

# Panorama Social

da América Latina  
e do Caribe **2024**

Desafios da proteção social  
não contributiva para avançar  
rumo ao desenvolvimento  
social inclusivo



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

# Thank you for your interest in this ECLAC publication



UNITED NATIONS

ECLAC

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

[Register](#)

---

Click on the link below for our social networks and other channels for accessing our publications:

 <https://bit.ly/m/CEPAL>



Resumo executivo

# Panorama Social

da América Latina  
e do Caribe **2024**

Desafios da proteção social  
não contributiva para avançar  
rumo ao desenvolvimento  
social inclusivo



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretário Executivo

**Javier Medina Vásquez**

Secretário Executivo Adjunto a. i.

**Alberto Arenas de Mesa**

Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social

**Rolando Ocampo**

Diretor da Divisão de Estatísticas

**Simone Cecchini**

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

**Ana Gúezmes García**

Diretora da Divisão de Assuntos de Gênero

**Sally Shaw**

Diretora da Divisão de Documentos e Publicações

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

A edição de 2024 foi coordenada por Alberto Arenas de Mesa com o apoio de Daniela Trucco, que se encarregaram da redação junto com Muriel Abad, Carmen Álvarez, Amparo Bravo, Verónica Cano, Helena Cruz Castanheira, Ernesto Espíndola, Consuelo Fariás, Nincen Figueroa, Álvaro Fontes, Karen García, Daniela González, Raúl Holz, Isabel Jacas, Carlos Maldonado, Xavier Mancero, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Amalia Palma, Claudia Robles, Jorge Rodríguez, Raquel Santos García, Lucía Scuro, Zulma Sosa, Juan Vila, Pablo Villatoro e Belén Villegas. Na coleta de informações e processamento estatístico participaram Mario Acuña, Lenin Aguinaga, Catalina Alviz, Jorge Cadenasso, Edmundo Caillaux, Miguel Castillo, Eunseo Cho, María Paz Collinao, Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández, Nincen Figueroa, Álvaro Fontes, Nicolás Hernández, Rocío Miranda, Javiera Ravest e Pablo Villatoro. Recebemos valiosas contribuições e comentários sobre diferentes seções do documento de Simone Cecchini, Diego Collado, Jennie Dador, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, Camila Gramkow, Ana Gúezmes García, Sandra Huenchuán, Mariana Huepe, Daniela Huneus, Ángela Penagos, Humberto Soto, Soledad Villafañe e Isabel Walker.

As Nações Unidas e os países que representam não são responsáveis pelo conteúdo de links a sites externos incluídos nesta publicação.

Publicação das Nações Unidas

LC/PUB.2024/24 • Distribuição: G • Copyright © Nações Unidas, 2025 • Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago • S.2400981 [pt]

## Notas explicativas:

Os três pontos indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.

O travessão indica que a quantidade é nula ou desprezível.

A vírgula é usada para separar os decimais.

A palavra "dólares" refere-se a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.

A barra entre cifras que expressam anos (por exemplo, 2023/2024) indica que a informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.

Devido a que às vezes se arredondam as cifras, os dados e as porcentagens apresentadas nos elementos gráficos nem sempre somam o total correspondente.

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama Social da América Latina e do Caribe*, 2024. *Resumo Executivo* (LC/PUB.2024/24), Santiago, 2025.

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

# Resumo executivo

---

A. A proteção social, particularmente o componente não contributivo, é indispensável para avançar rumo ao desenvolvimento social inclusivo.....	5
B. Rumo à Segunda Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social: a proteção social no centro das estratégias de desenvolvimento social inclusivo.....	7
C. A armadilha da alta desigualdade e os elevados níveis de pobreza: desafios para a proteção social não contributiva.....	8
D. Em 2023 a pobreza alcançou o nível mais baixo desde 1990, mas a desigualdade de renda continua alta .....	11
E. O investimento na infância: um elemento de grande importância da proteção social não contributiva .....	14
F. Os sistemas não contributivos: elemento essencial para avançar na erradicação da pobreza na velhice.....	15
G. A crise dos cuidados reproduz a desigualdade de gênero e exige o fortalecimento da proteção social .....	16
H. As capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP) das instituições são outro elemento importante para fortalecer a proteção social não contributiva.....	19
I. O gasto social deixou de cair e mostrou um comportamento estável, com um nível ainda insuficiente na proteção social não contributiva.....	20
J. É fundamental estabelecer um padrão de investimento na proteção social não contributiva para avançar na erradicação da pobreza .....	22
K. Urge fortalecer a ação intersetorial para avançar rumo a uma proteção social universal, integral, sustentável e resiliente .....	22
L. Apresentação e resumo das principais mensagens dos capítulos.....	24
Bibliografia.....	25



## A. A proteção social, particularmente o componente não contributivo, é indispensável para avançar rumo ao desenvolvimento social inclusivo

O padrão de desenvolvimento da América Latina e do Caribe, embora seja diverso entre os países, tem numerosas características comuns em matéria de desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais, que se manifestam em três armadilhas do desenvolvimento: baixa capacidade de crescer, elevada desigualdade com baixa mobilidade e fraca coesão social e baixa capacidade institucional e governança pouco efetiva para abordar os desafios do desenvolvimento (Salazar-Xirinachs, 2023). Essas três armadilhas e os círculos viciosos que as alimentam fazem com que não seja exagerado dizer que os países da região estão passando por uma crise de desenvolvimento.

A informação sobre a primeira armadilha é eloquente: entre 2015 e 2024, a taxa média anual de crescimento da América Latina e do Caribe foi de apenas 0,9%, menos da metade dos 2% registrados pela região na década perdida dos anos 80 (CEPAL, 2024a). Diante dessa preocupante situação, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) enfatiza a necessidade de avançar para uma grande transformação produtiva a partir da ampliação da escala e melhoria das políticas de desenvolvimento produtivo. Essa é a principal forma de sair da armadilha de baixa capacidade para crescer (CEPAL, 2024b; Salazar-Xirinachs e Llinás, 2023). Quanto à segunda armadilha, a alta desigualdade que caracteriza a região deve-se a vários fatores: uma matriz produtiva heterogênea e que se transforma lentamente, sistemas educacionais e de formação profissional deficientes, com altas taxas de abandono e baixos resultados de aprendizagem, sistemas fiscais regressivos e sistemas de proteção social com deficiências e lacunas (CEPAL, 2024c). A armadilha de baixa capacidade institucional e governança fraca se traduz em políticas e instituições públicas com baixa capacidade para gerir as transformações necessárias. Para sair dessa armadilha é necessário fortalecer as capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP) das instituições em cada área de transformação, inclusive os espaços para o diálogo social, e a mobilização dos recursos financeiros necessários. Também são necessárias estratégias para criar coalizões a favor das reformas, maiores do que as coalizões que resistem às mudanças; ou seja, é preciso efetuar uma análise da economia política das reformas (CEPAL, 2024c).

Essa crise do desenvolvimento interage com um conjunto de nós críticos para a realização do desenvolvimento social inclusivo na região. Esses nós incluem: persistência da pobreza e da vulnerabilidade à pobreza; desigualdades estruturais, injustas e ineficientes; lacunas no desenvolvimento de capacidades humanas (educação, saúde e nutrição) e de acesso aos serviços básicos; déficits de trabalho decente e incertezas associadas às mudanças tecnológicas no mundo do trabalho; acesso ainda parcial e desigual à proteção social; institucionalidade social em construção; nível de investimento social insuficiente. A essas problemáticas se acrescentaram nós emergentes que incluem os diversos tipos de violência, a transição demográfica e tendências migratórias, as mudanças no mundo do trabalho, a transformação tecnológica, as transformações epidemiológicas e nutricionais e a mudança climática e os desastres (CEPAL, 2019). Trata-se de uma estrutura de riscos sociais em processo de reconfiguração, que se superpõe a um conjunto de riscos estruturais ao longo do ciclo de vida e aumenta a vulnerabilidade da população a cair e permanecer na pobreza, bem como a experimentar a violação de seus direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (Robles, 2024).

Para enfrentar os diversos desafios que emergem desse cenário, é urgente fortalecer os sistemas de proteção social na região, já que esses sistemas contribuem diretamente para a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades ao garantir o acesso a uma renda adequada para a obtenção de um nível de bem-estar suficiente de maneira universal, a serviços sociais básicos e moradia e às políticas de inclusão laboral e social e trabalho decente (CEPAL, 2020a, 2022a, 2022b e 2023a).

É essencial avançar na direção de sistemas de proteção social que sejam universais, integrais, sustentáveis e resilientes. Isso supõe a implementação de um enfoque de universalismo sensível às diferenças, para que esses sistemas de proteção social sejam acessíveis a todas as pessoas e permitam abordar as desigualdades vigentes. Também supõe a consolidação de sistemas que sejam integrais para enfrentar os riscos de maneira intersetorial e com articulação entre níveis administrativos e ao longo do ciclo de vida. Por sua vez, é preciso que sejam sustentáveis, isto é, que cumpram os compromissos assumidos com esta geração e as gerações futuras, abordando de forma equilibrada três dimensões: cobertura, suficiência dos benefícios e sustentabilidade financeira. Por último, são necessários sistemas de proteção social capazes de enfrentar de maneira resiliente as mudanças e as crises com capacidade de resposta, flexibilidade e adaptabilidade (Arenas de Mesa, 2023; CEPAL, 2021 e 2022a; Cecchini e Martínez, 2011).

Os sistemas de proteção social com essas características e que situam as pessoas no centro têm uma importância estratégica para avançar rumo ao desenvolvimento social inclusivo e são a base fundamental para a consolidação de verdadeiros Estados de bem-estar (Arenas de Mesa, 2023). Sua ênfase na erradicação da pobreza extrema e da pobreza, junto com a redução das desigualdades, está alinhada com o desenvolvimento social inclusivo, definido como a etapa em que todas as pessoas alcançam uma vida livre da pobreza e um nível de bem-estar compatível com o nível de crescimento econômico da sociedade. Esse nível deve permitir que as pessoas desenvolvam suas capacidades num contexto de liberdade e de dignidade, com garantia do exercício pleno dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, e com espaços de reconhecimento e participação. Para isso, é fundamental abordar as lacunas de acesso a âmbitos essenciais do bem-estar, levando em conta as desigualdades sociais e seus eixos estruturantes sob a perspectiva do universalismo sensível às diferenças (CEPAL, 2024d). Além disso, o foco na garantia dos direitos das pessoas permite assegurar seu acesso a serviços públicos de qualidade, reduzir sua vulnerabilidade a riscos sociais e garantir níveis de renda de maneira sustentável, convertendo a proteção social num requisito dos Estados de bem-estar (Briggs, 1961; Barr, 2020; CEPAL, 2023a; OIT, 2018; Segura-Ubiergo, 2007). Do mesmo modo, esses sistemas promovem o aumento dos níveis de coesão e inclusão social mediante a redistribuição da exposição aos riscos e a geração de um piso comum de proteção (Robles, 2024).

Os sistemas de proteção social são compostos de prestações contributivas e não contributivas (Cecchini e Martínez, 2011). Os sistemas contributivos vinculam as contribuições realizadas pelas pessoas ao longo de sua vida ativa no mercado de trabalho com o acesso às prestações (tanto para o titular como para seus potenciais destinatários). Podem ser financiados com contribuições dos trabalhadores e empregadores, ou contar com financiamento público ou de outras fontes. Por outro lado, os sistemas não contributivos desvinculam o acesso às prestações das contribuições feitas e são financiados principalmente com recursos públicos (impostos ou outras receitas do Estado), ou até com doações ou empréstimos externos. Podem ter caráter universal ou por categorias para certas populações, priorizadas segundo o nível de renda (OIT, 2024a). Na região, os sistemas não contributivos incluem as transferências monetárias (com e sem condicionalidades) e em espécie, os apoios financeiros mediante subsídios e deduções fiscais, as transferências de bens e a provisão de serviços, bem como os sistemas de pensões não contributivos (Cecchini e Martínez, 2011; CEPAL, 2024d; Robles e outros, 2024).

A proteção social não contributiva adquire particular relevância ao considerar os persistentes níveis de pobreza extrema e pobreza na região, junto com o caráter histórico e estrutural da desigualdade e os altos níveis de informalidade do trabalho e empregos de baixa qualidade que se traduzem num acesso limitado às políticas de proteção social contributiva (CEPAL, 2023a). As políticas de proteção social não contributiva são cruciais para assegurar que o acesso ao bem-estar não dependa do nível socioeconômico dos domicílios e da posição ocupada pelas pessoas no mercado de trabalho (Esping-Andersen, 1990 e 1999), ao diminuir as barreiras no acesso a bens públicos essenciais, como a educação e a saúde de qualidade, além de reduzir a exposição das pessoas a diversos

riscos mediante mecanismos de proteção da renda. Para isso, a proteção social conta com diversos mecanismos e ferramentas, como o trabalho interinstitucional e a articulação entre os componentes dos sistemas de proteção social; políticas para garantir uma renda básica para todas as pessoas; sistemas integrados de informação social; mecanismos para responder a crises, desastres e riscos emergentes; sistemas e instrumentos de articulação e coordenação intersetorial que operam no caso de experiências de políticas articuladas e integrais, como as que se desenvolvem em torno da atenção integral à primeira infância e a outros grupos vulneráveis, como os idosos e as pessoas com deficiência; e políticas integrais de cuidado (CEPAL, 2020a e 2023b).

A presente edição do *Panorama Social da América Latina e do Caribe* examina as políticas e programas de proteção social não contributiva e sua institucionalidade, com ênfase em seu papel fundamental na erradicação da pobreza e redução da desigualdade. O impacto da proteção social não contributiva nessas dimensões, que obstaculizam o desenvolvimento social inclusivo, justifica a necessidade de aumentar os níveis de investimento social nessa área, garantindo sua sustentabilidade financeira, bem como a urgência de fortalecer as capacidades institucionais para que possibilitem a implementação eficiente dessas políticas públicas.

## **B. Rumo à Segunda Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social: a proteção social no centro das estratégias de desenvolvimento social inclusivo**

No âmbito da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social das Nações Unidas realizada em Copenhague em 1995, houve um primeiro esforço internacional para definir a proteção social, vinculando-a principalmente à erradicação da pobreza. Nessa ocasião, explicou-se que a proteção social deveria proteger as pessoas que se encontram em risco de cair na pobreza por motivo de trabalho, de saúde ou de cuidados, ou por perdas geradas por desastres ou distúrbios civis, guerras ou deslocamentos forçados (Nações Unidas, 1995). A cúpula também enfatizou a estreita relação entre a promoção do desenvolvimento social e a proteção dos direitos das pessoas, onde a proteção social ocupa um lugar central.

Quase 30 anos depois, ainda está vigente o debate sobre a definição e o alcance do conceito de proteção social (Arenas de Mesa, 2019 e 2023; OIT, 2018, 2021 e 2024a; CEPAL, 2006, 2018 e 2020a; Levy, 2018; Cecchini e Martínez, 2011). Em 2000, a Comissão de Desenvolvimento Social das Nações Unidas estabeleceu que a proteção social corresponde a “um conjunto de políticas e programas governamentais e privados com os quais as sociedades respondem a diversas contingências a fim de compensar a falta ou redução substancial da renda proveniente do trabalho, oferecer assistência às famílias com filhos e oferecer atenção médica e moradia à população”, e indicou que se trata de um ponto de partida que deve ser complementado (Nações Unidas, 2000, pág. 3). Destaca-se que essa definição, junto com a menção à necessidade de consensos sociais sobre os níveis de riscos ou privações que as sociedades consideram inaceitáveis, faz referência ao fato de que a proteção social não está dirigida exclusivamente às pessoas em situação de pobreza, mas também às pessoas que enfrentam outros tipos de riscos associados a diversas etapas do ciclo de vida, tanto durante a etapa de trabalho como na etapa da aposentadoria e do envelhecimento.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) também apresentou definições de proteção social, conceitualizando-a como um direito humano que “se define como um conjunto de políticas e programas para reduzir e prevenir a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social durante todo o

ciclo de vida” (OIT, 2021, pág. 244). Estabelece também nove elementos principais da proteção social<sup>1</sup>, que podem combinar proteção contributiva e não contributiva, e estão estreitamente vinculadas à Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, 2012 (número 202) da OIT.

A CEPAL também participou ativamente no debate sobre a proteção social. Em 2019, na Terceira Reunião da Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe, aprovou-se a Agenda Regional de Desenvolvimento Social Inclusivo, a qual define que o objetivo da proteção social é “garantir o acesso a uma renda adequada para um nível de bem-estar suficiente de maneira universal, serviços sociais (como saúde, educação, água e saneamento), moradia, políticas de inclusão no mercado de trabalho e emprego decente” (CEPAL, 2020a, pág. 20). O primeiro eixo desse instrumento técnico-político enfatiza a formulação, consolidação e aprofundamento de sistemas de proteção social universais e integrais e reflete uma concepção ampla do conceito de proteção social que aborda tanto a proteção da renda e o acesso a assistência médica diante de diversos riscos quanto a importância do desenvolvimento das capacidades humanas, a inclusão no mercado de trabalho e a oferta de cuidados (Robles, 2024).

O papel central que a proteção social teve no avanço para o desenvolvimento social inclusivo nos últimos 30 anos e o extenso debate em torno de seu significado assentam as bases para a discussão que será realizada na Segunda Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social em 2025. Essa instância será fundamental para assegurar que a proteção social seja considerada como parte central das estratégias de desenvolvimento e, com base nesse acordo, identificar e aprovar orientações e políticas estratégicas que permitam avançar para sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes.

## C. A armadilha da alta desigualdade e os elevados níveis de pobreza: desafios para a proteção social não contributiva

A armadilha de alta desigualdade, baixa mobilidade social e fraca coesão social em que se encontra a região da América Latina e Caribe é causada por diversos fatores, entre os quais se identifica a presença de políticas sociais e sistemas de proteção social deficientes, incapazes de mitigar os efeitos da desigualdade estrutural no sistema produtivo e nas dimensões históricas e culturais da região (CEPAL, 2024c). Por isso, é fundamental avançar no processo de consolidação de sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes, capazes de enfrentar os antigos e novos desafios, caracterizados por sua multidimensionalidade, simultaneidade e alta intensidade.

Tendo em vista as diversas interações entre os nós críticos mencionados anteriormente e a simultaneidade com a qual se apresentam, é possível identificar uma estrutura de riscos em processo de reconfiguração que poderia condicionar o desenvolvimento e o futuro dos sistemas de proteção social (Robles, 2024). Por isso, torna-se urgente identificar os desafios regionais que os governos enfrentam para formular políticas de proteção social transformadoras, capazes de garantir o bem-estar de todas as pessoas. Para isso é preciso, entre outras coisas, contar com níveis adequados de cobertura, suficiência e sustentabilidade financeira (Arenas de Mesa, 2023).

Apesar de os países da região terem realizado importantes avanços na ampliação e fortalecimento dos sistemas de proteção social, especialmente nas políticas de proteção social não contributiva, ainda persistem importantes lacunas e desigualdades que devem ser abordadas com urgência. De acordo com informação da OIT (2024a), em 2023 a proporção da população coberta por ao

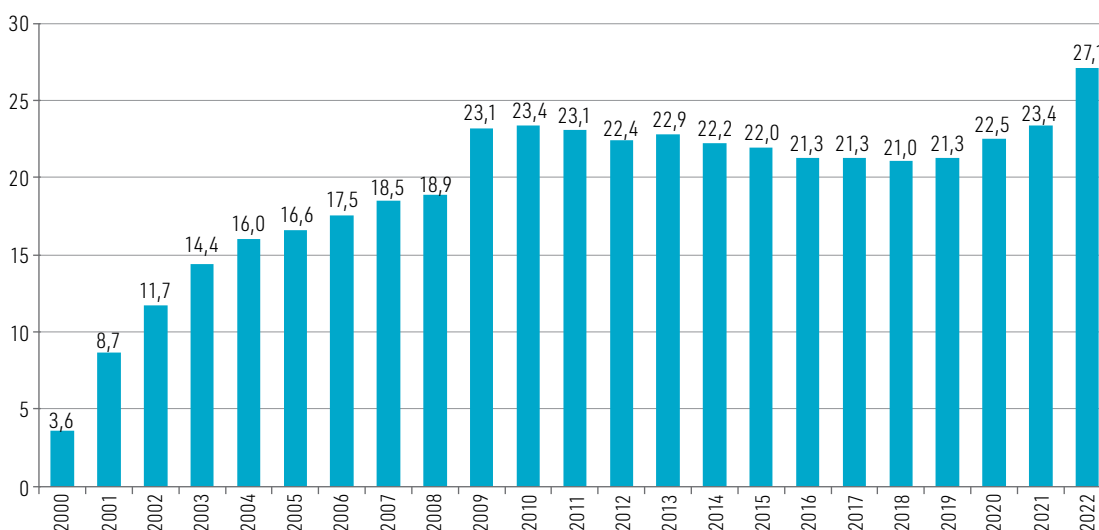
<sup>1</sup> Os nove elementos correspondem a prestações por filhos e familiares, maternidade, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, doença, proteção da saúde (assistência médica), velhice, invalidez ou deficiência e sobreviventes (OIT, 2021).

menos uma prestação de proteção social na América Latina e no Caribe (cobertura efetiva) chegava a 61,2%<sup>2</sup>. Como mostra o capítulo II, para enfrentar essa lacuna de cobertura é preciso fortalecer os registros sociais e estabelecer sistemas de informação que permitam aos países identificar a população em situação de vulnerabilidade e fortalecer os mecanismos dos sistemas de proteção social para garantir o acesso das pessoas que necessitam dessa proteção. Além disso, dependendo das características dos domicílios, observa-se uma acentuada segmentação no acesso à proteção social. Por exemplo, em 2022, enquanto um de cada dois domicílios pertencentes ao quintil de menor renda tinha acesso à proteção social pela via não contributiva (50,2%), esta proporção se reduzia a um de cada dez domicílios de maior renda (10,4%). Entre esses últimos, a porcentagem de domicílios sem acesso à proteção social chegava a menos de um quinto (17,3%), enquanto no quintil de menor renda superava um terço dos domicílios (36,5%).

Cabe destacar que a região experimentou uma notável expansão das políticas de proteção social não contributiva. Duas das prestações de maior relevância, em termos de cobertura e investimento durante as últimas décadas, são os programas de transferências condicionadas (como indica o gráfico 1) e os sistemas não contributivos (como indica o gráfico 2).

### Gráfico 1

América Latina e Caribe (20 países)<sup>a</sup>: população que vive em domicílios cobertos por programas de transferências condicionadas de renda e outras transferências contínuas<sup>b</sup>, 2000-2022  
(Em porcentagens da população total)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Base de Dados de Programas de Proteção Social Não Contributiva na América Latina e no Caribe [on-line] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>; Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de la población. Revisión 2022"; Nações Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nova York, 2022.

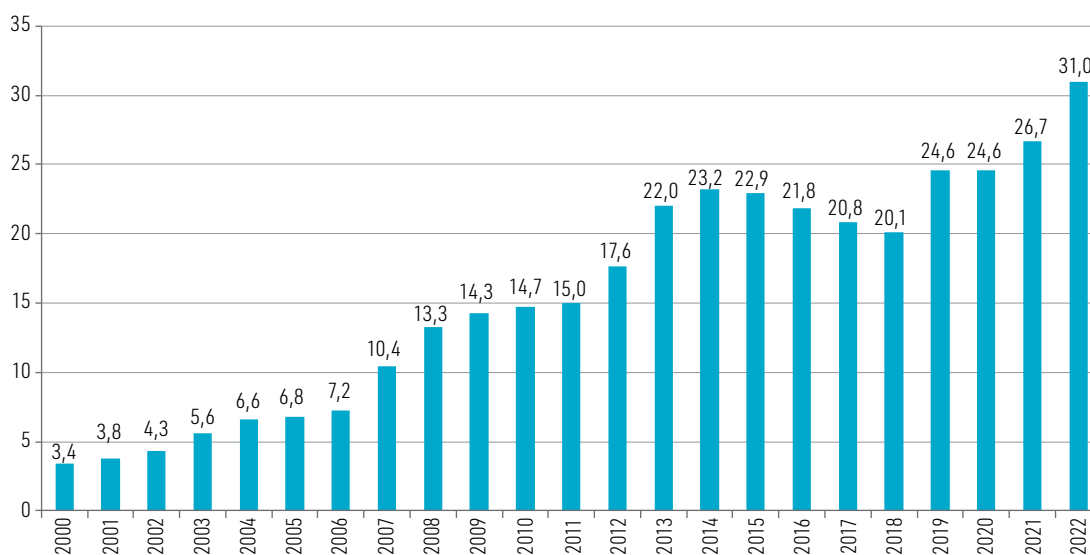
<sup>a</sup> Média ponderada. Considera-se informação sobre programas de transferências condicionadas e outras transferências monetárias permanentes, sem considerar transferências em espécie nem subsídios, nos seguintes países: Argentina, Belize, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Uruguai. No caso do Brasil, em 2020 considera-se a informação de cobertura e gasto do programa Bolsa Família, enquanto em 2021 e 2022 a informação corresponde ao programa Auxílio Brasil.

<sup>b</sup> Esse indicador foi construído multiplicando o número de domicílios cobertos por esses programas, a partir de fontes oficiais dos países, pelo tamanho médio dos domicílios do quintil de renda mais pobre, segundo dados de CEPALSTAT. Para a estimativa das séries completas adotou-se o método de Figueroa e Vila (2024). A imputação de dados que faltam por programa foi feita com os dados disponíveis supondo equivalência com o último dado disponível ou uma relação linear entre os dois dados disponíveis mais próximos. A média considera como base a população total dos países da América Latina e do Caribe, sem importar se têm programas ativos no ano da estimativa.

<sup>2</sup> Esse indicador de acompanhamento da meta 1.3 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) indica a proporção da população total que recebe um benefício monetário, contributivo ou não contributivo, excluindo auxílios de saúde e por doença, sob ao menos uma das contingências ou funções da proteção social (refere-se a um benefício contributivo ou financiado por impostos) ou que está contribuindo para ao menos um regime de previdência social (OIT, 2024a).

## Gráfico 2

América Latina e Caribe (23 países)<sup>a</sup>: pessoas aposentadas de 65 anos ou mais beneficiadas por sistemas não contributivos<sup>b</sup>, 2000-2022  
(Em porcentagens da população de 65 anos ou mais)



**Fonte:** J. I. Vila, C. Robles e A. Arenas de Mesa, "Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez", *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Livros da CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P/-\*), A. Arenas de Mesa e C. Robles (eds.), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2024.

<sup>a</sup> Média ponderada dos seguintes países: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Trinidad e Tobago e Uruguai.

<sup>b</sup> Nos anos para os quais não há informação sobre cobertura, mas o sistema não contributivo está em operação, imputam-se os valores de acordo com a seguinte regra: se os valores que faltam estão no início ou no final da série, repete-se o primeiro ou o último valor até três vezes; para completar os valores intermediários que faltam utiliza-se o método de interpolação de Akima (1970). Se a idade de acesso às prestações não contributivas for inferior a 65 anos e não se contar com a informação da cobertura desagregada por idade, esta é calculada multiplicando a cobertura total informada pela proporção entre a população de 65 anos ou mais e a população-alvo. Não são feitas imputações se o sistema não contributivo não estiver em operação.

A informação incluída na Base de Dados de Programas de Proteção Social Não Contributiva na América Latina e no Caribe da CEPAL<sup>3</sup> indica que 27,1% da população da América Latina e do Caribe (1 de cada 4 pessoas na região) vivia em domicílios que recebiam essas prestações em 2022 (Figueroa e Vila, 2024). A expansão dos sistemas não contributivos representa um dos principais marcos no processo de fortalecimento dos sistemas de proteção social na região, especialmente ao considerar os altos níveis de informalidade e as amplas lacunas e desigualdades nos sistemas de aposentadoria. Dessa forma, verificou-se que sua cobertura passou de 3,4% das pessoas de 65 anos ou mais em 2000, equivalente aproximadamente a 1 milhão de pessoas, para 31% em 2022, equivalente a 19,6 milhões de pessoas (Arenas de Mesa e Robles, 2024).

A importância das transferências públicas não contributivas se reflete também na proporção que seus valores representam em relação à renda total dos domicílios. Em 2022, essa proporção chegava a 23,8% da renda dos domicílios em situação de pobreza extrema e a suficiência dessas prestações é um desafio que continua sendo muito relevante. A informação apresentada no capítulo II mostra que os valores dos programas de transferências condicionadas costumam ser insuficientes para fechar a lacuna entre a renda *per capita* dos domicílios pobres e a linha de pobreza. Por sua vez, observa-se que as prestações dos sistemas não contributivos são inferiores aos dos sistemas contributivos.

<sup>3</sup> Veja [on-line] <https://dds.cepal.org/bpsnc/>.

Portanto, é essencial promover uma maior articulação entre as políticas contributivas e não contributivas para fechar as lacunas de cobertura, suficiência e sustentabilidade financeira dos sistemas de proteção social. A isso soma-se a importância de continuar fortalecendo os sistemas de informação social e os registros sociais para identificar as populações que não têm acesso a esses instrumentos e robustecer os mecanismos do sistema que garantam esse acesso, bem como adaptar as prestações às necessidades e características das diversas populações às quais estão dirigidas. Isso se torna mais urgente num contexto de crises recorrentes e de uma estrutura de riscos em processo de reconfiguração.

## D. Em 2023 a pobreza alcançou o nível mais baixo desde 1990, mas a desigualdade de renda continua alta

O lento crescimento econômico, junto com o correspondente baixo dinamismo do mercado de trabalho e os níveis de inflação, impõe importantes desafios aos sistemas de proteção social da região, principalmente através de seu impacto na pobreza e na desigualdade. Conforme analisado no capítulo I deste documento, em 2023 a América Latina e o Caribe experimentaram um crescimento moderado do PIB *per capita*, que alcançou 1,4%. Enquanto o crescimento da América Latina ficou em 1,3%, o do Caribe<sup>4</sup> foi de 2,6%. Dos 20 países latino-americanos, somente cinco tiveram um crescimento superior a 3%, enquanto nove ficaram abaixo da média regional de crescimento. Entre estes últimos, em comparação com o ano anterior, quatro países experimentaram contração.

O mercado de trabalho mostrou pouco dinamismo, sem variações na taxa de participação entre 2022 e 2023, enquanto a taxa de ocupação cresceu 0,3 ponto percentual e a taxa de desocupação média caiu 0,6 ponto percentual. A inflação na América Latina e no Caribe, medida através da variação do índice de preços ao consumidor (IPC), excluindo os países com inflação crônica, alcançou 4,6% em dezembro de 2023, 3 pontos percentuais abaixo do valor registrado em 2022.

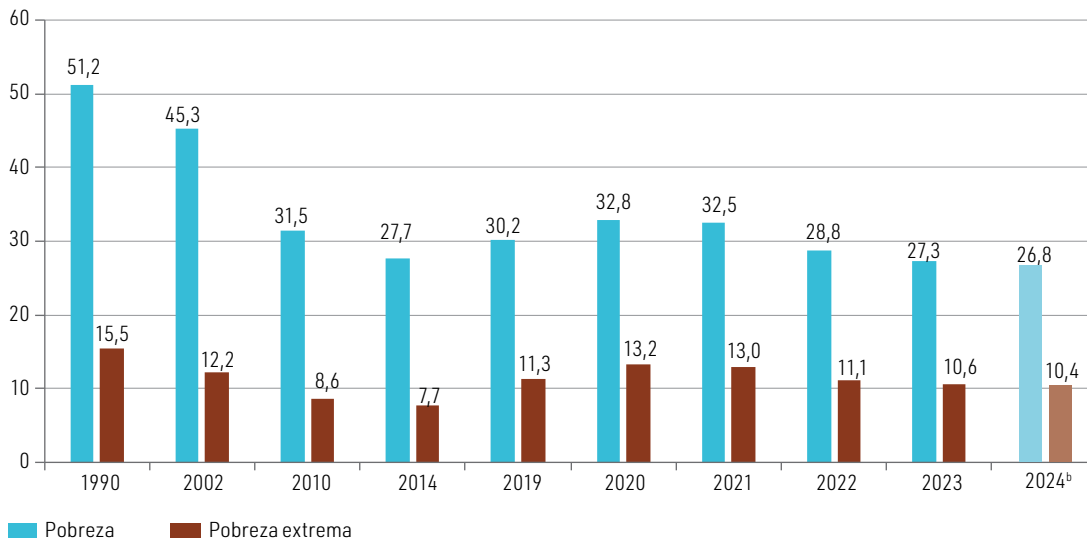
Apesar disso, a pobreza, no nível agregado, continuou diminuindo de maneira gradual depois da alta que teve durante a pandemia de COVID-19 e alcançou 27,3% da população em 2023, o registro mais baixo de pobreza na América Latina desde 1990, embora muito semelhante ao observado em 2014 (27,7%). Como indica o gráfico 3, esse nível representa uma diminuição de 1,5 ponto percentual em relação a 2022 e uma redução de mais de 5 pontos percentuais em comparação com 2020, o ano em que teve início a pandemia.

A diminuição da pobreza na região em 2023 é explicada principalmente pela evolução de sua incidência no Brasil, país que contribuiu com cerca de 80% da variação observada na média regional. Outros países que também experimentaram reduções da pobreza de ao menos 1 ponto percentual foram Colômbia, El Salvador, Paraguai e República Dominicana. Somente Honduras (em comparação com 2019) e Peru registraram aumentos nos indicadores de pobreza e pobreza extrema, ambos em torno de 1 ponto percentual. Nos demais países com informação, a situação de pobreza e pobreza extrema em 2023 não teve variações significativas em relação ao ano anterior.

<sup>4</sup> Essa cifra não inclui a Guiana, dado o aumento registrado no país, que alcançou 38,3%, em consequência do início da exploração de jazidas petrolíferas descobertas há poucos anos.

**Gráfico 3**

América Latina (18 países)<sup>a</sup>: pessoas em situação de pobreza extrema e pobreza, 1990-2024  
(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).  
<sup>a</sup> Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da).  
<sup>b</sup> Projeções.

A taxa de pobreza extrema alcançou 10,6%, cifra 0,5 ponto percentual inferior à de 2022, mas quase 3 pontos percentuais acima da observada em 2014, que até agora foi o ano com a menor incidência nas últimas três décadas. Em 2024 manteve-se a tendência à redução, ainda que fraca, com uma diminuição da pobreza de 0,5 ponto percentual, mas sem avanços significativos no caso da pobreza extrema, como indica o gráfico 3.

No agregado regional, em 2023 a incidência da pobreza entre as mulheres de 20 a 59 anos foi de 22,2%, quase 4 pontos percentuais mais alta do que a dos homens da mesma faixa etária. Entre 2014 e 2023, a pobreza diminuiu mais entre os homens do que entre as mulheres, motivo pelo qual o índice de feminidade da pobreza aumentou de 113 para 121<sup>5</sup>.

Por sua vez, em 2023, 4 de cada 10 crianças e adolescentes viviam em domicílios abaixo da linha de pobreza, uma proporção apreciavelmente maior do que a observada na população adulta, em que 2,4 de cada 10 pessoas entre 18 e 59 anos e 1,5 de cada 10 adultos de 60 anos ou mais se encontravam na mesma situação.

A estimativa da pobreza está estreitamente vinculada com a renda gerada no mercado de trabalho. Em 8 dos 12 países que reduziram a pobreza no período 2021-2023, a renda proveniente do trabalho assalariado foi a principal força que impulsionou essa diminuição. Em três países, o aumento da renda das pessoas que trabalham por conta própria também contribuiu para a redução da pobreza.

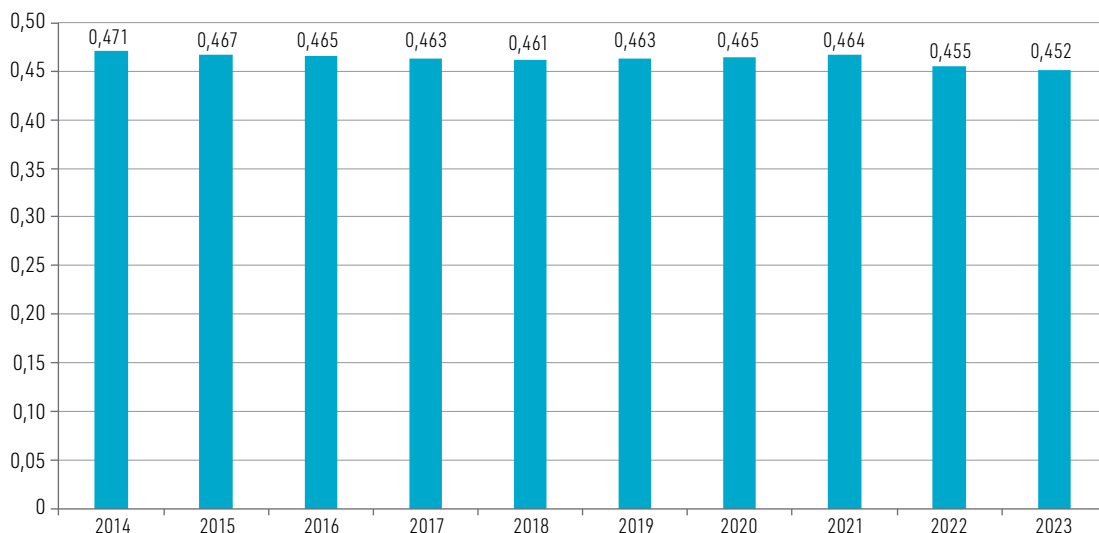
Do mesmo modo, as transferências públicas, que incluem programas como as transferências monetárias condicionadas e não condicionadas, as ajudas de emergência e os sistemas não contributivos de aposentadoria, também tiveram importantes efeitos sobre a pobreza, como se observou durante o primeiro ano da pandemia (CEPAL, 2022b). No período posterior, essas transferências continuaram contribuindo para reduzir a pobreza em alguns países, particularmente no Brasil, Colômbia e México. Conforme indicado, as transferências não contributivas representam uma fonte de renda muito importante para os domicílios de menores recursos.

<sup>5</sup> O índice de feminidade da pobreza é o coeficiente da taxa de pobreza das mulheres em relação à dos homens, habitualmente calculado para a faixa etária de 20 a 29 anos.

Por sua vez, os altos níveis da desigualdade de renda característicos da região se mantiveram com um índice de Gini de 0,452 em 2023, que não apresentou variações significativas em relação a 2022, como indica o gráfico 4. Trata-se de uma realidade que persiste em altos níveis ao longo do tempo, embora em anos anteriores os índices de concentração da renda tenham mostrado tendência à redução (CEPAL, 2023a). Conforme indicado no capítulo I, ao considerar o período entre 2014 e 2022-2023, a média simples para 14 países com dados disponíveis mostra uma diminuição de 4% do índice de Gini, equivalente a uma taxa anual de variação de -0,4%.

#### Gráfico 4

América Latina (14 países)<sup>a</sup>: índice de Gini, 2014-2023



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).  
<sup>a</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Países com pesquisas domiciliares disponíveis para 2022 ou 2023.

Por outro lado, as estimativas baseadas em modelos que integram diversas fontes de informação sobre a riqueza (ativos financeiros e não financeiros) da população latino-americana permitem constatar que sua distribuição é ainda mais concentrada e desigual do que a da renda. Em torno de 2021, 10% das pessoas de maior renda concentravam 66% da riqueza total e o 1% mais rico concentrava 33%. Uma comparação com 2010 mostra que desde então a participação dos 10% mais ricos diminuiu, em média, apenas 2 pontos percentuais.

Em concordância com essas cifras, o capítulo I mostra que as percepções de injustiça distributiva se mantiveram muito altas na América Latina, em valores próximos ou superiores a 80%. No entanto, em 2023 a proporção da população que acredita que a distribuição de renda é injusta ou muito injusta diminuiu cerca de 4 pontos percentuais em relação a 2020. Por outro lado, sete em cada dez pessoas se manifestam a favor das políticas públicas para reduzir a desigualdade de renda, observando-se um alto nível de apoio generalizado a esse tipo de medidas.

Para superar a armadilha de alta desigualdade da região e os elevados níveis de pobreza, é preciso formular e implementar políticas públicas integrais que abordem as múltiplas dimensões da desigualdade (CEPAL, 2024c). O fortalecimento dos sistemas de proteção social na América Latina e no Caribe, em particular de proteção social não contributiva, é um espaço estratégico para a adoção de um enfoque integrado capaz de gerar impactos significativos na redução da pobreza, nas diversas causas da desigualdade e nos baixos níveis de coesão social da América Latina e do Caribe.

## E. O investimento na infância: um elemento de grande importância da proteção social não contributiva

Ao considerar a importância da proteção social não contributiva na superação da pobreza, é fundamental fortalecê-la sobretudo nos grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, ganha relevância a formulação e implementação de uma estratégia de erradicação da pobreza concentrada na proteção da renda nos extremos do ciclo de vida, isto é, na infância e na velhice (Robles e Santos Garcia, 2023; Arenas de Mesa e Robles, 2024).

Na região, crianças e adolescentes enfrentam uma série de desafios e foram uma das populações mais afetadas pela crise social prolongada provocada pela pandemia. Em 2020, estimou-se que a pobreza na América Latina afetava 51,3% dessa população (CEPAL/UNICEF, 2020). Embora em 2022 a pobreza na América Latina afetasse 42,5% desse grupo, esta incidência era consideravelmente maior do que a dos demais grupos populacionais e quase triplicava a incidência da pobreza em pessoas de 65 anos ou mais (CEPAL, 2023a). Erradicar a pobreza na infância e na adolescência é um imperativo de direitos e um tema medular para avançar rumo ao desenvolvimento social inclusivo.

A pobreza na infância e adolescência não só se traduz em múltiplos desafios para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes (OIT/UNICEF, 2023), mas implica altos custos e impactos significativos na realização do desenvolvimento social inclusivo, econômico e ambiental dos países. Sob a perspectiva da janela crucial de oportunidade que significa o desenvolvimento infantil durante os primeiros 1.000 dias de vida, o investimento na primeira infância é uma política sumamente eficaz em função do custo (Heckman e Masterov, 2007), da mesma forma que ocorre com a segunda janela de oportunidade que representa a adolescência (UNICEF, 2017). Portanto, investir na infância e na adolescência é uma aposta estratégica da região. É fundamental abordar especialmente as profundas lacunas que persistem no acesso à proteção social de domicílios com crianças e adolescentes (CEPAL/UNICEF, 2020). Segundo os dados apresentados no capítulo II para 14 países da América Latina, em 2022 quase um quarto dos domicílios com crianças e adolescentes careciam de acesso à proteção social por alguma via. O papel da proteção social não contributiva para abordar essas lacunas e contribuir para o desenvolvimento integral dessa população é crucial.

Na análise das políticas desenvolvidas nas sociedades nórdicas com efeitos na redução da desigualdade, Esping-Andersen (2013) identifica as políticas de cuidado infantil, inclusive as licenças parentais e as prestações familiares, como instrumentos importantes. Essas políticas têm efeitos encadeados que as tornam particularmente virtuosas, já que não só contribuem para o desenvolvimento de crianças e adolescentes, mas também abrem oportunidades para o trabalho remunerado de seus pais, mães e cuidadores, em particular as mulheres, que podem ampliar suas opções de vida e sua contribuição para a renda do domicílio em consequência dessas prestações. As transferências monetárias dirigidas à infância e à adolescência são uma das ferramentas mais diretas com as quais os Estados contam para enfrentar a pobreza monetária nesta etapa do ciclo de vida (ODI/UNICEF, 2020). Conforme indicado pela Agenda Regional de Desenvolvimento Social Inclusivo (CEPAL, 2020a) e visando o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1, no âmbito de uma estratégia integral orientada à erradicação da pobreza nos extremos do ciclo de vida e redução sustentada das desigualdades, poderiam expandir-se consideravelmente os níveis de cobertura e suficiência dessas prestações na região (CEPAL/UNICEF, 2020). Além disso, a experiência regional de consolidação da institucionalidade dos sistemas não contributivos em termos dos processos e mecanismos implementados poderia oferecer importantes lições nesse caminho de expansão sustentável de programas públicos que enfrentem a pobreza e a desigualdade na infância e adolescência.

## F. Os sistemas não contributivos: elemento essencial para avançar na erradicação da pobreza na velhice

Os altos níveis de informalidade, somados às mudanças no mundo do trabalho e às persistentes desigualdades de gênero e em outras dimensões no mercado de trabalho (CEPAL, 2023a), levaram a baixos níveis de cobertura dos sistemas contributivos nos países da região. Ao chegar à velhice, isto se traduz em importantes lacunas e desigualdades na cobertura dos sistemas contributivos, ao que se somam os desafios derivados do envelhecimento populacional e da feminização desse envelhecimento, abordados no capítulo III desta publicação. Esses fatores explicam grande parte da expansão dos sistemas não contributivos nas últimas duas décadas na região. Somado a isso, seu potencial para erradicar a pobreza extrema e a pobreza na velhice, bem como para contribuir à redução dos níveis de desigualdade, especialmente as desigualdades de gênero, os colocou no centro das estratégias de proteção social não contributiva na região (Arenas de Mesa e Robles, 2024).

A realidade regional mostra diversas experiências e arranjos em torno do papel dessas políticas nos sistemas de aposentadoria. Por um lado, em alguns países os sistemas não contributivos alcançam coberturas determinadas e são formulados como prestações assistenciais, com escassa articulação com os sistemas contributivos. Em outros países é possível identificar maiores coberturas e inclusive uma crescente articulação com os sistemas contributivos, com o que se obtêm coberturas amplas dos sistemas de aposentadoria em seu conjunto. Por outro lado, identificam-se também algumas experiências de avanço para a universalidade que, na América Latina, incluem os casos do Chile, com uma aposentadoria quase universal, Bolívia (Estado Plurinacional da) e México, com aposentadoria universal.

A cobertura dos sistemas não contributivos aumentou mais de 27 pontos percentuais entre as pessoas acima de 65 anos nos últimos 20 anos, período no qual a pobreza nesta mesma população diminuiu 14,3 pontos percentuais, como indica o gráfico 5. Do mesmo modo, na maioria dos países nos quais a cobertura total dos sistemas de aposentadoria é inferior a 50% das pessoas acima de 65 anos, a incidência da pobreza supera 20% nessa população (Vila, Robles e Arenas de Mesa, 2024). Isso mostra o importante papel dos sistemas não contributivos na diminuição da pobreza na velhice e no avanço da sua erradicação.

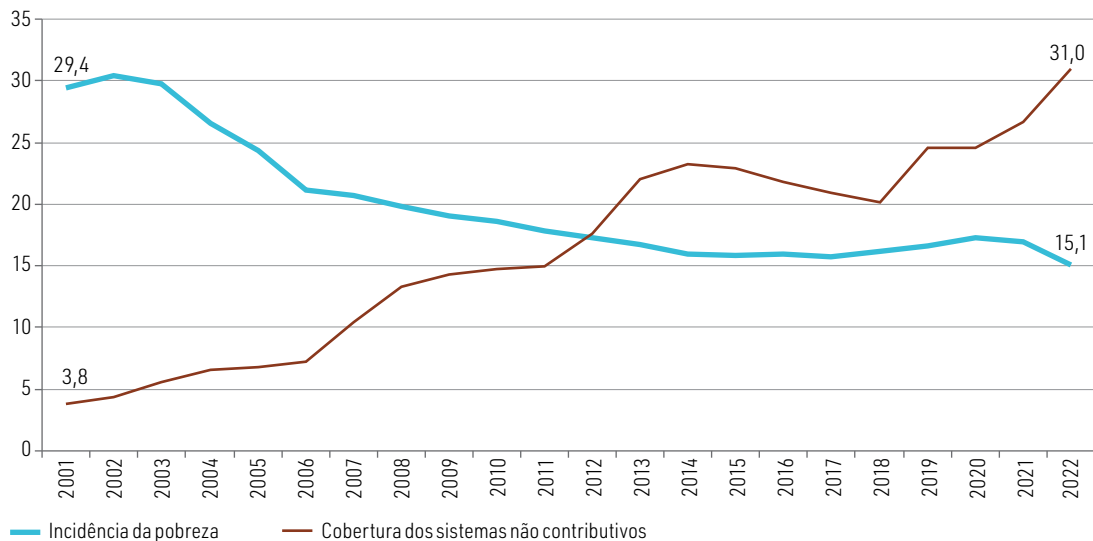
Os dados indicam que, sob a perspectiva da sustentabilidade financeira, é possível e viável avançar na erradicação da pobreza na velhice na região. Em 2022, a incidência da pobreza na velhice chegava a 15,1% da população acima de 65 anos<sup>6</sup>. Com base nessa informação, estimou-se que os níveis de investimento social adicionais requeridos pelos sistemas não contributivos seriam em torno de 0,7% do PIB em 2035 para cobrir todas as pessoas idosas pertencentes aos dois primeiros quintis da distribuição de renda, isto é, 40% da população mais pobre, com um nível de suficiência equivalente a uma linha de pobreza, o que apoiaria significativamente os avanços para a erradicação da pobreza na velhice na região (Arenas de Mesa e Robles, 2024).

<sup>6</sup> De acordo com informação da CEPAL sobre 18 países da América Latina, com base no Banco de Dados de Pesquisas Domiciliares (BADEHOG).

**Gráfico 5**

América Latina e Caribe (23 países)<sup>a</sup>: evolução da pobreza e cobertura dos sistemas não contributivos entre as pessoas de 65 anos ou mais, 2001-2022

(Em porcentagens)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em J. I. Vila, C. Robles e A. Arenas de Mesa, "Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez", *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Livros da CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P/-\*), A. Arenas de Mesa e C. Robles (eds.), Santiago, CEPAL, 2024; e CEPALSTAT [base de dados on-line] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>.

<sup>a</sup> A incidência da pobreza corresponde a 18 países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da). A cobertura dos sistemas não contributivos inclui informação de 23 países: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Trinidad e Tobago e Uruguai.

## G. A crise dos cuidados reproduz a desigualdade de gênero e exige o fortalecimento da proteção social

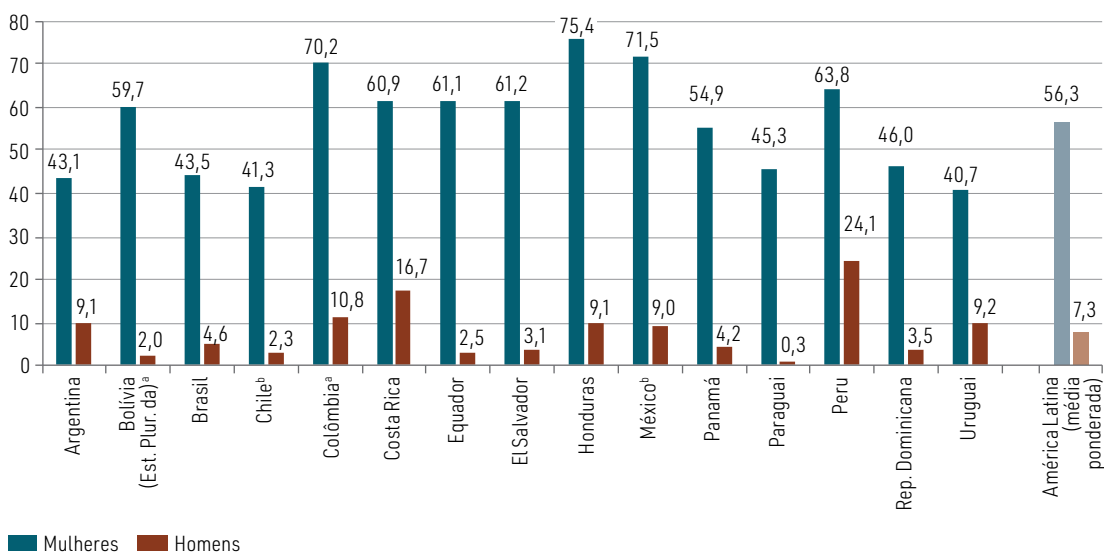
O direito ao cuidado, que inclui o direito a cuidar, a ser cuidado e ao autocuidado, é um aspecto essencial dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Esse direito supõe reconhecer o valor do trabalho de cuidado, assegurar os direitos de quem o realiza e desafiar a atribuição estereotipada dessas responsabilidades às mulheres, promovendo uma corresponsabilidade social e de gênero. Para garantir seu exercício, é imperativo fortalecer os sistemas de proteção social com políticas de cuidados orientadas a uma nova organização social dos cuidados e que visem a redução da pobreza e das desigualdades.

A América Latina e o Caribe estão experimentando uma crise de cuidados exacerbada pelos processos demográficos que acontecem na região, particularmente o envelhecimento populacional e as mudanças nas tendências epidemiológicas, que mostra uma lacuna crescente entre a demanda de cuidados e a disponibilidade de pessoas para atendê-la nas condições atuais. Essa crise persistente se caracteriza por uma crescente demanda que supera amplamente a oferta de infraestruturas e serviços de cuidado, o que impacta de maneira desproporcional a carga de trabalho não remunerado realizado pelas mulheres (CEPAL, 2010 e 2020a; Fraser, 2016; Benería, 2008).

A divisão sexual do trabalho e a atual organização social dos cuidados criam lacunas de gênero que se expressam durante todo o ciclo de vida e nas diversas trajetórias das mulheres no mercado de trabalho. Em 2022, somente pouco mais da metade das mulheres na América Latina e no Caribe estavam vinculadas ao mercado de trabalho (53,5%), em comparação com uma taxa de quase 75,9% entre os homens (CEPAL, 2023a). Entre as pessoas que se encontravam fora da força de trabalho na região, 56,3% das mulheres declaravam se dedicar exclusivamente ao trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, em comparação com 7,3% dos homens, como indica o gráfico 6. Essas desigualdades também se manifestam no acesso de homens e mulheres à aposentadoria durante a velhice e na suficiência dessa prestação. Conforme indicado no capítulo III, apesar de a proporção de mulheres com renda própria abaixo da linha de pobreza passar de 70,3% entre as pessoas que não recebem aposentadoria para 42,6% entre as que a recebem, a renda própria de mais de 85% das mulheres não supera duas vezes a linha da pobreza, independentemente de receberem ou não uma aposentadoria e do fato de esta ser contributiva ou não.

### Gráfico 6

América Latina (15 países): população de 15 a 65 anos fora do mercado de trabalho cuja atividade principal é o trabalho doméstico e de cuidados não remunerado, em torno de 2023  
(Em porcentagens)



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

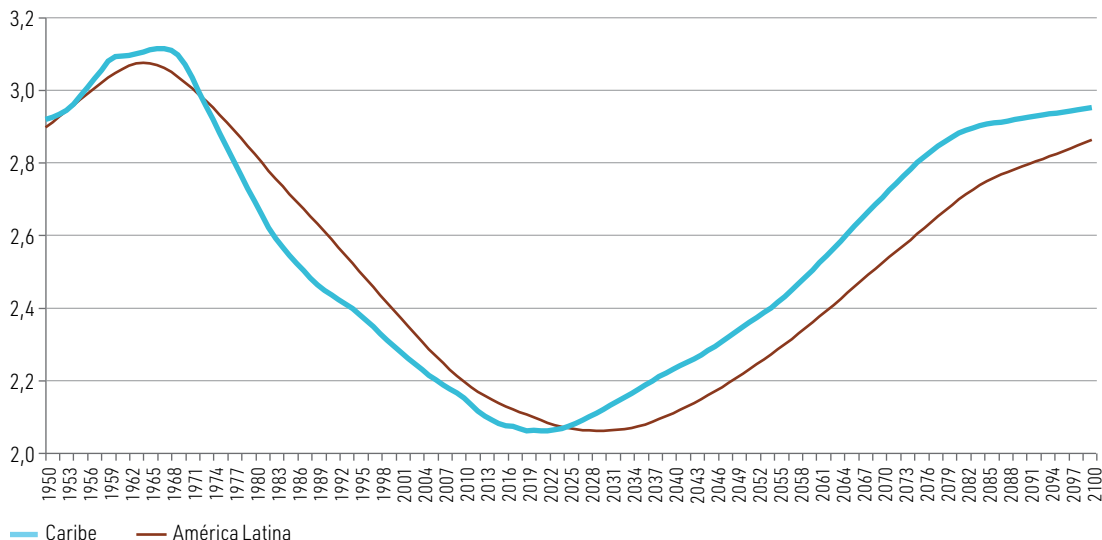
<sup>a</sup> Os dados correspondem a 2021.

<sup>b</sup> Os dados correspondem a 2022.

Estas lacunas de gênero ocorrem e se reproduzem num contexto em que o acelerado envelhecimento populacional da região se traduzirá em aumento da demanda de proteção social e da necessidade de cuidados, especialmente no longo prazo. Projeta-se que em 2050 haverá 138 milhões de pessoas acima de 65 anos, que passarão de 9,9% em 2024 a 18,9% da população total. Conforme indicado no capítulo III, estima-se que a população de 65 a 79 anos alcançará seu maior número em 2077, com 126 milhões de pessoas, e a população acima de 80 anos continuará crescendo até 2100. Ao considerar que toda a carga de cuidado que essas pessoas exigirão será assumida pelas pessoas de 15 a 64 anos, observa-se que tal carga crescerá de maneira constante no futuro, como indica o gráfico 7. Ao não abordar as lacunas que vinculam a atual organização social dos cuidados com o mercado de trabalho e o acesso à proteção social em seu conjunto, a crise poderia se exacerbar, aprofundando as desigualdades de gênero existentes e comprometendo a sustentabilidade dos cuidados.

**Gráfico 7**

América Latina e Caribe (47 países e territórios)<sup>a</sup>: carga de cuidado, 1950-2100  
(Em unidades de cuidado por cuidador de 15 a 64 anos)



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, com base em Nações Unidas, *World Population Prospects 2024: Summary of Results*, Nova York, 2024; e M. Durán Heras, *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA, 2012.

**Nota:** A unidade de cuidado refere-se à unidade de cuidado total demandada por cada grupo de idade, de acordo com a escala de Durán (2012), dividido pela população de 15 a 64 anos. A unidade de cuidado total representa a soma das unidades de cuidado de 0 a 14 anos, de 15 a 64 anos e de 65 anos ou mais dividido pelo total de pessoas de 15 a 64 anos.

<sup>a</sup> América Latina: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai, Venezuela (República Bolivariana da). Caribe: Anguila, Antígua e Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Caribe Holandês, Curaçao, Dominica, Granada, Guadalupe, Guiana Francesa, Guiana, Ilhas Cayman, Ilhas Turks e Caicos, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Jamaica, Martinica, Montserrat, Porto Rico, Saint Kitts e Nevis, São Martinho (parte holandesa), São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname, Trinidad e Tobago.

A demanda de cuidados de longo prazo também está aumentando. Por um lado, a crescente população acima de 80 anos enfrenta uma maior probabilidade de dependência ou de ter alguma deficiência para a qual se necessita de assistência e cuidado a fim de poder exercer sua autonomia. Por sua vez, as transformações epidemiológicas, com aumento de doenças crônicas, intensificarão as necessidades de cuidados de longo prazo das pessoas idosas (CEPAL, 2022b). Ao considerar que as mulheres têm uma expectativa de vida mais alta do que os homens, e dada a atual organização social dos cuidados, estima-se que as mulheres se encontrarão cada vez mais em situação de ser cuidadoras e necessitar de cuidados de maneira simultânea. Além disso, as transformações demográficas reduzirão as redes familiares que historicamente têm sido uma das principais prestadoras de cuidado na forma de trabalho não remunerado. Todas essas modificações demográficas reforçam a urgência de consolidar sistemas públicos de cuidado integrais, acessíveis e eficazes, bem como reconhecer economicamente a contribuição das famílias ao cuidado, evitando reproduzir a concentração desse trabalho nas mulheres.

Diferentemente de outros setores em que as melhorias da produtividade podem reduzir a necessidade de mão de obra, no setor dos cuidados prevê-se um aumento da demanda total de emprego, inclusive com a incorporação de novas tecnologias, devido, em parte, ao componente interpessoal e socioafetivo dessas tarefas (CEPAL, 2022b e 2023a; OIT, 2018 e 2024a). Isso apresenta uma dupla oportunidade para a região: por um lado, pode promover a criação de novos postos de trabalho na economia do cuidado, devido à expansão dos serviços de cuidados; por outro, ajudaria a reduzir o tempo de trabalho não remunerado nos domicílios, o que eliminaria a principal barreira à participação das mulheres no mercado de trabalho, melhorando os níveis de atividade econômica

e arrecadação. No entanto, sem políticas adequadas de inclusão no mercado de trabalho que contribuam para combater os estereótipos de gênero no trabalho de cuidados, corre-se o risco de reproduzir as desigualdades históricas de gênero e de agravar a precariedade que já afeta muitas mulheres empregadas neste setor (CEPAL, 2022a e 2023a).

Assim, avançar para uma sociedade do cuidado no contexto de sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes supõe reconhecer a necessidade de ampliar a provisão dos cuidados para evitar reproduzir e aprofundar as desigualdades derivadas da divisão sexual do trabalho e garantir o direito de todas as pessoas ao cuidado (CEPAL, 2022a).

Para isso, é preciso contar com sistemas de proteção social que ofereçam uma proteção adequada a todos os trabalhadores e reconheçam o trabalho de cuidados não remunerado (OIT, 2024b). Significa também implementar sistemas integrais de cuidados, que estabeleçam uma nova organização social dos cuidados orientada a assistir, apoiar e cuidar das pessoas, procurando garantir sua autonomia e promovendo sociedades com igualdade de gênero e inclusivas. Isso se materializa com a expansão de serviços e prestações contributivas e não contributivas, fortalecendo os sistemas de licenças (maternidade, paternidade e parentais) e as políticas de flexibilização do horário de trabalho e promovendo as subvenções ou transferências econômicas a título de cuidados, entre outras iniciativas. Isso deve ser realizado reconhecendo, reduzindo, redistribuindo, recompensando e representando o trabalho de cuidados sob uma perspectiva de gênero, interseccional e de direitos humanos que fomente a corresponsabilidade entre gêneros e entre os domicílios, o Estado, o mercado e as comunidades (Nações Unidas, 2024).

## **H. As capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas (TOPP) das instituições são outro elemento importante para fortalecer a proteção social não contributiva**

Para alcançar um desenvolvimento social inclusivo com base na ação pública é preciso implementar políticas sociais integrais, sustentáveis e transparentes, o que demanda uma institucionalidade social fortalecida, com as capacidades necessárias tanto para administrar os sistemas de proteção social quanto para manter e fortalecer essa gestão no tempo e com continuidade como políticas de Estado através de diferentes governos. Nas últimas três décadas, a institucionalidade social na região teve um impulso importante, especialmente com a criação de Ministérios do Desenvolvimento Social (ou entidades equivalentes), que na sua maioria são responsáveis por programas de proteção social não contributiva. Em cada país essa institucionalidade social tem características próprias, embora existam semelhanças, dado que compartilham o objetivo de avançar rumo a um desenvolvimento social inclusivo, que favoreça o exercício dos direitos e a redução de lacunas que afetam a população em situação de pobreza e vulnerabilidade (CEPAL, 2023a).

O fortalecimento da institucionalidade social exige contar com adequadas capacidades TOPP no Estado em geral e na proteção social não contributiva em particular. Essas capacidades permitem ao Estado, em cada âmbito de política, empreender ações transformadoras e gerir a coordenação com os diversos atores, usando o diálogo social como instrumento de coordenação, persuasão e gestão de conflitos, e com capacidades de planejamento e previsão para uma governança harmoniosa (Salazar-Xirinachs, 2023).

No âmbito da proteção social, as capacidades TOPP das instituições encarregadas supõem certos objetivos e diretrizes. Quanto às capacidades técnicas, é necessário avançar na consolidação de sistemas integrais tanto de informação (registros sociais) como de monitoramento e avaliação para

uma adequada tomada de decisões e prestação de contas. Com relação às capacidades operacionais, é preciso implementar modelos de gestão por processos, contar com recursos humanos capacitados para assegurar a qualidade dos serviços e utilizar ferramentas modernas de gestão orçamentária. As capacidades políticas adicionam às anteriores o fortalecimento de uma adequada governança e a gestão de espaços de diálogo social que promovam acordos sociais e fiscais para fortalecer a proteção social. Por último, as capacidades prospectivas devem promover uma visão estratégica de longo prazo, que permita identificar fatores limitantes e facilitadores e as tendências demográficas, tecnológicas e dos mercados de trabalho, entre outras, bem como harmonizar as opiniões e posições dos diversos atores e gerar estratégias de negociação, implementação e comunicação para viabilizar a eficácia e eficiência das políticas de proteção social não contributiva (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2023a e 2024b).

Apesar dos avanços da região nessa área, ainda há desafios importantes para fortalecer as capacidades da institucionalidade social. Com esse propósito, no âmbito da Quinta Reunião da Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe, a CEPAL (2023c) propôs um conjunto de diretrizes para cada uma das dimensões da institucionalidade. Quanto à dimensão jurídico-normativa, propôs-se consolidar as bases jurídicas para um enfoque de direitos e universalismo sensível às diferenças e assegurar que os objetivos normativos estejam alinhados com a capacidade institucional. Para fortalecer a dimensão organizacional, propôs-se investir em recursos humanos, capacidades e tecnologia, bem como melhorar a eficiência e sustentabilidade mediante a coordenação, descentralização e participação.

Com relação à dimensão técnico-operacional, propôs-se melhorar os sistemas de informação para a tomada de decisões, estender a difusão de informação social intersetorial e populacional, criar sistemas de monitoramento e avaliação da política social e ampliar as métricas para decisões sobre políticas sociais. Com relação à dimensão financeira, sugeriu-se avançar em sustentabilidade financeira para fortalecer uma institucionalidade social que erradique a pobreza e reduza a desigualdade e gerar informações sobre o custo socioeconômico das desigualdades sociais.

Por último, foram apresentadas duas propostas transversais: promover o planejamento estratégico e prospectivo e avançar na construção de novos pactos sociais e fiscais. Os progressos nessas linhas permitiriam que os países melhorem a qualidade das políticas de proteção social não contributiva, o que contribuiria para transitar pelo caminho do desenvolvimento social inclusivo a que aspira a dimensão social da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

## **I. O gasto social deixou de cair e mostrou um comportamento estável, com um nível ainda insuficiente na proteção social não contributiva**

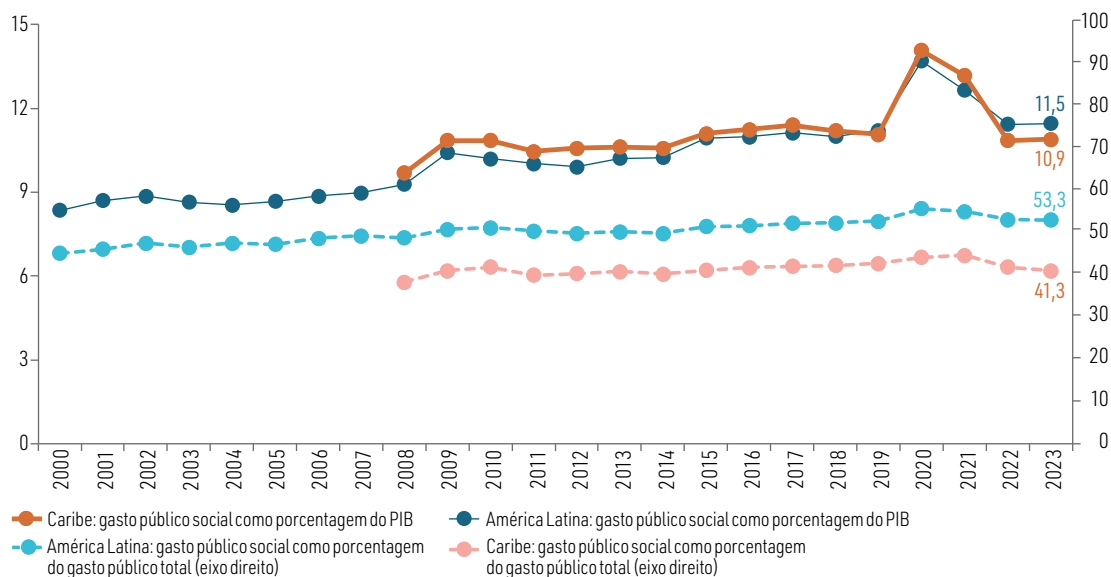
Os níveis de gasto social do governo central registrados nos países da região aumentaram em resposta à crise provocada pela pandemia de COVID-19 e às diversas crises que lhe sucederam em 2020. Posteriormente, observou-se uma contração do gasto social como porcentagem do PIB na região, que se estabilizou em 2023. Isso ocorre num contexto em que o comportamento do consumo privado foi afetado pela deterioração do poder aquisitivo dos salários reais, baixa criação de empregos e redução dos níveis de confiança dos consumidores, junto com uma política econômica monetária restritiva.

Os níveis de gasto social na América Latina se mantiveram relativamente estáveis em 2023, com uma média equivalente a 11,5% do PIB, 0,1 ponto percentual acima do nível de 2022 e equivalente a um crescimento real de 3,2% (em dólares constantes de 2018). Esse comportamento foi semelhante,

embora de maior magnitude, ao observado durante as crises que afetaram a região em 2002 e 2008. Nesses casos, registrou-se aumento no ano posterior à crise, seguido de queda pronunciada e, posteriormente, um retorno a níveis mais estáveis, como indica o gráfico 8.

### Gráfico 8

América Latina e Caribe (24 países): gasto social do governo central, 2000-2023  
(Em porcentagens do PIB e do gasto público total)



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

**Nota:** As cifras da América Latina correspondem à média simples dos seguintes países: Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. As cifras do Caribe correspondem à média simples dos seguintes países: Bahamas, Barbados, Belize, Guiana, Jamaica, Santa Lúcia e Trinidad e Tobago. A cobertura do Peru corresponde ao governo geral. Os dados do Uruguai não incluem o Banco de Previsión Social (BPS). Os dados da Bolívia (Estado Plurinacional da) correspondem a 2021; os do Brasil e Panamá correspondem a 2022.

No caso dos sete países do Caribe para os quais dispõe-se de informação, em 2023 observou-se uma situação semelhante à dos países da América Latina. Esses países registraram um gasto social como porcentagem do PIB de 10,9%, o que supõe um aumento de 0,1 ponto percentual em relação a 2022. Em ambos os casos observa-se uma leve redução na proporção do gasto social em relação ao gasto total do governo central.

Em 2023, os países da região destinaram, em média, 3,9% do PIB à função de proteção social no governo central, o que corresponde a 1,2 ponto percentual mais, em média, do que em 2006, o nível mais alto registrado na região desde 2000, com exceção de 2020, quando este gasto registrou uma média de 5,2% do PIB. Em consonância com isso, e apesar de que após a pandemia houve uma contração dos níveis de gasto, os sistemas de proteção social não contributivos experimentaram uma expansão considerável nas últimas duas décadas, tanto em termos de cobertura quanto em relação ao gasto como proporção do PIB, o que aumenta os impactos relevantes em matéria de redução do nível e intensidade da pobreza. Os gastos em programas de transferências condicionadas e outras transferências de caráter contínuo representaram 0,26% do PIB em 2022 e os sistemas não contributivos executaram recursos equivalentes a 0,42% do PIB em 2021. No entanto, ainda persistem importantes desafios institucionais para obter maior eficácia em termos de aplicação, alcance e resultados. Um elemento relevante nessa matéria se refere a consolidar fontes de financiamento com sustentabilidade e suficiência, porque, embora a maioria dos programas dependa principalmente dos orçamentos nacionais, os recursos ainda são limitados.

## J. É fundamental estabelecer um padrão de investimento na proteção social não contributiva para avançar na erradicação da pobreza

A meta 1.1 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável inclui o compromisso de erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas e em todos os lugares até 2030. Assim como se estabeleceram padrões mínimos de investimento em diversos setores sociais, como a saúde e a educação, para alcançar metas específicas é fundamental estabelecer um padrão de investimento social nos Ministérios do Desenvolvimento Social ou entidades equivalentes, que contribua para a erradicação da pobreza extrema e da pobreza na América Latina e no Caribe. O financiamento das políticas sociais, particularmente das políticas de proteção social não contributiva, é uma peça fundamental da institucionalidade social que se deve consolidar. Deve-se assegurar a sustentabilidade financeira desse investimento para garantir que todas as pessoas tenham acesso a uma renda adequada para um nível de bem-estar suficiente, particularmente as que vivem em situação de pobreza extrema ou pobreza (CEPAL, 2020a). Estimar esses recursos é essencial para poder resguardá-los e implementá-los.

Além das diversas realidades dos países quanto ao nível de pobreza e seus equivalentes em valor econômico, é possível estabelecer metas comuns de gasto público sustentáveis que permitam avançar na erradicação da pobreza na região. Em 2022, o gasto público dos Ministérios do Desenvolvimento Social ou entidades equivalentes da região foi, em média, de 0,8% do PIB, o que equivale a 3% do gasto público total (veja o capítulo IV). Assim, de acordo com o documento de posição da Sexta Reunião da Mesa Diretora da Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe (CEPAL, 2024d) e as estimativas do capítulo IV desta publicação, propôs-se estabelecer um padrão mínimo de investimento em proteção social não contributiva entre 1,5% e 2,5% do PIB ou entre 5% e 10% do gasto público total para avançar na erradicação da pobreza (CEPAL, 2024d). Isso, combinado com ações de fortalecimento das demais dimensões da institucionalidade social e uma adequada gestão em favor da população mais vulnerável, ajudaria a avançar de maneira decidida no cumprimento da meta 1.1 da Agenda 2030.

Ao considerar o cenário regional em termos de pobreza e lacunas de capacidades institucionais, considera-se que o padrão proposto é viável e sustentável para realizar as transferências monetárias necessárias e os gastos administrativos vinculados. Isso não só contribuirá para a erradicação da pobreza, mas também contribuirá significativamente para o desenvolvimento social inclusivo.

## K. Urge fortalecer a ação intersetorial para avançar rumo a uma proteção social universal, integral, sustentável e resiliente

A crise de desenvolvimento enfrentada pela região da América Latina e Caribe, somada às tendências de mudança em curso, torna urgente acelerar o avanço para o estabelecimento de sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes. Junto com outras transformações necessárias, a ampliação desses sistemas e do Estado de bem-estar faz parte das grandes transformações indispensáveis propostas pela CEPAL para enfrentar os desafios estruturais do modelo de desenvolvimento (Salazar-Xirinachs, 2023; CEPAL, 2024c e 2024d).

Devido à multidimensionalidade dos objetivos da proteção social, é essencial que se adote um enfoque integral com um alto nível de coordenação intersetorial em sua formulação e implementação. Sua sustentabilidade deve atender ao necessário equilíbrio entre os objetivos de cobertura, suficiência e

sustentabilidade financeira (Arenas de Mesa, 2023). Além disso, no cenário atual, deve-se fortalecer a resiliência dos sistemas não contributivos de maneira a facilitar sua rápida adaptação em contextos de crises, como ficou evidente durante a pandemia de COVID-19 (Atuesta e Van Hemelryck, 2024), combinando respostas de emergência a eventos inesperados com transformações mais estruturais (Robles e outros, 2024).

Com base nessas considerações, é possível identificar uma série de recomendações de políticas que favoreçam o fortalecimento da proteção social não contributiva na região. Em primeiro lugar, conforme indicado, é fundamental expandir a cobertura e suficiência das prestações estratégicas, como as transferências monetárias e os sistemas de pensões não contributivos. É possível criar uma estratégia gradual e planejada de expansão de ambas as variáveis se aplicarmos critérios de sustentabilidade financeira e de acordo com a Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, 2012 (número 202) da OIT (2012)<sup>7</sup>, de maneira a assegurar ao menos o acesso à atenção à saúde e segurança de renda para todas as pessoas. Como parte do caminho rumo à universalização da proteção social e considerando os altos níveis de vulnerabilidade e as dinâmicas demográficas dessas populações, uma abordagem possível é direcionar ações para os extremos do ciclo de vida. Exemplos incluem a implementação de transferências de alta cobertura a domicílios com crianças e adolescentes ou o fortalecimento dos sistemas não contributivos vigentes.

Em segundo lugar, é essencial expandir e aprofundar uma maior articulação com as políticas de educação (Rossel e outros, 2022), saúde (Marinho, Dahuabe e Arenas de Mesa, 2023), inclusão no mercado de trabalho (Robles e outros, 2024) e cuidados (CEPAL, 2022a), entre outros âmbitos relevantes, com o objetivo de fortalecer o papel da proteção social não contributiva no fortalecimento das capacidades humanas e proteger a renda das famílias. Impulsionar a expansão e consolidação de políticas intersetoriais, como as políticas de atenção integral à primeira infância e as políticas integrais de cuidado, considerando em cada uma delas os mecanismos institucionais necessários para seu funcionamento, pode ter um impacto significativo no bem-estar das pessoas na região. Em particular, é possível fortalecer as transferências monetárias (condicionadas e não condicionadas) com esses setores, como educação, saúde e inclusão no mercado de trabalho, de maneira a obter melhores sinergias baseadas no planejamento da oferta pública disponível nesses serviços sociais nos territórios e eliminar as barreiras monetárias que podem dificultar o acesso da população a esses serviços.

Quanto à articulação com as políticas de educação, é importante avançar para uma maior articulação com prestações econômicas que garantam as condições materiais para que crianças e adolescentes possam manter sua continuidade educacional, prevenir o abandono escolar e fomentar a revinculação. Do mesmo modo, os programas de bolsas escolares, os programas de alimentação escolar, o acompanhamento de estudantes grávidas, mães e pais adolescentes, o acesso a políticas de cuidado e a subsídios de transporte e a entrega de textos e materiais escolares (CEPAL/UNESCO/UNICEF, 2024) são políticas que contribuem na mesma direção. Além disso, as políticas de formação contínua são instrumentos cada vez mais importantes das políticas de educação e emprego, bem como dos sistemas de proteção social, ao permitir melhorar as habilidades e competências das pessoas, especialmente frente às transformações em curso.

Também é importante alcançar maiores níveis de articulação entre as políticas de proteção social não contributiva e a saúde, já que a incidência da proteção social nos determinantes sociais da saúde é uma dimensão estratégica. Um exemplo disso são os impactos diretos sobre a saúde de crianças dos programas de desenvolvimento infantil precoce (Irwin, Siddiqi e Hertzman, 2007), motivo pelo qual seu fortalecimento é essencial na região. Além disso, avançar na expansão da

<sup>7</sup> Essa Recomendação refere-se à necessidade de que os Estados forneçam um conjunto de garantias em segurança social definidas no âmbito nacional, inclusive o acesso à atenção à saúde essencial, que inclui a atenção à maternidade e segurança básica de renda para crianças, para as pessoas em idade de trabalhar que não podem obter renda suficiente, principalmente em casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez, e para as pessoas idosas (OIT, 2012).

atenção primária à saúde deveria ser parte central de uma estratégia de desenvolvimento social inclusivo para a região, já que também contribui para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades (Marinho, Dahuabe e Arenas de Mesa, 2023).

No âmbito do mercado de trabalho, as transferências monetárias podem ser articuladas com políticas de capacitação, treinamento e inclusão e de transformação produtiva em contextos de apostas em setores dinamizadores do crescimento e do emprego e de transformação para economias verdes e sustentáveis. Essas políticas podem ser fortalecidas com a vinculação ao conjunto de políticas ativas do mercado de trabalho, em particular os esquemas de capacitação, intermediação de mão de obra e formação contínua. Do mesmo modo, é essencial fortalecer as políticas ativas do mercado de trabalho no âmbito da proteção social não contributiva, principalmente para as populações em situação de maior vulnerabilidade, e assim abordar as barreiras específicas nesse âmbito. Além de sua articulação com as políticas integrais de cuidado, a promoção de políticas de inclusão no mercado de trabalho para populações especialmente vulneráveis será crucial (Espejo e outros, 2023; Robles e outros, 2024).

Quanto às políticas de cuidado, comprovou-se que as políticas de proteção social não contributiva representam uma maior porcentagem da renda para as mulheres do que para os homens. Devido aos maiores níveis de informalidade e desemprego das mulheres e à sua maior responsabilidade no trabalho de cuidados não remunerado, as políticas de proteção social não contributiva são elementos cruciais no combate à feminização da pobreza. Nesse sentido, é necessário avançar na promoção de transferências não contributivas sob uma perspectiva de gênero que evite reforçar a noção das mulheres como responsáveis pelo cuidado. Nesse contexto, os processos de articulação, coordenação e regulamentação das políticas de cuidado constituem um elemento essencial para evitar tanto sobreposições e duplicidades, como a segmentação na qualidade e acesso a estes serviços e prestações.

Por último, é importante destacar que essas recomendações demandam uma institucionalidade social robusta, com altos níveis de coordenação e capacidade de adaptação. Os sistemas de informação social e os registros sociais são instrumentos importantes para isso. Em particular, os sistemas de proteção social deverão enfrentar os desafios da proteção social digital (Palma, 2024). Esses desafios são identificados tanto nos âmbitos vinculados à gestão das políticas públicas, inclusive aspectos de acesso, administração e provisão de prestações, como na possibilidade de as pessoas se vincularem a uma institucionalidade cada vez mais digitalizada, considerando os déficits de inclusão digital observados na região.

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

O *Panorama Social da América Latina e do Caribe, 2024* está organizado em quatro capítulos. O capítulo I apresenta uma análise da evolução da pobreza e da desigualdade de renda na América Latina e no Caribe. Após um resumo da situação econômica da região, com referência particular à evolução do PIB *per capita*, emprego, renda média dos domicílios e inflação, o capítulo apresenta a evolução da pobreza entre 1990 e 2023 e analisa os fatores que explicam sua variação. Além disso, apresenta uma análise da evolução da desigualdade de renda e considera dados referentes à percepção que a população tem dessa desigualdade e a opinião favorável a respeito da importância das políticas públicas para superar essa situação ou reduzir seu impacto.

O capítulo II apresenta uma análise detalhada da situação atual das políticas mais importantes dos sistemas de proteção social na América Latina e no Caribe, com ênfase nos sistemas de proteção

social não contributivos. Depois de uma breve revisão conceitual dos sistemas de proteção social não contributivos e os desafios enfrentados na atualidade, faz-se uma análise do acesso a esses sistemas na região e das desigualdades persistentes nesse âmbito, apresentando os avanços que essas prestações geraram na redução das lacunas no acesso à proteção social. Em seguida, examinam-se os avanços e desafios em termos de cobertura e suficiência das prestações das políticas de proteção social não contributiva, destacando-se os desafios que persistem na formulação destas políticas públicas frente aos objetivos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades. O capítulo finaliza com algumas recomendações para melhorar as políticas de proteção social não contributiva e fortalecer a proteção social.

O capítulo III se concentra nos desafios que a proteção social deve enfrentar diante da crise dos cuidados e envelhecimento populacional. Mediante a análise das tendências e projeções de aumento da demanda de trabalho de cuidados, exacerbada pelas mudanças demográficas e epidemiológicas da população, revela-se uma lacuna crescente entre a demanda e a oferta de cuidados que, se não for abordada pelos sistemas de proteção social, pode resultar na intensificação das desigualdades de gênero e num risco para a sustentabilidade dos cuidados. A isso somam-se os desafios relacionados ao aumento da demanda de cuidados de longo prazo, que colocam as mulheres diante do risco de precisar de cuidados e, ao mesmo tempo, ter que oferecê-los. O capítulo finaliza com propostas e recomendações de políticas de proteção social sob a perspectiva dos cuidados e do desenvolvimento de sistemas integrais de cuidados que contribuam para a sociedade do cuidado.

Por último, o capítulo IV analisa a institucionalidade social na América Latina e no Caribe e seu papel na geração de maiores capacidades técnicas, operacionais, políticas e prospectivas das instituições. O capítulo se concentra, em primeiro lugar, nos elementos da institucionalidade da proteção social não contributiva na região, necessidades de investimento e um padrão de gasto público destinado à proteção social não contributiva para avançar na erradicação da pobreza. Em segundo lugar, apresenta a evolução do gasto social do governo central dos países da região segundo as funções do governo (proteção social, educação, saúde, habitação e serviços comunitários, lazer, cultura e religião e proteção do meio ambiente). Essa análise inclui uma comparação da evolução do gasto do governo central e uma revisão detalhada das coberturas institucionais mais amplas nos países para os quais se dispõe de informação.

## Bibliografia

- Akima, H. (1970), "A new method of interpolation and smooth curve fitting based on local procedures", *Journal of the ACM*, vol. 17, N° 4, Nova York, Association for Computing Machinery (ACM).
- Arenas de Mesa, A. (2023), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Livros da CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. e C. Robles (eds.) (2024), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Livros da CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Atuesta, B. e T. Van Hemelryck (2024), "Protección social, crisis y pandemia: aprendizajes en perspectiva comparada", *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, série Políticas Sociais, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles e R. Holz (eds.), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Barr, N. (2020), *The Economics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Benería, L. (2008), "The crisis of care, international migration, and public policy", *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3.
- Briggs, A. (1961), "The welfare State in historical perspective", *European Journal of Sociology*, vol. 2, N° 2.

- Cecchini, S. e R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Livros da CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. e outros (eds.) (2015), “Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización”, *Protección social universal en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2006-2019*, Páginas Seletas da CEPAL (LC/M.2019/5), S. Cecchini (comp.), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2024a), *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/14), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2024b), *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2024c), *A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: transformações indispensáveis e como administrá-las* (LC/SES.40/4), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2024d), *Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo de América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3), no prelo.
- \_\_\_\_\_(2023a), *Panorama Social da América Latina e do Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/19), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023b), *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2023c), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022a), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2022b), *Panorama Social da América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/18), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020a), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2020b), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2019), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2018), *Panorama Social da América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2010), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- CEPAL/UNESCO/UNICEF (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Fundo das Nações Unidas para a Infância) (2024), *Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CEPAL/UNICEF (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Fundo das Nações Unidas para a Infância) (2020), “Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: un imperativo frente a los impactos del COVID-19”, *Informe COVID-19 CEPAL-UNICEF*, Santiago.
- Durán Heras, M. Á. (2012), *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA.
- Espejo, A. e outros (2023), “Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Esping-Andersen, G. (2013), *Equality with a Happy Bourgeoisie: The Social Democratic Road to Equality*, Barcelona, CiteSeer.
- \_\_\_\_\_(1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- Figuroa, N. e J. Vila (2024), “Programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe: revisión metodológica de la estimación de tendencias de cobertura e inversión”, *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no prelo.
- Fraser, N. (2016), “Las contradicciones del capital y los cuidados”, *New Left Review*, vol. 100, setembro-outubro.
- Heckman, J. J. e D. V. Masterov (2007), “The productivity argument for investing in young children”, *NBER Working Paper*, N° 13016, Cambridge, National Bureau of Economic Research [(NBER).

- Holz, R., I. Jacas e C. Robles (2024), “El futuro de la protección social: desafíos frente a una renovada estructura de riesgos”, *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, série Políticas Sociais, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles e R. Holz (eds.), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Irwin, L., A. Siddiqi e C. Hertzman (2007), “Early child development: a powerful equalizer”, *Final Report*, Vancouver, Organização Mundial da Saúde (OMS).
- Levy, S. (2018), *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Marinho, M. L., A. Dahuabe e A. Arenas de Mesa (2023), “Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible”, série Políticas Sociais, N° 244 (LC/TS.2023/115), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Nações Unidas (2024), “Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Nuestra Agenda Común”, *Documento de política del sistema de las Naciones Unidas*, Nova York.
- (2000), *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización. Informe del Secretario General (E/CN.5/2001/2)*, Nova York, dezembro.
- (1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (A/CONF.166/9)*, Nova York.
- ODI/UNICEF (Overseas Development Institute/Fundo das Nações Unidas para a Infância) (2020), *Universal child benefits: policy issues and options*, Londres/Nova York.
- OIT (Organização Internacional do Trabalho) (2024a), *World Social Protection Report 2024–26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition*, Genebra.
- (2024b), “Resultado de la Comisión de la Discusión General sobre el Trabajo Decente y la Economía del Cuidado: propuesta de resolución y conclusiones presentadas a la Conferencia para adopción”, *Actas*, N° 8A, 112a Reunião da Conferência Internacional do Trabalho [on-line] <https://www.ilo.org/es/resource/record-proceedings/resultado-de-la-discusion-general-sobre-el-trabajo-decente-y-la-economia>.
- (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, Genebra.
- (2018), “Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe”, *Panorama Laboral Temático*, N° 4, Lima.
- (2012), “R202 - Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (número 202)” [on-line] [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524).
- OIT/UNICEF (Organização Internacional do Trabalho/Fundo das Nações Unidas para a Infância) (2023), *More than a Billion Reasons: The Urgent Need to Build Universal Social Protection for Children*, Genebra/Nova York.
- Palma, A. (2024), “Protección social digital: elementos para el análisis”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/97)*, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Robles, C. (2024), “El futuro de la protección social”, *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, série Políticas Sociais, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles e R. Holz (eds.), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Robles, C. e R. Holz (eds.) (2024), “El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes”, série Políticas Sociais, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Robles, C. e R. Santos Garcia (2023), “Recomendaciones finales”, *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Rev.1), R. Santos Garcia, C. Farías e C. Robles (coords.), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Robles, C. e outros (2024), “Apuestas estratégicas para afrontar los desafíos del futuro de la protección social”, *El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes*, série Políticas Sociais, N° 246 (LC/TS.2023/163), C. Robles e R. Holz (eds.), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. e outros (2022), “Transferencias monetarias no contributivas y educación: impacto y aprendizajes”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/202)*, Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2023), “Repensar, reimaginar, transformar: los ‘qué’ y los ‘cómo’ para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

- Salazar-Xirinachs, J. M. e M. Llinás (2023), “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-\*), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Segura-Ubiergo, A. (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) (2017), *The Adolescent Brain: A Second Window of Opportunity*, Florença, Escritório de Pesquisas do UNICEF-Innocenti.
- Vila, J. I., C. Robles e A. Arenas de Mesa (2024), “Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez”, *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Livros da CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), A. Arenas de Mesa e C. Robles (eds.), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).



**Caverna das Mãos, cânion  
do Alto Rio Pinturas (Argentina).**

Arte rupestre pré-histórica,  
testemunho da cultura de antigos  
grupos humanos da região.

Baixo-relevo no caracol do edifício  
da sede da CEPAL em Santiago.

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

Esta edição do *Panorama Social da América Latina e do Caribe 2024* aborda os desafios da proteção social não contributiva para avançar rumo ao desenvolvimento social inclusivo na região. Para enfrentar a crise do desenvolvimento, as lacunas do desenvolvimento social inclusivo e a estrutura de riscos em reconfiguração é preciso avançar rumo a sistemas de proteção social universais, integrais, sustentáveis e resilientes. As políticas de proteção social não contributiva são essenciais para cumprir os objetivos e funções dos sistemas de proteção social: proteção da renda, acesso aos serviços sociais e inclusão no mercado de trabalho. Um de cada três domicílios no quintil de menor renda carece de acesso à proteção social e os valores dos programas costumam ser insuficientes para superar a pobreza. A região enfrenta uma persistente desigualdade de gênero e uma crise de cuidados que será exacerbada pelo envelhecimento acelerado. Para avançar na erradicação da pobreza é preciso contar com políticas integrais e estabelecer um padrão de investimento na proteção social não contributiva.



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)



LC/PUB.2024/24