

LAC – EUROPA

Desafios da Política Social
na América Latina e Caribe:
análise e políticas



LAC-EUROPA

Desafios da Política Social
na América Latina e Caribe:
análise e políticas





Série LAC-EUROPA © CAF 2023

Autores

Desafios da política social na América Latina e no Caribe: análise e políticas

Lucila Berniell, Dolores de la Mata, Ernesto Schargrodsky e Adriana Arreaza - Gerência de Conhecimento da CAF, com a colaboração de Santiago Levy - Brookings Institution.

Coordenação Editorial
Departamento de Comunicação Estratégica
da CAF.

Diseño GOOD;))
Comunicação para o
desenvolvimento sustentável.

Impressão sustentável em papel ecológico
Earth Pack 100% de fibra de cana-de-açúcar,
0% de fibra de árvore, 0% de produtos
químicos branqueadores

Este e outros documentos digitais estão
disponíveis na biblioteca virtual da CAF
scioteca.caf.com



Acesso aberto sob a licença Attribution-
NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International
(CC-BY-NC-ND 4.0) Creative Commons —
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0
International — CC BY-NC

Contenido

05

Análise

- 06 Uma região de alta desigualdade e baixo crescimento
- 07 A centralidade da mobilidade social
- 14 Persistência da desigualdade e gastos públicos sociais
- 16 **Baixa Produtividade**

19

Políticas

- 21 Políticas sistêmicas: qualidade e relevância do capital humano
- 23 Políticas sistêmicas: gastos sociais que reduzam as desigualdades sem prejudicar a produtividade
- 25 Políticas para públicos específicos
- 29 Interação com outras políticas públicas



01 Análise

O Relatório Principal da CAF, RED 2022: desigualdades Herdadas, mostra que nas sociedades latino-americanas e caribenhas existe uma forte ligação entre alta desigualdade e baixa mobilidade social. Vários mecanismos associados ao acesso a oportunidades fazem com que famílias e indivíduos reproduzam a situação social de seus antepassados.

O bem-estar individual depende em grande parte de ter nascido em um lar com mais ou menos recursos. A baixa mobilidade perpetua os altos níveis de desigualdade na região e é o lado oposto de uma forte transmissão de desigualdades dos pais para os filhos.



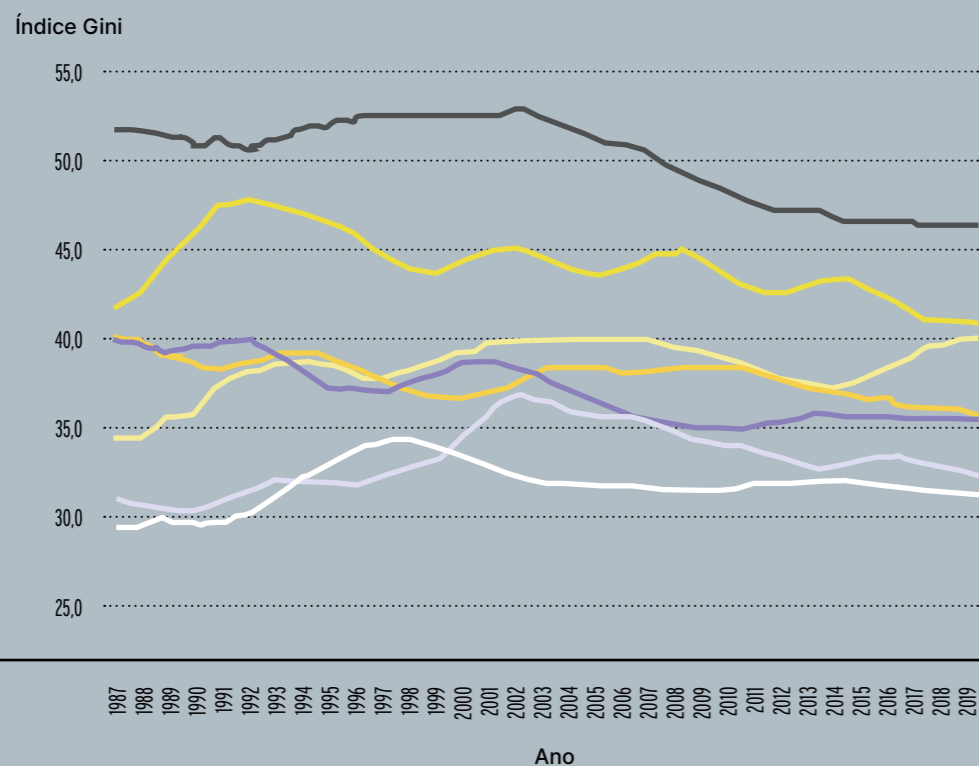
América Latina e Caribe: alta desigualdade e baixo crescimento

A América Latina e o Caribe lidam com dois grandes desafios. Primeiramente, é uma das regiões mais desiguais do planeta. O seu índice Gini de rendimento é 15% mais elevado que o da segunda região mais desigual, a África Subsaariana, e cerca de 50% superior ao da mais igualitária, Europa e Ásia Central (Gráfico 1). Essa desigualdade permeia outras áreas do bem-estar, como educação, saúde, qualidade das oportunidades profissionais e acumulação de patrimônio.

Em segundo lugar, destaca-se o abismo de renda per capita quando comparada aos países mais avançados. A principal causa é a produtividade aquém do esperado, comum a diversos setores, e que exige uma análise das instituições que moldam o ambiente empresarial e de produção.

O foco deste documento é o primeiro desafio, mas é imperativo abordar o segundo para assegurar que as políticas públicas voltadas à redução das desigualdades não comprometam a produtividade e o crescimento. ■

Gráfico 1. Desigualdade de renda entre as regiões



O papel fundamental da mobilidade social

Os índices de desigualdade, exemplificados no Gráfico 1, indicam a evolução ao longo do tempo, mas não detalham a situação de grupos específicos. É possível que um país mantenha o mesmo índice de Gini em dois momentos distintos: ou porque as famílias, tanto ricas quanto pobres, permaneceram inalteradas nesses períodos; ou devido àquelas que eram prósperas no primeiro momento terem enfrentado reveses financeiros no seguinte, e vice-versa.

ESSA DESIGUALDADE PERMEIA OUTRAS ÁREAS DO BEM-ESTAR, COMO EDUCAÇÃO, SAÚDE, QUALIDADE DAS OPORTUNIDADES PROFISSIONAIS E ACUMULAÇÃO DE PATRIMÔNIO.

A discrepância entre estes cenários é notória: o primeiro ilustra uma sociedade estagnada, onde ricos e pobres são perenes; o segundo evidencia uma sociedade de ampla mobilidade social. Mesmo que o Gini se mantenha, a dinâmica social diverge; essa variação é crucial tanto para a estabilidade política e inclusão social, quanto para o crescimento econômico, já que reais oportunidades de ascensão motivam a busca por educação e empenho no trabalho.

Pesquisas recentes da CAF apontam que nas sociedades latino-americanas e caribenhas, a alta desigualdade está intrinsecamente ligada à baixa mobilidade social. Diferentes mecanismos ligados ao acesso a oportunidades levam famílias e indivíduos a perpetuar o status socioeconômico herdado. O bem-estar pessoal está intrinsecamente ligado ao ambiente socioeconômico do lar de origem. A escassa mobilidade reforça os elevados índices de desigualdade na região, espelhando a transmissão contínua dessas disparidades de uma geração para a outra.

A mobilidade social tem duas vertentes de análise. A primeira, **mobilidade absoluta**, verifica a porcentagem de jovens que superam seus pais em aspectos de bem-estar, como educação, saúde, renda ou patrimônio. A segunda, **mobilidade relativa**, avalia o grau de afinidade (ou persistência) do status entre gerações em determinado aspecto do bem-estar. O Gráfico 2 apresenta diferentes cenários.





Gráfico 2.
Cenários de mobilidade absoluta e relativa



O Cenário 1 descreve uma sociedade imutável, sem qualquer tipo de mobilidade absoluta ou relativa: os filhos não alcançam um patamar de bem-estar superior ao dos pais, e não existe uma reorganização familiar na distribuição da variável de bem-estar. O Cenário 2 evidencia que, mesmo em momentos de expansão econômica, podem não surgir oportunidades para que indivíduos melhorem sua posição relativa. No Cenário 3, há uma realocação de posições: existem filhos em situações melhores e piores que seus pais (mobilidade relativa com mobilidade absoluta ascendente e descendente), mas, em média, a sociedade não apresenta avanços. O Cenário 4, por outro lado, representa uma realidade onde todos os filhos experimentam níveis mais elevados de bem-estar, e a mobilidade relativa assegura que seu status não fique rigidamente ligado à condição inicial de sua família.

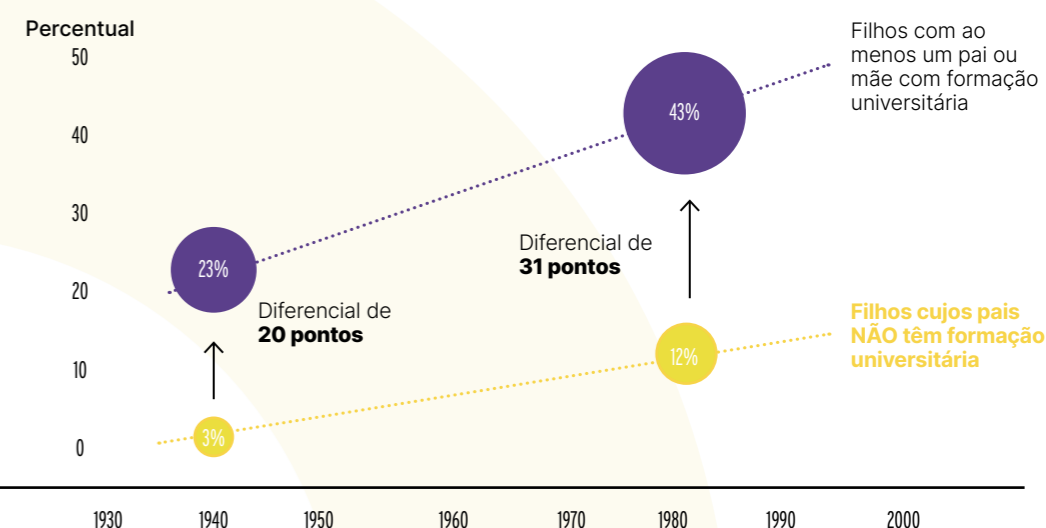
absoluta no mundo, equiparando-se a nações de alta renda. Contudo, a região figura entre as com menor mobilidade relativa globalmente: a quantidade de anos de estudo dos filhos correlaciona-se intensamente com os anos de estudo dos pais.

A notável mobilidade absoluta e a escassa mobilidade relativa são reconciliadas ao perceber-se que filhos de pais menos instruídos ultrapassam seus progenitores frequentemente até o ensino fundamental, chegando, no máximo, ao ensino médio completo. Por outro lado, filhos de pais mais escolarizados têm maiores chances de concluir o ensino superior. A barreira para acessar níveis mais elevados de ensino ressalta a desvantagem daqueles oriundos de contextos desfavorecidos: somente um em dez filhos de pais sem formação superior termina um ciclo de ensino superior até os 24-25 anos. Em contraste, quase metade daqueles com pais graduados alcançam este feito. Agravando o cenário, a Figura 3 revela que a disparidade entre estes grupos se intensificou: a diferença nas probabilidades de concluir o ensino superior entre filhos de pais com e sem diploma universitário era de 20 pontos percentuais para os nascidos na década de oitenta e saltou para 31 pontos percentuais para os nascidos na década dos quarenta e saltou para 31 pontos percentuais para os nascidos na década dos oitenta.

Mobilidade no âmbito educacional: anos de estudo

Devido à notável expansão educacional que a região vivenciou no século XX, 6 de cada 10 pessoas nascidas na década de oitenta ultrapassaram o nível educacional de seus progenitores. Este dado posiciona a região entre as de maior mobilidade educacional

Gráfico 3.
Probabilidade de finalizar o ensino superior antes dos 24-25 anos



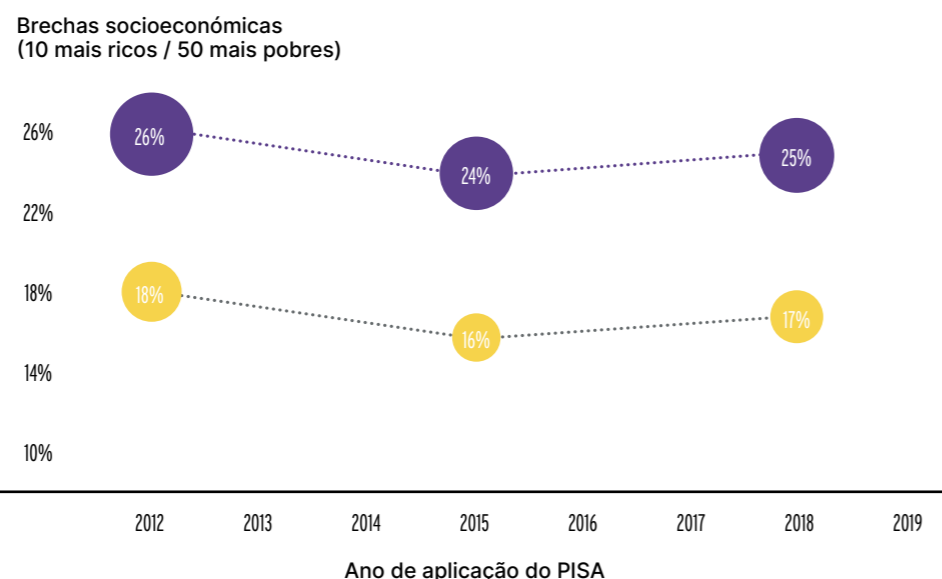


Mobilidade no âmbito educacional: qualidade

A qualidade do ensino ainda representa um desafio na região. Em 2012, o desempenho médio dos estudantes da região no exame PISA de matemática estava 3,1 anos atrás dos alunos da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), passando para 3,2 em 2015 e 3,3 em 2018. Ainda mais preocupante é o fato de que as disparidades socioeconômicas são bem mais acentuadas do que as encontradas na OCDE, e estas não mostram sinais de diminuição. De fato, o Gráfico 4 ilustra que a diferença na qualidade educacional entre estudantes de famílias afluentes (no decil mais alto

da distribuição de renda) e aqueles de famílias menos favorecidas (nos cinco decil mais baixos) ficava entre 16 e 18% na OCDE, mas de 24 a 26% na região. Além disso, a situação torna-se ainda mais crítica quando consideramos que uma parcela expressiva dos jovens com dificuldades acadêmicas deixa a escola antes dos 15 anos (idade em que o PISA é aplicado). Se esses jovens fossem considerados na avaliação das disparidades educacionais, os desníveis seriam ainda maiores. Os contínuos problemas de qualidade educacional esclarecem, em parte, porque o incremento no acesso à educação não resultou em habilidades mais apuradas (tanto cognitivas quanto socioemocionais), que são vitais para se conseguir bons empregos.

Gráfico 4. **Desigualdades socioeconômicas em qualidade educacional: América Latina vs. países da OCDE**



Mobilidade ocupacional

As disparidades também são evidentes quando olhamos para a mobilidade ocupacional ascendente. Os filhos de pais que exercem funções de baixa complexidade possuem apenas 11% de probabilidade de alçar funções de alta complexidade, em comparação aos quase 60% dos filhos de pais que, igualmente, exerciam funções intrincadas; este contraste, de quase 6 vezes, destaca-se em relação a outras regiões, cuja variação situa-se entre 2 e 3 vezes. Dada a remuneração mais atrativa e as melhores oportunidades de crescimento profissional em funções de alta complexidade, o acesso desigual a tais posições reforça a perpetuação das desigualdades. Outros indicadores revelam que a permanência em determinadas profissões na região está entre as mais altas globalmente, e essa tendência se manteve estável nas últimas cinco décadas.

Mobilidade Universitária

Os jovens oriundos de diversos cenários socioeconômicos apresentam distintas trajetórias entre empregos formais e informais. Dados da CAF mostram que 50% dos filhos de pais com menor grau de instrução conquistaram seu primeiro emprego no setor formal, em comparação aos 62% dos filhos de pais com formação superior. Tais discrepâncias tornam-se mais evidentes quando observamos as mudanças rumo ao emprego atual. Dentre os filhos de pais com menor nível educacional, as taxas de formalização são praticamente as mesmas para o emprego atual e o primeiro. Contudo, para os filhos de pais com educação avançada, a formalização cresce, alcançando 70%.

As distintas trajetórias de formalidade ao longo da carreira desempenham um papel crucial em dois aspectos: o acesso a benefícios sociais, inclusive a possibilidade de juntar tempo suficiente para garantir uma aposentadoria; e as oportunidades de aprendizado e desenvolvimento de competências no ambiente de trabalho, mais presentes no setor formal. A desigualdade é perpetuada de geração em geração, uma vez que filhos de pais menos instruídos tendem a passar mais tempo no setor informal comparativamente aos filhos de pais com alta escolaridade.

Mobilidade de renda

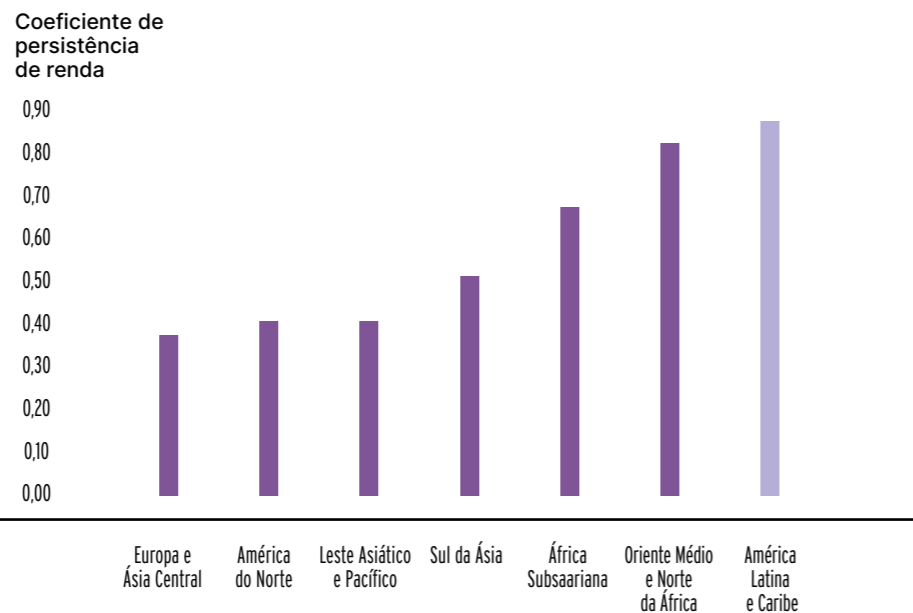
Em resumo, a consistente persistência intergeracional em desempenho educacional e profissional, somada às diferenças nas trajetórias de formalização, culminam em uma alta persistência de renda intergeracional na América Latina e Caribe, muito acima das regiões mais desenvolvidas e até mesmo de áreas mais pobres, como a África Subsaariana. O Gráfico 5 transmite uma informação direta e essencial: na região, a renda dos filhos alcançam está fortemente ligada à renda dos seus progenitores, muito mais do que em quaisquer outras partes do mundo. Os dados revelam que, na região, 90% das disparidades de renda da geração dos pais são repassadas para seus filhos, enquanto na Europa ou América do Norte, essa taxa é de somente 40%.

OS CONTÍNUOS PROBLEMAS DE QUALIDADE EDUCACIONAL ESCLARECEM, EM PARTE, PORQUE O INCREMENTO NO ACESSO À EDUCAÇÃO NÃO RESULTOU EM HABILIDADES MAIS APURADAS (TANTO COGNITIVAS QUANTO SOCIOEMOCIONAIS), QUE SÃO VITAIS PARA SE CONSEGUIR BONS EMPREGOS.



Gráfico 5. Persistência de renda intergeracional

Observação: Médias simples entre os países de cada região. Foram consideradas as gerações nascidas nas décadas dos sessenta e dos setenta. A média relativa à América Latina e Caribe engloba países como Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Panamá e Peru.



Mobilidade entre grupos recorrentemente desfavorecidos: mulheres

O progresso educacional das mulheres na região foi marcante nas últimas quatro décadas. No entanto, esse avanço se contrasta com as oportunidades limitadas que elas têm de acessar melhores posições no mercado de trabalho e de alcançar salários mais elevados. A participação feminina no mercado de trabalho é 30% inferior à masculina, uma das maiores diferenças globais, só superada pelo Oriente Médio, Norte da África e Sul da Ásia. Além disso, seus rendimentos são 35% menores, não apenas devido à redução de horas trabalhadas, mas também por receberem, em média, um salário-hora 5% inferior ao dos homens. Parte destas disparidades pode advir das diferenças inerentes entre homens e mulheres no mercado. Contudo, estas discrepâncias mantêm-se ou até se intensificam quando analisadas à luz de variáveis como idade, nível educacional e local de residência.

Mobilidade entre grupos reiteradamente desfavorecidos: etnias

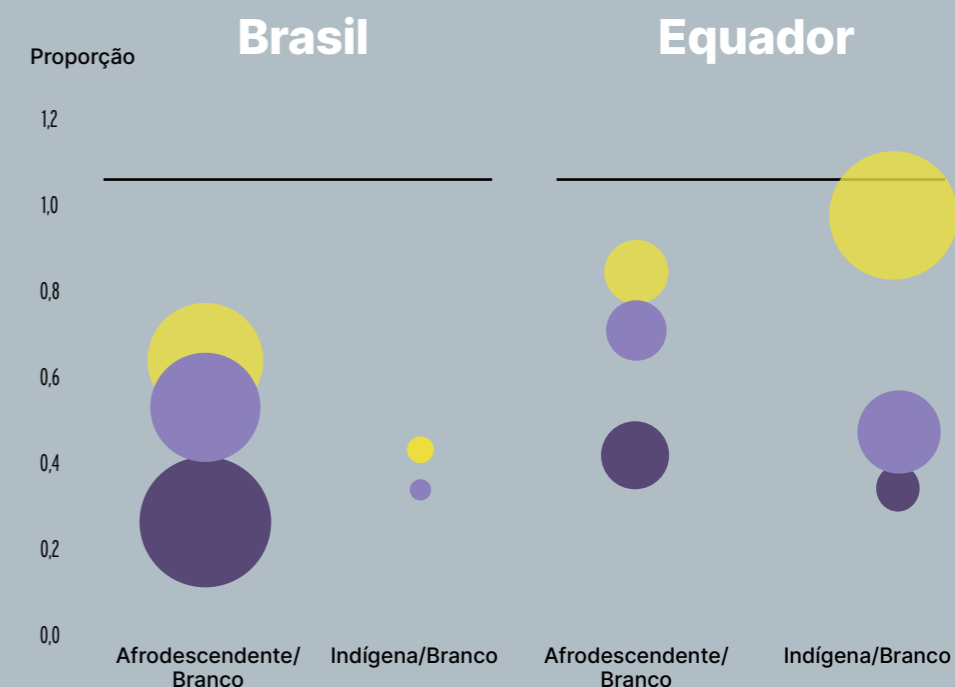
Afrodescendentes e indígenas enfrentam desafios significativos ao buscar uma mobilidade ascendente. O Gráfico 6 demonstra a relação entre os índices de mobilidade absoluta ascendente de afrodescendentes, indígenas e mestiços no Brasil e Equador, usando como referência a população branca de cada país. Os índices estão sempre abaixo de um, sinalizando a mobilidade reduzida destes grupos étnicos quando comparados aos brancos. Uma observação crucial destes dados é o alargamento destas diferenças conforme se avança nos níveis educacionais, indicando um atraso que se intensifica ao longo da vida destes grupos étnicos. Tais disparidades na mobilidade educacional, somadas a outros obstáculos no mercado de trabalho, resultam em uma associação negativa entre cor de pele e principais indicadores, como taxa de desemprego, trabalho autônomo, chances de possuir um negócio que contrate outros indivíduos, e o acesso a empregos formais.

NESTA REGIÃO, MORADORES DE ZONAS RURAIS E DE CIDADES DE MENOR PORTE APRESENTAM ÍNDICES DE MOBILIDADE EDUCACIONAL ABSOLUTA INFERIORES AO RESTANTE DA POPULAÇÃO.

Gráfico 6. Disparidades de mobilidade educacional ascendente absoluta

Observação: O centro de cada círculo simboliza a proporção da mobilidade educacional absoluta de cada grupo étnico em relação à população branca. O tamanho do círculo indica a representatividade de cada grupo na população total. No Brasil, a dimensão da amostra não permite identificar diferenças étnicas entre indígenas e brancos no que tange à mobilidade educacional no Ensino Superior.

- Mobilidade no Ensino Fundamental
- Mobilidade no Ensino Médio
- Mobilidade no Ensino Superior



Mobilidade inter-regional: comunidades informais

A localização geográfica define as oportunidades de mobilidade ascendente. Nesta região, moradores de zonas rurais e de cidades de menor porte apresentam índices de mobilidade educacional absoluta inferiores ao restante da população. O impacto da localização geográfica torna-se ainda mais evidente nas cidades. Aproximadamente um quarto dos latino-americanos reside em comunidades informais, sendo os mais afetados por serviços precários em saúde, educação e transporte, e também os mais vulneráveis à poluição ambiental. Tal segregação urbana complica ainda mais a locomoção diária (em relação à distância e tempo) para

lugares que oferecem empregos de melhor qualidade, muitas vezes situados longe das áreas mais carentes das cidades.

A continuidade de gerações no mesmo local de moradia é outro aspecto da mobilidade social. Pesquisas da CAF indicam que 45% das pessoas vivem no mesmo bairro onde seus pais moravam e 34% na mesma residência. Essa estabilidade geográfica significa que as oportunidades das novas gerações de viverem perto de empregos formais são menores para trabalhadores de famílias com menor status socioeconômico. No mesmo levantamento, mais de 1 em cada 3 trabalhadores das grandes metrópoles da região relata que sua localização residencial é um empecilho para conseguir um emprego. ■



Persistência da desigualdade e investimento público social

Crescimento nos gastos de proteção social

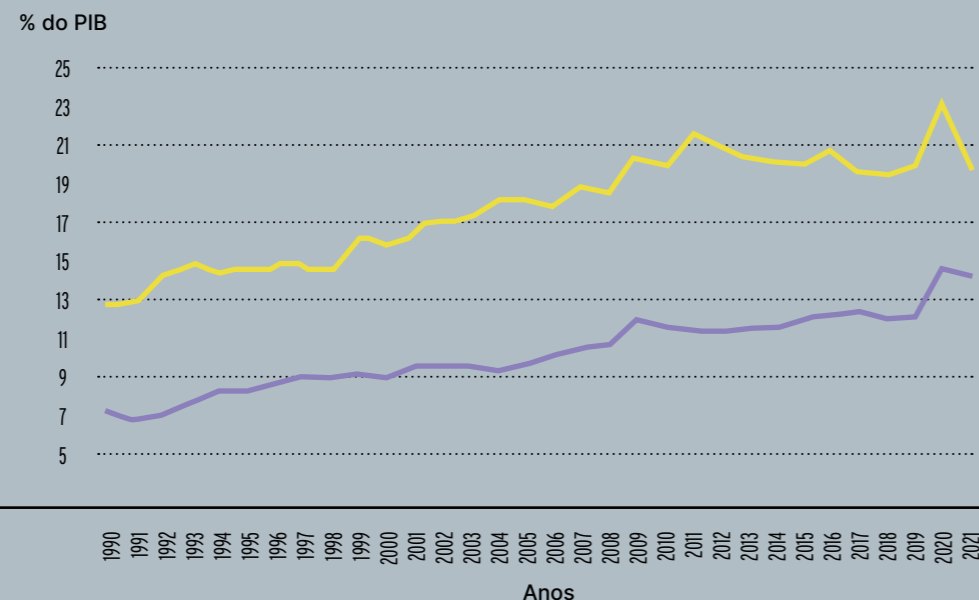
A mobilidade tem se mantido estagnada ao longo das últimas décadas, mesmo com esforços consideráveis dos governos locais. De fato, o binômio de alta desigualdade e baixa mobilidade relativa contrapõe-se ao incremento do Gasto Social Público (GSP). Conforme ilustra o Gráfico 7, esse gasto dobrou sua representatividade no Produto Interno Bruto (PIB) nos últimos 30 anos, saltando de 7% para 14%. Tal tendência é similar à observada nos países da OCDE. Em grande parte das nações, o crescimento nos gastos foi direcionado à ampliação de programas de transferências condicionais de renda, aposentadoria e saúde para trabalhadores informais.

Ao comparar a trajetória do GSP no Gráfico 7 com o índice de Gini no Gráfico 1, deduz-se que o aumento

do GSP nos últimos 30 anos não foi eficaz em atenuar a desigualdade. Há muitas variáveis que podem explicar esse cenário, mas uma se sobressai: o mercado de trabalho falhou em sua missão primordial de promover a mobilidade. Conforme registrado, descendentes de famílias menos privilegiadas obtiveram maior instrução que seus progenitores, mas continuaram atuando majoritariamente na informalidade, não evoluíram para funções mais sofisticadas e seus rendimentos mantiveram-se semelhantes aos de seus pais. Esse desajuste crônico do mercado de trabalho impactou a todos, embora tenha afetado mais determinados segmentos populacionais, baseando-se em gênero, etnia ou localização, e persistiu apesar do aumento expressivo do GSP. Em suma, a questão central não era a ausência de recursos.

NOS PAÍSES MEMBROS DA OCDE, O ÍNDICE GINI QUE MEDE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA PROVENIENTE DO MERCADO ASSINALA 0,48, UM VALOR PRÓXIMO AO DA REGIÃO, QUE É DE 0,51.

Gráfico 7. **GPS como % do PIB na América Latina, Caribe e países da OCDE (governo central)**



Eficácia no investimento em proteção social

A situação apresentada nas seções anteriores reflete-se, de igual modo, na eficiência do GPS em atenuar a desigualdade na América Latina quando comparada a outras do mundo. Nos países membros da OCDE, o índice Gini que mede a distribuição de renda proveniente do mercado assinala 0,48, um valor próximo ao da região, que é de 0,51. No entanto, para esses mesmos países da OCDE, ao se considerar a política fiscal juntamente com as contribuições e repasses vinculados ao GPS, o resultado é um índice Gini da distribuição de renda após tributações e transferências por programas sociais de 0,29. Por outro lado, na América Latina, este índice chega a 0,48 (BID, 2020).

Dito de outra forma, a análise entre a OCDE e a região nos traz um cenário preocupante: a eficiência questionável do GPS em amenizar a desigualdade originária do mercado. Tal fato ressalta que, para além de sua representatividade em termos de percentual do PIB, o GPS apresenta desafios estruturais significativos; no fim das contas, não atinge de forma efetiva os que mais necessitam e não favorece a mobilidade social. ■

DESCENDENTES DE FAMÍLIAS MENOS PRIVILEGIADAS OBTIVERAM MAIOR INSTRUÇÃO QUE SEUS PROGENITORES, MAS CONTINUARAM ATUANDO MAJORITARIAMENTE NA INFORMALIDADE.



Baixa produtividade

Um dos principais impasses enfrentados pela região é seu ritmo de crescimento reduzido. Dados apontados por estudos da CAF ilustram esse panorama: enquanto o PIB per capita da América Latina, em comparação ao dos EUA, permanece inalterado desde 1960, a Espanha saltou de um terço para dois terços e a Coreia do Sul de 7% para 67%.

A razão principal para tal estagnação é amplamente conhecida: a baixa performance em termos de produtividade. Outro dado relevante oriundo dos estudos da CAF sugere que essa realidade não se dá por um direcionamento da estrutura econômica a setores específicos de baixa produtividade, mas permeia toda a esfera econômica. Isso é justificado tanto pelo rendimento aquém do esperado de diversas empresas dentro de cada segmento quanto pela destinação inadequada de recursos para as empresas mais produtivas.

Uma evidência da reduzida produtividade é a alta incidência de trabalho autônomo; outra é o porte reduzido da maior parte das empresas. De fato, analisando a região em sua totalidade, mais da metade dos trabalhadores atuam como autônomos ou estão em empresas com um contingente de até 5 colaboradores. E aproximadamente um a cada dois assalariados está vinculado a empresas com menos de 10 empregados. Isso contrasta com a realidade dos EUA, onde a proporção é de apenas um em oito. Outro aspecto a se destacar, quase que como um reflexo dos pontos anteriores, é a informalidade que, conforme citado, é

uma característica marcante da força de trabalho da região.

Pesquisas da CAF indicam que as raízes destes fenômenos estão nas instituições que moldam o ambiente produtivo das empresas e trabalhadores, independentemente do segmento de atuação. Tal quadro institucional gera um leque de incentivos que direcionam as decisões das empresas a operarem à margem de regulamentações fiscais, trabalhistas e financeiras, em uma escala reduzida e, muitas vezes, resistindo à inovação e à incorporação de novas tecnologias. E, mesmo que diversas instituições contribuam para este cenário, sob a ótica da desigualdade e mobilidade, uma se sobressai: os mercados de trabalho disfuncionais, que se mostram incapazes de transformar os avanços em capital humano dos grupos mais vulneráveis em

EM UM CONTEXTO ONDE TRABALHADORES OSCILAM ENTRE A FORMALIDADE E A INFORMALIDADE, MUITOS NÃO CUMPREM OS PERÍODOS DE CONTRIBUIÇÃO NECESSÁRIOS.



oportunidades de emprego formais e produtivos. O mercado de trabalho é, indiscutivelmente, a conexão mais vital entre processos produtivos e desenvolvimento social. Quando há falhas nesse segmento, a consequência é a persistência de alta desigualdade, baixa mobilidade social relativa e produtividade estacionária.

Diversos elementos impactam a dinâmica dos mercados de trabalho na região. Contudo, sob uma perspectiva social, dois são especialmente relevantes. Primeiramente, as lacunas em termos de acesso, qualidade e pertinência da educação, que conforme citado, têm sido um entrave à mobilidade social relativa. Em segundo lugar, a existência de um sistema segmentado de seguridade social, com programas específicos para trabalhadores formais e outros direcionados àqueles na informalidade.

Em um contexto onde trabalhadores oscilam entre a formalidade e a informalidade, muitos não cumprem os períodos de contribuição necessários para garantir uma pensão na aposentadoria, perdendo parcial ou totalmente suas contribuições. Quando formalizados, recebem serviços de saúde desproporcionais ao que contribuíram ou precisam contribuir para programas que não trazem benefícios concretos. Por outro lado, quando atuam no mercado informal, possuem acesso a programas de aposentadoria, saúde, entre outros, que, mesmo que sejam de abrangência e qualidade inferiores aos da formalidade (apesar de a diferença estar se estreitando, conforme indicado pelo GPS), acabam sendo gratuitos ou de baixo custo. Essa estrutura penaliza implicitamente o trabalho formal, ao mesmo tempo

em que incentiva a informalidade, sendo esta uma das razões para seu crescimento na região.

Os tributos e benefícios citados possuem duas características marcantes. Primeiramente, são mais onerosos para os profissionais de menor renda, já que estes se mantêm mais tempo na informalidade. Isso cria um ciclo que barra sua transição para posições formais. Em adição, esses fatores contribuem para a estagnação produtiva da região, uma vez que incentivam o trabalho autônomo e a proliferação de pequenos negócios pouco produtivos.

A desigualdade educacional, somada a incentivos que desestimulam a formalização e favorecem a informalidade, transforma o mercado de trabalho em um obstáculo à mobilidade social e ao desenvolvimento acelerado. E isso acontece independentemente de barreiras culturais e preconceitos raciais, ou até mesmo de fatores geográficos, que podem ainda dificultar a ascensão social de certos grupos. ■

ESTE FENÔMENO NÃO OBDECE A UM VIÉS DA ESTRUTURA ECONÔMICA PARA CERTOS SETORES POUCO PRODUTIVOS, MAS SIM É TRANSVERSAL A TODA A ATIVIDADE ECONÔMICA.





02 Políticas

Para reduzir a desigualdade e acelerar o crescimento, políticas direcionadas a toda a população devem ser implementadas, como o fortalecimento da formação de capital humano e a otimização dos gastos em proteção social, além de políticas específicas para grupos desfavorecidos.

Nos próximos anos, muitos jovens de famílias desfavorecidas ainda não terão acesso à educação universitária. A transição deles para o mundo do trabalho deve ser facilitada fortalecendo a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), com maior ênfase na educação infantil e no ensino médio geral e técnico (ensino médio e pós-ensino médio).



O Gráfico 8 elucida duas vertentes de políticas visando a redução da desigualdade e o impulso no crescimento. Estas são baseadas nos desafios apontados anteriormente: lacunas em capital humano e a ineficiência dos mercados de trabalho locais em fomentar a mobilidade social. Temos, de um lado, políticas sistêmicas ou de caráter geral, voltadas a toda a população. Por outro, políticas direcionadas a grupos desfavorecidos, conforme a tipologia destacada, reforçando que tais grupos também seriam beneficiados pelas políticas sistêmicas.

Gráfico 8.
Políticas visando menor desigualdade e acelerado crescimento



Políticas sistêmicas: excelência e aplicabilidade do capital humano

Inconsistências na qualidade e aplicabilidade do ensino justificam, parcialmente, o porquê de avanços educacionais não resultarem em mobilidade social mais expressiva. Estas falhas têm raízes na infância. A região não evoluiu satisfatoriamente na oferta de educação infantil, um fator determinante para o aprendizado subsequente.

Embora a educação básica atinja quase a totalidade dos cidadãos, desníveis na qualidade são evidentes, como corroborado por publicações da CAF e outras entidades internacionais.

Apesar das questões de qualidade e pertinência permeiem todo o ciclo educacional, as intervenções que trariam impactos mais imediatos encontram-se na educação de nível médio ou secundário e nos programas voltados à capacitação profissional.

Nos próximos anos, diversos jovens oriundos de famílias desfavorecidas ainda não alcançarão o ensino superior. Sua inserção no mercado de trabalho pode ser facilitada ao reforçar a educação básica (inicial, fundamental e média), priorizando sobretudo a fase inicial e a etapa média, tanto geral quanto técnica (média e subsequente). Para tal, são essenciais cinco categorias de políticas.

1. Infraestrutura física.

Em algumas cidades, tornam-se imprescindíveis investimentos em abastecimento de água, saneamento e energia elétrica, entre outros, para criar espaços inclusivos e com viés de sustentabilidade ambiental. Em todas as regiões, é crucial investir em tecnologia digital: conectividade, dispositivos e acesso à computação em nuvem, como catalisadores do ensino, seja ele presencial, à distância ou em modelo híbrido.

2. Adequação do currículo.

Inserção de competências digitais, ensino de línguas e foco em ciências exatas, engenharias e matemática. Isso exige valorizar habilidades ligadas à manipulação e gestão de dados, raciocínio lógico ou computacional e uma aprendizagem pautada na resolução de problemas.

3. Elevar a capacidade dos docentes para instruir com base nesses novos conteúdos.

Simultaneamente, incrementar as competências digitais tanto dos educadores quanto dos gestores escolares e demais profissionais do ambiente educacional. Isso demanda políticas e projetos que envolvam infraestrutura digital, elaboração de currículos que englobem tecnologia e desenvolvimento de habilidades digitais, solidificando o conteúdo e efetivando a avaliação de resultados.



4.

Estratégias para conter e, se necessário, contrapor à evasão escolar.

Uma alternativa é prorrogar transferências de renda até os 18 ou 20 anos, condicionadas à conclusão dos estudos (prática já adotada em certos países) e também por meio de sistemas de alerta precoce, intensificando o suporte ao estudante para garantir sua trajetória acadêmica.

Por outro lado, os governos regionais tipicamente aportam entre 0,1% e 0,2% do PIB em programas de capacitação profissional. Em geral, tais programas são administrados pelos Ministérios da Educação, do Trabalho ou por instituições especializadas. No entanto, nem sempre esses aportes traduzem-se nos benefícios antecipados, dada a lacuna de governança e sintonia entre as partes. Essa realidade evidencia-se no descompasso entre as habilidades formadas e as demandas empresariais, somado à ausência de monitoramento e avaliações eficientes. Com os recursos já disponíveis, existem oportunidades significativas para otimizar a conexão entre formação e demanda, explorando dados do mercado de trabalho, garantindo o engajamento das entidades empresariais na formulação curricular e na certificação de competências.

5.

Finalmente, em vista dos desafios impostos pela pandemia da Covid-19, é essencial robustecer estratégias de recuperação de aprendizado, ampliando o período escolar, utilizando, por exemplo, turnos integrais.



É imperativo distinguir claramente as funções de concepção, gestão e avaliação, prevenindo que uma única entidade (seja um ministério ou instituto de capacitação) monopolize todas elas. Além disso, é vital ampliar e diversificar propostas para atualização e requalificação profissional, projetando mecanismos financeiros que não prejudiquem contratações formais.

Para muitos jovens nos países da OCDE, a Educação Técnica Especializada (ETE) surge como alternativa ao ensino superior convencional. De fato, nesses países, a ETE configura-se como uma via expressiva de mobilidade social, possibilitando que jovens de famílias sem histórico de formação superior adquiram competências para cargos bem remunerados. A América Latina priorizou o investimento na expansão universitária, entretanto, os reflexos desses aportes no mercado de trabalho mostraram-se limitados. O impulso à ETE na região pode gerar vias de mobilidade social mais assertivas, ao passo que colabora na formação de um contingente laboral mais qualificado em um cenário mercadológico de crescente inovação tecnológica. ■

Políticas sistêmicas: investimentos sociais que diminuam desigualdades sem comprometer a produtividade

A qualidade insatisfatória e a falta de pertinência da educação só justificam parcialmente os obstáculos à mobilidade social nos mercados de trabalho regionais.

Outra razão são os incentivos que as empresas e trabalhadores encaram, evidenciados pela persistente tendência ao emprego autônomo, microempresas, alta informalidade e uma dinâmica empresarial que pouco contribui para elevar a produtividade.

Efetivamente, a região tem se dedicado a investir em educação por décadas, mas os resultados em termos de mobilidade social, desigualdade e produtividade ainda não são os esperados. Existem oportunidades para potencializar o retorno desses investimentos através de políticas como as mencionadas na seção anterior. No entanto, considerando experiências passadas, a região não pode contar unicamente que essas políticas resolvam o problema. É essencial abordar os incentivos que levam ao trabalho autônomo, microempresas e à informalidade no mundo dos negócios.

Diversas instituições e políticas são responsáveis por criar tais incentivos. Por exemplo, regimes fiscais voltados para microempresas que, paradoxalmente,

favorecem a continuidade de negócios improdutivos e barram o crescimento daqueles com potencial produtivo. De forma semelhante, a alta burocracia, incertezas e corrupção nas entidades jurídicas que supervisionam atividades econômicas muitas vezes desencorajam empresas de se formalizarem, dificultando seu acesso ao crédito e outras formas de financiamento. Contudo, sistemas de proteção social têm sua relevância.

Especificamente, o modelo do GPS ocasionalmente termina por onerar o emprego formal e beneficiar o informal. Quando o emprego é formalizado, patrões e funcionários desembolsam para benefícios que nem sempre se refletem em vantagens concretas para o empregado. No cenário informal, alguns benefícios são concedidos gratuitamente ou a custos muito reduzidos. É relevante destacar que esses benefícios, financiados por receitas gerais e categorizados como “não contributivos”, são amplamente responsáveis pelo crescimento do GPS na região, conforme ilustrado no Gráfico 7.

Para reverter essa tendência ao trabalho autônomo, ao “nanismo” empresarial e à produtividade insatisfatória, é preciso revisar a



tributação, a operação das entidades jurídicas, a fim de diminuir encargos e garantir maior segurança em transações comerciais e financeiras, entre outras ações que vão além deste documento. Entretanto, as políticas de proteção social precisam atuar nesse processo. A estrutura do GPS, especificamente, precisa se focar em um preceito básico: evitar a tributação excessiva do emprego formal e o estímulo ao informal.

Realizar isso exige adaptações em diversas políticas, incluindo aquelas críticas como saúde e aposentadoria. Uma diretriz a seguir é rumar para sistemas onde o financiamento seja independente da condição empregatícia, garantindo uma cobertura mais abrangente a riscos universais, como enfermidades, incapacitações e envelhecimento. Isto contrasta com riscos específicos, como desemprego por demissão, que deveriam considerar somente os empregados formalizados. Cabe ressaltar que o custeio de proteções comuns deve provir de receitas gerais, eliminando o viés de “taxação (subsídio) ao emprego formal (informal)”. Migrar para este modelo universal pode ser um processo gradual, dando prioridade a serviços que causem grande impacto na desigualdade e que, simultaneamente, minimizem estímulos à informalidade. Um foco claro seria a universalização do acesso à saúde.

O princípio de não atrelar certos benefícios da proteção social a indicadores suscetíveis de manipulação por trabalhadores e empresas, e especificamente às decisões relativas à contratação formal ou informal, precisa se consolidar como uma diretriz norteadora das reformas de proteção social que a região necessita realizar. Com isso em mente, ressalta-se que existem distinções marcantes entre os países da região quando se fala em

concepção e operação da proteção social: na fiscalização das legislações de previdência social, no conjunto de benefícios contributivos, nas alíquotas de contribuição, nos sistemas de aposentadoria, na qualidade dos serviços de saúde, cuidado infantil, entre outros. Há ainda diferenças quanto ao escopo, qualidade e direcionamento dos programas não contributivos. Dessa forma, os argumentos anteriormente apresentados devem ser entendidos como princípios-base, que devem ser adaptados e complementados conforme as especificidades de cada país.

Cabe ressaltar que uma série de fatores afeta o funcionamento dos mercados de trabalho na região, para além da estrutura da proteção social. Certamente, as condições de acesso a crédito e os programas voltados ao apoio de pequenas empresas têm um papel crucial, assim como as políticas tributárias. São também essenciais os programas voltados ao incentivo de pesquisa e ao desenvolvimento de novas tecnologias. É imperativo avançar em todas estas frentes para elevar a qualidade dos postos de trabalho e potencializar a mobilidade social. E, claro, a política de proteção social tem de ser parte dessa equação. ■

UMA DIRETRIZ A SEGUIR É RUMAR PARA SISTEMAS ONDE O FINANCIAMENTO SEJA INDEPENDENTE DA CONDIÇÃO EMPREGATÍCIA, GARANTINDO UMA COBERTURA MAIS ABRANGENTE A RISCOS UNIVERSAIS.

Políticas para públicos específicos

A Seção I apontou três grupos populacionais com mobilidade social mais restrita. Certamente, esses grupos colheriam benefícios das políticas sistêmicas focadas em capacitação humana e da reformulação do GPS já delineadas. Contudo, enfrentam desafios adicionais devido a padrões culturais ainda persistentes relacionados a papéis de gênero na família e no trabalho, bem como atitudes discriminatórias ligadas à cor da pele, etnia ou local de residência. Para eles, medidas específicas são imperativas.



Questão de gênero

O ritmo lento de melhoria na inserção das mulheres no mercado de trabalho e na remuneração se contrasta com os avanços significativos em sua educação. Esse grupo precisa de políticas diferenciadas com um objetivo primordial: potencializar sua presença no mercado de trabalho em vagas formais, com melhor remuneração e projeção de carreira.

Várias políticas contribuem para esse objetivo. Destacam-se aquelas que flexibilizam restrições de tempo e recursos no cuidado de dependentes, como crianças e idosos – responsabilidades que, atualmente, sobrecarregam especialmente as mulheres. Três ações são cruciais neste contexto:

1. Aumentar a disponibilidade de serviços de cuidado infantil.

A cobertura da educação infantil (4 e 5 anos), obrigatória em muitos países da região, ainda não é universal, sobretudo entre 0 e 3 anos, onde não é mandatória.

2. Estender a carga horária diária na educação básica.

3. Desenvolver políticas de atenção aos idosos,

dada a acelerada tendência de envelhecimento observada nos países da região.



Ao considerar a ampliação de serviços de creche, é vital não perder de vista o princípio anteriormente mencionado de não onerar a formalização. Por exemplo, uma legislação que obrigue empresas com certo número de funcionárias mulheres a fornecer tais serviços poderia encarecer a contratação feminina em comparação à masculina, direcionando-as a postos informais e menos vantajosos. A sociedade precisa reconhecer que todos se beneficiam do cuidado infantil. Por isso, tais serviços devem ser financiados através de tributação geral e não mediante um imposto sobre o salário das mulheres.

O segundo conjunto de políticas foca em reformular a legislação trabalhista e previdenciária para prevenir a discriminação contra as mulheres, destacando-se duas ações principais:

1.

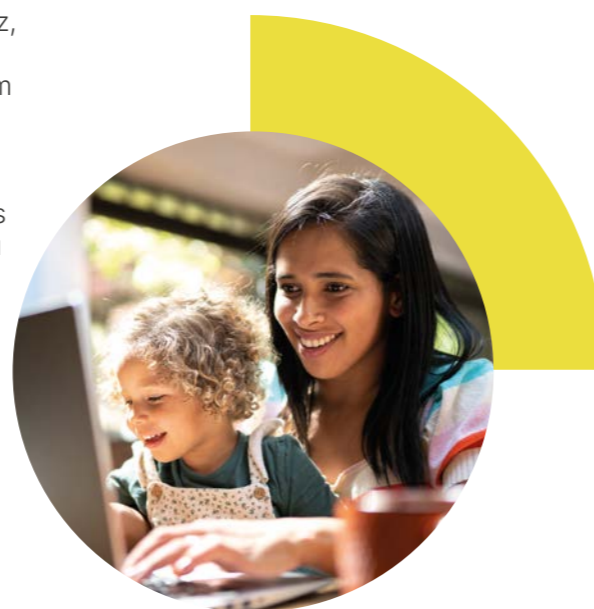
Reavaliar as licenças parentais para cuidados com recém-nascidos.

Na região, os benefícios são majoritariamente voltados para licenças maternidade. As licenças paternidade são curtas, e licenças parentais extensivas, disponíveis após o término das licenças maternidade e paternidade, são praticamente ausentes. A revisão visa incentivar a participação conjunta de mães e pais nos cuidados com os filhos, além de canalizar o talento feminino para posições mais produtivas e longe da informalidade.

2.

Propor uma análise criteriosa da legislação trabalhista para garantir que não haja discriminação contra a contratação formal de mulheres,

considerando aspectos como gravidez, idade de aposentadoria e tipos de licença. Assim como na questão da assistência infantil, as leis não devem criar um desequilíbrio nos custos ao contratar homens ou mulheres.



Um terceiro eixo de políticas enfoca o planejamento familiar com ações integradas em saúde sexual e reprodutiva. Existe, na região, uma disparidade entre a fecundidade real e a desejada, e muitas gravidezes acontecem em idades precoces. Nestas situações, a maternidade precoce pode interferir no planejamento e progresso profissional da mulher, além de ser um dos motivos da evasão escolar.

Em adição, são fundamentais políticas que impulsionem a presença feminina em posições de qualidade e com melhor remuneração. Elas englobam reformas curriculares e pedagógicas ao longo de toda a jornada educacional, visando uma abordagem mais equilibrada em relação ao gênero. É vital encorajar as mulheres a investir em áreas como ciências exatas, tecnologia, engenharia, matemática e habilidades de gestão financeira, negociação e *networking*. Políticas afirmativas também são essenciais para fomentar a presença feminina em posições de liderança.

População em áreas desfavorecidas

Políticas voltadas ao transporte urbano e moradia possuem um enorme potencial para minimizar as dificuldades dos trabalhadores em áreas desfavorecidas ao buscar empregos qualificados. Enquanto algumas destas iniciativas focam no desenvolvimento de infraestrutura, outras lidam com aspectos regulatórios. O objetivo principal é potencializar a mobilidade social, superando os obstáculos que os habitantes de áreas desfavorecidas (especialmente em bairros mais pobres das cidades) enfrentam para ingressar no mercado de trabalho.

Por um lado, a estratégia de transporte urbano deve priorizar o aumento da infraestrutura de transporte público coletivo, otimizar sua regulamentação e consolidar seu financiamento. Por outro, a política habitacional deve considerar o suporte à regularização de moradias, formalização de posse e herança, implementação de regras e ferramentas inovadoras para ampliar o acesso à moradia aos mais vulneráveis, bem como a criação de mecanismos de financiamento, como mercado imobiliário, crédito habitacional e modalidades de locação.

Para potencializar o impacto na mobilidade social, ambas as políticas devem ser planejadas conjuntamente. Algumas estratégias específicas envolvem: integrar as políticas de transporte ao planejamento urbano, criar instrumentos eficazes de planejamento e gestão (como Planos de Mobilidade Integrada e desenvolvimento focado no transporte), garantindo que as áreas residenciais diversificadas estejam vinculadas à rede de transporte público e à mobilidade ativa. Também é essencial aprimorar os sistemas integrados de transporte.



O SEGUNDO CONJUNTO DE POLÍTICAS FOCA EM REFORMULAR A LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA PARA PREVENIR A DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES.

As comunidades vulneráveis em regiões desfavorecidas enfrentam a falta de diversos serviços de infraestrutura, tanto em suas moradias quanto no ambiente ao redor. Estes são cruciais para complementar a educação e o desenvolvimento do capital humano de crianças e jovens. Aprimorar esses serviços demanda um investimento robusto em políticas de infraestrutura voltadas a serviços básicos ligados à moradia, segurança comunitária e revitalização de espaços públicos em bairros vulneráveis. Destacando um ponto específico, e relacionando com o próximo grupo alvo, evidências mostram que uma parte considerável da população afrodescendente e indígena reside majoritariamente nessas áreas desprivilegiadas. Para minimizar desigualdades étnico-raciais, intensificar o investimento em regiões com alta segregação é imperativo.



Grupos Étnicos

Para contrapor a transmissão de desvantagens entre gerações sofridas por afrodescendentes e indígenas no mercado de trabalho, é preciso fortalecer três pilares políticos. Os dois primeiros centram-se em redobrar os esforços nas políticas de formação de capital humano, melhorando a infraestrutura e facilitando o acesso a serviços urbanos nas regiões onde essas populações estão assentadas.

Uma terceira vertente aborda políticas antidiscriminação, com ênfase nas contratações, estabelecendo regulamentações que assegurem que etnia e raça não sejam fatores prejudiciais no processo seletivo. Em simultâneo, é válido considerar programas de ação afirmativa, como, por exemplo, a instituição de cotas de emprego para grupos étnicos em desvantagem.

Visando superar aspectos sistêmicos que sustentam práticas discriminatórias, dois movimentos são fundamentais:

1. Incentivar parcerias em prol da equidade étnico-racial.

Isso exige uma coordenação entre universidades, sociedade civil e empresas, almejando agendas comuns que beneficiem esses grupos, reconhecendo-os como protagonistas no desenvolvimento.

2. Promover a evolução de capacidades institucionais visando ampliar a igualdade étnico-racial.

Isso abrange não só a incorporação desta temática ao criar e aplicar políticas públicas, mas também otimizar os sistemas de informação, coletando e divulgando dados que respaldem a vigilância da situação étnico-racial nos países latino-americanos.

REDOBRAR OS ESFORÇOS NAS POLÍTICAS DE FORMAÇÃO DE CAPITAL HUMANO, MELHORANDO A INFRAESTRUTURA E FACILITANDO O ACESSO A SERVIÇOS URBANOS.



Interação com outras políticas públicas

As propostas anteriores de políticas sociais precisam ser contextualizadas dentro de uma agenda mais extensa de políticas públicas, estabelecendo uma relação benéfica entre mobilidade social, demais aspectos da inclusão social e a sustentabilidade ambiental. Em um aspecto, na América Latina, a exclusão social também se manifesta na limitação de acesso às tecnologias digitais. Estas são essenciais para promover a inclusão financeira e garantir a participação de todos na esfera social e política. Por outro lado,

atualmente, é inimaginável pensar em desenvolvimento social sem priorizar a preservação ambiental e a luta contra as alterações climáticas. As políticas públicas regionais, necessárias para progredir nessas áreas, são debatidas em dois documentos complementares a este. ■



Referências

Aguirre, G., Arvay, I., Auricchio, B., Berniell, L., de la Mata, D., Fainstain, L., Lara, E., Mejía, D. e Palacios, A. (2022). Los desafíos para la igualdad de género en América Latina. Documento de trabalho. Caracas: CAF. <http://cafscioteca.azurewebsites.net/handle/123456789/1887>

BID (2020). La Crisis de la Desigualdad: América Latina y el Caribe en la Encrucijada, Washington, DC.

CAF (2016). RED 2016. Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral. Caracas: CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/936>

CAF (2017). RED 2017. Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: Un desafío para América Latina. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1090>

CAF (2018). RED 2018. Instituciones para la productividad: Hacia un mejor entorno empresarial. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343>

CAF (2020). RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Desafíos do envelhecimento, avanço tecnológico e informalidade. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>

CAF (2022). RED 2022: Desigualdades heredadas. El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1981>

Levy, S. (2021) Informality – addressing the Achilles Heel of social protection in Latin America. Palestra Anual WIDER, 23. Helsinki: UNU-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/publication/informality-%E2%80%93-addressing-achilles-heel-social-protection-latin-america>



CAF BANCO DE DESENVOLVIMENTO
DA AMÉRICA LATINA
E CARIBE

