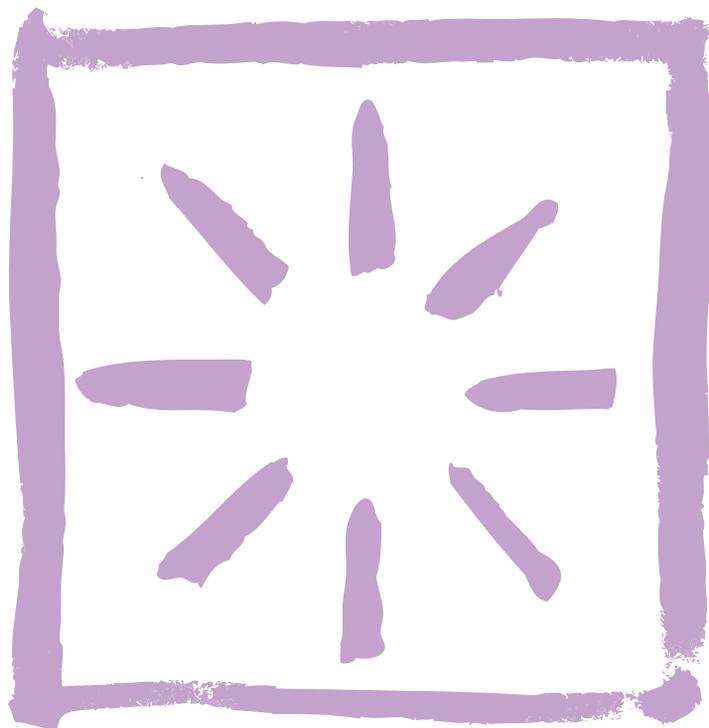


2011

Documento informativo



# Panorama social da América Latina



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**  
Secretária-Executiva

**Antonio Prado**  
Secretário-Executivo Adjunto

**Martín Hopenhayn**  
Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social

**Luis Beccaria**  
Diretor da Divisão de Estatística e Projeções Econômicas

**Dirk Jaspers\_Faijer**  
Diretor do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) -  
Divisão de População da CEPAL

**Diane Quarless**  
Diretora da sede sub-regional da CEPAL para o Caribe

**Ricardo Pérez**  
Director da Divisão de Documentos e Publicações

O presente documento contém a síntese do *Panorama social da América Latina, 2011*, preparado conjuntamente pela Divisão de Desenvolvimento Social e pela Divisão de Estatística e Projeções Econômicas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com a participação da sede sub-regional da CEPAL para o Caribe e do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, que contou com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

## **Notas explicativas**

Nos quadros da presente síntese do *Panorama social da América Latina 2011* foram empregados os seguintes sinais:

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

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
Síntese .....	7
<b>Capítulo I</b>	
<b>Pobreza, desigualdade e percepções sobre o mundo do trabalho na América Latina .....</b>	<b>11</b>
A. Avanços na redução da pobreza .....	11
B. Avanços na redução da desigualdade distributiva.....	13
C. Percepções sobre o funcionamento do mercado de trabalho e das instituições trabalhistas.....	16
<b>Capítulo II</b>	
<b>Panorama atual e perspectivas futuras da fecundidade na América Latina .....</b>	<b>20</b>
A. Introdução.....	20
B. Fecundidade na América Latina.....	20
C. Relação entre educação, intensidade e calendário da fecundidade.....	22
D. Perspectivas futuras da fecundidade com base nas mudanças em termos educativos.....	23
E. Fecundidade adolescente: uma prioridade para a ação e a pesquisa .....	24
F. Considerações finais.....	26
<b>Capítulo III</b>	
<b>Trabalho, emprego e mercados laborais: fábricas, circuitos e núcleos duros de reprodução de desigualdades .....</b>	<b>27</b>
A. Estrutura produtiva e mercados laborais: outra face do condicionamento estrutural da desigualdade .....	27
B. Produtividade, formalidade, informalidade e desigualdade: além das linhas divisórias .....	28
C. Acesso ao emprego e desigualdade de gênero e geração .....	31
D. O Estado na interseção dos mercados laborais e das famílias .....	33
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Proteção social e desigualdade: fissuras, rigidez, margens e oportunidades .....</b>	<b>34</b>
A. Laços contributivos e proteção social na América Latina .....	34
1. A proteção dos trabalhadores e de suas famílias.....	34
2. A proteção dos idosos mediante transferências: entre a base contributiva e a compensação não contributiva .....	36
B. O pilar não contributivo: alcance e adequação a riscos das transferências assistenciais.....	37
C. Fissuras e omissões dos sistemas de proteção social.....	39
D. A proteção social e seu desempenho sistêmico frente às desigualdades .....	40

**Capítulo V**

<b>Tendências do gasto social, dinâmicas do gasto frente à crise e perspectivas de pisos universais da seguridade social</b> .....	42
A. Tendências de longo prazo .....	42
B. O gasto social na região frente à crise financeira .....	45
C. A seguridade social na região e as perspectivas para universalizar um piso mínimo de pensões e aposentadorias .....	47

**Capítulo VI**

<b>Juventude no Caribe: núcleos de exclusão e vulnerabilidade</b> .....	49
A. Perfil demográfico da juventude no Caribe.....	49
B. Juventude e pobreza: os riscos da emancipação juvenil precoce .....	49
C. Saúde sexual e reprodutiva.....	50
D. Desemprego juvenil.....	51
E. Institucionalidade política frente à juventude.....	52

**Quadros**

Quadro 1	América Latina (18 países): pessoas em situação de pobreza e indigência, ao redor de 2002, 2009 e 2010.....	13
Quadro 2	América Latina (15 países): variação anual observada e simulada da brecha de renda entre quintis, segundo os determinantes da renda .....	16
Quadro 3	América Latina e Caribe (21 países): taxas de variação anual do PIB, do gasto público total, social e não social, 2009.....	46
Quadro 4	América Latina (17 países): projeção dos saldos anuais de receitas e gastos em seguridade social, 2012, 2015, 2020, 2025 e 2030.....	47
Quadro 5	Caribe (países selecionados): emigração por grupos de idade e sexo, 2000-2001 .....	50
Quadro 6	Caribe (8 países): jovens de 15 a 24 anos desempregados .....	52

**Gráficos**

Gráfico 1	América Latina: evolução da pobreza e da indigência, 1980-2011 .....	12
Gráfico 2	América Latina (18 países): evolução do índice de Gini, 1990-2002, 2002-2008 e 2008-2010 .....	14
Gráfico 3	América Latina (18 países): percepção do desemprego como principal problema do país segundo a situação ocupacional dos entrevistados, 1996-2009 .....	17
Gráfico 4	América Latina (18 países): falta de confiança nos sindicatos e percepção de conflito entre empresários e trabalhadores, por tipo de ocupação, 1996-2009 .....	18
Gráfico 5	Mundo (regiões selecionadas): taxa global de fecundidade, 1950-2010 .....	21
Gráfico 6	América Latina (4 países): trajetória da fecundidade, em países com fecundidade inferior ao nível de reposição em 2005-2010 .....	22
Gráfico 7	América Latina (17 países): variação da maternidade adolescente entre os censos da década de 1990 e de 2000 .....	24
Gráfico 8	América Latina (18 países): indicadores de heterogeneidade estrutural, ao redor de 2009 .....	28

Gráfico 9	América Latina (18 países): tendências das remunerações reais dos ocupados em áreas urbanas, segundo o setor, ao redor de 1990, 2002, 2008 e 2009 .....	29
Gráfico 10	América Latina (13 países): variação do emprego em setores de baixa produtividade entre mulheres em domicílios com crianças de 0 a 5 anos, por quintis de renda, em média ponderada, ao redor de 2009 .....	30
Gráfico 11	América Latina (14 países): taxa de desemprego de mulheres de 15 a 49 anos, por quintis de renda e idade dos filhos, em média ponderada, ao redor de 1990, 1995, 2000, 2005 e 2009 .....	32
Gráfico 12	América Latina (18 países): domicílios com algum tipo de filiação à seguridade social por sexo da chefia, média simples, ao redor de 2009 .....	35
Gráfico 13	América Latina (18 países): pessoas em domicílios com algum tipo de filiação à seguridade social por idades e área geográfica, média simples, ao redor de 2009 .....	36
Gráfico 14	América Latina (18 países): população de 65 anos ou mais que recebe aposentadorias ou pensões, ao redor de 2000 e 2009 .....	37
Gráfico 15	América Latina (13 países): domicílios do primeiro quintil de renda que recebem transferências assistenciais públicas e não têm proteção contributiva nem recebem aposentadorias ou pensões, por sexo da chefia, ao redor de 2009 .....	38
Gráfico 16	América Latina (13 países): distribuição de domicílios segundo os meios pelos quais têm acesso à proteção social, média simples, ao redor de 2009 .....	39
Gráfico 17	América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público total e do gasto público social, e participação deste no gasto total, 1990-1991 a 2008-2009 .....	42
Gráfico 18	América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social, 1990-1991 a 2008-2009 .....	43
Gráfico 19	América Latina e Caribe (21 países): evolução do gasto público social segundo setores, 1990-1991 a 2008-2009 .....	44
Gráfico 20	América Latina (17 países): custo de uma pensão universal e focalizada para idosos, 2012 .....	48



## SÍNTESE

Em 2010 a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) condensou sua proposta de agenda para o desenvolvimento da América Latina e do Caribe sob o título *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, documento principal apresentado em seu trigésimo terceiro período de sessões. A partir daí propôs uma visão integrada do desenvolvimento, à altura dos tempos, baseada nas lições históricas aprendidas e com profundas mudanças. Essa visão está ressoando forte na região e assentou as bases para seguir aprofundando conteúdos e propostas de política dentro da própria CEPAL. No caso do *Panorama social da América Latina*, o principal desafio é aprofundar a análise das brechas sociais e de seus mecanismos de reprodução e redução.

Na versão anterior do *Panorama social* enfatizaram-se as brechas de desigualdade e sua reprodução intergeracional, e prestou-se especial atenção às etapas formativas dos indivíduos e sua transição à vida adulta, bem como ao comportamento do gasto social e das transferências em função dos requerimentos das novas gerações em suas primeiras etapas. Mostrou-se a forma como o trânsito no ciclo vital marca trajetórias diferenciadas pelo desenvolvimento de capacidades, enquistando a desigualdade e a pobreza na passagem de uma etapa a outra da vida das pessoas.

No *Panorama social da América Latina 2011* que aqui apresentamos se aprofunda na cadeia de produção e reprodução das brechas sociais e se abordam outros âmbitos. Presta-se especial atenção ao modo como se vinculam nesta cadeia a heterogeneidade estrutural (brechas de produtividade nas economias nacionais), a segmentação laboral e os vazios da proteção social. Agregam-se também fatores demográficos, como a fecundidade diferenciada por nível educativo e de renda, e padrões mais específicos de risco ou exclusão, como os que afetam a juventude no Caribe.

Cabe destacar que a região enfrenta um cenário ambivalente em relação a essas brechas, já que nele se combinam tendências estruturais que as reforçam, mas também avanços recentes, que resultam auspiciosos e abrem novas possibilidades para encaminhar-se a sociedades menos desiguais e com um acesso mais difundido ao bem-estar.

Assim, por um lado, está diminuindo a pobreza e a desigualdade na região, e sua principal causa é, em primeiro lugar, o incremento nos rendimentos do trabalho e, em segundo, o aumento das transferências públicas aos setores mais vulneráveis. Por outro, mantém-se a rigidez das brechas produtivas e a pouca mobilidade desde os setores de baixa produtividade em grupos específicos (sobretudo mulheres de grupos socioeconômicos de menores recursos), cujas rendas não se têm incrementado. Também se reduz de maneira importante a fecundidade, o que augura maiores possibilidades de bem-estar em famílias com menor número de dependentes, por outro lado, o calendário da fecundidade continua estratificado por níveis socioeconômicos e educativos, com maior incidência de maternidade adolescente entre as mulheres menos educadas. O aumento do gasto social é evidente, como também o é a resposta, desde o gasto e a proteção social, para mitigar o impacto da crise de 2008-2009 nos setores mais vulneráveis, contudo os sistemas de proteção social distam de ser inclusivos e mostram vazios que reproduzem a vulnerabilidade e a estratificação no acesso à seguridade social.

Como habitual, no capítulo I se abordam as tendências recentes na evolução da pobreza e na distribuição da renda na América Latina, e se incorpora um subcapítulo sobre percepções do mundo do trabalho por parte dos agentes que nele participam. A principal tendência do período recente mostra que no ano 2010 diminuíram a pobreza e a indigência na região, em consonância com a recuperação do crescimento econômico. Ambos indicadores se situam em seu nível mais baixo dos últimos 20 anos.

Embora a queda da pobreza seja devida principalmente ao crescimento da renda média dos domicílios, a redução da desigualdade também tem incidido de maneira significativa.

Em 2010, o índice de pobreza da região situou-se em 31,4%, incluindo 12,3% de pessoas em condições de pobreza extrema ou indigência. Em termos absolutos, estas cifras equivalem a 177 milhões de pessoas pobres, das quais 70 milhões eram indigentes. As cifras indicam que, após a crise de 2009, a recuperação econômica refletiu-se (pelo menos em parte) nos indicadores de pobreza. Efetivamente, em relação a 2009, a taxa de pobreza reduziu-se 1,6 pontos percentuais e a de indigência 0,8 pontos percentuais. A partir das projeções de crescimento do PIB e das previsões da evolução da inflação em cada país, cabe esperar que em 2011 a taxa de pobreza se reduza levemente. Em contraste, a taxa de indigência poderia aumentar, já que a alta de preços dos alimentos compensaria o incremento previsto na renda dos domicílios.

Em matéria de distribuição da renda, em anos recentes observou-se mudanças favoráveis a uma menor concentração, devidas especialmente à melhor repartição dos rendimentos do trabalho e ao papel redistributivo do Estado por meio das transferências monetárias. Embora a redução da desigualdade seja leve, isso contribui para configurar um cenário favorável, sobretudo em um contexto de ausência prolongada de melhoras distributivas generalizadas.

Na América Latina persistem os problemas de funcionamento do mercado de trabalho e das instituições laborais. Segundo as pesquisas de percepção, estas disfunções geram sentimentos de incerteza e mal-estar na população ocupada, sobretudo naqueles que tem empregos precários, possuem menos capital humano, se encontram em pior situação socioeconômica e moram em países onde as brechas de produtividade são maiores. Nestes grupos é mais frequente o temor a perder o emprego e as percepções de falta de oportunidades de emprego, de descumprimento das leis trabalhistas e de falta de garantias de seguridade social. O diálogo entre empresários e trabalhadores se vê obstaculizado pelo baixo índice de filiação sindical, especialmente dos trabalhadores menos qualificados, e pela falta de confiança nos sindicatos, que é maior entre diretores e gerentes de empresas.

No capítulo II mostra-se a acelerada queda da fecundidade na América Latina nas últimas cinco décadas, bem como os fatores que contribuem para este fenômeno. A fecundidade continua sendo invariavelmente mais alta quanto menor o nível de educação alcançado pela mulher. Embora em períodos recentes a fecundidade tenha baixado em todos os níveis educativos, em muitos países o ritmo de queda tem variado nos distintos grupos, sendo geralmente inferior no grupo de mulheres com menor educação, o que aprofunda as diferenças relativas.

A queda da fecundidade adolescente tem sido muito mais moderada que a da fecundidade total. Em muitos países da região inclusive se registrou um aumento da fecundidade adolescente durante a década de 1990, enquanto a fecundidade total caía de maneira significativa. Igualmente, a desigualdade que se registra em níveis de fecundidade dos distintos grupos educativos costuma ser particularmente acentuada no caso da maternidade adolescente. A evidência a respeito da redução da porcentagem de nascimentos planejados entre as mães adolescentes é um incentivo e um poderoso argumento para redobrar as políticas e programas públicos de saúde sexual e reprodutiva dirigidos a este grupo.

Os governos da região enfrentam principalmente duas dificuldades no âmbito da fecundidade. Por um lado, o desafio de redobrar esforços para alcançar a meta 5B dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, de alcançar até o ano 2015 o acesso universal à saúde reprodutiva e, desta maneira, reduzir as brechas importantes que existem em nível de fecundidade dos diferentes grupos sociais, em particular da fecundidade adolescente. Por outro, os desafios suscitados pelo novo contexto de níveis baixos de

fecundidade, que requerem a adequação das políticas e das instituições para atender às transformações inexoráveis na estrutura familiar, social e econômica dos países.

No capítulo III mostra-se como a heterogeneidade estrutural (devida às brechas de produtividade), a estratificação da queda da fecundidade e a desigualdade de gênero operam como verdadeiras fábricas de desigualdade nos mercados de trabalho latino-americanos.

A alta heterogeneidade que pauta as estruturas produtivas da região gera grandes disparidades entre os aportes de cada setor produtivo ao produto e ao emprego. Prevalece uma estreita vinculação entre heterogeneidade estrutural e desigualdade de renda como um padrão rígido e estável no tempo. Embora o emprego em setores de baixa produtividade tenha diminuído nas duas últimas décadas, sua distância em relação ao emprego em setores de produtividade média e alta tem aumentado.

A incorporação estratificada das mulheres latino-americanas ao mercado laboral fez com que a brecha entre as mulheres com mais e menos recursos não só não se tenha reduzido nas duas últimas décadas, mas inclusive ampliado levemente. A maior pressão de cuidado infantil e a clara desproteção nesta matéria dos setores mais vulneráveis refletem um rígido circuito de desigualdade. A carga de cuidado também incide no aumento relativo do desemprego feminino frente ao masculino. A taxa de desemprego juvenil continua sendo muito superior à do desemprego entre os adultos, e a distância que separa os quintis inferiores dos superiores não tem variado significativamente nos últimos 20 anos.

Neste marco de múltiplas desigualdades no mercado laboral, a intervenção estatal deve ser forjada com firmeza no campo produtivo, na regulação e institucionalidade laboral, nas políticas de mercado de trabalho e na redistribuição no terreno do cuidado infantil.

No capítulo IV se abordam os vazios e os desafios presentes nos sistemas de proteção social dos países latino-americanos. A limitada cobertura de filiação à seguridade social e sua associação com o emprego formal faz com que os domicílios com maior quantidade de membros, com chefia feminina e os rurais sejam os que têm menor acesso à proteção contributiva. Além disso, a insuficiência da cobertura da seguridade social se reproduz na etapa da velhice. A cobertura de aposentadorias e pensões ainda é muito reduzida e deixa mais desprotegida a população feminina e de menores recursos.

Por outro lado, o pilar não contributivo da proteção social cobre aproximadamente 12% dos domicílios e representa 0,25% do PIB. No entanto, estas transferências parecem visar aos riscos da população e tem um peso significativo nos domicílios mais pobres, o que confirma que sua distribuição é altamente progressiva.

A análise combinada dos pilares contributivo e do não contributivo nos domicílios latino-americanos mostra que uma parcela importante da população está excluída do modelo clássico de proteção via emprego e tampouco é alcançada pelas transferências assistenciais públicas. Embora dentro deste grupo exista uma porção de pessoas pertencentes a domicílios de maiores recursos, pouco menos da metade deste grupo encontra-se dentro dos 40% mais pobres da população.

Suscitam-se desafios de grande envergadura em relação à redistribuição para os débeis sistemas de proteção social latino-americanos, com limitada capacidade fiscal e —aonde chegaram a desenvolver-se— arquiteturas de bem-estar relativamente rígidas. A visão sistêmica deveria servir-se concomitantemente do pilar contributivo e de políticas mais ou menos focalizadas para interconectar o desfrute de direitos e avançar a verdadeiros sistemas universais e solidários de proteção.

O capítulo V trata da dinâmica recente do gasto social, sua resposta frente à crise, e a perspectiva de ampliação de aposentadorias e pensões no médio e longo prazo nos países da região.

Em nível regional, o gasto público, em especial o gasto social, tem registrado um acentuado aumento nas duas últimas décadas. A partida que mais incrementou foi a de seguridade e assistência sociais (aumento de 3% do PIB), seguida pela de educação. Porém, entre os países de gasto social per capita inferior a 1.000 dólares, a principal partida de gasto é a educação. Apenas entre os países de maior desenvolvimento relativo, a seguridade e a assistência social têm maior gravitação.

Ante a crise financeira internacional, os países optaram por expandir transitoriamente seus gastos públicos em vez de contraí-los, como era tradicional. Contudo, a expansão nem sempre teve ênfase social, embora as repercussões nesse âmbito fossem importantes para prevenir incrementos do desemprego e da vulnerabilidade social.

Dada a necessidade de desenvolver sistemas de proteção social com enfoque de direitos e, portanto, com base em mecanismos contributivos e não contributivos de financiamento, assim como com pilares solidários para a distribuição de seus recursos, faz-se patente a necessidade no médio e, sobretudo, no longo prazo, de voltar a reformar muitos dos sistemas de seguridade social, tanto em termos estruturais quanto em aspectos paramétricos, além de reforçar a filiação à seguridade social em mercados de trabalho cada vez mais formalizados. Em caso contrário, no longo prazo, haverá progressivas dificuldades para financiar uma proteção social de caráter universal em sociedades cada vez mais envelhecidas e com menor proporção de força de trabalho.

No capítulo VI se incorpora em forma inédita ao *Panorama social* um aspecto preocupante da realidade social nos países do Caribe, que é a situação da juventude nessa sub-região em termos de dinâmicas sociodemográficas, riscos, desenvolvimento de capacidades e dinâmicas de exclusão e inclusão social.

O Caribe, como a América Latina, vive um momento de grandes desafios em matéria de inclusão juvenil. É preciso adotar novas medidas sobre educação e emprego para melhorar e igualar logros na primeira e trânsitos fluidos no segundo, reduzindo assim as brechas quanto a resultados educativos entre os jovens e as brechas de desemprego entre jovens e adultos. A transição demográfica marca oportunidades para a juventude, pero deve aproveitar-se no curto prazo para expandir capacidades e produtividade, bem como reduzir vulnerabilidades nesta geração. A juventude se desloca geograficamente com maior facilidade do que a população infantil e a de mais idade, especialmente no Caribe, o que pode ser tanto uma fonte de oportunidades como de riscos. A população jovem caribenha está muito exposta a riscos por causas exógenas, sobretudo acidentes e agressões, e a enfermidades de transmissão sexual, em especial à AIDS, o que dá um sinal de alerta que é preciso atender com energia.

No campo do reconhecimento público e político houve avanços nas últimas décadas, com a criação de instituições de governo dedicadas ao desenvolvimento de planos e programas para a juventude. Falta avançar em enfoques integrais que possam transcender as lógicas setoriais, em virtude da própria natureza do “ator jovem”, no qual se combinam dimensões de riscos, capacidades, oportunidades e formas de participação.

## Capítulo I

**POBREZA, DESIGUALDADE E PERCEPÇÕES SOBRE O MUNDO  
DO TRABALHO NA AMÉRICA LATINA****A. AVANÇOS NA REDUÇÃO DA POBREZA**

Após a crise de 2009, a atividade econômica e o emprego mostraram uma rápida recuperação em 2010. O PIB per capita da América Latina cresceu 4,8%, enquanto a taxa de ocupação aumentou 0,6 pontos percentuais e a de participação, 0,3 pontos percentuais. A taxa de desemprego urbano, por sua vez, se reduziu de 8,1% a 7,3%, sendo inferior tanto da média do período 2000-2008 como dos valores anuais dos últimos dois decênios. Por outra parte, também se verificou um aumento nas taxas de inflação em todos os países da região, cuja média simples situou-se 2,8 pontos percentuais acima da registrada em 2009.

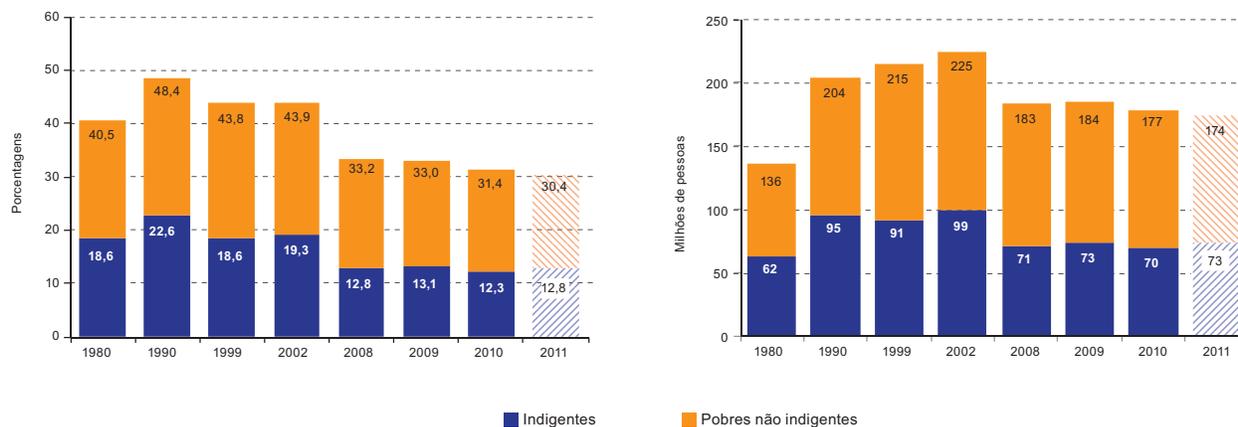
Neste contexto, o índice de pobreza da região situou-se em 31,4%, incluindo 12,3% de pessoas em condições de pobreza extrema ou indigência. Em termos absolutos estas cifras equivalem a 177 milhões de pessoas pobres, das quais 70 milhões são indigentes. Deste modo, no ano 2010 seguiu-se avançando em redução da pobreza, cuja taxa diminuiu 1,6 pontos percentuais em relação a 2009, enquanto a indigência se reduziu 0,8 pontos percentuais (veja o gráfico I.1).

O balanço em finais dos anos noventa mantém-se favorável. A redução da pobreza acumulada desde 1999 chegou a 12,4 pontos percentuais, enquanto a da indigência foi de 6,3 pontos percentuais. Ademais, a redução de ambos indicadores em relação a 1990 totalizava 17,0 e 10,3 pontos percentuais.

Os resultados descritos implicam um progresso adicional em direção à consecução da meta 1ª do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, consistente em reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem de pessoas em situação de pobreza extrema. Calculando a redução em indigência acumulada entre 1990 e 2010 (10,2 pontos percentuais) e dividindo-a pela redução implícita na meta (11,3 pontos percentuais) a América Latina tem um índice de avanço de 91%. Esta porcentagem é maior do que a do tempo transcorrido para o cumprimento da meta, que é equivalente a 80%.

A partir das projeções de crescimento do PIB e das previsões da evolução da inflação em cada país, cabe esperar que em 2011 a taxa de pobreza se reduza levemente e se situe em 30,4%, cerca de um ponto porcentual inferior à taxa de 2010. Em contraste, a taxa de indigência poderia aumentar, já que a maior alta dos preços dos alimentos em comparação com os preços dos demais bens da cesta compensaria o incremento previsto na renda dos domicílios (veja o gráfico 1).

Gráfico 1  
**AMÉRICA LATINA: EVOLUÇÃO DA POBREZA E DA INDIGÊNCIA, 1980-2011<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens e milhões de pessoas)*



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

<sup>a</sup> Estimativa para 18 países da região mais Haiti. As cifras que aparecem sobre as seções superiores das barras representam a porcentagem e o número total de pessoas pobres (indigentes mais pobres não indigentes). As cifras sobre 2011 correspondem a uma projeção.

A informação disponível em 2010 sobre 12 países da região revela variações da pobreza de sentido e magnitude diversos em relação ao ano anterior. Cinco países registraram diminuições significativas em suas taxas de pobreza: Peru (-3,5 pontos), Equador (-3,0 pontos), Argentina (-2,7 pontos), Uruguai (-2,0 pontos) e Colômbia (-1,4 pontos). Nestes países a variação das taxas de indigência também apresentou sinal negativo, com quedas entre 0,5 e 1,7 pontos percentuais (veja o quadro 1).

Por outro lado, Honduras e México foram os únicos países com incrementos significativos em suas taxas de pobreza e de indigência, de 1,7 e 1,0 pontos percentuais no primeiro país e de 1,5 e 2,1 pontos percentuais no segundo. Deve-se considerar que, no caso do México, a comparação se realiza com a medição de 2008 e, portanto, não reflete apenas a grande expansão da economia mexicana ocorrida em 2010, mas também a forte contração do PIB per capita (-7,0%) observada em 2009. O Panamá, por sua vez, experimentou um incremento da taxa de indigência de 1,5 pontos percentuais, enquanto os demais países com informação disponível (El Salvador, Paraguai e República Dominicana) não registraram variações significativas em suas taxas de pobreza e indigência.

Quadro 1  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E INDIGÊNCIA,**  
**AO REDOR DE 2002, 2009 E 2010**  
*(Em porcentagens)*

País	Ao redor de 2002			Ao redor de 2009			2010		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Argentina <sup>a</sup>	2002	45,4	20,9	2009	11,3	3,8	2010	8,6	2,8
Bolívia (Estado Plurinacional da)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2009	24,9	7,0	...	...	...
Chile	2000	20,2	5,6	2009	11,5	3,6	...	...	...
Colômbia <sup>b</sup>	2002	54,2	19,9	2009	45,7	16,5	2010	44,3	14,8
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2009	18,9	6,9	...	...	...
Equador <sup>a</sup>	2002	49,0	19,4	2009	40,2	15,5	2010	37,1	14,2
El Salvador	2001	48,9	22,1	2009	47,9	17,3	2010	46,6	16,7
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2009	65,7	41,8	2010	67,4	42,8
México	2002	39,4	12,6	2008	34,8	11,2	2010	36,3	13,3
Nicarágua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2009	26,4	11,1	2010	25,8	12,6
Paraguai	2001	59,7	31,3	2009	56,0	30,4	2010	54,8	30,7
Peru <sup>c</sup>	2001	54,7	24,4	2009	34,8	11,5	2010	31,3	9,8
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2009	41,1	21,0	2010	41,4	20,9
Uruguai <sup>a</sup>	2002	15,4	2,5	2009	10,7	2,0	2010	8,6	1,4
Venezuela (República Bolivariana da)	2002	48,6	22,2	2009	27,1	9,8	2010	27,8	10,7

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

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

<sup>b</sup> Cifras da *Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad* (MESEP). Estas cifras não incluem as modificações em medição da pobreza realizadas em 2011 pelo Departamento Nacional de Planejamento (DNP) da Colômbia.

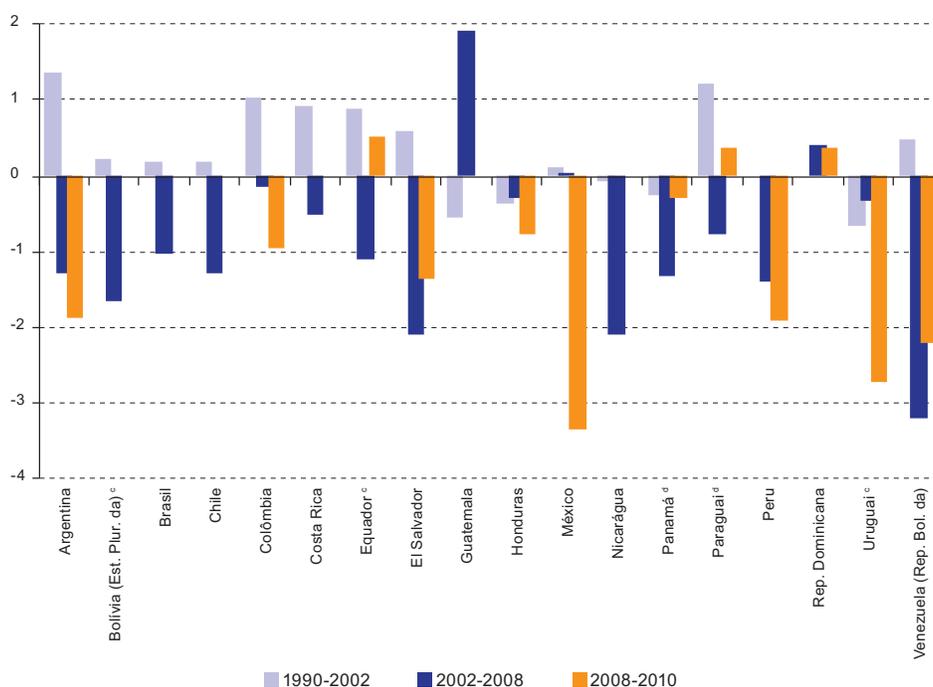
<sup>c</sup> Cifras do Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) do Peru.

## B. AVANÇOS NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DISTRIBUTIVA

Amplamente difundido é o fato de que a distribuição da renda nos países da América Latina seja uma das com maior desigualdade do mundo. Ademais, durante a década de 1990 e até princípios da década de 2000, a desigualdade na região caracterizou-se ou por uma forte rigidez à queda ou por uma leve tendência à alta. Os anos 2002 e 2003 representaram um ponto de inflexão a partir do qual, em numerosos países, a desigualdade começou a mostrar uma tendência decrescente. Embora a redução da desigualdade seja de magnitude leve, insuficiente para mudar o status da América Latina como região mais desigual, resulta destacável em um contexto de prolongada ausência de melhoras distributivas generalizadas.

A tendência à melhora distributiva na região não foi alterada pela crise econômica. Até o ano 2008, momento que reflete de maneira aproximada a situação prévia ao início da crise, o índice de Gini reduziu-se em um ritmo de 1% ou mais por ano em dez países e só aumentou de forma apreciável na Guatemala (dados até o ano 2006). Por sua vez, as cifras do ano 2010, que refletem de um modo aproximado o cenário imediatamente após a crise, indicam que a desigualdade não se incrementou significativamente em nenhum dos 11 países dos que há informação. Pelo contrário, em três deles (México, Venezuela (República Bolivariana da) e Uruguai), o índice de Gini caiu em um ritmo superior a 2% anual, e em dois mais (El Salvador e Peru), em pelo menos 1% por ano (veja o gráfico 2).

Gráfico 2  
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI,  
1990-2002, 2002-2008<sup>a</sup> E 2008-2010<sup>b</sup>



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

<sup>a</sup> Corresponde aos períodos 2004-2006 na Argentina, 2001-2008 no Brasil, Paraguai e Peru, 2000-2006 no Chile, 2001-2004 em El Salvador e 2002-2007 em Honduras.

<sup>b</sup> Corresponde aos períodos 2006-2010 na Argentina, 2004-2010 em El Salvador e 2007-2010 em Honduras.

<sup>c</sup> Áreas urbanas.

<sup>d</sup> Áreas urbanas apenas no período 1990-2002.

A diminuição da desigualdade na região ao longo de vários anos oferece um cenário propício para explorar os fatores aos que obedece. Os estudos sobre o tema tendem a coincidir em pelo menos dois aspectos. Um deles é que a parte mais importante da redução da desigualdade se origina no mercado laboral, basicamente por meio de uma distribuição mais equitativa dos rendimentos do trabalho por ocupado. O segundo aspecto destacado é que as transferências públicas em moeda têm sido uma fonte de renda que contribui a desconcentrar a distribuição da renda per capita.

Esses aspectos se avaliam nesta edição do *Panorama social* a partir da evidência disponível para os países da América Latina na década de 2000. Os períodos analisados são aqueles nos quais a distribuição da renda melhorou de maneira mais significativa em 15 países da região. A análise se concentra na comparação das brechas entre o primeiro e o quinto quintil em relação a um grupo de variáveis, em particular a diversos fluxos de renda e indicadores do mercado laboral. O procedimento adotado consistiu em decompor a renda em função de distintos pares de fatores, para em seguida simular o que sucederia com a desigualdade se um dos elementos não houvesse sido modificado durante o período analisado<sup>1</sup>.

A primeira decomposição, para a qual se considera a renda per capita do domicílio como o produto da proporção de adultos do domicílio e a renda auferida por cada adulto, permite avaliar que parte das modificações na distribuição da renda per capita provém de mudanças distributivas no montante de renda auferida ou de alterações na estrutura demográfica dos domicílios. Os resultados indicam que, embora o fator demográfico tenha contribuído a uma redução das brechas entre quintis, particularmente nos países com mais melhoras distributivas, seu efeito foi leve (veja o quadro 2).

Em concordância com os resultados obtidos registrados na literatura, a renda por adulto aparece como o principal fator detrás da melhora distributiva da renda per capita. Esta variável corresponde à soma do rendimento de trabalho (por adulto) e da renda não laboral (por adulto) do domicílio. Em dez países, o rendimento do trabalho foi um fator preponderante na redução da desigualdade. Na Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua e Venezuela (República Bolivariana da), a variação dos rendimentos do trabalho explica 90% ou mais da variação da renda total por adulto.

Por seu lado, as mudanças ocorridas na distribuição da renda não laboral contribuíram com 50% ou mais para a redução da desigualdade da renda por adulto no Chile, Equador, Paraguai, República Dominicana e no Uruguai, enquanto na Argentina e no Brasil sua contribuição superou 40%. As rendas não laborais procedem de fontes de variada índole. Os países nos quais estas rendas tiveram um papel redistributivo mais destacado compartilham como característica que esta se origina nas transferências públicas, isto é, na ação específica dos governos por meio da política social.

O rendimento do trabalho por adulto, por sua vez, pode ser expresso como o produto da remuneração por ocupado pela taxa de ocupação (quociente entre o número de ocupados e o de pessoas adultas). A redução da desigualdade observada na renda laboral por adulto provém quase exclusivamente do primeiro dos fatores. De fato, a brecha na taxa de ocupação entre quintis não apenas se manteve praticamente constante em vários países, mas também em alguns inclusive aumentou.

A melhora distributiva da renda dos ocupados tem sua origem em fatores de distinto tipo. Para explicar este resultado se mencionam a progressiva melhora da distribuição da educação e a redução das brechas salariais entre os trabalhadores mais e menos qualificados. Em alguns países esta diminuição da desigualdade dos rendimentos do trabalho dos ocupados também pode, até certo ponto, haver-se devido a políticas trabalhistas e de outra índole aplicadas pelos governos em busca de maior igualdade distributiva.

---

<sup>1</sup> A decomposição das mudanças na renda obedece à estrutura descrita em Ricardo Barros e outros, “Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira”, *Econômica*, vol. 8, N° 1, junho de 2006.

Quadro 2  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): VARIAÇÃO ANUAL OBSERVADA E SIMULADA DA BRECHA DE RENDA ENTRE QUINTIS, SEGUNDO OS DETERMINANTES DA RENDA**  
*(Em porcentagens)*

País	Período	Variação anual	Porcentagem atribuível <sup>a</sup> :		Variação anual	Porcentagem atribuível <sup>a</sup>		Variação anual	Porcentagem atribuível <sup>a</sup> :	
		Brecha da renda per capita	Mudança na renda por adulto	Mudança na porcentagem de adultos	Brecha de renda por adulto	Mudança nas rendas laborais	Mudança nas rendas não laborais	Brecha de renda laboral por adulto	Mudança na renda por ocupado	Mudança na taxa de ocupação
Argentina <sup>a</sup>	2002-2009	-4,4	82	18	-3,6	55	45	-2,5	150	-50
Brasil	2001-2009	-4,9	93	7	-4,5	58	42	-3,0	120	-20
Chile	2000-2006	-4,2	87	13	-3,6	45	55	-2,4	134	-34
Colômbia	2002-2005	-5,2	114	-14	-5,9	95	5	-6,7	79	21
Costa Rica	2002-2005	-4,7	113	-13	-5,3	93	7	-6,2	66	34
Equador <sup>a</sup>	2005-2010	-3,6	98	2	-3,5	61	39	-2,6	107	-7
El Salvador	2001-2010	-5,8	97	3	-5,6	86	14	-6,3	103	-3
México	2000-2010	-3,1	93	7	-2,9	74	26	-3,0	120	-20
Nicarágua	2001-2005	-7,2	90	10	-6,5	146	-46	-10,7	72	28
Panamá	2002-2009	-5,0	109	-9	-5,4	76	24	-5,4	101	-1
Peru	2001-2010	-4,4	85	15	-3,8	70	30	-4,1	88	12
Paraguai	2001-2009	-2,7	52	48	-1,4	-27	127	0,8	42	58
República Dominicana	2004-2007	-2,1	119	-19	-2,5	-58	158	1,6	-71	171
Uruguai <sup>a</sup>	2004-2010	-3,6	101	-1	-3,6	24	76	-1,3	119	-19
Venezuela (República Bolivariana da)	2002-2010	-7,8	104	-4	-8,1	88	12	-8,8	97	3

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

<sup>a</sup> Áreas urbanas.

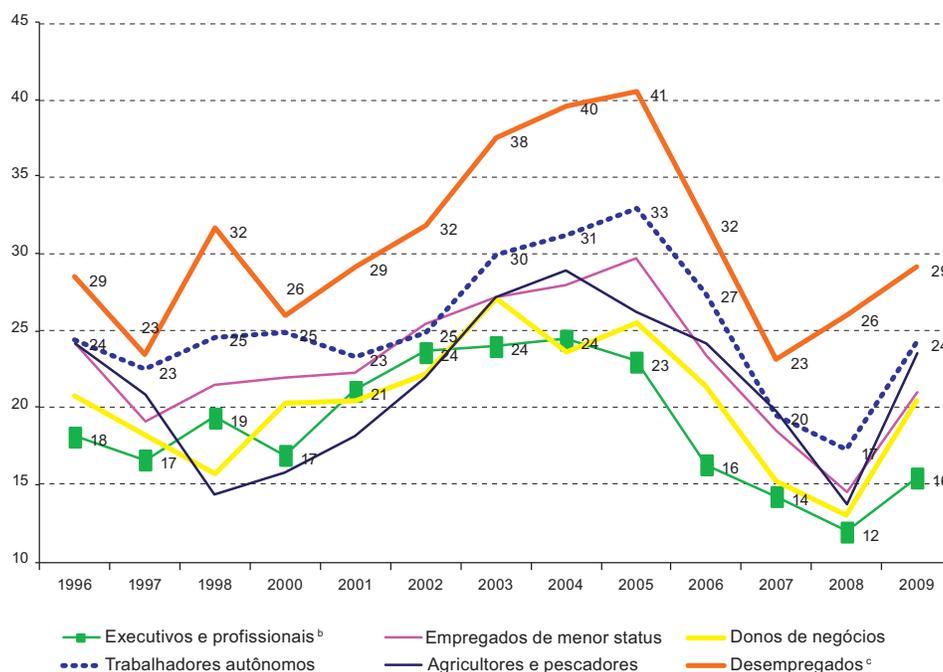
### C. PERCEPÇÕES SOBRE O FUNCIONAMENTO DO MERCADO DE TRABALHO E DAS INSTITUIÇÕES TRABALHISTAS

Na América Latina, a percepção do desemprego como problema principal do país entre 1996 e 2009 variou mais ou menos em linha com a evolução do desemprego real, exceto no período 2002-2005, quando a queda do desemprego real foi acompanhada por uma deterioração das percepções, e do período 2005-2008, no qual a percepção do desemprego como problema principal do país diminuiu mais que o desemprego real<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> A informação apresentada neste subcapítulo se baseia em tabulações especiais das pesquisas de Latinobarômetro realizadas entre 1996 e 2009 em 18 países de América Latina.

Ao longo do período compreendido entre 1996 e 2009, a menção ao desemprego como principal problema do país foi mais frequente entre desempregados e trabalhadores autônomos, e menos entre altos executivos e executivos de nível médio, e profissionais (veja o gráfico 3). Em 2007, por sua vez, a percepção de falta de oportunidades de trabalho era maior entre as pessoas que se encontravam em pior situação socioeconômica, os desempregados e os trabalhadores autônomos. Quanto à idade, os indivíduos de 46 anos ou mais percebiam que no país havia menos oportunidades de trabalho do que os mais jovens.

Gráfico 3  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERCEPÇÃO DO DESEMPREGO COMO PRINCIPAL PROBLEMA DO PAÍS SEGUNDO A SITUAÇÃO OCUPACIONAL DOS ENTREVISTADOS<sup>a</sup>, 1996-2009**  
*(Em porcentagens da população)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais de dados de Latinobarômetro, 1996-2009.

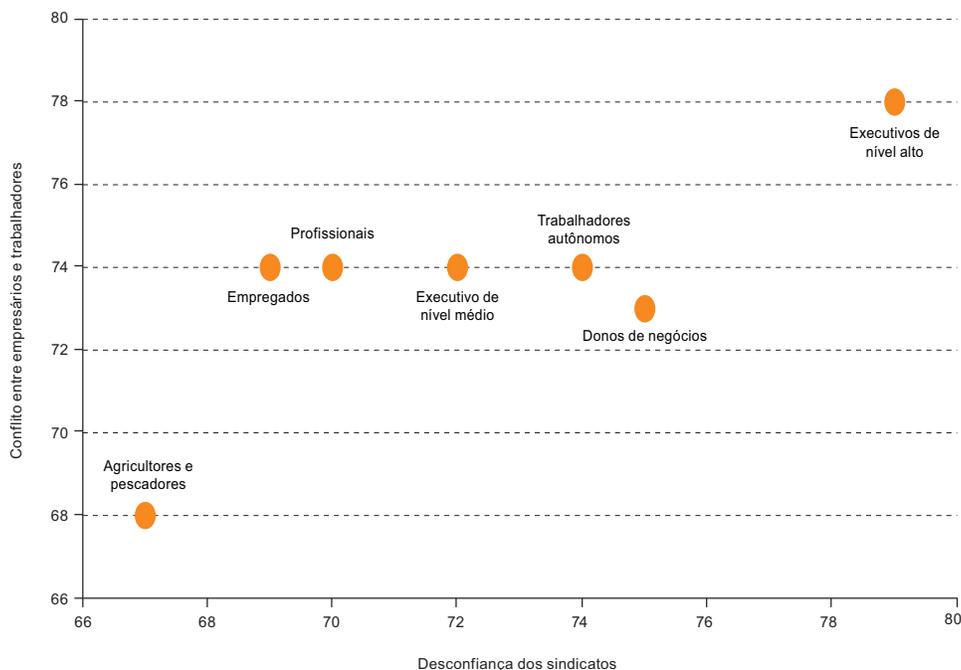
<sup>a</sup> Entre 1996 e 2003, os entrevistados deviam selecionar o principal problema de uma lista de perguntas pré-definidas. Desde 2004 se usa uma pergunta aberta. Os dados sobre a República Dominicana estão disponíveis a partir de 2004.

<sup>b</sup> Inclui altos executivos, executivos de nível médio, profissionais independentes e dependentes.

<sup>c</sup> Inclui pessoas que declararam estar temporariamente sem trabalho no momento da realização da entrevista.

Na região, à baixa densidade sindical, ao reduzido tamanho dos sindicatos e à escassa incidência da negociação coletiva se agrega que a experiência de sindicalização é menos frequente entre os ocupados com menor nível educativo e entre os assalariados de empresas privadas. Também, a falta de confiança nos sindicatos tem se mantido em níveis muito altos durante os últimos 15 anos, e alcança sua maior incidência entre os gerentes e diretores de empresas, grupo ocupacional que ademais tende a perceber um maior nível de conflito entre empresários e trabalhadores (veja o gráfico 4).

Gráfico 4  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES<sup>a</sup>): FALTA DE CONFIANÇA NOS SINDICATOS<sup>b</sup> E PERCEPÇÃO DE CONFLITO ENTRE EMPRESÁRIOS E TRABALHADORES<sup>c</sup>, POR TIPO DE OCUPAÇÃO, 1996-2009<sup>d</sup>**  
*(Em porcentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais de dados de Latinobarômetro, 1996- 2009.

<sup>a</sup> Dados sobre a República Dominicana disponíveis a partir de 2004.

<sup>b</sup> Pergunta usada na pesquisa Latinobarômetro: “Poderia dizer-me o quanto confia nos sindicatos: muito, algo, pouco ou nada?”. Os valores correspondem à porcentagem que declarou confiar pouco ou não ter nenhuma confiança nos sindicatos.

<sup>c</sup> Pergunta usada na pesquisa Latinobarômetro: “Em todos os países há diferenças ou até mesmo conflitos entre diferentes grupos sociais. Em sua opinião, que tão forte é o conflito entre empresários e trabalhadores? É muito forte, forte, suave ou não existe conflito?”. Os valores correspondem à porcentagem que afirmou a existência de conflito muito forte ou forte.

<sup>d</sup> Para a pergunta sobre a confiança nos sindicatos, os dados que figuram foram obtidos agregando as observações disponíveis de 1996, 2003, 2004, 2005, 2008 e 2009. Para a pergunta sobre o conflito entre empresários e trabalhadores, os dados foram obtidos agregando a informação de 2007 e 2008.

As percepções sobre o cumprimento das leis trabalhistas (contratos de trabalho, demissão e indenização, duração da jornada, pagamento de horas extras e de salário mínimo) são mais negativas entre aqueles que moram em países com heterogeneidade estrutural severa<sup>3</sup>, entre os desempregados e os trabalhadores autônomos. Ao mesmo tempo, as percepções de falta de garantias de seguridade social são mais prevalentes entre os que residem em países com heterogeneidade estrutural severa e entre as pessoas de mais idade.

<sup>3</sup> A heterogeneidade estrutural se refere às profundas brechas de produtividade das economias nacionais e é um traço característico dos países da América Latina. Estas brechas ocorrem entre grandes empresas, pequenas e médias empresas e no que costuma associar-se em grande medida ao setor informal (microempresas, trabalhadores autônomos e emprego doméstico). Aqui fizemos uma distinção entre países com heterogeneidade estrutural moderada (Argentina, Chile, Costa Rica, México e Uruguai), intermediária (Brasil, Colômbia, Panamá e Venezuela (República Bolivariana da)) e países com heterogeneidade estrutural severa (Bolívia (Estado Plurinacional da), Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana).

Os dados disponíveis para 1996 e 2009 indicam que os sentimentos de incerteza vinculados à possibilidade de perder o emprego tendem a ser mais prevalentes em momentos de contração econômica e menos nos anos de expansão, e também se apresentam mais entre as pessoas que moram em países com maior heterogeneidade estrutural, mesmo em épocas nos últimos anos em que essa brecha se tenha reduzido. Também se deve notar que o temor ao desemprego está mais presente entre aqueles que possuem um nível de escolarização mais baixo, nos ocupados por conta própria e nos empregados de nível baixo ou médio, e menor entre os homens e nas pessoas de mais idade.

## Capítulo II

**PANORAMA ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS DA FECUNDIDADE  
NA AMÉRICA LATINA****A. INTRODUÇÃO**

A evolução demográfica da América Latina, em especial a redução da fecundidade, proporciona uma oportunidade sem precedentes para o avanço econômico e o melhoramento das condições de vida dos domicílios da região. Entre os efeitos positivos deste cambio se encontra o aumento relativo da população potencialmente produtiva e seus benefícios para a economia, melhoras em saúde sexual e reprodutiva, e ampliação das oportunidades de educação e emprego para a mulher. Contudo, os elevados níveis de pobreza e desigualdade que persistem na região e seu estreito vínculo com níveis educativos baixos suscitam barreiras a mudanças em reprodução e à conseguinte redução da fecundidade, situação que afeta de maneira muito marcada as adolescentes latino-americanas, sobretudo as de menor educação e renda. Daí a importância de revisar as tendências da fecundidade na região e suas relações com o contexto econômico, social e demográfico, para identificar os desafios que os países enfrentarão no futuro.

**B. FECUNDIDADE NA AMÉRICA LATINA**

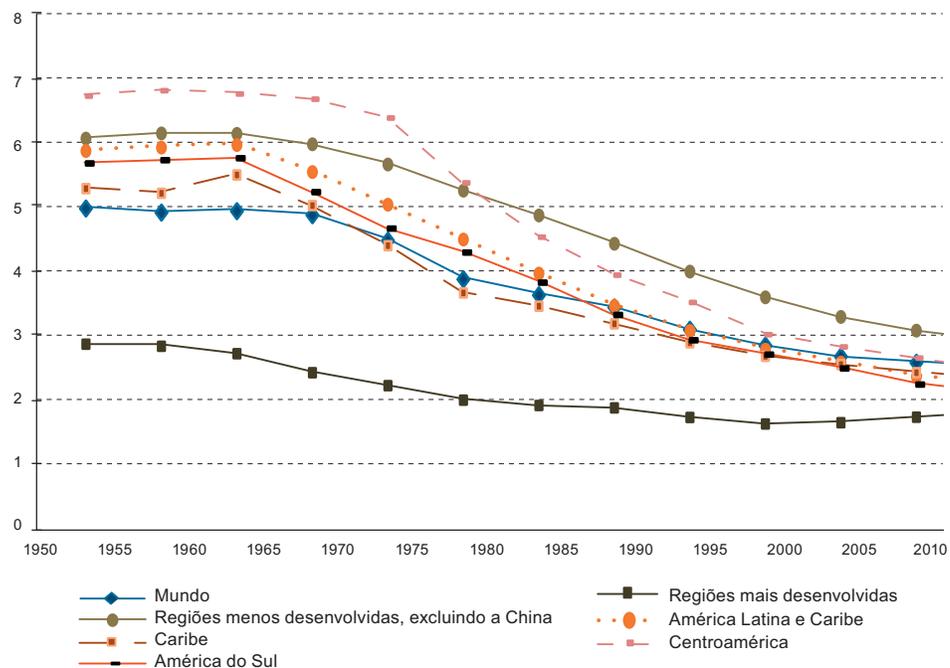
Desde meados do século XX a fecundidade na América Latina experimentou grandes reduções devido ao processo de desenvolvimento iniciado nos países dessa sub-região e às mudanças de comportamento reprodutivo relacionadas. Assim, a taxa global de fecundidade (TGF) na América Latina se distanciou paulatinamente da média das regiões menos desenvolvidas e, durante o quinquênio de 1990 a 1994, passou a ser inferior à da média mundial (veja o gráfico 5)<sup>4</sup>. Em meados da década de 1960, as mulheres da região terminavam seu período fértil com cerca de seis filhos por mulher, isto é, um filho a mais que a média mundial e o dobro do observado nos países mais desenvolvidos. A partir de então, a rápida queda da fecundidade na região tem atenuado consideravelmente as diferenças: para 2015 prevê-se que a TGF da região será de 2,1 filhos por mulher, frente a 1,7 dos países desenvolvidos.

A queda da fecundidade na América Latina surpreendeu aos estudiosos, pois reiteradamente ultrapassou suas estimativas. Se nas primeiras projeções se previa uma tímida queda de 0,27 filhos por mulher e quinquênio, na realidade, desde a década de 1960 —quando se produz a inflexão da tendência da fecundidade na América Latina— até o último quinquênio observado, o ritmo de queda da fecundidade foi de 0,41 filhos por mulher e quinquênio.

---

<sup>4</sup> A taxa global de fecundidade (TGF) se interpreta como o número de filhos que, em média, teria cada mulher de um conjunto hipotético de mulheres não expostas ao risco de morte do início ao fim do período fértil e que, a partir do momento em que se inicia a reprodução, estão expostas às taxas de fecundidade por idade da população estudada (Welti, 1998).

Gráfico 5  
**MUNDO (REGIÕES SELECIONADAS): TAXA GLOBAL DE FECUNDIDADE, 1950-2010**  
 (Em número de filhos por mulher)



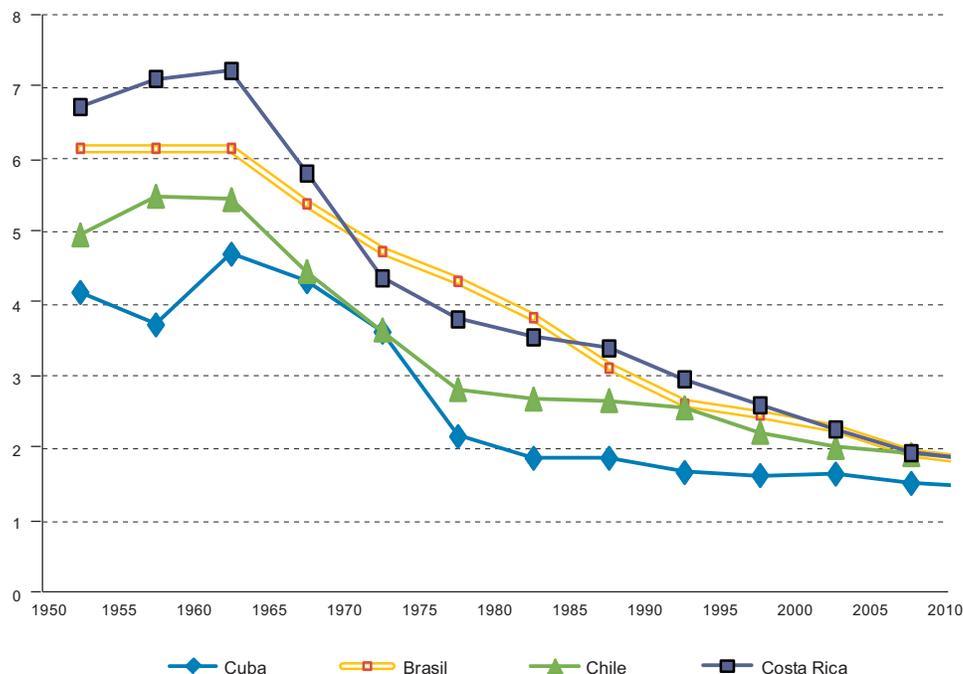
**Fonte:** Nações Unidas, *World Population Prospects: The 2010 Revision* [CD-ROM], Divisão de População, Nova York, 2011.

A tendência descendente da fecundidade foi generalizada em todos os países da América Latina, mas, como é de esperar em uma sub-região com grandes desigualdades econômicas e sociais, o momento de início e o ritmo deste fenômeno foram muito diferentes nos distintos países. As décadas de queda mais intensa foram as de 1960 e 1970 e os países que tinham os níveis iniciais mais altos foram os que mais reduziram sua fecundidade, produzindo-se uma notória tendência convergente (veja o gráfico 6).

Os fatores com maior efeito redutor sobre a fecundidade têm sido aqueles relacionados com a exposição às relações sexuais, como não estar em união ou entrar tardiamente e as separações temporárias ou definitivas, que explicam cerca de 50% da redução a partir da fecundidade natural<sup>5</sup>. Entretanto, o impacto do uso de métodos anticoncepcionais, que explica cerca de 40% da redução, mostra um rápido aumento, associado não só ao incremento generalizado da prevalência anticoncepcional, mas também ao maior uso de métodos anticoncepcivos modernos.

<sup>5</sup> A fecundidade natural é o número de filhos que uma mulher fértil teria na ausência de métodos anticoncepcionais e de outros fatores limitantes. Para a região, foi calculado em 21 filhos por mulher.

Gráfico 6  
**AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): TRAJETÓRIA DA FECUNDIDADE, EM PAÍSES COM  
 FECUNDIDADE INFERIOR AO NÍVEL DE REPOSIÇÃO EM 2005-2010**  
 (Em número de filhos por mulher)



**Fonte:** Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) – Divisão de População da CEPAL, com base em Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), “Proyección de Población” *Observatorio demográfico* N° 7 (LC/G.2414-P), Santiago do Chile, 2009.

### C. RELAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO, INTENSIDADE E CALENDÁRIO DA FECUNDIDADE

Embora os níveis médios de filhos alcançados por todos os países sejam baixos, persistem diferenças significativas entre os distintos grupos sociais, o que reflete as fortes desigualdades socioeconômicas que prevalecem na América Latina.

Em estreita relação com as desigualdades socioeconômicas, um acesso limitado à educação é um obstáculo para o avanço em matéria reprodutiva. Por esse motivo a taxa global de fecundidade continua sendo invariavelmente maior quanto mais baixo é o nível de educação alcançado pela mulher. Em termos absolutos, os casos mais notórios são Bolívia (Estado Plurinacional da), Equador e Haiti, com diferenças de mais de três filhos entre as mulheres sem educação e as que chegaram ao segundo grau. Esta desigualdade se acentua ao considerar as mulheres que chegaram ao nível de educação superior. Embora em períodos recentes a fecundidade tenha baixado em todos os níveis educativos, o ritmo de queda tem sido diferente nos distintos grupos, sendo em geral menor no caso das mulheres sem educação. Como consequência, na metade dos países aqui examinados as diferenças relativas se aprofundam.

Em todos os países considerados, as mulheres com menor nível de instrução têm menor prevalência no uso de anticoncepcionais, o que por sua vez guarda estreita relação com a demanda insatisfeita de serviços de planejamento familiar. Neste sentido, os países latino-americanos têm o desafio de adotar medidas e redobrar os esforços para alcançar a meta 5B dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que é alcançar, para 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva.

Na América Latina as mudanças na idade de início da vida marital têm sido lentos e permanecem com pouca variação ou leves aumentos. Em contrapartida, o início da atividade sexual mostra uma tendência geral ao rejuvenescimento e a aumentar sua distância com a idade de iniciação nupcial. Mas, sem dúvida, a mudança que merece especial atenção é o rejuvenescimento da idade na qual se tem o primeiro filho. O anterior constitui, em princípio, uma evidência de que o modelo latino-americano contrasta com os padrões de formação de uniões e de reprodução que surgiram nos países desenvolvidos a partir da década de 1960 e que se consideram característicos da denominada segunda transição demográfica.

Sem prejudicar o anterior, o fato é que na América Latina existem diversos padrões em relação ao matrimônio —formal ou consensual— e ao início da maternidade, influenciados fortemente pela educação. De maneira sistemática as mulheres com maior nível de educação iniciam sua atividade sexual em idades mais tardias que as mulheres com menor educação, assim como também postergam a constituição de uniões e a maternidade. O fato de que as mulheres de setores sociais mais privilegiados e mais educados se caracterizem por uma postergação da idade de núpcias e da maternidade respalda a ideia de que nestes setores se exerce maior autonomia frente às decisões sexuais e reprodutivas.

#### **D. PERSPECTIVAS FUTURAS DA FECUNDIDADE COM BASE NAS MUDANÇAS EM TERMOS EDUCATIVOS**

Na maioria dos países da América Latina, o acesso à educação e o aumento de anos de escolaridade tiveram uma pronunciada progressão nas últimas décadas. Na medida em que os comportamentos econômicos e demográficos costumam diferir em função dos distintos níveis educacionais, as projeções dos resultados educacionais constituem importantes insumos para as projeções econômicas y demográficas.

Espera-se que a dinâmica educativa leve a uma queda mais rápida da fecundidade à medida que as mulheres alcancem maiores níveis de educação. Em um número importante de países da América Latina a diferença de fecundidade por nível de educação não apenas se mantém, mas também se amplia. Apesar disto, existem razões para suspeitar que no longo prazo a magnitude dessas diferenças se reduzirá, na medida em que a diminuição da fecundidade entre as mulheres mais educadas eventualmente se detivesse, enquanto a fecundidade entre as menos educadas continuasse caindo.

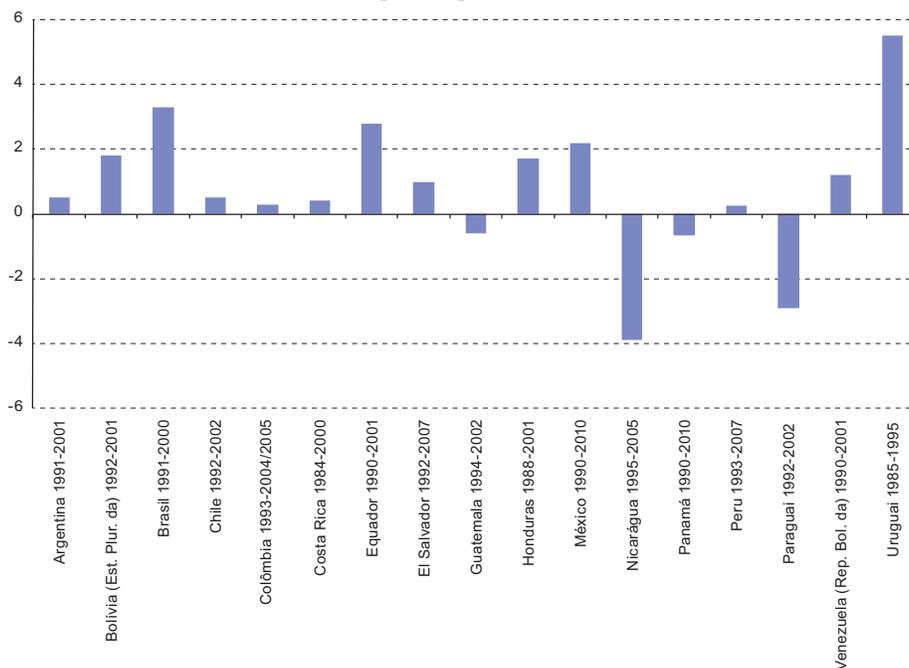
Com base em dados das pesquisas de demografia e saúde, determinou-se a contribuição direta das variações nas brechas educacionais à queda da fecundidade em quatro países (Brasil, Bolívia (Estado Plurinacional da), Peru e Colômbia) durante um período de 15 anos. Embora não sendo a força dominante na queda da fecundidade, as mudanças na distribuição de resultados educacionais têm contribuído substancialmente para sua redução.

A projeção da fecundidade em base a essa distribuição corrobora a conclusão obtida com outras metodologias de que os níveis de fecundidade baixos dominarão, crescentemente, o futuro demográfico e econômico da região. Como consequência, se observará uma baixa contínua no número de nascimentos e uma estrutura etária da população gradualmente mais envelhecida. Estas mudanças têm fortes implicações em termos de economia do cuidado, participação laboral feminina e relações de dependência nas famílias.

### E. FECUNDIDADE ADOLESCENTE: UMA PRIORIDADE PARA A AÇÃO E A PESQUISA

Chama a atenção que a queda da fecundidade adolescente é muito menor que a da fecundidade total. Ao analisar períodos mais breves e recentes, se adverte que durante a década de 1990 quase todos os países da região registraram um aumento da fecundidade adolescente (veja o gráfico 7), enquanto a fecundidade total caía de maneira pronunciada.

Gráfico 7  
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): VARIAÇÃO DA MATERNIDADE ADOLESCENTE ENTRE OS CENSOS DA DÉCADA DE 1990 E DE 2000<sup>a</sup>  
(Em pontos percentuais)



**Fonte:** J. Rodríguez, “Latin America: high adolescent fertility amid declining overall fertility”, documento apresentado na reunião do Grupo de Expertos sobre adolescência, juventude e desenvolvimento, Nova York, 21 e 22 de julho de 2011 [on-line] [http://www.un.org/esa/population/meetings/egm-adolescents/p01\\_rodriguez.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/egm-adolescents/p01_rodriguez.pdf).

<sup>a</sup> Porcentagem de mulheres de 15 a 19 anos que declaram no censo haver tido um ou mais filhos nascidos vivos.

Em relação à atividade sexual, os indicadores mais utilizados mostram um adiantamento de seu início na adolescência, o que tende a elevar a probabilidade de gravidez nessa etapa. Esta maior precocidade na atividade sexual não tem sido acompanhada de uma união a menos idade, o que implica um aumento da atividade sexual pré-marital.

A única maneira de que as tendências acima descritas não se traduzam em uma subida da fecundidade adolescente é mediante um aumento significativo do uso eficiente de anticoncepcionais modernos durante a adolescência. E embora os indicadores tradicionais de cobertura mostrem um incremento, a análise detalhada deste uso leva a uma conclusão muito menos alentadora já que parte do aumento do uso de anticoncepcionais corresponde a mulheres que começam a utilizá-los depois de haver tido seu primeiro filho, o que obviamente não serve para evitar a maternidade adolescente (embora sirva para evitar uma segunda gravidez). Também, o uso costuma ser menos constante e eficiente entre os e as adolescentes, pelo que seu aumento tem um efeito protetor menor que em outras idades. Por último, a iniciação sexual protegida, o indicador mais relevante para prognosticar uma adolescência sem filhos, ainda registra níveis ínfimos em grande parte dos países.

Em contraste com períodos anteriores, as pesquisas da década de 2000 evidenciam, na maioria dos países, uma redução sistemática do desejo de ter filhos concebidos durante a adolescência e menores níveis de desejo de nascimentos na adolescência do que entre o total de nascimentos. A evidência quanto à redução da porcentagem de nascimentos planejados entre as mães adolescentes é um incentivo e um poderoso argumento para redobrar as políticas e programas públicos de saúde sexual e reprodutiva dirigidos a este grupo.

A desigualdade que se registra nos níveis de fecundidade entre grupos educativos costuma ser particularmente acentuada no caso da maternidade adolescente. Seguramente a educação continua sendo um fator protetor frente à maternidade adolescente, porém sua capacidade preventiva tem se reduzido e, sobretudo, o umbral educativo necessário para reduzir ao mínimo as probabilidades de maternidade adolescente se deslocou da educação de segundo grau à universitária. Nos países nos quais só uma minoria tem acesso à educação de segundo grau, chegar a este nível ainda determina uma queda abrupta na probabilidade de ser mãe adolescente.

Dado que os avanços em direção à universalização da educação secundária na América Latina não foram acompanhados de um melhoramento concomitante do mercado de trabalho nem da diminuição da desigualdade social, grande parte de esta população adolescente escolarizada tem baixas expectativas quanto aos retornos e oportunidades que esta maior quantidade de anos de estudos lhes trará no futuro. Devido a isso, as perdas e custos derivados da maternidade precoce não são percebidos plenamente por grande parte dos e das adolescentes latino-americanos. Em tal sentido, junto com as melhoras educativas, o avanço em direção a sociedades mais igualitárias e com mais oportunidades para adolescentes e jovens favoreceria a redução da alta fecundidade adolescente na sub-região.

## **F. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As grandes desigualdades na fecundidade segundo o nível educativo, a persistência de uma elevada fecundidade adolescente e as evidentes restrições para o uso de anticoncepção entre os e as adolescentes apesar de seu desejo de limitar a fecundidade, revelam insuficiências preventivas e barreiras de acesso aos meios de anticoncepção moderna. Como a CEPAL tem assinalado em forma reiterada, isto constitui um “núcleo duro” de reprodução intergeracional da exclusão e da desigualdade, onde se combina o nível educativo baixo, a ausência de apoio no cuidado dos filhos, trajetórias familiares de maior vulnerabilidade, maiores dificuldades para desenvolver atividades que gerem renda e acesso precário a redes de proteção social. Com será visto no próximo capítulo, são precisamente as mães com filhos pequenos e níveis baixos de renda aqueles que têm maiores dificuldades de acesso ao emprego e, quando o têm, se concentram em empregos de menor produtividade. Por isso, a maternidade adolescente, com níveis de educação e renda baixos, constitui um enorme obstáculo para as trajetórias produtivas e o acesso ao bem-estar ao longo da vida.

## Capítulo III

**TRABALHO, EMPREGO E MERCADOS LABORAIS: FÁBRICAS, CIRCUITOS  
E NÚCLEOS DUROS DE REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES**

Tal como apresentado no capítulo I, os resultados obtidos pela região a partir do ano 2002, em matéria de redução de pobreza e também de desigualdade (embora em menor medida), bem como a evidência que confirma o peso que o aumento dos rendimentos do trabalho teve nestas tendências oferecem razões contundentes para ser otimistas.

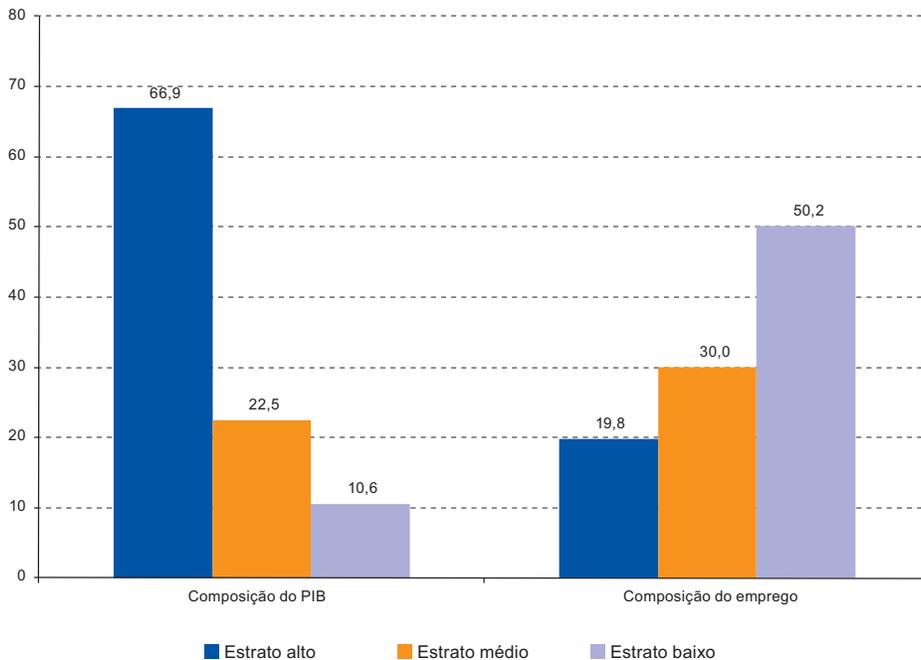
A fim de dimensionar as margens que a América Latina dispõe para poder seguir avançando significativamente na redução da desigualdade, é preciso analisar as brechas de produtividade, seus efeitos sobre a segmentação dos mercados laborais e a forma que adotam os circuitos de desigualdade na articulação entre Estado, mercados e famílias. Esta concatenação permite ver que, ainda quando os indicadores agregados mostrem sinais alentadores em anos recentes, a tendência de distanciamento entre setores com mais e menos recursos mostra forte rigidez.

**A. ESTRUTURA PRODUTIVA E MERCADOS LABORAIS: OUTRA FACE DO  
CONDICIONAMENTO ESTRUTURAL DA DESIGUALDADE**

Os mercados internos das economias latino-americanas são estruturalmente heterogêneos. Isto significa que estão muito segmentados devido à existência de grandes brechas de produtividade. A estrutura econômica da região pode ser analisada considerando a existência de três estratos de produtividade (alto, médio e baixo), com diferente acesso à tecnologia e aos mercados. O estrato *alto*, composto por atividades de exportação e empresas de grande escala operativa (com mais de 200 trabalhadores) gera 66,9% do produto e apenas 19,8 % do emprego total. O estrato médio —que compreende as pequenas e médias empresas (PME)— gera 22,5% do produto e sua ocupação representa 30% do total. Finalmente, o estrato baixo —estritamente associado ao que geralmente se denomina setor informal— concentra a metade do emprego e aporta apenas 10,6% ao produto (veja o gráfico 8).

As implicações desta grande disparidade entre os aportes de cada setor ao produto e ao emprego são evidentes: produz-se uma distribuição muito desigual da produtividade (medida esta pelo PIB por ocupado). Em última instância, isso deixa espaço para uma apropriação muito heterogênea dos ganhos que se derivam dela entre os trabalhadores, o que opera como parâmetro estrutural para as disparidades e o acesso ao bem-estar na região. Enquanto o emprego se concentra no estrato de baixa produtividade, a maior apropriação de ganhos (participação no PIB) ocorre no estrato alto, que só absorve cerca de um de cada cinco ocupados. Estas assimetrias são, em grande medida, responsáveis pela concentração do rendimento do trabalho na América Latina.

Gráfico 8  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDADE  
 ESTRUTURAL, AO REDOR DE 2009**  
 (Em porcentagens)



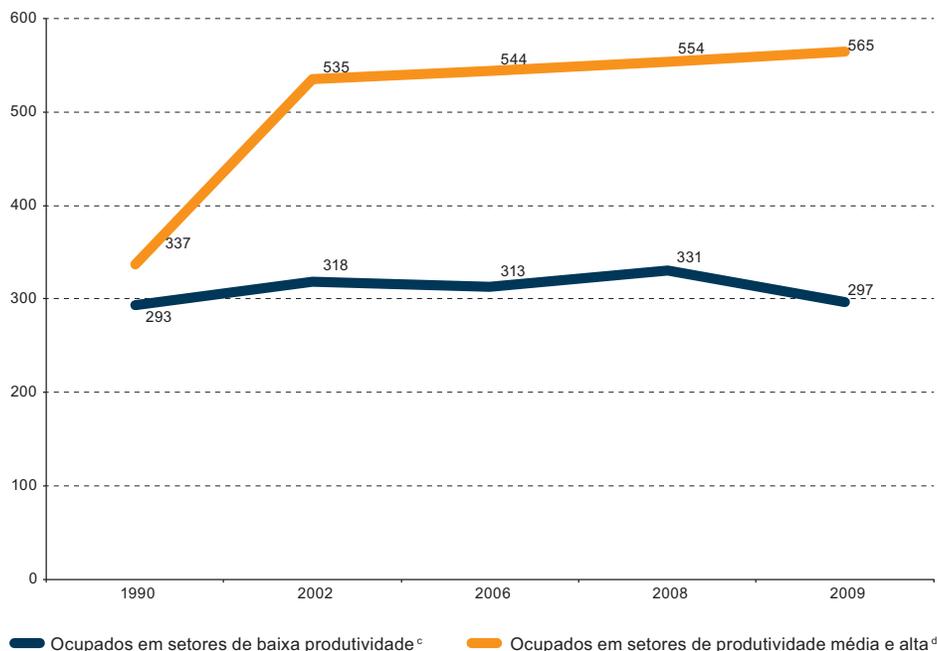
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em R. Infante, “*América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva*”, Documento de trabalho, Nº 14, projeto sobre desenvolvimento Inclusivo, Santiago do Chile, CEPAL, junho de 2011.

## **B. PRODUTIVIDADE, FORMALIDADE, INFORMALIDADE E DESIGUALDADE: ALÉM DAS LINHAS DIVISÓRIAS**

A concentração da renda é uma consequência preocupante da heterogeneidade estrutural, mas não é a única: a “divergência produtiva” impõe também uma grande segmentação dos mercados de trabalho, que se manifesta na linha divisória entre o emprego de alta e de baixa produtividade, ou entre o emprego formal (mais próximo da vanguarda tecnológica, com um nível educativo superior, melhores condições laborais e maior resguardo da institucionalidade laboral) e informal (com menor receita, menor nível educativo, instabilidade, limitada cobertura de seguridade social e ausência de contrato de trabalho).

Indubitavelmente, é uma boa notícia que nos últimos anos a linha divisória entre ambos os setores tenha se deslocado: em 2009 os trabalhadores em setores de baixa produtividade representavam 42,7% da população urbana ocupada, dado melhor que o registrado ao redor de 1990, quando a população ocupada neste setor chegava a 48,1%. Contudo, nas últimas duas décadas a linha divisória entre o emprego formal e o informal está agora mais definida. Em outras palavras, a brecha que separa os trabalhadores de maior dos de menor produtividade tem se ampliado (veja o gráfico 9).

Gráfico 9  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TENDÊNCIAS DAS REMUNERAÇÕES REAIS DOS OCUPADOS EM ÁREAS URBANAS<sup>a</sup>, SEGUNDO O SETOR, AO REDOR DE 1990, 2002, 2008 E 2009<sup>b</sup>**  
*(Em dólares de 2005)*



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

- <sup>a</sup> Ocupados urbanos maiores de 15 anos que declararam rendimentos de trabalho (não inclui trabalhadores não remunerados).
- <sup>b</sup> Média ponderada dos países sobre os quais há informação de todos os períodos considerados. Até 2006, no caso das cifras correspondentes aos setores de baixa e alta produtividade não se inclui a Colômbia, país onde não se distingue o tamanho da empresa. Em 2008 os dados apresentados podem não coincidir com os publicados em CEPAL (2010c e 2009a), devido a que a Divisão de Estatística e Projeções Econômicas da CEPAL efetuou ajustes nas linhas de pobreza e na renda para a base de dados da Colômbia nesse ano.
- <sup>c</sup> Faz referência a ocupados em microempresas (estabelecimentos que dão emprego a um máximo de cinco pessoas), emprego doméstico e trabalhadores independentes não qualificados, entre os que se encontram trabalhadores autônomos e familiares não remunerados sem qualificação profissional ou técnica.
- <sup>d</sup> Esta categoria inclui os assalariados públicos, empregadores e assalariados privados em estabelecimentos com mais de cinco trabalhadores, assim como profissionais e técnicos independentes. Exclui o serviço doméstico.

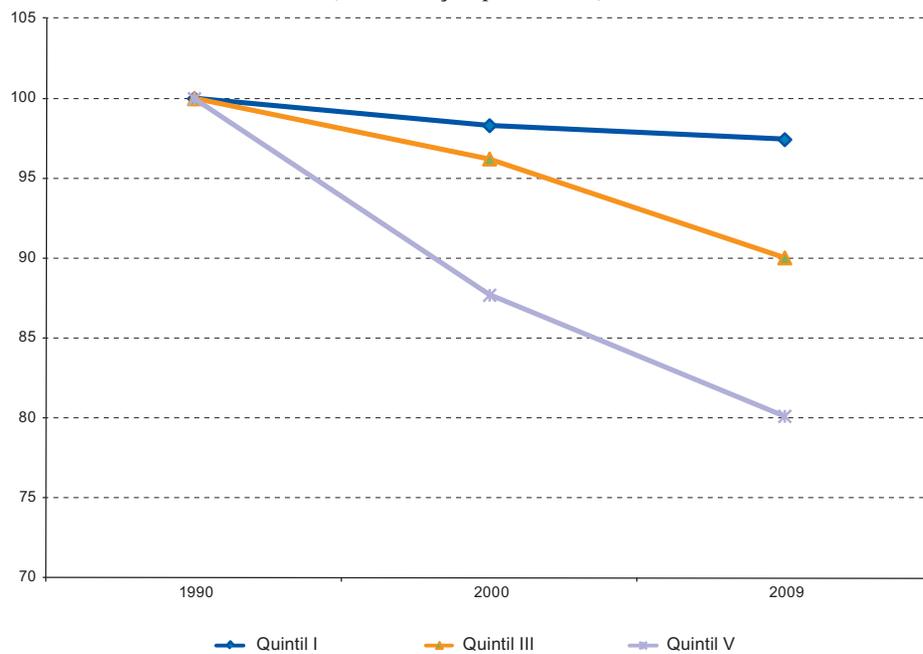
A diminuição da informalidade não só claramente beneficiou mais os homens do que as mulheres, mas, além disso, entre estas também foi mais estratificada, concentrando-se especialmente nas mulheres de maior renda. Como resultado desta evolução, 82% das mulheres ocupadas do grupo dos 20% mais pobres da população trabalham atualmente em setores de baixa produtividade, uma proporção que no quintil de maior renda se reduz a cerca de 33%. Em 2009, a distância entre as ocupadas dos quintis 1 e 5 alcançou seu valor máximo.

Esta ampliação das brechas entre as mulheres se explica em parte pelas múltiplas formas como a desigualdade de gênero atravessa a articulação entre os mercados laborais e as famílias. A pressão que exerce sobre os domicílios a carga de cuidados segue uma pauta muito regressiva, porque continua

recaindo basicamente sobre as distintas modalidades e recursos (econômicos e familiares) que os domicílios dispõem para resolvê-la.

A presença de crianças pequenas nos domicílios empurra as mulheres de menor renda a inserir-se no emprego informal em medida muito maior que as mulheres de rendas superiores. Essa disparidade tem se acentuado nos últimos vinte anos, já que para as primeiras o emprego em setores de baixa produtividade praticamente não se reduziu, o que contrasta com a notória queda do emprego em setores de baixa produtividade entre mulheres dos quintis superiores que têm filhos pequenos (veja o gráfico 10).

Gráfico 10  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): VARIAÇÃO DO EMPREGO EM SETORES DE BAIXA  
 PRODUTIVIDADE<sup>a</sup> ENTRE MULHERES EM DOMICÍLIOS COM CRIANÇAS  
 DE 0 A 5 ANOS, POR QUINTIS DE RENDA, EM MÉDIA PONDERADA,  
 AO REDOR DE 2009<sup>b</sup>**  
*(Em variação percentual)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países. Não incluem dados de Colômbia, Guatemala, El Salvador, Peru e República Dominicana.

<sup>a</sup> O setor de baixa produtividade inclui ocupados em microempresas (estabelecimentos que dão emprego a um máximo de cinco pessoas), emprego doméstico e trabalhadores independentes não qualificados, entre os que se encontram trabalhadores autônomos e familiares não remunerados sem qualificação profissional ou técnica.

<sup>b</sup> Os dados da Bolívia (Estado Plurinacional da) correspondem a 2007, os do México e Venezuela (República Bolivariana da) a 2008. Os dados da Argentina correspondem a Grande Buenos Aires, os da Bolívia (Estado Plurinacional da) a oito cidades principais e El Alto, os do Equador a áreas urbanas, os do Paraguai a Assunção e Departamento Central, os do Uruguai a áreas urbanas, e os da Venezuela (República Bolivariana da) ao total nacional.

### **C. ACESSO AO EMPREGO E DESIGUALDADE DE GÊNERO E GERAÇÃO**

El aumento da participação laboral feminina talvez seja uma das mudanças mais drásticas que os mercados de trabalho latino-americanos tenham experimentado nos últimos 20 anos. Porém a acentuada estratificação deste processo revela, neste caso também, uma pauta regressiva que está operando como um potente transmissor de desigualdades na região.

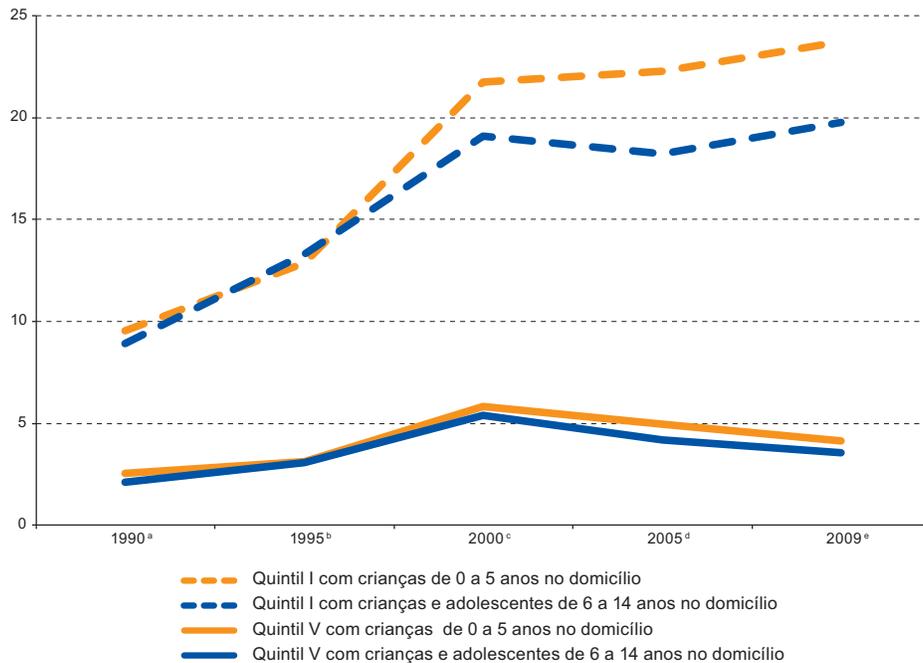
A perspectiva de longo prazo mostra que, a partir de 2002, se ampliou a distância que separa em termos de participação laboral às mulheres dos sectores mais pobres com crianças menores (de 0 a 5 anos) das que têm crianças de 6 a 14 anos, o que confirma a persistência do obstáculo que a carga de cuidado dos filhos menores impõe à inserção laboral das mulheres mais vulneráveis. Além disso, a brecha que separa as mulheres de quintis superiores e inferiores que residem em domicílios com carga infantil não tem deixado de incrementar-se desde 1994. Isto tem ocorrido tanto para as que têm crianças pequenas como para as que residem em domicílios com crianças de 6 a 14 anos, e a disparidade tem alcançado agora em ambos os casos seu valor mais alto desde 1994, o que mostra uma consolidação deste rígido circuito de desigualdade.

Diferentemente do que ocorre com a participação laboral, o desemprego é um fenômeno mais estreitamente associado aos ciclos econômicos e suas variações se vinculam diretamente com as distintas etapas destes. Mas talvez o mais relevante seja que, no trânsito entre estes ciclos, alguns setores aparecem sistematicamente prejudicados. Isto reflete capacidades desiguais para enfrentar os efeitos do desemprego ou, em outras palavras, uma vulnerabilidade maior de determinados grupos frente às etapas deprimidas do ciclo econômico e capacidade maior de outros setores para fazer frente a estas contrações cíclicas.

O desemprego se concentra principalmente nas mulheres e, cada vez mais, nas de menores recursos. Como resultado deste processo de divergência, o desemprego das mulheres de menor renda foi em 2009 cinco vezes superior ao das mulheres do quintil de renda mais alto.

Vários são os fenômenos que contribuem para este aumento da desigualdade. A incorporação das mulheres ao mercado de trabalho introduz pressão para o emprego feminino, ao que se soma o fato de que as mulheres de menores níveis educativos encontrem mais barreiras para ter acesso ao emprego, em um contexto de insuficiente criação de postos de trabalho. Mas, as demandas de cuidado também podem estar operando, nos setores mais vulneráveis, como um freio para o acesso ao emprego. O desemprego tende a ser maior entre as mulheres que residem em domicílios com crianças menores e, novamente, a distância entre estas e as que têm filhos em idades para as quais existe oferta escolar formal e mais estruturada, já aumenta levemente à medida que a renda diminui. Este fenômeno, ademais, acentuou-se significativamente a partir do ano 2000 (veja o gráfico 11).

Gráfico 11  
**AMÉRICA LATINA (14 PAÍSES): TAXA DE DESEMPREGO DE MULHERES DE 15 A 49 ANOS, POR QUINTIS DE RENDA E IDADE DOS FILHOS, EM MÉDIA PONDERADA, AO REDOR DE 1990, 1995, 2000, 2005 E 2009**  
*(Em porcentagens)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países. Não incluem dados da Guatemala, Peru e República Dominicana.

<sup>a</sup> Não incluem dados de El Salvador, Nicarágua e Venezuela (República Bolivariana da). Os dados da Bolívia (Estado Plurinacional da) e México correspondem a 1989, e os da Colômbia e Panamá a 1991.

<sup>b</sup> Os dados do Brasil e Nicarágua correspondem a 1993 e os de El Salvador e Venezuela a 1995.

<sup>c</sup> Os dados da Argentina, Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da) correspondem a 1999, e os da Nicarágua a 2001.

<sup>d</sup> Os dados de Honduras correspondem a 2003, os da Bolívia (Estado Plurinacional da) e de El Salvador a 2004, os da Argentina e Chile a 2006. Para 2007 não se inclui El Salvador. Os dados da Colômbia e Nicarágua correspondem a 2005 e os da Argentina, Chile e México a 2006. Os dados da Argentina correspondem a Grande Buenos Aires, os da Bolívia (Estado Plurinacional da) a oito cidades principais e El Alto, os do Equador a áreas urbanas, os do Paraguai a Assunção e Departamento Central, e os do Uruguai a áreas urbanas.

<sup>e</sup> Os dados da Bolívia (Estado Plurinacional da) correspondem a 2007, e os do México e Venezuela (República Bolivariana da) a 2008. Os dados da Argentina correspondem a Grande Buenos Aires, os da Bolívia (Estado Plurinacional da) a oito cidades principais e El Alto, os do Equador a áreas urbanas, os do Paraguai a Assunção e Departamento Central, e os do Uruguai a áreas urbanas.

Outro grupo no qual o desemprego alcança níveis mais preocupantes é o dos jovens. De acordo com os dados das pesquisas de domicílios, em 1990 a taxa de desemprego dos jovens entre 15 e 24 anos quase duplicava a do conjunto da população, uma diferença que não só não vem se reduzindo, senão que parece haver aumentado desde 2005. Além disso, o desemprego é muito mais alto entre os jovens provenientes de domicílios com menos renda que entre os dos quintis superiores, e essa distância não tem variado significativamente nos últimos vinte anos.

#### **D. O ESTADO NA INTERSEÇÃO DOS MERCADOS LABORAIS E DAS FAMÍLIAS**

Ante o diagnóstico apresentado, há pelo menos quatro aspectos para os quais é necessário considerar uma intervenção estatal. O primeiro implica avançar a uma política integrada de desenvolvimento produtivo, baseada em regimes macroeconômicos adequados, políticas de desenvolvimento e incentivos microeconômicos de mercado, intervindo com firmeza em iniciativas industriais, tecnológicas e de apoio às pequenas e médias empresas.

O segundo aspecto corresponde à regulação e à institucionalidade dos mercados de trabalho. O modelo “dual” de regulação existente na região representa, sem dúvida, um obstáculo central para facilitar a apropriação de ganhos de produtividade aos trabalhadores de menor renda e para romper a barreira entre trabalhadores incluídos e excluídos, que logo é transladada à proteção social.

O terceiro eixo relevante está vinculado aos esforços que os Estados podem realizar para que o acesso ao bem-estar seja desligado da posição das pessoas no mercado laboral, o que implica promover maior igualdade entre os distintos setores. Medidas como a intermediação laboral, a certificação de competências, as iniciativas de capacitação (e, no caso dos jovens, as centradas na transição do sistema educativo ao mundo laboral), os seguros de desemprego e os mecanismos para facilitar o acesso de desempregados a redes não contributivas de proteção são algumas das opções que permitem “desmercantilizar” o acesso ao emprego.

Finalmente, os Estados devem assumir um papel ativo orientado à redistribuição em matéria de cuidado infantil, o que eliminaria uma importante trava à participação e ao desempenho laboral das mulheres com filhos menores. À proteção social cabe facilitar o acesso a uma rede de serviços de cuidado, ainda muito limitada em boa parte dos países da região e que deveria ser aperfeiçoada e ampliada.

## Capítulo IV

### **PROTEÇÃO SOCIAL E DESIGUALDADE: FISSURAS, RIGIDEZ, MARGENS E OPORTUNIDADES**

Desde a década de 1990, na América Latina se registra um incremento sustentado do gasto público social (veja o capítulo V). Este gasto tem permitido em muitos países fortalecer a cobertura e dotar as políticas sociais de estabilidade, mesmo quando em muitos casos a receita tributária dos Estados é muito limitada. Não obstante, os resultados das pesquisas apresentados no capítulo anterior colocam um sinal de interrogação sobre a capacidade e a margem futura dos sistemas de proteção social para reduzir os canais estruturais de transmissão da desigualdade. O desafio para os sistemas de proteção social da região é enorme e complexo. Contudo, talvez como nunca antes, a conjuntura atual brinda uma nova oportunidade para projetar as transformações necessárias na proteção social a fim de constituí-la em um instrumento mais eficaz para quebrar a herança da desigualdade.

A fim de avaliar o desempenho sistêmico da proteção social frente à desigualdade, nas páginas a seguir focam-se nas fissuras e na rigidez dos sistemas de proteção social latino-americanos, mas também em suas margens e oportunidades com respeito às múltiplas arestas da desigualdade.

#### **A. LAÇOS CONTRIBUTIVOS E PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA**

##### **1. A proteção dos trabalhadores e de suas famílias**

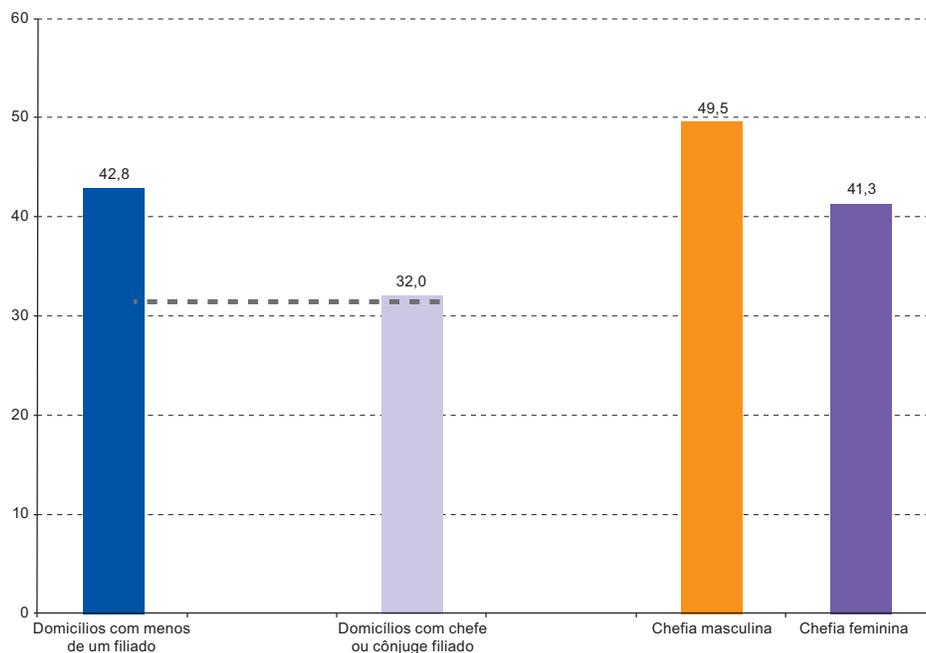
Há muito tempo, existe acordo de que os mercados de trabalho da região não mostraram capacidade para converterem-se em uma porta de entrada privilegiada aos sistemas de proteção social. A alta informalidade e a debilidade das regulações e da institucionalidade laboral condicionam o acesso dos ocupados à cobertura de seguridade social no emprego: atualmente, cerca de metade dos ocupados estão filiados à seguridade social, dos quais a grande maioria trabalha no setor formal.

Um dado ilustrativo neste sentido é que a filiação à seguridade social entre 1990 e 2002 caiu (passando de 52,4% a 49%) e a partir daí começou a incrementar, chegando a 53,2% em 2009, o que inclusive supera levemente o nível de 1990. Esta tendência, no entanto, não foi idêntica entre os setores. No período de diminuição, a proporção de ocupados com proteção contributiva no setor de baixa produtividade caiu mais que no setor de produtividade média e alta. E quando o ciclo econômico permitiu uma recuperação da filiação, o setor formal recuperou-se com mais força, enquanto no setor informal esta tendência foi muito mais moderada. Como resultado desta evolução diferencial, o acesso à proteção social converteu-se em um fator adicional que tem contribuído a ampliar as distâncias entre ambos os setores.

Além da cobertura dos ocupados, a lógica contributiva está pensada não só para outorgar proteção aos trabalhadores, mas também para proteger de alguma forma a suas famílias por meio de seguro de saúde. Neste sentido, convém recordar que os que têm acesso à proteção social não são apenas os trabalhadores de maior nível educativo e melhores salários, mas também aqueles que contam com menor número de dependentes (ou que pertencem a domicílios menos numerosos). Em contraste, predominantemente, os trabalhadores de menor renda, as ocupadas com filhos pequenos, os trabalhadores mais jovens e de domicílios mais numerosos são os que não têm acesso à seguridade social.

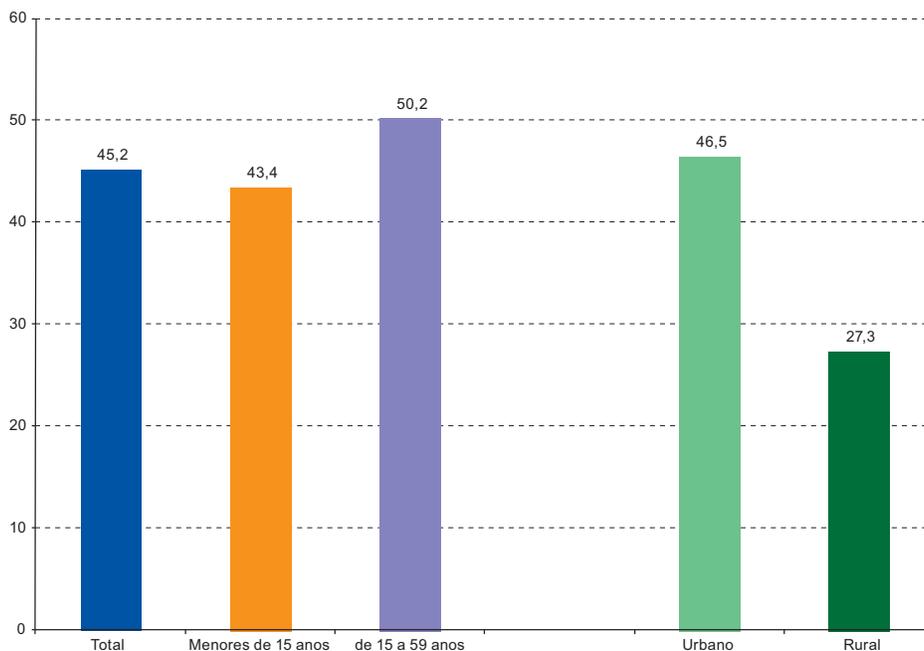
A análise dos dados do ponto de vista dos domicílios não só mostra níveis mais baixos de cobertura de seguridade social (43% dos domicílios têm ao menos um membro que está filiado e apenas 32% do total de domicílios tem seu chefe ou cônjuge filiado), mas também, mais uma vez, revelam brechas de gênero e de gerações. Com efeito, a cobertura de seguridade social nos domicílios com chefia masculina (49,5%) é significativamente maior que a média, enquanto os domicílios com chefia feminina têm nível de cobertura menor (41,3%) (veja o gráfico 12). Também, ao analisar a proporção de crianças pertencentes a domicílios cobertos pela dinâmica contributiva em comparação com a população ativa, se observa que aparecem em sistemática desvantagem: a metade (50,2%) da população de 15 a 59 anos reside em domicílios com pelo menos uma pessoa filiada à seguridade social, um valor que entre a população menor de 15 anos cai para 43,4% (veja o gráfico 13). Diferenças mais profundas se observam ao comparar a população de domicílios urbanos com a de domicílios rurais, em detrimento destes últimos.

Gráfico 12  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): DOMICÍLIOS COM ALGUM TIPO DE FILIAÇÃO À SEGURIDADE SOCIAL POR SEXO DA CHEFIA, MÉDIA SIMPLES, AO REDOR DE 2009**  
*(Em porcentagens do total de domicílios)*



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

Gráfico 13  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESSOAS EM DOMICÍLIOS COM ALGUM TIPO DE FILIAÇÃO  
 À SEGURIDADE SOCIAL POR IDADES E ÁREA GEOGRÁFICA, MÉDIA SIMPLES,  
 AO REDOR DE 2009**  
*(Em porcentagens do total de pessoas)*

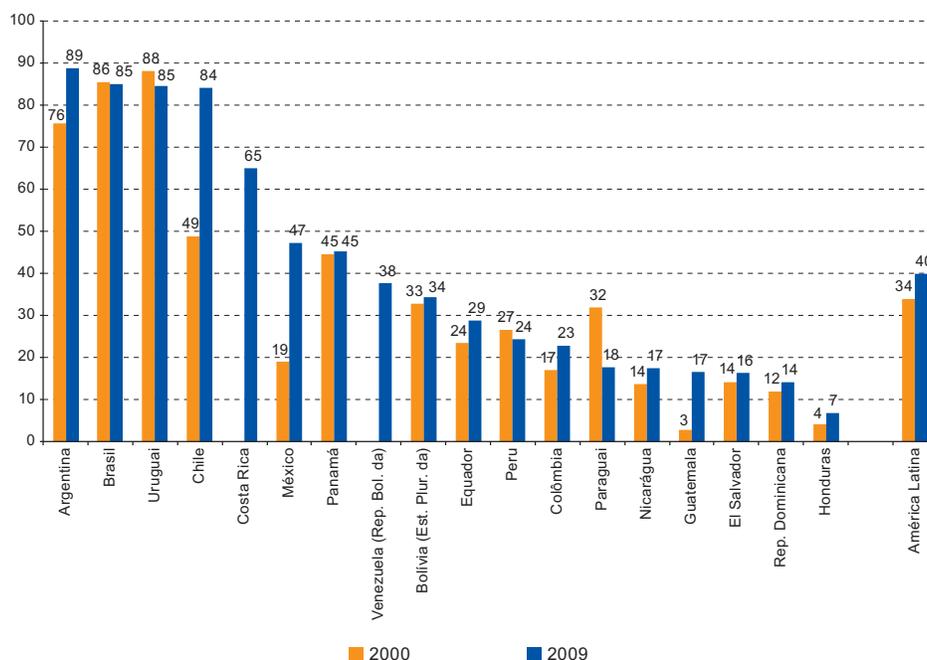


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

## **2. A proteção dos idosos mediante transferências: entre a base contributiva e a compensação não contributiva**

As limitações e insuficiências da cobertura da seguridade social se reproduzem na etapa da velhice. O resultado desta lógica é que, na média simples dos países da região, em 2009 apenas quatro de cada dez latino-americanos (40%) de 65 anos ou mais recebia aposentadorias ou pensões, mesmo em um contexto em que na última década tenha havido aumentos consideráveis da proporção de população coberta por aposentadorias e pensões.

Gráfico 14  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POPULAÇÃO DE 65 ANOS OU MAIS QUE RECEBE APOSENTADORIAS OU PENSÕES, AO REDOR DE 2000 E 2009<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens)*



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

<sup>a</sup> Média simples dos países que dispõem de informação sobre os dois anos considerados. Os dados da Bolívia (Estado Plurinacional da) correspondem a 2007 e os do México e Venezuela (República Bolivariana da) a 2008; os dados da Argentina correspondem a Grande Buenos Aires; os da Bolívia (Estado Plurinacional da) a oito cidades principais e El Alto; os de Equador a áreas urbanas; os do Paraguai a Assunção e Departamento Central, e os do Uruguai a áreas urbanas.

Existem desigualdades entre mulheres e homens no acesso a aposentadorias e pensões, resultado da combinação de distintos fatores. As inserções laborais diferenciadas, a feminização da informalidade, os déficits de filiação à seguridade social em alguns setores com maior presença feminina e as ainda baixas taxas de atividade das mulheres são alguns dos elementos que configuram as oportunidades de proteção para as mulheres ao chegar à velhice. Isto demonstra em forma contundente que as desigualdades de gênero trazidas desde a etapa ativa se traduzem em forma relativamente linear na velhice.

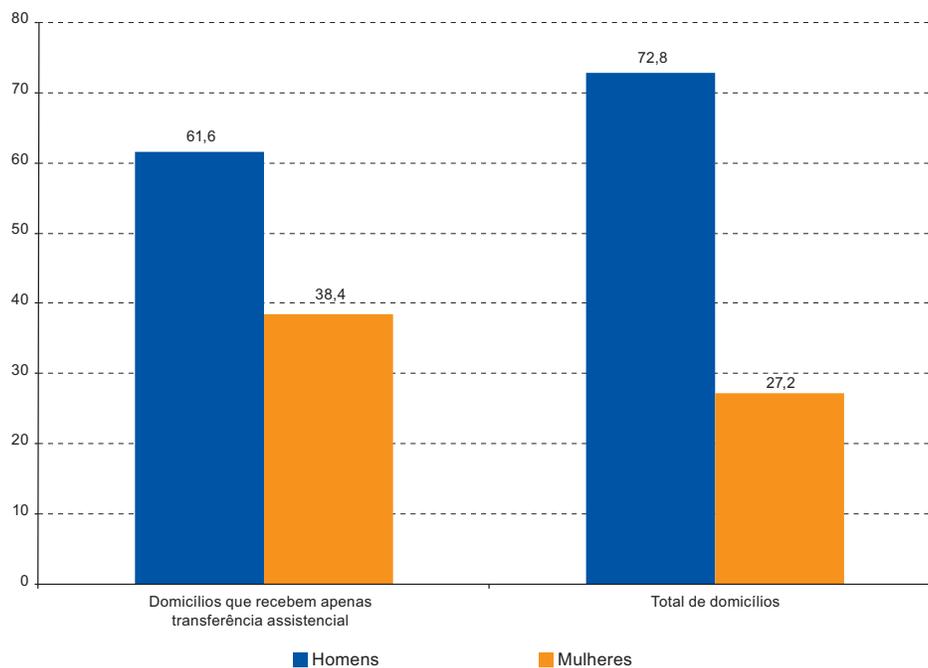
## **B. O PILAR NÃO CONTRIBUTIVO: ALCANCE E ADEQUAÇÃO A RISCOS DAS TRANSFERÊNCIAS ASSISTENCIAIS**

Os altos níveis de pobreza e desigualdade, junto com a baixa capacidade fiscal dos Estados, deixam os países em uma difícil situação, porque os requerimentos de gasto público são muito altos e ainda são insuficientes os esforços reais para cobrir os amplos setores da população que não contam com garantias atuais de renda nem fontes de seguros para o futuro. O pilar não contributivo (transferências assistenciais públicas) cobre aproximadamente 12% dos domicílios e representa 0,25% do PIB. No entanto, estas

transferências parecem visar aos riscos da população e têm um peso significativo nos domicílios mais pobres. Isto confirma que, apesar das limitantes em matéria de cobertura, as transferências assistenciais públicas têm uma distribuição altamente progressiva.

Considerando exclusivamente os domicílios de menor renda que recebem transferências assistenciais públicas e que não contam com nenhum integrante filiado à seguridade social, se evidencia uma presença maior de mulheres na chefia do domicílio. Em particular, quase quatro de cada dez domicílios (38,4%) do quintil mais pobre que recebem transferências e não têm acesso à seguridade social têm chefia feminina, uma proporção relativamente alta ao comparar com 27% de domicílios deste quintil com mulheres na chefia de domicílio (veja o gráfico 15).

Gráfico 15  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): DOMICÍLIOS DO PRIMEIRO QUINTIL DE RENDA QUE RECEBEM TRANSFERÊNCIAS ASSISTENCIAIS PÚBLICAS E NÃO TÊM PROTEÇÃO CONTRIBUTIVA NEM RECEBEM APOSENTADORIAS OU PENSÕES, POR SEXO DA CHEFIA, AO REDOR DE 2009<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens)*



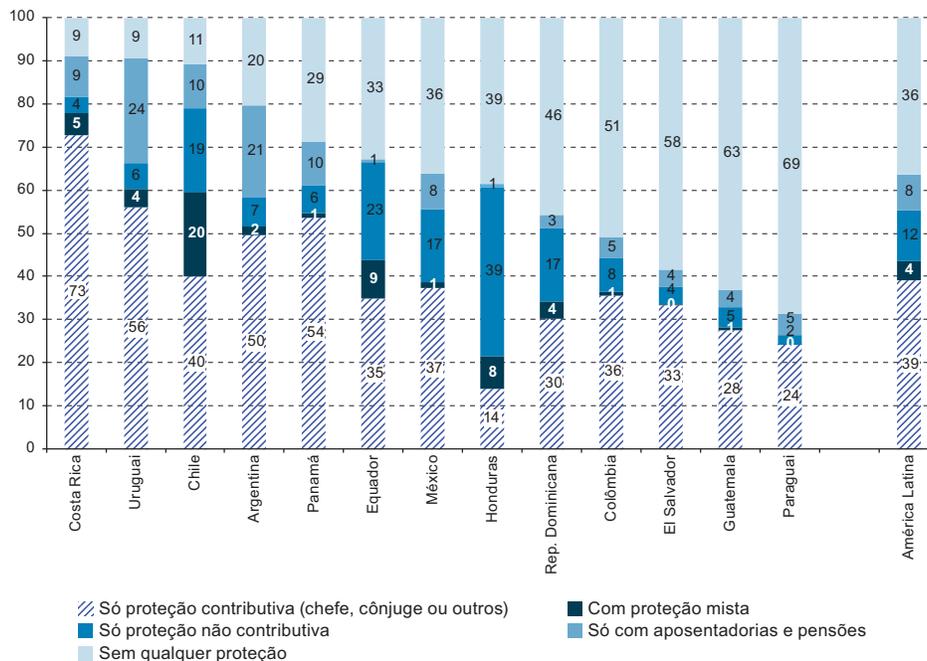
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

<sup>a</sup> Média simples. Não inclui dados da Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Nicarágua, Peru e Venezuela (República Bolivariana da). Os dados da Argentina correspondem a Grande Buenos Aires e os do Equador a zonas urbanas. Os dados da Guatemala correspondem a 2006, os de Honduras a 2007 e os do México a 2008.

### C. FISSURAS E OMISSÕES DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

A combinação das distintas vias de proteção confirma, uma vez mais, a existência de um setor relativamente integrado, ocupado e coberto por via contributiva, que na média regional representa 43% dos domicílios. Dentro deste setor, uma porção mínima (4% na média regional) conta com cobertura mista (tem ao menos algum membro filiado à seguridade social e recebe algum tipo de transferência pública assistencial) (veja o gráfico 16).

Gráfico 16  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): DISTRIBUIÇÃO DE DOMICÍLIOS SEGUNDO OS MEIOS PELOS  
 QUAIS TÊM ACESSO À PROTEÇÃO SOCIAL, MÉDIA SIMPLES, AO REDOR DE 2009<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens)*



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

<sup>a</sup> Não se incluem dados da Bolívia (Estado Plurinacional da), Brasil, Nicarágua, Peru e Venezuela (República Bolivariana da) porque estes países não dispõem de suficiente informação sobre transferências assistenciais públicas nos domicílios para efetuar a construção da tipologia ou as variáveis correspondentes apresentam inconsistências. Os dados da Argentina correspondem a Grande Buenos Aires e os do Equador a zonas urbanas. Os dados da Guatemala correspondem a 2006, os de Honduras a 2007 e os do México a 2008.

A análise mostra também uma proporção não menor de domicílios (8%) que recebe exclusivamente aposentadorias ou pensões e que, como seria esperado, se concentra nos países com sistemas de aposentadorias e pensões mais avançados (Argentina, Costa Rica e Uruguai). Ademais, como mencionado em seções anteriores, 12% dos domicílios da região estão protegidos somente via transferências assistenciais não contributivas.

Talvez o mais relevante seja a elevada proporção de domicílios que não recebem proteção pública por nenhum dos meios assinalados: 36% dos domicílios, na média dos 13 países considerados, não contam com membros filiados à seguridade social, não recebem transferências assistenciais públicas e tampouco cobram nenhum tipo de aposentadoria ou pensão. Nos países com maior nível de desenvolvimento, a porcentagem de domicílios sem proteção oscila entre 9% (Costa Rica e Uruguai) e 20% (Argentina). Em contrapartida, os países mais pobres, com menos PIB per capita, com menor capacidade fiscal e piores taxas de dependência formal, se situam em níveis mais próximos à média regional e, em alguns casos, a superam amplamente (em El Salvador, os domicílios sem proteção chegam a 58%, na Guatemala, a 63% e no Paraguai, a 69%).

Estes domicílios estão claramente sobrerrepresentados nos quintis de menor renda. Contudo, a porcentagem de população de setores médios e altos nestas condições é significativa. Em média, para 14 países latino-americanos, a exclusão de qualquer proteção social pública afeta 48% da população nos dois primeiros quintis, 38% nos dois quintis subsequentes e 30% no quinto quintil. A desproteção, portanto, parece ter distintos significados. Um deles —que descreve àqueles situados nos quintis médios e superiores— é que possivelmente responda à seleção para captar apenas a “nata” do mercado (*cream skimming*) dos circuitos públicos de proteção e que esta população se “autoprotege” via mercado e com recursos próprios. Mas o significado mais provável é que uma proporção majoritária dos setores médios e altos não protegidos esteja refletindo os trabalhadores de setores de produtividade média e alta (em alguma medida, possivelmente de baixa produtividade também) que, como visto em seções anteriores, não têm acesso à seguridade social ou a um contrato de trabalho.

#### **D. A PROTEÇÃO SOCIAL E SEU DESEMPENHO SISTÊMICO FRENTE ÀS DESIGUALDADES**

A primeira conclusão derivada da análise precedente é que a redução da desigualdade não pode ser de exclusiva responsabilidade da proteção social. Esta seria o terceiro elo da sequência de geração e reprodução de desigualdades, precedida, em primeiro lugar, pela “fábrica” de desigualdade que é a heterogeneidade estrutural e pelas rígidas segmentações do mercado de trabalho, em segundo lugar. Os três elos são interdependentes e devem ser abordados com um enfoque integrado.

A segunda conclusão é que a margem de manobra da proteção social está limitada por sua relativa rigidez, vinculada indubitavelmente às capacidades fiscais e às possibilidades de cada país de ampliar o gasto social, mas também à capacidade de adequar as opções distributivas feitas no passado às estruturas de riscos, diferentes, que hoje se apresentam na maior parte dos países. Dentro das margens da proteção social, diversas linhas de políticas podem contribuir a estes objetivos.

Em primeiro lugar, em vários países, é preciso robustecer o pilar contributivo mediante a introdução de reformas à proteção ou novos dispositivos, o fortalecimento dos seguros de desemprego e modificações importantes dos sistemas de aposentadorias e pensões.

Em segundo lugar, é patente a necessidade de fortalecer o pilar não contributivo. Por meio das transferências diretas de renda aos mais pobres se está conseguindo efetivamente focalizar os esforços os setores mais vulneráveis; além disso, estas transferências constituem um instrumento importante para deter a queda da renda e da capacidade de consumo daqueles que estão em situação de vulnerabilidade, bem como para combater a infantilização da pobreza e reduzir as desigualdades nas primeiras etapas da vida. Também os subsídios às contribuições nos sistemas de seguro, basicamente seguridade social e

saúde e provisão de garantias para o acesso efetivo a serviços básicos, cumprem, neste pilar, um papel fundamental.

Finalmente, os dados apresentados revelam elevados níveis de precariedade na população idosa da região. Ante esta situação, não se pode negar a importância de transferir renda às pessoas de 65 anos ou mais, em situação de vulnerabilidade, e de não abandonar a ideia de avançar a um sistema universal de transferências nesta etapa da vida, que se combine com as transferências contributivas derivadas dos sistemas previdenciários.

As desigualdades identificadas ao longo do capítulo reclamam uma nova forma de aproximação, baseada em enfoque de direitos, cujo desafio é a construção de redes universais de proteção social. Esse desafio deve plasmar-se complementarmente em um pilar contributivo e em políticas que cubram os vazios, pondo ênfase nos grupos mais vulneráveis, para que se possa ir completando o quebra-cabeça da universalidade do direito ao bem-estar. Dito de outro modo, com base nos dados aqui apresentados, a universalização de níveis básicos de proteção social deve guiar o fortalecimento e as reformas às arquiteturas de bem-estar latino-americanas.

## Capítulo V

## TENDÊNCIAS DO GASTO SOCIAL, DINÂMICAS DO GASTO FRENTE À CRISE E PERSPECTIVAS DE PISOS UNIVERSAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

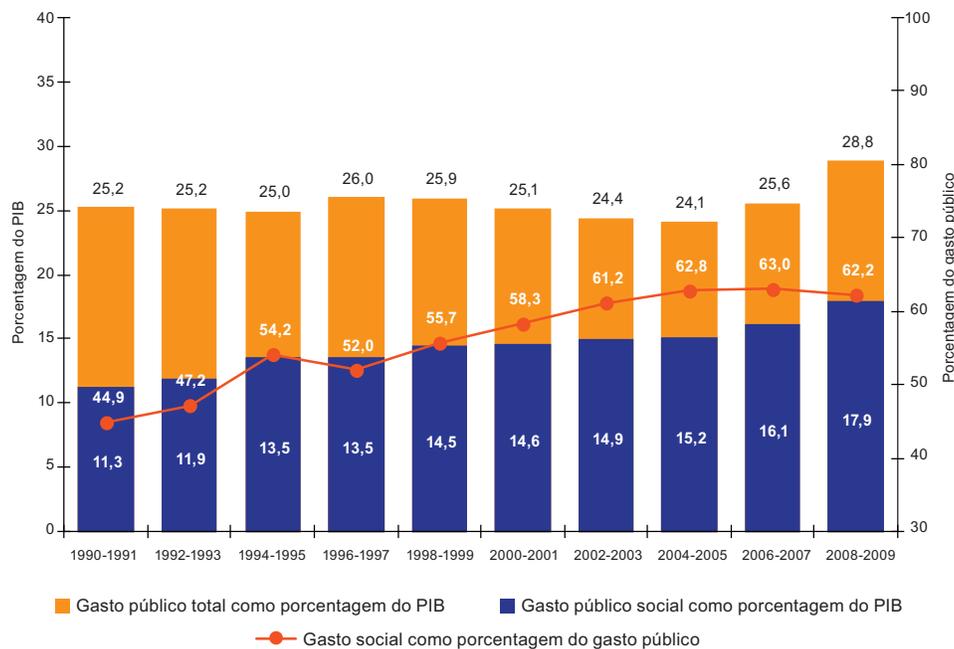
### A. TENDÊNCIAS DE LONGO PRAZO

Na América Latina, o gasto público e, em especial, o gasto social têm registrado um aumento significativo nas últimas duas décadas: embora até 2006-2007 a prioridade macroeconômica do gasto público tenha se mantido em nível relativamente estável, registrou um forte impulso tanto em 2008 como em 2009, devido a uma tentativa imediata de evadir os efeitos da crise financeira mundial. O esforço por aumentar o gasto público significou que, ao findar a primeira década do novo século, a quantidade de recursos, bem como sua participação no PIB, fosse a mais alta registrada nas duas últimas décadas (veja o gráfico 17).

Gráfico 17

#### AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO TOTAL E DO GASTO PÚBLICO SOCIAL, E PARTICIPAÇÃO DESTE NO GASTO TOTAL, 1990-1991 A 2008-2009<sup>a</sup>

(Em porcentagens do PIB e do gasto público total)



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

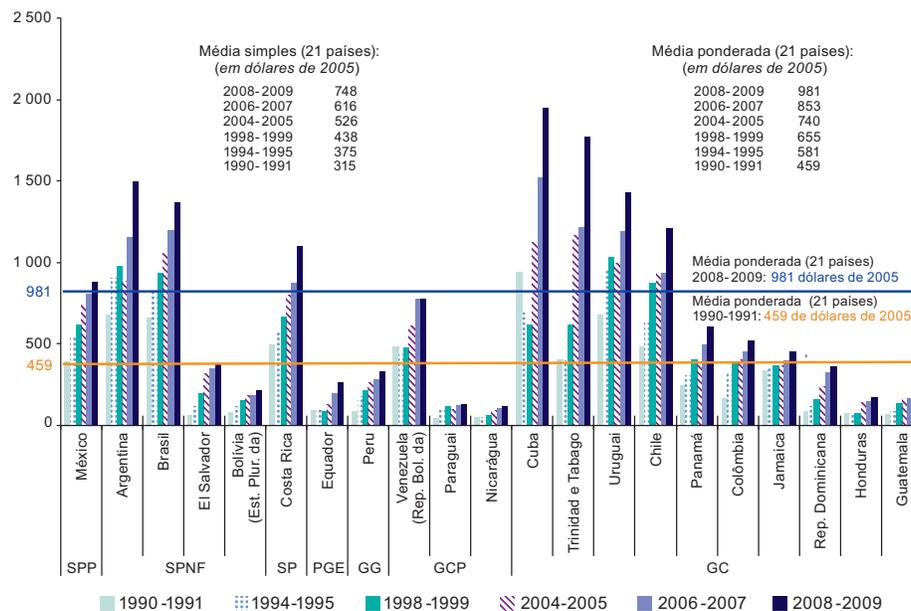
<sup>a</sup> Cifras oficiais provenientes da classificação funcional do gasto público; podem não coincidir com as provenientes da classificação econômica do mesmo.

Dada a relativa estabilidade do gasto público total, o gasto social tem ganhado importância em forma relativamente sistemática: em 1990-1991 o gasto social correspondia a 45% do gasto total, a começar do terceiro milênio representava 58%, para chegar a 63% em 2006-2007. A leve queda de sua participação no último biênio examinado (2008-2009) deveu-se principalmente ao um aumento relativo maior dos gastos não sociais, sobretudo em 2008. Em 2009, o gasto público registrou uma nova alta, com aumento do gasto social (de 9,3% em relação a 2008).

A situação dos países é bem heterogênea. No biênio 2008-2009 há evidentes diferenças quanto à prioridade macroeconômica que os países outorgam ao gasto social, que vai desde menos de 10% do PIB no Equador, Guatemala, Panamá, Paraguai, Peru e na República Dominicana, a níveis que duplicam a cifra anterior na Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba e Uruguai. Isto ocorre ainda que a partir dos anos noventa quase todos os países tenham feito esforços por aumentar a prioridade macroeconômica do gasto social.

Os diferentes níveis de desenvolvimento, assim como a carga de impostos e o conseqüente orçamento público geral e especificamente social, ocasionam grandes disparidades na quantidade de recursos por habitante que os Estados podem destinar a áreas sociais como educação, saúde, seguridade e assistência social, entre outras. No extremo de menor gasto por habitante (menos de 300 dólares por pessoa) se encontram Bolívia (Estado Plurinacional da), Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai. Por outro lado, os países com maior gasto social per capita (superior a 1.000 dólares) são a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Trinidad e Tobago e o Uruguai. Em média, os países de maior gasto podem destinar oito vezes os recursos por habitante que os mais restringidos neste âmbito (veja o gráfico 18).

Gráfico 18  
AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO  
GASTO PÚBLICO SOCIAL<sup>a</sup>, 1990-1991 A 2008-2009<sup>a</sup>  
(Em dólares por habitante de 2005)

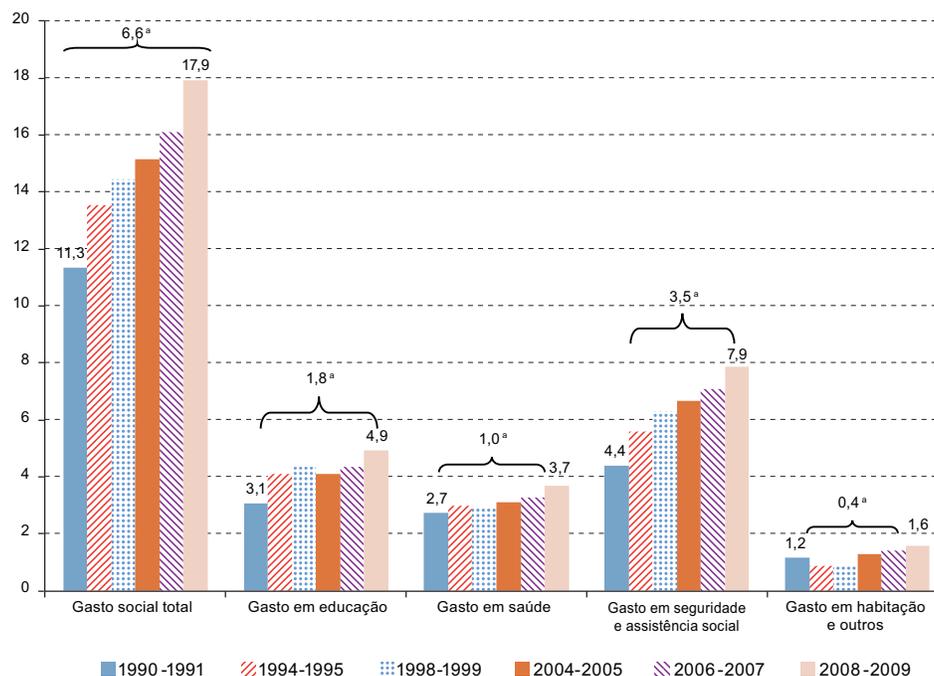


**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados sobre gasto social.

<sup>a</sup> As coberturas são: SPP = setor público orçamentário; SPNF = setor público não financeiro; SP = setor público; PGE = orçamento geral do Estado; GG = governo geral; GCP = governo central orçamentário; GC = governo central.

Com relação à evolução setorial do gasto social, todas as grandes partidas têm aumentado, pelo que também estiveram sujeitas, em maior ou menor medida, às oscilações pró-cíclicas associadas ao comportamento das economias da região. Apesar do anterior, este crescimento foi díspar: a seguridade e a assistência social são as que anotaram os maiores crescimentos, de três pontos percentuais do PIB, mais da metade de todo o incremento do gasto público social (veja o gráfico 19).

Gráfico 19  
**AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL  
 SEGUNDO SETORES, 1990-1991 A 2008-2009**  
*(Em porcentagens do PIB)*



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

<sup>a</sup> Aumento do gasto em pontos percentuais entre os períodos 1990-1991 e 2008-2009.

A segunda partida que registra maior crescimento é o gasto em educação, cuja participação no PIB se incrementou um pouco mais de 50%. Este incremento não esteve isento de volatilidades, já que o setor educativo junto com o da saúde costuma sofrer os embates dos ajustes fiscais, sobretudo mediante a restrição do gasto em investimento e o congelamento dos gastos correntes, principalmente aqueles associados ao pagamento de remunerações de funcionários públicos.

Por outro lado, a partida que financia os sistemas públicos de saúde apresentou um crescimento muito baixo nas últimas duas décadas. Em parte, isso obedece à tendência em vários países de expansão dos serviços de saúde por parte do setor privado, em forma consistente com as reformas posteriores ao ajuste estrutural dos anos oitenta. Mas também se deve a que é uma partida altamente pró-cíclica, com um componente significativo de gasto em investimento, que se vê fortemente castigado em períodos de contração econômica ou de baixo crescimento. Finalmente, a partida de menor crescimento relativo foi a de habitação e outros gastos sociais (água e saneamento, entre outros), devido, entre outros fatores, à

progressiva privatização dos investimentos em infraestrutura sanitária e à terceirização da execução de programas de habitação para grupos de baixa renda, que combinaram tanto financiamento público como privado (dos domicílios, por meio do aumento de acesso a mecanismos hipotecários).

Com relação ao comportamento do gasto público em função do ciclo econômico, na maioria dos casos as oscilações do gasto público social e não social estiveram condicionadas pela evolução de suas economias. Deste modo, tanto a prociclicidade do gasto público (e grande proporção do gasto social) como a rigidez na alocação de partidas e a tendência à privatização de parte do gasto conspiram contra um avance mais sustentado nas políticas sociais e nos sistemas de proteção social em matéria de redução de desigualdades, perpetuando as brechas e as fissuras apresentadas no capítulo anterior.

Embora o manejo fiscal responsável seja uma peça-chave no desenvolvimento econômico de longo prazo, os sobreajustes que o gasto público e o gasto social costumam sofrer, por diminuições no ritmo de crescimento, afetam negativamente os mesmos processos que se pretende salvaguardar mediante o manejo fiscal prudente. Geralmente os episódios de redução do gasto público social na região são maiores do que a queda do crescimento: entre 1991 e 2009 registraram-se 48 episódios de redução absoluta do nível de gasto público social nos distintos países e em 88% das ocasiões (42) a queda foi maior do que a registrada no PIB (incluindo períodos em que o PIB se manteve em aumento).

Não obstante o anterior, a sensibilidade do gasto social ao ciclo econômico é menor que a do orçamento em seu conjunto e a dos gastos públicos não sociais. Por isso, apesar de sua prociclicidade, o gasto social foi menos prejudicado pelas flutuações econômicas do que o orçamento público destinado a fins não sociais. A esse respeito, o gasto público social deveria ter um comportamento assimétrico quanto a sua contraciclicidade: pró-cíclico nas fases de prosperidade, expandindo gastos que permitam generalizar o exercício dos direitos sociais —cuidando a sustentabilidade de seu financiamento no longo prazo—, e contracíclico em períodos de freamo do crescimento econômico.

## **B. O GASTO SOCIAL NA REGIÃO FRENTE À CRISE FINANCEIRA**

Em uma inédita, por generalizada, tentativa para compensar os efeitos da crise financeira internacional, muitos países da região tomaram medidas, a maioria das vezes transitórias, de aumento do gasto público para enfrentar os embates da crise financeira global e suas posteriores consequências. Em grande parte, estas medidas foram adotadas para atenuar os efeitos da crise nas economias reais, manter ativas as economias locais e regionais, conter o aumento do desemprego e, em definitiva, da pobreza.

Entre as medidas fiscais mais adotadas, destacaram-se a diminuição de impostos, o aumento de subsídios e benefícios tributários, e o aumento ou antecipação do gasto. No âmbito social e produtivo, são relevantes o incremento dos recursos destinados à construção de moradias, água e saneamento, ao fomento às pequenas e médias empresas e ao setor agropecuário (facilitação de créditos e prazos), assim como ao fortalecimento das políticas laborais (seguros de desemprego, subsídio à contratação, programas de emprego) e dos programas sociais, especialmente os de transferências condicionadas.

Com relação à elevação do gasto público, nem todos os países tomaram medidas nessa linha durante 2009: Cuba, Jamaica, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da) o reduziram, embora apenas a República Dominicana o fizesse em forma realmente significativa (uma redução de 10,7% em relação a 2008). Cabe consignar, não obstante, que este país, junto com Cuba, havia registrado uma forte expansão do gasto em 2008, muito superior à queda do ano seguinte. Vários dos países restantes registraram entre 2008 e 2009 um aumento de mais de 10% do gasto, entre eles,

Argentina, Chile, Colômbia, El Salvador, Paraguai e Peru; outros o expandiram mais de 7%, como o Brasil, Equador e Honduras (veja o quadro 3).

Quadro 3  
**AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): TAXAS DE VARIAÇÃO ANUAL DO PIB,  
 DO GASTO PÚBLICO TOTAL, SOCIAL E NÃO SOCIAL, 2009**  
*(Em porcentagens)*

País	PIB	Componentes do gasto		Gasto público total
		Social	Não social	
Argentina	0,9	16,8	8,5	13,7
Bolívia (Estado Plurinacional da)	3,4	...	...	2,9
Brasil	-0,6	8,3	9,7	8,7
Chile	-1,7	16,6	12,8	15,3
Colômbia	1,5	16,4	16,3	16,4
Costa Rica	-1,3	14,7	-0,2	5,1
Cuba	1,4	1,5	-5,6	-1,9
Equador	0,4	28,5	4,5	9,8
El Salvador	-3,1	2,4	37,1	20,9
Guatemala	0,5	15,9	-7,0	4,7
Honduras	-2,1	11,6	2,7	7,0
Jamaica	-3,0	-3,7	-0,3	-1,1
México	-6,0	5,6	7,0	6,2
Nicarágua	-1,5	4,3	-0,7	2,0
Panamá	3,2	17,1	-5,6	4,8
Paraguai	-3,8	26,0	29,6	27,8
Peru	0,9	15,9	8,8	12,1
República Dominicana	3,5	-6,5	-14,0	-10,7
Trinidad e Tabago <sup>a</sup>	-3,5	...	...	...
Uruguai	2,6	10,5	-32,7	-0,1
Venezuela (República Bolivariana da)	-3,3	8,9	-8,3	-0,8

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

<sup>a</sup> Não se dispõe de informação de 2009.

Contudo, o aumento do gasto fiscal concentrou-se principalmente em setores sociais, salvo no Brasil, El Salvador, México e Paraguai, que expandiram em maior ritmo o gasto não social. Em Cuba, Uruguai e Venezuela (República Bolivariana da), no entanto, a contração do gasto concentrou-se nos gastos não sociais, favorecendo uma expansão importante do gasto social, enquanto a Jamaica contrai todos os seus gastos, afetando mais o gasto social. A República Dominicana contraiu todos os gastos, com ênfase na redução do gasto não social. Por outro lado, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá, aumentaram seu gasto público total embora havendo tomado medidas de contração do gasto social, e os países restantes expandiram seu gasto social em um ritmo menor que as demais partidas de gasto.

Finalmente, entre os dez países para os quais há informação disponível em 2010 (Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru e República Dominicana), apenas quatro teriam diminuído seu gasto público (Chile, Colômbia, Cuba e Honduras), enquanto os demais teriam continuado a expandi-lo.

### C. A SEGURIDADE SOCIAL NA REGIÃO E AS PERSPECTIVAS PARA UNIVERSALIZAR UM PISO MÍNIMO DE PENSÕES E APOSENTADORIAS

Ainda que na maioria dos países da região, as contribuições sociais que administra o setor público sejam insuficientes por si mesmas para financiar a totalidade de aposentadorias e pensões a cargo do Estado, ao analisar a arrecadação potencial dos sistemas públicos e privados em conjunto se infere que a maioria dos países da região teria uma disponibilidade financeira superior ou muito superior aos compromissos associados ao pagamento de pensões e aposentadorias: com os níveis de filiação à seguridade social e cobertura atual das aposentadorias e pensões, apenas cinco países geram ou gerariam déficit anual até 2030, como se aprecia no quadro 4.

Quadro 4  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PROJEÇÃO DOS SALDOS ANUAIS DE RECEITAS  
 E GASTOS EM SEGURIDADE SOCIAL, 2012, 2015, 2020, 2025 E 2030<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens do PIB)*

País	2012	2015	2020	2025	2030	Situação em longo prazo
Argentina	4,7	4,6	4,1	3,6	3,1	Cai superávit
Bolívia (Estado Plurinacional da)	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	Mantém superávit
Brasil	3,6	3,2	2,3	1,4	0,3	Cai superávit
Chile	0,4	0,2	-0,2	-0,7	-1,3	Déficit progressivo
Colômbia	1,9	1,6	1,0	0,3	-0,4	Déficit progressivo
Costa Rica	0,7	0,5	0,0	-0,6	-1,3	Déficit progressivo
Equador	0,4	0,4	0,1	-0,1	-0,4	Déficit progressivo
El Salvador	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	Mantém superávit
Guatemala	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	Mantém superávit
Honduras	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	Mantém superávit
México	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	Déficit progressivo
Nicarágua	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2	Mantém superávit
Panamá	1,2	1,0	0,7	0,4	0,0	Cai superávit
Paraguai	2,7	2,7	2,6	2,4	2,1	Cai superávit
Peru	1,0	0,9	0,8	0,6	0,4	Cai superávit
República Dominicana	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	Cai superávit
Uruguai	1,6	1,5	1,2	0,8	0,4	Cai superávit
Média	1,4	1,3	1,1	0,8	0,5	--

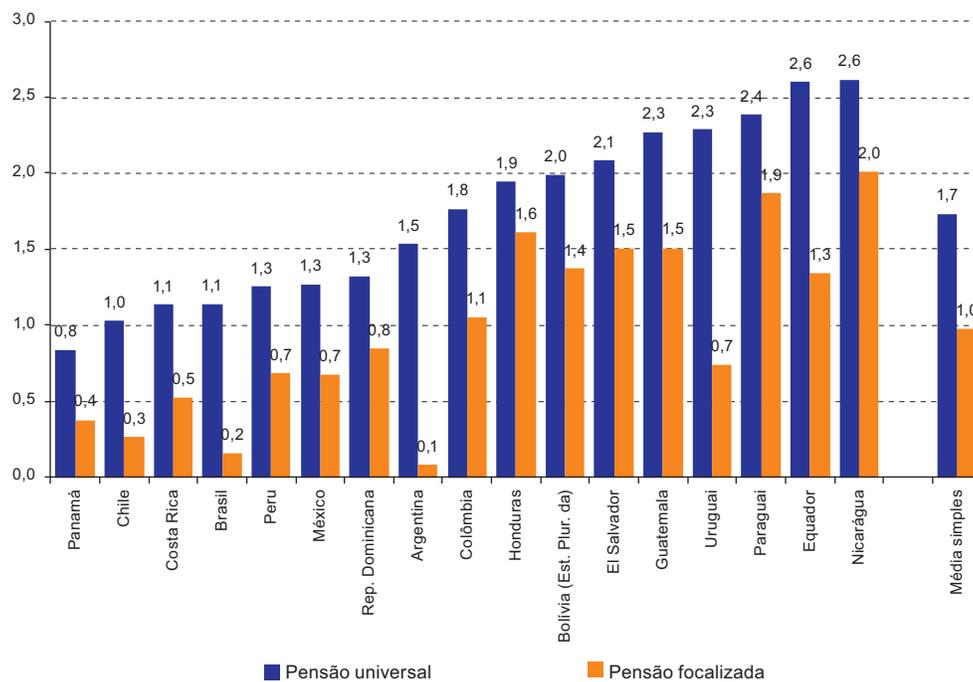
**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países e Economist Intelligence Unit [on-line] [www.eiu.org](http://www.eiu.org), para o PIB oficial dos países e projeções de crescimento.

<sup>a</sup> As projeções foram realizadas supondo os mesmos níveis de filiação e cobertura da seguridade social observados nas pesquisas, bem como a mesma taxa de participação e parâmetros de contribuição, com variações no PIB, na quantidade de ocupados e de população idosa, e com um incremento real das remunerações equivalente à metade do crescimento do PIB.

Dadas estas estimativas, em que medida seria possível utilizar parte dos fundos acumuláveis de seguridade social para incorporar um pilar solidário não só entre os próprios aposentados, mas também universalizando progressivamente uma pensão mínima para todos os idosos? Como se aprecia no gráfico 20, a média do custo para um nível universal de cobertura em 2012 é de 1,7% do PIB deste mesmo ano, e esta porcentagem baixaria a 1% do PIB em média ao restringi-la ao custo agregado de uma pensão mínima de caráter focalizado para idosos em situação de vulnerabilidade.

As diversas projeções e simulações de cenários de financiamento e gasto em seguridade social indicam que, de acordo com os níveis atuais de arrecadação potencial de contribuições sociais, a grande maioria dos países no curto prazo poderia financiar uma pensão focalizada para idosos em situação de vulnerabilidade. Alguns poderiam inclusive universalizá-la, porém isto requereria reforçar os sistemas de seguridade social mediante o fortalecimento do mercado de trabalho: aumento da participação laboral, da formalização e da filiação aos sistemas de seguridade social

Gráfico 20  
**AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): CUSTO DE UMA PENSÃO UNIVERSAL  
 E FOCALIZADA PARA IDOSOS, 2012<sup>a</sup>**  
*(Em porcentagens do PIB)*



**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países e Economist Intelligence Unit [on-line] [www.eiu.org](http://www.eiu.org), para o PIB oficial dos países e projeções de crescimento.

<sup>a</sup> Pensão equivalente ao valor da linha de pobreza nacional. A pensão focalizada está destinada a idosos que residam em domicílios com renda per capita igual ou inferior a 1,8 linhas de pobreza.

Contudo, em longo prazo, se requereria necessariamente reformular os sistemas de seguridade social, por meio de uma nova reforma, sobretudo nos países que fizeram reformas estruturais privatizando parte ou a totalidade da seguridade social, e ampliar os recursos por outras vias mediante novos pactos fiscais. Isto facilitaria a introdução de pilares solidários nos sistemas (redistribuição entre aposentados, financiamento de pensões não contributivas, concessão de pensão básica). No entanto, tudo isso poderia ser insuficiente: vários países requereriam reformas de caráter paramétrico, principalmente aumentando a carga contributiva (e, eventualmente, alterando a participação dos trabalhadores, empregadores e do Estado) e, na medida de suas possibilidades, evitando afetar negativamente o montante dos benefícios de velhice, invalidez e morte, entre outros.

## Capítulo VI

### **JUVENTUDE NO CARIBE: NÚCLEOS DE EXCLUSÃO E VULNERABILIDADE**

#### **A. PERFIL DEMOGRÁFICO DA JUVENTUDE NO CARIBE**

A população jovem caribenha (de 15 a 29 anos) representava em 2010 a quarta parte da população total da sub-região, porcentagem pouco inferior é média da América Latina, embora nesta oscile entre 30%, no extremo superior (Belize e Haiti), e cerca de 20%, no inferior (Cuba e Porto Rico). As projeções para os próximos anos indicam que, nessa região, a proporção de população jovem em relação à total diminuirá paulatinamente.

Esta situação forma parte do que se conhece como bônus demográfico (veja o capítulo I), fenômeno que já se iniciou em todos os países do Caribe. Nas Ilhas Virgens dos Estados Unidos já foi concluído e se espera que só na Guiana se estenda até 2050. Este bônus oferece oportunidades únicas, que podem ser aproveitadas mediante políticas que promovam o investimento social nos setores mais jovens da população para fortalecer decididamente sua inclusão nas políticas de educação, saúde e capacitação, entre outras.

Outro fenômeno com efeitos significativos nos jovens e na dinâmica populacional do Caribe é a migração. Embora a emigração de jovens nesta sub-região geralmente seja muito alta, em termos relativos é menor que a dos adultos. Os dados de 2000 indicam que as pessoas com idades compreendidas entre 15 e 24 anos de Belize, Jamaica e Trinidad e Tobago representam quase a quarta parte da população migrante.

Em matéria de mortalidade juvenil no Caribe, um pouco mais da metade das mortes de jovens de 15 a 29 anos corresponde a causas exógenas (homicídios, acidentes e suicídios). Esta sub-região, junto com a América Central, América do Sul e África meridional, é uma das que apresenta maiores taxas de homicídios. Países como Jamaica, República Dominicana e Trinidad e Tobago têm sido especialmente afetados por este fenômeno.

#### **B. JUVENTUDE E POBREZA: OS RISCOS DA EMANCIPAÇÃO JUVENIL PRECOCE**

De modo similar à América Latina, a pobreza no Caribe de língua inglesa geralmente tem maior incidência na população infantil (com menos de 15 anos de idade). Como exemplo, em Antigua e Barbuda, 25,4% do total da população estão em situação de extrema pobreza e 22,6% do total de pobres têm idade entre 15 e 29 anos. Em Santa Lúcia, pouco mais da quarta parte dos pobres é jovem (de 15 a 29 anos). Esta porcentagem é menor nas Ilhas Cayman (22%), mas não em Granada e Trinidad e Tobago, onde a terça parte da população em situação de pobreza é jovem (de 15 a 29 anos). Para Belize, 21% do total de pobres têm entre 15 e 24 anos de idade, porém um pouco mais da metade dos belizenhos de 14 a 17 anos vivem em condições de pobreza.

Quadro 5  
**CARIBE (PAÍSES SELECIONADOS): EMIGRAÇÃO POR GRUPOS DE IDADE E SEXO, 2000-2001**  
*(Em porcentagens)*

Países selecionados	Grupo etário masculino					Grupo etário feminino				
	Menos de 15 anos	15-24 anos	25-44 anos	45-64 anos	65 anos ou mais	Menos de 15 anos	15-24 anos	25-44 anos	45-64 anos	65 anos ou mais
Antigua e Barbuda	5	8	35	34	18	6	10	40	29	15
Bahamas	...	13	49	25	13	...	16	56	21	7
Barbados	...	4	20	38	38	...	4	21	41	34
Belize	...	22	46	24	8	...	25	49	19	7
Bermudas	...	7	41	38	14	...	7	40	38	15
Dominica	12	10	36	24	18	13	11	36	23	17
Granada	4	5	32	32	27	4	8	30	31	27
Jamaica	10	25	42	10	4	10	23	38	14	5
Montserrat	...	11	25	32	32	...	15	27	24	34
São Cristóvão e Névis	...	8	39	33	20	...	11	38	29	22
Santa Lúcia	...	13	37	29	21	...	16	39	26	19
São Vicente e Granadinas	...	7	38	33	22	...	11	41	28	20
Ilhas Turks e Caicos	...	8	42	38	12	...	12	47	29	12
Trinidad e Tobago	...	26	41	24	9	...	25	38	26	11

**Fonte:** Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados censitários da rodada 2000/2001, Elizabeth Thomas-Hope, “Regional special topic monography on international migration, based on the analysis of the 2000 round census data of eighteen Caribbean countries”, Greater Georgetown, Secretaria da Comunidade do Caribe (CARICOM), 2009.

Da perspectiva de ciclo de vida, resulta muito importante considerar a correlação entre o incremento da probabilidade de estar em situação de pobreza e a emancipação em idades precoces da etapa de juventude, acompanhada da adoção da função de chefe de família ou de cônjuge. Os dados de alguns países mostram que nos primeiros quintis de renda a proporção de jovens com idades que rondam os 20 anos e que são chefes de família ou cônjuges é muito superior à porcentagem de jovens com estas mesmas idades dos quintis superiores. Este fenômeno reforça as observações apresentadas no capítulo IV, no sentido de que a proteção social apresenta vazios de cobertura em determinados segmentos da população e do ciclo de vida nos quais a vulnerabilidade é particularmente alta, e castiga os setores de baixa renda.

### C. SAÚDE SEXUAL E REPRODUTIVA

Estima-se que cerca de 30% dos adolescentes do Caribe de língua inglesa tiveram relações sexuais. Em média, os homens que têm relações durante o período de adolescência o fazem a partir dos 11 anos de idade e, no caso das mulheres, desde os 14 ou 15 anos. Além disso, cerca da metade das adolescentes sexualmente ativas manifestam que sua primeira experiência sexual foi forçada, e quase um terço dos adolescentes com sexualidade ativa têm múltiplos parceiros sexuais. O anterior representa enormes desafios em matéria de políticas relativas à adolescência, tanto de informação oportuna como de prevenção da violência sexual e atendimento às vítimas.

Com relação à maternidade adolescente, as dinâmicas da América Latina e do Caribe se caracterizam pela resistência à queda, em contraste com as taxas de fecundidade para o conjunto da população, como apresentado no capítulo II. No entanto, no Caribe a taxa de fecundidade de mulheres adolescentes (quociente entre o número de nascimentos e o número total de mulheres desse grupo de idade) é notoriamente inferior à da América Latina: 17 dos 19 países da América Latina e Caribe com taxas menores a 61 nascimentos por cada 1.000 habitantes entre mulheres de 15 a 19 anos pertencem à sub-região do Caribe e apenas Belize, Guiana e São Vicente e Granadinas têm índices próximos da média latino-americana.

O HIV/AIDS é um tema de máxima importância para os países do Caribe, dada sua alta incidência. A prevalência de HIV entre pessoas jovens e adultas (de 15 a 49 anos) —equivalente a 1% da população total— é a segunda maior do mundo, inferior apenas à da África subsaariana. A prevalência em Cuba (0,1) contrasta com as de outros países do Caribe com taxas superiores a 1%, como Bahamas (3,1), Barbados (1,4), Belize (2,3), Haiti (1,9), Jamaica (1,7) e Trinidad e Tobago (1,5). Embora no último decênio tenham se registrado leves reduções no número de novos casos de pessoas infectadas com HIV nesta sub-região, calcula-se que entre 220.000 e 270.000 pessoas são portadoras do vírus, das quais aproximadamente 53% são mulheres. Por exemplo, em Trinidad e Tobago as mulheres constituem 75% dos novos casos ocorridos entre pessoas de 15 a 24 anos, e na Jamaica a relação de mulheres infectadas para essa mesma faixa de idade em relação com os homens é de 3 a 1.

Para a população jovem do Caribe, o HIV tem particular relevância. Aproximadamente 83% dos casos de HIV são diagnosticados em pessoas com idades compreendidas entre 15 e 54 anos, e uma terça parte dos novos casos se apresenta em pessoas de 25 a 34 anos de idade. Considerando um período de incubação da enfermidade de oito anos, infere-se que cerca de um terço dos novos casos de pessoas infectadas têm de 15 a 24 anos de idade. Com relação ao uso de preservativos, estudos recentes indicam que, ainda quando 90% dos adolescentes da sub-região caribenha de língua inglesa com sexualidade ativa dizem haver usado preservativo, destes, apenas uma proporção entre 16% e 25% manifesta utilizá-lo de forma habitual. Restringindo o grupo de análise às mulheres com idades entre 15 e 24 anos de países como Belize, Guiana, República Dominicana e Trinidad e Tobago, obtém-se que cerca de 50% usaram preservativo em sua última relação sexual, porcentagem relativamente alta em comparação com alguns países latino-americanos, mas muito baixa ao considerar a existência de maior risco de contágio de HIV/AIDS.

#### **D. DESEMPREGO JUVENIL**

No começo da década passada, os jovens (varões e mulheres) de 15 a 24 anos de idade constituíam entre 40% e 60% do contingente desempregado nos países do Caribe, apesar de representar entre 20% e 30% da força de trabalho. De modo similar, as taxas de desemprego dos jovens (de 15 a 24 anos) em alguns países da sub-região duplicavam ou quadruplicavam as registradas na população adulta. Dados recentes indicam que este cenário não tem sofrido variações significativas.

Quadro 6  
**CARIBE (8 PAÍSES): JOVENS DE 15 A 24 ANOS DESEMPREGADOS**  
*(Em porcentagens do total de pessoas desempregadas)*

<b>País</b>	<b>Ano</b>	<b>Porcentagem</b>
Bahamas	2008	33,2
Barbados	2003	33,7
Ilhas Cayman	2008	26,9
Guadalupe	2006	16,4
Jamaica	2008	37,2
Martinica	2008	19,0
Santa Lúcia	2004	40,0
Trinidad e Tobago	2008	42,0

**Fonte:** Organização Internacional do Trabalho (OIT), base de dados LABORSTA, 2011.

A incapacidade de criar condições para a inserção dos jovens em trabalhos dignos restringe suas oportunidades, limita seu desenvolvimento presente e futuro e exacerba em vários casos os níveis de desigualdade e pobreza. Por exemplo, em Antigua e Barbuda, 80% dos varões desempregados com idades entre 25 e 29 anos vivem em condições precárias, com menos de 2,51 dólares por dia (em geral, 30,6% do total da população desempregada nesse país vivem com um montante menor).

## **E. INSTITUCIONALIDADE POLÍTICA FRENTE À JUVENTUDE**

A institucionalidade e as políticas públicas de juventude foram fortalecidas nas últimas duas décadas. Alguns países do Caribe dispõem de departamentos encarregados de estabelecer vínculos com organismos governamentais e da sociedade civil encarregados de temas relativos à juventude. Existem alguns ministérios que, embora suas funções não contemplem exclusivamente assuntos relacionados com jovens, consideram estes temas como parte de seus objetivos primários. Em alguns governos caribenhos, os assuntos dos jovens e a oferta institucional na matéria são transversais à área de jurisdição de várias dependências e se regem por planos de ação que articulam em uma política pública de juventude as distintas ações do governo e também, em alguns casos, as privadas. Contudo, em geral, como ocorre na América Latina, falta avançar em enfoques integrais que possam transcender as lógicas setoriais em virtude da própria natureza do “ator jovem”, no qual se combinam dimensões de riscos, capacidades, oportunidades, sentido de pertencimento e formas de participação.