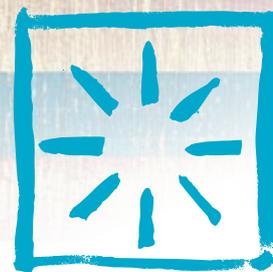


Documento informativo



2016

**Panorama Social**  
da América Latina



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Documento informativo



2016

# Panorama Social da América Latina



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretária Executiva

**Antonio Prado**  
Secretário Executivo Adjunto

**Laís Abramo**  
Diretora da Divisão de Desenvolvimento Social

**Pascual Gerstenfeld**  
Diretor da Divisão de Estatística

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

**María Nieves Rico**  
Diretora da Divisão de Assuntos de Gênero

**Ricardo Pérez**  
Diretor da Divisão de Publicações e Serviços Web

O presente documento contém uma síntese da edição 2016 do *Panorama Social da América Latina*, que é preparado anualmente pela Divisão de Desenvolvimento Social e pela Divisão de Estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dirigidas por Laís Abramo e Pascual Gerstenfeld, respectivamente, com a participação do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE)-Divisão de População da CEPAL, dirigido por Paulo Saad, e da Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, dirigida por María Nieves Rico.

A edição 2016 foi coordenada por Laís Abramo, que foi responsável pela sua redação junto com Verónica Amarante, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez, Vivian Milosavljevic, Fabiana del Popolo, Marta Rangel, Lucía Scuro, Varinia Tromben, Heidi Ullmann, Iliana Vaca Trigo, Alejandra Valdés e Pablo Yanes. Na elaboração de insumos substantivos colaboraram Martín Abeles, Jhon Antón, Agustín Arakaki, Miguel del Castillo Negrete, Andrés Espejo, Gabriel Kattan, Soledad Villafañe e Martina Yopo. Do processamento estatístico participaram Martín Brum, Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández, Marco Galván, Laura García, Carlos Howes, Carlos Kroll, Vivian Milosavljevic, Rocío Miranda, Claudio Moris, Alynn Sánchez e Iliana Vaca Trigo. Simone Cecchini, Antonio Prado, Guillermo Sunkel e Daniela Trucco fizeram valiosas contribuições e comentários referentes a diferentes seções do documento.

Na preparação do capítulo II contou-se com o apoio do programa de cooperação da CEPAL, Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha e Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) para o período 2016-2018, Apoio à Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável na América Latina e no Caribe, no âmbito do componente “Fortalecimento das instituições para uma proteção social universal e sustentável”. O capítulo V foi elaborado no âmbito do Programa Regional da CEPAL e do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) 2015-2017 e do projeto da CEPAL e da Fundação Ford “Povos indígenas e afrodescendentes na América Latina: fortalecimento do conhecimento e informação para a incidência em políticas”, com o apoio do projeto “Promoção da igualdade: fortalecimento da capacidade de países em desenvolvimento selecionados para formular e implementar políticas públicas e programas orientados à igualdade”, financiado pela Conta das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

#### 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 (/) colocada 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.
- Já que às vezes as cifras são arredondadas, os dados parciais e as percentagens apresentadas nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

# Índice

Introdução.....	5
<b>Capítulo I</b>	
<b>A desigualdade na América Latina: um desafio crucial para o desenvolvimento sustentável.....</b>	<b>7</b>
A. A desigualdade na distribuição da renda .....	7
B. A distribuição funcional da renda.....	10
C. Desigualdade na propriedade de ativos físicos e financeiros .....	11
D. Desafios para a compreensão da desigualdade.....	12
<b>Capítulo II</b>	
<b>O gasto social: evolução e desafios para o financiamento das políticas.....</b>	<b>15</b>
A. Evolução do gasto público e social no período 2000-2015 .....	15
B. Presente e futuro do gasto social: uma visão a partir dos orçamentos no período 2015-2017 .....	17
C. Conclusões .....	18
<b>Capítulo III</b>	
<b>A matriz da desigualdade social: a idade como um eixo das desigualdades sociais .....</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo IV</b>	
<b>A distribuição do tempo: dimensão essencial na análise da desigualdade.....</b>	<b>25</b>
A. Distribuição do tempo e desigualdade .....	25
B. A valorização do trabalho não remunerado e o Sistema de Contas Nacionais .....	28
C. A contribuição da informação sobre o uso do tempo às políticas de igualdade .....	28
D. Reflexões finais.....	31
<b>Capítulo V</b>	
<b>Populações afrodescendentes: ampliar o olhar sobre a desigualdade para avançar na garantia de seus direitos.....</b>	<b>33</b>
A. As populações afrodescendentes na América Latina e o marco de ação .....	33
B. Quem são, quantas são e onde estão as pessoas afrodescendentes?.....	34
C. Desigualdades entrecruzadas no exercício de direitos econômicos e sociais .....	35
D. Instituições e políticas para a população afrodescendente.....	37
E. Conclusões .....	39
<b>Bibliografia.....</b>	<b>40</b>



## Introdução

A preocupação com a igualdade esteve sempre presente no pensamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Ganhou centralidade a partir de 2010, como se expressa e fundamenta no conjunto de documentos conhecidos como a trilogia da igualdade (CEPAL, 2010, 2012 e 2014a), que em 2016 foi complementada com a análise dos principais desafios que a região enfrenta para atingir os Objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (CEPAL, 2016d). Avançar na redução significativa da desigualdade é um compromisso assumido por todos os países da região (plasmado no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 da Agenda 2030, de “reduzir a desigualdade nos países e entre eles”) e claramente expressado no lema “que ninguém seja deixado para trás”.

As análises da CEPAL sobre o desenvolvimento econômico e social assinalam que as economias latino-americanas e caribenhas historicamente têm se caracterizado pela presença de uma acentuada heterogeneidade estrutural que, em grande medida, está na base dos altos níveis de desigualdade social típicos da região. A estrutura produtiva pouco diversificada e altamente heterogênea, em que os setores de baixa produtividade geram aproximadamente 50% do emprego, constitui um determinante fundamental da desigualdade. O mercado de trabalho é o elo que vincula essa estrutura produtiva com uma alta desigualdade de renda das famílias, relacionada com uma distribuição muito diferenciada dos ganhos de produtividade e com um acesso fortemente estratificado ao emprego de qualidade e à proteção social (CEPAL, 2010, 2012, 2014a e 2016a).

Além disso, reconhece-se cada vez mais que a desigualdade é um fenômeno que se expressa em múltiplas dimensões e é causado por múltiplos fatores. Portanto, a noção de igualdade da CEPAL não se refere somente a uma igualdade econômica ou de meios. Sem dúvida, essa é uma dimensão central da igualdade, que alude tanto à distribuição da renda monetária de que dispõem as pessoas e as famílias para buscar seu bem-estar e desenvolver suas capacidades, como à distribuição funcional da renda entre capital e trabalho, e à distribuição da propriedade de ativos financeiros e não financeiros.

A noção de igualdade da CEPAL refere-se também à igualdade no exercício de direitos e no desenvolvimento de capacidades (entendidas como o conjunto de habilidades e conhecimentos que os indivíduos adquirem e que lhes permitem empreender projetos de vida que considerem valiosos), ao reconhecimento recíproco dos atores e à igualdade de gênero, étnica e racial, entre outros aspectos fundamentais (Bárcena e Prado, 2016).

Para a CEPAL, a igualdade de direitos é o eixo primordial da igualdade e se refere à plena titularidade dos direitos econômicos, sociais e culturais como horizonte normativo e prático para todas as pessoas, sem distinção de sexo, raça, etnia, idade, religião, origem, situação socioeconômica ou outra condição, e à inclusão de todos os cidadãos e cidadãs na dinâmica do desenvolvimento, o que implica um efetivo pertencimento à sociedade e um exercício pleno da cidadania. Em sentido contrário, a desigualdade manifesta-se em que nem todos os indivíduos podem exercer plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e ambientais e que, portanto, o princípio de universalidade foi violado.

A análise das desigualdades sociais requer que se dê atenção à distribuição de ativos, de meios e oportunidades, de renda e outros resultados, de poder e influência. Neste sentido, a desigualdade faz referência às assimetrias na capacidade de apropriação dos recursos e ativos produtivos (renda, bens e serviços, entre outros) que constituem ou geram bem-estar, entre diversos grupos sociais. Ao mesmo tempo, faz referência à exclusão e à distribuição desigual do poder político e econômico, que reservam para

poucos o espaço das decisões que afetam a maioria, impossibilitando ou limitando o exercício de direitos e o desenvolvimento das capacidades de todos. A desigualdade tem um caráter fundamentalmente relacional e é um fenômeno indissociável das relações de poder no âmbito individual e coletivo. Portanto, um enfoque multidimensional da igualdade implica analisar seus aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais, bem como levar em consideração seus diferentes eixos estruturantes que definem as relações sociais, políticas e econômicas das sociedades latino-americanas.

O tema central desta edição do *Panorama Social da América Latina* é a desigualdade social, considerada como um desafio fundamental e um obstáculo para o desenvolvimento sustentável. São abordados alguns dos eixos e dimensões da desigualdade social, chamando a atenção sobre a forma em que estes se entrecruzam e se potencializam mutuamente. Nos diversos capítulos examinam-se as desigualdades na distribuição da renda (pessoal e funcional) e da propriedade, as desigualdades ao longo do ciclo de vida, as desigualdades no uso do tempo entre homens e mulheres e a situação das populações afrodescendentes como uma das manifestações das desigualdades étnico-raciais. Além disso, analisam-se as tendências recentes quanto aos recursos públicos disponíveis para financiar políticas sociais capazes de fazer frente à pobreza e à desigualdade e promover um desenvolvimento social inclusivo.

## Capítulo I

# A desigualdade na América Latina: um desafio crucial para o desenvolvimento sustentável

---

Este capítulo analisa a evolução de alguns aspectos relacionados com a desigualdade de meios e o estrato socioeconômico como eixo central da desigualdade social na América Latina. Amplia-se a análise da distribuição da renda entre as pessoas e entre os domicílios realizada em edições anteriores do *Panorama Social da América Latina*, ao incluir também o exame da distribuição funcional da renda e sua evolução recente. Além disso, incorpora-se o tema da concentração da propriedade dos ativos financeiros e não financeiros, a partir do estudo do México, cujos resultados provavelmente podem ser estendidos a outros países da região.

## A. A desigualdade na distribuição da renda<sup>1</sup>

Em 2015 a desigualdade na distribuição da renda na América Latina manteve-se em níveis semelhantes aos observados em 2014. Contudo, se considerarmos o período posterior à crise financeira internacional, observa-se uma redução da desigualdade na distribuição da renda entre 2008 e 2015 na maioria dos países. Nesse período ocorreu um aumento relativo dos rendimentos do quintil inferior maior que o observado no quintil superior. Esta situação se estendeu de maneira generalizada às diversas fontes de renda dos domicílios, principalmente os rendimentos do trabalho (tanto dos assalariados como do trabalho independente), as aposentadorias e as transferências.

### 1. Nível e evolução da desigualdade na distribuição da renda pessoal e dos domicílios

O coeficiente de Gini —que assume valores entre 0 (para representar a ausência de desigualdade) e 1 (para representar a desigualdade máxima)— mostrou um valor médio de 0,469 na América Latina, de acordo com a informação disponível para 2015, e praticamente não variou em relação a 2014, ano em que apresentou uma média de 0,473<sup>2</sup>. Na maioria dos países a queda do coeficiente de Gini ocorreu principalmente no período 2008-2012, enquanto entre 2012 e 2015 se registraram variações de menor magnitude. Quanto à média regional, o ritmo de queda do coeficiente de Gini no período mais recente (2012-2015) diminuiu pela metade (-0,6% equivalente anual), em comparação com o registrado entre 2008 e 2012 (-1,2% equivalente anual) (veja o gráfico 1).

---

<sup>1</sup> Os valores dos indicadores de desigualdade apresentados nesta edição do *Panorama Social da América Latina* correspondem a uma série atualizada e diferem dos apresentados em edições anteriores desta publicação. A atualização da medição incluiu a revisão conceitual e operacional dos diversos itens de renda e do processo de imputação em casos de não resposta, e também significou deixar de lado o processo de ajuste dos rendimentos às pesquisas de contas nacionais.

<sup>2</sup> Média de 15 países, excluindo a Costa Rica, Guatemala e Nicarágua.

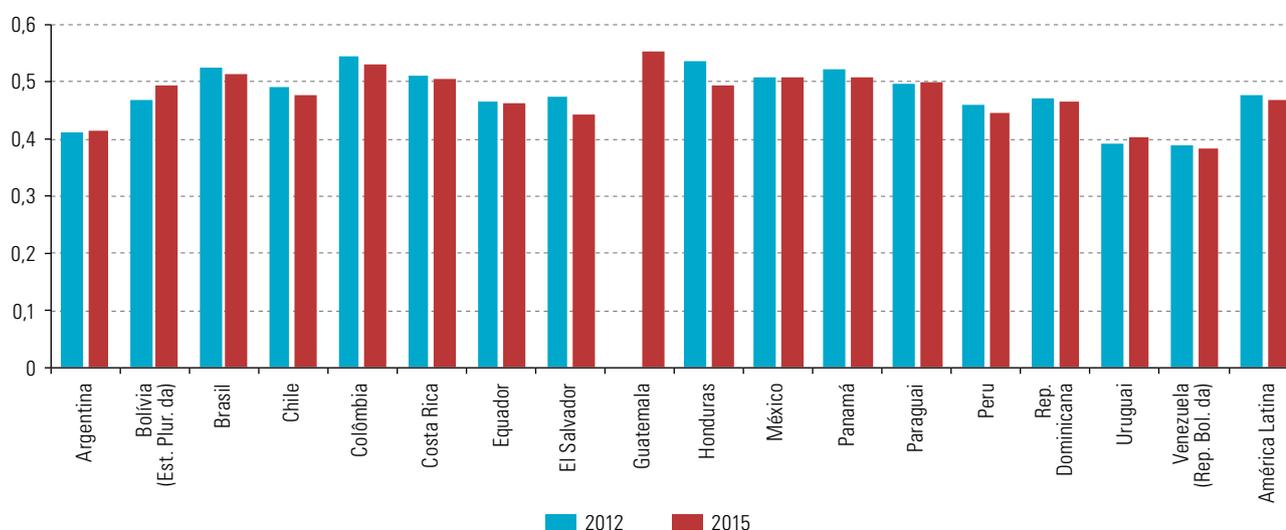
Gráfico 1

América Latina (17 países): coeficiente de Gini, em torno de 2008, 2012 e 2015<sup>a b</sup>

## A. Em torno de 2008 e de 2012



## B. Em torno de 2012 e de 2015



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Os dados correspondem a 2008, 2012 e 2015, exceto nos casos da Argentina (2009, 2012 e 2014), Estado Plurinacional da Bolívia (2008, 2011 e 2014), Chile (2009, 2011 e 2015), Colômbia (2009, 2012 e 2015), Costa Rica (somente 2012 e 2015), El Salvador (2009, 2013 e 2015), Guatemala (somente 2014), Honduras (2009, 2013 e 2015), México (2008, 2012 e 2014) e República Bolivariana da Venezuela (2008, 2012 e 2014).

<sup>b</sup> Na média da América Latina consideram-se os 15 países para os quais se conta com informação de ambos os subperíodos. Não se incluem no cálculo a Costa Rica, Nicarágua e Guatemala.

Complementarmente, a distribuição da renda pode ser caracterizada a partir da relação entre a renda média *per capita* dos domicílios do quintil de maior renda (quintil V) e do quintil de menor renda (quintil I). Entre 2008 e 2015, a relação média de 14 países da região caiu 16,8%, passando de 14,7 para 12,2. Apesar da queda, as diferenças continuam sendo muito grandes: em média, em 2015, por cada 100 unidades monetárias que cada integrante do quintil de menor renda da população recebeu, cada integrante do quintil de maior renda contou com 1.220 unidades monetárias. A queda desta relação nos 14 países analisados reflete a melhoria da distribuição da renda.

A queda da desigualdade entre 2008 e 2015 esteve associada, em geral, a um aumento relativo da renda do primeiro quintil maior que o do quinto quintil<sup>3</sup>. Isto se estendeu às principais fontes de renda dos domicílios, quer dizer, aos rendimentos provenientes do trabalho assalariado e independente. Com efeito, em termos da média de um conjunto de 14 países, a variação real da renda salarial *per capita* do primeiro quintil ocorreu a um ritmo de 3% ao ano, em comparação com 2,3% no caso do quinto quintil. Algo semelhante ocorreu com a renda do trabalho independente, que cresceu a uma taxa anual de 2,8% (em termos *per capita* reais) no caso do primeiro quintil, enquanto apresentou uma variação média de -0,3% no caso do quinto quintil. No que se refere às aposentadorias e outras transferências, observou-se o mesmo padrão de aumento diferenciado em favor do quintil de menor renda (no qual se registrou um aumento anual de 6,4%, em comparação com 0,1% no quintil de maior renda). Em vários países, as transferências alcançavam níveis muito baixos em 2008, motivo pelo qual, embora tenham registrado taxas anuais de crescimento muito altas no período, sua participação na renda *per capita* do quintil mais pobre não variou significativamente.

## 2. A desigualdade de renda sob a perspectiva de gênero

Um dos pilares fundamentais para reduzir a desigualdade é obter a autonomia das mulheres, em particular sua autonomia econômica. Há evidências empíricas suficientes de que o aumento da participação e da renda do trabalho das mulheres tem efeitos significativos na redução da pobreza e da desigualdade de renda. Em geral, as mulheres têm menor acesso aos recursos produtivos e financeiros, bem como aos recursos monetários, à capacitação e ao uso de tecnologias. Por outro lado, devido à grande carga de trabalho doméstico não remunerado, dispõem de menos tempo para uso pessoal, o que atenta contra suas possibilidades de capacitar-se e manter uma presença contínua no mercado de trabalho.

Os domicílios de menores recursos concentram uma proporção mais elevada de mulheres em idade de maior demanda produtiva e reprodutiva. Sem exceções entre os países considerados, as mulheres estão sobrerrepresentadas nos primeiros dois ou três quintis de renda. Em particular, as mulheres entre 25 e 59 anos de idade estão sobrerrepresentadas no quintil de menor renda até 40% em relação aos homens. Isso se deve a que elas costumam receber uma renda mais baixa, devido à dificuldade para conciliar o trabalho não remunerado nos domicílios com a participação no mercado de trabalho; além disso, em geral trabalham em ocupações associadas a remunerações inferiores e costumam estar sobrerrepresentadas na chefia dos domicílios monoparentais.

Por outro lado, a percentagem de mulheres que recebem rendimentos relacionados à sua participação no mercado de trabalho, ou na forma de aposentadoria ou outro tipo de transferências, é consideravelmente menor que a dos homens. Segundo uma média de 15 países, nos domicílios do primeiro quintil de renda a percentagem de pessoas que não contam com renda própria chega a 44% no caso das mulheres e somente a 23% no caso dos homens.

Quanto à composição da renda pessoal, para as mulheres as transferências constituem 16,8% do volume total de seus rendimentos e menos de 10% no caso dos homens, enquanto a renda proveniente do trabalho independente representa 23,3% do total de renda das mulheres, em comparação com 33,7% da renda dos homens. A principal fonte de renda tanto dos homens como das mulheres são os salários, que

<sup>3</sup> Não se pode fazer uma translação direta de uma melhoria distributiva a um maior bem-estar. No caso de Honduras, por exemplo, a melhoria distributiva observada entre 2008 e 2015 ocorreu no contexto de uma queda generalizada da renda dos domicílios, que afetou em maior medida os do quinto quintil.

alcançam 54% do volume total da renda pessoal. Contudo, na região somente uma de cada duas mulheres em idade de trabalhar tem ou busca um emprego, e as mulheres recebem em média somente 83,9% do salário dos homens.

Em suma, tanto a sobrerrepresentação das mulheres nos quintis de menor renda, como uma maior proporção de mulheres sem renda própria, principalmente nesses quintis, redundam em que um conjunto amplo enfrenta situações de privação e desigualdade. Embora tenham ocorrido melhorias nos últimos anos, as desigualdades de rendimentos que as mulheres enfrentam, junto com a composição diferenciada desses rendimentos, permanece como uma característica distintiva da desigualdade em todos os países da região.

## B. A distribuição funcional da renda

O enfoque prevalente para analisar a distribuição da renda na região tem sido o da desigualdade entre as pessoas ou entre os domicílios. O conceito original de desigualdade funcional da renda, que se reflete em indicadores agregados, como a participação da renda do trabalho no produto interno bruto (PIB), não desperta atualmente tanta atenção no âmbito mundial nem na região. Contudo, a análise da distribuição funcional da renda oferece informação muito valiosa para compreender a dinâmica da renda do trabalho e do capital, e pode ser considerada complementar à da desigualdade pessoal.

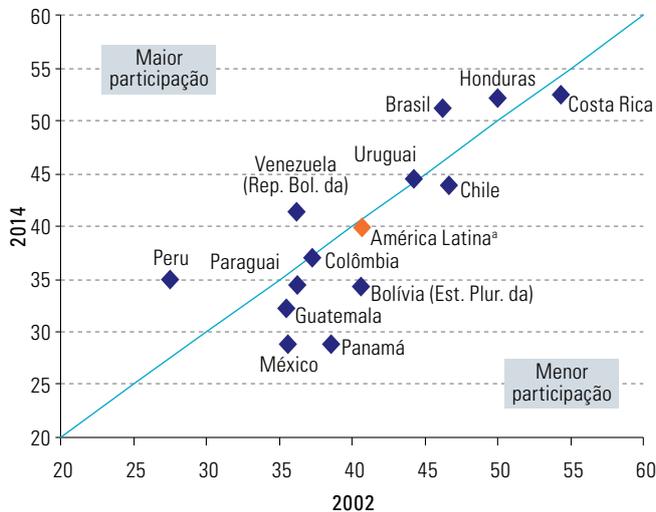
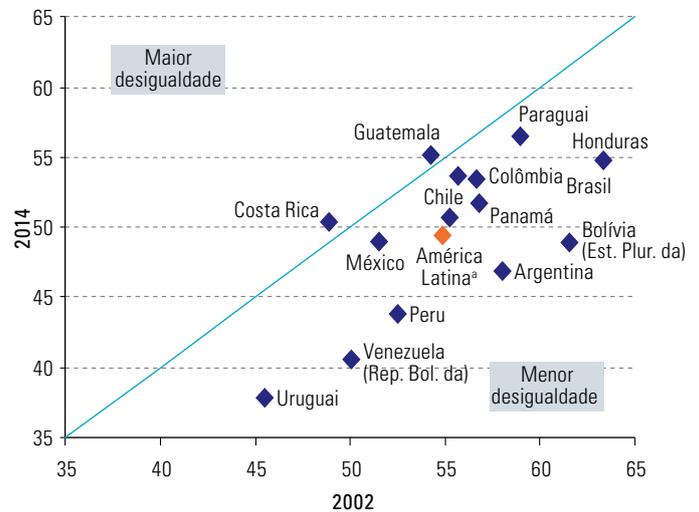
Uma série de longo prazo da relação entre massa salarial e PIB na América Latina no período compreendido entre 1950 e 2011, elaborada por Alarco Tosoni (2014), mostra que as maiores participações ocorreram no final dos anos 60 e início dos anos 70. Há outro momento de participações relativamente altas (embora menores que as mencionadas) nos anos 90. Durante os anos 80 e o primeiro quinquênio do século XXI registram-se os menores níveis de participação do salário no PIB. Nos últimos anos, a agregação da informação em âmbito regional mostra uma tendência crescente, devido a uma melhoria da distribuição funcional da renda principalmente na Argentina e no Brasil.

É interessante analisar a evolução da participação salarial no PIB juntamente com a da desigualdade pessoal, medida através do coeficiente de Gini. A grande maioria dos países latino-americanos mostra queda na desigualdade da distribuição da renda pessoal entre 2002 e 2014. De fato, em 12 de um total de 14 países ocorreram quedas do coeficiente de Gini, destacando-se diminuições superiores a 10 pontos percentuais na Argentina e Estado Plurinacional da Bolívia e entre 7 e 10 pontos percentuais no Brasil, Peru, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela. Não obstante, nesse mesmo período, de um total de 13 países para os quais existem dados atualizados, somente cinco (Brasil, Honduras, Peru, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela) mostraram aumento da participação dos salários no PIB (veja o gráfico 2). Isto indica que as melhorias distributivas obtidas nesse período não estiveram fundamentalmente associadas a uma divisão mais equitativa das remunerações entre o capital e o trabalho<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> As contas nacionais apresentam informação sobre a massa salarial (remuneração dos assalariados), mas em geral não contemplam a renda mista. Esta se refere à remuneração dos trabalhadores independentes e contém implicitamente um elemento de remuneração do trabalho e um elemento de remuneração do capital implicado na atividade produtiva.

**Gráfico 2**

América Latina (14 países): participação dos salários no PIB e coeficiente de Gini, 2002 e 2014

**A. Participação dos salários no PIB***(Em porcentagens)***B. Coeficiente de Gini**

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em informação de CEPALSTAT, Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) da Argentina, Banco Central da Costa Rica e Banco Central do Uruguai.

**Nota:** Os coeficientes de Gini correspondem à série anterior de estimativas de desigualdade da CEPAL, baseadas num agregado da renda que incluía o ajuste nas contas nacionais.

<sup>a</sup> Média simples dos países.

Para uma melhor compreensão da desigualdade funcional da renda, também é relevante a análise dos setores econômicos. As diferenças na participação salarial no PIB em termos agregados entre países ou as variações desta taxa através do tempo num mesmo país podem obedecer tanto a mudanças na forma em que se distribui o valor adicionado entre o trabalho e o capital nos diferentes setores econômicos como a variações na importância relativa do valor adicionado entre setores. Uma análise de oito economias selecionadas da América Latina mostra que a participação do salário no valor adicionado aumentou em quatro países (Argentina, Brasil, Costa Rica e Honduras), diminuiu em três (Chile, Guatemala e México) e se manteve praticamente constante em um (Colômbia). Além disso, permitiu constatar a preponderância das variações na remuneração do trabalho e do capital dentro dos setores sobre as variações no peso dos setores na economia: nos casos da Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica e Guatemala, mais de 70% da variação total da participação dos salários na renda é explicada pelas primeiras (variações na remuneração do trabalho e do capital), enquanto as últimas (variações no peso dos setores econômicos) foram mais importantes no Chile, Costa Rica e Honduras.

## C. Desigualdade na propriedade de ativos físicos e financeiros

Situar a desigualdade como eixo da reflexão pública implica realizar medições que incluam a estrutura da propriedade dos ativos físicos e financeiros. O documento *A matriz da desigualdade social na América Latina* (CEPAL, 2016a) enfatiza a relevância da classe social ou estrato socioeconômico como um dos eixos estruturantes da desigualdade, o que torna indispensável a medição da riqueza em geral.

A estrutura da propriedade é uma das variáveis fundamentais na manutenção, quando não no crescimento, da desigualdade social. Por isso, os estudos empíricos sobre a medição da riqueza ou da desigualdade de ativos tendem a coincidir em que esta é uma desigualdade maior, mais profunda e mais estável do que a evidenciada apenas pela medição da renda.

De acordo com o *Global Wealth Report 2016* de Credit Suisse, a riqueza no mundo está muito mal distribuída: 0,7% dos adultos (35 milhões de pessoas) concentram quase a metade (45%) dos ativos físicos e financeiros do mundo; 123.000 pessoas com um patrimônio muito elevado (que possuem mais de 30 milhões de dólares) detêm 9% da riqueza mundial e 1.722 pertencem ao seletivo grupo dos bilionários.

Esta análise baseia-se no estudo da realidade mexicana, mas apresenta resultados que possivelmente podem ser estendidos a outros países da região. Entre 2003 e 2014, a economia mexicana cresceu a uma média anual de 2,6%. Não obstante, a riqueza alcançou um crescimento real médio anual de 7,9% no mesmo período. Isto significa que a riqueza no México duplicou entre 2004 e 2014.

Além disso, há uma forte concentração na propriedade dos ativos físicos com que contam as unidades de produção registradas nos censos econômicos, o que evidencia o alto grau de heterogeneidade estrutural da economia mexicana: 10% das empresas concentram 93% dos ativos físicos, enquanto os 90% restantes dispõem de muito poucos bens de capital. Por isso, o coeficiente de Gini da concentração dos ativos físicos ascende à cifra recorde de 0,93.

Em 2015, o Governo mexicano administrava 23% dos ativos, as empresas privadas 19%, as empresas públicas autônomas 9% e as instituições financeiras 5%, enquanto 7% dos ativos financeiros estavam em posse de estrangeiros. Não obstante, as famílias concentravam a maior proporção (37%), equivalente a 28 trilhões de pesos mexicanos. Lamentavelmente, a repartição desses 28 trilhões de pesos é muito desigual.

Dois terços desses ativos físicos e financeiros estão nas mãos de 10% das famílias do país, enquanto 1% das famílias concentram mais de um terço. Por isso, o coeficiente de Gini da distribuição dos ativos totais (físicos e financeiros) das famílias é de 0,79. A repartição dos ativos financeiros é ainda mais desigual: 80% pertencem aos 10% mais ricos.

## D. Desafios para a compreensão da desigualdade

A CEPAL postula a necessidade de um novo estilo de desenvolvimento que ponha a igualdade e a sustentabilidade no centro, e tem chamado reiteradamente a atenção para a relevância de diminuir os altos níveis de desigualdade que afetam os países da América Latina e do Caribe. A experiência recente dos países da região em seus esforços de redução da pobreza indica que só é possível alcançar esse objetivo enfatizando o combate à desigualdade e avançando em direção à sua diminuição substantiva, em suas diversas dimensões e inter-relações.

Embora a partir do início do novo milênio a região tenha apresentado avanços importantes na redução da desigualdade na distribuição da renda pessoal, uma análise mais ampla sugere que esses avanços são relativos. O enfoque funcional da análise da distribuição da renda indica que na região o aumento da participação da massa salarial no PIB ocorreu somente em uma minoria de países, o que sugere que as melhorias distributivas da renda pessoal não estiveram fundamentalmente associadas a uma

divisão mais equitativa da remuneração entre os fatores capital e trabalho. Além disso, a análise parcial da desigualdade na distribuição da riqueza entre as famílias indica que esta é mais alta do que a desigualdade medida somente pelos rendimentos correntes e que a concentração da propriedade é ainda mais intensa no que se refere aos ativos financeiros e continua aumentando.

O estudo, análise e medição da riqueza e da estrutura da propriedade de ativos físicos e financeiros é uma promissora rota de pesquisa para entender a natureza multidimensional da desigualdade e contar com uma análise mais consistente dos desafios que a região enfrenta no esforço para chegar à sua redução substantiva. Entre os desafios dessa agenda de pesquisa está o de aperfeiçoar os instrumentos e metodologias de medição da desigualdade. As melhorias que podem ser introduzidas nas pesquisas domiciliares para uma captação mais precisa dos altos rendimentos devem ser acompanhadas da análise de outras fontes de informação, como as contas nacionais ou os registros do imposto sobre a renda das pessoas físicas, que permita complementar as reflexões que surgem a partir do exame das pesquisas domiciliares.



## Capítulo II

# O gasto social: evolução e desafios para o financiamento das políticas

---

Uma das inovações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é a atenção que se dá aos meios de implementação. Procura-se explicitamente garantir uma implementação baseada na mobilização nacional e internacional de recursos. Nesse contexto, um dos aspectos mais importantes para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) é o investimento social, já que este está intimamente ligado à obtenção de avanços substanciais no acesso a serviços básicos como saneamento, habitação, educação e saúde, bem como aos sistemas de proteção social, âmbitos em que a Agenda 2030 propõe avançar na direção de um acesso garantido e universal. Além disso, fazem parte do investimento social os gastos destinados à proteção do meio ambiente e à prevenção de desastres naturais, fundamentais para avançar na sustentabilidade ambiental, de acordo com a Agenda 2030.

O capítulo nutre-se da nova base de dados sobre gasto público social da CEPAL e se divide em duas seções. A primeira expõe a evolução recente do gasto público social a partir da informação oficial que os países fornecem à CEPAL, de acordo com a classificação funcional, que se refere ao volume de recursos públicos destinados a financiar políticas relacionadas com seis funções: i) proteção do meio ambiente, ii) habitação e serviços comunitários, iii) saúde, iv) atividades recreativas, cultura e religião, v) educação e vi) proteção social. A segunda seção apresenta informações sobre a alocação do gasto social contida nos orçamentos nacionais, descrevendo as decisões tomadas nesta matéria e como os países projetaram enfrentar o ano de 2017.

## A. Evolução do gasto público e social no período 2000-2015

Em 2015, o gasto público social do governo central e do setor público dos países da região alcançou como média simples 10,5% e 14,5% do PIB, respectivamente (veja o gráfico 3), chegando a seu nível mais alto desde o ano 2000. Pela primeira vez, os recursos destinados pelos governos centrais dos países da região superaram os níveis alcançados em 2009, que se registraram como reação à crise das hipotecas de alto risco de 2008. O nível de gasto social alcançado em 2015 representa pouco mais da metade do gasto público total desse ano.

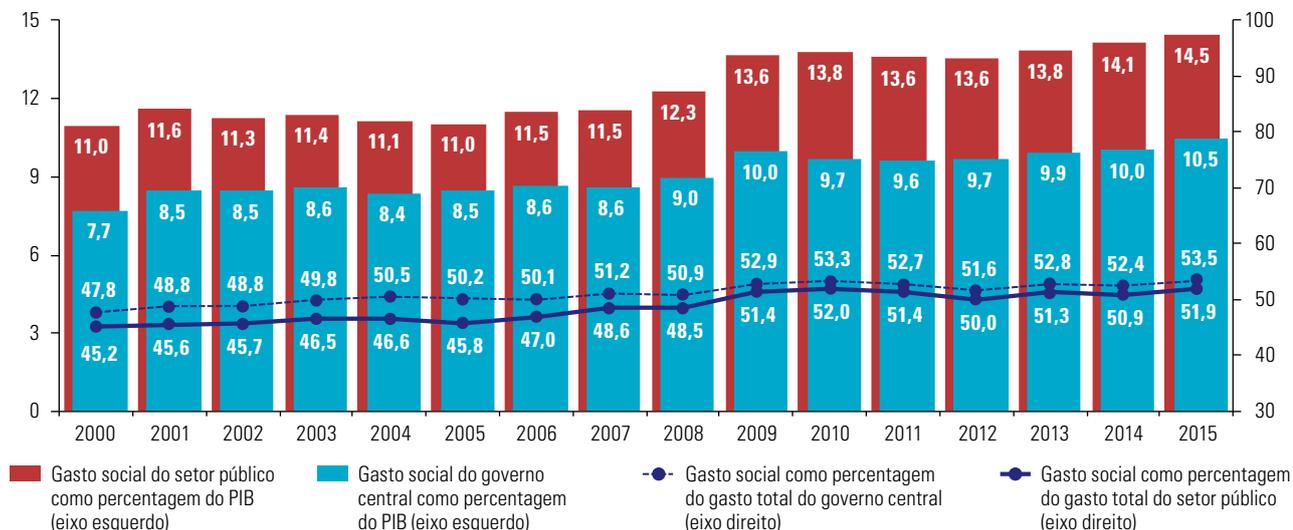
Os países que destinam mais recursos às funções sociais são Argentina, Brasil, Colômbia e Costa Rica, com mais de 20% do PIB. Por outro lado, os países que destinam menores proporções de recursos são Haiti e Guatemala, com menos de 8% do PIB. Numa análise por funções sociais, destacam-se a Argentina e o Brasil como os países que mais recursos destinam à proteção social (mais de 13% do PIB em 2015), Estado Plurinacional da Bolívia e Costa Rica como os que mais recursos destinam à educação (mais de 7% do PIB em 2015) e novamente a Argentina e Costa Rica como os que mais recursos destinam à saúde (mais de 6% do PIB em 2015).

Ao analisar a evolução do gasto do setor público por funções sociais, de acordo com as coberturas institucionais oficiais publicadas por cada país, observa-se que proteção social, educação e saúde são as funções prioritárias em termos de alocação de recursos, com níveis que em 2015 chegaram, como média dos países considerados, a 5,0%, 4,6% e 3,4% do PIB, respectivamente (veja o gráfico 4).

Gráfico 3

América Latina (19 países): gasto social do governo central e do setor público, 2000-2015<sup>a,b</sup>

(Em percentagens 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.

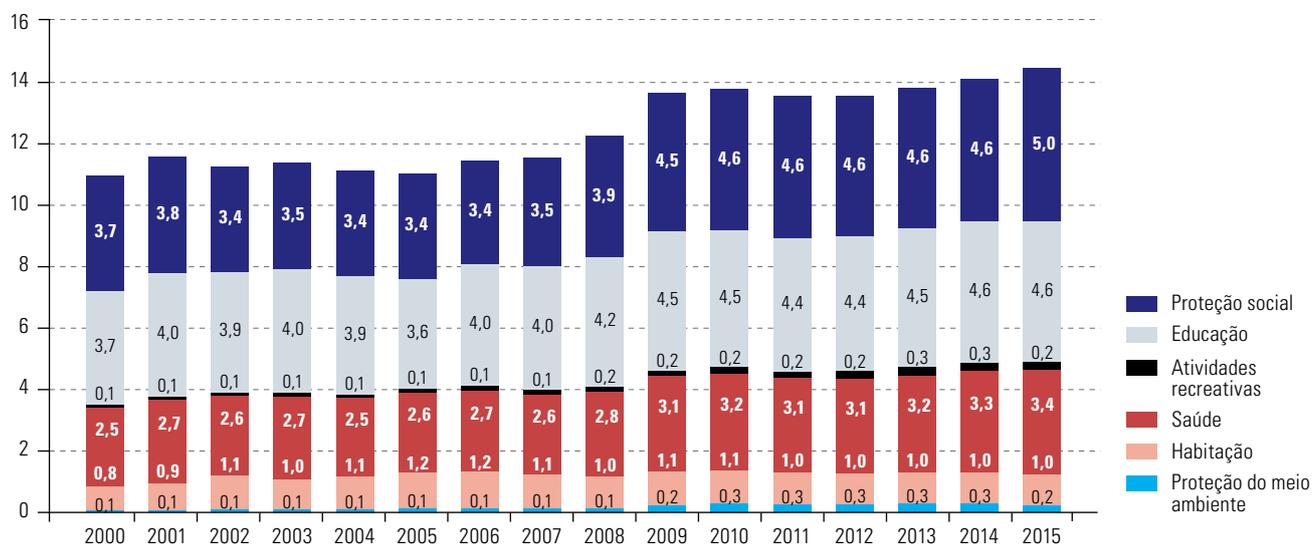
<sup>a</sup> Média simples de 19 países: Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela. Para o Panamá conta-se com informação até 2014 e para a República Bolivariana da Venezuela até 2009.

<sup>b</sup> Os países com uma cobertura maior que a do governo central são: Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México e Peru.

Gráfico 4

América Latina (19 países): gasto social do setor público por funções, 2000-2015<sup>a,b</sup>

(Em percentagens do PIB)



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

<sup>a</sup> Média simples de 19 países: Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e República Bolivariana da Venezuela. Para o Panamá conta-se com informação até 2014 e para a República Bolivariana da Venezuela até 2009.

<sup>b</sup> Os países com uma cobertura maior que a do governo central são: Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México e Peru.

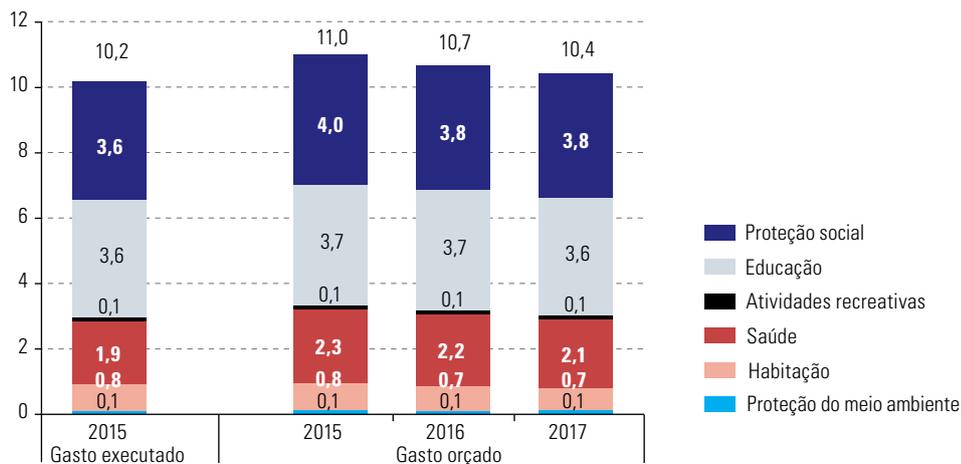
Ao comparar o gasto social médio dos países analisados da região com os da União Europeia e Estados Unidos, observa-se que em 2014 havia diferenças de 20 pontos percentuais do PIB e quase 10 pontos percentuais do PIB, respectivamente, em favor dos últimos.

Em 2015 o gasto social *per capita* alcançou uma média de 728 dólares a preços de 2010, ao considerar a cobertura do governo central, e apresentou um crescimento em torno de 60% em relação ao valor do ano 2000 e superior a 20% acumulado nos últimos cinco anos. Por outro lado, segundo a informação oficial correspondente ao conjunto do setor público, a média dos países da região chega a 1.094 dólares *per capita* e exibe aumentos de quase 50% com respeito ao valor do ano 2000 e de quase 10% em relação ao de 2010.

## B. Presente e futuro do gasto social: uma visão a partir dos orçamentos no período 2015-2017

A análise do gasto social executado no período 2000-2015 é complementada com o exame da informação contida nos orçamentos dos países da América Latina, como uma forma de estimar as prioridades que os governos estão dando às políticas sociais. Esta edição do *Panorama Social da América Latina* analisa o gasto orçado por funções do governo central correspondente aos exercícios fiscais de 2015, 2016 e 2017. Apresentam-se os resultados de 13 países da região.

No gráfico 5 observa-se que, em média, os países da região se mostraram cautelosos ao elaborar os orçamentos de 2016 e 2017, no sentido de que orçaram gastos sociais —bem como gastos totais— menores que os de 2015. O gráfico permite também comparar o gasto executado em 2015 com o orçado para esse ano e observar que o gasto total real foi 1 ponto percentual do PIB menor que o gasto programado (quer dizer, 10% menor que o orçado, em média); além disso, as funções sociais são as que mostram menor execução.



**Gráfico 5**

América Latina (13 países): gasto social executado e orçado do governo central, por funções, 2015-2017<sup>a</sup> (Em percentagens do PIB)

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

<sup>a</sup> Média simples de 13 países. Os países incluídos são: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá (somente dados orçamentários), Peru, República Dominicana e Uruguai.

A partir da informação contida nos orçamentos públicos dos países, sobretudo os da América do Sul, vislumbram-se ajustes orçamentários nas funções sociais para 2017, que poderiam ter um impacto direto na população, num contexto de crescimento econômico positivo, embora baixo. Isto se soma às limitações no que se refere ao grau de execução desses orçamentos, que nem sempre alcança todo o seu potencial.

## C. Conclusões

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável constitui uma ambiciosa tentativa dos países de estabelecer um amplo consenso mundial para avançar simultaneamente nos pilares social, econômico e ambiental do desenvolvimento sustentável. Todo avanço substancial dependerá, entre outros meios de implementação, da capacidade de mobilização interna de recursos suficientes, não somente para aspectos diretamente vinculados à inclusão e bem-estar social, mas também para fortalecer a proteção e sustentabilidade do meio ambiente. Neste contexto, a CEPAL recomenda uma vez mais que se resguarde o financiamento das políticas sociais, para dar sustentabilidade aos avanços realizados, fazer frente aos desafios vigentes e poder avançar na consecução dos objetivos acordados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Devido ao exposto anteriormente, a medição do investimento de recursos em políticas sociais e a análise de sua composição e evolução no tempo, bem como de seu efeito redistributivo e sua eficiência, deverão acompanhar a implementação dos ODS. O esforço para ampliar e melhorar a informação sobre gasto social realizado neste capítulo com a colaboração dos países da região representa um grande avanço nessa direção. Melhores medições sempre possibilitarão melhores análises e decisões por parte dos países.

## Capítulo III

# A matriz da desigualdade social: a idade como um eixo das desigualdades sociais

---

A idade é um dos eixos das desigualdades sociais. Subjaz como um dos determinantes da organização de instituições sociais como a família e das estruturas que organizam a educação e o trabalho. Por esta via, é um determinante da distribuição do bem-estar, do poder e da autoridade na estrutura social, bem como uma das bases da organização social em torno da qual se atribuem responsabilidades e papéis sociais (CEPAL, 2016a).

A perspectiva do ciclo de vida contribui para a análise da progressão das etapas que as pessoas atravessam ao longo de sua vida, desde o nascimento até a morte, que é resultado da interação de fatores biológicos, relacionais e sociais (Carr, 2009). Essa perspectiva permite realizar uma análise que não só incorpora a idade e sua interação com outros eixos da desigualdade, mas que também ajuda a identificar o encadeamento dessas desigualdades em cada etapa das trajetórias de vida das pessoas e a identificar, em cada etapa, nós críticos que contribuem para a reprodução da desigualdade social. Tradicionalmente distinguem-se quatro etapas básicas do ciclo de vida: a infância e adolescência, a juventude, a fase adulta e a velhice (Cecchini e outros, 2015), mas dentro destas etapas há também divisões internas muito importantes.

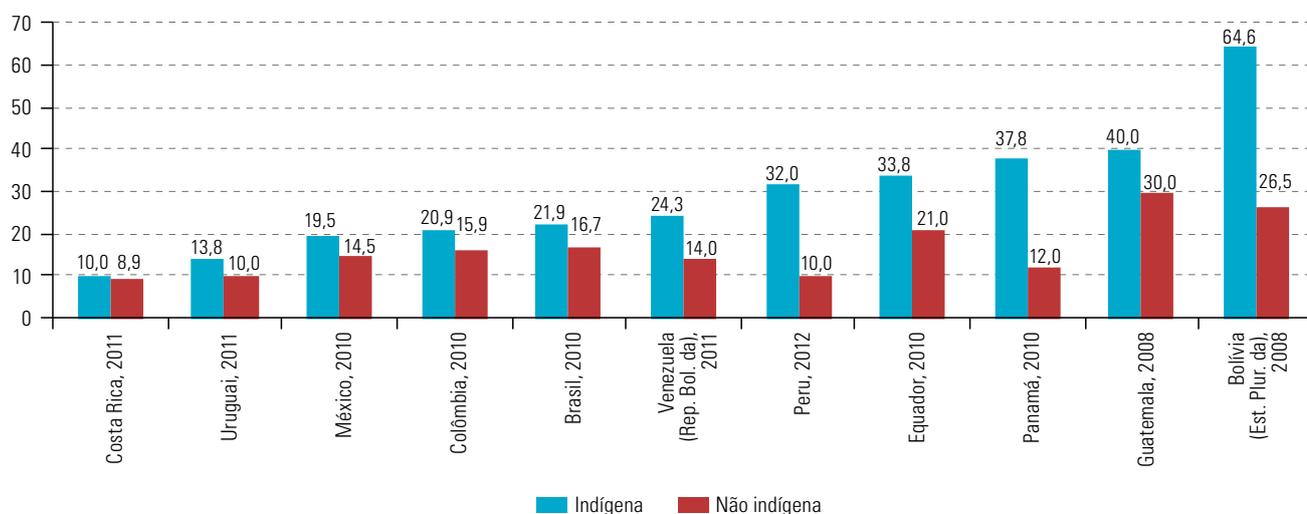
Para analisar a relação entre desigualdade e ciclo de vida, é preciso distinguir entre as estratificações ao longo do ciclo de vida, dentro de cada uma de suas etapas e entre essas etapas em diferentes contextos sócio-históricos. A estratificação nas etapas do ciclo de vida está relacionada com a forma em que instituições e sistemas de distribuição de recursos, como o Estado, o mercado e a família, geram processos de diferenciação social entre grupos da população em função da etapa de vida em que se encontram. Além das desigualdades entre as pessoas situadas em diferentes etapas do ciclo de vida, também podemos observar amplas brechas entre as pessoas situadas na mesma etapa do ciclo de vida, em particular em função do estrato socioeconômico, sexo, condição étnica e racial e território. Dado este enfoque, é importante pensar na desigualdade como o resultado de processos acumulativos no tempo de decisões, carências, vantagens, eventos e experiências que se articulam com os arranjos institucionais e o contexto social e econômico (Gibbs e Eaton, 2014). O capítulo III examina as brechas intrageracionais e intergeracionais nas etapas do ciclo de vida e procura enfatizar o encadeamento da desigualdade ao longo delas. Também enfatiza as desigualdades ao longo do ciclo de vida experimentadas pelas pessoas indígenas, um segmento da população historicamente discriminado. Por último, oferece um panorama acerca das instituições dedicadas a segmentos específicos de população ao longo do ciclo de vida, destacando-se os desafios de coordenação para as políticas públicas.

Cada etapa do ciclo de vida implica oportunidades, desafios e riscos específicos. Do ponto de vista do desenvolvimento humano, a infância, em particular a primeira infância, é uma etapa de especial relevância: é durante este período que se assentam as bases para o futuro desenvolvimento cognitivo, afetivo e social das pessoas (CEPAL, 2016a). É uma etapa na qual convergem fatores de risco em áreas críticas para o desenvolvimento, como a saúde e a nutrição, a estimulação precoce e a educação, bem como a possibilidade de crescer e desenvolver-se em ambientes familiares e comunitários seguros. A violação dos direitos nesta etapa pode ter efeitos profundos e duradouros.

Na América Latina e no Caribe a desigualdade é um traço característico desde as primeiras etapas da vida das pessoas. A pobreza na infância é especialmente crítica pelo maior nível de dependência, falta de autonomia e elevada vulnerabilidade das crianças em face das condições econômicas e sociais de seu ambiente e suas famílias. Em comparação com pessoas em outras etapas do ciclo de vida, as crianças vivem com maior frequência em situação de carência. Além disso, também existem notáveis desigualdades entre a própria população infantil se considerarmos outros eixos da desigualdade social, como o nível socioeconômico, sexo, condição étnico-racial e território, como ilustra o gráfico 6, que evidencia as diferenças entre as taxas de mortalidade infantil da população indígena e não indígena.

### Gráfico 6

América Latina (11 países): mortalidade infantil, segundo a condição étnica, em torno de 2010  
(Por 1.000 nascidos vivos)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Centro Latino-Americano e Caribenhos de Demografia (CELADE)-Divisão de População da CEPAL.

O acesso à educação pré-escolar é outro âmbito crítico para o desenvolvimento das crianças. Nele também se registra uma grande heterogeneidade, sendo especialmente destacada a diferença entre os diferentes países da região. Dentro dos países, a frequência neste nível escolar é, em geral, superior nas zonas urbanas em comparação com as zonas rurais. Outro desafio importante é a qualidade deste nível da educação, que condiciona acentuadamente seus esperados efeitos positivos. Portanto, como se expressa na meta 4.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e no compromisso que os Estados ibero-americanos assumiram em 2010 com as Metas Educativas 2021, é necessário avançar rumo à universalização da educação pré-escolar para mitigar as desigualdades na acumulação de capacidades e habilidades, o que tem repercussões posteriores nas oportunidades e bem-estar das pessoas.

A juventude é outro período crítico, em que as desigualdades sociais podem se aprofundar ou diminuir. Nesta etapa definem-se aspectos que marcarão a vida adulta: espera-se que os jovens terminem seus estudos, adquiram competências para o trabalho, iniciem uma trajetória profissional em condições adequadas e, em muitos casos, estabeleçam ou consolidem um núcleo familiar próprio. Contudo, na realidade latino-americana, frequentemente essas fases e transições não seguem uma trajetória linear, mas constituem momentos em que a desigualdade se reproduz e aprofunda.

O nível educativo é um dos fatores que mais influenciam nas oportunidades que uma pessoa terá em termos de emprego, renda, saúde, habitação e outros benefícios individuais e sociais ao longo de sua vida (Espínola e Claro, 2010). A conclusão do ensino secundário, em particular, não só afeta as etapas posteriores do ciclo de vida dos jovens, mas também desempenha um papel crítico na interrupção da transmissão da pobreza e da desigualdade a gerações futuras. No âmbito regional, a percentagem de jovens entre 20 e 24 anos que concluem o nível secundário aumentou entre 2002 e 2014, tanto entre os homens como entre as mulheres, e este aumento foi particularmente notável em localidades rurais (de 18,7% para 38,4% no caso dos homens e de 20,4% para 42,2% no caso das mulheres). Por outro lado, embora a conclusão da educação secundária entre os jovens indígenas mostre um aumento importante (cerca de 50%, em comparação com aproximadamente 20% entre os jovens não indígenas), as desigualdades nesse indicador segundo a condição étnica ainda são muito profundas e requerem ações específicas de política pública.

Outro desafio importante que obstaculiza o processo de emancipação dos jovens latino-americanos é a transição da educação ao trabalho. Um grupo que gera especial preocupação são os jovens que não estudam e não estão ocupados no mercado de trabalho. Essa situação contribui para a reprodução da desigualdade entre as gerações e impede que a região aproveite a janela de oportunidade que o bônus demográfico representa. Contudo, é necessário reconhecer e visibilizar a grande heterogeneidade de situações existentes neste grupo. Trata-se de um grupo principalmente composto por mulheres, conforme assinalado em outros estudos (CEPAL, 2016a; Trucco e Ullmann, 2015). Embora a percentagem de jovens que não estudam e não estão ocupados no mercado de trabalho tenha diminuído entre 2002 e 2014, em média, nos cinco países da região para os quais se conta com informação sobre condição étnica (Estado Plurinacional da Bolívia, Brasil, Chile, Equador e Guatemala), esta diminuição não foi igual entre os diferentes grupos populacionais: as mulheres experimentaram diminuições muito mais modestas que os homens, e ainda menores entre as jovens indígenas.

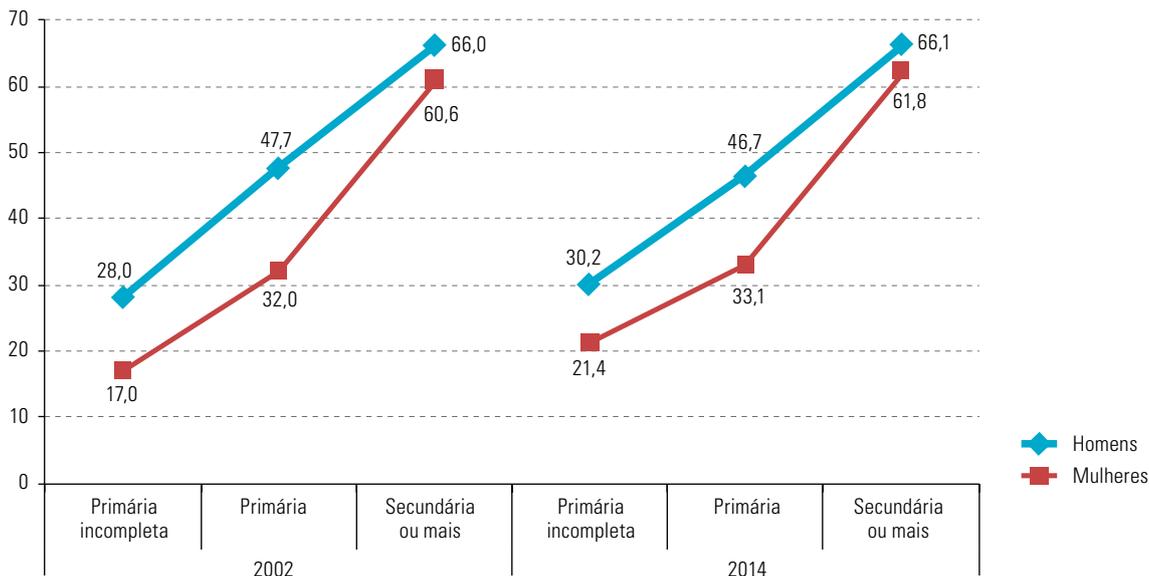
Durante a idade adulta, o acesso à renda e ao bem-estar depende com maior intensidade ainda das possibilidades que as pessoas têm de inserir-se adequadamente no mercado de trabalho, o que por sua vez está vinculado com as capacidades e habilidades que adquiriram nas etapas prévias da vida (Rossel e Filgueira, 2015 citado em CEPAL, 2016a). Além disso, o acesso à proteção social contributiva está estreitamente ligado à inserção formal no mercado de trabalho. Também durante esta etapa são particularmente agudas as pressões associadas ao cuidado, devido à presença de dependentes de pouca idade (filhos e filhas) e eventualmente também de idade avançada (pais ou outros membros do núcleo familiar). A combinação destas demandas —a necessidade de gerar renda suficiente e conciliar a participação no mercado de trabalho com as responsabilidades de cuidado— gera um cenário especialmente desafiante para as mulheres durante a etapa adulta. Por último, a vinculação ao mercado de trabalho na fase adulta e, em especial, o acesso a mecanismos de proteção e previdência social têm implicações para o bem-estar posterior dos idosos.

A região passa por um período de profunda transformação demográfica, caracterizada pelo contínuo envelhecimento da população (CEPAL, 2016a). As desigualdades que se manifestam mais fortemente durante a velhice estão relacionadas com as mudanças nos arranjos de convivência familiar, o acesso a uma renda estável através de pensões e aposentadorias, mudanças no estado de saúde e na autonomia física e intelectual. Ao mesmo tempo, as desigualdades entre idosos também refletem a acumulação de desvantagens (ou vantagens) que experimentaram ao longo de suas vidas.

Por exemplo, os níveis educacionais adquiridos durante a adolescência e a juventude incidem de maneira significativa na posição que se obtém a longo prazo no mercado de trabalho, o que por sua vez afeta o acesso às aposentadorias de tipo contributivo. Em geral, entre 2002 e 2014 observa-se um aumento moderado da porcentagem de idosos (de 65 anos e mais) que recebem aposentadorias de tipo contributivo em quase todos os países, tanto no caso dos homens como das mulheres. Contudo, registram-se diferenças muito evidentes quanto ao recebimento desses benefícios por nível educacional: segundo a média simples dos oito países para os quais se dispõe de informação, em 2014 recebiam aposentadoria somente 30% dos homens de 65 anos ou mais com um nível educacional equivalente ao primário incompleto e 66% daqueles que tinham educação secundária ou mais; no caso das mulheres, essas cifras eram de 21% e 62%, respectivamente, o que evidencia desigualdades de gênero que são resultado de uma inserção mais precária das mulheres no mercado de trabalho (veja o gráfico 7).

### Gráfico 7

América Latina (média simples de oito países): pessoas de 65 anos e mais que recebem aposentadoria, por sexo e nível de educação alcançado, 2002 e 2014  
(Em porcentagens)



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

A probabilidade de viver a última etapa da vida com alguma deficiência caracteriza-se por uma acentuada desigualdade que, por sua vez, se relaciona com outros fatores, como o nível educacional e o status socioeconômico. As pessoas que em sua juventude alcançaram a educação secundária ou terciária têm uma prevalência de deficiências inferior à das pessoas com menores níveis educacionais. Como assinala a CEPAL (2016a), quem passa pelas etapas de sua vida num contexto de vulnerabilidade econômica e com menor acesso a mecanismos de proteção social tem um risco elevado de que qualquer problema de saúde se transforme em deficiência em consequência da falta de recursos para custear os serviços de saúde e apoio, bem como a assistência necessária para minorar o impacto das limitações adquiridas com a idade, particularmente considerando que o custo dos serviços de saúde e de reabilitação tende a aumentar com o tempo e pode se tornar inacessível.

Quanto às pessoas indígenas, a situação e as desigualdades experimentadas por elas ao longo do ciclo de vida constituem desafios para a inclusão social na região, apesar dos importantes avanços registrados em décadas recentes. O cenário de desigualdade que caracteriza a América Latina manifesta-se no caso da infância e

juventude indígena em desvantagens significativas, em particular nas áreas da saúde e educação, dimensões importantes nesta etapa do ciclo de vida que, por sua vez, têm implicações para as etapas posteriores. Além disso, esta violação de direitos é exacerbada ao interatuar com outros eixos da desigualdade social (as desigualdades de gênero, as socioeconômicas, as territoriais e as etárias), o que provoca múltiplas exclusões. Estas desigualdades expressam-se em âmbitos críticos para o desenvolvimento atual e futuro das crianças indígenas. Na juventude, os indígenas são afetados por desigualdades no plano educativo e em matéria de saúde, inclusive os problemas relacionados com a saúde mental e o abuso de substâncias. Durante a idade adulta são numerosas as dificuldades que mulheres e homens indígenas devem enfrentar, numa etapa do ciclo de vida em que as decisões “produtivas” e “reprodutivas” decorrem de seu ambiente social, cultural, ambiental, territorial e espiritual, mas que se inserem num paradigma de desenvolvimento caracterizado pela depredação dos recursos naturais, humanos e culturais, categoricamente contraposto ao conceito de “bem viver” indígena. Por último, para grande parte dos indígenas, a verdadeira velhice começa quando já não podem realizar tarefas ou atividades para a manutenção da família ou para a reprodução material da comunidade. O status e o papel social podem aumentar à medida que se “envelhece,” já que costumam acumular a sabedoria e memória coletivas que devem ser transmitidas aos jovens para assegurar a reprodução cultural do grupo. Nas diferentes etapas do ciclo de vida evidencia-se de que forma se entrecruzam e potencializam os diversos eixos das desigualdades sociais na situação das pessoas indígenas. Por isso, é crucial a formulação de políticas que realmente considerem os padrões internacionais vigentes com respeito aos direitos dos povos indígenas, articulando direitos individuais e coletivos e incorporando uma perspectiva de gênero, geracional e territorial.

A conscientização com respeito à necessidade de adotar enfoques de política sensíveis às necessidades das pessoas ao longo do ciclo de vida tem como correlato o surgimento de instituições sociais dedicadas a segmentos de população como as crianças e adolescentes, as pessoas jovens e os idosos. Essas instituições generalizaram-se na América Latina e no Caribe e, em todos os casos, estão ancoradas tanto em compromissos e instrumentos internacionais como nas legislações nacionais e em instâncias governamentais especializadas. Além de sua diversidade organizacional, essas instâncias compartilham a vocação de transversalizar as necessidades específicas e a garantia dos direitos desses segmentos de população no conjunto da ação pública. Para isso, os países da região compartilham o desafio de alcançar uma capacidade de coordenação intersetorial cada vez maior.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável não só faz um apelo a “que ninguém seja deixado para trás,” mas também insta a atender primeiro os mais postergados. Para cumprir estas aspirações, é necessário identificar os grupos de população que experimentam maior marginalização, exclusão e violação de direitos. Frequentemente, estes grupos enfrentam uma série de desigualdades que se superpõem, retroalimentam e acumulam ao longo da vida e através das gerações. A identificação desses grupos torna-se difícil pela invisibilidade estatística de certas populações e suas necessidades, bem como pelas limitações para desagregar fontes de informação segundo múltiplas características. É imperioso melhorar as fontes de informação para poder ir além das médias nacionais, destacando a necessidade de dispor de dados longitudinais até agora escassos, com o fim de analisar melhor as tendências e inter-relações das diversas manifestações da desigualdade social ao longo do ciclo de vida das pessoas.

O enfoque de ciclo de vida situa a pessoa, desde o nascimento até o final da vida, como o objeto central da ação pública e reconhece que suas necessidades mudam ao longo da vida e que a pessoa é o ponto de partida e de chegada da política social. Do ponto de vista institucional, é preciso reconhecer e atender as necessidades e os riscos específicos de cada etapa do ciclo de vida, e também articular as políticas orientadas a essas etapas.



## Capítulo IV

# A distribuição do tempo: dimensão essencial na análise da desigualdade

---

O tempo é um recurso limitado, e as pessoas o empregam de modo distinto dependendo de uma série de fatores socioculturais que obedecem à estrutura social, relações de poder e ordem de gênero imperante, entre outras coisas. A divisão sexual do trabalho vigente na região opera como uma restrição para utilizar o tempo de forma livre e autônoma, o que levou a diagnosticar carências de tempo próprio. Assim como sucede com a renda, a carência de tempo próprio e a falta de liberdade para dele dispor são fatores importantes na configuração da desigualdade.

Na América Latina e no Caribe, a estrutura produtiva, os papéis de gênero e a configuração das famílias arraigaram profundas diferenças na distribuição do tempo entre homens e mulheres. Disso decorrem desigualdades em termos de oportunidades e resultados para o desenvolvimento pessoal e profissional de homens e mulheres. A fim de obter um maior bem-estar para as pessoas e o desenvolvimento sustentável dos países, é preciso um modelo de políticas públicas que situe o tempo como um elemento central para garantir uma melhor harmonização e equilíbrio entre o tempo dedicado às atividades familiares, profissionais e pessoais. Assim como o lema do movimento feminista, “o pessoal é político”, chamou a atenção no passado sobre a necessidade de formular políticas públicas em torno de certos fenômenos domésticos, hoje os avanços na região mostram que também o tempo é político: a formulação e implementação de políticas públicas de redistribuição do tempo e do trabalho é imprescindível para a igualdade de gênero e o desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2016b).

## A. Distribuição do tempo e desigualdade

A partir dos debates atuais sobre a economia do cuidado e a sustentabilidade da vida humana a partir da economia feminista, fica patente que grande parte do que se produz e do que sustenta a vida das pessoas não é considerada nem contabilizada na economia tradicional (Carrasco e Tello, 2013). A desigualdade social da região é fortemente condicionada por sua matriz produtiva e pela estrutura da propriedade, mas também por outros determinantes estruturais —como o sistema de gênero dominante—, que por sua vez se entrecruzam com fatores como as etapas do ciclo de vida, o lugar de residência e a condição étnico-racial (CEPAL, 2016c).

Como argumentou a CEPAL (2016b, 2016d), o uso do tempo e a distribuição do trabalho não remunerado nos domicílios são elementos essenciais para analisar a desigualdade de gênero. Obter a autonomia econômica das mulheres depende em grande medida da distribuição equilibrada do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado entre as mulheres e os homens e entre as famílias, o mercado, a comunidade e o Estado. Para uma análise completa e profunda das desigualdades que a América Latina e o Caribe enfrentam, é fundamental ampliar a compreensão da distribuição do tempo entre homens e mulheres.

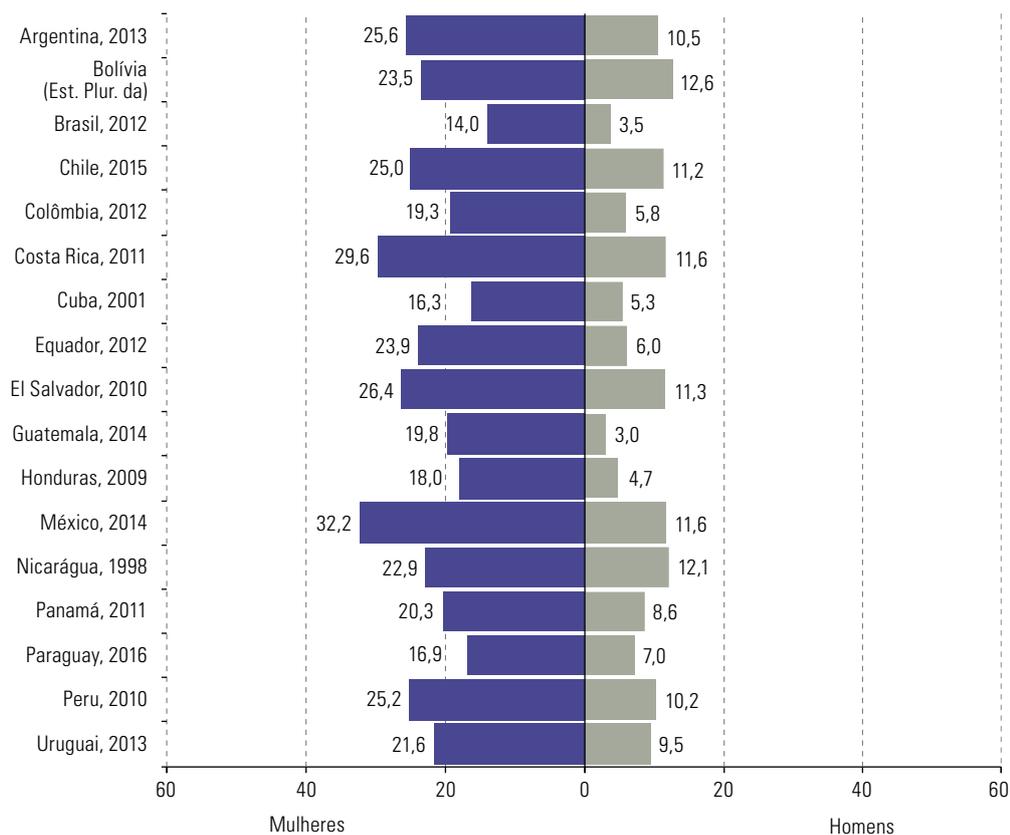
Na Estratégia de Montevidéu, aprovada pelos governos da região na XIII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe (2016), destacam-se as pesquisas sobre o uso do tempo como um instrumento fundamental para a geração

de dados que sirvam de insumo para a formulação de políticas orientadas a alcançar a igualdade. Estas pesquisas são uma fonte de informação privilegiada para a análise da desigualdade de gênero; os estudos sobre o vínculo entre a pobreza monetária, a renda e a distribuição do tempo; os requerimentos nacionais, regionais e internacionais de dados sobre o trabalho não remunerado e os novos requerimentos de estatísticas do trabalho. Principalmente nos últimos dez anos, 19 países da região desenvolveram alguma mensuração do uso do tempo. Contudo, as pesquisas sobre o uso do tempo disponíveis não são comparáveis, dado que as metodologias utilizadas são heterogêneas quanto aos propósitos visados, os procedimentos de coleta, as classificações, a cobertura geográfica e a possibilidade de realizar desagregações. Contudo, espera-se que, com a adoção da Classificação de Atividades de Uso do Tempo para a América Latina e o Caribe (CAUTAL) em 2015, a região avance rumo a uma metodologia comum que permita a comparabilidade internacional.

A análise das dimensões da desigualdade e suas inter-relações é fundamental para formular políticas públicas que permitam avançar no caminho do desenvolvimento sustentável e atingir os objetivos definidos na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (CEPAL, 2016e, 2016f). No âmbito global propôs-se o indicador 5.4.1 (tempo gasto no trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, desagregado por sexo, idade e localização) do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5 para monitorar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas. Embora este seja um dos indicadores de acompanhamento dos ODS que não são produzidos regularmente nos países, apesar de serem conceitualmente claros e terem metodologia estabelecida, os esforços dos institutos nacionais de estatística da América Latina para desenvolver medições sobre o uso do tempo permitiram calcular este indicador em 17 países da região, tal como mostra o gráfico 8. Segundo esta informação, as mulheres da região destinam em média entre um quinto e um terço de seu tempo diário ou semanal ao trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, enquanto no caso dos homens esta proporção se encontra em torno de 10%. O indicador 5.4.1 oferece uma perspectiva da situação no âmbito nacional, mas é necessária uma abordagem focalizada para visualizar as desigualdades que afetam grupos específicos e que ficam ocultas nas médias.

A distribuição do tempo adota características distintas ao longo do ciclo de vida das pessoas. Contudo, existe um padrão comum: a maior carga de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado dos domicílios que recai sobre as mulheres, particularmente durante sua idade reprodutiva.

Desde a mais jovem idade, criam-se divisões nos espaços públicos e privados entre homens e mulheres. Os dados das pesquisas sobre o uso do tempo, apesar de elas não serem formuladas para medir o trabalho infantil, revelam a construção precoce de papéis de gênero ao identificar que o tempo médio que os meninos e adolescentes dedicam ao trabalho remunerado excede o tempo dedicado pelas meninas e adolescentes. Por outro lado, mostram diferenças notáveis no tempo dedicado ao trabalho não remunerado, que no caso dos meninos e adolescentes é de 6,6 a 15,2 horas por semana e no das meninas e adolescentes entre 13,6 e 23,3 horas por semana, dependendo do país. A informação sobre o uso do tempo de meninos, meninas e adolescentes também permite medir seu bem-estar. Os dados indicam que os rapazes com menos de 18 anos dedicam entre duas e sete horas por semana mais que as meninas da mesma faixa etária a atividades de convivência social, que incluem atividades lúdicas, esportivas e de lazer com familiares e amigos.

**Gráfico 8**

América Latina (17 países): proporção de tempo dedicado ao trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, segundo o sexo (indicador 5.4.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável)  
(Em porcentagens)

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

**Nota:** Considera-se o trabalho doméstico e de cuidado realizado para o próprio domicílio, outros domicílios ou a comunidade e o trabalho voluntário, exceto no caso do Brasil, onde a pesquisa só inclui uma pergunta relacionada com as tarefas domésticas no próprio domicílio, e Honduras, onde só inclui informação relacionada com o cuidado de membros do próprio domicílio. Os dados correspondem ao total nacional, exceto na Costa Rica, onde se referem à grande área metropolitana, e Cuba, onde se limitam a Havana. Os dados se referem à população de 15 anos ou mais, exceto na Argentina, onde se limitam à população de 18 anos ou mais, e Nicarágua, onde se considera a população de 6 anos ou mais.

A informação sobre o uso do tempo das pessoas entre 15 e 29 anos de idade que não estudam nem têm uma ocupação permite romper o estigma de que se trata de uma porção inativa ou improdutiva da sociedade. Em média, as mulheres que não estudam e que não estão ocupadas no mercado de trabalho dedicam ao menos 40 horas por semana ao trabalho não remunerado em seus domicílios, motivo pelo qual é possível afirmar que elas trabalham, mas não recebem remuneração (CEPAL, 2016b).

Finalmente, a informação sobre o uso do tempo permite analisar os idosos como receptores de cuidado e como cuidadores. Algumas pesquisas da região (por exemplo, no Uruguai e México) permitem identificar o trabalho de cuidado realizado dentro dos domicílios para atender as necessidades das pessoas idosas: identificam-se atividades de assistência em tarefas de higiene pessoal, alimentação e cuidado médico, inclusive os traslados a centros de saúde, e atividades de apoio no uso das tecnologias da informação. Nos domicílios com presença de idosos as mulheres destinam em média 18 horas por semana a seu cuidado, e os homens 15 horas.

Os dados indicam que as mulheres de 65 anos ou mais dedicam entre 9,8 e 32,5 horas por semana a cuidar dos membros de seu domicílio ou de outros domicílios, geralmente para atender as necessidades de cuidado das gerações mais jovens e assim liberar o tempo de outras mulheres (filhas, noras, sobrinhas ou vizinhas) que ingressam no mercado de trabalho. Este é um claro exemplo de como se expressam

as desigualdades da distribuição do tempo nesta etapa da vida; às vezes, estas desigualdades se intensificam pelo fato de que, possivelmente, estas mulheres tiveram uma menor participação de trabalho durante sua vida adulta e, portanto, gozam de menos prestações sociais associadas ao emprego, o que as coloca em situação de maior dificuldade para acessar serviços de cuidado. É uma lógica perversa, que deixa desprovidas de serviços as pessoas que levam toda a sua vida atendendo estas necessidades (Gómez, 2008).

## B. A valorização do trabalho não remunerado e o Sistema de Contas Nacionais

As tarefas domésticas e de cuidado constituem um suporte para as sociedades e têm um grande impacto no bem-estar e no potencial de desenvolvimento dos países. Contudo, a limitada definição da fronteira da produção do Sistema de Contas Nacionais (SCN) deixa fora do marco central da análise macroeconômica os serviços domésticos e de cuidado gerados e consumidos pelos membros do próprio domicílio, o que oculta o peso destas atividades na economia e perpetua as relações econômicas e de poder. Devido à importância das contas nacionais para a análise econômica, a tomada de decisões e a formulação de políticas, a não inclusão destas atividades repercute sobre a distribuição dos recursos e benefícios derivados dessa produção. Se não reconhecermos esta esfera da economia nem analisarmos seu impacto, as desigualdades tenderão a manter-se ou aprofundar-se.

A valorização do trabalho não remunerado no âmbito do SCN permite obter uma medida mais precisa do que a sociedade produz (visibilizando uma parte da economia que permanecia oculta), bem como incorporar a contribuição deste tipo de trabalho à análise macroeconômica e à tomada de decisões. Além disso, favorece a análise da interação entre as esferas da economia dos domicílios e do mercado. A revisão do SCN realizada em 1993 introduziu a possibilidade de acrescentar contas-satélite ao quadro central das contas nacionais com o propósito de obter uma imagem integral de um campo específico da atividade econômica, expandindo de forma flexível a capacidade analítica das contas nacionais sem sobrecarregar ou afetar o sistema central.

Os países que tem atribuído valor econômico ao trabalho não remunerado realizado nos domicílios mostraram que este equivale a cifras entre 15,2% e 24,2% do PIB e que existe uma grande desigualdade na distribuição das responsabilidades não remuneradas dentro do domicílio. Se considerarmos o peso relativo da contribuição de homens e mulheres ao PIB, a das mulheres se situa entre 70% e 87%, segundo o país que se observe.

## C. A contribuição da informação sobre o uso do tempo às políticas de igualdade

As políticas públicas atuais, aparentemente neutras quanto ao gênero, ignoram a distribuição do tempo como recurso fundamental para o bem-estar social e econômico das pessoas e da sociedade em seu conjunto. O não reconhecimento da contribuição de homens e mulheres ao bem-estar das famílias e à sustentabilidade do desenvolvimento através do trabalho não remunerado aprofunda e reproduz as desigualdades. Os Estados devem enfrentar este problema através de políticas públicas inovadoras que levem em

conta a distribuição do tempo e do trabalho não remunerado e aspirem a transformar a atual divisão sexual do trabalho.

O capítulo apresenta uma agenda não exaustiva de pesquisa e de recomendação para as políticas públicas em que se destacam os usos potenciais da informação sobre o uso e a distribuição do tempo para políticas de igualdade com perspectiva de gênero. Embora se apresentem algumas aplicações setoriais, reconhece-se a importância de estabelecer uma coordenação e sinergias interinstitucionais e intersetoriais e a imperiosa necessidade de formular políticas integrais, sobretudo para implementar medidas redistributivas que assumam de forma transversal o objetivo da igualdade entre homens e mulheres e o reconhecimento da contribuição das mulheres ao crescimento, bem-estar e desenvolvimento dos países.

A informação das pesquisas sobre o uso do tempo permite, por exemplo, gerar dados empíricos para políticas de extensão de redes hídricas, saneamento e distribuição de água potável que tenham um impacto de gênero ao aliviar especialmente a carga de trabalho não remunerado das mulheres. Nas zonas rurais do Peru, os dados mostram que 57,3% das mulheres participam na busca de água, e na Guatemala as mulheres dedicam seis horas por semana a esta atividade, quase duas horas mais que os homens que se encontram na mesma situação.

A distribuição do tempo das pessoas está profundamente ligada à organização do espaço no território: a compatibilização de suas atividades está vinculada às distâncias e aos meios e condições que existem para percorrê-las, especialmente no caso das cidades (CEPAL, 2016e). A informação sobre o tempo que homens e mulheres dedicam por semana a deslocar-se de sua casa ao local de trabalho e vice-versa nas capitais de cinco países da América Latina (Colômbia, Equador, México, Peru e Uruguai) revela que nas capitais esse tempo soma ao menos uma hora mais por semana que a média nacional, e que, devido às características de sua inserção no mercado de trabalho, a taxa de participação das mulheres nestes traslados ao local de emprego é menor que a dos homens. Uma medida que contribui para construir cidades com uma melhor qualidade de vida tanto para os homens como para as mulheres é planejar espaços e definir a morfologia do tempo de uso dos serviços urbanos (por exemplo, horários, duração da espera, atenção e gestão de trâmites ou distâncias, entre outros) de maneira que mulheres e homens possam realizar as tarefas cotidianas de cuidado dos membros da família e trabalho remunerado com mais facilidade e em menor tempo (Segovia, 2016).

Os indicadores sobre o uso do tempo permitem estabelecer a relação entre o trabalho não remunerado (realizado para os domicílios) e o trabalho remunerado (realizado para o mercado), já que o tempo que se destina ao primeiro limita a disponibilidade de tempo para o segundo. Um exame do uso do tempo da população ocupada mostra que as pessoas têm uma dupla jornada de trabalho (remunerado e não remunerado) e evidencia a maior carga de trabalho total das mulheres em todos os países (entre 6 e 21 horas de trabalho total por semana mais que os homens). A sobrerrepresentação das mulheres no trabalho não remunerado e a situação inversa no trabalho remunerado evidenciam a relação entre o trabalho não remunerado e a menor inserção das mulheres no mercado de trabalho, bem como sua maior informalidade e sobrerrepresentação em empregos precários. Por este motivo, é fundamental considerar a distribuição do tempo na hora de formular políticas de emprego que, em articulação com outras políticas setoriais, incentivem a redistribuição do trabalho dentro dos domicílios e promovam práticas de trabalho que permitam uma organização alternativa do tempo destinado às atividades de mercado (Marco, 2012). Além disso, o equilíbrio entre o trabalho remunerado e o não remunerado que seria obtido com jornadas de trabalho menores que as atuais possibilitaria aos homens uma maior participação no trabalho doméstico e de cuidado e ampliaria as opções de emprego e geração de renda das mulheres (Batthyány, 2009).

A pobreza monetária e a falta de tempo formam um círculo vicioso do qual é muito difícil sair sem políticas específicas dirigidas a fortalecer a autonomia econômica das mulheres. Ao analisar os dados sobre o uso do tempo com base no nível de renda *per capita* dos domicílios como critério de estratificação, pode-se comprovar que as mulheres dos domicílios correspondentes aos quintis mais pobres dedicam mais tempo ao trabalho não remunerado. As diferenças são consideráveis: enquanto nos domicílios do quinto quintil as mulheres dedicam um média de quase 32 horas por semana ao trabalho não remunerado, as mulheres que pertencem ao primeiro quintil dedicam cerca de 46 horas por semana. No caso dos homens, em geral a diferença não alcança uma hora por dia. Para erradicar a pobreza em todas as suas formas, é preciso adotar políticas públicas com perspectiva de gênero que eliminem os fatores estruturais da feminização da pobreza nos domicílios de menor renda. Além das políticas de redistribuição de renda monetária, é importante contar com políticas relacionadas com a redistribuição do tempo como recurso indispensável para eliminar a pobreza e alcançar o desenvolvimento.

Diversos estudos sobre o uso do tempo das pessoas destinatárias de programas de transferência de renda (Gammage e Orozco, 2008; CEPAL, 2013 e CEPAL, 2016b) sugerem que o tempo destinado ao trabalho não remunerado e a carga deste aumentam entre as mulheres que devem realizar atividades exigidas por estes programas. A informação sobre o uso do tempo deveria ser levada em conta para incorporar a perspectiva de gênero na hora de formular programas de superação da pobreza, ou inclusive ao avaliar a conveniência de manter as condicionalidades, que supõem uma carga para os responsáveis pelo seu cumprimento, e fomentar o princípio de corresponsabilidade entre homens e mulheres e entre o Estado, o mercado e as famílias (CEPAL, 2016b).

A falta de indicadores sobre os serviços de saúde prestados no âmbito dos domicílios nos agregados macroeconômicos da contabilidade nacional limita a consideração do valor econômico da atenção à saúde pública e privada, com repercussões negativas para as políticas de saúde e para o crescimento econômico e social dos países (Ferrán, 2008). Neste sentido, a informação das pesquisas sobre o uso do tempo é essencial para a avaliação monetária dos serviços de saúde domésticos. Por exemplo, no México estimou-se o valor monetário do cuidado não remunerado de saúde prestado nos domicílios em 167,536 bilhões de pesos, o que equivale a cerca de 1% do PIB ou 85,5% do valor agregado dos serviços hospitalares; mediante seu trabalho as mulheres contribuíram com 72,2% deste valor monetário (INEGI, 2014).

As políticas públicas que possibilitam a provisão adequada de cuidado devem reconhecer o trabalho de cuidado como uma atividade essencial do desenvolvimento que a sociedade tem a obrigação de garantir (Gómez, 2008), além de responder ao desafio de assegurar o cuidado requerido pelos indivíduos dependentes e resguardar e promover a igualdade de gênero. Os dados sobre o uso do tempo visibilizam a falta de capacidade autônoma dos domicílios para resolver as necessidades de cuidado e a dívida da região com as mulheres que sustentam a economia do cuidado. No caso do cuidado de crianças menores de cinco anos de idade, as pesquisas sobre o uso do tempo da região permitem identificar que, nos domicílios em que estes frequentam centros de atenção infantil, o tempo que as mulheres destinam ao cuidado diminui entre 3,2 e 7,6 horas por semana, em comparação com os domicílios onde as crianças não frequentam um centro de atenção à primeira infância; no caso dos homens, esta diminuição não é significativa. As pesquisas que também permitem identificar atividades de cuidado da população dependente por deficiência mostram que as mulheres têm uma maior participação nestas atividades e que o tempo médio que elas dedicam a cuidar deste segmento da população (entre 12 e 56 horas por semana) é maior que o dedicado pelos homens. Cabe destacar que, nos domicílios cujos membros apresentam alguma deficiência, os outros membros dedicam uma grande quantidade de tempo a seu cuidado, dada a exigência destas tarefas.

## D. Reflexões finais

É fundamental que a região aproveite os avanços obtidos nos últimos anos em matéria de produção estatística com perspectiva de gênero; contudo, ainda há um caminho a percorrer. Por um lado, é preciso avançar no aperfeiçoamento dos instrumentos de coleta de dados, visando a um maior uso da informação que permita realizar as desagregações necessárias para esclarecer as situações que afetam de maneira diferente homens e mulheres durante todo o ciclo de vida e nas diferentes situações socioeconômicas e territórios. Para isso, pesquisas como as do uso do tempo devem fazer parte do planejamento dos institutos nacionais de estatística, com uma periodicidade e um orçamento adequados. Por outro lado, todos estes avanços em matéria de medição não representarão mudanças concretas se não for promovido o uso da informação para guiar a implementação das políticas públicas de igualdade e se não forem acompanhados de estudos sobre o bem-estar subjetivo associado à atual distribuição do tempo. Além de fortalecer os instrumentos de medição, é necessário reforçar a análise e as capacidades estatísticas dos responsáveis pelas decisões para, como propõe a Estratégia de Montevideu, “transformar dados em informação, informação em conhecimento e conhecimento em decisão política”.



## Capítulo V

Populações afrodescendentes: ampliar o olhar sobre a desigualdade para avançar na garantia de seus direitos

---

### A. As populações afrodescendentes na América Latina e o marco de ação

A existência de uma grande população afrodescendente na América Latina e no Caribe tem sua origem no tráfico transatlântico de pessoas africanas realizado pelos conquistadores europeus por quase 400 anos, que constituiu a maior deportação transoceânica da história. Os interesses econômicos das metrópoles coloniais originaram uma demanda crescente de mão-de-obra forçada para uma diversidade de atividades, o que teve um profundo efeito na distribuição da população afrodescendente, perceptível até hoje nos países da região. Mas a magnitude da população afrodescendente de cada país também corresponde à relação entre os processos políticos e as dinâmicas demográficas destes grupos, como ocorreu nas guerras pela independência dos atuais países do Cone Sul, onde estas populações foram dizimadas.

Além das particularidades nacionais e sub-regionais, a estrutura hierárquica, classista e racista da época colonial fez com que as pessoas afrodescendentes ocupassem um lugar subordinado, apresentando, junto com os povos indígenas, maiores níveis de pobreza material e exclusão social e política. A população procedente da diáspora africana permaneceu ao longo dos séculos numa posição de desvantagem, mesmo depois de sua liberação da condição de escravidão. Este panorama reproduz-se em alguns países da região através da invisibilidade e da negação da presença afrodescendente no processo de criação e consolidação dos Estados nacionais, o que implica também o não reconhecimento da contribuição desses grupos ao desenvolvimento social e cultural das nações latino-americanas.

Em resposta a isso, a resistência e a luta das comunidades afrodescendentes têm sido constantes e suas ações coletivas têm tido impacto em diferentes escalas. A partir de meados do século passado, foram realizadas diversas ações e assumidos compromissos internacionais nesta matéria, sobretudo no âmbito das Nações Unidas, cuja expressão mais recente é a proclamação da Década Internacional dos Afrodescendentes (2015-2024). Esta iniciativa define uma rota fundamental para concretizar os compromissos e obrigações dos Estados na resolução dos problemas estruturais que continuam reproduzindo na América Latina a exclusão e a discriminação das populações afrodescendentes. Na região, destaca-se o Consenso de Montevidéu sobre População e Desenvolvimento, aprovado na Primeira Reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe, realizada em Montevidéu em 2013, que contém um conjunto de medidas prioritárias relacionadas de forma explícita às populações afrodescendentes. No âmbito nacional observam-se reformas constitucionais, a promulgação de leis e decretos, a criação de instituições encarregadas dos assuntos vinculados às populações afrodescendentes e a aplicação de políticas e programas nesta matéria. Embora sejam progressos relevantes, os hiatos de implementação entre os marcos jurídicos e a vida cotidiana das pessoas afrodescendentes continuam sendo profundos.

A inclusão deste capítulo na presente edição do *Panorama Social da América Latina* expressa o compromisso da CEPAL de continuar contribuindo com os países da região na definição de ações que lhes permitam avançar rumo à igualdade na diversidade a partir de um enfoque de direitos, tornando mais visível a situação das pessoas afrodescendentes, como condição para o reconhecimento, a justiça e o desenvolvimento desses grupos.

## B. Quem são, quantas são e onde estão as pessoas afrodescendentes?

Na América Latina, a visibilidade estatística das populações afrodescendentes faz parte das demandas de reconhecimento desses grupos, no entendimento de que a informação constitui uma ferramenta fundamental para a promoção de seus direitos e para a formulação e acompanhamento de políticas e ações tendentes a enfrentar as diversas formas de desigualdade e discriminação que eles enfrentam. Um requisito imprescindível para identificar a condição de afrodescendente é incluir perguntas de autoidentificação étnico-racial em todas as fontes de dados, o que até o momento não se faz na maioria dos países da região.

Observam-se maiores avanços no caso dos censos demográficos, principalmente os realizados na presente década: quando esta finalizar, 17 de 20 países da América Latina terão incluído a autoidentificação das pessoas afrodescendentes. Por sua vez, são poucos os países que contam com perguntas deste tipo em suas pesquisas domiciliares e, com exceção do Brasil e Uruguai, persistem limitações associadas à representatividade das amostras para estes grupos. Quanto aos registros administrativos contínuos, a defasagem é mais evidente.

A informação proporcionada pelos censos permite estimar que em 2010 a população afrodescendente da América Latina ascendia a 111 milhões de pessoas, que representavam 21,1% da população total; estas cifras são consideradas como um mínimo, devido às limitações que ainda persistem na quantificação dessas populações. Com base nesses dados, é possível estimar um total de 130 milhões de pessoas afrodescendentes em 2015.

O Brasil é o país onde reside o maior número de pessoas afrodescendentes, tanto em termos absolutos como relativos, já que essa população corresponde a mais da metade do total de habitantes; seguem-se em importância relativa Cuba, com 35,5% de afrodescendentes, que somam pouco mais de 4 milhões de pessoas, e, em proporções menores, Colômbia, Costa Rica, Equador e Panamá, países onde a população afrodescendente representa entre 7% e 11% do total. Além dos pesos relativos, na Colômbia a população afrodescendente foi estimada em cerca de 5 milhões de pessoas, no México aproximadamente 1,5 milhão, no Equador e República Bolivariana da Venezuela cerca de 1 milhão de pessoas e no Peru mais de meio milhão.

Um traço característico das populações afrodescendentes é que são eminentemente urbanas. Seu grau de urbanização nos 12 países para os quais há dados disponíveis oscila entre 59,2% em Honduras e 96,6% no Uruguai; com exceção de Honduras, em todos eles supera 70%. Embora os censos revelem que a população afrodescendente está distribuída praticamente em todo o território nacional de cada país, a distribuição apresenta particularidades, como os assentamentos ligados aos territórios de chegada na época da escravidão, durante o período colonial, que persistem até o presente. Além disso, as cifras censitárias permitem constatar que as populações afrodescendentes estão numa etapa plena ou avançada de sua transição demográfica, devido principalmente

a diminuições dos níveis de fecundidade, mas também à redução da mortalidade e prolongamento da vida. Esta informação é fundamental para orientar a formulação das políticas públicas e os respectivos investimentos.

## C. Desigualdades entrecruzadas no exercício de direitos econômicos e sociais

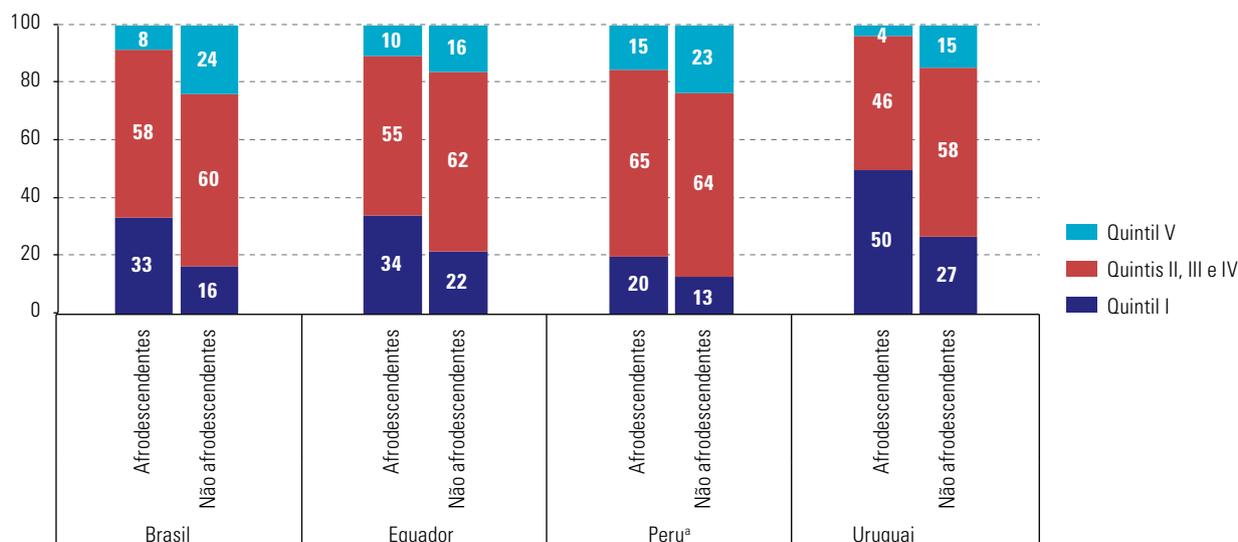
As desigualdades étnico-raciais, junto com as socioeconômicas, as de gênero, as territoriais e aquelas associadas ao ciclo de vida, constituem eixos da matriz da desigualdade social na América Latina. Elas se manifestam em diversos âmbitos do desenvolvimento social, entre eles a posição socioeconômica, a saúde, a educação e o trabalho, que são analisados no capítulo através de diversos indicadores.

Nos quatro países para os quais se dispõe de informação, observa-se uma concentração significativamente mais elevada da população afrodescendente no quintil de menor renda, em comparação com a concentração que se registra na população não afrodescendente (veja o gráfico 9).

### Gráfico 9

América Latina (4 países): distribuição da população por quintis de renda, segundo a condição étnico-racial, 2014

(Em percentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

**Nota:** A população não afrodescendente não inclui a população que se autoidentifica como indígena nem os casos em que se ignora a condição étnico-racial.

<sup>a</sup> No Peru a pergunta sobre autoidentificação étnico-racial é feita às pessoas de 13 anos ou mais de idade.

No âmbito da saúde, um dos indicadores mais eloquentes da desigualdade entre a população afrodescendente e a não afrodescendente são as taxas de mortalidade infantil. Num conjunto de oito países para os quais se tem esta informação, a mortalidade infantil da população afrodescendente estimada em 2010 varia entre 10 por 1.000 nascidos vivos na Costa Rica e 26 por 1.000 nascidos vivos na Colômbia. Independentemente de seu nível, observa-se que a probabilidade de que uma criança afrodescendente morra antes de cumprir um ano de vida é sistematicamente superior a de uma não afrodescendente, com exceção da Argentina. As maiores diferenças relativas são

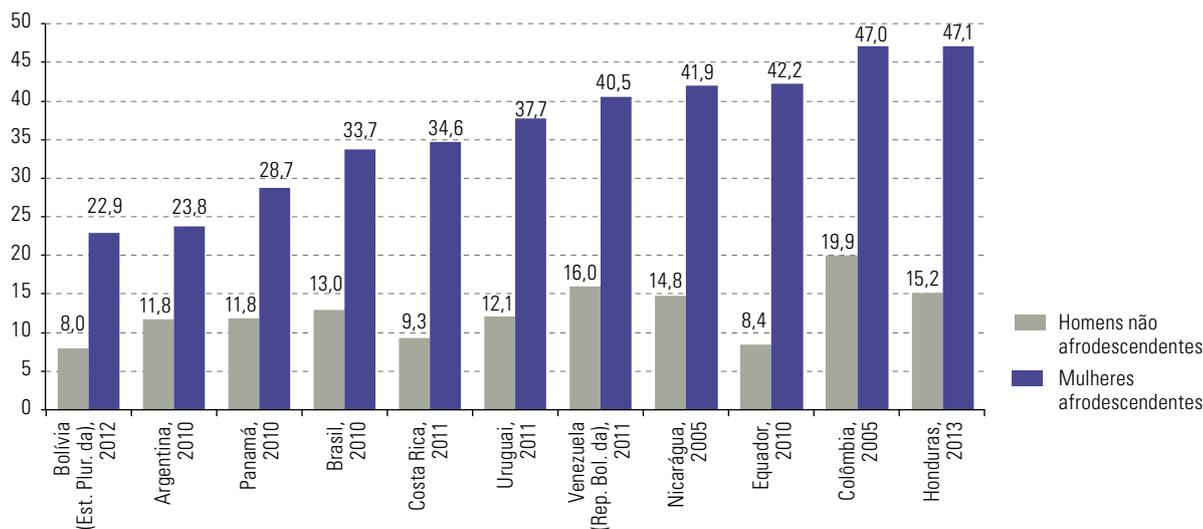
registradas na Colômbia, Uruguai, Panamá e Brasil, países em que a probabilidade de que uma criança afrodescendente morra antes de cumprir seu primeiro ano varia entre 1,6 e 1,3 vez o valor correspondente a crianças não afrodescendentes. Estas desigualdades persistem mesmo quando se leva em conta a zona de residência.

As condições de pobreza em que vivem as mulheres afrodescendentes na região agravam suas condições de saúde, ao que se somam as limitações de acesso e acessibilidade cultural aos serviços de saúde, inclusive de saúde sexual e reprodutiva. A gravidez na adolescência é outra manifestação da desigualdade que afeta as jovens afrodescendentes. As cifras dos censos revelam que a percentagem de afrodescendentes entre 15 e 19 anos que são mães se mantém em níveis elevados e, em sete dos dez países com dados disponíveis, supera a percentagem de maternidade entre as adolescentes não afrodescendentes. As maiores desigualdades relativas são observadas no Brasil e Uruguai, evidenciando que mesmo países que implementaram políticas de saúde integrais e universais para a atenção a jovens, inclusive aquelas dirigidas à redução da gravidez na adolescência não desejada, não foram capazes de superar a desigualdade étnico-racial.

No âmbito da educação observam-se também desigualdades na maioria dos países da região. A percentagem de afrodescendentes entre 18 e 24 anos que frequentam um estabelecimento educativo oscila entre 16,9% no Uruguai e 41,4% na Argentina, e é inferior à percentagem dos jovens não afrodescendentes nessa situação na maioria dos países analisados. Essas desigualdades se aprofundam no caso da educação superior. Além disso, na maioria dos países é maior a proporção de jovens afrodescendentes que não estão estudando nem ocupados no mercado de trabalho. Se considerarmos o entrecruzamento das desigualdades de gênero e étnico-raciais, verificamos que a percentagem de jovens mulheres afrodescendentes que sofrem essa dupla exclusão pelo menos duplica a de jovens não afrodescendentes do sexo masculino que se encontram nessa situação (veja o gráfico 10).

#### Gráfico 10

América Latina (11 países): proporção de mulheres afrodescendentes e homens não afrodescendentes entre 15 e 29 anos de idade que não estudam nem estão ocupados no mercado de trabalho  
(Em percentagens)



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

As desigualdades étnico-raciais também se manifestam no mercado de trabalho. Conforme analisado amplamente, o desemprego é um dos principais indicadores de exclusão do mercado de trabalho e afeta em maior medida as mulheres e os jovens. Ao incorporar a dimensão étnico-racial, constata-se que este fenômeno alcança proporções mais altas entre as pessoas afrodescendentes, em especial entre as mulheres e os jovens destes grupos. As taxas de desemprego dos afrodescendentes são superiores às dos não afrodescendentes na maioria dos países considerados e, quando as diferenças são favoráveis aos primeiros, são muito menores que no caso contrário.

O trabalho e a educação são os dois fatores essenciais para a inclusão social e a redução das desigualdades; no entanto, os níveis educativos das pessoas não se trasladam de forma automática ao mercado de trabalho. Isso se evidencia ao analisar os rendimentos do trabalho, um dos indicadores mais importantes da qualidade do emprego. As mulheres afrodescendentes, cujos níveis de escolaridade são significativamente superiores aos dos homens afrodescendentes, situam-se de maneira sistemática nas posições inferiores da escala de renda, inclusive quando se levam em conta o nível educacional e as horas trabalhadas. Os dados mostram como se conjugam as desigualdades étnico-raciais e de gênero no mercado de trabalho e evidenciam que estas aumentam à medida que se eleva o nível educativo das pessoas. Assim, por exemplo, no caso da população ocupada que conta com educação terciária, tomando os rendimentos do trabalho dos homens não afrodescendentes como referência (100%), observa-se que as mulheres afrodescendentes recebem em média, por hora trabalhada, o equivalente a 58%, os homens afrodescendentes 73% e as mulheres não afrodescendentes 75%.

Finalmente, uma das evidências mais eloquentes da interação que ocorre entre as desigualdades socioeconômicas, de gênero e étnico-raciais é a que se manifesta na situação das trabalhadoras domésticas assalariadas. Esta é uma das ocupações que geram mais fontes de emprego para as mulheres na América Latina, ao mesmo tempo em que constitui uma das atividades menos valorizadas social e economicamente, apresentando um alto déficit do ponto de vista do trabalho decente. Ao considerar a dimensão étnico-racial, observa-se que, no total da ocupação feminina, a percentagem de trabalhadoras domésticas assalariadas varia de 3% (no caso das mulheres não afrodescendentes na Colômbia) a 20% (no caso das mulheres afrodescendentes no Brasil). No Brasil e no Equador, a percentagem de mulheres afrodescendentes ocupadas como trabalhadoras domésticas equivale ao dobro da percentagem de mulheres não afrodescendentes na mesma ocupação.

## D. Instituições e políticas para a população afrodescendente

Nos últimos 15 anos, especialmente depois da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância, realizada em Durban (África do Sul) em 2001, registrou-se na América Latina um aumento sustentado do número de mecanismos governamentais encarregados dos temas relacionados com as populações afrodescendentes, que hoje existem em 14 países, junto com seu crescente fortalecimento. Este avanço é resultado de um longo trabalho de incidência realizado pelos movimentos sociais de pessoas afrodescendentes, outras organizações da sociedade civil, governos e organismos internacionais.

O marco jurídico em que se desenvolve o trabalho desses mecanismos baseia-se em instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, além das legislações nacionais. Há países que contam com uma extensa legislação dirigida a combater o

racismo ou orientada aos afrodescendentes, assim como países que têm escassa legislação deste tipo ou simplesmente carecem dela. Em mais de uma dúzia de países existem dispositivos constitucionais contra a discriminação étnico-racial, enquanto em outros casos a constituição faz referência à igualdade e à não discriminação, em geral ou por outros critérios. Destacam-se os casos do Equador, cuja Constituição dedica um capítulo exclusivo aos “povos negros ou afro-equatorianos”, e o do Brasil, em cujo texto constitucional se define o racismo como um crime imprescritível, sujeito a pena de prisão e inafiançável.

Os mecanismos de promoção da igualdade racial ocupam diferentes lugares na hierarquia do Estado, o que determina sua área de influência. Este aspecto é importante, considerando que eles trabalham em temas transversais que demandam a articulação entre diversas instâncias do governo, tanto setoriais como nos âmbitos nacional, estadual e local, além de requerer coordenação com a sociedade civil. Deve-se destacar que a instabilidade que estes mecanismos ainda enfrentam nos países da América Latina não só põe em risco a defesa dos direitos dos afrodescendentes, mas também afeta os recursos que lhes são atribuídos e, portanto, restringe seus campos de ação. O fortalecimento da autoridade destes mecanismos dentro do Estado poderia melhorar seu papel coordenador, tornando mais efetivas as políticas de promoção da igualdade racial.

Em resposta ao movimento afrodescendente e também como consequência de compromissos assumidos no âmbito internacional, nos últimos anos diversos países da América Latina aplicaram um conjunto de políticas de combate ao racismo e promoção da igualdade racial.

No âmbito da prevenção e enfrentamento do racismo, não só a maioria dos países conta atualmente com dispositivos constitucionais contra a discriminação étnico-racial, mas vários deles adotaram legislação que proíbe a discriminação racial e a tipifica como um delito que pode inclusive ser penalizado com prisão. Alguns países têm desenvolvido políticas mais integrais para eliminar a discriminação racial e aprovado normas de caráter local.

Em alguns países também existem políticas de ações afirmativas, principalmente mediante a reserva de cotas para afrodescendentes em universidades e postos de trabalho e bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior. Também são aplicadas políticas valorativas, como a instauração de dias oficiais de comemoração da afrodescendência, na maioria dos países, o ensino de história e cultura africanas nos colégios e a implementação de políticas que incorporam visões e práticas ancestrais de saúde e se concentram em doenças que afetam particularmente os afrodescendentes, entre outras. Cabe mencionar, também, o reconhecimento de figuras afrodescendentes destacadas na formação nacional e de suas práticas culturais como patrimônio histórico do país.

Em matéria do fortalecimento de comunidades tradicionais afrodescendentes, destacam-se os casos do Brasil e da Colômbia, que reconhecem seus direitos coletivos de propriedade. Finalmente, em alguns casos desenvolvem-se ações de promoção da participação dos afrodescendentes e suas organizações nas decisões através da articulação, ainda que incipiente, dos mecanismos governamentais com as organizações e movimentos sociais de afrodescendentes.

## E. Conclusões

Em síntese, pode-se dizer que a invisibilidade da situação de desvantagem da população afrodescendente nos países da América Latina foi até o momento uma das dimensões da desigualdade social menos perceptíveis, com exceção de poucos países, como o Brasil, a Colômbia e o Equador. A informação é uma ferramenta essencial para romper com essa invisibilidade. Por isso, é necessário continuar fortalecendo os sistemas estatísticos nacionais mediante a inclusão da autoidentificação das pessoas afrodescendentes e a desagregação de indicadores.

Apesar das limitações, é possível identificar sistemáticas desigualdades étnico-raciais em detrimento das pessoas afrodescendentes em diversas áreas, como a saúde, a educação e o trabalho; nos poucos países onde esta situação é inversa, as diferenças a favor da população afrodescendente não são significativas. O entrecruzamento das desigualdades étnico-raciais e de gênero evidencia a situação de maior desvantagem na qual estão as mulheres afrodescendentes.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com seu compromisso de que “ninguém seja deixado para trás”, a Década Internacional dos Afrodescendentes e outros acordos regionais, como o Consenso de Montevideu sobre População e Desenvolvimento, reforçam a urgência do desafio de garantir o bem-estar e o exercício pleno dos direitos das pessoas afrodescendentes, mediante ações sustentadas no tempo nas quais se reconheça a igualdade na diversidade.

## Bibliografía

- Alarco Tosoni, G. (2014), "Participación salarial y crecimiento económico en América Latina, 1950-2011", *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- Bárcena, A. e A. Prado (2016), *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Batthyány, K. (2009), "Cuidado de personas dependientes y género", *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, R. Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM).
- Carr, D. (2009), "Life cycle", *Encyclopedia of the Life Course and Human Development*, vol. 3, D. Carr (ed.), Detroit, Gale Cengage Learning.
- Cecchini, S. e outros (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini e outros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2016a), *La matriz de la desigualdad social de América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016b), *Autonomía das mulheres e igualdade na agenda de desenvolvimento sustentável* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2016c), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/LJ4056/Rev.1), Santiago, janeiro.
- (2016d), *Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julho.
- (2016e), "Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género", *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, outubro.
- (2016f), *40 anos de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- (2014a), *Pactos para a igualdade: rumo a um futuro sustentável* (LC/G.2586 (SES.35/3)), Santiago.
- (2014b), *Panorama Social da América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2013), *Os bônus na mira: aporte e carga para as mulheres. Relatório Anual 2012, Observatório da Igualdade de Género da América Latina e Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- (2012), *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- Espinola, V. e J. Claro (2010), "Estrategias de prevención de la deserción en la educación secundaria: perspectiva latinoamericana", *Revista de Educación*, número extraordinário.
- Ferrán, L. (2008), "Marco conceptual y lineamientos metodológicos de la cuenta satélite de los hogares para medir el trabajo no remunerado en salud", *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).
- Gammage, S. e M. Orozco (2008), "El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México", serie *Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 103 (LC/L.2983-P; LC/MEX/L.889), Cidade do México, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Gibbs, B. e T. Eaton (2014), "Drop out from primary to secondary school in Mexico: A life course perspective", *International Journal of Educational Development*, vol. 36, maio.
- Gómez, E. (2008), "La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género", *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2014), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2013. Preliminar. Año base 2008*, Cidade do México.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", serie *Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) [on-line] <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40653-la-nueva-ola-reformas-previsionales-la-igualdad-genero-america-latina>.
- (2012), "La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas", serie *Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outubro.
- Segovia, O. (2016), "¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)", serie *Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), janeiro.
- Trucco, D. e H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

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

---



Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)