

Uma Nova Agenda Econômica e Social
para a América Latina



**A desigualdade latino-americana
no centro da agenda**

Andre Urani e 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>



A Desigualdade Latino-Americana no Centro da Agenda

Andre Urani e Rudi Rocha

Introdução

A desigualdade extrema é o traço comum, o fato estilizado mais evidente e que tem persistentemente permeado as relações econômicas, os padrões de sociabilidade e a dinâmica das instituições políticas nos países latino-americanos. As diferenças de renda entre os muitos pobres e os poucos ricos são a expressão mais visível, porque sintética e mensurável, das múltiplas e inter-relacionadas formas de produção e reprodução da desigualdade na região.

Depois de negligenciado por um longo período, o tema da desigualdade de renda – como expressão de um complexo ou síndrome maior de desigualdades – parece afinal ter chegado ao centro dos debates sobre desenvolvimento, não apenas na América Latina, mas em todo o mundo.

A que se pode atribuir esse fato? A um conjunto de fenômenos: à mudança qualitativa na compreensão normativa a respeito do desenvolvimento, por décadas reduzido a sinônimo de crescimento da economia; ao aumento da desigualdade observado nos EUA e nos principais países europeus com a crescente integração dos mercados de bens e serviços e o acirramento dos fluxos migratórios (da AL para os EUA, da Europa do Leste e da parte centro-setentrional da África para a União Européia); à forte diminuição da mobilidade social nas principais regiões metropolitanas latino-americanas; ao conseqüente acirramento das conseqüências da desigualdade sobre outras dimensões da qualidade de vida (como a pobreza, a violência etc.) e seu corolário, a elevação da aversão à desigualdade na opinião pública do continente.

Paralelamente, avançou-se muito na compreensão empírica do fenômeno da desigualdade, dos fatores que lhe são subjacentes, das relações de causalidade, do peso das instituições econômicas e políticas na sua determinação, bem como se ampliou o entendimento sobre as políticas e os contextos institucionais mais ou menos favoráveis à redução das diferenças de oportunidades e resultados.

Os ganhos conceituais daí derivados nem sempre se traduziram em vitórias definitivas sobre a desigualdade e a pobreza, na proporção tida como desejável, por razões que não cabe enumerar aqui, mas que em parte serão abordadas neste relatório. Por ora, basta frisar que o hiato entre o que sabemos sobre a desigualdade e o que temos sido capazes de realizar para reduzi-la tem aparentemente se ampliado, o que reforça a percepção de ilegitimidade do fenômeno.

Não obstante, há de se reconhecer que vários países da região têm demonstrado, ao longo da última década, uma importante capacidade de inovar em termos de políticas públicas ligadas a esta área, e em várias dimensões:

- contemplando um público-alvo que até então havia sido negligenciado pelas políticas públicas;
- combinando o alívio instantâneo da pobreza (através de transferências de renda) com o combate às suas causas (através das condicionalidades que são impostas nos programas de Conditional Cash Transfers como o Bolsa Família no Brasil, o Oportunidades no México ou o Punte no Chile);
- descentralizando as ações e nelas envolvendo, cada vez mais, atores não governamentais, sejam ligados à iniciativa privada, sejam à chamada sociedade civil organizada;
- investindo em diagnóstico, monitoramento e avaliação, tanto para melhorar a eficiência e eficácia destas iniciativas, quanto para aumentar o controle social sobre elas – de maneira a impermeabilizá-las, na medida do possível, face aos inevitáveis ciclos políticos.

Os avanços nesta área ainda são, contudo, muito tímidos. O desafio consiste em torná-los mais velozes e abrangentes em contextos democráticos em que a agenda política, dadas as assimetrias de poder, persiste severamente condicionada por minorias beneficiadas nos ciclos anteriores de desenvolvimento. O peso dessas minorias na formação das percepções sobre os objetivos e conseqüências presumíveis das políticas públicas, bem como sobre as políticas públicas de fato resultantes do jogo democrático, restringe o ritmo e a amplitude possíveis dos processos de reforma do Estado na região.

Deparamos-nos, assim, com uma aparente contradição: de um lado, parece haver uma consciência crescente, por parte da opinião pública latino-americana, de que o tema da desigualdade é central em nossas sociedades e precisa ser enfrentado; por outro, existe uma dificuldade política para mover as instituições e as políticas públicas na direção desse objetivo aparentemente pretendido.

Parte do problema político reside no próprio perfil extremamente desigual da distribuição da renda. Ela faz com que grande parte dos mais ricos considere-se “classe média” – o que seria verdade se vivesse na Europa ou nos Estados Unidos. Essa percepção distorcida de sua posição na distribuição da renda tem duas conseqüências: a primeira é que os membros dessa suposta “classe média” supõem-se credores preferenciais do Estado; a segunda é que toda medida voltada a deslocar benefícios em direção aos realmente pobres é combatida como injusta, sob o argumento de que o ônus deveria recair sobre os realmente ricos. Essa noção não tem fundamento econômico, uma vez que os super-ricos não se apropriam senão de uma fração ínfima dos benefícios e dispõem de

meios para evadir-se de imposições tributárias mais elevadas. Mas encontra grande repercussão nos meios de comunicação de massa, que a um só tempo refletem e são integrados por membros da suposta “classe média”. O peso desse fenômeno na formação da opinião pública é talvez mais importante do que a ação dos grupos organizados para explicar a dificuldade de avançar com reformas de tipo redistributivo na América Latina.

Nos países onde as dificuldades de resolver este impasse político-institucional têm sido maiores, tem-se observado um crescente risco populista, que coloca em xeque as conquistas econômicas, sociais e políticas observadas no continente como um todo ao largo das duas últimas décadas.

É neste contexto que o seminário “Desenvolvimento e Distribuição de Renda na América Latina” procurou situar-se e contribuir ao debate. Pretendeu-se assinalar a centralidade do tema na perspectiva da construção de uma nova agenda social e econômica para a América Latina e estabelecer uma interlocução entre formuladores, pesquisadores e executores de políticas de desenvolvimento, tendo em vista a redução da pobreza e da desigualdade como foco.

O seminário, realizado em Agosto de 2005 em São Paulo, reuniu pessoas de diversos países, vinculados ao setor público, a organismos multilaterais, a empresas privadas e a organizações não governamentais, conforme programação que consta em anexo.

Contextualização da Desigualdade de Renda na América Latina¹

Existe um diagnóstico sobre a desigualdade de renda latino-americana em vias de se consolidar. Novos estudos têm refinado antigas certezas, rompido mitos e aberto formas alternativas de lidar com a questão, tanto do ponto de vista técnico, como político.

A primeira e mais evidente constatação sobre a desigualdade de renda na região refere-se a sua magnitude. Juntamente com os africanos, os países latino-americanos são os líderes do ranking mundial da desigualdade de renda. Na estrutura desta desigualdade, destacam-se como componentes de peso as diferenças de raça e etnia, em especial a questão indígena: em muitos países latino-americanos estes componentes são mais importantes para explicar a estrutura da desigualdade do que em países africanos. A importância da escolaridade para explicar as diferenças de renda entre grupos é ainda maior na América Latina quando comparada a qualquer outro grupo de países.

¹ Baseada no primeiro dia do Seminário, em painel mediado por Fernando Henrique Cardoso e apresentado pelo economista Francisco Ferreira, a partir de resultados do mais recente *World Development Report* (WDR, 2006).

A desigualdade de gênero, por outro lado, tem apresentado uma animadora tendência de queda: verifica-se que a distância entre homens e mulheres em termos de status econômico vem diminuindo nos países da região ao longo das últimas décadas. A desigualdade em anos de estudo entre homens e mulheres na América Latina é uma das menores do mundo.

Passando de correlações aos determinantes do fenômeno, destaca-se como pano de fundo a herança colonial e a formação histórica da América Latina: oferecem-se explicações de como a desigualdade de terras, poder político e riqueza primeiro se manifestou e se reproduziu. Em retrato mais recente, verifica-se que a distribuição de ativos consiste em uma explicação apenas parcial para as diferenças de renda e que o mercado de trabalho destes países amplifica este tipo de desigualdade. O retorno à educação em termos de remuneração, por exemplo, é relativamente mais alto nos mercados de trabalho latino-americanos (e, especialmente no Brasil) do que em outras partes do mundo. Aliados a este fato, outros elementos estruturais fazem a diferença na constituição da desigualdade de renda na região, como o padrão de formação das famílias, a taxa de fecundidade e a fraca capacidade redistributiva do Estado (seja por insuficiência em suas capacidades, inclusive tributárias, seja pela sua captura por parte das camadas mais abastadas – como é notoriamente no caso do Brasil).

Para além de ser uma situação normativamente inaceitável, dado um quadro de baixa mobilidade intergeracional, as principais conseqüências da extrema desigualdade de renda na região manifestam-se na geração reiterada de desigualdades de oportunidades, assim como na ineficiência da alocação de recursos econômicos. Há evidências empíricas de que a alta desigualdade de resultados retarda o crescimento econômico de longo prazo e atrasa a redução dos níveis de pobreza. Como corolário, cresce a constatação de que a desigualdade e a pobreza extremas não são problemas de ordem exclusivamente moral, mas também, interferem decisivamente na eficiência do sistema econômico (e na consolidação da democracia).

Políticas Públicas para o Combate à Desigualdade de Renda

Ao longo do Seminário houve um relativo consenso sobre o conjunto de recomendações para o combate à desigualdade de renda. Em diretrizes gerais, defende-se a eficiência da ação pública visando a reduzir às desigualdades de oportunidades.

Neste sentido, as linhas da ação pública deveriam ter como finalidade a realocação dos recursos disponíveis em direção aos menos favorecidos, através das rubricas voltadas à formação de capital humano (saúde e educação), acesso a serviços, infra-estrutura, justiça e mercados

competitivos e includentes, em especial o mercado de trabalho e os mercados financeiros².

A educação (tanto em termos de quantidade quanto de qualidade) aparece em destaque, embora a orientação das políticas públicas neste tema não seja consensual³. Pode-se dizer que o dissenso fundamenta-se particularmente sobre a relação entre demanda e oferta de educação. Enquanto alguns defendem uma ação afirmativa sobre os alunos e os incentivos que os levam a estudar, outros enfatizam que o sistema de ensino, as escolas e os professores devem ser fortalecidos tendo em vista o aumento da qualidade da educação e dos impactos reais sobre o desempenho dos alunos. Embora se admita que, em tese, não há contradição entre enfrentar a questão pelo lado da oferta ou da demanda, a divergência surge em face da restrição orçamentária e da necessidade de eleger prioridades.

No contexto dessa discussão, assinalou-se o risco de reduzir a política educacional à transferência de renda condicionada à frequência escolar, em detrimento de reformas que modifiquem os incentivos e as estruturas que regem o sistema de ensino. Haveria, na visão de alguns, certa tentação de privilegiar políticas do primeiro tipo, por produzirem benefícios de apropriação política mais rápida. Em contraste, as políticas do segundo tipo produziriam resultados apenas a longo prazo e implicariam reformar sistemas administrativos complexos e enfrentar fortes resistências corporativas.

Discutiram-se políticas de proteção social e a importância da integração dos programas e serviços – a integração de municípios (desde o Projeto Alvorada ao Programa Bolsa-Família, Brasil), de ministérios ou serviços ofertados (Oportunidades, México) e/ou a centralização em um único agente integrador (Colômbia)⁴. Sugeriu-se como unidade de intervenção o domicílio, a exemplo do que ocorre no programa Chile Solidário, e não o indivíduo. Chamou-se atenção para a desvinculação de duas agendas distintas, i.e., dos programas voltados a famílias pobres e daqueles cujo foco deve ser territórios pobres. Neste último caso insere-se a problemática das metrópoles latino-americanas, complexas em todas as dimensões: a interferência das políticas públicas no contexto metropolitano deve não apenas levar em conta atores de diferentes esferas do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil, como também devidamente mobilizar estes atores para criar novas instituições e estruturas de governança locais.

² Elementos sintetizados por Francisco Ferreira (Banco Mundial).

³ Esta discussão gerou polêmica, onde participaram do debate Francisco Ferreira, Ricardo Paes de Barros (IPEA), Simon Schwartzman (IETS), Gilda Mattoso (UNICAMP), Maria Helena Guimarães de Castro (Ex-Secretária Executiva do Ministério da Educação), Francisco Peres Calle (Fedesarrollo, Colômbia).

⁴ Com participação de Wanda Engel (BID), Ruth Cardoso (Comunitas), Francisco Peres Calle (Fedesarrollo, Colômbia) e Hernández Gonzalo (SEDESOL, México).

As discussões reforçaram a percepção generalizada de que o maior problema da região não está na falta de conhecimento sobre os problemas, mas de instrumentos apropriados para enfrentá-los na dimensão e velocidade desejáveis. Não apenas idealmente desejáveis, mas também, requeridas pelo jogo de pressões políticas e sociais existentes em regimes democráticos, sobretudo nas já assinaladas condições de desigualdade prevalentes na região.

Dessa perspectiva, o velho, e ainda assim sempre novo tema da ineficiência e eficácia distributiva das políticas públicas ressurgiu como ponto crucial da agenda de reformas para a América Latina. A questão já não se põe mais nos termos simplistas de dez ou quinze anos atrás. A luta ideológica em torno de mais ou menos Estado cedeu lugar à pergunta sobre como delinear o espaço público (que incorpora o Estado, em seus diferentes níveis, mas abarca segmentos importantes do setor privado e do terceiro setor) possível e necessário para responder aos desafios simultâneos de fortalecer a coesão social e integrar os países na economia internacional.

Houve o reconhecimento generalizado de que uma e outra coisa não tendem a andar na mesma direção. Ao contrário, maior integração e menor coesão social tem sido antes a regra que a exceção na América Latina, sendo o aumento da desigualdade de renda um dos aspectos desse processo em vários (ainda que não em todos) os países da região.

Mesmo os mais céticos em relação às virtudes da intervenção governamental reconhecem que o Estado desempenha um papel chave na construção e implementação de políticas públicas capazes de, senão compreendê-las em uma só agenda, ao menos mitigar os conflitos entre a agenda da “modernização produtiva” e a agenda da “integração social”.

Mas qual é o Estado possível e necessário para responder satisfatoriamente a esse duplo desafio? Não era o propósito do seminário aprofundar o debate em torno dessa questão. Firmaram-se, no entanto, duas convicções que merecem registro.

A primeira é de que não há resposta única. Para ficar numa constatação superficial, há países, como o Brasil, em que a carga tributária está muito acima da média da região, o que nem por isso permite concluir que “sobra Estado” por aqui. Ao mesmo tempo, no México a reduzida carga tributária sugere fortemente que “falta Estado” por ali, a despeito do renitente e poderoso monopólio estatal nas áreas de petróleo e energia elétrica. As capacidades e necessidades dos países latino-americanos são distintas e a heterogeneidade não é apenas de econômica ou cultural, mas também geográfica e física.

Como exemplo da relação entre heterogeneidade e o impacto de políticas públicas sobre a pobreza, destacam-se as distintas combinações de crescimento *vs* redistribuição de renda capazes de gerar a queda da pobreza. Em certos países da região, como é o caso do Panamá ou Brasil,

por exemplo, o impacto positivo da pequena redistribuição de renda sobre a pobreza é muito superior ao de altas taxas de crescimento econômico. Em outros países, como Honduras, o crescimento deve ser prioritário, mesmo sendo a desigualdade de renda muito alta naquele país. A estratégia de desenvolvimento e combate à pobreza, portanto, depende do país em questão⁵.

A segunda convicção é de que, não obstante a importância da prescrição de boas *policies*, o problema central consiste na construção de novas e melhores instituições no terreno movediço das *politics* latino-americanas. Isso implica, desde logo, a incorporação da política (*politics*) no universo relevante para a formulação de políticas públicas (*policies*).

A Sociedade Civil e o Setor Privado

O papel de empresas privadas e organizações não governamentais em programas e estratégias de combate à pobreza e redução da desigualdade foi objeto de um dos painéis do seminário. A iniciativa serviu basicamente a três propósitos. Primeiro, assinalar a presença de um novo, multiforme, ainda pouco conhecido, mas já relevante ator na formulação e implementação de políticas públicas – as agências de desenvolvimento local. Segundo, ressaltar que, no âmbito do surgimento destes novos atores ou de outras tantas ações e soluções da sociedade civil, setor público local ou agentes privados, ainda que incipiente e fragmentado, estaria emergindo um conjunto novo de iniciativas não redutíveis à dicotomia “estado ou mercado”. Terceiro, promover a interlocução de dirigentes de empresas privadas e organizações não governamentais com ações significativas na área social não apenas entre si, mas também com formuladores, estudiosos e executores de políticas públicas.

Partiu-se da premissa de que compreender posições e motivações distintas, bem como identificar possibilidades de cooperação, é essencial para o enfrentamento dos obstáculos rumo a sociedades menos desiguais na região⁶.

Neste sentido, a interação entre os diversos agentes constituintes da sociedade civil, do setor privado e do governo pode abrir novas oportunidades tanto à compreensão da problemática social latino-americana, como também à geração direta de renda para os mais pobres e à inclusão social.

Em vários setores de atividade, grandes empresas privadas têm percebido que esta interação é crucial para ampliação de seus negócios. É o caso, por exemplo, do sistema financeiro e das telecomunicações.

⁵ O principal participante a chamar atenção para este fato foi Ricardo Paes de Barros (IPEA).

⁶ Como defendido por André Urani (IETS) no encerramento dos debates.

No sistema financeiro, grandes bancos comerciais já percebem o potencial do mercado de microcrédito produtivo, embora enfrentem dificuldades na compreensão da demanda, dos mecanismos de funcionamento da informalidade e da pobreza.⁷ Neste sentido, se atuarem sozinhos, tenderão a fazê-lo praticando taxas de juros proibitivas para o desenvolvimento deste mercado. Isso significa que a interação pode ser útil para reduzir a assimetria de informações que caracteriza o microcrédito. Do ponto de vista de um banco, é menos arriscado emprestar para um micro-empresário capacitado que para um não capacitado. Não vai daí que haja razões para um banco investir na capacitação de seus potenciais clientes, atividade para a qual não tem competência nem vocação. Mas não resta dúvida de que seja de seu interesse dispor de informações cadastrais dos egressos de uma entidade (pública ou privada) especializada em capacitação profissional de micro-empresários, o que cria um espaço potencial de cooperação entre ambos os atores.

O mesmo raciocínio vale para uma vasta gama de serviços (financeiros ou não) de desenvolvimento empresarial – entre os quais as telecomunicações.

A partir da privatização ocorrida em meados da década passada, houve uma extraordinária expansão da telefonia (fixa e, sobretudo móvel) em praticamente todos os países da região. Este fenômeno pode se traduzir num forte aumento da produtividade das economias destes países. A própria natureza do serviço de telefonia faz dele uma grande oportunidade para disseminar outros serviços sociais (como educação e saúde) e de desenvolvimento empresarial (capacitação, assistência técnica, jurídica e contábil, comercialização etc.) e, portanto, para atenuar as causas da desigualdade de renda observada na região.

Ocorre que, na prática, esta expansão tem sido pouco significativa entre os segmentos menos abastados da população destes países. *Caeteris paribus*, portanto, esta expansão das telecomunicações tende a ampliar a desigualdade, mais do que o contrário. Para evitar que isso ocorra, importa que ela se estenda aos mais pobres, onde predominam, justamente, famílias chefiadas por pessoas ligadas à economia informal. Também neste caso, a interação com outros provedores (públicos ou privados) de serviços sociais ou empresariais é crucial.⁸

O amadurecimento das experiências do setor e as parcerias firmadas entre o setor privado, organizações da sociedade civil e governo, neste sentido, representam oportunidades e uma esperança futura de ampliação de oferta de microcrédito para quem dela mais necessita.

⁷ Como mostrou, no seminário, o Presidente do grupo Unibanco, Pedro Moreira Salles.

⁸ É o caminho que está sendo percorrido através de diversos laboratórios em cidades como São Paulo, Vitória e La Paz pela Telecom Itália, representada no seminário por seu CEO para a América Latina, Marco Patuano.

As novas agências de desenvolvimento que se espalham pela Comunidade Européia e já começam a chegar ao Brasil resultam da cooperação de diversos atores locais em prol do desenvolvimento e da reconversão de territórios antes arrasados pela reestruturação industrial dos anos 1980 e 1990. Novas formas híbridas de governança e a constituição de instituições em nível local, unindo governo, empresas privadas, universidades, entidades da sociedade civil e agências de fomento indicam uma saída para a geração de renda em áreas de baixa renda e alto desemprego⁹. A solução de novos problemas sociais e econômicos originados muitas vezes em esferas que fogem ao controle das fronteiras nacionais deve passar pela criação de novos instrumentos de interferência política sobre o local e sobre o território. Neste sentido, as agências de desenvolvimento representam uma forma de superar a dicotomia Estado ou mercado no âmbito do desenvolvimento local.

A pobreza, a extrema desigualdade e sua superação devem ser compreendidas pelo setor privado como oportunidades de ampliação de mercados, da produção e, portanto, dos lucros e dos dividendos. Para que produzam esse efeito, a cooperação das empresas privadas deve ocorrer no marco de iniciativas de ação pública capazes de gerar dinâmicas sustentáveis de desenvolvimento.

Conclusão

Uma agenda de desenvolvimento para a América Latina deve necessariamente passar pelo tema da desigualdade, não apenas por se tratar de um fenômeno moralmente inaceitável de grande magnitude e duração, como também por gerar obstáculos diretos ao aprofundamento da democracia, à intensificação do crescimento econômico, à geração de empregos e ao combate à pobreza.

O Seminário “Desenvolvimento e Distribuição de Renda na América Latina” teve como objetivo principal chamar ao debate atores representativos dos diversos segmentos envolvidos diretamente com a questão, como formuladores de políticas públicas, acadêmicos, empresários e sociedade civil. Acredita-se que é neste ambiente, mobilizando os diferentes lados e vozes de um mesmo problema, que soluções de consenso e novas idéias sobre o tema são capazes de emergir. Em suma, definir os consensos, compreender os dissensos e mapear os espaços ainda em branco consistem em um passo fundamental em direção a uma América Latina menos desigual.

⁹ Apresentado por Jeroen Klink (Agência de Desenvolvimento do Grande ABC) e mencionado por Marco Patuano.