

A Pobreza na América Latina após as Reformas Estruturais: a permanência da iniquidade*

Carlos Nelson dos Reis**

Mara de Oliveira***

Lessi Pinheiro****

Resumo

Este artigo tem sua origem em uma pesquisa comparada, feita sobre alguns países latino-americanos que passaram pela experiência do ajuste estrutural, principalmente a partir da década de 90, uma das propostas do capital internacional como estratégia necessária ao seu processo de reestruturação. No que diz respeito aos programas sociais, é visível a sua inconsistência na busca da diminuição das históricas desigualdades sociais, sendo, inclusive, possível constatar o recrudescimento destas em algumas localidades. Entre as diferentes categorias que compõem essa desigualdade, tem-se a pobreza como a que mais chama atenção, por envolver um conjunto de necessidades básicas insatisfeitas. É nessa perspectiva que este texto busca contribuir para o aprofundamento do debate sobre as dimensões da pobreza na América Latina, principalmente, no período pós-reformas estruturais. Para desenvolver esta reflexão, tem-se como fio condutor a resposta ao seguinte questionamento: em que medida as reformas estruturais implantadas na região contribuíram para a alteração do quadro de desigualdades sociais existente, mormente no que refere à categoria pobreza? Como resultado a este questionamento busca-se desenvolver uma reflexão que contribua para o aprofundamento do debate sobre pobreza na América Latina.

Palavra-chave: Pobreza; Reformas estruturais; América Latina.

Abstract

This article has its origin in research compared between Latin American countries that passes for the experience of the structural adjustment, mainly from the decade of 1990, one of the answers given for the international capital while necessary strategy to its process of reorganization. In what its inconsistency in the search of the reduction of the historical social

* O presente texto é resultado de pesquisa feita com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

** Economista, Dr^o. em Economia pela Unicamp, Professor Titular Permanente da PUCRS. *E-mail*: cnelson@pucrs.br

*** Assistente Social, Dr^a. em Serviço Social pelo PPGSS/PUCRS e Professora da UCS. *E-mail*: Mara.o@terra.com.br

**** Economista, Dr^a. em Serviço Social pelo PPGSS/PUCRS e Professora da UNISC. *E-mail*: lessip@unisc.br

inequalities says respect to the social programs is credible, being, also possible to evidence the new outbreak in some localities. Amongst the different categories that compose this inequality has it poverty as the one that more flame attention for involving a set of unsatisfied minimum and basic necessities. This text is in this perspective that searches to contribute for the deepening of the debate on the dimensions of the poverty in Latin America, mainly, in the period after Structural Reforms. To develop this reflection it is had as conducting wire the reply to the following questioning: where measure the implanted structural reforms in the region had contributed for alteration of the picture of social inequalities existing, mainly in what it relates to the category poverty? In this line of reasoning the objectives are configured that, in general lines, they are systematization of the methodologies on mensuração of poverty and the dimension of the poverty in the region. As result one expects to have a set of answers that assist in the agenda formularization that can give effectiveness to the programs for the confrontation of the social inequalities in Latin America

Words Key: Poverty; Structural reforms; Latin America.

Introdução

A história política, econômica e social da América Latina é demarcada por momentos nos quais se constata conquistas expressivas nos diferentes campos do conhecimento e projetos tanto econômicos quanto sociais. Os projetos econômicos estão bem caracterizados pelas transformações produtivas que ocorreram na região ao longo do tempo, ou seja, de uma vocação agrário-exportadora, passam paulatinamente, para uma matriz produtiva centrada na produção industrial, onde alguns países se sobressaem em relação a outros. Independentemente de posturas ideológicas pragmáticas, é inequívoco que a região vem avançando em seu projeto de inserção em um contexto econômico globalizado. Esse avanço é permeado por marchas e contramarchas, que são explicadas ora pelas fragilidades internas, ora pelas vulnerabilidades políticas e econômicas da região frente à concorrência mundial.

Recentemente, na quase-totalidade dos seus países, um vigoroso conjunto de reformas estruturais foi implantado, tendo por finalidade estabilizar, fortalecer e criar condições macroeconômicas consistentes para a efetivação de suas respectivas inserções num ambiente de produção tecnológica avançada, no âmbito do processo de reestruturação do capital internacional.

Como a reestruturação do capital exige da parte deste um processo de ajuste global, desenvolvido em um contexto de globalização financeira e produtiva, consolida-se e generaliza-se a nova estratégia econômica para a periferia capitalista e para todos os que deixam de ser países em desenvolvimento para se transformar em mercados emergentes (FIORI, 1998).

A propósito, este artigo vem demonstrar que as reformas contidas nos planos de ajuste estrutural, contrariamente ao defendido pelos “patrocinadores da globalização” (STIGLITZ, 2002), não contribuíram para melhoria das condições sociais e econômicas da população.

Ou seja, entre os prognósticos dos definidores e apoiadores das reformas, encontrava-se a perspectiva de que estas “[...] gerariam mudanças que resultariam em aceleração do crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade, significando mais empregos e maior equidade, e isso, redundaria na minimização de várias expressões da questão social colocadas à maioria da população dos países periféricos” (OLIVEIRA, 2005, p. 93-94). As análises realizadas confirmam que isso não ocorreu, mas, ao contrário, houve retrocessos, admitidos, inclusive, pelos apoiadores das reformas. Estes reconhecem, também, o decepcionante crescimento econômico, porém afirmam ter havido grande progresso e “[...] melhoria dos padrões de longevidade, nutrição, saúde pública e alfabetização” (KUCZYNSKI *In* WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 24).

Neste texto, demonstrar-se-á que essas melhorias são pequenas perto dos “resultados desalentadores” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001) apresentados pelos próprios apoiadores das reformas: altas taxas de desemprego em geral, indicadores sociais que ficam a desejar, com, inclusive, aumento generalizado da pobreza, maior desigualdade social e crescimento econômico apenas modesto.

1 A Pobreza Na América Latina

A magnitude da pobreza e da indigência na América Latina manteve-se de forma constante na década de 90 e continua extremamente elevada nesses anos do novo século. Com base nas informações constantes na Tabela 1, é possível detectar-se um panorama da região nesse período. Por exemplo, encontrava-se em 1990 em condição de pobreza 48% da população, o que seria um dos elementos justificadores das reformas implementadas a partir desse ano. A série mostra que, entre 1990 a 2000, houve uma diminuição nesses percentuais (a população pobre, em 2000, representava 42,5%), o que foi engrandecido pelos apoiadores das reformas como algo

positivo, uma vez que, na opinião destes, foram as reformas que “[...] contribuíram para retardar as tendências de deteriorização da distribuição de renda e do aumento da pobreza” (BID *apud* STALLINGS; PERES, 2002, p. 3-4).

TABELA 1
Incidência da Pobreza e da Indigência na América Latina – 1980-2006

ANOS	POPULAÇÃO POBRE ⁽¹⁾		POPULAÇÃO INDIGENTE	
	Percentual	Pessoas	Percentual	Pessoas
1980	40,5	136,0	18,6	62,4
1990	48,3	200,2	22,5	93,4
1994	45,7	201,5	20,8	91,6
1997	43,5	203,8	19,0	88,8
1999	43,8	211,5	18,5	89,4
2000	42,5	207,1	18,1	88,4
2001	43,2	213,9	18,5	91,7
2002	44,0	221,4	19,4	97,4
2003	44,3	226,0	19,2	98,0
2004 ⁽²⁾	42,0	217,0	16,9	90,0
2005 ⁽²⁾	39,8	209,0	15,4	88,0
2006 ⁽³⁾	38,5	205,0	14,7	79,0

FONTE: CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*.

⁽¹⁾ Pessoas em domicílios em situação de pobreza; inclui a população em situação de indigência.

⁽²⁾ Estimativa correspondente a 19 países da região.

⁽³⁾ Dados estimados.

No entanto, dois pontos devem ser destacados. O primeiro é que, em números absolutos, a população pobre, na região, aumentou significativamente na década de 90 (200,2 milhões em 1990 e 211,5 milhões em 1999). O segundo ponto é que, em números absolutos, a população pobre, conforme a série apresentada pela CEPAL teve pequena redução apenas no ano 2000 (diminuiu de 211,5 milhões para 207,1 milhões), tendo voltado a crescer nos dois anos seguintes (em 2001 chegou a 213,9 milhões e em 2002 passou para 221,4 milhões).

Os dados correspondentes ao ano de 2003 demonstram que havia 226 milhões de pessoas em situação de pobreza, significando 44,3% da população da América Latina, das quais 98 milhões, representando 19,2%, viviam em situação de extrema pobreza ou indigência. Em 2004, houve redução dos níveis de pobreza e indigência (a pobreza baixa a 42,0% e chega ao total de 217,0 milhões) e, conforme a projeção da CEPAL, para 2005 e 2006 (valores estimados) esses indicadores serão reduzidos. Porém, os dados oficiais de 2004 não se equiparam, ainda, ao

percentual da década de 1980 e os projetados para 2005 e 2006 encontram-se pouco abaixo dos 40% (39,8 em 2005 e 38,5% em 2006).

Então, apesar de alguns organismos internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional - FMI, CEPAL) considerarem como balanço positivo a diminuição da pobreza e da indigência na América Latina (de 6,3 e 3,4 pontos percentuais respectivamente) entre 1990 e 2004, esse resultado torna-se insignificante, ao interpretar-se que as propostas de reformas estruturais, principalmente a partir de metade dos anos 90, têm como um de seus objetivos a “erradicação” da pobreza, o que torna o percentual em torno de 40% um índice ainda muito alto.

Importa referir, também, que, entre 1990 e 1999, a pobreza aumentou em 11 milhões de pessoas. Observando-se particularmente o ano de 2000 (Tabela 1) pode-se perceber uma alteração positiva em relação a 1999 (207,0 milhões de população pobre em 2000 contra 211,0 em relação a 1999). Entretanto, 2001, 2002, 2003 apresentarão novamente índices crescentes (respectivamente 213,9 milhões, 221,4 milhões e 226,0 milhões) só alterados em 2004 (217,0 milhões). Tomara os percentuais e o total da população pobre estimados para os anos de 2005 e 2006 se confirmem.

De outro modo, se esses números forem comparados com os da década de 80, avaliada pelos próprios organismos internacionais como a década perdida, pode-se verificar (Tabela 1) que os percentuais da década de 90 e os dos anos 2000, em curso, são superiores aos dos anos 80 (exceção feita às projeções, ainda não confirmadas, dos anos 2005 e 2006, que, no entanto, não baixaram de 38,5%).

Chama-se atenção ao fato de que os mesmos organismos que identificam “balanços positivos” afirmam que a América Latina, mantendo o ritmo padrão da década de 90, não conseguirá erradicar a extrema pobreza, não cumprindo as metas propostas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (PNUD, 2004).

Através desses estudos e dos dados apresentados pela CEPAL (2001, 2003, 2004, 2005, 2005a, 2005b e 2006), é possível perceber que a magnitude da pobreza na região apesar de diferir de um país a outro, é muito alta em todos (Tabela 2).

TABELA 2

Evolução da pobreza e da indigência nas áreas urbana e rural da América Latina– 1990-2005 (%)

PAÍSES	ANOS	POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA			POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA		
		Total	Área Urbana	Área Rural	Total	Área Urbana	Área Rural
Argentina	1990	–	21,2 ⁽¹⁾	–	–	5,2 ⁽¹⁾	–
	1999	–	23,7	–	–	6,7	–
	2002	–	41,5	–	–	20,9	–
	2004	–	29,4	–	–	11,1	–
	2005 ⁽⁵⁾	–	26,0	–	–	9,1	–
Brasil	1990	48,0	41,2	70,6	23,4	16,7	46,1
	1999	37,5	32,9	55,3	12,9	9,3	27,1
	2003	38,7	35,7	54,5	13,9	11,4	27,5
	2004	37,7	34,3	54,1	12,1	9,7	24,0
	2005 ⁽⁵⁾	36,3	32,8	53,2	10,6	8,2	22,1
Chile	1990	38,4	38,4	39,5	12,9	12,4	15,2
	1998	21,7	20,7	27,5	5,6	5,1	8,6
	2000	20,6	19,7	23,7	5,6	5,1	8,4
	2003	18,7	18,5	20,0	4,7	4,4	6,2
Colômbia	1991	56,1	52,7	60,7	26,1	20,0	34,3
	1999	54,9	50,6	61,8	26,8	21,9	34,6
	2002	51,1	50,6	52,0	24,6	23,7	26,7
	2004	51,1	49,8	54,8	24,2	22,5	28,9
	2005 ⁽⁵⁾	46,8	45,4	50,5	20,2	18,2	25,6
Equador	1990	–	62,1	–	–	26,2	–
	1999	–	63,5	–	–	31,3	–
	2002	–	49,0	–	–	19,4	–
	2004	51,2	47,5	58,5	22,3	18,2	30,5
	2005 ⁽⁵⁾	48,3	45,2	54,5	21,2	17,1	29,2
Guatemala	1989	69,4	53,6	77,7	42,0	26,4	50,2
	1998	61,1	49,1	69,0	31,6	16,0	41,8
	2002	60,2	45,3	68,0	30,9	18,1	37,6
México	1989	47,7	42,1	56,7	18,7	13,1	27,9
	1998	46,9	38,9	58,5	18,5	9,7	31,1
	2002	39,4	32,2	51,2	12,6	6,9	21,9
	2004	37,0	32,6	44,1	11,7	7,0	19,3
	2005 ⁽⁵⁾	35,5	28,5	47,5	11,7	5,8	21,7
Peru	1997	47,6	33,7	72,7	25,1	9,9	52,7
	1999	48,6	36,1	72,5	22,4	9,3	47,3
	2001 ⁽²⁾	54,8	42,0	78,4	24,4	9,9	51,3
	2003 ⁽²⁾	54,7	43,1	76,0	21,6	8,6	45,7
	2004 ⁽²⁾	51,1	–	–	18,6	–	–
Venezuela ⁽³⁾	1990	39,8	38,6	46,0	14,4	13,1	21,3
	1999	49,4	–	–	21,7	–	–
	2002	48,6	–	–	22,2	–	–
	2004	45,4	–	–	19,0	–	–
	2005 ⁽⁵⁾	37,1	–	–	15,9	–	–
América Latina ⁽⁴⁾	1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
	1999	43,9	37,2	63,7	18,7	12,1	38,2
	2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,8
	2004	42,0	36,9	58,7	16,9	12,0	33,1
	2005 ⁽⁵⁾	39,8	34,1	58,8	15,4	10,3	32,5

FONTE: CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina 2006*.

⁽¹⁾ Fonte baseada na porcentagem da área metropolitana.

⁽²⁾ Esses valores não são comparáveis com os anos anteriores, devido à troca de amostragem de estatísticas.

⁽³⁾ República Bolivariana de Venezuela. A partir de 1997, o desenho amostral da pesquisa não permite desmembrar a informação em zonas urbana e rural, portanto, os números correspondem ao total nacional.

⁽⁴⁾ Estimativa correspondente a 19 países da região.

⁽⁵⁾ Dados estimados.

Essas previsões podem ser encontradas também em dois textos da CEPAL (2003a; 2005), resultados de estudos e investigações realizadas¹ que apresentam um balanço sobre as possibilidades dos países da América Latina e do Caribe em alcançar suas metas de redução da pobreza e os efeitos da aplicação de diversos mecanismos para atingir tal intento.

Em síntese, as características gerais da pobreza na América Latina não tiveram variações que possam ser consideradas de grande relevância entre 1990 e 2004. Desde o início da década de 90 (CEPAL, 2004; 2005a, 2005b, 2006), as famílias em condição de pobreza caracterizam-se também por congregarem um maior número de pessoas com menos anos de estudos, taxas mais elevadas de dependência demográfica e menor acesso a serviços sociais básicos. Mesmo com a redução do tamanho médio das famílias pobres, tendo em vista que a taxa de fecundidade regional foi reduzida (CEPAL, 2005a; OLIVEIRA, 2005), isso não resultou em melhores condições de vida para essa população.

Constata-se que o mercado de trabalho e a maneira como a população nele se insere são elementos centrais para se compreender a pobreza e formular políticas para sua minimização. Como mostram os vários indicadores sociais, as taxas de desemprego junto a grupos populacionais mais pobres são consideravelmente superior a dos demais (CEPAL, 2004).

Por todos os motivos elencados, a reativação do mercado de trabalho e a criação de empregos de qualidade e protegidos socialmente é elemento importante no combate à pobreza. As taxas de desocupação mais elevadas entre os pobres, oscilando entre 20% e 28%, estão na Argentina, no Chile, na Colômbia, na República Dominicana, no Panamá, no Uruguai e na Venezuela (CEPAL, 2004). Esses mesmos países registram os percentuais mais altos de lares com, pelo menos, duas pessoas desocupadas.

Uma característica da inserção dos membros das famílias pobres no mercado de trabalho é sua concentração em setores de baixa produtividade². Em 12 países da região (Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), 70% ou mais das pessoas ocupadas em lares pobres trabalham em setores de baixa produtividade (empregados domésticos, trabalhadores por conta própria sem qualificação profissional ou técnica). Mas é possível perceber que essa situação é estendida também a uma

¹ Ficou a cargo do Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a tarefa de administrar o trabalho de seguimento dos avanços alcançados nos ODM para o sistema das Nações Unidas. O PNUD, junto com a CEPAL e o Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tem trabalhado, com um grupo de pesquisadores da América Latina, no desenvolvimento de metodologias avaliadoras do compromisso de diminuir, até 2015, a população que vive em situação de extrema pobreza.

parcela significativa de trabalhadores não identificados como pobres (com exceção do Chile e da Argentina, os demais países têm um percentual acima de 40%, sendo que muitos ultrapassam os 60%), o que significa que, na América Latina, há uma generalizada precarização do trabalho).

Estudos realizados pela CEPAL³ demonstram também haver uma brecha salarial, tendência generalizada na região, entre trabalhadores com altos e baixos níveis de escolaridade, sem, no entanto, responder a estruturas de especialização. Essa ampliação das diferenças salariais contraria as previsões feitas pelos “patrocinadores da globalização” de que, nos países com mão-de-obra não qualificada, a liberalização comercial traria um aumento de demanda e, dessa maneira, das rendas relativas desses trabalhadores.

Como se trata de um fenômeno generalizado, não determinando nenhum padrão específico de especialização,

[...] sua explicação está associada à conjunção de mudanças tecnológicas, especialmente aquelas relacionadas com o avanço das tecnologias da informação e das comunicações, e a padrões adicionais de transformação produtiva. Dentre esses, cabe destacar, em especial, a reestruturação e a expansão de certos serviços (sobretudo dos serviços financeiros, daqueles prestados a empresas e, inclusive, dos serviços sociais, comunitários e pessoais), processo que gerou uma demanda pessoal altamente qualificada. Esse resultado é também imputável às insuficiências dos sistemas nacionais de educação, que provocam um relativo desaproveitamento do potencial de novas tecnologias e uma maior falta de equidade no mercado de trabalho (CEPAL, 2002, p. 330).

Frente ao crescimento da pobreza e da indigência na América Latina, diversas análises banalizam a mesma, ao afirmarem que a pobreza é, hoje, um fenômeno global, presente em todo o mundo, inclusive nos países desenvolvidos. Realmente, um dos resultados da transformação capitalista, a partir da década de 70, é o crescimento da pobreza, no entanto, a população pobre, nesses países, comumente é inferior a 15%. “É muito diferente possuir entre um sexto e um sétimo da população em situação de pobreza e ter quase a metade neste estado.” (KLIKSBERG, 2001, p. 17)

Nos países centrais, fala-se de “focos de pobreza” a serem erradicados; na América Latina, não há “focos ou ilhas de pobreza”, mas um continente com mais de 40% da população convivendo diariamente com a miséria, a fome, a desnutrição e outras formas de carência alimentar, além de más condições de saneamento e moradia, falta ou baixo acesso a serviços

² Ver CEPAL 2005a; OLIVEIRA, 2005).

públicos, salários deteriorados, para aqueles que os têm, e subemprego, ou seja, pobreza impeditiva do estabelecimento de uma vida digna, porque os indivíduos não têm o **essencial** para garantir suas necessidades humanas básicas.

Importa ressaltar que, mesmo com a alteração positiva, na região, de alguns indicadores sociais que afetam sistematicamente os países e os grupos mais pobres, tais como taxas de controle da fecundidade (1980-85, 3,92%; 1990-95, 3,00%; 2000-05, 2,57%), de mortalidade infantil (1980-85, 56,9%; 1990-95, 38,9%; 2000-05, 27,4%) e esperança de vida (1980-85, 65,6%; 1990-95, 69,1%; 2000-05, 72,0%) (CEPAL, 2004), e que, portanto, teoricamente, deveriam influir na minoração da pobreza, esta continua em ascensão. Possivelmente, porque tais indicadores, na América Latina, se acumulam na confluência de antigos problemas (dentre tantos exemplos, salienta-se o fato de que amplos contingentes da população ainda têm dificuldade de adquirir água potável e carecem de instalações habitacionais e sanitárias adequadas).⁴

Assim, maior esperança de vida e menor taxa de mortalidade sem que se tenham alcançado padrões mínimos de proteção social⁵ significam maior número de pessoas à mercê da sorte e da caridade, além disso, há uma alta concentração urbana, altas taxas de gravidez na adolescência⁶ e problemas não resolvidos com a migração internacional⁷. Há também grande desigualdade social. Adicionalmente, as variáveis centradas na questão do trabalho, na precarização e na supressão do emprego como uma relação estável e, portanto, com baixas garantias de proteção social continuam.

É notavelmente inferior a assistência escolar do jovem proveniente das residências mais pobres em relação ao quartil mais rico, sobretudo nos grupos de 13 a 19 anos, aumentando acentuadamente entre os jovens de 20 a 24 anos, onde as diferenças, com exceção da República Dominicana (1,75 ponto), nunca são menores que o dobro (CEPAL, 2004; OLIVEIRA 2005).

³ Ver CEPAL, 2001 à 2006.

⁴ Ver PNUD, *Relatórios de Desenvolvimento Humano*.

⁵ A segurança dos pobres através de redes de proteção social é uma das indicações imprescindíveis ao combate à pobreza, segundo, os apoiadores das reformas estruturais. Essas redes devem reduzir a vulnerabilidade dos pobres a doenças e a choques econômicos, assegurando acesso a serviços básicos de saúde, educação e nutrição (Banco Mundial, 2001; 2001a; 2003). Compreende-se que os indicadores sociais demonstram claramente o não-alcance dos pobres a essa segurança.

⁶ “Apesar do sistemático decréscimo das taxas de fecundidade na região, a fecundidade adolescente se tem mostrado mais reticente de baixar.” (FILGUEIRA; PERI, 2004, p. 36, tradução nossa).

⁷ Sobre, especificamente, as fortes motivações migratórias, a integração dos imigrantes nos países desenvolvidos e as restrições aos mesmos, ver CEPAL (2002); *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización* (2004); Marinucci e Milesi (2005) e PNUD (2004).

Mas os déficits e a desigualdade em relação à educação na América Latina ficam ainda evidentes quando se apresentam algumas outras taxas. As taxas de matrícula do ensino fundamental cresceram de 89,3% em 1990 para 94,8% em 2000, e há projeção de 94,4% para 2005. As matrículas no nível médio também tiveram elevados seus índices – de 29,1% em 1990 para 63,3% em 2000 e perspectivas de 65,2% para 2005 –, mas uma média de quase 40% dos latino-americanos não chega ao nível médio. O terceiro nível (superior) é o de menor alteração e desigualdade, pois as taxas de matrícula passaram de 16,9% em 1990 para 21,6% em 2000, no entanto, mantida a projeção para 2005, apenas 22,6% da população chegará aos bancos universitários (CEPAL, 2005a).

A porcentagem da população (ambos os sexos) de 15 anos ou mais em situação de analfabetismo baixou de 14,9% em 1990 para 11,1% em 2000, e há uma projeção de 9,5% para 2005 (CEPAL, 2005a). Ou seja, quase 10% da população da América Latina é analfabeta, não sendo, portanto, “[...] capaz de ler e escrever, com entendimento, um relato simples e breve sobre sua vida cotidiana” (CEPAL, 2005a, p. 99). Porém mais comprometedor é o fato de que, dos 20 países da região analisados, sete se encontram acima dos 10% regionais: Bolívia, com 11,7%; Brasil, com 11,1%; El Salvador, com 18,9%; Guatemala, com 28,2%; Haiti, com 45,2%; Honduras, com 22,0%; e Nicarágua, com 31,9% (CEPAL, 2005a).

Colocando-se esses indicadores de educação sobre a égide do necessário desenvolvimento de oportunidades tão propalado pelos apoiadores das reformas como uma das formas de minimização da pobreza, percebe-se que o acesso mais generalizado e, portanto, mais equitativo aos níveis médio e superior é ainda quantitativamente insuficiente. Continua-se com um acesso seletivo à educação, o que, sem dúvida, dificulta a entrada no mundo do trabalho formal e qualificado, principalmente se consideradas as novas exigências tecnológicas e de conhecimento.

Além disso, vários estudos e pesquisas⁸ demonstram a importância da educação qualificada no desenvolvimento cognitivo e intelectual da população, elementos contribuidores nos processos de melhoria das condições de vida, de desenvolvimento ecológico sustentável, de desenvolvimento/efetivação da democracia e garantia dos direitos humanos, de minimização da corrupção, de controle das ações dos governos, não sendo por acaso que a educação é o elemento central nas políticas de “enfrentamento” à pobreza⁹.

⁸ Entre eles os do Banco Mundial e as da CEPAL.

⁹ Ver Oliveira (2005).

Elementos impeditivos da redução da pobreza são também os altos índices de desigualdade de renda, que cresceram significativamente, caracterizando o ajuste estrutural como fenômeno restrito, excludente e polarizante da riqueza entre as classes e as nações (Tabela 3).

Pesquisadores¹⁰ e organismos internacionais¹¹, principalmente a partir da metade da década de 90, consideram ser primordiais vincular a pobreza ao tema desigualdade, já que a mesma é uma das causas essenciais da primeira na região. Há uma unanimidade sobre ser essa região a mais desigual do mundo, com exceção da África Subsaariana, a região do mundo¹² com maior índice de desigualdade: “[...] essa afirmação é verdadeira em relação a quase-totalidade dos indicadores estabelecidos, desde renda ou gastos com consumo até a dimensão da influência e participação política, além da maioria dos resultados referentes à educação e saúde” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 6).

Essa perspectiva de vincular a pobreza à desigualdade é um elemento novo, uma vez que o pensamento econômico tradicional negou tal conjugação. Esse pensamento considerou, historicamente, a desigualdade como uma fase indispensável ao desenvolvimento. No entanto, hoje, uma das justificativas com crescente consenso científico ao discreto crescimento econômico e aos déficits sociais tão grandes em um continente com tantas possibilidades econômicas e humanas tem sido o peso da desigualdade (KLIKSBURG, 2001).

O estudo de Birdsall, Ross e Sabot (1996) demonstra haver uma associação entre elevada desigualdade e obstáculo ao crescimento. O Banco Mundial (2003) reafirma essa associação e demonstra com dados estatísticos, que:

- a) Altos níveis de desigualdade estão associados a altos níveis de pobreza¹³, e uma grande desigualdade dificulta a redução da pobreza, ou seja, os países que apresentam “[...] maior desigualdade transformam um ponto percentual de aumento na renda familiar média em uma redução menor na incidência de pobreza, o que não ocorre nos países

¹⁰ Kliksberg (2001), CEPAL (2002) e Filgueira e Peri (2004) indicam um estudo realizado por Nancy Birdsall e Juan Luís Londoño (1998), em que os autores estimaram econometricamente que o crescimento da desigualdade entre 1983 e 1995 duplicou a situação de pobreza; nesse sentido, avaliam que, se a desigualdade tivesse se mantido nos índices anteriores, menores que os atuais, a pobreza seria hoje a metade do que é.

¹¹ O Banco Mundial, em um estudo publicado em 2003, chamado *Desigualdade na América Latina e no Caribe: rompendo com a história?* (BANCO MUNDIAL, 2003), revelou a grande desigualdade na região em matéria de rendas, influência e participação; acesso a educação, serviços básicos e oportunidades.

¹² Ver dados das referências aqui feitas relativas ao Banco Mundial, CEPAL e PNUD.

onde existe maior equidade” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 19), além disso, os países que apresentam maior desigualdade precisam crescer mais rápido;

- b) Há indícios de que a situação de desigualdade provoca consequências negativas em todo o mecanismo de desenvolvimento e, inclusive, desacelera o aumento de taxas de crescimento econômico¹⁴, o que se deve a vários fatores. Os estudos demonstram que a desigualdade de renda e riqueza, quando associada a mercados financeiros “inefícazes”, limita a “[...] capacidade dos pobres de adquirir bens, como capital humano, terra e moradia, o que diminuirá suas oportunidades futuras e a possibilidade de reduzir o consumo quando ocorrem grandes choques econômicos” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 22). Um outro elemento é o fato de ser comum em sociedades com alta concentração de poder e riqueza um privilegiamento em estratégias e programas que beneficiem a elite. “Essa utilização indevida pode incluir o consumo privado dos ricos (por meio de impostos mais baixos) ou gastos públicos com outros programas que não alcancem os pobres” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 23);
- c) A desigualdade gera um sentimento de injustiça¹⁵ e de descrédito entre a população;
- d) “[...] os indicadores confirmam, enquanto as análises históricas e políticas sugerem que o acesso à maioria dos serviços alcança em primeiro lugar os ricos e depois os pobres” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 29). Em síntese, as decorrências das desigualdades produzem enormes fraturas, geradoras de tensão e pobreza. Diante disso, explicita-se o retrato da desigualdade na América Latina.

Em síntese, as decorrências das desigualdades produzem enormes fraturas, geradoras de tensão e pobreza. Diante disso, explicita-se parte do retrato da desigualdade na América Latina.

¹³ “Para um determinado nível de renda média, um patamar mais elevado de desigualdade significa, em geral, maior pobreza. Para um crescimento específico na renda média, uma desigualdade maior implica uma taxa mais lenta de redução da pobreza, o que é ainda pior” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 16).

¹⁴ “As evidências sugerem que, além de uma redução mais lenta da pobreza para cada ponto percentual adicionado à taxa de crescimento da economia, a grande desigualdade de oportunidades e de renda também diminui o índice de crescimento. No limite, a combinação desses dois efeitos pode fazer com que os países com altos índices de desigualdade considerem difícil, ou mesmo impossível, escapar da miséria. Existem também comprovações de que a desigualdade está associada à maior predominância de conflito e violência, o que pode impedir uma economia de responder de modo eficaz aos choques macroeconômicos” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 16-17).

¹⁵ O Banco Mundial aponta duas pesquisas a este respeito, realizadas na América Latina. A primeira de 2001 demonstra que 89% da população da região avaliam a distribuição de renda em seus países como injusta, quando não muito injusta. A segunda indica que a credibilidade nas instituições é muito baixa (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 17-18).

Os percentuais constantes na Tabela 3 mostram que a distribuição de renda na América Latina tem uma elevada porcentagem de recursos concentrada nos estratos dos 10% mais ricos. Há uma enorme distância entre a renda média por habitante dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres.

TABELA 3

Participação dos estratos sociais na distribuição de renda total, na América Latina – 1990-2005

PAÍSES	ANOS	PARTICIPAÇÃO NA RENDA TOTAL				RELAÇÃO DE RENDA MÉDIA PER CAPITA A/D
		40% Mais Pobres (A)	30% Seguintes (B)	20% Anterior aos 10% Mais Ricos (C)	10% Mais Ricos (D)	
Argentina ⁽¹⁾	1990	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5
	1999	15,4	21,6	26,1	37,0	16,4
	2002	13,4	19,3	25,3	42,1	20,0
	2004	16,0	22,3	24,5	37,3	15,5
Brasil	1990	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2
	1999	10,1	17,3	25,5	47,1	32,0
	2001	10,2	17,5	25,6	46,8	32,2
	2004	11,7	18,7	25,6	44,1	26,6
Chile	1990	13,2	20,8	25,4	40,7	18,2
	2000	13,8	20,8	25,1	40,3	18,7
	2003	13,8	20,8	25,7	39,7	18,6
Colômbia ⁽²⁾	1994	10,0	21,3	26,9	41,8	26,8
	1999	12,3	21,6	26,0	40,1	22,3
	2002	12,3	22,4	26,5	38,8	24,1
	2004	12,1	22,0	26,0	39,9	25,1
Equador ⁽³⁾	1990	17,1	25,4	27,0	30,5	11,4
	1999	14,1	22,8	26,5	36,6	17,2
	2002	15,4	24,3	26,0	34,3	15,7
	2004	15,0	24,5	27,5	33,0	15,2
Guatemala	1989	11,8	20,9	26,8	40,6	23,5
	1998	14,3	21,6	25,0	39,1	20,4
	2002	14,2	22,2	26,8	36,8	18,4
México	1989	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2
	2000	14,6	22,5	26,5	36,4	17,9
	2002	15,7	23,8	27,3	33,2	15,1
	2004	15,8	23,3	26,3	34,6	15,9
Peru	1997	13,4	24,6	28,7	33,3	17,9
	2001	13,4	24,6	28,5	33,5	17,4
	2003	14,9	23,7	27,9	33,6	15,6
Venezuela ⁽⁴⁾	1990	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1
	1999	14,6	25,1	29,0	31,4	15,0
	2002	14,3	24,9	29,5	31,3	14,5
	2004	16,1	26,5	28,9	28,5	12,0

FONTE: CEPAL (2006), *Panorama Social 2006*.

NOTA: Estimativa correspondente a 18 países.

⁽¹⁾ Oito cidades principais e El alto.

⁽²⁾ Total das zonas urbanas.

⁽³⁾ Republica Bolivariana de Venezuela.

Em 2002, a diferença mais baixa foi no Venezuela onde os 10% mais ricos se apropriam de 31,3% dos recursos nacionais, tendo uma renda média 9,5 vezes superior à dos três estratos anteriores. No outro extremo, os dados do Brasil, em 2004, demonstram que 40% da população mais pobre ficavam com apenas 11,7% da renda total, enquanto os 10% mais ricos recebiam quase a metade da renda total (44,6%), o que se traduz em um coeficiente de rendas médias, de ambos os grupos, de 26,6 vezes. Ademais, entre 2003-2004, com exceção da Venezuela nos demais países os 10% mais ricos apresentaram renda média no mínimo 15 vezes maior do que a dos 40% mais pobres. Essas cifras revelam a gravidade da desigualdade dentro dos países, o que, com certeza, é fator limitador ao alcance das necessidades humanas básicas.

A grande distância entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres na distribuição de renda é fator distintivo da América Latina em relação ao contexto internacional. Tomando-se como referência os dados do Banco Mundial (2004 e 2004a) sobre a concentração de renda nos países centrais, é possível perceber que, neles, os 10% mais ricos detêm em torno de 25% da renda média. Conforme o já apontado anteriormente, a iniquidade na distribuição da renda, na região, é a maior brecha do planeta.

Enquanto, na região, os 10% mais ricos usufruem 48% da renda total, aos 10% mais pobres cabe apenas 1,6%. Por contraste, nos países desenvolvidos os primeiros recebem 29,1% da renda total, comparados a 2,5% para os 10% menos abastados. Os Coeficientes de Gini coincidem com essas conclusões: apresentam média de 0,522 na América Latina, nos anos 90, enquanto, durante o mesmo período, para a OCDE, o Leste Europeu e a Ásia foram muito mais baixas – 0,342, 0,328 e 0,412 respectivamente. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 6).

Mas renda não é a única forma de desigualdade. Há uma extraordinária iniquidade na distribuição da terra, sendo Brasil e México suas grandes expressões. O acesso a crédito, instrumento essencial para poder criar oportunidades reais de desenvolvimento de pequenas e médias empresas, praticamente não existe. Há 60 milhões de pequenas e médias empresas, que geram 150 milhões de empregos, com acesso a apenas **5%** do crédito (KLIKSBURG, 2001).

Os recordes em anos de escolaridade, em relação aos estratos socioeconômicos, são também muito diversos. O Brasil é um dos exemplos apontados: completaram o ensino fundamental, aos 20 anos de idade, **8%** dos jovens pertencentes aos **25%** de menor renda e **54%** dos jovens pertencentes aos **25%** de maior renda; na região como um todo, dos chefes de família, **10%** dos de renda mais elevada tinham 11,3 anos em educação, e **30%** dos mais pobres tinham

4,3 anos (CEPAL, 2005a). Essa iniquidade será fator marcante, na competição por vagas, no reduzido número de postos de trabalho, pois a quantidade de anos que um indivíduo ficou na escola é, hoje, fator determinante para conseguir emprego e em relação ao nível salarial.

O acesso ao mundo da informática e da *internet* (considerada uma nova forma de desigualdade), é inacessível à grande maioria da população, que não tem educação, nem meios para se conectar, formatando uma nova configuração de analfabetismo, o cibernético (KLIKSBERG, 2001).

Essas desigualdades produzem, agregadamente, efeitos multifacetados e regressivos, que “[...] mantêm e intensificam dramas como a miséria” (KLIKSBERG, 2001, p. 47) em que vive a população da região. Grandes diferenças de renda entre indivíduos de um mesmo país resultam em diferentes graus de acesso a bens e serviços. Ou seja, alto índice de desigualdade significa que qualquer que seja a taxa de crescimento, seu efeito sobre a pobreza será menor do que naqueles países que têm mais eqüitativa distribuição de renda (BIRDSALL; LA TORRE, 2001). Nesse sentido, a desigualdade de renda e de riqueza são limitadores de representatividade política e manejo de poder.

As dimensões da pobreza, aliadas ao alto índice de desigualdade de renda e ao baixo crescimento econômico, têm preocupado¹⁶ os organismos internacionais “patrocinadores da globalização”, uma vez que a estratégia econômica mundial para a periferia capitalista, implementada com mais força a partir da década de 90, não se aproxima dos resultados esperados. O demonstrado nos estudos econômicos sobre a região evidencia que “[...] a pobreza e o alto índice de desigualdade no acesso à terra, à educação e a outros bens, mais que sintomas de baixo crescimento são, em realidade, suas causas” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 16).

Nesse sentido, o Banco Mundial, as Nações Unidas e a CEPAL têm indicado a necessidade premente de a região avançar em uma **distribuição de renda mais eqüitativa**. Para isso, a CEPAL afirma ser necessário estabelecer políticas públicas capazes de incidir, em várias áreas, no sentido de:

- i) facilitar o acesso a ativos como a terra, o capital, o conhecimento e a tecnologia; (ii) alcançar um desenvolvimento produtivo que conte com uma alta

¹⁶ Exemplo disso encontra-se apontado por Birdsall e La Torre: “Nos países onde há um débil mercado de capital, insuficiente financiamento para a educação e inadequados sistemas de justiça [...] – e isso é realidade na maior parte da América Latina – os pobres e os escassamente preparados **tendem a ser substituídos do acesso a crédito, a emprego e a outras oportunidades para a produtividade. Conforma-se um ciclo vicioso em que as oportunidades perdidas redundam em um menor crescimento** e na persistência da pobreza e da desigualdade” (2001, p. 16-17, grifo nosso).

participação das pequenas e médias empresas, assim como um desenvolvimento territorial equilibrado; (iii) desenvolver iniciativas sociais com base nos princípios de universalidade, solidariedade e eficiência, para o que se requer recursos suficientes (pacto fiscal) e uma destinação mais eficiente destes recursos. Em síntese, o que se requer é instituir a equidade como centro e fundamento da política de desenvolvimento (CEPAL, 2004, p. 94-95, tradução nossa).

O Banco Mundial é de opinião que, “[...] apesar dos eficientes mecanismos econômicos, políticos e sociais que perpetuam a desigualdade, existe **espaço para a ação** por meio de influência política dos governos e dos grupos na sociedade” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 41). Assim, revela haver programas disponíveis, a partir de três áreas potenciais de ação, que, se colocados em prática, poderão minimizar as desigualdades na América Latina e no Caribe. São eles:

Instituições políticas e sociais mais abertas. Como muitas das desigualdades são causadas pela disparidade de influência, participação e poder, “bons” programas precisam ser incorporados a instituições políticas e sociais que sejam abertas, democráticas, transparentes e participativas, nos níveis nacional e local. [...] **Instituições e políticas econômicas mais equitativas.** No setor macroeconômico [...] requer a criação de instituições e normas fiscais e financeiras prudentes para os bons momentos – permitindo, assim, políticas anticíclicas nos tempos difíceis – além de mecanismos mais transparentes e equitativos para solucionar as adversidades que possam surgir. Quanto às instituições microeconômicas, mercados mais amplos podem contribuir para baixar o nível de desigualdade. [...] Além disso, a melhoria das instituições e das bases jurídicas [...] permitiria o desenvolvimento de mercados financeiros mais amplos e sólidos [...]. **Ampliação da propriedade de bens.** O maior acesso aos serviços públicos, especialmente nos setores de educação, saúde e infraestrutura, e a combinação da política agrária com a oferta de diversos serviços rurais. [...] Uma reforma dos Estados de Bem-Estar [...] para que a gestão de riscos e as transferências redistributivas (previdência e assistência social) abranjam a maior parte da sociedade (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 41-42, grifo nosso).

As “receitas” dos apoiadores das reformas para minimizar o **desastre social** (SOARES, 2003) na América Latina estão adequadas às análises dos mesmos sobre as causas da situação social vivenciada na região. As “causas baseiam-se” na incompletude das reformas; na pouca flexibilização do mercado de trabalho; no processo incompleto de privatização, principalmente o bancário, uma vez que ainda existem “muitos bancos estatais”; na heterogeneidade de reações dos diferentes agentes regionais, quando da implementação das reformas, o que repercutiu

negativamente em emprego, crescimento e equidade; na carência normativa para complementar as privatização e a liberalização financeira; na história regional de instabilidade, distorções econômicas, taxas de crescimento baixas e problemas de corrupção e governabilidade; além de, é claro, na sucessão de crises nos países emergentes (problemas que, na opinião desses analistas, não têm absolutamente nenhuma causa externa, muito menos a sociedade e o mercado).

Assim, os “patrocinadores da globalização” colocam-se disponíveis para “ajudar”, com a construção de pesquisas, análises, metodologias de avaliação, tecnologia, apoio técnico e, inclusive, financiamento; para isso, constroem propostas de ação a serem implantadas nos países da região, “assessoram” reuniões e a implementação das propostas, organizam e reorganizam a política e a economia.

Os mesmos organismos internacionais que vêm levantando indicadores econômicos e sociais, sobre os quais diagnosticam vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc., são aqueles que propuseram e controlam a execução do ajuste estrutural, que analisam a pobreza e propõem alternativas de sua “erradicação”. “Se fizéssemos uma analogia de nossa situação social com uma ‘doença’, tanto o diagnóstico e, sobretudo a receita prescrita implicariam em agravamento da mesma” (SOARES, 2001, p. 2).

Portanto, as dificuldades que os países da região enfrentam para melhorar sua distribuição de renda são de diversas ordens. Apesar da “esperança” de que as reformas estabeleceriam maiores e mais rápido crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade, isso não ocorreu. Os resultados foram, inclusive, “desalentadores”. De acordo com as pesquisas e as simulações desenvolvidas pela CEPAL (2002a, 2003a, 2005, 2005a), a redução da pobreza extrema na América Latina, referendada nos ODM — Objetivo 1 — erradicar a pobreza extrema reduzindo-a à metade —, somente será cumprida se o Produto Interno Bruto por habitante crescer 2,9%, anualmente, durante os próximos 11 anos. “Esta taxa equivale a um crescimento do Produto total de 4,5% anual” (CEPAL, 2005a, p. 54 tradução nossa).

TABELA 4
 Taxas Média Anuais⁽¹⁾ de Crescimento do Produto Interno Bruto a Preços de Mercado na América Latina – 1990-2005

PAÍSES	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ⁽⁴⁾
Argentina	-2,0	-2,8	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	9,2
Brasil	-4,6	4,2	4,4	1,3	1,9	0,5	4,9	2,3
Chile	3,3	10,6	4,5	3,4	2,2	3,9	6,2	6,3
Colombia	4,1	5,2	2,9	1,5	1,9	3,9	4,8	5,1
Ecuador	2,9	1,7	2,8	5,3	4,2	3,6	7,6	3,9
Guatemala	3,0	4,9	3,6	2,3	2,3	2,1	2,7	3,2
México	5,1	-6,2	6,6	-	0,8	1,4	4,2	3,0
Peru	-5,4	8,6	3,0	0,2	5,2	3,9	5,2	6,5
Venezuela ⁽²⁾	5,5	4,0	3,7	3,4	-8,9	-7,7	17,9	9,3
América Latina ⁽³⁾	-0,6	0,4	4,0	0,3	-0,8	1,9	6,0	4,5

FONTE: CEPAL (2005), *Anuário Estatístico de América Latina y el Caribe*, 2005.

NOTAS:

⁽¹⁾ Porcentagens baseadas nas cifras oficiais convertidas em dólares a preços constantes de 1995.

⁽²⁾ República Bolivariana de Venezuela.

⁽³⁾ O total da região leva em consideração as taxas de Cuba e Haiti, portanto, de 20 países.

⁽⁴⁾ Cifras Preliminares

Se for considerado como parâmetro o crescimento econômico de acordo com a evidência histórica (Tabelas 4 e 5) as possibilidades de alcançar a Meta 1, do Objetivo 1 (ODM) não são alentadoras.

Conforme o apresentado na Tabela 4, o crescimento do PIB na América Latina, condição considerada necessária para a redução da pobreza, não é suficiente para alcançar o crescimento populacional. Mesmo que a taxa de crescimento regional tenha atingido, em 2000, 4,0%, os anos anteriores e posteriores ficaram muito abaixo desse percentual (04% em 1995, -0,8% em 2002 e 1,9% em 2003). Por conseguinte, o produto por habitante (Tabela 5), nos anos 2000-05, seguiu sendo igual ao índice registrado nos anos 1990-99.

TABELA 5
Evolução de alguns indicadores econômicos na América Latina – 1990-99 e 2000-03

PAÍSES	ANOS	DO PIB PER CAPITA (taxa média anual de variação) ⁽¹⁾	DESEMPREGO URBANO Média Simples do Período (%) ⁽²⁾	REMUNERAÇÃO MÉDIA REAL ⁽³⁾ Taxa média anual de variação(%)	SALÁRIO MÍNIMO URBANO
Argentina	1990-99	2,5	11,9	0,9	0,8
	2000-05	0,5	15,8	0,0	9,5
Brasil	1990-99	0,2	5,6	-1,0	-0,4
	2000-05	1,1	9,8	-2,8	4,7
Chile	1990-99	4,6	7,6	3,5	5,9
	2000-05	3,2	8,8	1,6	3,3
Colômbia	1990-99	0,9	11,6	2,2	-0,4
	2000-05	1,6	16,5	1,4	0,9
Equador	1990-99	0,3	9,4	5,3	0,9
	2000-05	3,1	10,8	–	3,3
Guatemala	1990-99	1,7	4,0	5,4	-9,8
	2000-05	0,2	5,0	1,2 ⁽⁷⁾	3,2
México	1990-99	1,5	3,6	1,0	-4,7
	2000-05	1,1	4,3 ⁽⁸⁾	2,6	-0,1
Peru	1990-99	1,3	8,5	-0,8	1,4
	2000-05	2,4	9,3	0,9	2,6
Venezuela ⁽⁵⁾	1990-99	0,2	10,3	-4,0	-3,0
	2000-05	0,7	14,8	-4,7	1,2
América Latina ⁽⁶⁾	1990-99	1,1	7,7	1,0	2,3
	2000-05	1,1	10,3	-0,4	3,1

FONTE: CEPAL (2006). *Panorama social de América Latina 2006*.

- NOTAS: ⁽¹⁾ A partir do valor do PIB em dólares, a preços constantes de 1995; a cifra correspondente a 2003 é uma estimativa preliminar.
- ⁽²⁾ No Chile, Guatemala, Nicarágua, República Dominicana e Venezuela se referem ao desemprego total nacional. Ademais, no espaço do período de 1990-1999 se considerou o espaço do tempo entre 1991 e 1999 para Cuba.
- ⁽³⁾ Em geral, a cobertura desse índice é muito parcial; na maioria dos países, refere-se aos trabalhadores formais do setor industrial. A cifra correspondente de 2003 é uma estimativa preliminar, e o ano final para Bolívia e Guatemala é 2002.
- ⁽⁴⁾ O ano inicial do período para a Nicarágua é 1992.
- ⁽⁵⁾ República Bolivariana de Venezuela.
- ⁽⁶⁾ Estimativas realizadas a partir de 20 países da região.
- ⁽⁷⁾ Corresponde ao período de 1998-2004.
- ⁽⁸⁾ A partir del año 2000 se utilizó una nueva metodología para medir la tasa de desempleo, no comparable con la de años anteriores.

Quanto ao desemprego urbano (Tabela 5), dos países da região apresentados, três tiveram taxas de desemprego urbano acima de 15% (Argentina, Colômbia e Venezuela), e, em sete, o desemprego aumentou, comparativamente ao da década de 90 (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela). Aliás, dos quatro maiores países da região em termos populacionais (Brasil, México, Colômbia e Argentina), apenas o México – que teve as menores taxas tanto na década de 90 quanto nos anos 2000 – reduziu, mesmo que não significativamente, sua taxa de desemprego (3,6% para 2,7%). Concomitantemente a isso, o trabalho informal, e as várias formas de precarização dos postos de trabalho “[...] têm mantido sua tendência expansiva;

desde 1990, as 66% novas ocupações se têm integrado ao trabalho informal, e apenas 44% conta com benefícios da seguridade social” (OIT, 2003 *apud* CEPAL, 2004, p. 55).

O desemprego, uma das características da globalização, aliou-se às maiores flexibilização e precarização do trabalho, principalmente a partir dos anos 90, quando da implementação do ajuste estrutural. A desregulamentação do mercado de trabalho foi definida como condição necessária ao sustento e ao aumento da competitividade, particularmente daqueles setores mais envolvidos no processo de integração econômica, e a flexibilização do trabalho tornou-se elemento da reestruturação do sistema e dos modos de organização dos processos produtivos. Apesar de a América Latina ter níveis diferenciados de implementação do ajuste, a flexibilização é generalizada.

O abandono progressivo do Estado de sua função reguladora dos mercados, um dos elementos das reformas estruturais, e a necessidade do sistema do capital da reestruturação do sistema produtivo, considerado imprescindível à integração internacional da região, levaram a uma revisão da legislação trabalhista¹⁷, o que tem caracterizado principalmente a flexibilização, no que diz respeito aos tipos e às modalidades de contratação. O objetivo era o da redução de custos fixos associados ao trabalho, e o discurso era que isso geraria maiores oportunidades de trabalho e maior opção aos trabalhadores entre as diversas condições de trabalho.

No entanto, o que se verificou foi que a flexibilização do trabalho¹⁸ propiciou a criação de empregos de má qualidade (instáveis, de baixa remuneração, com condições de trabalho inadequadas, com desproteção social). Portanto, além dos altos índices de desemprego registrados na região, tem havido uma maior instabilidade e insegurança no trabalho, combinadas à flexibilização das contratações, ao alto índice de trabalho informal, à vinculação temporária ou sem contrato, ao elevado grau de precariedade, seja nos empregos por conta própria, seja no trabalho assalariado em pequenas e microempresas. Isso tem se traduzido em desproteção e não em investimento em capacitação, ou seja, em “[...] aceitação legal de contratos com menos garantias a fim de incentivar a ocupação sob esquemas temporários e ocasionais, assim como medidas que facilitam a demissão e diminuem o seu custo” (CEPAL, 2002, p. 333).

¹⁷ Revisão que, conforme apontam os apoiadores da reformas, ainda é pequena e frágil, por isso, propõem o aprofundamento da revisão da legislação trabalhista, para sua “maior e melhor” flexibilização. Para maiores esclarecimentos, ver Oliveira (2005).

¹⁸ Sobre dados estatísticos acerca dos trabalhadores assalariados sem contrato de trabalho e sem seguridade social, ver, especificamente CEPAL (2001; 2002; 2003a).

Sem dúvida, apenas crescimento econômico não basta para garantir padrões de minimização da pobreza, são necessários a diminuição dos altos índices de desigualdade, a de vários riscos sociais (mortalidade, fecundidade, envelhecimento, etc.), o aumento de postos de trabalho e da qualificação dos existentes, assim como a distribuição de recursos públicos aos setores sociais. Mas condição imprescindível é o reconhecimento, não exposto em nenhum dos relatórios dos organismos internacionais, de que esse retrato de retrocesso social é resultado da aplicação do projeto político veiculado pelo ajuste estrutural que consolida e generaliza a estratégia econômica para a periferia capitalista, implementada de forma mais orgânica a partir dos anos 90.

Por conseguinte, em oposição ao discurso veiculado pelos defensores do ajuste, afirma-se que os impactos das reformas de primeira geração, assim como os de segunda e a “fragilidade” das políticas de “enfrentamento” à pobreza integram alguns dos perversos efeitos do ajuste estrutural e suas reformas. Quer dizer, em todas as suas versões, as reformas estruturais, até o presente momento, não resolveram os “velhos problemas sociais” da região, ao contrário, ampliaram e agravaram as condições estruturais determinantes da pobreza e da desigualdade e criaram novas formas de desigualdade.

Tendo em vista a realidade social, econômica e política que se apresenta e o “[...] evidente contexto recessivo da economia mundial nos próximos anos deste novo milênio, os pobres terão que esperar ainda muito mais, se é que sobreviverão!” (SOARES, 2003, p. 65).

Especificamente quanto à distribuição de recursos públicos, esta deve se dar principalmente através de gastos públicos sociais, componente pelo qual o Estado opera a distribuição de renda. No próximo e último item deste capítulo, apontam-se elementos acerca do comportamento dos gastos públicos sociais nos anos 90.

Considerações Finais

As características gerais da pobreza na América Latina não tiveram maiores variações entre 1990 e 2005. Desde o início da década de 90 (CEPAL, 2004; 2005a), as famílias em condição de pobreza caracterizam-se também por congregarem um maior número de pessoas com menos anos de estudos, taxas mais elevadas de dependência demográfica e menor acesso a serviços sociais básicos. Mesmo com a redução do tamanho médio das famílias pobres, tendo em

vista que a taxa de fecundidade regional foi reduzida (CEPAL, 2005a), isso não resultou em melhores condições de vida para essa população.

Frente ao crescimento da pobreza e da indigência na América Latina, diversas análises banalizam a mesma, ao afirmarem que a pobreza é, hoje, um fenômeno global, presente em todo o mundo, inclusive nos países desenvolvidos. Realmente, um dos resultados da transformação capitalista a partir da década de 70 é o crescimento da pobreza. No entanto, a população pobre, nesses países, comumente é inferior a 15%. “É muito diferente possuir entre um sexto e um sétimo da população em situação de pobreza e ter quase a metade neste estado” (KLIKSBERG, 2001, p. 17). Além do mais é preciso considerar o perfil qualificativo do que é ser pobre em país desenvolvido *vis-à-vis* a ser pobre em país em desenvolvimento ou subdesenvolvido.

Nos países centrais, fala-se de “focos de pobreza” a serem erradicados; na América Latina, não há “focos ou ilhas de pobreza”, mas um continente com mais de 40% da população convivendo diariamente com a miséria, a fome, a desnutrição e outras formas de carência alimentar, além de más condições de saneamento e moradia, falta ou baixo acesso a serviços públicos, salários deteriorados, para aqueles que os têm e subemprego, ou seja, pobreza impeditiva do estabelecimento de uma vida digna, porque os indivíduos não têm o **essencial** para garantir suas necessidades humanas básicas.

Sem dúvida, apenas crescimento econômico não basta para garantir padrões de minimização da pobreza, são necessários a diminuição dos altos índices de desigualdade, a de vários riscos sociais (mortalidade, fecundidade, envelhecimento, etc.), o aumento de postos de trabalho e a qualificação dos existentes, assim como a distribuição de recursos públicos aos setores sociais. Mas condição imprescindível é o reconhecimento, não exposto em nenhum dos relatórios dos organismos internacionais, de que este retrato de retrocesso social é resultado da implementação do projeto político veiculado pelo ajuste estrutural que consolida e generaliza a estratégia econômica para a periferia capitalista, implementada de forma mais orgânica a partir dos anos 90.

Por conseguinte, em oposição ao discurso veiculado pelos defensores do ajuste, afirma-se que os impactos das reformas de primeira geração, assim como os de segunda geração e a “fragilidade” das políticas de “enfrentamento” à pobreza integram alguns dos perversos efeitos do ajuste estrutural e suas reformas. Quer dizer, em todas as suas versões, as reformas estruturais até o presente momento não resolveram os “velhos problemas sociais” da região, ao contrário,

ampliaram-se e agravaram-se as condições estruturais determinantes da pobreza e da desigualdade, criaram-se novas formas de desigualdade e, por conseguinte o ajuste tem decretado a permanência da iniquidade social na região.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (2000). *Informes sobre a Pobreza*. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

BANCO MUNDIAL (2001). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*. Luta contra a Pobreza. Panorama Geral. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 07 out. 2003.

BANCO MUNDIAL (2001a). Estratégias para a Redução da Pobreza. v. I e II. This page last update on March 26.2001. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.. Acesso em: 17 dez. 2003.

BANCO MUNDIAL (2003). Desigualdade na América Latina e no Caribe: rompendo com a história. Edição da Conferência. Relatório para 2003. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 07 out. 2003.

BANCO MUNDIAL (2004). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005: um mejor clima para la inversión en beneficio de todos. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 20 mar. 2005.

BANCO MUNDIAL (2004a). PovcalNet. The Word Bank Group. All rights reserved. Mai. Disponível em: <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>>. Acesso em: 21 ago. 2005.

BIRDSALL, Nancy; ROSS, David; SABOT, Richard. La Desigualdad como Limitación para el Crecimiento Económico. Gestión y política públicas. México, CIDE, set. 1996.

BIRDSALL, Nancy; LA TORRE, Augusto de. El Disenso de Washington: políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica. Fondo Carnegie para La Paz Internacional y Diálogo Interamericano, Washington, D.C., 2001.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Magnitude de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta* (1991). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina, 2000-2001* (2001). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, out..

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Globalização e Desenvolvimento (2002). Publicação das Nações Unidas. Brasília, Brasil, maio.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama Social de América Latina 2002-2003 (2003). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, ago..

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Hacia el Objetivo del Milenio de Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe (2003a). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, febrero.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama Social de América Latina 2003-2004 (2004). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, nov..

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama Social de América Latina 2004-2005 (2005). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, out. 2005.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004 (2005a). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, abr.. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/estadistica/2004>>. Acesso em 12 mai. 2005.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama Social de América Latina 2006 (2006). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, out. 2005.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN (2004). Por una globalización justa: crear oportunidades para todos. Publicación de la Organización Internacional del Trabajo – OIT. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2005

FILGUEIRA, Carlos; PERI, Andrés. América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. *Série Población y Desarrollo* 54. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, junio 2004.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 6 ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 1998, p. 87-150.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. *Migrações Internacionais Contemporâneas*. 2005. mimeo.

OLIVEIRA, Mara. *Reformas estruturais de segunda geração e Cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina*. Tese de Doutorado. Apresentado à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, dezembro de 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Superar la Pobreza Humana*. 2000. New York, USA. Disponível em: <<http://www.undp.org/povertyport/spanish>>. Acesso em: 04 maio 2004.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004*. Liberdade cultural num mundo diversificado. New York, USA, 2004. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 07 jan. 2005.

SOARES, Laura Tavares. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOARES, Laura Tavares. *O Desastre Social*. Série Os Porquês da Desordem Mundial. Mestres explicam a globalização. Rio de Janeiro: Record, 2003.

STALLINGS, Bárbara; PERES, Wilson. *Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (Org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.