

Resumo executivo



2022

# Panorama Social da América Latina e do Caribe 2022

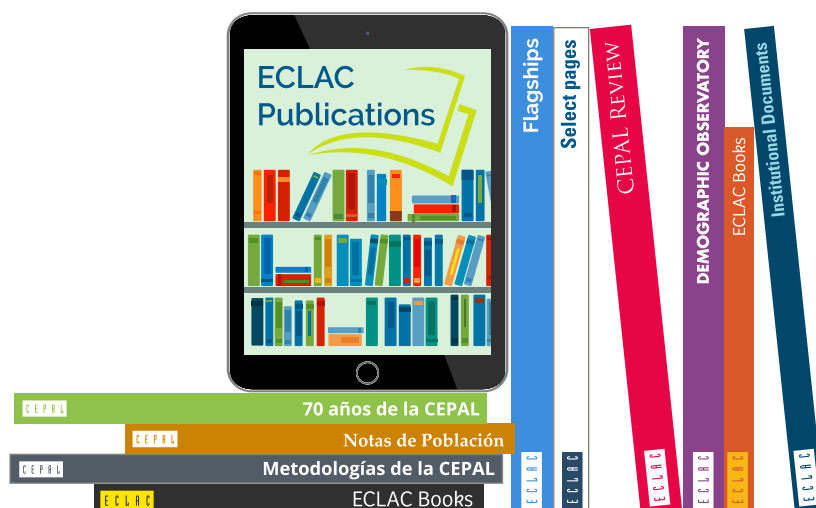
A transformação da educação como base  
para o desenvolvimento sustentável



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

# Thank you for your interest in this ECLAC publication



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

[Register](#)



UNITED NATIONS

ECLAC



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



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



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

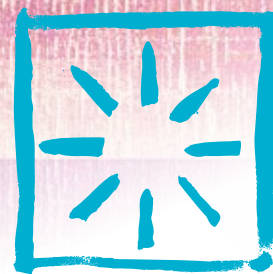


[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



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

Resumo executivo



2022

# Panorama Social da América Latina e do Caribe 2022

A transformação da educação como base  
para o desenvolvimento sustentável



CEPAL

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretário Executivo

**Raúl García-Buchaca**Secretário Executivo Adjunto  
para Administração e Análise de Programas**Alberto Arenas de Mesa**

Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social

**Rolando Ocampo**

Diretor da Divisão de Estatísticas

**Simone Cecchini**Diretor do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia  
(CELADE) - Divisão de População da CEPAL**Ana Gúezmes García**

Diretora da Divisão de Assuntos de Gênero

**Sally Shaw**

Diretora da Divisão de Documentos e Publicações

O *Panorama Social da América Latina e do Caribe* é preparado anualmente pela Divisão de Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dirigida por Alberto Arenas de Mesa, e pela Divisão de Estatísticas da CEPAL, dirigida por Rolando Ocampo. Em sua elaboração participam também o Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, dirigido por Simone Cecchini, e a Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, dirigida por Ana Gúezmes García.

A edição de 2022 foi coordenada por Alberto Arenas de Mesa com o apoio de Daniela Trucco, que se encarregaram de sua redação junto com Marisa Álvarez, Udy Bell, Simone Cecchini, Antonia Dahuabe, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Ana Gúezmes García, Mariana Huepe, Carlos Kröll, María Teresa Lugo, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, María Luisa Marinho, Jorge Martínez, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Claudia Robles, Diana Rodríguez, Jorge Rodríguez, Raquel Santos García, Lucía Scuro, Zulma Sosa, Céline Van Herp e Pablo Villatoro. Na coleta de informações e processamento estatístico participaram Mario Acuña, Florencia Aguilera, Lenin Aguinaga, Haydee Alonzo, Bernardo Atuesta, David Candia, Miguel Castillo, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Carlos Kröll, Alexandra Martínez, Vivian Milosavljevic, Rocio Miranda, Hanz Ponce, Florencia Rebolledo e Juan Vila. Recebemos valiosas contribuições e comentários sobre diferentes seções do documento de Camila Barón, Diego Collado, Raúl Holz, Daniela Huneeus e Varinia Tromben.

Publicação das Nações Unidas

LC/PUB.2022/16/-\*

Distribuição: G

Copyright © Nações Unidas, 2022

Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas,  
Santiago

S.22-00949

## Notas explicativas

- Os três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.
- O travessão (-) indica que a quantidade é nula ou desprezível.
- A vírgula (,) é usada para separar os decimais.
- A palavra "dólares" refere-se a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.
- A barra (/) entre cifras que expressam anos (por exemplo, 2013/2014) indica que a informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.
- Devido a que às vezes se arredondam as cifras, os dados parciais e as porcentagens apresentados nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama Social da América Latina e do Caribe, 2022. Resumo executivo* (LC/PUB.2022/16/-\*), Santiago, 2022.

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



# Resumo executivo

---

- A. A região enfrenta uma crise social prolongada e agravada por um contexto de incerteza no terceiro ano de pandemia
  - B. Uma crise silenciosa na educação que afeta as novas gerações e aprofunda as desigualdades prévias
  - C. A região não consegue reduzir a pobreza extrema e a pobreza aos níveis registrados antes da pandemia
  - D. Apesar do esperado fim da pandemia, a crise social continua e os desafios relacionados à saúde se intensificam
  - E. Os desafios de um mercado de trabalho que apresenta um alto nível de informalidade e gera e aprofunda desigualdades
  - F. Desigualdades de gênero nas trajetórias educacionais e profissionais
  - G. A crise educacional abre oportunidades para abordar os problemas estruturais da educação
  - H. O papel da institucionalidade social frente à crise social prolongada
  - I. Investimento social para avançar num desenvolvimento social inclusivo
  - J. Investir em educação é investir nas pessoas, no desenvolvimento inclusivo e na capacidade de adaptação à mudança
  - K. Avançar em direção a sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes
  - L. Apresentação e resumo das principais mensagens dos capítulos
- Bibliografia



## A. A região enfrenta uma crise social prolongada e agravada por um contexto de incerteza no terceiro ano de pandemia

A América Latina e o Caribe atravessam um complexo cenário de grande incerteza, que aprofunda os efeitos de uma crise social prolongada, com um impacto silencioso e devastador na educação. Esta edição do *Panorama Social da América Latina e do Caribe* aborda como tema central a educação e seu lugar no debate das políticas para a recuperação na região.

Embora desde 2015 se observasse na região uma deterioração nos níveis de bem-estar, estagnação nos avanços do desempenho educacional e leve aumento da pobreza, a pandemia de COVID-19 gerou uma crise social significativa que se prolonga pelo terceiro ano. Apesar de se esperar o fim da pandemia, a região não conseguiu avançar para uma recuperação após seus impactos sociais e retornar aos níveis de 2019 anteriores ao início da pandemia. A região continuou exposta a um instável cenário geopolítico e econômico mundial marcado por uma conjunção de crises sucessivas, em particular pela guerra na Ucrânia (CEPAL, 2022c e 2022g). Este cenário levou a uma desaceleração do crescimento econômico e a uma lenta geração de empregos, sobretudo os de qualidade, junto com fortes pressões inflacionárias que decantaram no aumento dos preços dos alimentos e da energia e quedas importantes do investimento. Assim, após a expansão de 6,5% do PIB na região em 2021, a estimativa de crescimento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em 2022 é de 3,2% do PIB e se projeta que em 2023 alcance somente 1,4% (CEPAL, 2022h). A elevada inflação, especialmente no componente alimentar da cesta de consumo, afeta com maior intensidade os quintis de menor renda, com impactos também nos estratos de renda média mais vulneráveis. Estes fatores somam-se a outros riscos, como o aumento na frequência de desastres e os impactos da emergência climática (CEPAL, 2021a). Este contexto pode levar a região a um novo retrocesso em seu desenvolvimento social e a um cenário de instabilidade nos planos social, econômico e político. É, portanto, urgente consolidar políticas sociais inclusivas para proteger e garantir o bem-estar da população e o exercício de seus direitos.

Em particular, o aumento da insegurança alimentar e nutricional ante a alta dos preços dos alimentos é preocupante. Segundo informações da FAO (FAO e outros, 2022), em 2021 a fome afetava 56,5 milhões de pessoas na região (49,4 milhões na América Latina e 7,2 milhões no Caribe). Prevê-se que a elevação nos preços dos alimentos aumente a desnutrição, com aumentos da desnutrição, do sobrepeso e da obesidade. Cabe destacar que, em 2020, 21% da população da América Latina (117,3 milhões de pessoas) e mais de 50% da população do Caribe (13,9 milhões de pessoas) não podiam pagar uma alimentação saudável (FAO e outros, 2022). É previsível que, como resultado do atual contexto, estas cifras tenham aumentado, afetando particularmente crianças e adolescentes, dados os graves efeitos da desnutrição no seu desenvolvimento integral e no exercício de seus direitos. As estimativas da CEPAL indicam que, em 2022, a pobreza afeta 45,4% das pessoas menores de 18 anos na América Latina, 13,3 pontos percentuais acima da média correspondente à população total. Em particular, a pobreza extrema afeta 18,5% das pessoas menores de 18 anos, que enfrentam um maior risco de padecer de insegurança alimentar ao viver em domicílios que não podem comprar uma cesta básica de alimentos. Oferecer proteção social universal e gerar as condições para o desenvolvimento pleno de suas capacidades, impedindo maiores perdas acumuladas em seu bem-estar com impactos duradouros ao longo do tempo, continua sendo uma dívida pendente cuja atenção é urgente na região.

Este contexto exige uma resposta firme às necessidades imediatas da população e, simultaneamente, o fortalecimento das capacidades humanas no médio prazo. Esta edição do *Panorama Social da América Latina e do Caribe* aborda alguns aspectos importantes para a consecução deste objetivo. Em primeiro lugar, os impactos sociais da pandemia não cederam e a região não pôde retomar o caminho de crescimento e redução da pobreza e da desigualdade, num cenário de incerteza, inflação elevada, crescente informalidade do trabalho e precária recuperação dos empregos. Em segundo lugar, destaca-se o impacto da pandemia no setor educacional —uma crise silenciosa em consequência da prolongada interrupção da educação presencial na região e suas repercussões na perda de aprendizagem—, que não foi abordado como parte da resposta imediata à crise, o que aprofunda as desigualdades educacionais preexistentes. Esta crise, junto com as privações críticas que a infância enfrenta e os riscos de aumento da insegurança alimentar, põe em risco o desenvolvimento e bem-estar de toda uma geração de crianças, adolescentes e jovens e deixa uma cicatriz que mina as oportunidades de desenvolvimento na região. Este “efeito cicatriz” refere-se às consequências previstas nas trajetórias educacionais e profissionais das gerações afetadas pelo fechamento prolongado das escolas e os efeitos econômicos da pandemia, com quedas na renda, condições de bem-estar socioemocional das pessoas e oportunidades de aprendizagem no curto e médio prazo, o que exige ações urgentes (veja o capítulo II). Frente a isso, é imprescindível apostar na recuperação dos processos educacionais e na transformação deste setor, em sintonia com os processos de mudança no mundo do trabalho, bem como num maior investimento no setor educacional desde a primeira infância e no desenvolvimento sustentável com igualdade. Em terceiro lugar, a crise social prolongada intensifica, uma vez mais, a urgência de avançar na construção de Estados de bem-estar nos países da região, com uma institucionalidade social fortalecida, capaz de oferecer garantias básicas de bem-estar e abordar as desigualdades estruturais. Para isso, é preciso levar em conta os desafios de sustentabilidade financeira que requerem a discussão de critérios de progressividade, planejamento, vontade política e amplos consensos para a construção de pactos sociais e fiscais na região a fim de avançar para o desenvolvimento social inclusivo.

## B. Uma crise silenciosa na educação que afeta as novas gerações e aprofunda as desigualdades prévias

Como o capítulo II analisa, a América Latina e o Caribe são uma das regiões do mundo que interrompeu as aulas presenciais por períodos mais prolongados, o que supôs a descontinuidade dos estudos ou um acesso por via remota para uma geração de estudantes durante dois anos acadêmicos. Isto, por sua vez, gerou lacunas no desenvolvimento de habilidades, a perda de oportunidades de aprendizagem e o risco de aumento do abandono escolar. Esta situação contribuiu para o enfraquecimento da proteção de outros direitos essenciais de crianças e adolescentes, inclusive sua exposição à violência (CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN, 2020).

Esta crise silenciosa evidenciou que os sistemas educacionais não estavam preparados para enfrentar estas mudanças, o que agravou as desigualdades educacionais existentes antes da pandemia. Os países se empenharam para estabelecer a continuidade educacional nos domicílios, por via remota, mas com deficiências e desigualdades nas condições de infraestrutura e equipamento digital e quanto a habilidades para transformar os métodos de ensino e manter o vínculo educacional com toda a população estudantil.

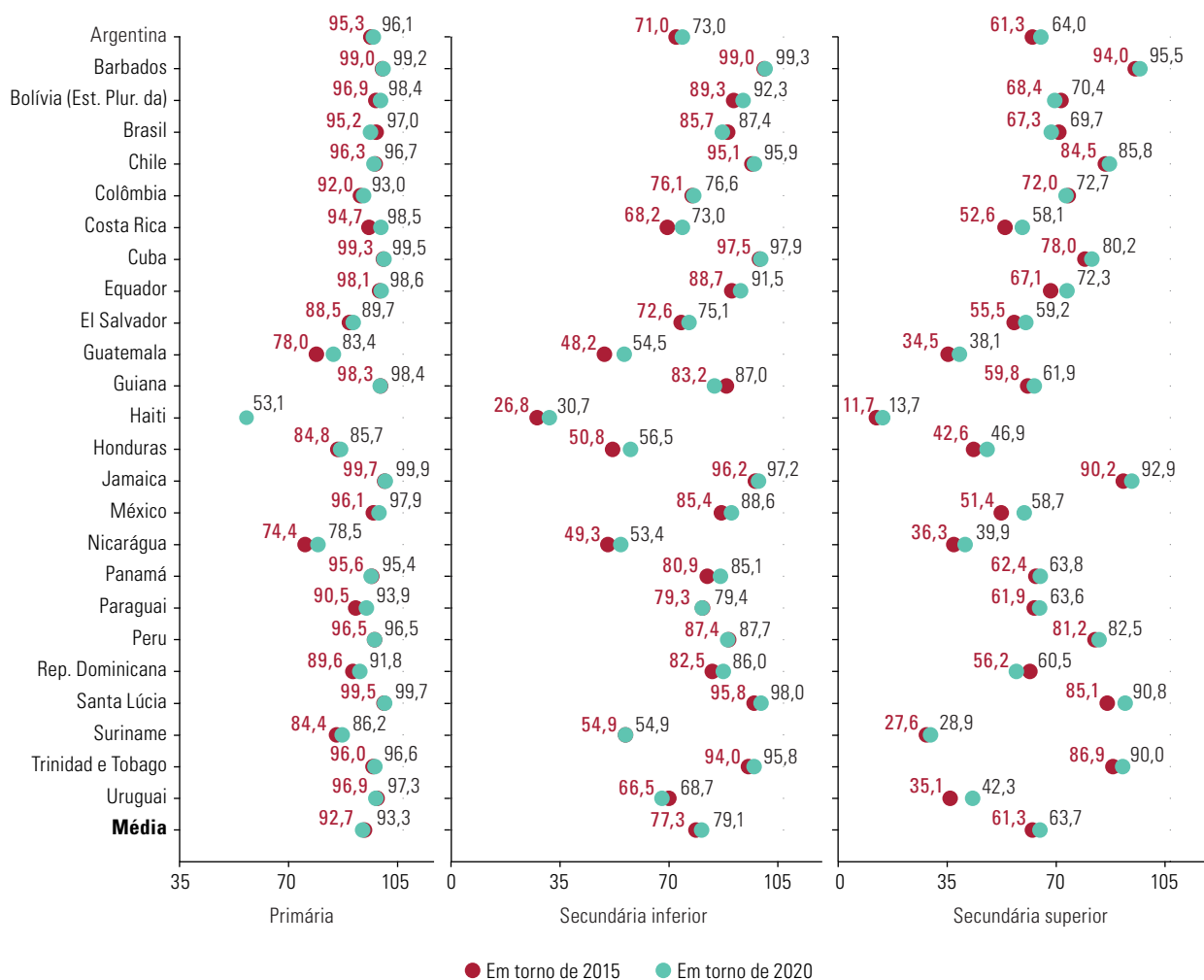
Nos últimos 20 anos, a região mostrou um grande avanço na proporção da população que conclui os diversos níveis educacionais, promovendo a inclusão de populações



historicamente excluídas da educação e reduzindo a lacuna de acesso e cobertura entre os estratos sociais. No entanto, este progresso desacelerou-se a partir de 2015. Além disso, os avanços continuavam a ser díspares e, por exemplo, constatavam-se lacunas na taxa de graduação especialmente a partir da educação secundária (veja o gráfico 1). A maioria dos países da região alcançou níveis praticamente universais de conclusão da educação primária em 2020. Com relação ao ensino secundário, vemos que a tendência é mais heterogênea, com progressos lentos nos últimos anos e alguns países muito longe de alcançar a meta 4.1 proposta para 2030 no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4<sup>1</sup> e o indicador 4.1.2.

### Gráfico 1

América Latina e Caribe (25 países): taxa de conclusão da educação primária, educação secundária inferior e educação secundária superior, em torno de 2015 e 2020 (Em porcentagens)



Fonte: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Fundo das Nações Unidas para a Infância/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (UNESCO/UNICEF/CEPAL), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe. Informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, Paris, 2022.

A grande expansão no acesso, cobertura e progressão das trajetórias educacionais que se manteve nas últimas décadas a partir da abertura e diversificação da oferta educacional (em particular no ensino secundário) gerou, ao mesmo tempo, uma maior segmentação em matéria de desempenho e qualidade da oferta. Esta segmentação reflete-se em

<sup>1</sup> A meta 4.1 indica: "Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário gratuito, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes".

diferentes dimensões, algumas tradicionais e outras mais novas, mas todas atravessadas pelos eixos do que a CEPAL denominou “a matriz da desigualdade social da região”, como o nível socioeconômico do estudante, seu âmbito territorial (local de residência urbano ou rural) e sua condição étnico-racial (CEPAL, 2016). O maior crescimento em matéria de acesso e cobertura nos últimos anos ocorreu nos níveis de ensino pré-primário e educação superior, mas ainda há grandes desafios de inclusão.

Antes da pandemia já existiam preocupantes lacunas na qualidade da educação e resultados de aprendizagem obtidos pelos estudantes. De acordo com as tendências analisadas no *Relatório regional de monitoramento ODS4-Educação 2030* (UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022) com relação à evolução dos resultados de aprendizagem no nível primário, a comparação entre os resultados do Terceiro Estudo Regional Comparativo e Explicativo (TERCE)<sup>2</sup> (2013) e do Quarto Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCE) (2019) mostra desempenhos que permaneceram praticamente estáveis ou com variações muito pequenas, inclusive com alguns retrocessos.

Isto contrasta com as tendências positivas do período anterior, reveladas pela comparação entre o Segundo Estudo Regional Comparativo e Explicativo (SERCE) (2006) e o TERCE (2013), em que os resultados dos estudantes melhoraram em todas as áreas e anos de estudo avaliados. A porcentagem de estudantes que alcançam o nível mínimo de competência, conforme estabelecido no indicador 4.1.1 do Objetivo 4 dos ODS<sup>3</sup>, mostra baixos resultados de aprendizagem na região. Em 2019, na média dos países avaliados, 54,6% dos estudantes alcançaram este nível em leitura e 50,9% o alcançaram em matemática no terceiro grau, enquanto 31,3% o alcançaram em leitura e 17,2% em matemática no sexto grau.

Na educação secundária, nos dez países da América Latina que participaram da última edição do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2018 aproximadamente metade dos estudantes de 15 anos alcançou os níveis mínimos de competência em leitura. Esta proporção é um pouco mais baixa em ciências e cai para um terço dos estudantes em matemática. Os resultados também mostram que a média da região não se alterou muito entre 2015 e 2018 nas três áreas.

A esta desaceleração no progresso realizado previamente acrescentam-se as lacunas de acesso e conclusão dos ciclos educacionais dos povos indígenas e populações afrodescendentes. Isto está relacionado com a falta de pertinência cultural dos conteúdos e metodologias educacionais e com déficits tanto na formação docente como na adoção de um enfoque intercultural na política educacional, particularmente com relação ao uso das línguas indígenas e insuficiente dotação de insumos e infraestrutura, inclusive os serviços básicos de água, saneamento e eletricidade, bem como a falta de conectividade digital e equipamento.

A população mais afetada no curto prazo pelas falhas no acesso à educação a distância e qualidade dessa educação foi aquela com nível de desenvolvimento educacional correspondente à primeira infância e pré-primária. Nesse período, com base nos dados comparados de medições feitas antes da pandemia, também se estimam grandes perdas de aprendizagem em competências cognitivas básicas nos países da América Latina. Nos países do Caribe os resultados mostram uma queda da proporção de estudantes secundários cujas avaliações os habilitam a ter acesso à educação superior (veja o capítulo II). Estes impactos devem ser considerados à luz

<sup>2</sup> Os Estudos Regionais Comparativos e Explicativos são realizados pelo Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação (LLECE), coordenado pelo Escritório da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em Santiago (OREALC).

<sup>3</sup> Este indicador expressa a proporção de crianças e jovens no segundo e terceiro ano do ensino fundamental, no final dos anos iniciais do ensino fundamental e no final dos anos iniciais do ensino fundamental que atingiram um nível mínimo de proficiência em leitura e matemática, por sexo.

das desigualdades que coexistiam antes da pandemia com os riscos associados ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e o exercício de seus direitos.

Antes da pandemia de COVID-19 as crianças e adolescentes na América Latina e no Caribe já eram afetados por profundas desigualdades e privações estratificadas segundo o nível de renda. Como mostra o capítulo I, as crianças e adolescentes em situação de pobreza são os mais afetados pela carência de serviços adequados e aglomeração na moradia, pelo baixo desempenho educacional dos adultos responsáveis e pela falta de acesso à Internet e de dispositivos para se conectar no domicílio. Isto não significa que aqueles que não são pobres não sejam afetados. Pelo contrário, as privações no acesso a bens e serviços relevantes para a aprendizagem têm incidência importante entre os que pertencem aos estratos de renda baixa e de renda média baixa.

As privações nos serviços e nas condições materiais da habitação afetam os resultados educacionais, já que as crianças precisam de ambientes saudáveis e seguros para a aprendizagem (Cunningham e MacDonald, 2012). Por volta de 2021, na média regional, a privação crítica nas condições materiais e nos serviços básicos da habitação afetava 52% das crianças e adolescentes em situação de pobreza e a aglomeração neste grupo registrava uma média regional de 55%. Majoritariamente, as crianças e adolescentes em situação de pobreza também tinham adultos responsáveis com baixo desempenho educacional (53% dos casos) e viviam em domicílios sem conexão à Internet (62% dos casos). Por sua vez, a aglomeração e a falta de acesso à Internet afetavam 40% e 44%, respectivamente, das crianças e adolescentes de domicílios que não estavam em situação de pobreza, mas tinham baixa renda, e 26% e 29% desta população no estrato de renda média baixa.

A abordagem da pobreza e das privações sofridas pelas crianças e adolescentes da região exige um firme compromisso político de alto nível para obter melhorias substantivas em seu bem-estar, como indicou o Secretário-Geral das Nações Unidas na Cúpula sobre a Transformação da Educação, realizada em setembro de 2022. Uma ação importante é a que está sendo realizada na União Europeia (veja o boxe 1).

### Boxe 1

Recomendação da União Europeia 2021/1004 que estabelece a Garantia Europeia para a Infância

No âmbito do pilar europeu de direitos sociais para construir uma Europa justa e inclusiva, elaborou-se um plano de ação que inclui o objetivo de reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em ao menos 15 milhões até 2030, dos quais ao menos 5 milhões deveriam ser crianças (Comissão Europeia, 2021). Para avançar rumo a essa meta, junto com a *Estratégia da União Europeia para os Direitos da Infância* (Comissão Europeia, 2022), em junho de 2021 o Conselho da União Europeia adotou a Garantia Europeia para a Infância, um avanço inédito na Europa em políticas públicas dirigidas a crianças, com o principal objetivo de combater a pobreza e a exclusão social (*Diário Oficial da União Europeia, 2021*).

A Garantia Europeia para a Infância proporciona orientação e ferramentas para que os países da União Europeia assegurem que todas as crianças em risco de pobreza ou exclusão social na Europa estejam protegidas e tenham acesso aos serviços essenciais para promover a igualdade de oportunidades. Num contexto em que 18 milhões de crianças (quase 20%) na União Europeia estão em risco de pobreza, com desigualdades que foram exacerbadas devido à crise gerada pela pandemia de COVID-19, esta garantia busca romper o círculo vicioso gerado em idade precoce e que repercute na ampliação de desigualdades ao longo do ciclo de vida.

Cada Estado membro deve determinar, a partir de seu contexto, as políticas públicas e os serviços que serão oferecidos. Recomenda-se fundamentalmente que se garanta "acesso efetivo a serviços de educação e de acolhimento na primeira infância, à educação e a atividades em contexto escolar, a pelo menos uma refeição saudável por dia letivo e a cuidados de saúde" além de "um acesso efetivo a uma alimentação saudável e a uma moradia adequada" (*Diário Oficial da União Europeia, 2021*). Recomenda-se também que os Estados membros estabeleçam um quadro de atuação integrado

para abordar a exclusão social de crianças, que permita romper os ciclos intergeracionais de pobreza e desigualdade e proponha avaliações dos obstáculos econômicos e de outro tipo, bem como reformas estruturais e intersetoriais para que as garantias sejam efetivas. Atribui-se atenção especial às crianças com deficiência ou problemas de saúde mental, migrantes ou pertencentes a minorias étnicas e em estruturas de acolhida alternativas.

Como fontes de financiamento para os planos de ação nacionais tendentes à implementação desta garantia, além dos fundos de cada país, e de modo a assegurar que nenhuma criança fique para trás, os países-membros podem recorrer ao Fundo Social Europeu Plus (FSE+), às iniciativas Ajuda à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-UE) e InvestEU e ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Os países mais afetados devem reservar pelo menos 5% do orçamento do FSE+ para o combate à pobreza e exclusão social infantil.

A Garantia Europeia para a Infância é um exemplo da possibilidade de avançar nos esforços para assegurar uma proteção social universal e integral, combater a exclusão social e enfrentar de forma decidida as desigualdades desde a primeira infância.

**Fonte:** Comissão Europeia, "A Estratégia da UE para os Direitos da Criança e a Garantia Europeia para a Infância", 2022 [online] [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_es); "Plano de Ação do Pilar Europeu de Direitos Sociais", 2021 [online] [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_es); e *Diário Oficial da União Europeia*, "Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho de 14 de junho de 2021, mediante a qual se estabelece a Garantia Europeia para a Infância L223/14", Luxemburgo, 14 de junho de 2021.

## C. A região não consegue reduzir a pobreza extrema e a pobreza aos níveis registrados antes da pandemia

Em termos agregados, a redução da desigualdade foi interrompida na região e se manteve praticamente sem variações desde 2017. Ao acelerado ritmo de diminuição registrado desde 2002 seguiram-se desaceleração no início da década de 2010 e estabilidade a partir de 2017, com uma leve piora em 2020, que foi revertida em 2021. Em suma, pode-se dizer que, dois anos após o início da pandemia, em 2021 a desigualdade regional retornou ao nível observado em 2019 (veja o gráfico 2).

Contudo, a média regional no último período esconde variações nos países que se afastam desta aparente estabilidade. Ao analisar as tendências em nove países nos quais é possível comparar a desigualdade medida pelos índices de Gini e de Atkinson, observam-se três grupos de países: aqueles nos quais a desigualdade diminuiu em 2020 e 2021 (Argentina, Paraguai e República Dominicana), um segundo grupo de países nos quais o índice de Gini de 2021 é similar ao de 2019 (Brasil, Colômbia e Peru) e outros três países nos quais se registrou um aumento da desigualdade nesse período (Costa Rica, Equador e Uruguai). Além disso, em quase todos os países mencionados, com exceção da República Dominicana, as variações registradas na desigualdade se manifestaram principalmente em aumento ou queda da renda dos domicílios nos primeiros quintis da distribuição.

O ano de 2020 caracterizou-se por um importante retrocesso, no qual a pobreza extrema se elevou a níveis que não se viam há duas décadas. Em 2021, a recuperação da atividade econômica permitiu que mais domicílios gerassem renda suficiente para sair da pobreza. A taxa de pobreza na América Latina alcançou 32,3% da população em 2021, o que significa que foi 0,5 ponto percentual mais baixa do que em 2020. A pobreza extrema não apresentou uma melhoria apreciável, já que o nível de 2021 (12,9%) está apenas 0,2 ponto percentual abaixo do nível de 2020 (13,1%) (veja o gráfico 3).

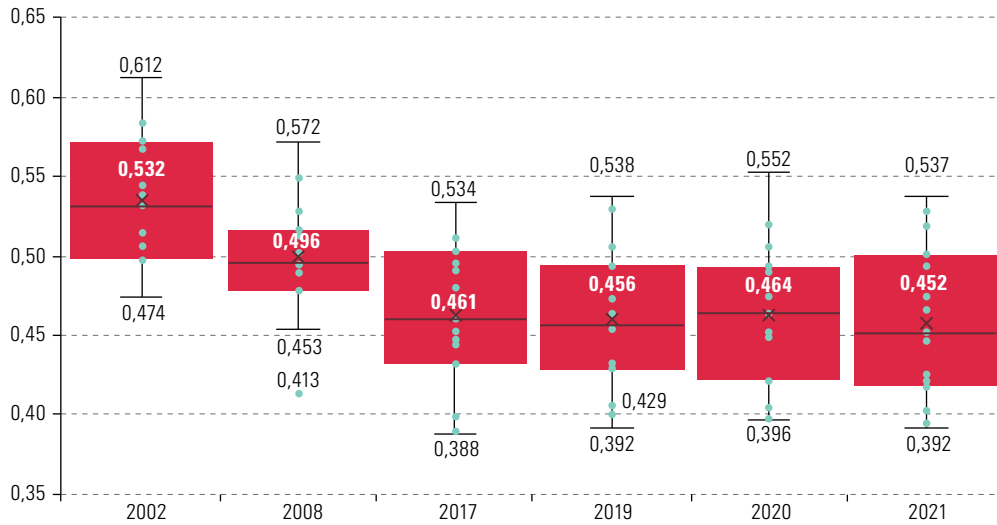


Gráfico 2

América Latina (15 países)<sup>²</sup>: índice de Gini, 2002-2021 (Valores de 0 a 1, onde 0= não há desigualdade e 1= máxima desigualdade)

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

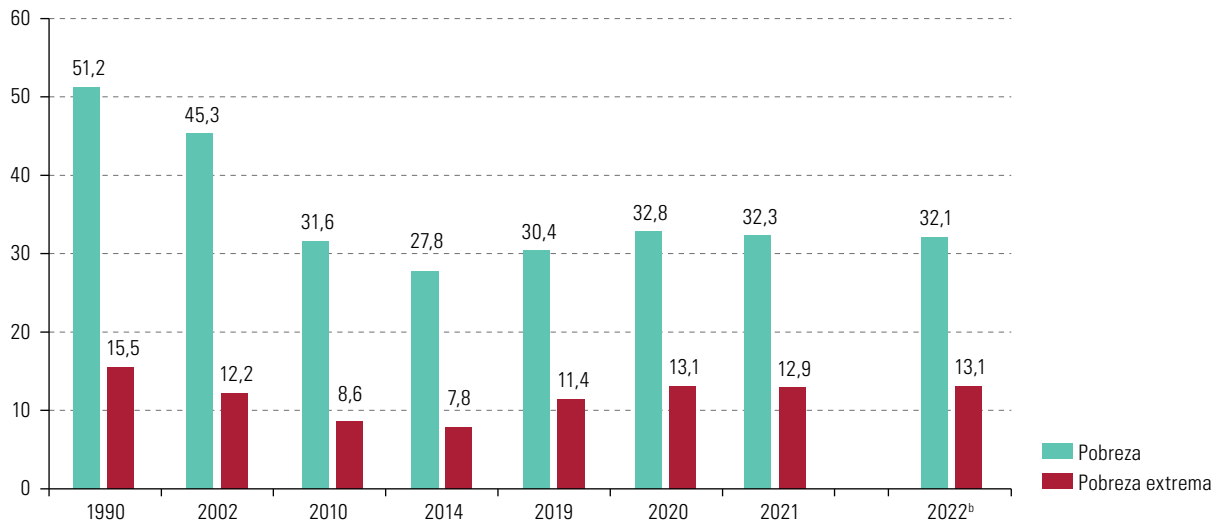
**Nota:** O índice de Gini foi calculado levando em conta a renda igual a 0. Os dados correspondem ao ano mencionado ou ao ano anterior mais próximo disponível.

A linha horizontal dentro do diagrama de cada caixa representa a mediana dos dados; o marcador X representa a média e os círculos representam os valores dos países. Os limites superior e inferior de cada caixa representam os valores do índice de Gini que correspondem aos primeiros 25% e aos últimos 25% dos países ordenados segundo este indicador.

<sup>²</sup> Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Gráfico 3

América Latina (18 países)<sup>²</sup>: taxas de pobreza e pobreza extrema, 1990-2021 e projeções para 2022 (Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

<sup>²</sup> Média ponderada dos seguintes países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).

<sup>b</sup> Projeções.

Os países com as maiores diminuições da pobreza em 2021 (Argentina, Colômbia e Peru) também são os que em 2020 haviam apresentado os maiores aumentos. O Brasil foi o único país que apresentou um apreciável aumento da pobreza extrema e da pobreza em 2021, após ter sido também o único em que ambos os indicadores caíram em 2020. Apesar das diminuições observadas, a pobreza e a pobreza extrema na região continuam mais altas do que antes da pandemia.

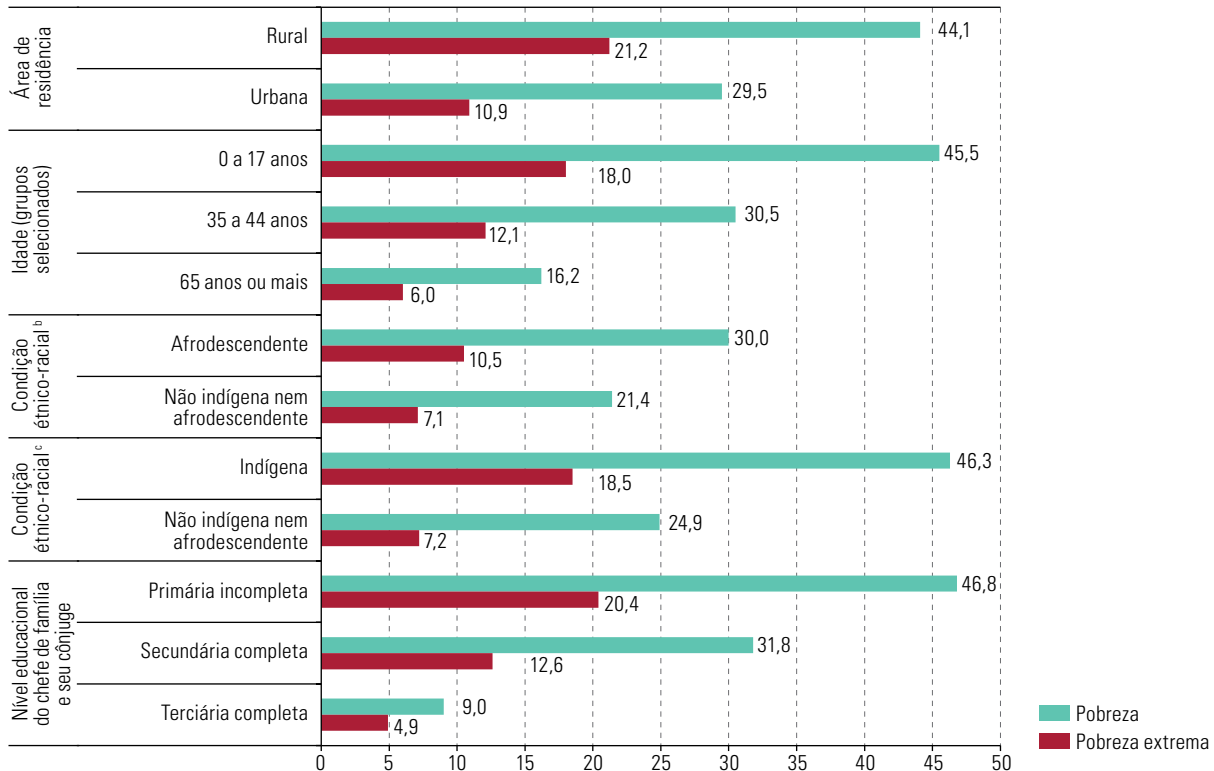
A queda da renda observada em 2020 em praticamente todos os países da região proveio de uma notável queda dos rendimentos do trabalho, parcialmente compensada por um aumento da renda por transferências monetárias públicas. Em 2021 ocorreu um processo inverso, com uma recuperação dos rendimentos do trabalho como o principal fator por trás do aumento da renda nos domicílios de menores recursos. As transferências dos governos para os domicílios tenderam a diminuir em consequência da suspensão dos programas de emergência implementados para fazer frente à perda de renda durante a pandemia.

As perspectivas para 2022 combinam dois elementos de tendências opostas. Por um lado, o crescimento econômico projetado, embora consideravelmente inferior ao de 2021, deve traduzir-se em aumento do emprego e das remunerações recebidas pelos domicílios. Por outro lado, o ano em curso se caracteriza por aceleração da inflação, que diminui o poder aquisitivo da renda, especialmente dos estratos mais baixos. Os dados disponíveis até a publicação desta edição mostram que as remunerações reais caíram em vários países, mas também cresceu o número de pessoas ocupadas. Considerando ambos os fatores, cabe esperar que em 2022 a pobreza se situe em 32,1% e a pobreza extrema chegue a 13,1%, o que supõe uma leve diminuição do nível de pobreza e um leve aumento da pobreza extrema em relação a 2021. Esta evolução deve ser acompanhada com especial atenção num contexto marcado por instabilidade econômica, alta informalidade e fraca recuperação de empregos de qualidade, o que indica a ampla vulnerabilidade dos domicílios, especialmente daqueles em situação de pobreza e pobreza extrema na região. As políticas de proteção social que os países implementarem frente à atual conjuntura, no âmbito de sistemas universais, integrais, sustentáveis e resilientes, serão cruciais para enfrentar estes desafios. Como mostra o capítulo I, observam-se diversas medidas em processo de implementação, embora seja cedo para avaliar seu potencial para mitigar futuros aumentos da pobreza e da pobreza extrema.

Mais uma vez é preciso considerar as importantes desigualdades produzidas na América Latina quanto à forma em que a pobreza e a pobreza extrema afetam os grupos de população em relação aos eixos da desigualdade social (veja o gráfico 4). Em 2021, a pobreza e a pobreza extrema afetavam desproporcionalmente crianças e adolescentes e a incidência neste grupo quase triplicava a da população de 65 anos ou mais. Ambos os fenômenos eram consideravelmente maiores entre as pessoas que pertencem a povos indígenas, vivem em áreas rurais ou são afrodescendentes do que entre as pessoas que não são indígenas ou afrodescendentes nem vivem em áreas urbanas. Provir de um domicílio em que o principal provedor de renda e seu cônjuge só cursaram o nível de ensino primário incompleto eleva significativamente a incidência de pobreza e pobreza extrema. Enquanto entre a população destes domicílios a incidência da pobreza e da pobreza extrema chega a 46,8% e 20,4%, respectivamente, entre os que vivem em domicílios em que o principal provedor de renda e seu cônjuge têm educação terciária completa a pobreza chega a 9% e a pobreza extrema alcança 4,9%.

**Gráfico 4**

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, segundo a área de residência, idade, condição étnico-racial e nível educacional do chefe de família e seu cônjuge, 2021  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

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

<sup>b</sup> Corresponde a oito países: Brasil, Colômbia, Equador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Peru e Uruguai.

<sup>c</sup> Corresponde a 11 países: Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Peru e Uruguai.

## D. Apesar do esperado fim da pandemia, a crise social continua e os desafios relacionados à saúde se intensificam

Quase três anos após o início da pandemia de COVID-19, a Organização Mundial da Saúde (OMS) afirmou que seu fim está à vista, já que no mundo se observam taxas decrescentes de mortes por COVID-19, que já se aproximam dos números registrados em março de 2020 (OMS, 2022a). Embora isso não signifique que o vírus SARS-CoV-2 desaparecerá, as taxas de mortalidade por COVID-19, tanto mundiais como na América Latina e no Caribe, revelam que sua letalidade diminuiu significativamente (veja o gráfico 5). Deste modo, espera-se que se converta numa endemia, ou seja, num vírus que está constantemente presente numa área geográfica ou grupo da população claramente definido, como ocorre, por exemplo, com o vírus da influenza (CDC, 2012).

**Gráfico 5**

América Latina e Caribe (33 países) e total mundial: evolução da média móvel (sete dias) de mortes por COVID-19 confirmadas (1º de fevereiro de 2020 a 4 de setembro de 2022)

(Em milhares de pessoas)



Fonte: H. Ritchie e outros, "Coronavirus Pandemic (COVID-19)", Oxford, University of Oxford, outubro de 2020 [base de dados on-line] <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>.

Embora este possa ser um cenário positivo em termos epidemiológicos, a crise social que a pandemia desencadeou permanece vigente. A América Latina e o Caribe ainda enfrentam os desafios do impacto da pandemia em dimensões centrais para o desenvolvimento social inclusivo da região.

Isso também se observa no impacto da pandemia na saúde da população e na situação dos sistemas de saúde dos países. A América Latina e o Caribe são uma das regiões mais afetadas pela pandemia desde seu início em fevereiro de 2020, tanto em termos de contágios como de mortes por COVID-19 confirmadas. De acordo com os dados disponíveis sobre mortes por COVID-19 confirmadas (OMS, 2022b), a região continua mostrando uma maior vulnerabilidade à pandemia e, em 2 de setembro de 2022, acumulava 26,7% do total dos óbitos por COVID-19 informados, apesar de representar 8,4% da população mundial (Nações Unidas, 2019). Essa super-representação manteve-se com o passar do tempo: ao considerar os dados do excesso de mortalidade durante os dois primeiros anos da pandemia, a região representa 15,2% do valor acumulado global (OMS, 2021).

O alto impacto da pandemia em termos de excesso de mortalidade fez com que a América Latina e o Caribe perdessem três anos de expectativa de vida ao nascer entre 2019 e 2021, quando esta passou de 75,1 anos para 72,1 anos (CEPAL, 2022f). Isso corresponde à maior queda neste indicador devido à pandemia em escala mundial. Além disso, o efeito de deslocamento da atenção de outras doenças durante a crise sanitária provocada pela pandemia de COVID-19 teve um forte impacto nos sistemas de saúde da região por causa da morbidade regular acumulada gerada pelo adiamento da atenção ou interrupção dos tratamentos médicos (CEPAL, 2022b). Assim, os sistemas de saúde enfrentaram o desafio de se reorganizar para atender oportunamente tanto às necessidades de saúde adiadas como à demanda de serviços de saúde não satisfeita em consequência da pandemia.



Outro âmbito no qual ainda se constata grandes desafios derivados da pandemia é o avanço na vacinação da população. Esta medida, junto com o conjunto de medidas de saúde pública e proteção social implementadas pelos países da região, foi fundamental para conter a propagação do vírus SARS-CoV-2 e mitigar seu impacto sanitário e na saúde das pessoas. Não obstante, ainda existem profundas desigualdades no acesso às vacinas e, em 10 de novembro de 2022, em 22 dos 33 países da região 70% da população não havia sido vacinada com pelo menos duas doses e sete países estavam abaixo do teto de 40% vacinados<sup>4</sup>. Essa desigualdade não só viola o direito da população à saúde, mas também contribui para a incerteza sobre possíveis modificações ou mutações do vírus SARS-CoV-2, que poderiam ser mais agressivas e reverter o cenário epidemiológico atual.

As lacunas em matéria de saúde que se registravam antes da pandemia, marcadas pelos determinantes sociais da saúde, que, por sua vez, eram influenciados pelos eixos estruturantes da matriz da desigualdade social da região, junto com as deficiências estruturais dos sistemas de saúde e de proteção social, explicam em grande medida a vulnerabilidade da região à pandemia e o retrocesso em diversas dimensões do desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2022b).

Frente a este contexto, o impacto da pandemia de COVID-19 mostra tanto a necessidade como a oportunidade de transformar os sistemas de saúde em sistemas universais, integrais, sustentáveis e resilientes. Isso implica: i) garantir a universalidade do acesso efetivo a serviços de saúde integrais e de qualidade (OPAS, 2018); ii) fortalecer o primeiro nível de atenção com modelos de atenção concentrados nas necessidades das pessoas, famílias e comunidades; e iii) assegurar a integralidade e a articulação dos sistemas de saúde com os sistemas de proteção social (CEPAL, 2022b; Cid e Marinho, 2022). Para isso, é urgente aumentar o gasto público em saúde com sustentabilidade financeira com base num novo pacto social acompanhado de um novo contrato fiscal. Isto deve ser acompanhado por uma redução dos gastos pessoais e de um modelo de financiamento com maiores níveis de solidariedade, que contribua para superar a segmentação característica dos sistemas de saúde da região, refletida na existência de diferentes subsistemas de saúde que se especializam em diversos segmentos da população, reproduzindo as desigualdades em matéria de saúde. Também é prioritário fortalecer a resiliência dos sistemas de saúde para que estejam preparados frente a futuras crises e possíveis pandemias.

Além destas transformações urgentes dos sistemas de saúde, no curto e médio prazo será imperativo avançar para novos mecanismos de adaptação ante contextos de crises. Isso implica desafios em múltiplos âmbitos de política pública. Em matéria dos sistemas de educação, por exemplo, é necessária a preparação contínua de toda a população para enfrentar novos episódios de crise, sejam novas crises sanitárias ou fenômenos associados à crise climática em curso, consolidando protocolos preventivos que permitam dar continuidade aos processos educacionais e evitar novos períodos de interrupção. A pandemia também teve grande impacto no bem-estar socioemocional e na saúde mental tanto de crianças, adolescentes e jovens como de docentes e funcionários de apoio que trabalham nas escolas. Em alguns casos, os efeitos da prolongada ausência de socialização se traduziram, durante a reabertura dos centros educacionais, em problemas de convivência e violência escolar, que, embora sejam expressões de problemáticas sociais mais profundas (em particular, a violência), se exacerbaram em consequência da interrupção das trajetórias educacionais. Tudo isto exige uma articulação das políticas de saúde com as políticas educacionais para assegurar o apoio necessário a uma recuperação da educação e das trajetórias de formação desta geração de estudantes.

<sup>4</sup> Os países que têm menos de 40% da população com vacinação completa são: Granada, Guatemala, Haiti, Jamaica, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Suriname. A estes se somam Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia (Estado Plurinacional da), Dominica, Guiana, El Salvador, Honduras, México, Paraguai, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Trinidad e Tobago e Venezuela (República Bolivariana da), como países que ainda não têm 70% da população vacinada.

## E. Os desafios de um mercado de trabalho que apresenta um alto nível de informalidade e gera e aprofunda desigualdades

Os impactos da pandemia de COVID-19 e as medidas para sua contenção tiveram graves consequências no mercado de trabalho. Quase três anos depois de seu início, na América Latina e no Caribe somente se constatou uma recuperação parcial do emprego e ainda se registram indicadores inferiores aos exibidos antes da pandemia. Como documentou a CEPAL (2021c, 2022a e 2022b), essa recuperação foi lenta, incompleta e assimétrica, ao mesmo tempo que esteve caracterizada por um atraso nos níveis de ocupação em comparação com a recuperação da atividade econômica e manutenção das desigualdades estruturais, em particular entre as mulheres e jovens. As projeções preveem que os mercados de trabalho da região seguirão enfrentando um futuro complexo e incerto, caracterizado pela diminuição do ritmo de crescimento do número de ocupados, bem como por um aumento da desocupação e da informalidade (CEPAL, 2022a; Maurizio, 2022).

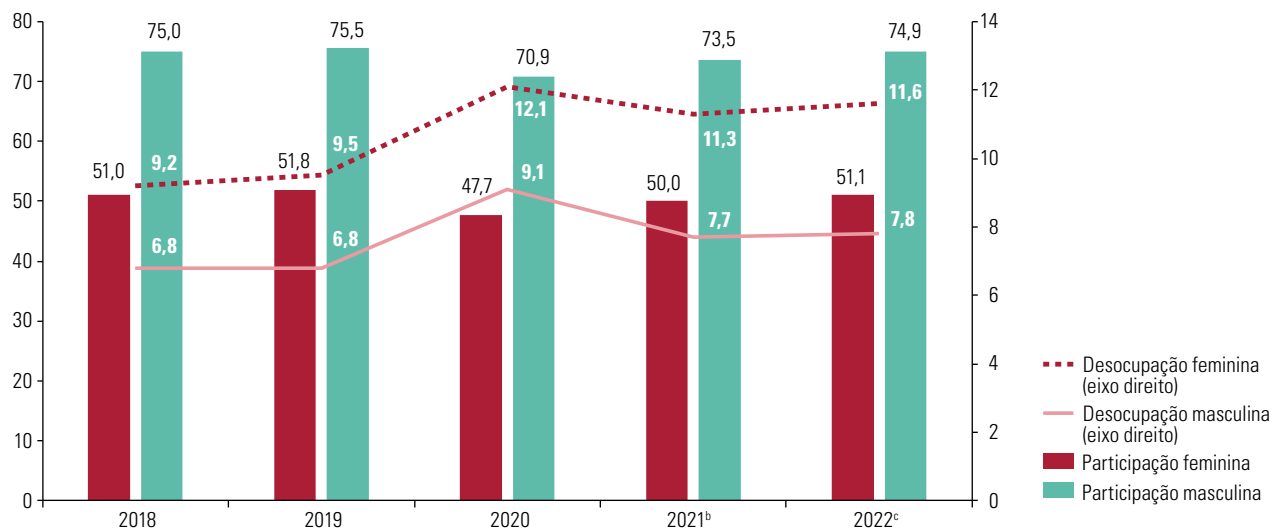
Após a histórica contração registrada pelo número de contratados na região durante 2020, no fim de 2021 ocorreu uma importante recuperação do emprego, que, não obstante, foi insuficiente para retornar aos valores prévios à pandemia (Maurizio, 2022). Com o fim das medidas de confinamento e das restrições à mobilidade impostas para frear o avanço da pandemia, em 2021 a participação no mercado de trabalho aumentou na maioria dos países. Este crescimento esteve acompanhado de um aumento significativo da taxa de ocupação e queda da taxa de desocupação, embora com diferentes intensidades em cada país. Como indica o capítulo I, a expansão da demanda de trabalho impactou diretamente a renda dos domicílios e registraram-se taxas de crescimento dos rendimentos do trabalho superiores a 10% na Argentina, Costa Rica e Peru. Não obstante, num contexto de desaceleração da criação de empregos na maioria dos países da região, as cifras do primeiro trimestre de 2022 para 14 países da América Latina e do Caribe mostram uma taxa de ocupação total de 56,2%, ainda inferior à de 2019. Por outro lado, no primeiro trimestre de 2022, para o mesmo grupo de países, a taxa de participação total também mostrou sinais parciais de recuperação e chegou a 62,4%, cerca de 1 ponto percentual abaixo do nível de 2019. As desigualdades de gênero neste indicador mantiveram-se durante a etapa de recuperação dos mercados de trabalho. As assimetrias de gênero também estão presentes nas taxas de desocupação (veja o gráfico 6). Apesar da melhoria registrada em 2021, as projeções deste indicador para 2022 continuam sendo superiores às taxas registradas em 2019 (CEPAL, 2022a e 2022j).

A recuperação parcial do emprego ocorreu majoritariamente em condições de informalidade, já que esta modalidade de emprego representa cerca de 70% da criação líquida de postos de trabalho em vários países da região (OIT, 2021). O gráfico 7 mostra a evolução da taxa de emprego informal tomando como referência 2019, constatando-se uma queda inicial entre o primeiro e o segundo trimestre de 2020, recuperação posterior e, até o fim de 2021, leve superação dos níveis registrados antes da pandemia. A recuperação do emprego a partir da informalidade indica, no longo prazo, uma vulnerabilidade elevada ao risco de cair na pobreza ou frente aos embates da inflação, associada à falta de acesso a mecanismos de proteção social e alta precariedade do trabalho.

A recuperação e o fortalecimento dos sistemas educacionais terão um papel primordial na transformação do contexto atual, marcado por profundas desigualdades estruturais e lacunas no acesso à proteção social, a fim de avançar plenamente para uma inclusão com trabalho decente e fazer frente aos renovados riscos derivados das mudanças e transformações no mundo do trabalho e do cenário atual de crises recorrentes.

**Gráfico 6**

América Latina e Caribe (24 países)<sup>a</sup>: evolução da taxa de participação e da taxa de desocupação, segundo o sexo, 2018-2022  
(Em porcentagens)



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

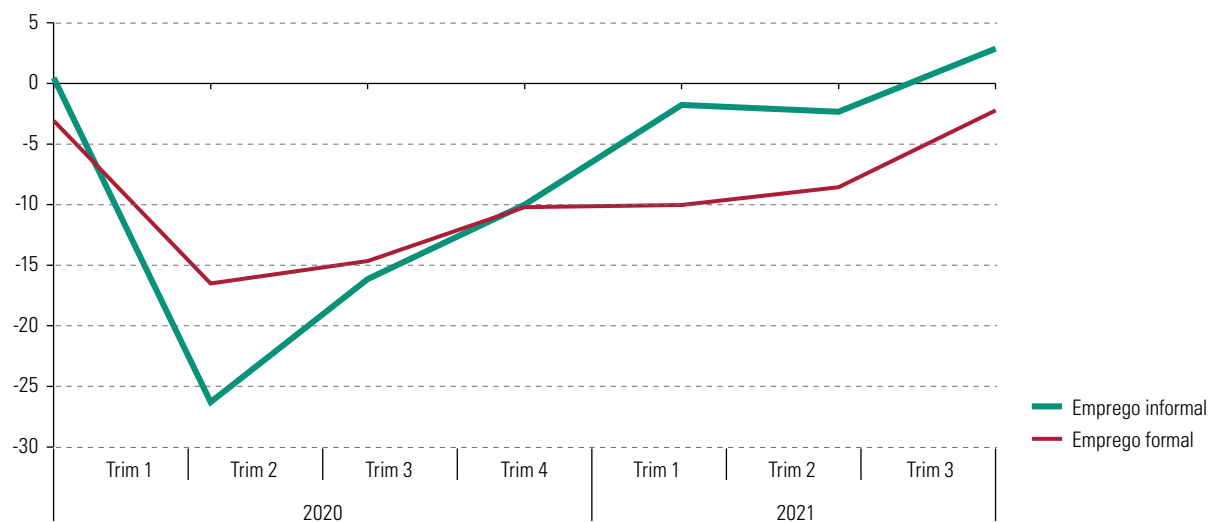
<sup>a</sup> Média ponderada dos seguintes países: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago,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

<sup>b</sup> Cifras preliminares.

<sup>c</sup> Valores de 2022 projetados em CEPAL, *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2022* [on-line] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220823\\_final\\_esp\\_ppt\\_ee\\_2022\\_050922.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220823_final_esp_ppt_ee_2022_050922.pdf).

**Gráfico 7**

América Latina (10 países)<sup>a</sup>: evolução do número de trabalhadores (formais e informais) em relação a 2019  
(Em porcentagens de variação)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: produção, inclusão e sustentabilidade* (LC/SES.39/3-P), Santiago, 2022, com base em Organização Internacional do Trabalho (OIT), ILOSTAT [base de dados on-line] <https://ilostat.ilo.org/es/>.

<sup>a</sup> Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, México, Peru, República Dominicana e Uruguai.

## F. Desigualdades de gênero nas trajetórias educacionais e profissionais

O aumento do acesso de meninas, jovens e mulheres à educação na América Latina e no Caribe é considerado um dos grandes avanços da região em matéria educacional nas últimas décadas. De fato, as mulheres alcançam taxas de conclusão da educação secundária e da educação superior maiores que as dos homens. Em média, 67,4% das mulheres de 20 a 24 anos contam com estudos completos de nível secundário, frente a 60,9% dos homens na mesma faixa etária (CEPAL, 2022d). De maneira similar, na educação superior a porcentagem de mulheres é maior que a dos homens em todos os níveis, como mostra o índice de paridade de gênero na taxa bruta de matrícula na educação superior, que em 12 países da região superou o teto da paridade a favor das mulheres, variando de 1,05 no México a 1,45 em Cuba (IEU, 2022).

No entanto, os avanços no acesso à educação por parte das mulheres não se traduzem em condições de igualdade no mercado de trabalho. Os nós estruturais da desigualdade de gênero, que são um traço histórico e persistente na região, manifestam-se na segregação ocupacional, na sub-representação das mulheres em setores dinamizadores da economia e de maior produtividade, vinculados, por exemplo, às áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM), nas disparidades salariais e, em geral, numa menor participação das mulheres no mercado de trabalho. Neste contexto, a desigual carga do trabalho de cuidado não remunerado constitui um nó estrutural crítico que impede a plena participação das mulheres e impossibilita o avanço para sua autonomia econômica.

Os impactos da pandemia de COVID-19 evidenciaram estes nós estruturais da desigualdade de gênero, e inclusive os aprofundaram, pois as mulheres amorteceram os efeitos da crise por meio de um aumento da desocupação, da informalidade, da pobreza e do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, bem como da precarização de suas condições de vida. Em 2020, durante a pandemia, registrou-se uma contundente saída das mulheres da força de trabalho, o que significou um retrocesso de quase duas décadas (CEPAL, 2021b).

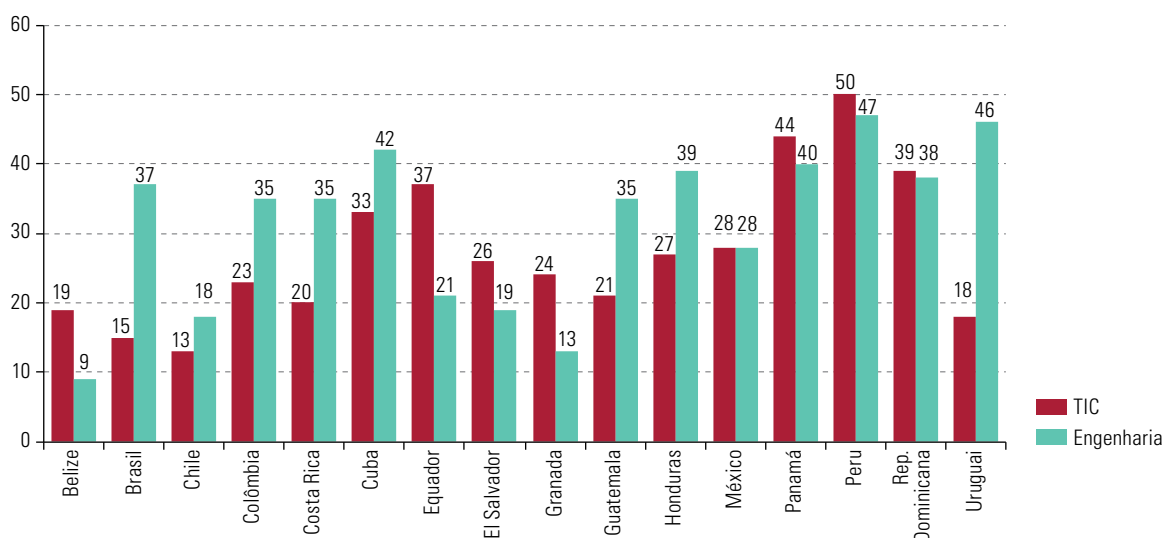
Ao mesmo tempo, os efeitos da pandemia aceleraram tendências que já se encontravam presentes na região, como as mudanças tecnológicas, que ocorreram a uma velocidade exponencial e transformaram sistemas completos de produção, gestão e governança (CEPAL, 2018). Diante disso, um dos principais desafios é que a população conte com as capacidades e habilidades necessárias para enfrentar um contexto caracterizado tanto pela transformação como pela incerteza (CEPAL, 2019). A educação representa um papel fundamental para enfrentar esse desafio, assim como os desafios vinculados aos possíveis efeitos negativos da automatização do emprego e da exposição desigual de homens e mulheres a esses efeitos.

Uma das lacunas mais significativas no âmbito educacional, que repercute na inserção das mulheres no mercado de trabalho, é sua baixa representação em carreiras CTEM. As mulheres registram taxas inferiores de renda e permanência nestas carreiras. As lacunas manifestam-se cedo em suas trajetórias educacionais, ampliam-se no nível secundário e incidem na escolha das carreiras e, por conseguinte, em suas trajetórias profissionais e sua autonomia econômica. Na América Latina e no Caribe, a proporção de pessoas graduadas na educação terciária em carreiras CTEM entre 2002 e 2017 era inferior a 30% do total de graduados. As mulheres estavam sub-representadas, já que, com exceção de cinco países e territórios (Argentina, Belize, Ilhas Virgens Britânicas, Panamá e Uruguai), menos de 40% das pessoas graduadas em carreiras CTEM eram mulheres. Nesse período, em alguns países existia uma tendência à diminuição da porcentagem de mulheres graduadas

em carreiras CTEM. Por exemplo, a proporção diminuiu de 22,8% em 2008 para 18,8% em 2017 no Chile, de 34,9% em 2011 para 34,1% em 2017 na Colômbia, de 32,3% em 2008 para 29,2% em 2016 no Equador e de 47,8% em 2008 para 44,6% em 2016 no Uruguai (CEPAL, 2019). De acordo com informação proporcionada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a representação das mulheres nos campos vinculados com as tecnologias da informação e comunicação (TIC), engenharia, indústria e construção é igual ou inferior a 50% em todos os países considerados (veja o gráfico 8). Estas lacunas de gênero também contribuem para perpetuar a baixa participação das mulheres na pesquisa e desenvolvimento (P&D), na produção científica, na publicação de pesquisas acadêmicas, na obtenção de patentes e na representação em cargos de liderança acadêmica.

### Gráfico 8

América Latina e Caribe (16 países): proporção de mulheres no total de pessoas graduadas na educação terciária nas áreas de tecnologias da informação e comunicação (TIC) e engenharia, último dado disponível<sup>a</sup> (Em porcentagens)



**Fonte:** Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020. América Latina y el Caribe. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, Paris, 2020.

<sup>a</sup> Porcentagem de mulheres graduadas na educação terciária segundo classificações do Instituto de Estatística da UNESCO (IEU) em TIC e em engenharia, indústria e construção.

Observa-se um desafio semelhante na educação técnica profissional, modalidade com alto potencial para impulsionar as trajetórias educacionais e profissionais das mulheres da região, especialmente as que pertencem a setores de baixa renda. A educação técnica profissional de nível secundário pode ser um espaço de potencial desenvolvimento de competências nas áreas de CTEM aplicadas, já que se estima que 50% dos postos de trabalho em CTEM demandam qualificações técnico-profissionais, seja de nível secundário ou pós-secundário. Não obstante, os programas de educação técnica profissional estão muito segregados por gênero, e uma série de aspectos curriculares, organizacionais e culturais impedem que se aproveite o potencial desta educação para projetar meninas e jovens nestas áreas (Sevilla, 2021).

É necessário avançar em direção a uma recuperação econômica que fomente a participação das mulheres em setores dinamizadores da economia, contribuindo para o avanço nas três dimensões do desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2020a), eliminando barreiras de renda, garantindo direitos trabalhistas e assegurando, em todo o sistema educacional, o desenvolvimento igualitário de habilidades necessárias para os trabalhos

do futuro. Para isso, são necessárias políticas públicas integrais com perspectiva de gênero, que sejam multidimensionais e abordem sinergicamente os nós estruturais da desigualdade de gênero. Isto implica transversalizar a perspectiva de gênero em todas as políticas de emprego e de educação, prestando especial atenção ao vínculo entre a educação e o emprego para potencializar as trajetórias educacionais e profissionais das mulheres. Outra área de oportunidade é incluir a educação técnica profissional como um âmbito de alto potencial para ampliar oportunidades em CTEM, especialmente para mulheres de baixa renda. Por último, em conformidade com a Agenda Regional de Gênero, é preciso impulsionar políticas públicas para o fortalecimento das vocações em CTEM que avancem na eliminação de estereótipos de gênero e no desenvolvimento de habilidades digitais das mulheres, sobretudo as que contam com menores níveis de renda. Isso implica avançar na erradicação da divisão sexual do trabalho e injusta organização social dos cuidados, que é uma das barreiras com maior impacto nas trajetórias educacionais e profissionais das mulheres. Para isto, é importante fomentar a corresponsabilidade social dos cuidados, reduzir sua carga nos domicílios e avançar para sistemas que garantam os cuidados como um direito, além de investir na economia do cuidado como elemento central do desenvolvimento sustentável com igualdade.

## G. A crise educacional abre oportunidades para abordar os problemas estruturais da educação

A crise educacional apresenta uma oportunidade inédita para a recuperação e transformação dos sistemas educacionais a fim de favorecer um maior desenvolvimento integral e de capacidades humanas que possa repercutir nas estratégias de desenvolvimento sustentável com igualdade. Em particular, a pandemia abriu um espaço para debater, difundir e identificar os problemas estruturais que o setor educacional mostrava antes da sua ocorrência e que é necessário abordar para avançar na sua transformação. Ficou claro que formular e implementar estratégias e políticas para a recuperação e transformação da educação, bem como investir nessas estratégias e políticas, é imperativo para dar o salto que se necessita a fim de enfrentar as incertezas, os novos desafios e as mudanças aceleradas que caracterizam o século XXI (Huepe, Palma e Trucco, 2022).

O *Panorama Social da América Latina e do Caribe 2022*, em conformidade com o apelo do Secretário-Geral das Nações Unidas para convocar a Cúpula sobre a Transformação da Educação no âmbito da Assembleia Geral de 2022, propõe recomendações para a educação na América Latina e no Caribe, com um sentido de oportunidade. A Declaração de Princípios do Secretário-Geral sobre a Transformação da Educação (Nações Unidas, 2022) indica que, devido à crise educacional, é necessário repensar o propósito e os conteúdos da educação no século XXI. Esta transformação deveria basear-se em quatro áreas-chave para apoiar o desenvolvimento dos estudantes: aprender a aprender, aprender a viver juntos, aprender a fazer e aprender a ser. Na Cúpula foram acordadas cinco vias de ação temáticas às quais se deve prestar atenção para realizar a transformação da educação e esta edição do *Panorama Social* apresenta recomendações de políticas educacionais para a região que coincidem com essas vias.

A primeira via de ação diz respeito à necessidade de contar com escolas inclusivas, equitativas, seguras e saudáveis. Para isso, nesta região recomenda-se:

- Ampliar a cobertura de educação para a primeira infância, que deve ser uma prioridade na agenda de políticas regionais em prol da igualdade, já que as bases da aprendizagem e os principais impulsionadores da desigualdade estão presentes desde as primeiras etapas da infância.

- Continuar e acelerar os avanços rumo à universalização do ensino secundário, que, como a CEPAL vem propondo há mais de uma década, é o piso mínimo para favorecer as trajetórias das pessoas de modo que possam sair da condição de pobreza e ter maiores oportunidades para seu bem-estar. O capítulo II identifica as condições institucionais para favorecer esse processo e retomar o caminho para a consecução de uma das metas centrais do Objetivo 4.
- Articular a educação com outros setores de política pública para abordar as lacunas de inclusão educacional estruturadas pelos eixos da matriz da desigualdade social na região (em termos de gênero, nível socioeconômico, condição étnica e racial, território, deficiência e condição migratória).

A segunda via de ação acordada na Cúpula sobre a Transformação da Educação aborda os âmbitos da aprendizagem e competências para a vida, o trabalho e o desenvolvimento sustentável. No contexto da crise de aprendizagens que afeta a região e os riscos de ampliação das lacunas, é crucial:

- Retomar os processos de avaliação para ter maior clareza a respeito do impacto que o fechamento das instituições educacionais e a educação à distância tiveram nos processos de aprendizagem e, em consequência, formular melhores estratégias de recuperação.
- Aproveitar as lições de inovação aprendidas durante a crise para repensar o conjunto de competências e habilidades centrais nas quais se deve oferecer formação.
- Potencializar o desenvolvimento de competências cognitivas e socioemocionais. Nestes anos, enfatizou-se a importância das competências transferíveis, que permitem ter maior resiliência e flexibilidade para enfrentar as mudanças e incertezas do século XXI.
- Contar com políticas de capacitação e formação ao longo do ciclo de vida que estejam articuladas com o mundo do trabalho e os setores produtivos, num contexto de acelerada mudança tecnológica. O alto dinamismo do contexto atual exige que tanto jovens como adultos tenham múltiplas oportunidades de adquirir novas habilidades para complementar as que já possuem.
- Fomentar o acesso à educação superior, particularmente sua conclusão, como eixo de uma política de inclusão. É preciso ressaltar o papel estratégico dos programas de orientação técnica e profissional, que devem ser fortalecidos na região.

A terceira via de ação refere-se aos docentes, ao ensino e sua profissionalização. Neste período de crise social prolongada, os sistemas educacionais demonstraram uma importante capacidade de inovar e puderam estabelecer rapidamente diversas estratégias para manter os processos de ensino e aprendizagem (CEPAL/UNESCO, 2020). Assim, esta edição do *Panorama Social da América Latina e do Caribe* recomenda (veja o capítulo II):

- Resgatar as experiências bem-sucedidas e incorporar as estratégias que serviram para renovar e atualizar as formas de ensino ou as maneiras de alcançar maiores coberturas educacionais.
- Continuar a fortalecer os espaços de flexibilidade e criatividade para fomentar a inovação orientada a uma maior qualidade, inclusividade e pertinência educacional.
- Revalorizar e profissionalizar o papel dos docentes para empreender a transformação educacional necessária.

A quarta via de ação acordada na Cúpula sobre a Transformação da Educação concentra-se na aprendizagem e na transformação digital. Tornou-se evidente que a educação com meios digitais constitui uma mudança que chegou para ficar e que certos paradigmas acerca das formas de ensino se romperam. A aprendizagem e a

transformação digital são dois elementos que devem ser mantidos nos processos de transformação da educação. Já não é possível retornar aos modos em que se estava educando e para isso é importante:

- Aproveitar as tecnologias digitais para acelerar a recuperação das aprendizagens, melhorar a qualidade da educação e chegar a populações excluídas.
- Assegurar uma conectividade efetiva, que inclui a conexão à Internet e eletricidade, bem como o acesso a dispositivos digitais adequados, em coordenação com as agendas digitais de cada país. Por exemplo, para obter esta conectividade, a CEPAL (2021e) estimou que o custo anual de garantir uma cesta básica digital, que inclui um plano mensal de conectividade, um laptop, um smartphone e um tablet por domicílio, alcançaria 1,8% do PIB nos países onde foi possível realizar a estimativa.
- Investir no desenvolvimento das capacidades digitais da comunidade educacional de modo a aproveitar os recursos disponíveis para o melhoramento da inclusão e das aprendizagens.
- Avançar na implementação de formatos pedagógicos híbridos, que combinam instâncias presenciais e virtuais, ao mesmo tempo que possibilitam a flexibilização das trajetórias educacionais das pessoas, bem como as novas formas de ensino com inclusão de ferramentas tecnológicas e recursos educacionais inovadores.
- Fortalecer a gestão educacional e, com isso, as instâncias de inclusão, acompanhamento e monitoramento dos processos educacionais, a partir do uso de meios digitais.
- A pandemia demonstrou que é necessário contar com um sistema integrado de informação para obter dados acerca do estado geral das comunidades educacionais frente a qualquer crise e assim avançar para sistemas mais resilientes.

A quinta e última via de ação acordada na Cúpula sobre a Transformação da Educação, que é fundamental para a implementação desta agenda de políticas educacionais, refere-se ao financiamento da educação e é discutida detalhadamente na seção J. Em conjunto e no médio prazo, estas políticas e a transformação do sistema educacional contribuirão diretamente para a recuperação social e econômica da região e o desenvolvimento sustentável, firmando as bases para o desenvolvimento das capacidades necessárias para uma inclusão com trabalho decente num mundo em transformação.

## H. O papel da institucionalidade social frente à crise social prolongada

Frente à crise social prolongada que afeta a região, o fortalecimento da institucionalidade social é indispensável para abordar os desafios identificados, além de aproveitar a oportunidade para impulsionar estratégias a fim de avançar no desenvolvimento social inclusivo. O fortalecimento da institucionalidade social é um dos quatro eixos da Agenda Regional de Desenvolvimento Social Inclusivo (CEPAL, 2020a), junto com a construção de sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes, as políticas de inclusão social e laboral de qualidade e a cooperação e integração regional. Para avançar no fortalecimento da institucionalidade social há quatro elementos essenciais: i) articulação entre normas adaptadas aos desafios da região e a princípios essenciais, como o enfoque de direitos, o enfoque de gênero e um universalismo sensível às diferenças (dimensão jurídico-normativa); ii) quadros organizacionais coerentes, com mandatos claros e efetivos, e políticas de gestão e de pessoal (dimensão organizacional); iii) ferramentas de gestão e implementação acompanhadas das tecnologias da informação



e comunicação que permitam a formulação, execução e acompanhamento de políticas sociais de qualidade (dimensão técnico-operacional); iv) sustentabilidade financeira, que deve ser suficiente, eficiente e transparente (dimensão financeira).

O fortalecimento da institucionalidade social é uma tarefa estrutural e necessária, pois é um dos instrumentos indispensáveis para gerar políticas sociais de qualidade, bem como para garantir um uso eficiente, transparente e legítimo do investimento social. No entanto, em momentos de crise, as urgências e demandas sociais emergentes costumam encontrar uma institucionalidade social deficiente, frágil, instável, opaca e pouco previsível. Isso acaba constituindo uma limitação que condiciona a implementação efetiva de políticas públicas que permitam responder a essas crises e demandas, abem como dar viradas legítimas às políticas sociais com base em novos programas de governo.

Nesse sentido, uma institucionalidade social fortalecida, longe de ser um obstáculo para a mudança ou a inovação nas políticas sociais, possibilita que ambas ocorram de maneira integral e menos disruptiva. Uma institucionalidade social deficiente, por sua vez, tende a se traduzir em ações ineficientes, recursos insuficientes ou não executados e alto risco de desperdício, desvio ou apropriação indevida, que, em conjunto, contribuem para manter altos níveis de opacidade e desconfiança da cidadania em relação à ação pública.

Além das políticas sociais, o papel transformador do Estado em geral, em particular a construção de verdadeiros Estados de bem-estar, repousa sobre uma institucionalidade social fortalecida. Isto tem uma dimensão financeira tanto para assegurar a mobilização e a sustentabilidade dos recursos necessários, como para garantir sua implementação de maneira eficaz e com ampla legitimidade. Por sua vez, a eficácia e legitimidade no exercício dos recursos é uma das condições indispensáveis para construir consensos de longa duração em torno de um novo pacto social e fiscal.

## I. Investimento social para avançar num desenvolvimento social inclusivo

O financiamento das políticas sociais —isto é, do investimento social— é uma das quatro dimensões interdependentes da institucionalidade social e um elemento central a ser considerado de maneira articulada com as estratégias de desenvolvimento dos países. Do ponto de vista do investimento social, isto supõe que a qualidade do gasto social e seus impactos estão relacionados de forma inseparável com o volume de recursos, mas também com a institucionalidade social que possibilita que tais recursos cumpram seus objetivos de maneira sustentável, eficaz, eficiente e transparente, através de políticas e programas sociais que ofereçam confiança e certeza à cidadania. Ao observar o volume de recursos mobilizados para o investimento social e sua evolução, fica clara a necessidade de assegurar que estes sejam exercidos num contexto de transparência e prestação de contas.

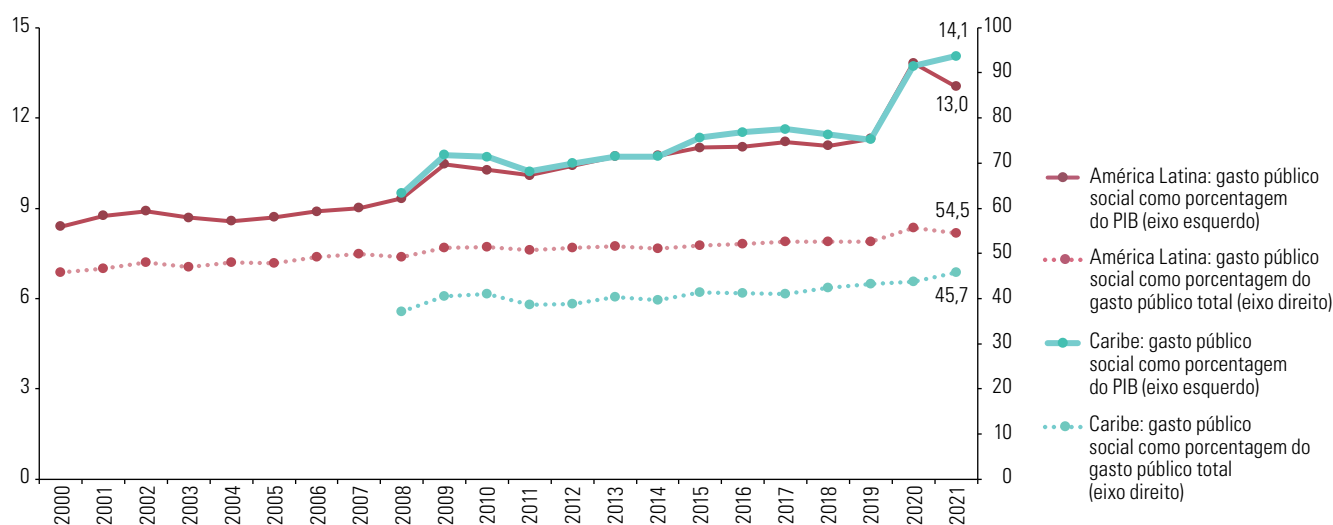
Como descreve o *Panorama Social da América Latina 2021* (CEPAL, 2022b), durante as primeiras duas décadas deste século o gasto social médio do governo central em 17 países latino-americanos apresentou uma tendência de crescimento relativamente estável em relação ao PIB, com duas altas importantes ante as crises econômicas experimentadas em 2000 e 2008, seguidas de triênios em que a tendência se reverteu parcialmente. Em 2020, o primeiro ano da crise provocada pela pandemia de COVID-19, registrou-se um novo marco no gasto social do governo central, que alcançou o nível mais alto da história ao se situar em 13,8% do PIB. Isto foi resultado tanto do crescimento real do gasto social como da queda do PIB nos países da América Latina<sup>5</sup>. Da mesma

<sup>5</sup> Segundo as cifras de 2021 publicadas no *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe 2022* (CEPAL, 2022a), todos os países, com exceção do Haiti e Venezuela (República Bolivariana da), mostram taxas anuais de variação positivas do PIB, e em 29 países da América Latina e do Caribe a média do crescimento foi de 6,5%.

forma que nas crises anteriores, em 2021 o nível do gasto social diminuiu, mas continuou muito superior ao registrado nos anos anteriores à pandemia e alcançou, em média, 13% do PIB, desta vez num ano com taxas positivas de crescimento econômico e comportamentos heterogêneos na evolução do gasto social dos países (veja o gráfico 9).

### Gráfico 9

América Latina e Caribe (22 países): gasto social do governo central, 2000-2021<sup>a</sup>  
(Em porcentagens do PIB e do gasto público total)



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

<sup>a</sup> Para a América Latina, as médias correspondem à média aritmética dos valores de 17 países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. A cobertura da Bolívia (Estado Plurinacional da) corresponde à administração central e a do Peru ao governo geral. Os dados da Bolívia (Estado Plurinacional da), Colômbia e Panamá correspondem a 2020. Para o Caribe, as médias correspondem à média aritmética dos valores de cinco países: Bahamas, Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago.

De maneira similar, a tendência da participação do gasto social no gasto público total do governo central na América Latina mostrou uma diminuição de 1,2 ponto percentual, em média, em relação a 2020, e se situou em 54,5% em 2021. Assim, manteve sua posição como principal componente do gasto público total.

Nos cinco países do Caribe de língua inglesa para os quais se dispõe de dados comparáveis do gasto social do governo central entre 2008 e 2021, a tendência histórica na média tem sido relativamente similar à dos latino-americanos. Em 2020, primeiro ano da pandemia de COVID-19, o nível de gasto social do governo central registrou um aumento também significativo, com uma alta de 2,4 pontos percentuais do PIB em relação a 2019. Em 2021, diferentemente da média latino-americana, o gasto público social continuou crescendo e alcançou um novo recorde de 14,1% do PIB (veja o capítulo IV).

A participação do gasto social no total do gasto do governo central também teve um aumento acentuado entre 2020 e 2021 nesses países do Caribe: cresceu 2 pontos percentuais, ao contrário da situação dos países latino-americanos, embora num nível inferior ao destes na proporção média<sup>6</sup>. De maneira inversa, a diferença na média do gasto público total como porcentagem do PIB cresceu a favor dos países caribenhos, em cujo caso foi 1,1 ponto percentual mais elevada que na média dos países latino-americanos em 2021<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Em alguns países, esta situação é explicada pelo grande peso dos pagamentos de juros e não por iniciativas relacionadas com a política fiscal. Esta situação é particularmente evidente no caso da Jamaica.

<sup>7</sup> Deve-se ter presente que no gasto total do governo central publicado no *Panorama Fiscal da América Latina e do Caribe 2022* (CEPAL, 2022i) consideram-se 12 países caribenhos.

Em termos de crescimento real do gasto social do governo central (em dólares constantes de 2018), os países mantiveram um crescimento positivo em 2021, mas a taxas significativamente menores do que em 2020. Em 2021, o crescimento médio entre os países latino-americanos foi de 1,3% (1,4% na América do Sul e 1,3% na América Central). Esta é uma das taxas mais baixas da série analisada e, ao combinar-se com um ano de maior crescimento econômico que o anterior (6,5%, em média, em 2021), se traduziu numa queda do gasto público social em relação ao PIB. No caso dos cinco países do Caribe, a taxa de crescimento do gasto público social manteve-se acima do nível médio entre 2010 e 2019 (2%) e em 2021 foi de 10,3%.

A distribuição dos recursos entre as funções governamentais manteve o perfil observado nas últimas duas décadas. Destaca-se o gasto em saúde que, em média, manteve o nível de crescimento dos últimos dois anos marcados pela pandemia. Por sua vez, a heterogeneidade do gasto social do governo central manteve-se como uma característica em toda a região: três países superaram 17% do PIB (Barbados, Brasil e Chile), enquanto cinco países ficaram abaixo de 10,5% do PIB (Guatemala, Honduras, México, Paraguai e República Dominicana). Além disso, em 2021 enquanto quatro países (Bahamas, Barbados, Chile e Uruguai) gastaram entre 2.730 e 4.045 dólares *per capita* ao ano, outros seis países (Estado Plurinacional da Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai) dispuseram de menos de 600 dólares anuais por pessoa. Aumentar a suficiência e sustentabilidade do gasto social, de maneira a fechar as lacunas existentes em relação aos países desenvolvidos, e avançar na consolidação de informações sobre o investimento social e seus resultados continuam sendo desafios cruciais para melhorar a efetividade e eficiência do gasto público social na região.

## J. Investir em educação é investir nas pessoas, no desenvolvimento inclusivo e na capacidade de adaptação à mudança

O gasto social em educação do governo central tem sido historicamente prioritário na região, com valores médios próximos de 4% ou 4,5% do PIB na última década. Estes níveis aumentaram muito em alguns dos países que publicam dados sobre coberturas institucionais mais amplas. Em sua maioria os recursos são investidos na educação primária e secundária, mas o nível terciário é o que recebe mais recursos por estudante. A heterogeneidade do gasto também é uma característica no caso da educação, particularmente na distribuição entre os níveis pré-primário e terciário. Destaca-se, por sua vez, a significativa lacuna que existe em relação às economias desenvolvidas: os países com maiores níveis de gasto na região se situam na parte mais baixa da distribuição em relação aos membros da OCDE.

De maneira complementar, é importante considerar o papel do gasto dos domicílios no financiamento da educação na região. Este gasto mostra uma alta heterogeneidade nos países e entre eles, particularmente com relação aos níveis educacionais aos quais se destinam os recursos e os montantes que os estratos socioeconômicos destinam à educação, uma associação que diminui ao analisarmos o peso destas despesas no total do gasto dos domicílios.

Embora os países da região tenham priorizado o gasto em educação durante as últimas décadas, antes da pandemia já enfrentavam dificuldades para alcançar as metas do Objetivo 4 até 2030 (Gajardo, 2020; UNESCO, 2017; UNESCO/UNICEF/ECLAC, 2022), que nos dois últimos anos se aprofundaram. A esse respeito, destacam-se três elementos importantes. Em primeiro lugar, ante os impactos da pandemia de COVID-19 é preciso

investir mais em educação para financiar medidas de recuperação de aprendizagens, estratégias para mitigar o aumento do abandono escolar e novos recursos para o melhoramento da infraestrutura e do equipamento de escolas a fim de cumprir os protocolos sanitários (UNESCO, 2020). Em segundo lugar, ao somar-se a desaceleração econômica atual e a conseqüente diminuição de renda dos domicílios, é provável que se registre um aumento da demanda no setor público pela migração de estudantes do setor privado. Por último, o impacto da revolução tecnológica torna necessário investir recursos na adaptação do sistema de maneira a fim de melhorar a eficácia e a inclusão e diminuir as lacunas. Este esforço vai além do setor educacional e exige uma política intersectorial que envolva diversos atores, tanto do governo como do setor privado, e que esteja orientada a garantir a conectividade efetiva de toda a população.

## K. Avançar em direção a sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes

Os diversos desafios indicados nesta edição do *Panorama Social* mostram que é imprescindível atuar frente às necessidades de curto e médio prazo a fim de gerar as condições de avanço para o desenvolvimento sustentável com igualdade. Por um lado, a região deve apostar em estratégias para expandir e fortalecer as capacidades humanas no curto e médio prazo, objetivo central para a inclusão social e laboral, fortalecendo e apoiando transformações nas políticas educacionais e nos sistemas de saúde. Por outro lado, para avançar nessa direção é necessário articular esforços multissetoriais, como ficou comprovado com a pandemia, que, por exemplo, revelou a necessidade de articular cada vez mais políticas de saúde e de proteção social sob o enfoque dos determinantes sociais da saúde (Cid e Marinho, 2022). Ante os graves efeitos da pandemia, no caso da educação deve-se ter uma articulação cada vez maior entre a política educacional e outros setores. Em particular, é preciso coordenar as políticas educacionais, de proteção social e de saúde. O acesso à proteção social e a sistemas de saúde desempenha um papel fundamental na continuidade dos processos educacionais, proporcionando condições básicas para que os estudantes possam continuar e finalizar suas trajetórias educacionais.

O agravamento das condições de vida da população evidencia os graves déficits dos sistemas de proteção social para assegurar níveis de bem-estar adequados e garantir o pleno exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais. A proteção da renda é uma dimensão fundamental desses sistemas, sendo especialmente relevante num momento em que os níveis de consumo dos domicílios são afetados pela da inflação e pelo aumento dos preços dos alimentos e que as medidas de proteção social de emergência implementadas nos primeiros dois anos da pandemia se reduzem drasticamente. A informação disponível mostra uma acentuada redução dos níveis de gasto e cobertura destas medidas em 2022. Enquanto em 2020 cobriam 50,2% da população da América Latina e do Caribe e em 2021 chegaram a 47,2%, até agosto de 2022 cobriam somente 15,6%. Além disso, enquanto em 2020 estimou-se um gasto de cerca de 90 bilhões de dólares e em 2021 estimaram-se compromissos de gasto anunciados de 45,271 bilhões de dólares, entre janeiro e agosto de 2022 esta estimativa caiu para 6,2 bilhões de dólares (Atuesta e Van Hemelryck, 2022).

Num contexto em que a crise social continua e se torna mais complexa ante o novo cenário econômico, é fundamental assentar mecanismos para garantir um nível de bem-estar e renda. Para isso, é possível consolidar aprendizagens a partir da experiência de expansão das medidas de proteção social de emergência e políticas de proteção

do emprego durante a pandemia (Salazar-Xirinachs, 2022)<sup>8</sup>. Uma revisão inicial das medidas implementadas para conter a deterioração do bem-estar dos domicílios mais vulneráveis ante a alta dos preços mostra que, junto com a expansão da cobertura de programas preexistentes ou o aumento do montante destinado a esses programas, inclusive dos implementados durante a pandemia, alguns países optaram por realizar novas transferências monetárias de emergência. Portanto, existe o risco de que o déficit institucional dos sistemas de proteção social e suas políticas acabem fragmentando, em vez de somar, esforços tendentes a garantir a proteção permanente da renda diante de crises sucessivas. Para consolidar mecanismos que permitam garantir os níveis de renda ante qualquer acontecimento, na conjuntura atual é necessário avançar na institucionalização de prestações de emergência, bem como articular prestações existentes (Holz e Robles, 2022; Robles e Rossel, 2022). Outra possibilidade é examinar opções tendentes a aprofundar os vínculos entre programas de transferências e medidas orientadas à inclusão no mercado de trabalho (Salazar-Xirinachs, 2022). A proteção da segurança alimentar e nutricional, bem como dos níveis de renda, é essencial, especialmente para crianças e adolescentes e suas famílias. Diante disso, é fundamental reforçar as políticas multissetoriais relativas à disponibilidade e acesso a alimentos de qualidade, em conjunto com as políticas educacionais, os programas de alimentação escolar (CEPAL, 2021a), as prestações familiares e outras políticas orientadas à proteção da renda desses domicílios (CEPAL, 2021d).

Para avançar tanto no desenvolvimento sustentável com igualdade como na consecução da Agenda 2030, é imperativo fortalecer os sistemas de proteção social com: i) universalidade, de modo que sejam sensíveis às diferenças, sem deixar ninguém para trás; ii) integralidade, de modo que possam enfrentar os numerosos e renovados riscos; iii) sustentabilidade, cumprindo os compromissos com esta geração e as gerações futuras; e iv) resiliência, enfrentando as consecutivas crises com capacidade e flexibilidade. Para isso, é preciso avançar na construção de Estados de bem-estar baseados em direitos sociais que assegurem serviços públicos de qualidade, reduzam a vulnerabilidade a riscos sociais e possam garantir níveis de renda de maneira sustentável (Briggs, 1961; CEPAL, 2021d). A construção de um Estado de bem-estar exige uma institucionalidade social sólida baseada em pactos sociais e fiscais, assentados em um amplo consenso social para avançar neste caminho, com solidariedade e progressividade, visando o fortalecimento da democracia, a estabilidade política, a coesão social e o desenvolvimento sustentável com igualdade.

## L. Apresentação e resumo das principais mensagens dos capítulos

Após esta introdução, o *Panorama Social da América Latina e do Caribe 2022* está organizado em quatro capítulos. O capítulo I, além de apresentar antecedentes macroeconômicos relevantes em matéria de evolução do PIB *per capita*, emprego, distribuição da renda dos domicílios e evolução do índice de preços ao consumidor, aborda a evolução de duas décadas de desigualdade de renda e pobreza (2002-2021). Por um lado, os dados não indicam que tenha ocorrido uma melhoria em relação à situação antes da pandemia, e, por outro, alerta-se sobre o maior impacto do aumento da taxa de inflação nos domicílios de menores recursos devido, entre outros fatores, à maior participação dos alimentos em sua cesta de consumo. Além disso, o capítulo aborda as

<sup>8</sup> Veja informação sobre as medidas de proteção social de emergência e as medidas vinculadas ao emprego em Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Observatório COVID-19 na América Latina e no Caribe [on-line] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> e “Medidas de proteção social para enfrentar a COVID-19”, Desenvolvimento Social e COVID-19 na América Latina e no Caribe [base de dados on-line] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php>.

mudanças na evolução da estratificação social que ocorreram durante a pandemia. Dado o foco desta edição nos impactos da pandemia sobre o panorama educacional da região, também se analisam fatores que influem direta ou indiretamente nas oportunidades e nos resultados educacionais de crianças e adolescentes de diversos estratos de renda. Para isso, compara-se a incidência de algumas privações críticas no acesso a bens e serviços que impactam as oportunidades de aprendizagem segundo os estratos de renda.

O capítulo II refere-se à preocupante crise silenciosa da educação como outra das grandes consequências da pandemia, bem como às sucessivas crises que a acompanham. Apesar dos avanços registrados anteriormente no acesso à educação, a prolongada interrupção dos serviços educacionais presenciais durante a pandemia provocou o aprofundamento de desigualdades educacionais de longa data, que se refletiram em lacunas de acesso a alternativas de qualidade para a continuação dos estudos e na disponibilidade de recursos para a aprendizagem não presencial. Apesar das medidas que os governos adotaram para mitigar estas desigualdades (como a entrega de dispositivos digitais ou subvenções para sua aquisição e a provisão de apoio econômico direto aos domicílios de mais baixos recursos), estima-se que o fechamento prolongado das escolas e os efeitos econômicos da pandemia terão grandes custos na educação que incidirão de maneira indelével nas trajetórias educacionais e profissionais das gerações afetadas (efeito cicatriz), prejudicando sua renda e suas condições gerais de bem-estar no curto e médio prazo. As lacunas são maiores no caso dos grupos de população que já encontravam mais barreiras para acessar serviços educacionais de qualidade, como as pessoas com deficiência e os migrantes, e, no caso dos desafios vinculados com a educação intercultural e a promoção das línguas indígenas, os indígenas e os afrodescendentes. Não obstante, esta crise silenciosa na educação também constitui uma oportunidade de transformação. O capítulo aborda diversas prioridades, inclusive a manutenção de condições seguras para a reabertura das escolas, o investimento em estratégias para identificar os custos da interrupção da educação presencial, tanto em aprendizagens como em bem-estar socioemocional, e a formulação e implementação de estratégias de recuperação que tenham como objetivo não deixar ninguém para trás. Neste contexto, a educação digital surge como uma oportunidade para acelerar a recuperação de aprendizagens, incluir estudantes em situações mais vulneráveis e prevenir aumentos nas taxas de abandono escolar.

O capítulo III aborda o acesso à educação e os impactos desiguais da pandemia sobre a situação laboral de homens e mulheres. Os graves retrocessos experimentados pelas mulheres no mercado de trabalho contrastam com seus notáveis avanços no acesso à educação, que, paradoxalmente, não se traduziram em maior igualdade no mercado de trabalho. Em particular, destaca-se o papel do desenvolvimento de setores mais intensivos em conhecimentos, sobretudo os vinculados a ciência, tecnologia, engenharia e matemática (CTEM), para avançar em direção a uma mudança estrutural progressiva. Estes setores oferecem empregos de maior produtividade, melhor remuneração e aumento de cadeias produtivas de alto valor. Não obstante, trata-se de um dos âmbitos educacionais com lacunas mais significativas para as mulheres, o que repercute, entre outros fatores, em sua baixa participação no mercado de trabalho. Além disso, analisam-se as segregações por gênero no acesso à educação técnica profissional na região, que costumam estar invisibilizadas na formação em campos e habilidades CTEM. Por último, destaca-se um conjunto de políticas com perspectiva de gênero que podem contribuir para a consecução dos Objetivos 4 e 5, bem como para a plena igualdade de gênero e autonomia das mulheres na região.

O capítulo IV analisa a institucionalidade social e a evolução do gasto social na América Latina e no Caribe. A institucionalidade social é fundamental para consolidar sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes. Depois de níveis historicamente altos de gasto público social em 2020 ante uma contração sem

precedentes da atividade econômica, 2021 se caracterizou, entre outros aspectos, pela redução do déficit fiscal e por menores taxas de crescimento real tanto do gasto público como do gasto público social. A CEPAL propõe uma visão focada não só na evolução, volume, destino e sustentabilidade financeira dos recursos públicos que compõem o gasto social, mas também em outras dimensões institucionais. Desse modo, esses recursos cumprirão seus objetivos com eficácia, eficiência, transparência e prestação de contas mediante a implementação de políticas sociais de qualidade, conforme estabelecido na Agenda Regional para o Desenvolvimento Social Inclusivo.

## Bibliografia

- Atuesta, B. e T. Van Hemelryck (2022), “Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada”, *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, R. Holz y C. Robles. (coords.), Documentos de Proyectos, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no prelo.
- Briggs, A. (1961), “The welfare state in historical perspective”, *European Journal of Sociology*, vol. 2.
- CDC (Centros para o Controle e a Prevenção de Doenças) (2012), “Introduction to Epidemiology: Section 11: Epidemic Disease Occurrence” [on-line] <https://www.cdc.gov/csels/dsepd/ss1978/lesson1/section11.html>.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2022a), *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2022b), *Panorama Social da América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2022c), *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, 6 de junho.
- \_\_\_\_ (2022d), CEPALSTAT [base de dados on-line] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/> <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>.
- \_\_\_\_ (2022e), *Balanço Preliminar das Economias da América Latina e do Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2022f), “América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población” [base de dados on-line] <https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion>.
- \_\_\_\_ (2022g), *Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: produção, inclusão e sustentabilidade* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2022h), “CEPAL espera una desaceleración del crecimiento de América Latina y el Caribe en 2023, con una expansión proyectada de 1,4%”, Comunicado de imprensa [on-line] <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-espera-desaceleracion-crecimiento-america-latina-caribe-2023-expansion-proyectada>.
- \_\_\_\_ (2022i), *Panorama Fiscal da América Latina e do Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2022j), “Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2022” [on-line] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220823\\_final\\_esp\\_ppt\\_ee\\_2022\\_050922.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220823_final_esp_ppt_ee_2022_050922.pdf).
- \_\_\_\_ (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2021b), “La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad”, *Informe Especial COVID-19*, Nº 11, Santiago, julho.
- \_\_\_\_ (2021c), *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_ (2021d), *Panorama Social da América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_ (2021e), *Tecnologías digitales para un nuevo futuro* (LC/TS.2021/43), Santiago.
- \_\_\_\_ (2020a), *Agenda Regional de Desenvolvimento Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- \_\_\_\_ (2020b), *Construir um novo futuro: uma recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade. Síntese* (LC/SES.38/4), Santiago.

- \_\_\_\_ (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- \_\_\_\_ (2018), *A ineficiência da desigualdade* (LC/SES.37/3-P), Santiago, maio.
- \_\_\_\_ (2016), *A matriz da desigualdade social na América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago.
- CEPAL/UNESCO (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe /Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNESCO*, Santiago, agosto.
- CEPAL/UNICEF/ORESG-VCN (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Fundo das Nações Unidas para a Infância/Escritório da Representante Especial do Secretário-Geral sobre a Violência contra as Crianças) (2020), “Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF-Oficina de la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños*, Santiago, novembro.
- Cid, C. e M. L. Marinho (2022), “Dos años de Pandemia COVID-19 en América Latina y el Caribe. Reflexiones para avanzar hacia sistemas de salud y de protección social universales, integrales, sostenibles y resiliente”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/63), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Cunningham, M. e G. MacDonald (2012), “Housing as a Platform for Improving Education Outcomes among Low-Income Children”, Urban Institute [on-line] <https://center4affordablehousing.org/wpcontent/uploads/2019/03/412554-Housing-as-a-PlatformforImproving-Education-Outcomes-among-Low-Income-Children.pdf>.
- FAO e outros (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura e outros) (2022), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021: transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*, Roma.
- Gajardo, M. (2020), “Desarrollo educativo en América Latina. Tendencias globales. Desafíos regionales”, *Documento de Trabajo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago.
- Holz, R. e C. Robles (2022) “Sistemas de protección social ante crisis recurrentes: evidencia, aprendizajes y desafíos institucionales”, *El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles*, R. Holz e C. Robles (coords.), *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no prelo.
- Huepe, M, A. Palma e D. Trucco (2022), “Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe”, *série de Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- IEU (Instituto de Estatística da UNESCO) (2022) [on-line] <http://data.uis.unesco.org>.
- Maurizio, R. (2022), “Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe”, *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022. Nota Técnica*, Lima.
- Nações Unidas (2022), “Transforming Education: an urgent political imperative for our collective future. Vision Statement of the Secretary-General on Transforming Education” [on-line] <https://www.un.org/en/transforming-education-summit/sg-vision-statement>.
- \_\_\_\_ (2019), *World Population Prospects 2019: Online Edition*, Nova York [on-line] <https://population.un.org/wpp/>.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2021), *Panorama Laboral 2021: América Latina y el Caribe*, Lima.
- OMS (Organização Mundial da Saúde) (2022a), “Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 – 14 de septiembre de 2022” [on-line] <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-14-september-2022>.
- \_\_\_\_ (2022b), “WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard” [on-line] <https://covid19.who.int/>.
- \_\_\_\_ (2021), “Global excess deaths associated with COVID-19 (modelled estimates)” [on-line] <https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates>.
- OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde) (2018), *Sociedades justas: equidad en la salud y vida digna. Resumen Ejecutivo del Informe de la Comisión de la Organización Panamericana de la Salud sobre Equidad y Desigualdades en Salud en las Américas*, Washington, D.C.
- Ritchie, H. e outros (2022), “Coronavirus Pandemic (COVID-19)”, Our World in Data [on-line] <https://ourworldindata.org/coronavirus>.



- Robles, C. e C. Rossel (2022), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/135), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2022), "Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe"; *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/22), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Sevilla, M. P. (2021) "La educación técnico-profesional y su potencial para mejorar la trayectoria educativa y laboral de las mujeres en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas: una revisión regional"; *série Assuntos de Género*, N° 160 (LC/TS.2021/155), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) (2020), *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020. América Latina y el Caribe. Inclusión y educación: todos y todas sin excepción*, Paris.
- \_\_\_\_ (2017), "Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos"; *Informe de seguimiento de la educación en el mundo*, Paris.



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



Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)



LC/PUB.2022/16/-\*