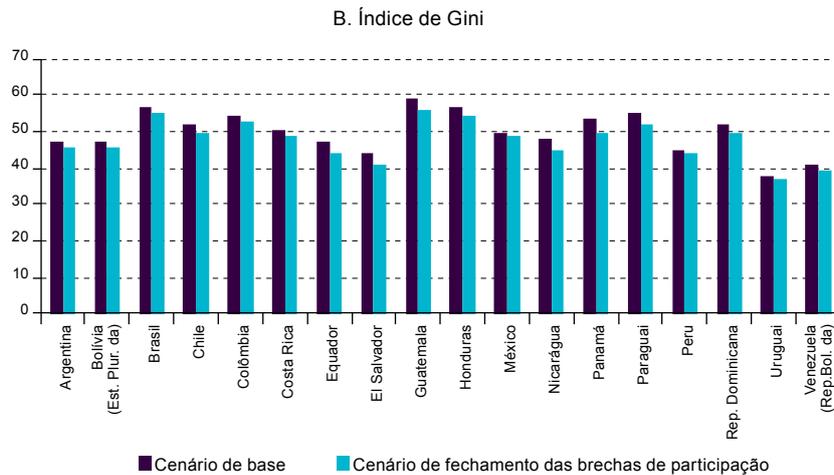


Gráfico 18 (conclusão)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

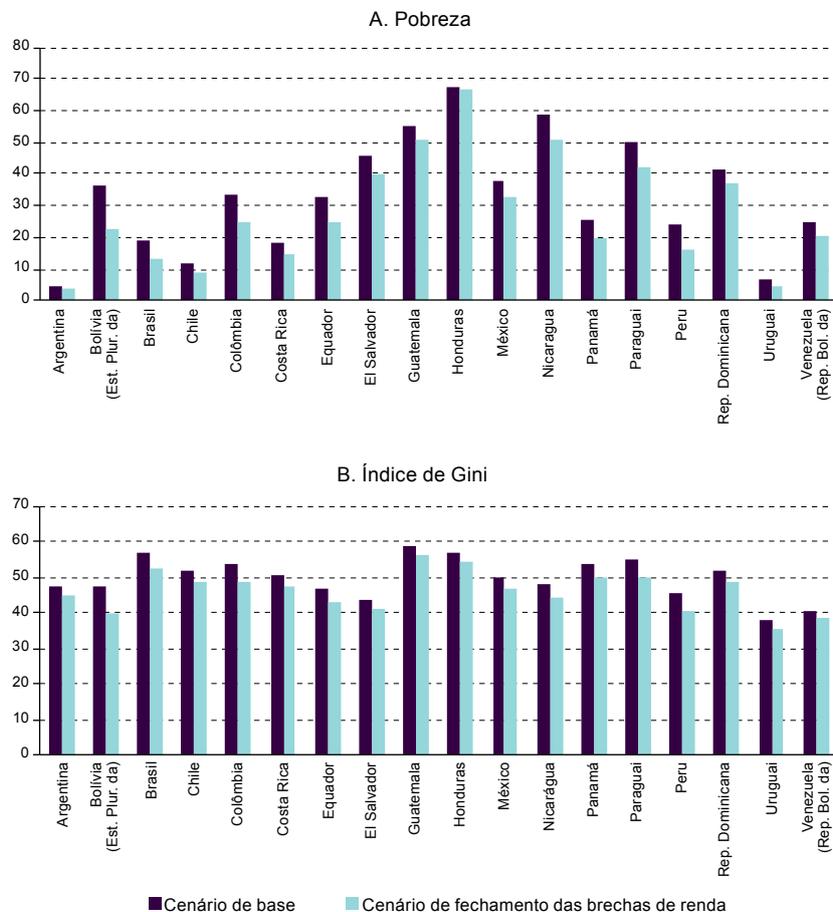
Resulta claro que não se pode pensar em acelerar as mudanças no sentido desejado se não se conta com políticas ativas e decididas que as impulsionem e incentivem, entre estas as políticas vinculadas ao cuidado. Nestes aspectos, a região tem uma grande distância a percorrer, já que, embora existam avanços, a maioria deles é de caráter jurídico e normativo, sendo ainda bem escassas as mudanças substanciais. Os serviços de cuidado geralmente têm baixa cobertura e operam num marco de débil institucionalidade, constituindo uma resposta insuficiente e inadequada para as crescentes necessidades das sociedades. No entanto, não se pode desconhecer que o tema começou a fazer parte da agenda das políticas em distintos países, com diferentes graus de avance em cada situação (CEPAL, 2012). Também as políticas ativas do mercado de trabalho podem incentivar a maior participação e inserção laboral das mulheres, contribuindo à adequação de suas qualificações e facilitando o processo de inserção laboral. Certamente, existem outras políticas que também podem afetar a taxa de participação feminina, como a provisão de serviços educacionais pré-escolares ou de tempo integral no ciclo fundamental. Finalmente, como a CEPAL ressaltou em diversos trabalhos, faz-se necessário um novo contrato de gênero que implique uma distribuição mais equitativa de papéis dentro da família e favoreça, portanto, a inserção laboral feminina.

## 2. O fechamento da brecha de renda

A eliminação da brecha de renda entre homens e mulheres permitiria alcançar resultados muito relevantes em termos de redução da pobreza em países como Bolívia (Estado Plurinacional da) e Peru. Nestes países, há uma porcentagem muito elevada de mulheres que se encontram ocupadas sem receberem remuneração, o que explica as mudanças tão significativas que ocorrem quando se assume que estas mulheres receberiam uma renda similar à dos homens com o mesmo nível educativo e experiência laboral.

Novamente, propor-se a avançar nas linhas assinaladas abre o caminho a políticas públicas. Na região, os governos ratificaram acordos internacionais e legislaram em nível nacional para avaliar os princípios de igualdade de oportunidades e não discriminação entre mulheres e homens. No entanto, as cifras indicam que estas ações por si mesmas não são suficientes para garantir a erradicação da discriminação de gênero no mercado de trabalho. Além das legislações específicas para garantir igualdade de remunerações por sexo, as instituições do mercado de trabalho podem contribuir ao fechamento de brechas. A ampliação da cobertura das negociações coletivas, por exemplo, para incluir setores tradicionalmente excluídos, como o serviço doméstico, os trabalhadores rurais e os trabalhadores em domicílio, pode redundar em reduções da brecha de renda entre homens e mulheres. Neste mesmo sentido pode operar a inclusão de temas referidos à proteção da maternidade e da paternidade, entre outros (Maurizio, 2010). Também o fortalecimento das fiscalizações trabalhistas pode contribuir a eliminar práticas discriminatórias. Por outro lado, diversos estudos assinalam que a segregação ocupacional é a origem de uma parte relevante das diferenças salariais entre homens e mulheres (Macpherson e Hirsch, 1995; Miller, 2009, entre outros), pelo que as políticas que afetam a segregação ocupacional, por exemplo, por meio da capacitação de mulheres para ocupações não tipicamente femininas, teriam efeitos sobre as brechas salariais.

**Gráfico 19**  
**América Latina (18 países): níveis de pobreza e desigualdade num cenário de fechamento das brechas de renda e num cenário de base**  
*(Em porcentagens)*



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

## E. Comentários finais

Neste capítulo se detalharam as distintas dimensões onde se produzem as desigualdades de gênero que se plasman no mercado de trabalho, mas que se originam e retroalimentam em formas de discriminação que são prévias ao mercado de trabalho e se relacionam com condicionamentos culturais. Os exercícios de simulação realizados mostram que a eliminação da brecha de participação entre homens e mulheres, ou a eliminação da brecha salarial de gênero, podem redundar em importantes melhoras do bem-estar dos domicílios, tanto em termos de aumento da renda como de baixas da pobreza e dos níveis de desigualdade socioeconômica. Os avanços que se poderiam conseguir variam entre países e são de magnitude maior naqueles onde as brechas são mais acentuadas. Em todos os casos, para a região, trata-se de mudanças significativas, que não se encontram fora do alcance. As políticas específicas do mercado de trabalho, bem como as políticas de cuidado, podem incidir diretamente tanto na participação feminina como na eliminação da discriminação de renda.

## Capítulo V

# A segregação residencial e a reprodução das desigualdades

Na América Latina, os grupos socioeconômicos tendem a apresentar padrões distintivos de localização nas cidades. Se estes padrões incluem distâncias físicas que dificultam ou impedem a interação, o reconhecimento e a cooperação entre estes grupos, é provável que a coesão social e a governabilidade da cidade se debilitem. Ainda, se o padrão de localização favorece a reprodução das desigualdades sociais na cidade —seja porque dificulta a mobilidade social ascendente dos grupos em desvantagem, porque gera prebendas e rendas adstritas aos grupos acomodados ou porque segmenta e exclui os pobres dos principais circuitos por onde circulam as diferentes formas de capital—, emerge a segregação residencial socioeconômica como um grande desafio para a construção de cidades inclusivas e sustentáveis.

O agrupamento dos segmentos de nível socioeconômico baixo em zonas periféricas das cidades tem sido um traço distintivo da urbanização da região, em particular no caso das grandes cidades (1 milhão de habitantes ou mais), e de modo geral tem estado associado a desvantagens devido a condições mais precárias em matéria de moradia, serviços básicos e equipamento social, maior exposição a riscos de segurança e de eventos naturais danosos, maiores tempos e custos de transporte, maior distância física e social dos âmbitos e circuitos onde se concentram ou circulam os recursos econômicos, desconhecimento e desinteresse do Estado e dos grupos dominantes por seus problemas e demandas e estigmatização e inclusive temor por parte de outros grupos socioeconômicos.

A outra face da moeda foi a concentração dos grupos de alto nível socioeconômico em umas poucas zonas da cidade que, além de contar com abundantes recursos privados derivados do nível de renda de seus residentes, geralmente foram zonas relativamente centrais ou bem conectadas com o centro e os lugares onde predominam os empregos de boa qualidade e nas quais se desfruta de uma qualidade de vida e um funcionamento dos serviços urbanos superior ao resto da cidade. Este agrupamento territorial da população acomodada tende a gerar uma identidade que facilita o intercâmbio e o conhecimento mútuo do grupo, mas que ao mesmo tempo o isola e, inclusive, o desconecta dos outros grupos sociais.

Este padrão de localização geográfica, tão diferenciado, nas cidades latino-americanas tem como resultado uma segregação residencial socioeconômica que preocupa autoridades e especialistas. Atualmente, há um debate intenso sobre as tendências futuras deste padrão, a magnitude de seus efeitos e a pertinência e efetividade das políticas destinadas a reduzir a segregação. Este capítulo do Panorama Social 2014 é um aporte a este debate, ao que contribui com indicadores atualizados de uma vintena de cidades de dez países da região, obtidos mediante processamento de microdados censitários.

### A. A segregação residencial socioeconômica: debates e medições

Até a década de 1990, predominava amplamente a visão de que a segregação residencial socioeconômica aumentava e continuaria fazendo-o. Esta visão se baseava no incremento da pobreza e da desigualdade social originado pela crise da dívida e o ajuste estrutural neoliberal, o debilitamento da coesão social e das instituições públicas integradoras e os efeitos intensificadores da segregação de intervenções urbanas de diferentes governos, em particular de tipo autoritário. A isto se somam as teorias que vinculavam de maneira direta a globalização com a constituição de cidades duais em termos sociais e territoriais.

A primeira década do século XXI, em contraste, está marcada por um contraponto. De um lado, se encontram os enfoques de continuidade, para os quais a segregação residencial socioeconômica tenderia ao aumento pela consolidação da periferia como hábitat dos grupos de nível socioeconômico baixo, a sustentada expulsão de famílias pobres das zonas acomodadas e de classe média e a recuperação do atrativo migratório de algumas áreas centrais, o que eleva o preço do solo e expulsa as famílias pobres. Em outro lado, estão os enfoques que antecipam uma baixa da

segregação, principalmente pelo deslocamento de famílias de estratos médios e altos a certas zonas da periferia, que constituem em alguns casos subúrbios de classe média e alta que poderiam denominar-se “periferia elitizada”. Este deslocamento tende a fragmentar a distribuição territorial deste grupo e a diversificar a composição socioeconômica das áreas periféricas receptoras, o que por sua vez contribui a reduzir a segregação. Adicionalmente, a construção de conjuntos habitacionais na periferia — alguns de moradias sociais, mas outros mais privados e dirigidos a grupos de renda média—, o aumento de renda entre os setores populares e os programas de renovação de bairros e investimento urbano na periferia consolidaram a formalidade de vastas zonas periféricas e por isso também podem reduzir os índices de segregação residencial socioeconômica.

Os microdados censitários permitem obter estimações da segregação residencial socioeconômica para diferentes escalas geográficas. Contudo, a comparação entre cidades apresenta algumas limitações, pelo que os indicadores se calculam para “grandes zonas” urbanas, distinguindo ao menos a área central e a periferia e normalmente identificam áreas pericentrais e dois ou mais zonas na periferia.

## **B. A dinâmica sociodemográfica das grandes cidades e a evolução da segregação residencial socioeconômica na década de 2000**

A população de todas as cidades examinadas segue aumentando, embora a uma taxa decrescente e já inferior a 1% em vários casos. O contraste entre o centro e a periferia continua sendo nítido, porque o centro cresce muito menos (inclusive decresce em algumas cidades) e a periferia segue sendo de um nível socioeconômico inferior. O nível de escolaridade se incrementou de maneira generalizada nas cidades, ainda que com variações entre países, e os avanços em matéria de educação e nível socioeconômico da população residente foram mais rápidos na periferia, o que contribuiu para uma redução da desigualdade social entre as grandes zonas das cidades.

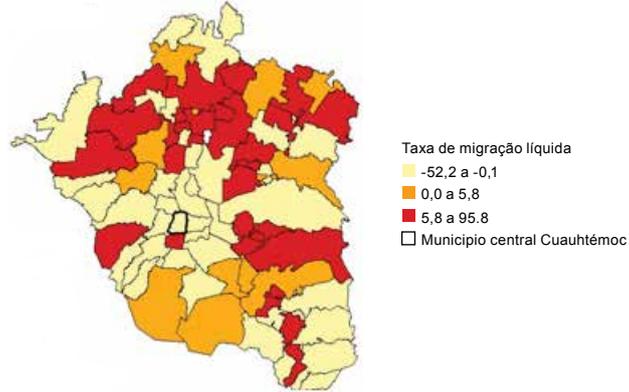
Em matéria migratória, a maioria das cidades analisadas ainda registra um saldo migratório positivo, mas decrescente, existindo vários casos de emigração líquida. Percebe-se um padrão claro e persistente no qual todas as cidades são atraentes para os jovens (pessoas de 15 a 29 anos). Em termos territoriais, a migração, em particular a intrametropolitana, segue sendo marcadamente centrífuga e a periferia se mantém como a principal área de recepção (veja o mapa 1).

Por seu lado, a segregação residencial socioeconômica, medida pela média do índice de dissimilitude das cidades examinadas, diminuiu no período de referência, embora este efeito se derive quase totalmente da tendência sistemática à baixa observada no Brasil (veja os gráficos 20A, 20B e 20C). De fato, ao calcular a média para a amostra excluindo este país, a tendência à baixa não somente se modera, mas se inverte no caso dos grupos de menor escolaridade e nível socioeconômico. A segregação é sistematicamente maior para os grupos de nível socioeconômico mais elevado, o que revela a importância dos mecanismos de exclusão residencial e de busca de distinção e exclusividade territorial destes setores sociais (veja os gráficos 20A, 20B e 20C). A média simples do índice de dissimilitude em escala de divisão administrativa menor (DAME) supera o valor de 0,2 para o grupo de maior escolaridade e para o decil mais alto de nível socioeconômico. Isto implica que 20% desta população deveriam residir em zonas em que esteja sub-representada para alcançar uma distribuição territorial similar à do resto da população. Já, no grupo com baixa escolaridade e no decil socioeconômico inferior, esta média simples do índice de dissimilitude é da ordem de 0,15.

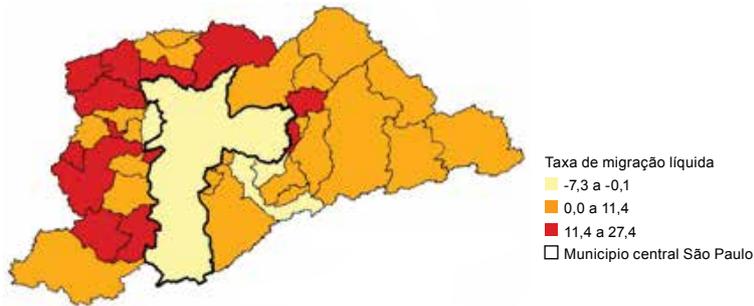
**Mapa 1**

**Cidade do México, São Paulo (Brasil), San José da Costa Rica e Santo Domingo: taxa média anual de migração líquida por divisão administrativa menor (DAME), quinquênio prévio ao censo da rodada de 2010<sup>a</sup>**  
*(Por 1.000 habitantes)*

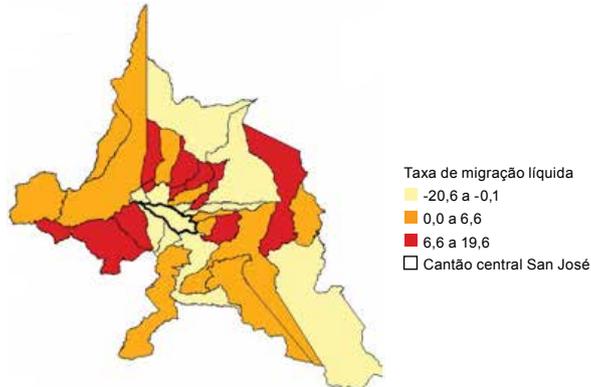
A. Cidade do México: taxa de migração interna líquida por município, 2005-2010



B. Cidade de São Paulo: taxa de migração interna líquida por município, 2005-2010

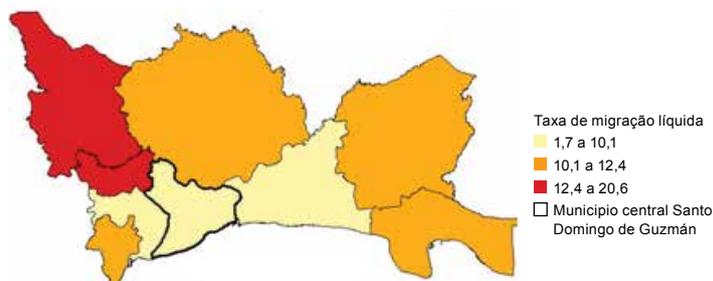


C. Cidade de San José: taxa de migração interna líquida por cantão, 2006-2011



Mapa 1 (conclusão)

D. Cidade de Santo Domingo: taxa de migração interna líquida por município, 2005-2010



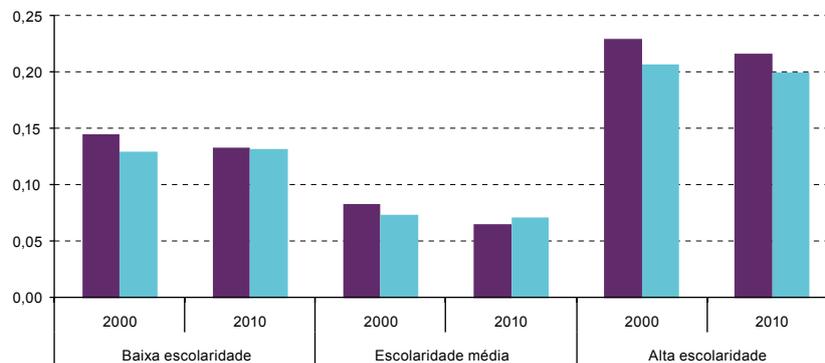
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no processamento especial de microdados censitários.

<sup>a</sup> As categorias usadas correspondem aos tercis da distribuição de municípios ou delegações segundo a taxa de crescimento demográfico. As bordas em negrita correspondem à divisão administrativa menor (DAME) central, para dar indicação sobre a localização do centro e da periferia de cada cidade. Note-se que em algumas cidades esta DAME central coincide com a “grande zona central”, mas em outras cidades não.

Gráfico 20

**América Latina (cidades selecionadas): índice de dissimilitude segundo grupos de escolaridade, decis socioeconômicos extremos e decis extremos da distribuição da renda do domicílio, com e sem cidades do Brasil, censos de 2000 e 2010**  
(Em média simples)

A. América Latina (22 cidades selecionadas)<sup>a</sup>: índice de dissimilitude (a escala de divisão administrativa menor (DAME)) de três grupos de escolaridade, com e sem cidades do Brasil, censos de 2000 e 2010



B. América Latina (17 cidades selecionadas)<sup>b</sup>: índice de dissimilitude (em escala de DAME) dos dois decis socioeconômicos extremos, com e sem cidades do Brasil, censos de 2000 e 2010

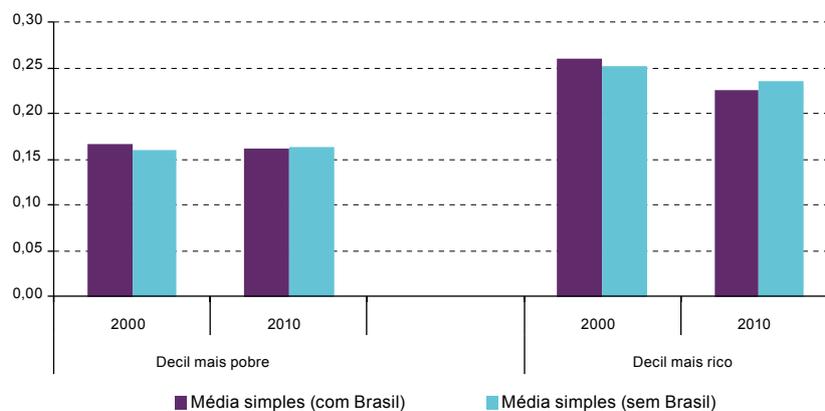
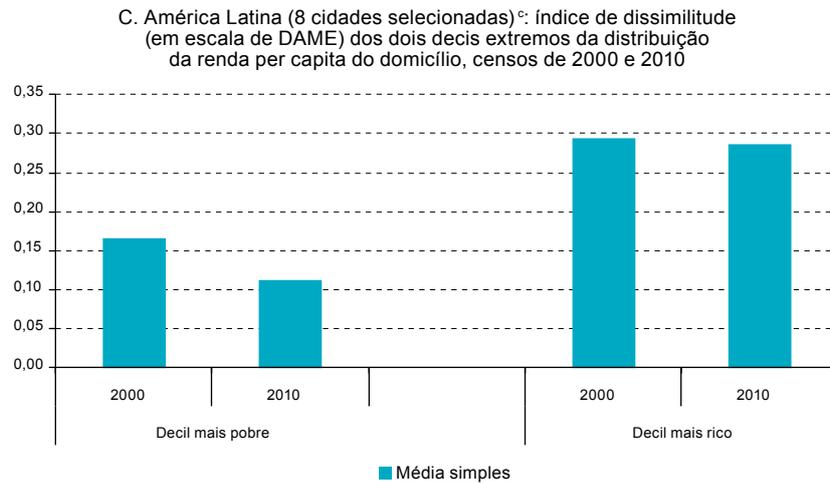


Gráfico 20 (conclusão)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamentos especiais de microdados censitários.

<sup>a</sup> Argentina (Buenos Aires), Brasil (Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo), Costa Rica (San José), Equador (Cuenca, Guayaquil, Quito), México (Cidade do México, Guadalajara, Monterrey, Toluca), Panamá (Cidade do Panamá), Peru (Lima), República Dominicana (Santo Domingo), Uruguai (Montevideu) e Venezuela (República Bolivariana da) (Caracas, Maracaibo).

<sup>b</sup> Brasil (Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo), Costa Rica (San José), México (Cidade do México, Guadalajara, Monterrey, Toluca), Panamá (Cidade do Panamá), República Dominicana (Santo Domingo), Uruguai (Montevideu) e Venezuela (República Bolivariana da) (Caracas, Maracaibo).

<sup>c</sup> Brasil (Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo) e Panamá (Cidade do Panamá).

## C. Incidência da migração interna na tendência da segregação residencial socioeconômica nas grandes cidades da região

A análise dos efeitos da migração sobre a composição social das “grandes zonas” das cidades (veja o quadro 4) indica que a migração tende a fazer com que diminua a porcentagem de crianças (menores de 15 anos) na zona central das cidades analisadas. No caso das zonas periféricas, o principal efeito da migração é a redução da porcentagem de idosos (60 anos ou mais). Em matéria educativa, a migração tende a melhorar as condições na periferia, porque na maioria dos casos reduz a proporção de chefes de família com baixa escolaridade, o que em algumas cidades se reforça com um efeito de aumento da proporção de chefes de família com educação superior. Nas zonas centrais, a migração parece favorecer a dualidade, porque tende a incrementar simultaneamente a proporção de chefes com baixa escolaridade e com alta escolaridade, primando na primeira tendência o efeito da emigração e na segunda, o efeito da imigração. Por seu lado, as denominadas periferias elitizadas consolidam seu caráter, já que nas cidades em que se encontrou este tipo de periferia, a migração tem o efeito de aumentar significativamente os níveis educacionais, tanto por incremento da quantidade de chefes com escolaridade alta como pela diminuição dos chefes com baixa escolaridade.

Ao aplicar o procedimento elaborado pelo Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE)-Divisão de População da CEPAL para estimar o efeito da migração sobre a evolução da segregação residencial socioeconômica, não se encontra um padrão comum nas cidades examinadas. No entanto, quando se concentra a análise no período quinquenal do último censo, se observa que a migração interna não teve um papel decisivo na redução da segregação. Pelo contrário, no caso do Brasil a migração teve um efeito “elevador” do índice de dissimilitude em numerosas cidades. Por isso, a redução da segregação nestas cidades obedece aos demais determinantes próximos da segregação, especialmente o aumento dos níveis de escolaridade da população em seu conjunto e também das comunidades ou bairros com menor nível educacional, que foi a tendência predominante na região e, certamente, no Brasil, no marco de uma década de avanços sociais e educacionais bem documentados (CEPAL, 2014).

**Quadro 4**  
**América Latina (18 cidades selecionadas): efeito da migração interna total sobre a composição etária e educacional da população do centro e da periferia urbana, censos de 2000 e 2010<sup>a</sup>**  
 (Em porcentagens)

Área metropolitana	Grandes zonas	Censos da rodada de 2000				Censos da rodada de 2010			
		Crianças	Idosos	Chefes com baixa escolaridade	Chefes com alta escolaridade	Crianças	Idosos	Chefes com baixa escolaridade	Chefes com alta escolaridade
Belo Horizonte	Centro	-3,03	2,29	-1,78	4,91	-3,61	1,45	-1,12	1,70
	Periferia	0,28	-5,11	-0,19	-2,40	-0,24	-2,66	-0,37	-0,19
	<b>Periferia elitizada</b>	-0,26	-3,84	-2,88	29,81	-0,94	-2,38	-5,11	18,24
Brasília	Centro	-2,99	-2,76	-3,13	8,44	-3,63	-1,56	-1,72	3,78
	Periferia	-2,43	-11,09	-0,13	-5,64	-1,48	-3,31	-0,78	2,35
Curitiba	Centro	-3,11	0,08	-1,78	3,63	-3,57	0,65	-1,18	2,41
	Periferia	-0,09	-6,25	-1,69	11,00	-1,48	-2,61	-1,56	8,41
Recife	Centro	-0,69	2,62	0,60	1,37	-0,69	2,03	0,24	1,30
	Periferia	-0,26	-0,35	-1,23	5,74	-0,36	-0,25	-0,28	-1,53
Rio de Janeiro	Centro	-1,01	-0,52	0,43	0,26	-1,17	-0,65	0,30	-0,20
	Periferia	-0,17	-0,91	-0,11	-0,37	-0,13	-0,17	0,26	-1,20
	<b>Periferia elitizada</b>	-2,25	-3,35	-7,11	21,44	1,86	-3,71	-6,05	12,65
Salvador	Centro	-1,32	0,48	-0,01	0,46	-0,85	0,59	0,29	-1,12
	Periferia	-1,08	1,34	-0,78	11,64	-0,19	-0,91	-0,87	0,75
	<b>Periferia elitizada</b>	-4,54	-4,01	-7,71	33,94	-4,00	-1,53	-5,77	16,73
São Paulo	Centro	-2,13	-0,17	-0,21	1,62	-2,38	-0,27	-0,00	0,87
	Periferia	-0,82	-2,99	-1,37	2,15	-1,11	-1,80	-0,35	1,25
	Periferia elitizada	-0,58	-3,36	-0,24	5,85	-0,68	-1,11	-0,51	3,75
San José	Centro	-1,9	1,2	0,83	-0,60	-1,99	1,12	-0,31	0,02
	Periferia cercana	-0,8	-0,8	-0,62	1,25	-1,34	-0,31	-0,87	2,00
	<b>Periferia distante</b>	-0,3	-2,3	-1,84	8,16	-0,09	-0,82	-2,04	5,09
Cuenca	Centro	-2,4	-3,2	1,6	-2,20	-2,20	-1,39	1,09	-1,57
	Periferia	-0,9	-2,7	-0,7	4,75	-0,07	-1,27	-0,27	2,23
Guayaquil	Centro	-1,0	1,0	2,47	-2,35	0,04	-1,87	1,19	-3,33
	Periferia	-2,9	-2,8	-0,62	11,52	-0,03	0,32	-0,99	-6,23
Quito	Centro	-2,7	-1,6	2,03	-2,61	-1,88	-0,71	0,74	-0,66
	Periferia	-2,3	-5,7	-4,71	7,93	-0,95	-2,62	-0,41	0,07
Cidade do México	Centro	-4,5	3,1	-0,2	3,1	-3,53	0,23	-1,54	3,75
	Periferia	-0,3	-0,6	-0,7	-0,4	-0,20	-0,57	-0,75	-1,04
Monterrey	Centro	-2,0	3,1	2,37	1,28	-4,99	10,03	8,31	3,80
	Periferia	-1,4	-11,6	-4,57	16,03	0,90	-20,07	-11,78	16,26
Guadalajara	Centro	-2,1	5,6	2,86	-2,83	-5,10	9,52	7,67	-5,11
	Periferia	-0,7	-4,3	-4,82	9,09	-0,71	-4,58	-8,20	15,73
Toluca	Centro	0,3	1,5	-1,07	3,19	-0,61	0,52	-2,45	7,62
	Periferia	-0,0	0,9	-0,48	4,69	-0,29	-5,48	-4,15	9,80
Santo Domingo	Centro	-2,2	0,6	0,14	0,17	-1,66	-0,06	0,05	0,31
	Periferia próxima	-1,7	0,1	0,17	0,15	-1,19	1,99	-0,25	0,32
	<b>Periferia distante</b>	-1,2	-0,2	-0,01	0,22	-1,45	-0,52	-0,43	1,63
Montevideu	Centro	-2,3	-0,5	0,43	-0,24	-2,65	-0,53	0,20	0,16
	<b>Periferia elitizada</b>	0,4	-8,9	-4,56	2,89	-1,54	-3,12	-5,77	7,23
	Periferia pobre	0,7	-3,1	-0,42	-0,02	0,98	-0,91	0,22	-4,97
Caracas	Centro	-1,2	3,0	1,91	-3,90	-1,19	2,99	1,91	-3,90
	<b>Primeiro contorno</b>	-1,1	-1,6	-1,90	2,41	-1,15	-0,57	-1,90	2,41
	Periferia interior	-0,9	-1,4	-1,27	1,65	-0,94	-0,77	-1,27	1,65
	Periferia exterior	-0,1	-4,2	-1,11	1,66	-0,05	-0,55	-1,11	1,66

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamentos especiais de microdados censitários.

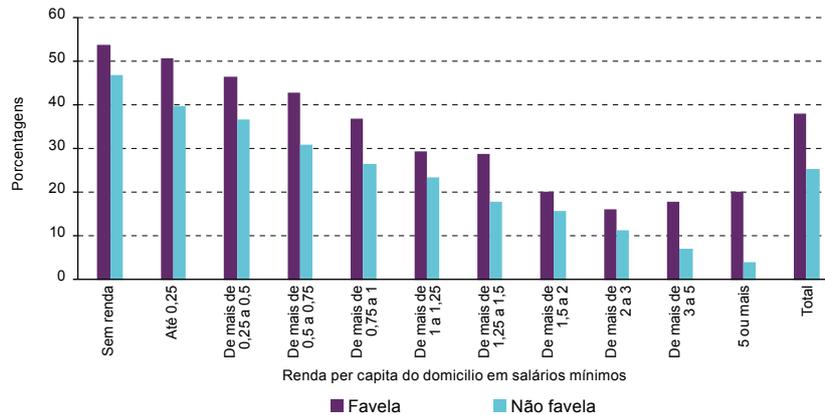
<sup>a</sup> A categoria "periferia" usada no gráfico corresponde a um dos tipos definidos ao construir as "grandes zonas"; trata-se da "periferia tradicional", salvo que se indique algo distinto.

## D. Efeitos da segregação, com ênfase nas famílias e nas comunidades

Aqui se analisa o denominado "efeito vizinhança" sobre as condutas de crianças e adolescentes, em particular sua relação, no caso das mulheres, com a probabilidade de ser mãe na adolescência. O efeito vizinhança se exemplifica com o caso das favelas no Brasil, dado que a probabilidade de ser mãe aos 19 anos ou antes dessa idade, segundo o censo de 2000, era sistematicamente maior no caso das adolescentes residentes em favelas em comparação com as residentes em outro tipo de habitat urbano, inclusive controlando a renda do domicílio (veja o gráfico 21). No

censo de 2010, se corroboraram estes resultados para favelas emblemáticas (Rocinha, Complexo do Alemão e Maré) e zonas acomodadas (Tijuca); as probabilidades de ser mãe adolescente nas três favelas são mais elevadas do que a média da cidade e muito mais altas que as dos bairros onde moram os mais ricos.

**Gráfico 21**  
**Brasil: mulheres de 19 anos que são mães e que sempre residiram no mesmo município, segundo a renda per capita do domicílio e se residem ou não numa favela, 2000**  
*(Em porcentagens e salários mínimos)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamentos especiais dos microdados censitários de 2000.

## E. Casos especiais: segregação étnica e de migrantes internacionais

Nas grandes cidades latino-americanas, se verificam dois fenômenos: i) nas últimas décadas os indígenas aumentaram sua presença, e ii) as cidades são importantes centros de atração para migrantes internacionais. Em ambos os casos a aglomeração territorial pode ser funcional para o processo de inserção em uma nova sociedade ou habitat. No entanto, se o agrupamento ocorre em âmbitos precários, que ademais são estigmatizados e objeto de discriminação e descuido, então se pode falar da existência de segregação residencial.

A análise revela que ambos os grupos tendem a registrar índices de dissimilitude elevados, em particular os indígenas. Uma parte destes costuma instalar-se em áreas periféricas, ao passo que outros residem em torno de zonas comerciais onde exercem suas atividades de venda de produtos agrícolas e artesanais. Nas cidades consideradas, os dados indicam que as áreas onde residem indígenas e afrodescendentes são deficientes em moradia e educação comparadas com o resto e que, em geral, a população afrodescendente está ainda mais segregada nestas zonas da cidade do que a população indígena.

A população imigrante internacional se agrupa em áreas centrais, o que lhe permite contar com uma rede de apoio e aproveitar outras vantagens como melhores condições de acesso ao emprego, aos serviços e a transporte público. Contudo, as condições de vida em que residem os imigrantes nestas áreas centrais costumam ser precárias, relativizando os benefícios desta localização.

## F. Políticas públicas: experiências e orientações gerais para a região

Na América Latina, há poucos casos de políticas e programas destinados a reduzir diretamente a segregação residencial socioeconômica. Ademais, uma parte do conjunto de instrumentos de política usados nos países desenvolvidos para conter e reduzir a segregação não está disponível ou não opera em termos práticos na região. Por exemplo, a noção de moradia social como propriedade pública, mas destinada a satisfazer o requerimento habitacional de domicílios vulneráveis ou com requerimentos especiais, não existe na região, mas que o conceito de moradia social corresponde

a moradias que se entregam em propriedade privada de forma gratuita ou subsidiada a pessoas de escassos recursos. Por isso, a prioridade é reduzir os custos, gerando um incentivo para a construção massificada de moradas sociais na periferia e construindo bairros novos, porém com população que continua sendo pobre e que padece de diversos problemas de equipamento comunitário e acessibilidade. Ademais, uma vez que a moradia é entregue, o Estado perde o direito de seguir usando-a em programas de redução da segregação residencial socioeconômica.

Do mesmo modo, a falta de mecanismos e instrumentos de regulação para assegurar a construção de moradas para famílias pobres em bairros de classe média ou alta impede romper com a seleção do mercado, que está determinada pelo preço do solo. Ademais, as sérias limitações do orçamento público e a falta de mecanismos de redistribuição territorial dos recursos financeiros locais, assim como os problemas de coordenação entre os governos municipais em ausência de uma autoridade e institucionalidade para a cidade em seu conjunto, dificultam que as medidas dos governos locais equilibrem as desigualdades entre bairros ricos e pobres.

A estabilidade e funcionalidade de um padrão não segregado promovido e facilitado pela política pública devem considerar em primeiro lugar, a solução dos déficits acumulados nos bairros pobres e segregados. Também deve incluir mecanismos de integração e intercâmbio social entre os diferentes grupos, bem como medidas para minimizar ou compensar o eventual castigo do mercado aos preços associados à diversidade social e habitacional. Ações de empoderamento social, regulação de preços e barreiras para a compra e venda de imóveis podem ser imprescindíveis para contra-arrestar as forças de expulsão de distinto tipo que afetam os pobres em bairros ricos. Por outro lado, resulta crucial garantir serviços públicos de qualidade, segurança dos cidadãos e acessibilidade fluida para fazer com que não se reverta a chegada de população de nível socioeconômico médio e alto a bairros tradicionalmente pobres. Neste sentido, convém realizar um seguimento dos traslados que se produzem com um formato que limita ou impede a integração social —por exemplo, urbanizações cercadas— ou que podem transformar-se numa força de expulsão da população pobre original (gentrificação).

Finalmente, são numerosos os desafios metodológicos a encarar para a realização de estudos mais profundos da segregação residencial socioeconômica na região. Na América Latina, a disponibilidade de microdados censitários, coberturas cartográficas digitais e técnicas demográficas e estatísticas novas abrem uma avenida promissora para a pesquisa no futuro, mas também é necessário atuar sobre a segregação, porque há consenso acerca de seus efeitos adversos sobre a igualdade nas cidades e nos países.

## Capítulo VI

# Tendências recentes do gasto social e investimento social na juventude

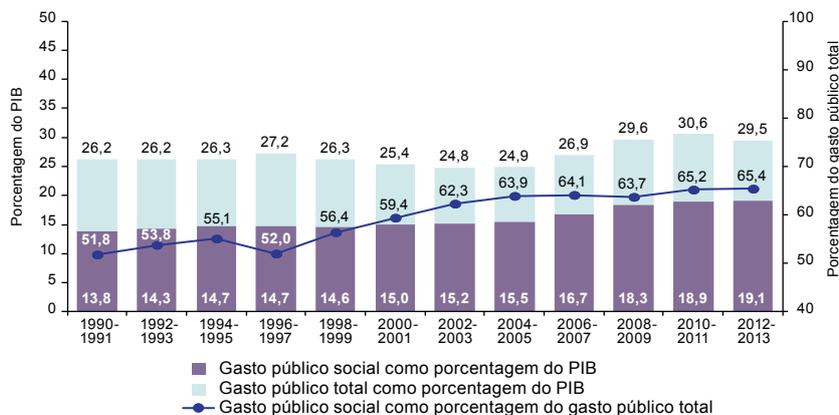
Apesar dos diversos vaivens que o ciclo econômico mostrou o recente lustro, incluindo a crise financeira internacional de 2008 e 2009, a leve recuperação das economias nos anos posteriores e a desaceleração mundial já observada desde 2012, a tendência regional até 2013 consistiu num aumento real dos recursos disponíveis para o financiamento de serviços sociais e de transferências monetárias aos domicílios.

### A. O gasto social na América Latina

O aumento dos recursos públicos disponíveis nos últimos anos se refletiu na prioridade macroeconômica do gasto social: nos começos dos anos noventa, o gasto social como porcentagem do PIB se situava em 13,8%, com um incremento sistemático, mas modesto, nos diversos biênios analisados até alcançar 16,7% em 2006-2007 e crescer fortemente em anos posteriores para chegar a 19,1% em 2012-2013 (veja o gráfico 22). No último período considerado, a região (21 países) destinou cerca de 685 bilhões de dólares à área social (a preços de 2005). No ano de 2012 começou a

mostrar-se uma leve inflexão na tendência do gasto social, que havia registrado um crescimento de caráter sistemático tanto em termos absolutos como relativos. Esta variação da tendência dá lugar a um incremento cada vez menor do gasto público social, devido tanto a persistentes déficits fiscais, em que incorreram diversos governos para defrontar a crise financeira internacional, como às menores margens de arrecadação que se projetam pela desaceleração registrada no crescimento da maioria dos países, com contadas exceções, entre as quais se encontram vários países da América Central e do Caribe.

**Gráfico 22**  
**América Latina e no Caribe (21 países)<sup>a</sup>: evolução e participação do gasto público social e do gasto público total no PIB e do gasto público social no gasto público total, 1990-1991 a 2012-2013<sup>b</sup>**  
*(Em porcentagens do PIB e do gasto público total)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados sobre gasto social.

<sup>a</sup> Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

<sup>b</sup> Média ponderada dos países. As cifras do gasto público total correspondem a dados oficiais provenientes geralmente da classificação funcional do gasto público e podem não coincidir com as baseadas na classificação econômica do gasto. O informe oficial do Brasil inclui dentro do gasto público total o refinanciamento da dívida interna e externa, equivalente a aproximadamente a 14,8% do gasto público total médio dos últimos quatro anos, situação que afeta as cifras regionais. Por este motivo, as cifras do Brasil consideradas correspondem ao gasto público primário.

Até meados de 2000, a evolução do gasto público social havia sido marcadamente pró-cíclica, mas, inclusive antes de começar o segundo lustro da década, vários países iniciaram esforços sistemáticos dirigidos a reforçar os programas sociais, em particular os de luta contra a pobreza, modificando esta tendência. A mudança no comportamento do gasto social regional também se deve a medidas que foram sendo implementadas progressivamente para fazer frente a diversos choques externos: o aumento dos preços dos alimentos e dos combustíveis em 2008; o processo de alta de preços dos produtos básicos de exportação que se havia iniciado em 2003; a crise financeira mundial, que teve suas maiores manifestações e consequências entre fins de 2008 e o ano de 2009, e a mais recente incerteza internacional e desaceleração do crescimento econômico mundial.

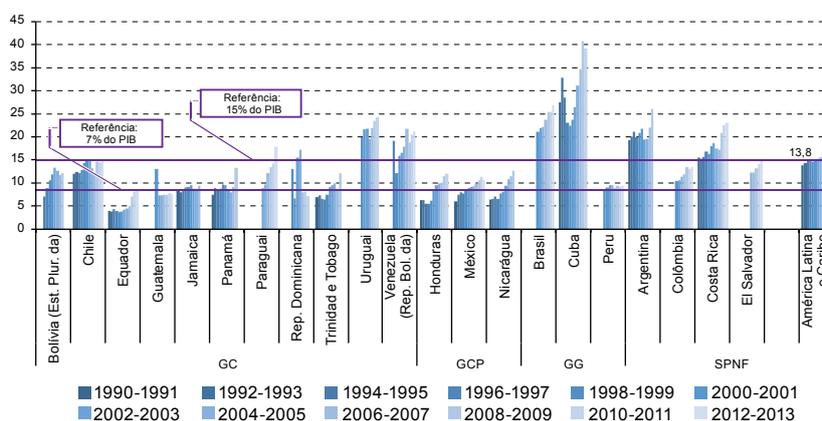
A partir de 2010, diversos países iniciaram reformas fiscais, tanto pelo lado da arrecadação como do gasto, para consolidar suas finanças públicas, já que depois de aproximadamente um lustro (entre 2003 e 2008) de superávits primários e redução da dívida pública, as medidas que incluíram o aumento do gasto público para enfrentar os efeitos de curto e médio prazo da crise financeira internacional acarretaram num déficit das contas públicas ante a queda ou estagnação do PIB. Embora as cifras de 2010 mostrem que nesse ano se mantivesse a tendência anticíclica de expansão dos gastos fiscais, registrou-se um maior incremento do gasto público social e, em vários casos, viram-se reduções do gasto público orientado a funções econômicas e administrativas. Enquanto em 2010 os recursos públicos sociais cresceram 7,9% em relação ao biênio da crise internacional, os não sociais diminuíram 13,5%. Em 2011 ambos os conceitos cresceram, mas os recursos públicos não sociais registraram taxas maiores.

Os dados de 2012 e 2013 mostram uma tendência à diminuição da expansão do gasto social em favor dos setores não sociais, já que o gasto público não social estaria se expandindo a um ritmo maior que o gasto social (5,2% frente a 3,1%, respectivamente).

## 1. A evolução do gasto social nos países

Na região existem notáveis diferenças de um país a outro, não somente quanto à quantidade de recursos que efetivamente podem mobilizar aos setores sociais, mas também com relação ao esforço macroeconômico que representa o orçamento público social. Naturalmente, a capacidade de dar maior prioridade macroeconômica ao gasto social depende de inúmeras variáveis econômicas, políticas e sociais. Uma das variáveis determinantes é a receita fiscal, que impõem certo limite ao orçamento total. Não obstante a alta em nível regional do gasto como porcentagem do PIB, de 13,8% em 1990-1991 para 19,1% em 2012-2013, se registra uma grande heterogeneidade, tanto dos níveis iniciais de gasto social em relação ao PIB como dos níveis atuais. Em 1990-1991 (ou período mais próximo daí com dados disponíveis), países como Equador, El Salvador, Honduras, México, Nicarágua e Trinidad e Tobago destinaram menos de 7% do PIB aos setores sociais; pelo contrário, Argentina, Costa Rica, Cuba, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da) destinaram a esses setores 15% ou mais.

**Gráfico 23**  
**América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social, 1990-1991 a 2012-2013**  
 (Em porcentagens do PIB)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados sobre gasto social.

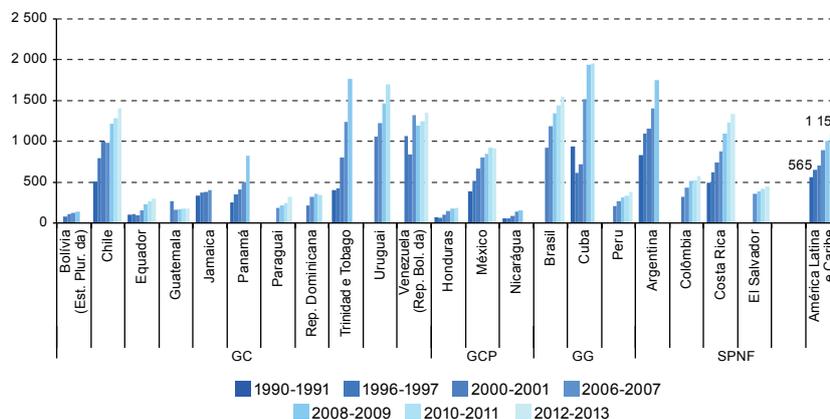
**Nota:** GC: Governo central; GCP: Governo central orçamentário; GG: Governo geral; SPMF: Setor público não financeiro (a cobertura na Costa Rica corresponde ao setor público total).

Salvo em períodos específicos, praticamente todos os países envidaram esforços tanto para aumentar a proporção do gasto público social dentro do gasto total (prioridade fiscal do gasto social) como sua prioridade macroeconômica, impulsionando em muitos casos o aumento da participação do gasto social no PIB. Ao final do período analisado, a prioridade macroeconômica do gasto social havia registrado aumentos significativos em quase todos os países. Em 2012-2013 (ou no período mais próximo com dados disponíveis), já não havia nenhum país na região que destinara menos de 7% do PIB aos setores sociais. Somente no Equador, Guatemala, Jamaica, Peru e República Dominicana registraram gastos sociais com valores inferiores a 10% de seus respectivos PIB. Além dos países cujo gasto social já superava 15% do PIB no início da década de 1990, o Paraguai se somou a este grupo (veja o gráfico 24).

Apesar de persistirem diferenças no relativo à prioridade macroeconômica do gasto social, vale a pena destacar os países que envidaram esforços proporcionalmente maiores para aumentar estes gastos. Em termos de produto interno bruto, na Argentina a prioridade macroeconômica do gasto público social se incrementou 9,2% do PIB entre 1990 e 2009; em Cuba aumentou 10 pontos percentuais entre 1990 e 2011; no Panamá, 10,4 pontos percentuais até 2012; no Paraguai, 8,9 pontos percentuais entre 2003 e 2012, e na República Bolivariana da Venezuela, 8,7 pontos percentuais entre 1997 e 2012. Em contraste, no Chile, El Salvador, Guatemala, Jamaica e Peru o incremento do esforço macroeconômico do gasto foi pouco significativo ao comparar os dados mais recentes disponíveis (usualmente do biênio 2012-2013) com os iniciais da série (1990-1991 ou o período mais próximo com dados disponíveis).

Gráfico 24

**América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social per capita, 1990-1991 a 2012-2013**  
(Em dólares de 2005)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados sobre gasto social.

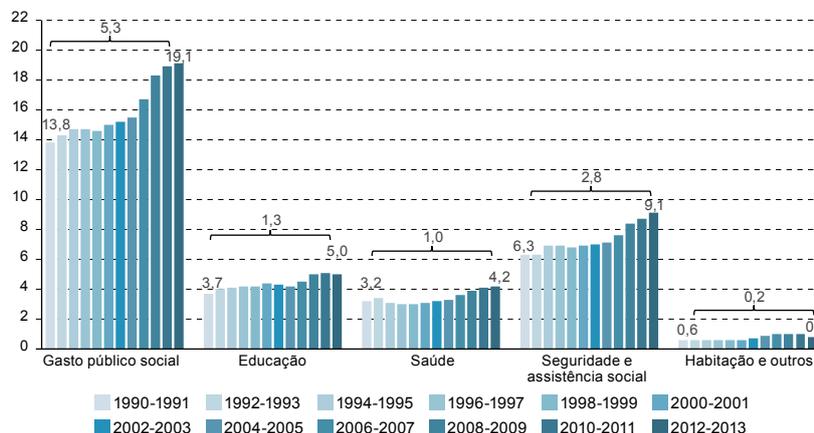
**Nota:** GC: Governo central; GCP: Governo central orçamentário; GG: Governo general; SPNF: Setor público não financeiro (a cobertura na Costa Rica corresponde ao setor público total).

## 2. A evolução do gasto setorial

O crescimento do gasto social setorial não foi uniforme. Por um lado, há uma diversificada valorização do investimento social dos distintos setores, e, por outro, o crescimento setorial registrado também depende do grau de desenvolvimento institucional e de expansão dos serviços sociais no início do período de avaliação (1990-1991), bem como das pressões que diversos grupos sociais podem exercer sobre o Estado para expandir mais velozmente determinado tipo de gasto, dos momentos de contração econômica que obrigam a mobilizar recursos assistenciais e do nível de envelhecimento da população.

Gráfico 25

**América Latina e Caribe (21 países)<sup>a</sup>: evolução do gasto público social por setores, 1990-1991 a 2012-2013<sup>b</sup>**  
(Em porcentagens do PIB)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados sobre gasto social.

<sup>a</sup> Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

<sup>b</sup> Média ponderada dos países.

Em termos gerais, o aumento do gasto público social de 5,3 pontos percentuais do PIB obedece em grande medida ao crescimento da seguridade social e da assistência social (2,8 pontos do PIB no total do período). O progressivo envelhecimento da população de boa parte dos países da região provocou o incremento paulatino dos recursos destinados a pagar as prestações da seguridade social. Embora grande parte destes recursos provenha de arrecadações baseadas em sistemas contributivos de seguridade social (neste caso, públicos ou mistos), paulatinamente se introduziram em uma quantidade maior de países alguns mecanismos solidários de financiamento da contribuição à seguridade social, para além dos mecanismos solidários de redistribuição existentes nestes sistemas.

Ainda que não se disponha de informação desagregada sobre o que corresponde à seguridade social frente à proteção social não contributiva, os antecedentes indicam que, principalmente na década de 2000, se ampliaram diversos programas de assistência social, em particular aqueles orientados à luta contra a pobreza que incluem mecanismos de transferências diretas aos domicílios, de caráter condicionado ou não. Na Argentina, os recursos destinados à assistência social aumentaram quase 85% entre 2000 e 2007 (mesmo considerando a queda de cerca de 20% ocorrida em 2002); no Brasil (governo federal), estes recursos se triplicaram no mesmo período; no Chile, subiram apenas 5,5% (se registraram quedas em 2003, 2004 e 2006); na Colômbia, entre 2004 e 2007, praticamente se duplicaram, e na Costa Rica, cresceram mais de 75% desde 2002. Apesar desta expansão, convém lembrar que, nestes e noutros países em que a informação deste tipo de rubricas está disponível, em 2007 o gasto público em assistência social representava entre 10% e 35% do agregado geral de seguridade e assistência social.

Devido à crise financeira internacional, se implementaram diversos programas de emergência e outras medidas para evitar a contração das economias reais. Isto explicaria boa parte do incremento do gasto social no último quinquênio, de 0,8 pontos percentuais do PIB. Este incremento se concentrou principalmente em seguridade e assistência social (dois terços do aumento total). Dado que os compromissos de seguridade social costumam apresentar menor elasticidade em relação ao ciclo econômico, é provável que a subida esteja relacionada com o fortalecimento ou a implantação de programas de assistência social (incluindo o reforço da luta contra a pobreza mediante transferências condicionadas e não condicionadas) destinados às pessoas e domicílios mais vulneráveis à contração econômica, bem como de pilares solidários dos sistemas de seguridade social (ou, de forma mais geral, dos sistemas de proteção social).

Outro aumento importante dos últimos 22 anos sucedeu no setor da educação (1,3 pontos percentuais do PIB). Esta subida está vinculada à expansão da cobertura e do acesso à educação fundamental nos países mais pobres, bem como da educação secundária nos demais (em termos de infraestrutura e, sobretudo, do gasto corrente, associado em sua maior parte ao aumento da dotação de docentes) e, em menor medida, ao crescimento das coberturas na oferta pública pós-secundária.

Este incremento do gasto em educação ocorreu em detrimento da expansão do setor da saúde, já que se registra um incremento relativamente leve de sua prioridade macroeconômica (um ponto porcentual do PIB). Ante as contrações orçamentárias deste setor, costumam-se sacrificar os investimentos ou reinvestimentos em infraestrutura, a renovação de equipamentos e a reposição de insumos médicos, o que suscita problemas no setor público da saúde, afetam a cobertura e, principalmente, a qualidade das prestações, situações que demoram a normalizar-se.

Por último, o setor que recebeu menos atenção (0,2% do PIB em todo o período) foi o da moradia (que inclui água potável, saneamento, equipamento comunitário e, há pouco tempo, o meio ambiente), apesar da persistência de grandes bolsas de marginalização habitacional e segregação em praticamente todos os países e cidades principais. Inclusive se registrou uma contração no último biênio, em parte associada a sua expansão no período anterior, por seu uso como ferramenta de criação de emprego e dinamização das economias internas, em particular o setor da construção.

O escasso investimento nesta área também tem impedido ou retirado impulso das iniciativas de preservação do meio ambiente, tanto por intermédio do estabelecimento de zonas de conservação da biodiversidade como das necessárias medidas de regulação da atividade humana, em particular da produtiva, para evitar a deterioração e a contaminação do entorno.

## B. O investimento social na juventude

Uma das definições mais vastamente usadas, adotada pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), considera o investimento social como os benefícios e as contribuições financeiras, tanto de tipo público como privado, que se destinam a domicílios e indivíduos com o fim de ajudá-los em situações que afetem adversamente seu bem-estar. Desde o âmbito público, à diferença das políticas compensatórias, que atuam sobre os efeitos ou quando o risco já se materializou, o investimento social busca prevenir, apoiar e dotar os indivíduos em vez de indenizar aqueles que resultem afetados, entre outras coisas, pela desregulação do mercado.

Deste ponto de vista, os gastos públicos não se concebem como um custo para a economia, mas como uma série de investimentos necessários para garantir um crescimento duradouro, forte e compartilhado e para responder às novas necessidades sociais, além de afiançar os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC). A estratégia de investimento social define prioridades com o fim de acompanhar os indivíduos ao longo de suas trajetórias vitais, centrando-se nos grupos que são objeto de exclusão na sociedade (entre eles, as mulheres, os e as jovens e as crianças) e em âmbitos básicos para o desenvolvimento humano (educação, saúde, emprego e moradia).

O investimento social pode compreender aportes tanto do setor público como do privado. Não obstante, o gasto público e, em particular, o gasto público social abarca a maior parte desse investimento. Deste modo, embora não signifiquem estritamente o mesmo, a fim de estimar a magnitude do investimento social na juventude, nesta análise se considera o gasto público social neste grupo populacional.

Por meio do orçamento público anual, os governos divulgam suas prioridades e objetivos em base aos montantes estimados de suas receitas e os destinados a seus gastos. Nesse sentido, os jovens podem constituir a população-objetivo de certas políticas públicas e, deste modo, resultar beneficiados diretamente pela alocação de recursos exclusivos para este setor, ou podem obter benefícios por intermédio dos efeitos positivos de políticas nas quais os jovens não figuram como o grupo-objetivo, mas sim seu entorno. É possível identificar quatro tipos de gasto social, que diferem na forma como a população jovem recebe os benefícios:

- i) Direto  
O investimento social que se concretiza em políticas e programas cuja população-objetivo seja os e as jovens como seus beneficiários diretos. O critério básico de elegibilidade destes programas é fundamentalmente a condição de ser jovem
- ii) Ampliado  
O investimento social que se realiza mediante programas que não estão destinados especificamente à população juvenil, mas a uma população mais ampla da qual formam parte e por isso são beneficiários junto a outros grupos etários.
- iii) Indireto  
Outra fração do gasto público que pode considerar-se parte do investimento social que beneficia os e as jovens de modo indireto e apenas na medida em que estes formem parte dos domicílios ou de outras unidades receptoras dos recursos alocados pelos programas. Tratam-se principalmente de programas de superação da pobreza e subsídios como os de moradia.
- iv) Geral  
Cabe também considerar como parte do investimento nas e nos jovens os programas cujos produtos e resultados não estão dirigidos especificamente a eles ou suas famílias, mas para suas zonas de residência ou onde realizam suas atividades, por exemplo, áreas verdes ou transporte em bairros ou associações de moradores.

Dada a ausência de estudos exaustivos sobre investimento social na juventude diferenciada por setores, a metodologia e as fontes utilizadas para obter a informação neste capítulo que permite estimar a magnitude do gasto social apresentam variações nos distintos âmbitos considerados: educação, saúde, assistência social e moradia.

No caso do gasto em educação, se utilizaram dados provenientes da distribuição funcional do gasto público que os países provêm e que formam parte da base de dados do gasto público social da CEPAL<sup>16</sup>. Para estimar a magnitude do gasto total em educação destinado à juventude, se utilizaram dados sobre taxas brutas de matrícula nos níveis

<sup>16</sup> Veja [on-line] <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/>.

educacionais selecionados (alta secundária e pós-secundária) e a distribuição dessas taxas entre estabelecimentos públicos e privados. A informação utilizada provém da base de dados do Instituto de Estatística da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO-UIS).

A estimativa do investimento social em saúde dos jovens realizou-se utilizando a informação constante da base de dados da Organização Mundial da Saúde (OMS)/ Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)<sup>17</sup>. Diferentemente do que sucede com o investimento em educação, no caso da saúde não se dispõe de dados suficientes para estimar ano a ano a forma como se distribui o gasto entre as pessoas de distintas idades. Por isso, se utilizaram estudos realizados para países da OCDE e da iniciativa de contas nacionais de transferências (CNT) que apresentam estimativas sobre a distribuição do gasto público em saúde por faixas etárias (e sexo). O perfil resultante do gasto em saúde por grupos de idade e sexo se utilizou para obter as estimativas dos recursos públicos destinados aos e às jovens em cada país.

O gasto em assistência social dirigida aos jovens, devido a sua própria natureza, é muito variável entre países e também ao longo do tempo, e está constituído em sua maior parte por distintos programas, geralmente de combate contra a pobreza, que beneficiam os jovens, de maneira direta ou indireta. Portanto, a estimativa do investimento em assistência social aos jovens se efetuou por meio da análise de programas de transferências condicionadas, que são os mais frequentes nos países latino-americanos e a respeito dos quais a CEPAL reuniu e sistematizou a informação necessária para analisar, sobre bases comparáveis, a magnitude dos recursos que destinam os países da região à assistência social.

Outro componente do investimento social corresponde ao gasto público em habitação, que, além dos programas de construção de moradias, inclui os investimentos em serviços básicos de água e saneamento e outros gastos em melhoramento da infraestrutura comunitária (dotação de eletricidade, ginásios esportivos e centros sociais, entre outros). O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realizou estudos a respeito de alguns países que indicam como se distribui o gasto público de distintos programas de moradia social segundo o nível de renda dos domicílios beneficiados. Para estimar a magnitude do investimento social em moradia e infraestrutura que corresponde à juventude, se supôs que esse gasto chegava indiretamente aos jovens que residiam nos domicílios beneficiários pertencentes aos três primeiros quintis de renda mais baixa da população (de acordo com a informação obtida dos estudos referidos).

## 1. Panorama do investimento social na juventude da América Latina

Considerando que a medição do investimento social na América Latina varia de um país a outro e que as cifras apresentadas a seguir são uma subestimação dos montantes reais de investimento social realizados em todos os níveis do Estado, pode-se dizer, a modo de ilustração, que o investimento social total equivalia a 19,1% do PIB, rondando os 660 bilhões de dólares, em torno de 2012. Do total de gasto público em investimento social, as estimativas indicam que a região destina cerca de 102 bilhões de dólares a programas sociais cujos beneficiários diretos ou indiretos são jovens (183 bilhões de dólares a preços de 2005, expressos em paridade de poder aquisitivo). A participação do gasto em investimento social destinado à população juvenil dentro do gasto público social ascende a 13,8%, equivalentes a 2,65% do PIB dos países latino-americanos considerados (veja o quadro 5).

O investimento social na juventude da América Latina, segundo os dados disponíveis em distintos setores, adota distintas formas.

### a) Educação

O investimento social em juventude está concentrado precisamente no âmbito da educação. Quase 60% dos recursos que se destinam direta ou indiretamente à juventude correspondem ao financiamento do sistema educacional. Ao menos desde a década de 2000 o gasto em educação tem crescido em forma sistemática, uma tendência que se viu reforçada por um aumento constante dos níveis de matrícula, especialmente no segundo grau. Assim, embora o gasto total em educação equivalesse a 3,7% do PIB (como média simples), este gasto subiu a 5,2% em 2012. Naturalmente, o gasto público em educação destinado aos setores juvenis é menor que o gasto total em educação, mas este também seguiu a mesma trajetória de crescimento sustentado. Em 2012, o investimento público em educação equivalia a quase 2,1% do PIB (veja o quadro 6), mas sua participação aumentou 0,7 pontos percentuais desde 2000.

<sup>17</sup> Organização Mundial da Saúde (OMS)/Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), Observatório Mundial da Saúde [on-line] <http://apps.who.int/gho/data/?theme=main>.

**Quadro 5**  
**América Latina (19 países): investimento social em jovens, em torno de 2012**  
 (Em porcentagens)

País	Investimento em jovens como porcentagem do gasto social	Investimento em jovens como porcentagem do PIB	Jovens como porcentagem da população total
Argentina	11,9	3,3	24,3
Bolívia (Estado Plurinacional da)	24,2	2,8	28,2
Brasil	10,6	2,8	25,7
Chile	15,5	2,3	24,9
Colômbia	12,5	1,6	26,3
Costa Rica	14,4	3,3	27,4
Cuba	26,0	9,7	20,4
Equador	31,4	2,6	26,7
El Salvador	12,1	1,6	30,2
Guatemala	19,1	1,8	28,4
Honduras	...	0,5	29,9
México	18,0	2,1	26,4
Nicarágua	...	1,4	30,2
Panamá	21,5	3,7	25,1
Paraguai	25,8	2,8	28,9
Peru	17,9	1,9	27,3
República Dominicana	17,8	1,4	26,8
Uruguai	13,0	3,3	22,1
Venezuela (República Bolivariana da)	19,2	4,0	26,7
<b>América Latina</b>	<b>13,8</b>	<b>2,6</b>	<b>26,3</b>

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados de gasto social e cálculos com base em programas de transferências condicionadas e cifras do Instituto de Estatística da UNESCO, da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

**Quadro 6**  
**América Latina (19 países): gasto público orientado a jovens como porcentagem do PIB e do gasto público setorial, em torno de 2000 e de 2012**  
 (Em porcentagens)

País	Gasto em educação destinado aos jovens				Gasto em saúde destinado aos jovens				Gasto em programas de transferências condicionadas destinado aos jovens como porcentagem do PIB	Jovens beneficiados pelos programas como porcentagem do total de jovens	Gasto em moradia e serviços básicos orientado a jovens como porcentagem do PIB
	Como porcentagem do PIB		Como porcentagem do gasto público em educação		Como porcentagem do PIB		Como porcentagem do gasto público total em saúde				
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	Em torno de 2012		2012
Argentina	1,63	2,36	32,6	35,3	0,74	0,80	14,9	13,6	0,06	11,8	0,55
Bolívia (Estado Plurinacional da)	1,96	2,43	37,8	46,2	0,73	0,83	20,1	20,1	0,05	11,7	0,07
Brasil	1,74	1,81	35,5	31,3	0,56	0,71	19,4	16,4	0,09	21,7	0,56
Chile	1,38	1,81	35,4	42,9	0,53	0,51	15,7	14,5	0,02	6,3	0,13
Colômbia	0,93	0,95	28,6	31,4	0,92	0,91	19,6	17,5	0,08	22,4	0,19
Costa Rica	1,29	1,95	26,5	26,3	1,02	1,33	18,4	17,6	0,06	2,3	0,64
Cuba	3,27	7,92	37,8	49,7	0,74	0,84	13,4	10,4	...	...	0,89
Equador	0,68	2,10	39,1	44,3	0,22	0,51	19,5	17,6	0,23	38,9	0,09
El Salvador	1,59	1,90	14,8	24,1	0,70	0,82	18,6	19,5	0,01	7,8	0,26
Guatemala	0,46	0,51	16,9	16,0	0,45	0,49	20,2	20,3	0,07	19,6	0,93
Honduras	...	...	...	...	0,75	0,93	20,9	21,4	0,05	7,7	0,05
México	1,14	1,22	33,2	32,4	0,48	0,56	20,5	17,5	0,10	19,9	0,42
Nicarágua	...	...	...	...	0,64	0,96	22,2	21,5	...	...	0,98
Panamá	1,84	2,18	37,8	51,4	1,00	0,83	19,0	16,0	0,04	9,7	1,02
Paraguai	0,93	0,97	28,6	52,1	0,64	0,86	19,7	19,9	0,07	7,0	0,06
Peru	2,06	2,37	32,2	34,1	0,56	0,54	20,4	18,2	0,03	7,7	0,65
República Dominicana	0,58	0,52	24,6	21,0	0,43	0,49	19,5	17,7	0,10	18,6	0,54
Uruguai	1,03	1,86	39,4	41,9	0,76	0,65	12,4	10,9	0,08	11,7	0,96
Venezuela (República Bolivariana da)	2,71	3,50	27,8	32,4	0,47	0,28	19,7	17,9	...	...	0,37
<b>América Latina (média simples)</b>	<b>1,48</b>	<b>2,14</b>	<b>31,1</b>	<b>36,1</b>	<b>0,65</b>	<b>0,73</b>	<b>18,6</b>	<b>17,3</b>	<b>0,07</b>	<b>14,0</b>	<b>0,49</b>

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados de gasto social e programas de transferências condicionadas; cifras oficiais do Instituto de Estatística da UNESCO, da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)/Organização Mundial da Saúde (OMS) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

## b) Saúde

Comparativamente, os jovens são o segmento populacional ou grupo etário que goza de melhor saúde. Os principais eventos de saúde que afetam a juventude e que requerem atendimentos de tipo especializado são, para o caso das mulheres jovens, a gravidez e a maternidade, especialmente e idades precoces (adolescência), e no dos

homens os problemas associados ao abuso de álcool e das drogas, os acidentes e as consequências da violência e a prevenção o tratamento do vírus de imunodeficiência humana (HIV).

Os recursos que o Estado destina à saúde juvenil parecem um pouco baixos quando comparados com os alocados ao restante da população, mas a demanda também é consideravelmente menor. Enquanto o gasto público total em saúde nos arredores de 2000 alcançava em média 3,1% do PIB, o gasto destinado aos jovens equivalia a apenas 0,65%. Embora o gasto associado a prestações de saúde outorgadas à população juvenil aumentasse entre 2000 e 2012, o ritmo de crescimento foi menor que o do gasto total em saúde, situação que fez com que o primeiro perdesse participação no segundo, representando em 2012 somente 17,3% do gasto público total em saúde (veja o quadro 6).

### *c) Assistência social e programas de luta contra a pobreza*

Os programas de assistência social adotados nos distintos países da América Latina apresentam-se de múltiplas maneiras, mas em geral todas buscam de uma forma ou outra aumentar ou ao menos proteger o capital humano dos domicílios. Na década passada, somou-se a estas práticas uma nova geração de iniciativas, conhecidas como programas de transferências condicionadas (PTC), que se converteram no mecanismo privilegiado para combater a reprodução intergeracional da pobreza nos países da região.

A definição da população-objetivo dos programas varia de um país a outro, mas, de modo geral, seus beneficiários são as famílias, especialmente aquelas com membros menores de 18 anos, que vivem em condições de pobreza ou extrema pobreza. Nesse sentido, os jovens estão incluídos indiretamente dentro destes programas como parte dos domicílios beneficiários e, em alguns casos, podem receber o benefício diretamente, como são os casos de “Oportunidades” no México, Bolsa Família no Brasil ou “Jóvenes en Acción” na Colômbia, por citar alguns, que podem prolongar seus benefícios para até os 29 anos de idade.

O panorama regional destes programas é heterogêneo. O orçamento médio dos PTC nos países da América Latina equivale a aproximadamente 0,3% do PIB. Em média, a cobertura expressa como porcentagem de pessoas que pertencem aos domicílios beneficiários ronda 13% da população dos países, o que depende tanto da envergadura dos programas como da proporção de população pobre ou vulnerável e que, ademais, cumpre os critérios de elegibilidade definidos por cada programa. Há programas que se destacam pela massificação de sua cobertura, embora isso aumente a probabilidade de cometer erros de inclusão (de domicílios que não tenham sido definidos como população-objetivo).

Ao considerar como universo de análise o total de jovens entre 15 e 29 anos de idade, a cobertura dos programas de transferências condicionadas inclui 14% do total de jovens, e as estimativas indicam que em nível regional se destinam pouco mais de 170 milhões de dólares a este segmento populacional, de maneira direta ou indireta e principalmente por meio do acesso a diversos tipos de serviços (em média simples, cerca de 0,07% do PIB dos países considerados).

### *d) Habitação*

Quanto ao gasto público social em moradia e serviços básicos como água potável, saneamento, melhoramento de bairros e equipamento comunitário, convém recordar que esta é a partida de gastos dentro do âmbito social que mobiliza proporcionalmente menor quantidade de recursos. Em 2012, o gasto total em moradia e serviços básicos equivalia a 1,8% do PIB como média simples para 19 países da região. O gasto que indiretamente se destinaria aos e às jovens em virtude de seu acesso aos programas de moradia, água, saneamento e outros serviços associados se acerca a 0,5% do PIB (veja o quadro 6).

Em conclusão, cabe assinalar que, dado que as margens atuais de expansão do gasto são menores, é necessário maior esforço em um melhor planejamento dos gastos, junto com o desenvolvimento e fortalecimento dos mecanismos de avaliação, que visem a aumentar a eficácia e eficiência no uso dos recursos. Parte deste incremento da eficácia e eficiência se associa com uma otimização da orientação dos gastos acorde com a necessidade de diversos grupos populacionais, como os e as jovens, de maneira que se destinem recursos a programas gerais e intervenções específicas que alcancem maiores impactos e avanços no bem-estar da população, e que facilitem o aproveitamento das oportunidades e capacidades para construir um novo modelo de desenvolvimento que diminua as desigualdades e minimize as cadeias de reprodução intergeracional da pobreza.

## Bibliografía

- Alkire, Sabina e James Foster (2011), "Counting and multidimensional poverty measurement", *Journal of Public Economics*, vol. 95, N° 7–8.
- (2007), "Counting and multidimensional poverty measurement", *OPHI Working Paper*, N° 7 [on-line] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7.pdf>.
- Antonopoulos, R. (2009), "The current economic and financial crisis: a gender perspective", *The Levy Economics Institute of Bard College*, N° 562, maio.
- Arroyo, L. e outros (2010), "Los efectos de la crisis sobre las mujeres: Empleo, segregación ocupacional y modelo productivo", *Informes de la Fundación*, Madri, março.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2014), *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago do Chile.
- (2013), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago do Chile.
- (2012), *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago do Chile.
- (2010), *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago do Chile.
- CEPAL/OIT (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização Internacional do Trabalho) (2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Boletim N° 10 (LC/L.3815), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Duclos, Jean Yves, Joan Esteban e Debraj Ray (2004), "Polarization: Concepts, measurement, estimation", *Econometrica*, N° 72.
- Espino, Alma (2012), "La dimensión de género de la crisis. ¿Existe una agenda feminista?", *Nueva Sociedad*, N° 237, janeiro-fevereiro.
- Esteban, Joan, Carlos Gradín e Debraj Ray (1999), "Extensions of a measure of polarization with and application to the income distribution of five OECD countries", *Luxembourg Income Study Working Paper*, N° 218, Nova York, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- Foster, James E. e Michael C. Wolfson (2002), "Polarization and the decline of the middle class: Canada and the US", *OPHI Working Paper*, N° 31 [on-line] <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp31.pdf?92fa97>.
- Giosa, Z. e C. Rodríguez (2010), "Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.127.
- Kaztman, Rubén (2011), "Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano", *Documentos de Proyecto* (LC/W.431), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).
- Lechner, N. (2002), *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*, Santiago do Chile, Editorial Lom.
- Macpherson, D.A. e B.T. Hirsch (1995), "Wages and gender composition: why do women's jobs pay less?", *Journal of Labor Economics*, vol. 13, N° 3, Chicago, University of Chicago Press.
- Maurizio, R. (2010), "Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en Argentina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 104 (LC/L.3230-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.10.II.G.34.
- Miller, P. (2009), "The gender pay gap in the US: does sector make a difference?", *Journal of Labor Research*, vol. 30, N° 1, Springer.
- Montaño, S. e V. Milosavljevic (2010), "La crisis económica y financiera. Su impacto sobre la pobreza, el trabajo y el tiempo de las mujeres", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 98 (LC/L.3168-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.09.II.G.141.
- Perea Restrepo, Carlos (2008), *¿Qué nos une? Jóvenes, cultura y ciudadanía*, Medellín, La Carreta.
- Rico, María Nieves e Daniela Trucco (2014), "Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro", *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Santos, María Emma, Pablo Villatoro, Xavier Mancero e Pascual Gerstenfeld (2015), "A multidimensional poverty index for Latin America", *OPHI Working Paper*, N° 79, University of Oxford, no prelo.





COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL)