

Uma Nova Agenda Econômica e Social
para a América Latina



**As novas demandas por políticas sociais
na América Latina**

Rudi Rocha

2008

Este trabalho foi escrito entre 2007 e 2008 como contribuição ao projeto *Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina*, realizado pelo iFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e pela CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. O projeto foi realizado graças ao apoio da AECI – Agencia Española de Cooperación Internacional, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. As informações e opiniões apresentadas pelos autores são de sua responsabilidade pessoal e não representam necessariamente nem comprometem as instituições associadas ao projeto.

Coordenadores do projeto: Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Equipe Executiva: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman e Ignacio Walker.

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile.

O texto, em parte ou em sua totalidade, pode ser reproduzido para fins não comerciais dentro dos termos da licença de Creative Commons 3.0
<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt>



As novas demandas por políticas sociais na América Latina

Rudi Rocha

1. Introdução

O desenho e a implementação de uma agenda de políticas sociais pressupõem algumas orientações normativas, assim como informações preliminares. Por um lado, tal agenda deve refletir as preferências dos indivíduos que compõem a sociedade, incluindo fundamentalmente aspectos relacionados a juízos de valor e concepções de justiça distributiva. Desta reflexão deve surgir o público-alvo das políticas sociais: a orientação normativa deve ser capaz de ordenar a sociedade e identificar suas prioridades. Tanto a ordenação como a identificação das prioridades, por outro lado, devem ser definidas como função de um conjunto de ativos pessoais ou sociais, sejam estes tangíveis, como as riquezas materiais, ou intangíveis, como as oportunidades educacionais ou as liberdades substantivas.

Um passo subsequente à ordenação das prioridades de uma agenda de políticas sociais consiste na identificação propriamente dita de seus beneficiários. Neste sentido, o desenho e a implementação desta agenda devem levar em conta não apenas quem são os indivíduos ou grupos de indivíduos a serem priorizados, desde uma perspectiva conceitual, mas também considerar três questões práticas relacionadas ao lado da demanda por políticas públicas: quantos são os beneficiários, onde eles estão e como a escala e o espaço se comportam no tempo.

A presente seção tem como objetivo mapear as novas demandas por políticas sociais na América Latina e levantar um conjunto de hipóteses relevantes à compreensão dos principais desafios sociais a serem enfrentados pela região. Para tanto, em primeiro lugar fixamos alguns parâmetros normativos elementares – o que nos permitirá discutir e organizar em um plano geral um conjunto de prioridades e diretrizes gerais que orientem não apenas o mapeamento das novas demandas por política sociais, como também as novas demandas sociais por políticas públicas na região. Em segundo lugar, descrevemos a evolução recente dos principais indicadores sociais na América Latina, assim como as tendências demográficas e de urbanização. Nesta descrição estaremos preocupados em mapear possíveis convergências ou diferenças existentes entre os países da região. Por final, discute-se em que medida as tendências encontradas são determinantes de uma nova concepção e desenho para as políticas sociais na América Latina. A hipótese por trás desta discussão refere-se ao fato de que tanto a transição demográfica em curso na região como a crescente taxa de urbanização e metropolização de seus países implicam em necessidades e demandas sociais muito distintas daquelas existentes na América Latina há poucas décadas atrás.

2. Referências normativas

Em 1785, o matemático e filósofo político Marquis de Condorcet escreveu um de seus mais importantes trabalhos e, provavelmente, um dos primeiros estudos em ciências sociais fundamentado matematicamente, um *Essay on the Application of Analysis to the Probability of Majority Decisions*. Este ensaio inaugurava a Teoria da Escolha Social de modo abertamente pessimista. Em síntese, Condorcet apontava a dificuldade lógica de se formular um mecanismo de decisão social que respeitasse determinados critérios de decisão individual¹.

¹ Condorcet (1785). As preferências da maioria sobre a ordenação social podem ser intransitivas: embora cada indivíduo tenha formado um conjunto transitivo de preferências sobre o modo de ordenar a sociedade, a

Paralela e contemporaneamente a Condorcet, Bentham (1789) inaugurava a teoria econômica do bem-estar, concentrando-se nos julgamentos sobre o interesse social e a boa sociedade a partir da agregação de interesses individuais sob a forma de utilidades. Pretendia-se construir critérios normativos que identificassem a boa sociedade e que orientassem decisões sobre a ordenação social. A forma de identificação encontrada foi a maximização do bem-estar social: a soma simples das utilidades individuais, uma métrica subjetiva ou medida de valor, uma unidade de conta de sentimentos e dos estados mentais de felicidade do indivíduo. Sociedades cuja soma das utilidades de seus integrantes fosse maior seriam, por conseguinte, as melhores. Neste sentido, enquanto Condorcet preocupava-se com mecanismos positivos de decisão coletiva, a tradição utilitarista ocupava-se em descobrir os critérios normativos que definiriam a boa sociedade, a métrica capaz de nos dizer dentre algumas alternativas qual seria a melhor sociedade.

A história da teoria da escolha social é finalmente consolidada apenas em meados do século passado, a partir do célebre Teorema da Impossibilidade de Arrow (1951). Este autor tenta unir definitivamente mecanismos positivos de escolha social (cuja origem é Condorcet) ao arcabouço normativo utilitarista de escolha social (raízes em Bentham): ou melhor, respeitando-se determinados critérios², existiria uma regra de decisão social de modo a maximizar o bem-estar da sociedade? Não fugindo aos resultados pessimistas da literatura, Arrow chega à conclusão de que tal escolha social é tecnicamente impossível.

O que a teoria nos apresenta, em última instância, é o fato de que não se pode definir *a priori* a boa sociedade, embora se possa defender princípios elementares que tanto levam até ela como necessariamente a ela constituem. Com base no desafio imposto pela Teoria da Escolha Social, discutimos a tese de que três princípios elementares devem fazer parte da boa sociedade e do processo de escolha social.

Liberdades substantivas

Uma das mais importantes respostas à impossibilidade de Arrow surge a partir das contribuições do economista Amartya Sen ao tema. Para este autor, o desafio de Arrow é contornado através de uma compreensão mais abrangente sobre a métrica associada à boa sociedade e ao bem viver: mais importante do que a maximização da utilidade em si é a ampliação da capacidade das pessoas de levarem uma vida que valorizam – não apenas de acessarem uma cesta básica de recursos materiais, bens primários ou direitos elementares, como também, de terem a capacidade de convertê-los em bem-estar. A solução técnica encontrada por Sen, dessa forma, estaria na reformulação do teorema de Arrow a partir da ótica das *capacidades* e não das *utilidades*.

A capacidade, nestes termos, seria um tipo de liberdade: seria a liberdade substantiva³ de realizar aspirações pessoais, de escolher, dentre todas as alternativas possíveis, a vida que se tem razão em valorizar. A boa sociedade, para Sen, associa-se não àquela onde o somatório das utilidades individuais é maximizado, mas sim, àquela onde as liberdades substantivas dos indivíduos sejam as mais amplas.

agregação pode ser intransitiva, ou seja, entre as opções de escolha social A, B ou C, a sociedade como um todo pode preferir A a B, B a C e C a A, inexistindo, portanto, uma decisão ótima.

² A não ditatorialidade, o princípio de Pareto, a independência das alternativas irrelevantes e a condição de domínio irrestrito.

³ Liberdades substantivas (*freedom*) seriam diferentes daquelas definidas pelos libertários, como Nozick, que considera liberdade (*liberty*) basicamente a partir dos direitos formais dos indivíduos.

O conjunto de liberdades substantivas incorpora, por exemplo, as liberdades políticas, econômicas, de credo e religião, de expressão ou ideologia; as pessoas devem ser livres ou capazes de realizar escolhas básicas, como a de estar bem nutrido, livre de doenças evitáveis e da morte prematura, ter respeito próprio, tomar parte na vida da comunidade, e assim por diante. É neste sentido que o autor constitui a noção do desenvolvimento como liberdade: o desenvolvimento como a ampliação constante das liberdades substantivas e a liberdade como o meio e o fim do desenvolvimento, como o princípio do bem viver de qualquer indivíduo.

Igualdade

Uma característica comum a praticamente todas as abordagens da ética dos ordenamentos sociais que resistiram à prova do tempo é sustentar a igualdade de algo. Não somente os igualitaristas da renda de fato exigem rendas iguais, e igualitaristas de bem-estar demandam níveis iguais de bem-estar, mas também os utilitaristas clássicos, como Bentham, insistem sobre pesos iguais para a utilidade de todos, e os libertários puristas exigem a igualdade com respeito a uma determinada classe de direitos e liberdades. A característica comum dos contratos sociais que são de algum modo igualitaristas deriva da necessidade de se ter igual consideração, em algum nível, por todas as pessoas⁴.

A igualdade, assim como a liberdade, neste sentido, é outro princípio elementar que tanto leva à boa sociedade como necessariamente a ela constitui: não existe um contrato social *justificável* sem a definição de alguma forma de igualdade entre os lados que o firmam. No entanto, resta saber que tipo de igualdade faz parte da boa sociedade? Igualdade de quê?

Se acreditarmos na boa sociedade como aquela onde as liberdades substantivas do indivíduo são amplas e se expandem, por conseguinte, é justificável que a boa sociedade também deva ser aquela onde é garantido um conjunto idêntico de liberdades substantivas a todos os seus integrantes: estar livre da fome, da pobreza ou da escassez de recursos econômicos, de doenças evitáveis, da insegurança, do autoritarismo, livre para se expressar ou acreditar, por exemplo. Para Sen, a igualdade de liberdades substantivas e da capacidade de converter recursos, direitos, oportunidades em realizações pessoais, neste sentido, deve constituir a boa sociedade.

Neste contexto, por exemplo, de nada adianta a igualdade de renda entre as pessoas de uma mesma comunidade, se a capacidade de realização pessoal for de alguma forma cerceada e diferenciada – seja por restrições à participação política e à livre expressão, ou mesmo por limitações que o próprio ambiente social, geográfico ou limitações físicas do próprio indivíduo não o permitam converter estes recursos em bem-estar. A abordagem das liberdades substantivas, neste sentido, é ampla o suficiente para incorporar diferentes fundamentos avaliatórios da igualdade e a pluralidade desta como meio de se chegar à sociedade e a ela constituir.

⁴ A importância prática da escolha de um tipo de igualdade deriva da diversidade real dos seres humanos de tal modo que exigir a igualdade em termos de uma variável tende a ser incompatível com querer a igualdade em termos de outra. Somos profundamente diversos em nossas características internas (sexo, cor, talentos etc) bem como em circunstâncias externas (patrimônio, ambiente social etc). É precisamente devido a tal diversidade que a ênfase no igualitarismo em um campo exige sua rejeição em outro.

Fraternidade e coesão social

O que é uma sociedade boa e como atingi-la? Por fim, voltamos ao desafio de Condorcet e Arrow, normativamente resolvido por Sen, mas ainda insolúvel desde um ponto de vista positivo. Existem mecanismos de decisão coletiva que garantam a escolha do melhor arranjo social possível?

Em teoria, sob determinadas condições, se os indivíduos buscam maximizar racionalmente seus próprios interesses, não existe escolha social ótima. Se mudarmos as hipóteses sobre o comportamento do indivíduo, no entanto, se partirmos da idéia de que os valores individuais mudam ao longo do processo de decisão e de que, frente a questões políticas, os indivíduos não agem em função de interesses próprios, mas pensando na sociedade, um novo caminho pode ser aberto em relação aos mecanismos de decisão coletiva.

Enfim, neste ponto, adicionamos à abordagem do desenvolvimento como liberdade o princípio da fraternidade: as decisões e o comportamento dos indivíduos não devem levar em consideração apenas o cálculo racional e limitado da maximização de seus interesses próprios, mas sim, incorporar a estes interesses o bem-estar do coletivo e de seus integrantes: evoca-se o sentido de pertinência ao coletivo e a compaixão no comportamento humano e nas escolhas individuais como um princípio que não apenas os leva à boa sociedade como também a ela constitui. A fraternidade e a compaixão, neste sentido, tornam viável o consenso em prol da ampliação das liberdades substantivas e da igualdade, fazendo possível a escolha da boa sociedade, além de defini-la por si mesma boa enquanto fraterna e coesa.

A compaixão aqui compreendida e propositalmente confundida e mesclada à fraternidade origina-se no sentimento definido por Kundera, em sua *Insustentável Leveza do Ser*. Todas as línguas derivadas do latim formam a palavra compaixão com o prefixo *com* e a raiz *passio*, que originalmente significa 'sofrimento'. Em outras línguas, por exemplo, em tcheco, em polonês, em alemão, em sueco, essa palavra se traduz por um substantivo formado com um prefixo equivalente seguido da palavra sentimento (em tcheco *souciti*; em polonês *wspol-czucie*; em alemão *mit-gefühl*; em sueco *medkänsla*). Nas línguas derivadas do latim a palavra compaixão significa que não se pode olhar o sofrimento com o coração frio; em outras palavras: sente-se simpatia por quem sofre. Uma outra palavra que tem mais ou menos o mesmo sentido, piedade (em inglês *pity*, em italiano *pietà*), sugere até uma espécie de indulgência para com o ser que sofre. Ter piedade de uma mulher é se sentir mais favorecido do que ela, é se inclinar, abaixar-se até ela. É por isso que a palavra compaixão em geral inspira desconfiança; designa um sentimento considerado de segunda ordem, que não tem muito a ver com o amor.

Nas línguas que formam a palavra compaixão não com a raiz *passio*, 'sofrimento', a palavra é empregada mais ou menos no mesmo sentido, mas dificilmente pode-se dizer que designa um sentimento mau ou medíocre. A força secreta de sua etimologia destaca a palavra sob uma outra luz e lhe dá um sentido mais amplo: ter compaixão (co-sentimento) é poder viver com esse alguém sua infelicidade, mas é também sentir com esse alguém qualquer outra emoção: alegria, angústia, felicidade, dor. Essa compaixão (no sentido *souciti*, *wspolczucie*, *mitgefühl*, *medkänsla*) designa, portanto, a mais alta capacidade de imaginação afetiva.

Princípios de uma agenda de políticas sociais e ordenamento de prioridades

Uma agenda de políticas sociais deve levar em conta uma concepção ampla de desenvolvimento humano e social, que incorpore não apenas a eficiência econômica, mas o equilíbrio entre princípios econômicos, capacidades e direitos políticos de indivíduos e grupos

sociais. Neste sentido, a perspectiva das liberdades substantivas oferece uma base informacional importante para a definição de prioridades de ordenamento social, em particular ao considerar as questões sociais como parte de uma agenda mais abrangente de desenvolvimento humano. A igualdade, nas diferentes dimensões desta perspectiva, deve ser um princípio norteador na identificação dos beneficiários de uma agenda de políticas social. A opinião pública deve ser a origem do consenso, deve idealmente revelar-se enquanto o lócus da fraternidade e da coesão social.

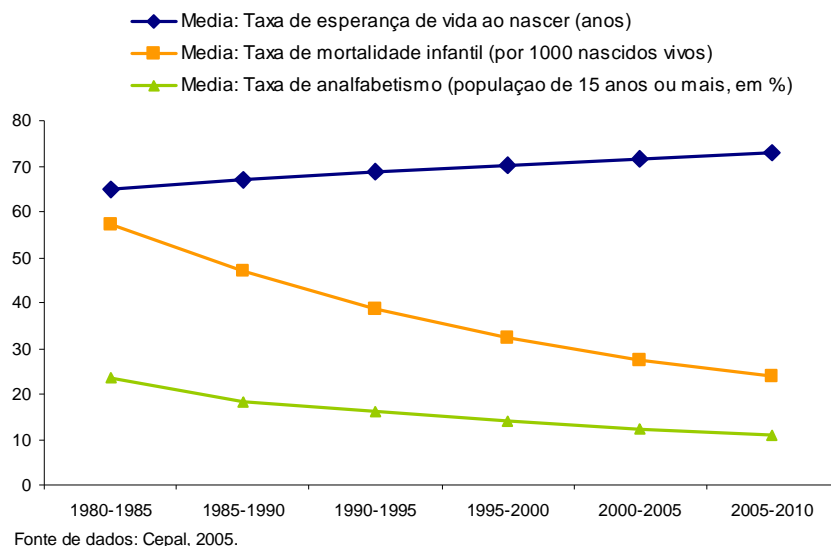
3. Evolução recente dos indicadores sociais na América Latina

Tendo em vista a discussão normativa da seção anterior, apresentaremos na seqüência a evolução recente de um conjunto de indicadores sociais que incorpore aspectos relacionados aos componentes do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, assim como uma descrição mais detalhada de indicadores de pobreza e desigualdade de renda. Além disso, identificaremos convergências e diferenças entre os países da região. Como base de dados utilizaremos as informações divulgadas pelo Panorama Social da América Latina de 2005, da Cepal.

3.1. Indicadores sociais básicos

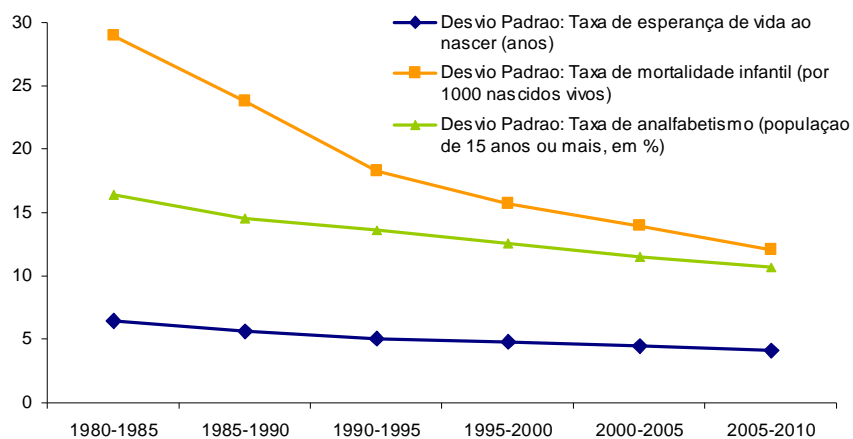
Ao longo dos últimos 25 anos houve um inegável avanço nos indicadores de saúde e educação na América Latina. Em média, a esperança de vida ao nascer passou de 65 anos no quinquênio 1980-85 para 72 anos em 2000-05. A taxa de mortalidade infantil (por 1000 crianças nascidas vivas), no mesmo período, caiu de 57 para 27, enquanto que a taxa de analfabetismo (entre pessoas de 15 anos de idade ou mais) diminuiu de 23% para 11%.

Gráfico 1 – Evolução de indicadores sociais básicos, em média para a AL.



A evolução das médias destes indicadores, por outro lado, não revela as grandes diferenças existentes entre os países da região. Enquanto que a esperança de vida ao nascer está em mais de 78 anos no Chile e na Costa Rica, não passa de 66 anos da Bolívia e 61 no Haiti. Não obstante, existe em curso uma forte convergência entre os países latino-americanos no que diz respeito aos indicadores sociais mais básicos. O gráfico a seguir mostra que o desvio-padrão entre os países da região, para cada indicador, vem caindo monotonicamente há 25 anos.

Gráfico 2 – Evolução de indicadores sociais básicos, em desvio-padrão.



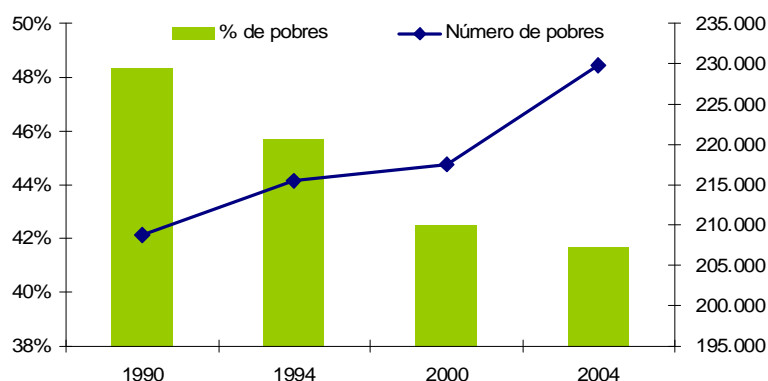
Fonte de dados: Cepal, 2005.

3.2. Pobreza e indigência

De acordo com os dados da Cepal, aproximadamente 48% da população latino-americana situavam-se abaixo da linha de pobreza em 1990, enquanto que 22,5% poderiam ser considerados indigentes. Em termos absolutos estes números apontam para o fato de que havia em 1990 aproximadamente 111,5 mil pobres e 97 mil indigentes na região. Em 2004, mais de uma década mais tarde, os percentuais de pessoas vivendo abaixo das linhas de pobreza e indigência na América Latina haviam caído, respectivamente, para 41,7% e 17,4%.

Por um lado estes indicadores representam uma vitória: em termos relativos, o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza caiu 13% em menos de 15 anos; a queda foi de 22% no caso da indigência. No entanto, o que estes dados não revelam é o fato de que, em termos absolutos, o número de pobres na América Latina aumentou em 20% no período, de 111 mil para aproximadamente 134 mil. A indigência permaneceu praticamente constante: o número de indigentes caiu apenas 1%. Este exercício nos indica que apesar da pobreza estar relativamente menor na região, sua magnitude, em termos absolutos, está maior.

Gráfico 3 – Evolução da pobreza relativa e absoluta na América Latina.



Fonte de dados: Cepal, 2005.

Nota: cálculos ainda preliminares.

Mesmo em termos relativos há tendências divergentes entres os países da região. Ao compararmos o início da década de 1990 ao começo dos anos 2000, verificamos que aumenta o percentual de pobres na Argentina e Peru, enquanto cai no Brasil e, fortemente, no Chile.

Neste caso, apesar da média do percentual de pobres apresentar uma tendência de queda, o desvio-padrão permanece praticamente constante e bastante alto, em torno de 18%⁵.

3.3. Desigualdade de renda

A desigualdade de renda nos países latino-americanos, mensurada pelo índice de Gini ou qualquer outra medida, é reconhecidamente uma das mais altas do mundo. Ao longo dos últimos 15 anos este quadro permaneceu praticamente constante, assim como as diferenças entre os países: em média, o índice de Gini esteve ao redor de 0,53 e 0,54, com desvio-padrão pequeno, de 0,05 e 0,06. Isso significa que o índice de Gini da grande maioria dos países situa-se entre o intervalo de 0,49 a 0,60.

A virada dos anos 1990 para 2000 foi particularmente negativa para muitos países latino-americanos, como foi o caso da Argentina, onde o índice de Gini aumentou de 0,53-4 para 0,59. Na Bolívia, Equador e Paraguai ocorreram movimentos semelhantes. Países que observaram leve queda neste indicador foram o México, Brasil e Guatemala. O que os indicadores nos mostram é que, de maneira geral, não há novidades no quadro de desigualdades na América Latina.

4. Crescimento populacional, tendências demográficas e políticas sociais

Existem evidências empíricas de que um grande número de variáveis sócio-econômicas centrais à questão do desenvolvimento apresenta processos temporalmente associados à idade média de grupos populacionais⁶. As necessidades de consumo das crianças e dos idosos ultrapassam a capacidade destes de produzirem riquezas, ao contrário do que ocorre com grupos etários intermediários. A composição etária da população e as características comportamentais e físicas particulares a cada grupo etário relacionam-se também a temas como a quantidade e qualidade de recursos que devem ser direcionados a políticas sociais, de educação de saúde, ao mercado de trabalho, à desigualdade de renda, à criminalidade e, de forma central, à questão da previdência e da seguridade social.

Nesta perspectiva, a posição que os países da América Latina ocupam no panorama demográfico existente hoje no mundo chama particular atenção. Nos países latino-americanos mais jovens, de idade média até 20 anos, como grande parte do continente africano, cerca da metade da população faz parte da faixa etária até 14 anos de idade, enquanto apenas uma pequena parcela situa-se na faixa acima dos 64 anos. Nos países da região cuja população tem idade média mais avançada, por exemplo, acima dos 30 anos, como na Europa Ocidental ou América do Norte, a porcentagem de crianças representa menos de 20% do total, enquanto que os idosos compõem uma faixa etária com peso cada vez maior⁷. A idade média nos países latino-americanos situava-se em 2005 em 24,4 anos - sendo 22,3 na América Central, excluindo-se o México, e 25,7 anos na América do Sul, considerando-se o México. Em 2020 a previsão para este número está em 28,9 anos - respectivamente 25,7 e 30,2⁸.

⁵ Aqui cabe ressaltar uma limitação empírica. Para o cálculo destas tendências (média e desvio-padrão) levou-se em conta o dado mais agregado disponível para cada país, em cada ano - para alguns países, dados em nível nacional, para outros, apenas para as zonas urbanas.

⁶ Behrman, Duryea e Székely (1999).

⁷ BID (2000; Capítulo 1).

⁸ Fonte de dados em UNPD (2005) - *United Nations World Population Prospects: the 2004 Revision Population Database*.

Em última instância, a posição de um país em um determinado espectro de padrões demográficos é funcionalmente relacionada ao estágio em que se encontra sua transição demográfica, fenômeno este tipicamente marcado pela aceleração e posterior desaceleração do crescimento populacional em virtude de variações relativamente pré-convencionadas nas taxas de fecundidade e mortalidade da população. Neste contexto, o atual momento, em vários dos países latino-americanos, é estruturalmente marcado pelo declínio continuado nas taxas de fecundidade e pelo início de um processo demográfico em direção à queda cada vez mais forte na frequência de crianças na estrutura etária populacional e ao aumento da frequência de pessoas com idades em pico de produtividade e propensão a poupar. Esta perspectiva é marcada também pela ainda relativamente baixa frequência de pessoas em idade de se aposentar ou já aposentadas.

Com base em recentes publicações sobre o tema da transição demográfica na América Latina e utilizando a base de dados da UNPD (2005), esta seção tem como objetivo apresentar o panorama populacional dos países latino-americanos, as diferenças existentes entre estes e identificar como as tendências demográficas podem se refletir sobre novas demandas por políticas sociais na região.

4.1. Transição demográfica na América Latina

A trajetória de forte crescimento populacional no mundo, que tanto preocupava os demógrafos até poucas décadas atrás, tem observado contornos cada vez mais bem delineados rumo à estabilização do tamanho da população, não apenas como ocorre atualmente nos países mais desenvolvidos, como também, em breve, prevista a consolidar-se nos países em desenvolvimento. Este movimento de aceleração e desaceleração do crescimento populacional é conceitualmente substanciado pela idéia de transição demográfica.

Uma transição demográfica típica é acionada inicialmente por uma forte queda nas taxas de mortalidade em virtude de avanços nas áreas de saúde pública e na diminuição da mortalidade infantil. Neste ponto, mantendo-se temporariamente um diferencial entre mortalidade em queda e fecundidade estável, ocorre um aumento nas taxas de crescimento populacional. Em um segundo momento, na medida em que os determinantes da depreciação nas taxas de fecundidade avançam, ocorre a retração daquele diferencial e as taxas de crescimento populacional diminuem. Por final, o momento em que a transição demográfica entra em sua fase mais avançada corresponde a taxas muito baixas de fecundidade e índices de mortalidade em ascensão, determinado pelo crescente contingente populacional de idosos – podendo implicar no decréscimo do tamanho da população.

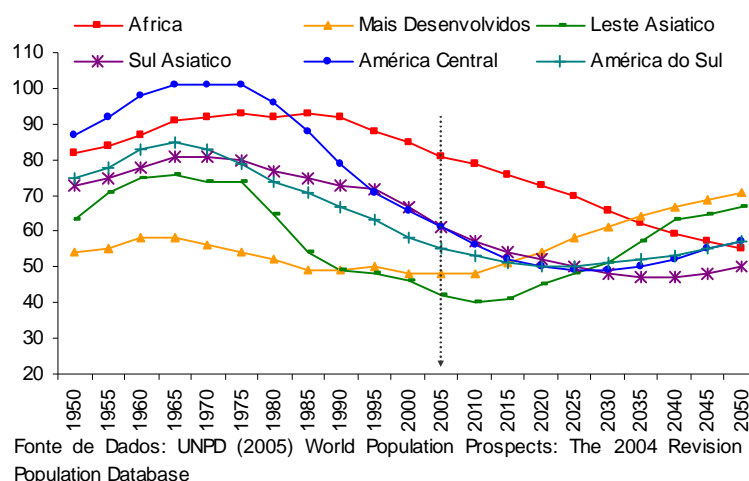
Complementarmente às variações no estoque do total da população, a transição demográfica altera a composição etária e a estrutura populacional. No estágio inicial da transição ocorre um rápido aumento da frequência de crianças e jovens no total da população e da razão de dependência deste grupo etário em relação às pessoas em idade produtiva. Neste momento a razão de dependência dos mais idosos encontra-se em um patamar apenas marginal. Na medida em que a transição demográfica avança e a população envelhece, contudo, as duas curvas de dependência tendem a se cruzar, quando o número de idosos por adulto produtivo ultrapassa aquele correspondente aos mais jovens. Neste ínterim, dado que a curva de dependência infantil decai mais rapidamente do que a de idosos se expande, projeta-se uma trajetória em “U” da curva de razão de dependência total da população (número de crianças e idosos por adultos em idade produtiva). O ponto mínimo desta curva é associado então à idéia de janela de oportunidade, ou seja, um momento em que a proporção de pessoas capazes de

produzir riquezas é máxima em relação à parcela da população que, em princípio, não participa da produção.

Se o que move a transição demográfica são fundamentalmente as taxas de fecundidade e mortalidade, sua velocidade e extensão dependem de maneira imediata da dinâmica própria e da interação entre estes dois parâmetros populacionais. Quedas céleres nas taxas de mortalidade surgiram da evolução das técnicas e descobertas da medicina ainda na primeira metade do século passado, assim como do próprio progresso nas áreas de saúde pública, saneamento básico e educação. Estes avanços caminharam paralelamente ao que ficou conhecido como transição epidemiológica, termo utilizado para a caracterização das regulares transformações ocorridas nos determinantes da morbidade e de sua composição⁹. Neste sentido, não apenas houve queda nas taxas de mortalidade ao longo do século passado, como também ocorreu uma alteração na composição da morbidade, verificando-se avanço na frequência de doenças crônicas e degenerativas em detrimento às mortes causadas por pandemias ou doenças infecciosas.

A América Latina encontra-se em um momento particularmente positivo em seu processo de transição demográfica. Ao longo de todo o século passado, os indicadores de dependência total da região estiveram muito acima daqueles encontrados nos países desenvolvidos e do Leste Asiático – que em menos de 25 anos observaram uma queda superior a 40% na razão de dependência total, a mais rápida já verificada na história. A posição latino-americana mais alta baseava-se, sobretudo, em uma proporção grande de crianças na composição etária da população. O estágio da transição demográfica em que a América Latina se encontra agora é de aproximação do ponto mínimo da curva de razão de dependência total, quando a dependência infantil haverá caído consideravelmente e a proporção de idosos no conjunto da população ainda será baixa. Seguindo o ritmo atual da transição, em poucos anos a curva de dependência total latino-americana cruzará, pela primeira vez, as curvas dos grupos de países desenvolvidos e do Leste Asiático.

Gráfico 4 - Evolução da Razão de Dependência Total em uma Análise Comparativa Internacional (em número de crianças e idosos por cada 100 adultos, 1950-2050)



A razão de dependência total na América Latina atingirá seu ponto mínimo entre 2020 e 2030, onde haverá, ao início deste período, aproximadamente 10 idosos e 40 crianças para cada 100

⁹ A principal referência para o tema da transição epidemiológica é Omran (1971). Ver também Salomon e Murray (2002), Preston (1976), Bulatao (1993) e Larriue e Levine (1999).

adultos em idade produtiva e, ao final, 20 idosos e 30 crianças. Estes indicadores estarão entre os menores do mundo, juntamente com os países do Sul e Leste Asiático e 20% abaixo dos países desenvolvidos. A partir de então, a razão de dependência total tanto no Leste Asiático como nos países desenvolvidos aumentará rapidamente; na América Latina a curva tenderá a retomar lentamente a trajetória ascendente, enquanto que no Sul Asiático este indicador poderá assumir valores abaixo de 50.

A população latino-americana continuará a crescer nas próximas décadas, porém, convergindo à estabilidade. Entre 2025 e 2030 a taxa de fecundidade deverá atingir o nível de reposição (2 crianças por mulher), embora o crescimento populacional ainda prossiga positivo devido à grande frequência de mulheres em idade reprodutiva¹⁰. A partir de 2010 as taxas de mortalidade começarão a crescer até atingir o nível das decrescentes taxas de natalidade, o que apenas deverá ocorrer após 2050. Neste momento a transição demográfica na América Latina estará completa.

Tabela 1 - Indicadores Demográficos Seleccionados para a América Latina em Cinco Momentos entre 1950 e 2050¹¹

	1950	1975	2005	2025	2050	2050/2005	2005/1950
Faixas de Idade (participação no total em %)							
0-14	39,5	39,6	29,1	23,1	18,1	0,62	0,74
15-64	57	56	64,6	66,5	63,7	0,99	1,13
65 ou +	3,5	4,4	6,3	10,4	18,3	2,90	1,80
80 ou +	0,4	0,5	1,2	2,2	5,2	4,33	3,00
Razão de Dependência	75	79	55	51	57	1,04	0,73
dos mais jovens (0-14)	69	71	45	35	28	0,62	0,65
dos mais idosos (65 ou +)	6	8	10	16	29	2,90	1,67
Média de Idade (anos)	20,5	20,1	26,4	32,6	39,7	1,50	1,29
Fecundidade (crianças/mulher)	5,69	4,65	2,5	2,06	1,86	0,74	0,44
Crescimento Populacional (taxa em %)	2,75	2,32	1,42	0,87	0,26	0,18	0,52

Fonte de Dados: UNPD (2005) World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database

Entre 2005 e 2050 a participação das crianças (entre 0 e 14 anos) no conjunto da população cairá na América Latina em quase 40%. Considerando a queda deste indicador em 26% entre 1950 e 2005, pode-se imaginar a intensidade das mudanças demográficas que estão por vir na região. De modo ainda mais impressionante, destaca-se o crescimento de quase 3 vezes previsto para a participação das pessoas acima de 64 anos, além do aumento maior que 4 vezes na participação dos idosos com idades superiores a 80 anos. Estes números estão diretamente associados às profundas variações previstas para as razões de dependência.

O ritmo da transição demográfica em curso na América Latina é relativamente rápido para padrões históricos. Pode-se dizer que quanto mais acelerado este processo, mais amplas são as

¹⁰ Behrman, Duryea e Székely (1999b).

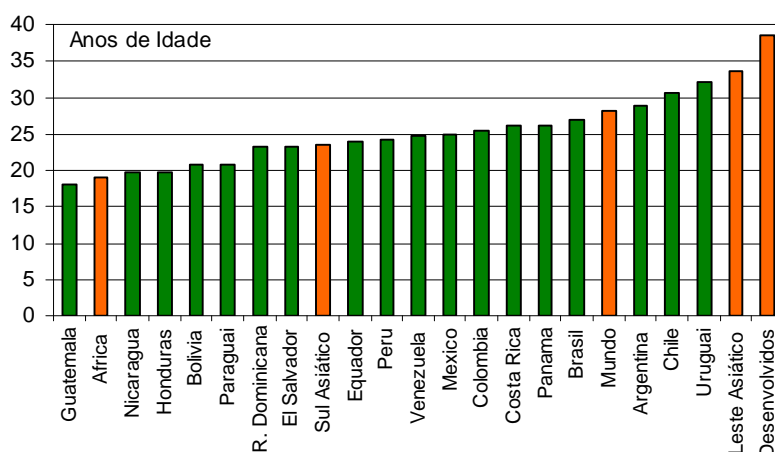
¹¹ Ainda não considerando os países da América Central.

oportunidades que se abrem ao desenvolvimento¹²: quanto mais drástica a queda nas taxas de fecundidade frente ao aumento da média de idade populacional, níveis mais baixos a razão de dependência total pode alcançar. No Leste Asiático, a transição demográfica completou-se no espaço entre 50 a 75 anos. Neste exato momento os países desta região atingem o ponto mínimo na razão de dependência total, de aproximadamente 26 crianças e 13 idosos para cada 100 adultos em idade produtiva. O peso destes grupos populacionais, no entanto, aumentará rapidamente nas próximas décadas, atingindo um patamar quase 70% maior em 2050 do que o verificado em 2005.

4.2. Diferentes Américas Latinas

Pode-se verificar que embora um grande número de países latino-americanos situe-se entre as médias de idade de 23 a 26 anos, existem exceções que tomam duas direções. De um lado, encontram-se as jovens populações da Guatemala, Nicarágua, Honduras, Bolívia e Paraguai, que em muito se aproximam do patamar etário médio dos países africanos – médias de idade em torno de 20 anos ou inferiores. De outro lado, destacam-se Argentina, Chile e Uruguai, países onde o processo de envelhecimento populacional já está avançado e onde se encontram médias de idade em torno de 30 anos.

Gráfico 5 - Médias de Idade na América Latina (em 2005)

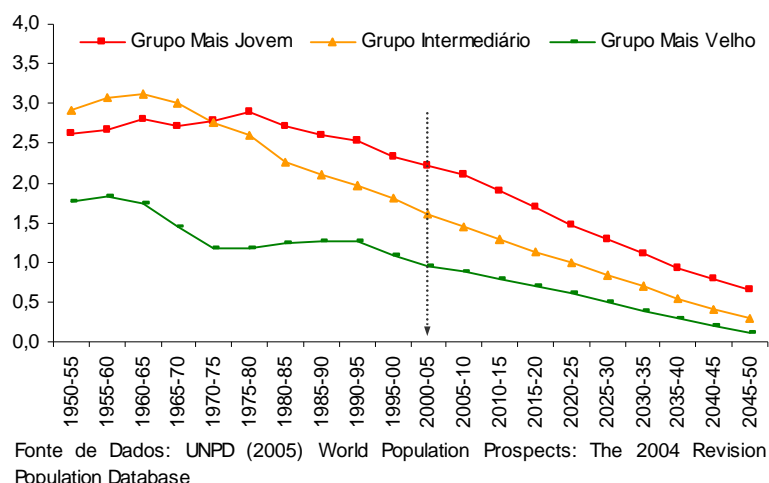


Fonte de Dados: UNPD (2005) World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database

Estes números sugerem a análise dos indicadores demográficos da América Latina segundo a agregação de seus países em 3 grupos distintos. Neste sentido, o gráfico abaixo apresenta a evolução das taxas de crescimento populacional ao longo do período 1950-2050 para os grupos de países considerados (i) mais jovens, (ii) de idade intermediária e (iii) mais velhos.

¹² BID (2000).

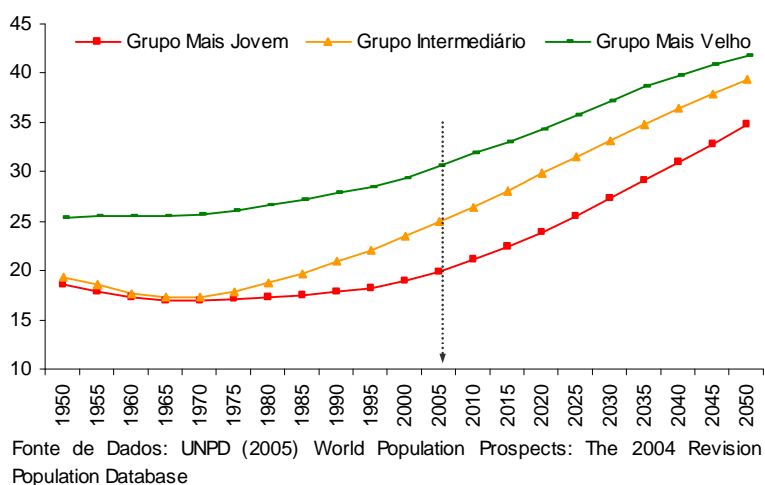
Gráfico 6 - Evolução das Taxas de Crescimento populacional em Três Grupos de países da América Latina (em anos, 1950-2050)



Pode-se observar que os três grupos de países latino-americanos apresentam dinâmicas demográficas muito diferentes. Nos países denominados mais velhos, as taxas de crescimento estiveram ao longo dos últimos 50 anos sempre abaixo do patamar de 2% ao ano, apontando nas próximas décadas em direção ao crescimento populacional zero. Já o grupo intermediário tem apresentado queda das taxas de crescimento mais acentuada, partindo de níveis em torno de 3% em 1950 e provavelmente atingindo menos de 1% nos próximos 15 anos. Ou seja, será nestes países que ocorrerá as mais fortes mudanças demográficas da região, ao contrário do que vem ocorrendo no grupo dos mais jovens, que até recentemente demonstraram uma trajetória demográfica menos dinâmica.

As diferentes tendências de crescimento populacional na América Latina, por sua vez, têm como consequência distintas transformações na composição etária das populações. O gráfico a seguir ilustra a evolução das médias de idade para os três grupos de países.

Gráfico 7 - Evolução nas Médias de Idade em Três Grupos de Países da América Latina (em anos, 1950-2050)

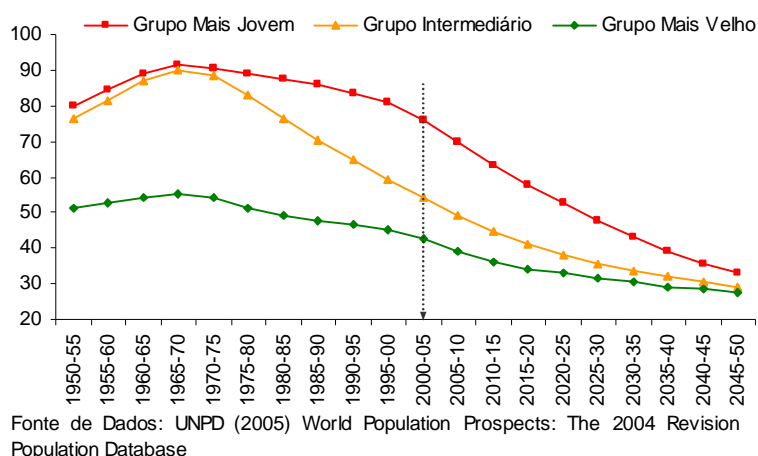


Do modo similar ao observado em relação às taxas de crescimento populacional, a ilustração acima demonstra que a partir dos anos 1970s é possível identificar três trajetórias demográficas distintas na América Latina. Em primeiro lugar destacam-se os países com

médias de idade mais avançadas. Neste caso verifica-se uma trajetória ascendente e contínua do indicador, que parte de pouco mais de 25 anos em 1950 e atinge hoje 30 anos. Em segundo lugar, o grupo de países com idades intermediárias observa um processo de envelhecimento muito rápido e aponta para a convergência ao primeiro grupo em pouco mais de 50 anos. Por último, os países mais jovens apresentam praticamente a mesma média de idade hoje quando comparada àquela encontrada há 50 anos atrás.

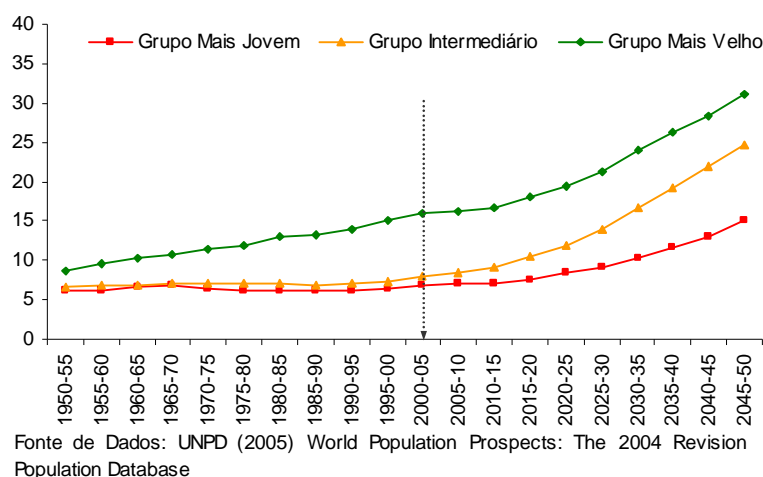
De modo imediato, a variabilidade de dinâmicas populacionais na América Latina com respeito às taxas de crescimento populacional e composição etária reflete-se em razões de dependência muito diferentes. No gráfico a seguir apresentam-se os indicadores de dependência infantil nos três grupos de países em análise. Consistentemente com os últimos dois gráficos, verificaram-se três dinâmicas distintas. Nos países mais jovens, a trajetória ainda sustenta-se em patamares superiores a 70 ou 80 crianças por 100 adultos em idade produtiva. No caso do grupo intermediário, ocorreu nas últimas três décadas uma impressionante queda na dependência infantil. Em 2040 este indicador será aproximadamente 1/3 daquele encontrado em 1970. No grupo de países com idades mais avançadas, a trajetória da razão de dependência infantil tem sido lentamente descendente, atingindo atualmente cerca de 40 crianças em cada 100 adultos em idade produtiva.

Gráfico 8 - Razão de Dependência Infantil em Três Grupos de Países da América Latina (em número de crianças por 100 adultos em idade produtiva, 1950-2050)



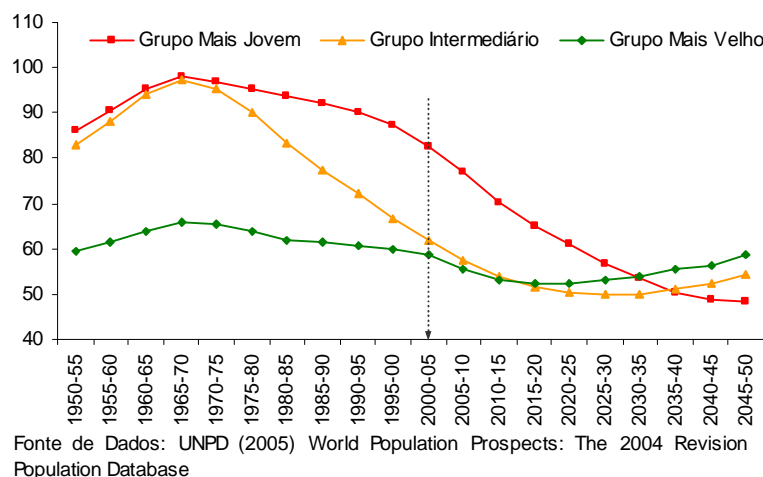
Em relação à razão de dependência dos idosos, o quadro inverte-se. No grupo dos países mais velhos já existe uma trajetória de ascensão relativamente forte do número pessoas com idade superior a 64 anos, por cada 100 adultos em idade produtiva. Atualmente este indicador situa-se para o caso do grupo de países mais velhos na marca de 16, patamar não previsto a ser alcançado pelos países mais jovens sequer em 2050. No caso do grupo intermediário prevê-se um rápido crescimento da razão de dependência dos mais idosos a partir de 2005-2010 e espera-se que este indicador seja 3 vezes superior em 2050 em comparação ao momento atual.

Gráfico 9 - Razão de Dependência dos Idosos em Três Grupos de Países da América Latina (em número de crianças por 100 adultos em idade produtiva, 1950-2050)



Por fim, a interação entre razão de dependência infantil e dos mais idosos sugere que os países da América Latina situam-se em fases distintas do processo de transição demográfica, como fica inequivocamente evidenciado no gráfico a seguir, que traz as razões de dependência total para os três grupos de países.

Gráfico 10 - Razão de Dependência Total em Três Grupos de Países da América Latina (em número de crianças e idosos/100 adultos em idade produtiva, 1950-2050)



Existem nitidamente três movimentos demográficos em curso na América Latina. Pode-se dizer que no grupo dos países mais jovens a transição demográfica ainda se encontra ao início da segunda fase, quando as taxas de crescimento populacional começam a ceder e a razão de dependência é ainda mantida alta, porém descendente, em virtude da grande frequência de crianças na composição etária. O ponto mínimo na razão de dependência total ocorrerá somente em um horizonte superior a cinco décadas.

Já em relação ao grupo intermediário o movimento demográfico rumo ao ponto de dependência total mínimo é acelerado, o qual deverá ser atingido nos quinquênios entre 2025 e 2035 ao nível de 50 crianças e idosos para cada 100 adultos. A velocidade de convergência deste grupo de países ao grupo dos países mais velhos tem sido elevada – as duas curvas deverão se cruzar em menos de 15 anos. Para o grupo dos países mais velhos a transição demográfica é a mais avançada. A razão de dependência total deverá atingir seu ponto mínimo

em menos de 15 anos, quando iniciará uma trajetória ascendente, puxada por um rápido aumento da população idosa.

4.3. Demografia e políticas sociais: quantos são?

A mudança na estrutura etária da população impacta diretamente não apenas a quantidade de recursos necessários à oferta de serviços públicos, como também a composição desta oferta. Em grande medida, a demanda por educação primária e secundária acompanha a proporção de crianças na população. Do mesmo modo, quando a frequência de idosos aumenta, a provisão de serviços de saúde tende a aumentar.

Evidências empíricas mostram a partir de experiências internacionais que, ao aumentar-se a média de idade de uma população, a proporção de gastos com educação primária e secundária em relação ao PIB não varia substancialmente. Dado o efeito demográfico em direção ao envelhecimento, tem-se como contrapartida desta estabilidade o aumento dos gastos em educação por número de estudantes. Estimativas indicam que esta razão aumenta quando a idade média da população ultrapassa 30 anos. Uma consequência deste efeito consiste no aumento futuro da produtividade média do trabalhador, na medida em que se investe mais, em termos absolutos, na educação dos mais jovens.

Com respeito aos gastos públicos com serviços de saúde, ocorre um movimento de outra natureza. Se os países têm uma parcela alta de população muito jovem, os gastos com saúde como porcentagem do PIB tendem a ser também altos – o que estaria de acordo com a caracterização da etapa inicial da transição demográfica, quando as taxas de fecundidade e de mortalidade infantil são elevadas. Quando a população começa a envelhecer e a razão de dependência infantil cai, os gastos com saúde pública como proporção do PIB diminuem, até atingirem um nível mínimo no ponto em que a população alcança a média de idade de 32 anos. A partir deste momento em diante, com o crescimento da frequência de pessoas mais idosas, os gastos com saúde como proporção do PIB voltam a assumir patamares mais elevados.

Quanto ao mercado de trabalho, a partir de estágios mais avançados da transição demográfica, a pressão pelo lado da oferta de trabalhadores tende a diminuir, visto que a proporção de jovens e novos entrantes neste mercado torna-se menor. A queda nas razões de dependência infantil também é um fator que colabora para a mudança de composição na oferta de mão-de-obra, uma vez que aumenta a participação feminina no mercado de trabalho. Pela ótica do ciclo de vida, desemprego e média de idade apresentam uma correspondência alta, pois indivíduos situados em diferentes faixas etárias têm probabilidades distintas de conseguirem uma ocupação. Taxas de desemprego são mais altas entre os mais jovens, visto que os custos de contratação e demissão ainda são baixos e a rotatividade é elevada. A taxa de desemprego tende a cair na medida em que as pessoas aproximam-se dos 33 anos de idade, quando retoma a trajetória ascendente, refletindo a dificuldade de se conseguir um emprego em idades mais avançadas.

Pelo ponto de vista da remuneração ao trabalho, estimativas indicam que a partir do momento em que uma população atinge a idade média de 27 anos, os índices de desigualdade começam a ser pressionados devido a efeitos demográficos. A explicação para tanto reside no fato de que a desigualdade dentro das coortes usualmente tende a aumentar com o avanço da idade – particularmente quando consideradas pessoas com níveis educacionais muito distintos. Espera-se para os indivíduos com alto grau de especialização, por exemplo, retornos

crescentes ao longo do tempo, o que impacta no aumento das diferenças de renda entre os indivíduos de determinada população.

Em síntese, a transição demográfica na América Latina e a mudança na composição etária dos países da região apontam para condições estruturais importantes a serem consideradas por uma agenda de políticas sociais. Por um lado, impactam diretamente a composição do gasto público social, em educação e saúde, e o funcionamento do mercado de trabalho. Por outro, nos mostram que as diferenças nas dinâmicas demográficas existentes entre os países latino-americanos resultam em demandas por políticas sociais bastante distintas.

5. Tendências de urbanização

De acordo com o World Development Indicators de 2006 (WDI, 2006), entre 1990 e 2004 o crescimento médio anual da população urbana na América Latina foi de 2,2%, taxa inferior a dos demais países em desenvolvimento do leste e sudeste asiático, ou mesmo dos menos desenvolvidos, como é o caso dos países da África Sub-sahariana, mas superior a aquela encontrada entre os países desenvolvidos (em torno de 1%).

Embora estas estimativas sugiram a primeira vista um dinamismo limitado dos países latino-americanos, em realidade, são apenas reflexo do fato de que as taxas de urbanização na região já estão entre as mais altas do mundo. Havia em 1990 na América Latina 311 milhões de pessoas vivendo em áreas urbanas, o que representava 71% da população total da região. Em 2004 estes números já estavam, respectivamente, em 421 milhões de pessoas e 77% da população total. Para se ter uma idéia da magnitude desta proporção, nos países mais desenvolvidos (segundo critérios de classificação do WDI), 78% da população era urbana, o que significava que em 2004 770 milhões de pessoas nestes países viviam em áreas urbanas. No leste asiático a taxa de urbanização em 2004 estava em apenas 41%, enquanto que nos países do sul asiático, em média, em 28%.

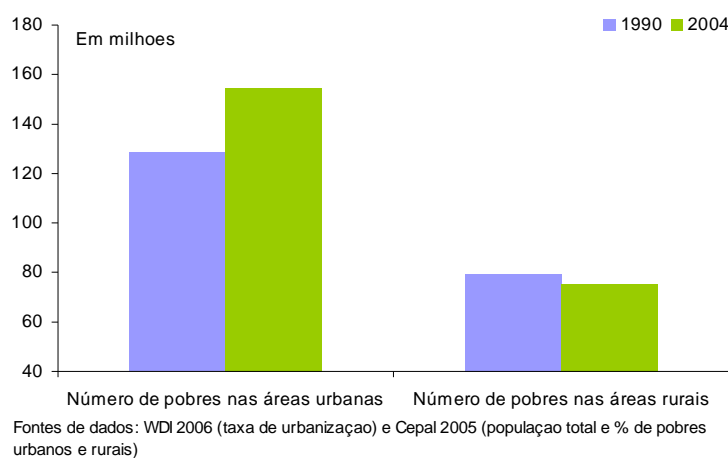
O que estes dados demonstram é que um crescimento médio anual da população urbana de 2,2% na América Latina é muito alto, dado um nível de urbanização já bastante elevado na região. Mesmo existindo grandes diferenças entre os países latino-americanos, o fato é que estes fazem parte de uma das regiões mais urbanizadas do mundo. Na Argentina a proporção de pessoas vivendo em áreas urbanas é de 90%; na Venezuela, de 88%; no Chile, de 87%, no Brasil, 84% e, no Uruguai, 83%.

5.1. Pobreza urbana

Entre 1990 e 2004, segundo os dados do Panorama Social de 2005 da Cepal, o percentual de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza em áreas urbanas na América Latina caiu de 41,4% para 36,7%; nas áreas rurais, diminuiu de 65,7% para 58,1%. Isso significa que, em termos relativos, tanto a pobreza urbana como a rural caíram em cerca de 11%. A indigência, por sua vez, diminuiu de maneira mais forte nas áreas urbanas, de 15% para 12% (queda de 19%), enquanto que nas áreas rurais caiu de 40% para 34% (queda de 15%).

Não obstante a queda no percentual de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza nas áreas urbanas e rurais nos países latino-americanos, em termos absolutos a pobreza urbana aumentou nos últimos 15 anos, enquanto que a pobreza rural de fato diminuiu. Estes resultados são encontrados ao cruzarmos os indicadores populacionais, de pobreza e de taxa de urbanização.

Gráfico 11 – Número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza na América Latina urbana e rural (em milhões, 1990 e 2004)



Em 1990, o número de pobres nas áreas urbanas era cerca de 1,6 vezes superior ao número de pobres encontrados nas áreas rurais. Em 2004, esta relação já estava em 2 vezes. Os resultados apresentados no gráfico acima refletem a alta e crescente urbanização em curso nos países latino-americanos e mostram a importância das áreas urbanas na explicação das variações do número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza na região.

5.2. Urbanização e políticas sociais: onde estão?

Um fato estilizado que resulta da alta e crescente urbanização dos países latino-americanos consiste na predominância da pobreza urbana sobre a pobreza rural, situação esta muito diferente da encontrada em outros países em desenvolvimento, como os africanos, do leste ou sul asiático.

Neste sentido, o enfrentamento das questões sociais deve incorporar instrumentos que levem em conta não apenas a escala dos problemas a serem enfrentados, como também o território e suas especificidades. Uma agenda de políticas sociais desenhada e implementada sobre a área urbana deve ter em vista privações e necessidades sociais muito distintas daquelas existentes no meio rural. Em última instância, uma agenda de políticas sociais para os países latino-americanos deve ser necessariamente distinta de qualquer outra desenhada para países em desenvolvimento.

6. Comentários finais

Esta seção teve como objetivo mapear as novas demandas por políticas sociais na América Latina e levantar um conjunto de hipóteses relevantes à compreensão dos principais desafios sociais a serem enfrentados pela região.

A descrição da evolução dos principais indicadores sociais na América Latina resultou, por um lado, em alguns fatos estilizados já bastante conhecidos. Indicadores básicos melhoraram nos últimos anos e a região tornou-se cada vez mais homogênea, embora ainda existam diferenças profundas entre países. O percentual de pobres e indigentes caiu, enquanto que a desigualdade de renda permaneceu praticamente constante. Por outro lado, quando examinamos a escala

dos problemas sociais, percebemos que, em termos absolutos, a pobreza aumentou na região, especialmente nas áreas urbanas.

Ao nos deslocarmos de uma abordagem quase conjuntural em direção a questões de fundo estrutural observamos que um mapa das principais questões sociais a serem enfrentadas pelos países latino-americanos deve levar em conta duas tendências populacionais muito pouco discutidas no âmbito das agendas de políticas sociais. Em primeiro lugar destacam-se as tendências demográficas, o envelhecimento populacional e a mudança na composição etária das populações. A questão demográfica sugere que as demandas por políticas sociais, particularmente as relacionadas à educação e saúde, tendem a mover-se com o tempo. Além disso, distintas dinâmicas demográficas definem diferentes agendas na região.

Em segundo lugar, a alta e crescente urbanização parece ser um fenômeno latino-americano. Uma agenda de políticas sociais para a América Latina deve levar em conta aspectos próprios da vida urbana, tendo em vista as particularidades da pobreza e das questões sociais urbanas, as diferentes formas de privação pelas quais passam as pessoas nas áreas urbanas em comparação com as que vivem em áreas rurais.

Em síntese, a transição demográfica e a urbanização são vetores estruturais importantes para o mapeamento das atuais e futuras demandas por políticas sociais na América Latina. Uma agenda social para a região deve necessariamente posicionar-se frente a mudanças de escala, na composição de beneficiários e a particularidades do território.