

DESIGUALDADE NA
AMÉRICA LATINA
o debate adiado

Edições UNESCO Brasil

Conselho Editorial

Jorge Werthein

Maria Dulce Borges

Célio da Cunha

Comitê de Desenvolvimento Social

Julio Jacobo Waiselfisz

Carlos Alberto Vieira

Maria das Graças Rua

Stelio Dias

Assistente Editorial:

Rachel Dias Azevedo

BERNARDO KLIKSBERG

DESIGUALDADE NA
AMÉRICA LATINA
o debate adiado

TRADUÇÃO:
Sandra Trabucco Valenzuela

DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA

Bernardo Kliksberg

Capa: DAC

Preparação dos originais: Silvana Cabucci Leite

Revisão: Maria de Lourdes de Almeida

Composição: Dany Editora Ltda.

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa do autor e dos editores.

© 1999 by Autor

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Bartira, 317 — Perdizes

05009-000 — São Paulo-SP

Tel.: (0__11) 864-0111 Fax: (0__11) 864-4290

E-mail: cortez@cortezeditora.com.br

UNESCO

SAS — Quadra 5 Bloco H — Lote 6

Ed. CNPq/IBICT/UNESCO — 9º andar

70070-914 — Brasília-DF — Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: uhbrz@unesco.org

Impresso no Brasil — fevereiro de 2000

Leia também do mesmo Autor pela Coleção
Questões da Nossa Época: *Repensando o
Estado para o desenvolvimento social*

Co-edição Cortez/Unesco-Brasil

SUMÁRIO

Prefácio	9
1. Uma grande “ausência”	13
2. Novos rumos na análise da desigualdade	17
3. A eqüidade dá resultados.....	21
4. As várias faces da desigualdade	27
Desigualdades nas capacidades de funcionamento	27
Desigualdades no acesso a ativos	28
Acesso ao crédito	29
Desigualdade no acesso a uma educação de boa qualidade	30
5. América Latina: o caso “antiexemplar”	33
6. Algumas dinâmicas da desigualdade	39
7. Mitos e realidades em Educação.....	49
Educação: estratégia para vencer.....	49
Problemas críticos	50
Educação e desigualdade	54
Alguns casos nacionais	56
Um círculo perverso	60
8. Um tema crucial: a desigualdade na saúde	63
Investimento em saúde: campo estratégico para o desenvolvimento	63
Distâncias mundiais em saúde.....	65
Questionando mitos	68
Desigualdade em saúde na América Latina	71
9. Em busca de respostas.....	83
Referências bibliográficas	101

PREFÁCIO

*Vilmar Faria**

Este livro de Bernardo Kliksberg tem muitos méritos, mas um deles se destaca: o de mobilizar argumentos fortes, irrespondíveis, em favor de um objetivo inadiável, o de situar o tema da desigualdade e da pobreza no centro da agenda política dos países latino-americanos.

Em realidade, é de surpreender que sejam necessários argumentos tão fortes. A rigor, as diversas manifestações da injustiça social em nossa região são tão evidentes, tão chocantes, que o mais natural seria que essa questão nunca tivesse deixado de estar no núcleo de nosso debate político.

No entanto, sabemos que, historicamente, isso não foi assim, e que mesmo em nossos dias, quando tanto já se falou sobre esses problemas e tanto já se sabe sobre os mecanismos que os engendram, o escândalo da má distribuição de renda nas sociedades latino-americanas está longe de despertar, entre os formadores de opinião dessas mesmas sociedades, o grau de indignação que seria cabível.

Kliksberg aponta, com razão, o fato de que, em estudos realizados em países desenvolvidos, especialmente europeus, tornou-se lugar-comum descrever a América Latina como um “antiexemplo” em maté-

* Ph.D. em Sociologia, Harvard University. Professor da UNICAMP e da USP. Chefe da Assessoria Especial do Gabinete do Presidente da República.

ria de eqüidade social. Mas parece valer, aqui, o adágio segundo o qual “em casa de enforcado não se fala em corda”. Em nossos países, mesmo quando governos procuram mobilizar a sociedade e as forças políticas para medidas destinadas a golpear alguns dos mecanismos mais importantes de reprodução da desigualdade — como a inflação, as restrições de acesso à educação e à saúde, o desemprego, o escasso impacto redistributivo dos investimentos e gastos sociais —, não é fácil vencer as resistências e dar à problemática social o destaque que merece. A própria mídia tende a ignorar o tema, a não ser quando instigada por eventos de circunstância ou ao sabor de rompantes populistas desta ou daquela liderança partidária.

É certo, portanto, falar — como faz o autor — em uma “grande ausência” em nosso debate político. À vergonha dos altos graus de desigualdade soma-se a vergonha de que o problema não esteja, diariamente, na primeira página dos jornais. E seria tolo pensar que isso é responsabilidade apenas dos governos, que não detêm poderes absolutos para moldar a agenda política a seu bel-prazer.

O problema é mais profundo e envolve toda uma estrutura de mentalidade que precisa ser descartada e substituída por uma visão que se pretenda, ao mesmo tempo, mais objetiva e mais generosa.

Kliksberg mostra que os estudos mais recentes sobre a questão da desigualdade apontam-nos um caminho mais promissor do que o da mera aceitação passiva de que, com o tempo, acabaríamos chegando à fase descendente da curva de Kuznets ou à terra prometida do *trickle-down effect*. Somos convidados a refletir sobre como os avanços na eqüidade e na justiça social são importantes para o desenvolvimento, sobretudo em uma economia em que o capital humano e o capital social se tornam elementos essenciais.

Assim, se a redução da desigualdade e da pobreza não fosse acima de tudo um imperativo moral, ela seria ao menos um imperativo de prudência, na medida em que se revela condição indispensável para gerar os “círculos virtuosos” necessários para impulsionar o desenvolvimento de forma irreversível. O “gasto” social não é, portanto, uma mera despesa, mas um investimento, e com elevada taxa de retorno. Um modelo de “desenvolvimento compartilhado”, como o recomendado pela Conferência de Copenhague, não é superior somente do ponto de vista ético, mas também do ponto de vista da racionalidade econômica.

Outro aspecto importante deste livro é o de não aceitar as limitações do economicismo e mostrar que as diferenças de renda são apenas um dos aspectos do fenômeno da desigualdade, que se espalha em uma série de diferentes áreas, como o acesso à educação, à saúde, à previdência social, às oportunidades de emprego e, de maneira geral, a tudo o que é relevante para a qualidade de vida.

O autor nos traça um quadro objetivo sobre a gravidade da situação social latino-americana. Com o agravamento do abismo entre ricos e pobres, o que já foi descrito como um modelo dualista — caracterizado pela coexistência entre um setor moderno, dinâmico, e outro atrasado, estagnado — passa a ser uma situação de exclusão, em que os que se situam nos segmentos menos favorecidos encontram todas as portas fechadas, sem esperança de melhora de suas condições de vida.

A partir desse quadro, analisam-se os mecanismos de reprodução da desigualdade e da injustiça e identificam-se recomendações para reverter as tendências históricas de concentração da renda e das oportunidades de acesso a bens e serviços públicos.

Em seus estudos anteriores sobre o problema da pobreza, Kliksberg já alertara para a necessidade de evitar um certo fatalismo, que tende a mostrar a realidade da injustiça social e da exclusão como inevitáveis, como parte do nosso destino próprio como latino-americanos. Já oferecera, igualmente, uma contribuição importante para a melhor compreensão de temas correlatos, em suas análises sobre a reforma do Estado e os processos de gestão social.

Com este livro, produziu um poderoso argumento em favor da prioridade que deve ser atribuída aos temas sociais no debate político que faz a vida de nossas democracias. Quem o ler não poderá fechar o livro sem a sensação de que essa prioridade, mais do que uma obrigação, é a própria razão de ser da democracia.

Uma versão inicial do presente trabalho foi preparada pelo autor para o Congresso Latino-americano de Administração Pública, organizado pelo CLAD com apoio das Nações Unidas. As opiniões expressas no trabalho são de responsabilidade do autor e não representam necessariamente as das instituições onde atua.

CAPÍTULO 1

Uma grande “ausência”*

Como alcançar o tão esquivo desenvolvimento econômico e social na América Latina? Como chegar a soluções estruturais que possibilitem um desenvolvimento sustentado? Como enfrentar a fundo as agudas carências expressas nas altas taxas de pobreza que abalam a região? Como explicam a disparidade entre as potencialidades deste Continente de enormes possibilidades em termos, entre outros, de recursos naturais, matérias-primas estratégicas, fontes de energia baratas, capacidade de produção agropecuária e as graves penúrias que afetam, em aspectos básicos, amplos setores de sua população?

Os modelos convencionais de análise dos problemas da região e de produção de políticas para superá-los demonstraram sérias limitações. Seus prognósticos básicos mostraram-se altamente falíveis e, além de não conduzirem aos cenários esperados, com frequência foram desmentidos pela realidade. Aos repetidos erros dos modelos predominantes nos anos 60, soma-se agora uma extensa lista de erros e desacertos dos modelos difundidos a partir dos anos 80. Vozes muito respeitadas afirmam que a explicação do desenvolvimento e seus caminhos, que tanto pesou na região nos últimos anos, deveria ser profundamente reexaminada. Assim, Joseph Stiglitz (1998), ex-presidente do Conselho de Assesores Econômicos do atual Presidente dos Estados Unidos, considera: “Em minha opinião, a experiência latino-ame-

* O autor agradece a Pedro Auger por sua valiosa colaboração na pesquisa.

ricana sugere que deveríamos reexaminar, refazer e ampliar os conhecimentos sobre a economia de desenvolvimento que são tomados como verdade". Sugere-se que é hora de voltar a pensar: se os modelos não funcionam, não se pode culpar a realidade e queixar-se dela. Os modelos é que devem sofrer revisões integrais.

Nos últimos anos, o debate sobre o desenvolvimento foi reaberto em nível internacional sem seguir, porém, as orientações tradicionais. Os supostos consensos não têm resistido ao confronto com os fatos concretos. Temas como a crise das economias do Sudeste Asiático e a persistência e tendência de agravamento dos problemas sociais da América Latina colocaram em questão a validade efetiva desses consensos, os quais são contestados atualmente a partir de múltiplas direções. Ressalta Francis Stewart (1998): "A idéia de que se tenha alcançado um consenso é inaceitável porque sugere que sabemos qual é o melhor caminho e todos concordamos em segui-lo. E o certo é que não sabemos nem estamos de acordo".

No novo debate aberto sobre o desenvolvimento, o papel da equidade tornou-se um tema central. Há uma verdadeira avalanche de pesquisas a esse respeito no mundo desenvolvido, as quais constituem importantes bases de dados, e as concepções que dominavam o pensamento econômico nos anos 80 têm sido objeto de um ativo questionamento. Já é hora de colocar essa discussão em seu devido lugar no debate latino-americano. Em que outro ponto do planeta ela teria mais relevância do que nesta região, classificada por todas as fontes especializadas como a que apresenta mais desigualdades no mundo, desigualdades submetidas a intensos processos de agudização contínua? Os impactos negativos atribuídos a essa situação são de grande magnitude e profundidade. A desigualdade desempenha papel crucial na continuidade das altas taxas de pobreza que a América Latina ainda acusa nos anos 90. Estima-se que o número de pobres na América Latina, próximo a 50% da população, deveria ser reduzido à metade se a distribuição da renda correspondesse normalmente ao nível de desenvolvimento da região (cf. Londoño & Szekely, 1997). Como isso não ocorre e o coeficiente de Gini, que mede a desigualdade na distribuição da renda, piorou muito desde os anos 80, há o que se denomina um "excesso de pobreza" na região, de dimensões muito amplas.

Apesar disso, as discussões sobre igualdade e desenvolvimento não têm integrado o centro do debate sobre políticas econômicas da

América Latina das últimas décadas. Com exceções fecundas, as pesquisas a respeito têm sido limitadas, a produção de trabalhos científicos sobre o assunto é reduzida e o debate público não aprofundou a temática. Na terra mais desigual do mundo, a equidade parece não ter muita importância na busca de soluções para os difíceis problemas econômicos e sociais. Pode-se até observar que alguns dos trabalhos mais importantes e recentes sobre as dificuldades da região neste campo foram produzidos fora dela, no mundo desenvolvido, onde a América Latina é vista com frequência como o caso “antiexemplar” mais relevante em matéria dos efeitos regressivos decorrentes de altos níveis de desigualdade. Onde buscar as causas da marginalização de um tema sem o qual é impossível entender as dificuldades da região para o desenvolvimento ou formular propostas realmente efetivas? Isso demandará pesquisas acuradas. Os efeitos dessa marginalização são visíveis. A agenda pública de discussão carece de uma análise contínua e ativa de uma problemática internacionalmente percebida como chave imprescindível para entender os problemas da América Latina. Por outro lado, além dessa visão externa, a verdade é que essa pauperização da agenda limitou muito a possibilidade de gerar políticas alternativas que atuem sobre algumas das causas centrais de tais problemas.

É hora de acabar com esta grande “ausência” e fazer com que a questão da desigualdade volte a ocupar o centro dos esforços pelo desenvolvimento.

Isso não significará automaticamente respostas claras para um problema que apresenta grande complexidade e, de certo modo, resume muitos processos relevantes de todo o acontecer histórico. Mas, se lhe dermos o enfoque apropriado, poderemos formular interrogações cruciais sobre sua estrutura e evolução e, pouco a pouco, construir uma base de idéias coletivas sobre como enfrentá-lo.

Este livro se propõe abordar alguns elementos desta discussão inadiável, que sobretudo possam estimular esforços coletivos para seu aprofundamento. Para isso apresenta diversos momentos de análise sucessivos. Em primeiro lugar, se reconstruem as linhas gerais da atual discussão internacional sobre desigualdade e crescimento. Logo depois, observam-se os diferentes efeitos “virtuosos” da melhoria da equidade sobre o desenvolvimento. Em seguida, buscando compreender melhor a desigualdade, exploram-se algumas de suas áreas de apre-

sentação básicas. Com base nos elementos conceituais anteriores, examina-se o quadro apresentado pela América Latina nesse campo, para posteriormente comentar algumas dinâmicas de funcionamento da desigualdade na região. No momento de análise seguinte, colocam-se em foco e se exploram os efeitos da desigualdade em duas áreas de significado estratégico, a saúde e a educação. Por fim, examinam-se algumas respostas possíveis diante da problemática proposta.

CAPÍTULO 2

Novos rumos na análise da desigualdade

A ciência econômica convencional, muito difundida e respeitada na América Latina, considera que a desigualdade constitui um traço característico dos processos de modernização e crescimento, e, em algumas de suas versões, que os impulsiona e favorece, ao possibilitar a acumulação de poupança que se transformará em investimento. No entanto, também sugere que as desigualdades, funcionais para o desenvolvimento, logo tenderiam a corrigir-se. Para Kaldor (1978) uma grande acumulação prévia de poupança é imprescindível para o crescimento. Se a renda se concentra num segmento limitado da população com alta propensão ao consumo, que seriam os ricos, a acumulação e o crescimento serão favorecidos. Kaldor supõe que os lucros são uma fonte importante de geração de poupança, ao passo que os salários constituem uma fonte muito limitada. Kuznets (1970) indica que, nas sociedades desenvolvidas, haveria uma tendência secular a que a população emigre do setor agrícola — caracterizado por baixa desigualdade e baixas rendas médias — para o setor industrial, onde a renda média é mais alta, mas também a desigualdade. Nas fases iniciais do desenvolvimento, portanto, a renda e a desigualdade aumentariam. Em fases posteriores, o crescimento continuaria a aumentar, mas se reduziria a desigualdade. Robinson (1976) observou que esta proposição adquiriu força de uma “lei econômica”, contrariando o próprio Kuznets, que apontava as sérias restrições de sua base de dados inicial e advertia contra as possíveis generalizações desses enunciados. Seus trabalhos baseavam-se na informação histórica de ape-

nas três países (Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha), compreendendo a primeira metade do século XIX para as etapas iniciais, e dados de antes e depois da Primeira Guerra Mundial para as etapas posteriores. Ele informa: "Ao concluir este estudo, somos perfeitamente conscientes da pouca informação fidedigna nele contida. Talvez apenas 5% de seu conteúdo se funde na experiência, sendo o restante mera especulação". E previne:

É perigoso utilizar simples analogias; o fato de a distribuição desigual da renda ter conduzido no passado, na Europa Ocidental, à acumulação da poupança necessária para formar os primeiros capitais não nos permite afirmar que, para assegurar o mesmo resultado nos países subdesenvolvidos seja preciso, portanto, manter e até acentuar a desigualdade na distribuição da renda.

Entre outras reservas, Kuznets assinala: "É muito provável que os grupos que percebem rendas superiores em alguns dos países hoje subdesenvolvidos apresentem uma propensão de consumo muito maior e uma propensão à poupança muito menor que as apresentadas pelos mesmos grupos de renda nos países hoje desenvolvidos, durante suas primeiras fases de crescimento". Contudo, apesar de suas observações, a denominada "curva de Kuznets", o "U" invertido, onde nas primeiras etapas há desigualdade que logo vai desaparecendo, tem sido amplamente utilizada como base dos raciocínios neste campo.

Numa revisão da literatura relativa ao tema, Adelman & Robinson (1988) observam que "se argumenta que a desigualdade é necessária para a acumulação e, por conseguinte, contém as raízes de eventuais incrementos na renda de cada um".

Ao se conceber a desigualdade como necessária e constituinte, criam-se fortes argumentos contrários aos raciocínios que poderiam ser considerados de caráter "redistributivo". Assim, segundo essa perspectiva, destinar recursos a metas de produtividade inferior afetaria a formação de capital, base do desenvolvimento econômico. Fields (1989) indica que as transferências dos ricos aos pobres reduziriam a acumulação de capital e diminuiriam o crescimento em alguns modelos.

Uma onda de pesquisas dos últimos anos derrubou essa concepção. Por um lado, elas ressaltaram a grande vulnerabilidade dos dados que lhe servem de sustentação. Assim, Deininger e Squire (1996a)

assinalam: “Quase todas as pesquisas empíricas da curva de Kuznets, desde Ahluwalia (1976) até Anand e Kanbur (1993), baseiam-se em dados colhidos por Jain (1975) que, apesar do número relativamente grande de observações (405), contém somente um modesto número (61) de pontos de informação que atendem aos padrões mínimos”.

Por outro lado, as novas pesquisas têm construído amplas bases de dados que permitiram verificar funcionamentos muito diferentes dos imaginados. Ao invés de favorecer o crescimento, a desigualdade inicial lhe impõe obstáculos. Deininger e Squire, por exemplo, comprovaram que uma desigualdade inicial alta num ativo crucial como a terra pode determinar crescimentos deficientes. Segundo seus estudos, observando a evolução entre 1960 e 1992, dos 15 países em desenvolvimento com alta desigualdade inicial na distribuição da terra (um coeficiente Gini superior a 70), 13 não conseguiram obter um crescimento maior que 2,5% no período. Além disso, a persistência da desigualdade prejudica por múltiplas vias o crescimento. Depois de rever detalhadas correlações econométricas, Birdsall, Ross e Sabot (1996) assinalaram: “Contrariamente à opinião convencional, a evidência sugere que, na América Latina, a associação entre um crescimento lento e uma elevada desigualdade deve-se em parte ao fato de essa elevada desigualdade poder constituir em si mesma um obstáculo para o crescimento”. Na mesma direção, Benabou (1996) apresenta 23 estudos de campo realizados nos últimos anos (20 deles feitos a partir de 1992), com análises comparativas entre países que concluem que a desigualdade é nociva ao crescimento, identificando vários de seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento. Persson e Tabellini, logo após desenvolver um amplo modelo de simulação a respeito, concluem “que a desigualdade está negativamente relacionada com o crescimento subsequente”. Clarke (1992) desenvolve outro modelo com extensa pesquisa de campo, a qual o leva a concluir que “a evidência empírica fundamenta a asserção de que a desigualdade inicial está negativamente correlacionada com o crescimento a longo prazo”.

A hipótese da nivelção em etapas posteriores também não encontra comprovação. Em numerosas sociedades, a criação de importantes desigualdades iniciais e sua persistência parecem atuar na direção oposta, gerando circuitos de incremento da desigualdade. Num capítulo posterior, poderemos observar as conseqüências dessa desigualdade no campo da educação. A desigualdade constitui um entrave fundamental para a possibilidade de fazer chegar educação de qualidade apropriada ao conjunto da população.

A pesquisa empírica recente tende, por sua vez, a indicar correlações de sentido inverso. Níveis de eqüidade significativos encontram-se na base de alguns dos processos econômicos mais bem-sucedidos e sustentados dos últimos 50 anos, como foi o caso do Japão, Canadá, países nórdicos, países do Sudeste Asiático, da Europa Ocidental e outros. É o que destaca Stiglitz (1996): "Há relações positivas entre crescimento e igualdade. Altas taxas de crescimento geram recursos que podem ser usados para promover a igualdade, bem como um alto grau de igualdade ajuda a sustentar altas taxas de crescimento".

As boas relações entre eqüidade e crescimento não são mágicas. Além das poderosas indicações em favor da eqüidade provenientes do campo da religião, da ética e do ideário básico da civilização ocidental, há uma série de funcionalidades concretas, que fazem com que favoreça o crescimento.

Diversas pesquisas recentes identificaram essas funcionalidades em múltiplos campos, partindo da perspectiva oposta à que gerou o pensamento fundamentado na curva de Kuznets. Uma delas é a de Persson e Tabellini, os quais assim resumem o seu enfoque: "O trabalho sobre a curva de Kuznets estava relacionado à questão de como o nível de renda afeta a distribuição de renda, ao passo que nosso trabalho, por seu lado, aborda a questão de como a distribuição da renda afeta as mudanças na renda".

O exame dos impactos dos níveis de eqüidade e desigualdade sobre o crescimento, a partir de análises desse tipo, levou a identificar e a explorar, entre outras, as inter-relações que a seguir apresentamos sinteticamente.

CAPÍTULO 3

A eqüidade dá resultados

Em primeiro lugar, as pesquisas recentes propõem que as possibilidades de melhorar o problema da pobreza são muito diferentes em sociedades com altos níveis de desigualdade em relação a contextos em que há pouca desigualdade. A partir da evidência empírica, Ravallion (1997), entre outros, conclui que a flexibilidade da pobreza ante o crescimento se reduz quando a desigualdade é maior. A possibilidade de as melhorias no crescimento reduzirem efetivamente a pobreza depende diretamente do grau de desigualdade. Essas constatações são fundamentais para as estratégias de luta contra a pobreza, tão relevantes no mundo atual e no Continente, dadas as dimensões do problema. As possibilidades de conquistas e avanços concretos são totalmente diferentes se se consegue reduzir a desigualdade, se esta permanece estanque ou se acentua. Assim, como se assinalou anteriormente, se a América Latina tivesse os mesmos padrões gerais de distribuição de renda de outras regiões do mundo, incluindo-se a África, os graus de pobreza seriam muito menores que os atuais.

Em segundo lugar, a redução das desigualdades cria condições propícias para um aumento significativo do investimento na formação de capital humano. Os pobres apresentam carências pronunciadas nas dimensões essenciais para gerá-lo: nutrição, saúde e educação. Sua propensão marginal a consumir bens desta ordem é muito alta, visto que são decisivos para a existência e percebidos como tais. O aumento de sua participação na renda significará uma flexibilidade ainda

maior em termos de gastos para manter uma alimentação adequada e atenção à saúde. Ele fortalecerá as bases mínimas do capital humano e favorecerá ainda sua possibilidade prática de investir na educação de seus filhos. A poupança financeira não é a única forma de poupança possível. Através destes investimentos seria possível acumular capital humano, considerado hoje fundamental na produtividade e competitividade das nações.

Em terceiro lugar, uma estratégia de melhoria da eqüidade pode influenciar favoravelmente as taxas de poupança nacional. As políticas de crescimento “de baixo para cima” adotadas por países como Japão e Coréia, entre outros, ao estimular a pequena e média empresa e os pequenos agricultores, favoreceram a eqüidade. Os setores sociais aos quais foram oferecidas essas oportunidades reagiram com toda intensidade. Diante da criação de condições de viabilidade para montar unidades produtivas desse tipo, graças ao apoio recebido em termos tecnológicos, creditícios e às possibilidades de inserção em políticas exportadoras, sua resposta foi reduzir o consumo ou aumentar o tempo de trabalho para, mediante ambas as formas de poupança, poder investir nas referidas unidades. O desenvolvimento destes, por sua vez, cria condições para a poupança e para o reinvestimento familiar. O capital criado nessas unidades reduzidas desempenhou um papel significativo na formação global de poupança nacional nesses países. Enquanto neles as taxas anuais de investimento público e privado iam de 30 a 40%, em outros, como os latino-americanos, onde as condições foram em muitos casos desfavoráveis para unidades produtivas dessa ordem, não passavam de 20%.

Em quarto lugar, a melhoria da eqüidade tem efeitos positivos sobre as possibilidades de desenvolvimento tecnológico. No mundo de hoje, a competitividade está cada vez mais ligada ao conhecimento. Isso se deve à composição das novas formas de produção, baseadas essencialmente em conhecimento acumulado. No final do século XX, as indústrias de ponta, como informática, microeletrônica, biotecnologia, comunicações, robótica, ciência de materiais, fundam-se no conhecimento. As possibilidades de ter acesso a esse conhecimento, de manipulá-lo, de fazer, a partir dele, a “inovação doméstica” e gerar novos conhecimentos estão fortemente ligadas ao nível educacional da população. Se um país melhora sua eqüidade e permite que amplos setores de sua população possam ter acesso a significativas oportunidades educativas de qualificação, estará construindo a capacidade básica para poder atuar no mundo das novas tecnologias. Esse mun-

do requer bons níveis de formação em campos como a matemática, lógica, ciências, computação e outros, e familiaridade com os progressos tecnológicos. É necessário que essa formação não se restrinja às elites, mas se estenda a toda a população.

Em quinto lugar, a melhor eqüidade criará também condições mais favoráveis para o fortalecimento e desenvolvimento do capital social, que compreende aspectos como os valores compartilhados, o grau de associatividade de uma sociedade, sua capacidade de promover acordos, sinergias, construir redes, o clima de confiança mútua entre seus componentes, as normas sociais e instituições. Demonstrou-se que esse capital é chave para o desenvolvimento econômico e social (entre outros, Putnam, 1994; Coleman, 1990). A melhoria da eqüidade favorecerá aspectos cruciais desse desenvolvimento, como o clima de confiança, e criará condições objetivas mais favoráveis para uma participação mais intensa da população em organizações de base da sociedade civil.

Pesquisas recentes alertam para as profundas inter-relações entre grau de eqüidade, capital social e saúde pública. Segundo Kawachi, Kennedy e Kimberly (1997), quanto maior a desigualdade numa sociedade, menor será a confiança dos cidadãos uns nos outros, menor a coesão social, e isso incide diretamente na saúde pública. Quanto mais reduzidos forem os níveis de confiança entre as pessoas, maior será a taxa de mortalidade. Entre outros aspectos, segundo indicam as pesquisas, as pessoas com poucos laços sociais têm mais dificuldades de saúde que as que possuem contatos sociais extensivos. Os autores criaram um modelo que conclui que cada 1% de incremento na desigualdade na renda eleva em dois ou três pontos a taxa de mortalidade geral.

Em sétimo lugar, os altos níveis de desigualdade afetam duramente a tão almejada “governabilidade” das sociedades democráticas. A sensação de “exclusão forçada” que transmitem a amplos setores da sociedade gera neles uma baixa de credibilidade nos setores governantes. Assim, perdem legitimidade as principais instituições representativas: presidência, congresso, partidos políticos, grupos de poder relevantes. A desconfiança em relação a tais instituições, com a sensação de que há um “jogo sujo” com poucos ganhadores e muitos perdedores, sob regras duvidosas, reduz seriamente as margens de governabilidade efetiva. Numa realidade de final de século, em que os cenários da economia internacional se modificam continuamente, exi-

gindo respostas adequadas dos governos em termos de políticas inovadoras, é limitada a possibilidade de os governos de sociedades desiguais poderem introduzi-las com o respaldo social necessário. Sua margem de manobra para a inovação está fixada por sua escassa credibilidade e capacidade de cooptação. Por outro lado, os elevados graus de tensão latentes em sociedades com alta desigualdade criam permanentes tendências à instabilidade política e à incerteza, com efeitos negativos em diversos níveis, como o investimento.

As condutas esperadas não obedecem, porém, a esquemas mecânicos, podendo assumir múltiplas formas. Pesquisas recentes tendem a desmentir assim o chamado teorema do “eleitor médio”, segundo o qual, nas sociedades muito desiguais, os eleitores médios votarão por políticas redistributivas que podem desencorajar o investimento e prejudicar o crescimento. Deininger e Squire afirmam que, se isso fosse correto, a desigualdade afetaria o crescimento nos sistemas democráticos, mas não nos países sem democracia. Testando essa hipótese em ampla base de dados, eles verificam que a desigualdade inicial afeta o crescimento futuro em sociedades não-democráticas e, por extensão, concluem que “nossos dados não avalizam o teorema do eleitor médio como uma explicação para as relações entre desigualdade e crescimento”. O mesmo indicam os estudos de Clarke (1992) e Alessina & Rodrik (1994), para os quais são outros, e não a suposta conduta eleitoral do eleitor médio, os fatores que, a partir da desigualdade, restringem o crescimento. Por outro lado, uma conduta típica dos setores mais afetados pela desigualdade em sociedades democráticas não é a que o teorema supõe, mas sua retração eleitoral: eles se abstêm de participar por sua falta de expectativas com respeito a mudanças.

A tais leituras da realidade podem-se acrescentar outras, a partir de ângulos diferentes, como, por exemplo, o impacto da eqüidade na ampliação dos mercados internos, na redução das distâncias de remunerações entre campo e cidade, e na produtividade de trabalho. Em seu conjunto, o quadro que se delinea demonstra que as sociedades que tendem a fortalecer a eqüidade e a melhorá-la têm melhores resultados econômicos, sociais e políticos a longo prazo. Elas estão colocando em prática circuitos virtuosos em campos como os descritos: redução da pobreza, formação de capital humano, progresso tecnológico, desenvolvimento do capital social, governabilidade democrática, estabilidade. Efetivamente, analisando os últimos 50 anos de história econômica mundial, é possível apreciar como muitas das

sociedades com desenvolvimento mais sustentado a longo prazo apresentam níveis de equidade superiores e se preocuparam em preservá-los e melhorá-los. Os altos níveis de equidade comparativa são característicos, por exemplo, de sociedades como Canadá, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Bélgica, Israel, Costa Rica, Uruguai e outras, e em todas elas a equidade produziu resultados consistentes e duradouros na história a médio e longo prazo.

Os novos rumos da reflexão e pesquisa sobre este campo não aceitam noções genéricas de desigualdade. Um tema tão estratégico requer discernimento e aprofundamento. As linhas de pesquisa começam a se multiplicar em diversas direções. Mencionamos a seguir, brevemente, algumas delas.

CAPÍTULO 4

As várias faces da desigualdade

A discussão sobre desigualdade, até aqui, limitou-se a focalizar a questão da renda. Contudo, embora a disparidade na renda recebida pelos diversos setores da população estabeleça elementos muito significativos, o quadro completo das desigualdades vai muito além dessa única dimensão. Parece haver outras de peso ainda maior, e é imprescindível tratar de explorar as inter-relações entre todas elas, que vão criando circuitos de exclusão social. Apresentamos, a seguir, algumas das dimensões da desigualdade.

Desigualdades nas capacidades de funcionamento

Numa recente análise, Amartya Sen (1998a) faz observações fundamentais e sugestões a respeito. Em sua opinião, o foco deveria deslocar-se das simples análises de renda para o conjunto de fatores que determinam as capacidades de funcionamento adequado das pessoas e das famílias. Isso implica, entre outras, as capacidades necessárias para alcançar os estados nutricionais apropriados, bons padrões de saúde e conquistas educacionais. Tudo isso não depende apenas da renda e é influenciado por aspectos como o modo como são produzidos os bens correspondentes na sociedade, sua disponibilidade, o acesso a eles, seus preços relativos. Pode haver, assinala Sen, grupos de população de um país com maiores rendas comparativamente à de outros de diferentes países, mas estes últimos “funcionam melhor”, porque os outros bens que influem nessas capacidades de funcionamento são proporcionados pelo poder público, são mais acessíveis,

seus preços são menores etc. Sen ilustra seu raciocínio, entre outros casos, com o da população negra dos Estados Unidos. O que ocorre quanto à capacidade mais básica de viver até uma idade madura? Apesar de ter rendas superiores às de outras populações do mundo em desenvolvimento, suas taxas de esperança de vida são menores que as delas. São assim, por exemplo, inferiores às taxas de populações de renda bastante menor como as do Estado de Kerala (Índia), Sri Lanka, Costa Rica e Jamaica. Entre outros aspectos, prossegue Sen, conforme suas pesquisas, essa desigualdade num ponto tão relevante é determinada pelas dificuldades de acesso a assistência médica e cuidados de saúde, e pela deficiência das escolas e organizações educacionais. Assinala que “apesar de sua prosperidade econômica geral e da excelência de seu atendimento médico, os Estados Unidos podem ter altas taxas de mortalidade em setores específicos da população, pela existência de milhões de pessoas sem assistência médica”. As desigualdades não afetam apenas as rendas, os outros setores também devem ser explorados. Deve-se apontar a idéia de padrões de privação e identificar as privações nas capacidades para um funcionamento adequado.

Além disso, é preciso superar os debates puramente economicistas das carências para poder chegar a políticas adequadas. Assim, a realidade demonstrou que os problemas gerados pelo desemprego não são apenas de carência de renda. Com ele, há danos psicológicos, perda de auto-estima, redução das motivações para trabalhar, desagregação dos laços familiares e da vida social, acentuação de assimetrias de gênero e de tensões raciais, aumento de doenças e morbidade. Como constata Solow (1995), entre outros efeitos resultantes, em lugar de buscar ativamente trabalho, como supõem as teorias econômicas convencionais, o desempregado por períodos extensos tende a se retirar do mercado de trabalho diante da perspectiva de receber contínuas recusas que vulneram ainda mais sua auto-estima já corroída. Ele também costuma se retrair socialmente, por se sentir inferiorizado. Uma política social efetiva deverá não só ajudar a compensar a perda de renda, mas trabalhar as outras carências que foram sendo produzidas.

Desigualdades no acesso a ativos

Diversas pesquisas recentes enfatizam que uma matriz central produtora de desigualdade provém das dificuldades dos pobres de ter

acesso a ativos que lhes permitam incrementar seus rendimentos e fazer uso de suas capacidades potenciais. A desigualdade na posse de ativos básicos como a terra, bens de capital, tecnologias e qualificações educativas estaria incidindo fortemente nas disparidades nas rendas. Como dissemos, análises como as de Deininger e Squire evidenciam que a distribuição inicial de ativos tem um efeito muito relevante sobre as taxas de crescimento a longo prazo. No caso de ativos como a terra, os coeficientes de Gini são piores em várias regiões, em relação aos observáveis em rendas. Isso vai influir num crescimento muito baixo, que, segundo os estudos mencionados, foi inferior a 2,5% num grupo de países. Birdsall, Ross e Sabot observam como as reformas agrárias realizadas na Coreia e em Taiwan, ao melhorar a equidade nesse plano, contribuíram para o crescimento. A redução das desigualdades na posse e no tamanho médio das terras aumentou o produto agrícola e a demanda de mão-de-obra. Birdsall & Londoño (1997) analisaram o peso da distribuição desigual de terra e capital humano sobre o crescimento e especialmente sobre os pobres. Essa desigualdade afeta fortemente o crescimento em geral, mas os pobres são atingidos proporcionalmente em maior medida. Os efeitos negativos sobre eles são quase o dobro dos que se produzem sobre a população em seu conjunto. Os dois autores concluem que as estratégias convencionais de luta contra a pobreza centradas no crescimento, em programas sociais dirigidos aos pobres e em redes de assistência têm resultados limitados já que não afetam as bases da desigualdade que vai condicionar o crescimento e seus efeitos sobre os pobres. Entre os aspectos cruciais, elas não levam em conta a desigualdade no acesso a ativos produtivos.

Acesso ao crédito

Nas atuais estruturas econômicas, a possibilidade de empreender atividades produtivas exige, como requisito essencial, ter acesso a circuitos creditícios. Como em tais atividades o crédito está ligado à existência de garantias que possam respaldar as solicitações, nas sociedades com desigualdades pronunciadas na distribuição de ativos para amplos setores com dificuldades para obter crédito.

Em muitos países, o crédito aparece também como uma via essencial para poder investir na educação dos filhos. Novamente as de-

sigualdades em ativos e na renda produzirão a exclusão dos circuitos creditícios de quem mais necessita desse apoio.

As restrições neste campo limitam o caminho dos pobres na aquisição de ativos produtivos e reforçam a reprodução de esquemas de desigualdade e pobreza de geração em geração.

Desigualdade no acesso a uma educação de boa qualidade

A possibilidade de contar com uma educação de qualidade razoável surge, nos atuais cenários econômicos, como um pré-requisito central para uma inserção produtiva estável. As análises disponíveis coincidem em indicar correlações em diversas sociedades entre graus de educação e tipo de inserção de trabalho. As pesquisas indicam notórias disparidades entre os países e no interior deles. Apesar dos avanços nesse campo, a situação é complexa, como observaremos num capítulo posterior, em que analisamos essas disparidades na América Latina. Há uma heterogeneidade de circuitos educativos nos países em desenvolvimento que vão desde circuitos similares aos de nível internacional até circuitos paupérrimos que produzirão egressos com um preparo muito limitado. Na prática, o acesso à educação está fortemente ligado às condições socioeconômicas iniciais, por sua vez afetadas com freqüência por fortes desigualdades de partida, como já referidas.

Nessas condições, a introdução de tecnologias avançadas numa sociedade, por si benéfica, pode significar uma acentuação das desigualdades. Só os setores mais qualificados saberão lidar com tais tecnologias. Os que vêm de circuitos educativos de qualidade inferior não terão a possibilidade real de se integrar a elas, o que pode ampliar significativamente as disparidades de remunerações entre uns e outros.

As desigualdades apresentadas, e outras que é possível acrescentar, devem ser objeto de pesquisas detalhadas. Há um evidente atraso histórico nesse campo, visto o peso que essas desigualdades têm no desenvolvimento e na vida cotidiana. Deininger e Squire (1996) afirmam, com razão, que "a literatura reconheceu há tempos que provavelmente a distribuição dos ativos, mais que a das rendas, é que deter-

mina efeitos sistemáticos da desigualdade sobre o crescimento, por exemplo, através da restrição aos mercados de crédito e, por conseguinte, à capacidade de financiar investimentos produtivos. Entretanto, as análises empíricas raramente utilizam informação sobre a distribuição de ativos”.

O esforço de pesquisa minuciosa das desigualdades, fundamental para a compreensão de seu funcionamento interno, deve ser acompanhado de um grande esforço para compreender suas interações e a dinâmica de conjunto. A ação conjunta dessas desigualdades está na origem de um dos sinais mais problemáticos com que a humanidade chega ao final do século XX, o denominado problema da exclusão social. Em diversas sociedades, amplos setores de população não têm acesso a ativos produtivos, créditos, educação de boa qualidade e, por conseguinte, rendas adequadas. Essas exclusões se reforçam mutuamente e conduzem a “círculos perversos” que deixam extensos grupos humanos desprovidos de capacidades de funcionamento básicas. Instituições como o Banco Mundial (Bain & Hicks, 1998) assinalaram há pouco tempo que “o desenvolvimento não resultou necessariamente em igualdade e que enfrentamos agora uma tragédia de exclusão”. Caracterizam a exclusão como “um processo através do qual indivíduos ou grupos se encontram total ou parcialmente excluídos da participação econômica, social ou política em sua sociedade”. Amplia-se a idéia de que, junto aos direitos políticos e civis, um cidadão deve ter direitos sociais e que a falta destes significa exclusão, sendo, definitivamente, um atentado aos direitos humanos básicos. A partir de uma concepção desta ordem, a Comunidade Econômica Européia (1993) descreve a exclusão social como: “a impossibilidade ou a não habilitação para ter acesso aos direitos sociais sem ajuda, diminuição da auto-estima, inadequação das capacidades para cumprir com as obrigações, risco de estar relegado por longo tempo a sobreviver do assistencialismo e estigmatização”.

Esta concepção da exclusão supõe a existência de redes assistenciais atuantes, como ocorre em diversos países europeus. Contudo, adequadamente considera que também ali há uma situação de exclusão básica. A que se apresenta no mundo em desenvolvimento, contudo, pode ir muito mais longe, uma vez que abrigam grandes núcleos aos quais não chegam sequer ajudas assistenciais de alguma efetividade.

Como atuam as desigualdades e a exclusão que resulta delas no caso “antiexemplar” preferido nas pesquisas internacionais, a América Latina? No capítulo seguinte, exploramos as realidades da região, com base nas novas direções que a discussão tem assumido e nas pesquisas sobre desigualdade e desenvolvimento delineadas nos capítulos anteriores.

CAPÍTULO 5

América Latina: o caso “antiexemplar”

A América Latina é considerada, em nível internacional, a região com os mais elevados níveis de desigualdade. Pesquisas especializadas apresentam dados comparativos consistentes a esse respeito. Shadid Burki (1996), vice-presidente para a América Latina do Banco Mundial, destaca: “A região da América Latina e Caribe tem a mais pronunciada disparidade nas rendas de todas as regiões em desenvolvimento no mundo”. Um editorial do jornal *New York Times* (1997) classificou a região como a “que tem a maior brecha entre ricos e pobres”. No discurso inaugural da última Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) o então presidente da Venezuela (país sede dessa Organização), Rafael Caldera (1998) afirmou, que a “América Latina é a região com maiores desigualdades no mundo” e que “resulta paradoxal que um hemisfério rico em possibilidades e recursos tenha deixado milhões de seus filhos desamparados, envolvidos nas garras da miséria”.

Os números indicam que a distribuição de renda tradicionalmente desigual na região melhorou na década de 70, piorou muito na década de 80, não registrou melhorias e, em diversos casos, continuou a se deteriorar nos anos 90. O Quadro 1 permite apreciar sua regressão em termos comparativos:

Quadro 1
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA POR QUINTIS EM DIVERSAS REGIÕES DO MUNDO

Região	África do Norte e Oriente Médio	América Latina	Sul da Ásia	Sudeste Asiático	Europa Oriental	OECD e países com rendas elevadas
Quartil 1	6,90	4,52	8,76	6,84	8,83	6,26
Quartil 2	10,91	8,70	12,91	11,30	13,36	12,15
Quintis 3 e 4	36,84	33,84	38,42	37,53	40,01	41,80
Quartil 5	45,35	52,94	39,91	44,33	37,80	39,79

Fonte: Deininger & Squire, 1996b.

Como se observa, os 20% mais ricos da população têm, na América Latina, 52,94% da renda, proporção muito superior à de todas as outras áreas do mundo, incluindo a da África do Norte e Oriente Médio (45,35%). No outro extremo, os 20% mais pobres só têm acesso a 4,52% da renda, a menor porcentagem internacional, ainda menor que a da África do Norte e Oriente Médio (6,90%).

A polarização aumenta quando se comparam os estratos mais extremos de riqueza e pobreza da estrutura social, como indica o Quadro 2, elaborado por Londoño e Szekely:

Quadro 2
POLARIZAÇÃO DA RENDA NA AMÉRICA LATINA 1970-1995
(Paridade de compra anual — PPP — ajustada pelo Produto Nacional Bruto *per capita*)

Subgrupo	Ano					
	1970	1975	1980	1985	1990	1995
1% mais pobre	\$112	\$170	\$184	\$193	\$180	\$159
1% mais rico	\$40.711	\$46.556	\$43.685	\$54.929	\$64.948	\$66.363
Brecha	363	274	237	285	361	417

Fonte: Londoño & Szekely, 1997.

Em 1970, o 1% mais rico da população ganhava uma média de 40.711 dólares *per capita* anuais (paridade de poder de compra, ano base de 1985) ante os 112 dólares *per capita* anuais do 1% mais pobre. A distância era de 363 a 1. Essa distância reduziu-se dos anos 70 aos 80, passando a ser de 237 vezes. Mas, a partir daí, continuou

a aumentar muito, chegando em 1995 a 417 vezes. Entre 1990 e 1995, aumentou quase 15,5%.

Uma das metodologias mais generalizadas para a medição dos graus de desigualdade na distribuição das rendas é o coeficiente de Gini. Sintetizando-a conceitualmente, o coeficiente de Gini seria 0 (zero) se a equidade fosse a máxima possível, ou seja, se a renda estivesse distribuída igualmente entre todos os membros da população. Seus valores vão indicando em que medida a distribuição real se distancia dessa equidade máxima, e vão de 0 a 1.

Alguns dos países mais equitativos do mundo, como Suécia, Finlândia, Espanha e outros, registram coeficientes de Gini entre 0,25 e 0,30. A maioria dos países desenvolvidos estão ao redor de 0,30. A média mundial oscila em 0,40. Os países mais desiguais do mundo estão em 0,60. A América Latina estaria, em 1995, em 57,7 (estimativa de Londoño & Szekely).

A evolução medida pelo coeficiente de Gini indicaria que, de 1970 a 1980, produziu-se uma melhora sensível na desigualdade de distribuição de renda, que voltou a aumentar muito entre 1980 e 1990, e permaneceu inalterada apesar do maior crescimento da década de 90 em relação à de 80.

O Quadro 3 registra a evolução dos coeficientes de Gini em alguns dos países, entre 1980 e 1989.

Quadro 3
DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NA AMÉRICA LATINA ENTRE 1980-1989

País	Gini por volta de 1980	Gini por volta de 1989
Argentina (metro)	0,408	0,486
Bolívia (urbano)	0,516 (1986)	0,525
Brasil	0,594	0,633
Chile (urbano)	0,585	0,532
Costa Rica	0,475	0,460
Guatemala	0,579 (1986-7)	0,595
Honduras	0,549 (1986)	0,591
México	0,506 (1984)	0,550
Panamá	0,488	0,565
Paraguai (metro)	0,450 (1983)	0,398
Uruguai	0,436	0,424
Venezuela	0,428	0,441

Fonte: Stewart, 1998.

Como se vê, os coeficientes de Gini da região superam amplamente as médias mundiais e cresceram no período, com exceção do Chile, Costa Rica, Uruguai e Paraguai.

Os países de maior população da região registram deterioração sensível na distribuição das rendas.

O caso do Brasil encontra-se no Quadro 4.

Quadro 4
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL

Setor da população	Porcentagem da Renda Nacional	
	1970	1994
1% mais rico	8	15
25% mais pobres	16	12

Fonte: *The Economist*, 29 abr. 1995.

Como se observa, no período que vai de 1970 a 1994, a porcentagem de renda nacional do 1% mais rico quase se duplicou, ao passo que a dos 25% mais pobres decresceu. O 1% da população tinha, em 1994, um percentual de renda nacional superior em um quarto ao de 25% da população.

No México, o coeficiente de Gini aumentou permanentemente desde 1984 (cf. Alarcón, 1994).

Na Argentina, segundo os dados do Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INDEC), as cifras seriam as expostas no Quadro 5.

Quadro 5
EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NA ARGENTINA

Setor da população	Porcentagem da Renda Nacional	
	1975	1997
20% mais ricos	41,0	51,2
10% mais pobres	3,1	1,6

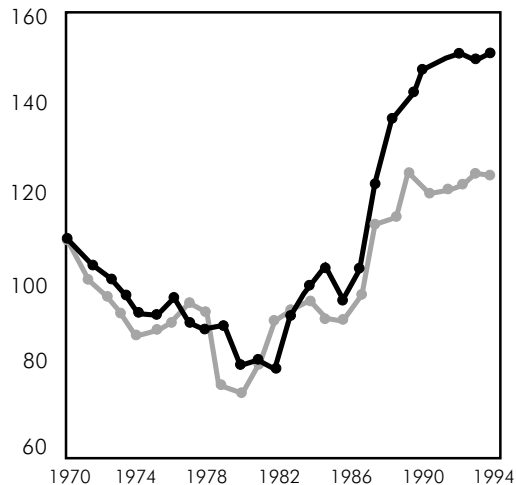
Fonte: *Diario Clarín*, 3 maio 1998, com base em estudos do INDEC.

As distâncias aumentaram significativamente. Estima-se que, enquanto em 1975 os 10% mais ricos recebiam oito vezes mais renda que os 10% mais pobres, essa cifra é agora de 22 vezes.

A magnitude e evolução da desigualdade nos países latino-americanos parece encontrar-se no centro das dificuldades para reduzir os amplos percentuais de pobreza. Diversos estudos simularam econometricamente qual deveria ser a pobreza latino-americana, tendo em conta o nível de desenvolvimento da região e se a desigualdade tivesse tido uma evolução menos regressiva.

Birdsall & Londoño (1997) reconstruíram qual seria a curva de pobreza da região, se a desigualdade tivesse continuado nos anos 80 no mesmo padrão dos anos 70. Os dados resultantes são os do Gráfico 1.

Gráfico 1
IMPACTO DA DESIGUALDADE SOBRE A POBREZA NA AMÉRICA LATINA
1970-1995



Fonte: Birdsall & Londoño, 1997.

A linha cheia mede a evolução da pobreza, em milhões de pobres, entre 1970 e 1995.

A linha sombreada, por sua vez, mostra qual teria sido a evolução da pobreza mantendo-se a estrutura de distribuição de renda dos anos 70. Como se vê, esta última linha apresenta cifras muito inferiores à anterior. A diferença é o que se pode chamar de “excesso de

pobreza” da América Latina, fortemente ligado à deterioração de seus níveis de desigualdade. Os autores estimam que, se a distribuição de renda não tivesse piorado, a elevação da pobreza entre 1983 e 1995 teria sido a metade do que foi. O “excesso de pobreza por aumento de desigualdade” a duplicou.

A comparação entre regiões traz resultados na mesma direção. A pobreza latino-americana seria muito mais reduzida se a América Latina tivesse o padrão de distribuição de renda do Sudeste Asiático, por exemplo.

Albert Berry (1997) denomina este quadro como uma situação de “pobreza desnecessária”, porque seria muito menor se os 10% mais pobres não tivessem uma fração tão limitada de renda.

A evolução registrada permite, além disso, inferir uma projeção de grande relevância para o futuro. O padrão de alta desigualdade da região é um dos fatores determinantes na redução da possibilidade de passar da pobreza para o crescimento. Sem alterar esse padrão desfavorável, não é possível esperar que apenas o crescimento produza mudanças profundas na pobreza.

É imprescindível pesquisar a fundo os conteúdos detalhados do padrão de desigualdade latino-americano, chave dos problemas da região. Saber como funciona concretamente a desigualdade nos diversos planos apontados no capítulo anterior: capacidades de funcionamento, acesso a ativos, acesso ao crédito, acesso a uma educação de boa qualidade. Os estudos sistemáticos a respeito são limitados na região.

As evidências que surgem deles indicam a urgência de conhecer muito mais para poder atacar com seriedade os importantes problemas em ação.

CAPÍTULO 6

Algumas dinâmicas da desigualdade

Uma revisão de algumas conclusões recentes de pesquisas sobre a forma como funcionam as desigualdades em ação permite recolher “sinais”, como os apresentados a seguir, sobre a magnitude e profundidade dos problemas em desenvolvimento:

1. As brechas de capacidades de funcionamento básicas alcançam níveis muito significativos. Assim, embora as taxas de mortalidade infantil gerais da região tenham diminuído sensivelmente, são muito importantes as brechas entre países e no interior destes. Enquanto essas taxas são muito reduzidas em países como Costa Rica (13,7 por mil), e Chile (14 por mil), chegam a 86,2 por mil no Haiti, 75,1 por mil na Bolívia, 57,7 por mil no Brasil e 55,5 por mil no Peru. O padrão de mortalidade infantil está estreitamente ligado ao da desigualdade. Eis o que assinala um estudo (CELADE/BID, 1996): “Encontrou-se uma correspondência sistemática entre maiores níveis de mortalidade infantil e residência em zonas rurais, menor nível de educação das mães e dos pais, mais baixos estratos ocupacionais, condições mais deficientes na qualidade das moradias e o fato de se pertencer a comunidades indígenas”.

A persistência de altas cifras de pobreza e desigualdade por longos períodos pode produzir, em amplos setores, problemas de funcionamento básico muito severos. Constatou-se que na América Central um terço das crianças com menos de cinco anos de idade apresenta

Algumas dinâmicas da desigualdade

estatura inferior à que deveria ter. Há ali efeitos acumulativos de circuitos de pobreza e desnutrição materna e infantil, vinculados aos padrões de desigualdade.

2. Os índices de desigualdade no acesso à propriedade de um ativo básico como é a terra são muito superiores aos de outras regiões. Aplicando o coeficiente de Gini para estimar essa desigualdade, obtém-se um valor próximo a 0,80, superior à maior parte das regiões do mundo, como se pode observar no Quadro 6.

Quadro 6
COEFICIENTE DE GINI DE DISTRIBUIÇÃO INICIAL DA TERRA POR REGIÃO
1950-1990

	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s
Sudeste Asiático	67,18	59,56	61,96	61,44	58,35
OECD e altas rendas	58,43	59,43	52,26	54,62	59,03
Ásia Oriental e Pacífico	44,84	47,32	48,86	46,94	41,12
Oriente Médio e África do Norte	78,30	64,56	71,90	67,53	
Sub-Saara Africano		48,60	56,88	46,73	49,00
América Latina	82,00	81,19	81,33	80,47	77,42

Fonte: Deininger & Squire, 1996a.

As diferenças no acesso à propriedade da terra e no tamanho médio das terras — que é muito maior na América Latina — tiveram influência significativa na menor produtividade agrícola e na menor demanda da mão-de-obra para o campo apresentadas pela região.

3. Em matéria de acesso ao crédito, estima-se que cerca de 90% das organizações empresariais da América Latina são pequenas e médias. Entretanto, corresponde a elas apenas 5% do crédito destinado à região. Essas unidades reduzidas podem cumprir um papel vital no emprego de setores de baixas rendas. Porém, excluídas dos circuitos de crédito, são obrigadas a se autofinanciar com os bens que possam gerar e, por extensão, a utilização de seu potencial de criação de empregos vê-se muito limitada e com freqüência sua sobrevivência tem bases vulneráveis.

4. As desigualdades na possibilidade de acesso à formação de capital humano são muito severas na região. Esse é hoje um ativo

decisivo nos mercados de trabalho. Sua formação está vinculada sobretudo a dois grandes processos: o preparo obtido no âmbito educacional formal e os elementos recebidos na família. Em ambos os casos, observam-se marcantes desigualdades de oportunidades e conquistas. Os ganhos educacionais dos setores dos últimos níveis da distribuição de rendas são notoriamente menores, e a qualidade da educação recebida é inferior (o tema será explorado em detalhes no capítulo seguinte). Quanto às famílias, pesquisas recentes assinalaram que seu peso sobre o desempenho educacional é muito relevante (CEPAL, 1997). Identificaram-se quatro variáveis de influência: clima educacional do lar, renda familiar, grau de superlotação e a organicidade do núcleo familiar. Em todos esses planos percebe-se que os setores mais desfavorecidos economicamente apresentam desvantagens. A carga de capital educacional dos pais é limitada, os rendimentos são reduzidos, o grau de superlotação pode ser alto num continente onde há um déficit de cerca de 50 milhões de moradias e os núcleos familiares pobres têm sido especialmente abalados pelo avanço da pobreza. Cerca de 30% dos lares da região são hoje famílias chefiadas por um único responsável, a mãe. Na maior parte dos casos, os lares com mulheres sozinhas, chefes de família, são na América Latina lares pobres. As dificuldades socioeconômicas tensionaram ao máximo as possibilidades de manter o equilíbrio familiar. Como se diagnosticou (Katzmann, 1992), o abandono das famílias por parte do homem encontra-se muito ligado a tais dificuldades. As duas fontes de formação de capital humano apresentam marcadas deficiências nos estratos pobres, que acarretam poupanças reduzidas, colocando-os em sérias dificuldades no mercado de trabalho.

5. Todos os fatores anteriores e outros determinam possibilidades muito diferenciadas de ingresso no mercado de trabalho. As altas taxas de desemprego aberto na região estão estreitamente correlacionadas com os estratos sociais, demonstrando o funcionamento ativo de padrões de desigualdade subjacentes e reforçando-os. É o que se pode observar no Quadro 7.

Pode-se verificar que, nos cinco países examinados, o desemprego é muito maior nos primeiros decis, que são os mais pobres da estrutura de distribuição de rendas. A possibilidade de ser desempregado (pertencendo aos 30% mais pobres da população) multiplica em todos os casos muitas vezes a possibilidade similar nos 30% mais ricos.

Quadro 7
DISTRIBUIÇÃO DOS DESEMPREGADOS POR DECIS DE RENDAS (Percentuais)

	Argentina	Brasil	Colômbia	Chile	México
	1992 (a)	1990 (b)	1992 (c)	1992 (d)	1992 (e)
Total	100	100	100	100	100
1	33,6	25,6	18,6	29,0	13,8
2	19,2	13,1	15,4	15,3	17,0
3	9,8	12,2	11,9	14,4	15,2
4	14,0	13,0	11,0	9,2	10,2
5	7,8	9,6	10,6	9,7	11,3
6	5,1	6,7	11,0	5,6	7,4
7	5,2	7,1	6,2	5,8	10,8
8	0,9	5,6	7,0	3,9	2,5
9	2,1	3,4	5,4	4,9	7,5
10	2,4	3,5	2,7	2,2	4,2

(a) Buenos Aires; (b) São Paulo e Rio de Janeiro; (c) Bogotá; (d) Grande Santiago; (e) áreas de alta densidade.

Fonte: CEPAL, com base em tabulações de censos em residências. Apud Jiménez e Ruedi, 1998.

6. Desenvolveu-se uma crescente brecha de oportunidades em matéria de emprego que discrimina particularmente os grupos jovens. As taxas de desemprego entre os jovens são muito superiores às taxas de desemprego médio, como pode se ver no Quadro 8.

7. O mercado de trabalho foi-se segmentando de forma crescente com clara tendência a acentuar as brechas. Uma análise recente (Kritz, 1997) estabelece uma sugestiva tipologia, concebida em função da Argentina, mas com importantes possibilidades de aplicação a muitas outras realidades nacionais da região. Aponta nos novos mercados de trabalho as seguintes situações básicas:

a) de acordo com o grau de proteção legal do trabalhador: *protegido/não protegido*;

b) segundo a natureza da relação de trabalho: *regular/casual*;

c) segundo o tipo de contrato de trabalho: *permanente/temporário*;

Quadro 8
TAXAS DE DESEMPREGO ABERTO ENTRE OS JOVENS — ZONAS URBANAS

País	Sexo	Taxa de desemprego total da população	Taxa de desemprego na população entre 15 e 24 anos
Argentina	Total	13,0	22,8
	Homens	11,5	20,3
	Mulheres	15,5	26,7
Brasil	Total	7,4	14,3
	Homens	6,4	12,4
	Mulheres	8,9	17,0
Colômbia	Total	8,0	16,2
	Homens	5,4	11,9
	Mulheres	11,6	21,0
Chile	Total	6,8	16,1
	Homens	5,9	14,0
	Mulheres	8,4	19,3
Uruguai	Total	9,7	24,7
	Homens	7,3	19,8
	Mulheres	13,0	31,5

Fonte: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996. Apud Minujín, 1998.

- d) de acordo com o estrato de inserção: *formal/informal*;
- e) segundo o *status* legal: *legalizado/clandestino*.

Utilizando essa tipologia de situações, Kritz distingue três grandes categorias de trabalhos:

- **Boa qualidade de trabalho** — empregos estáveis e protegidos (com seguridade social):

- a) empregador;
- b) autônomos regulares com capital;
- c) assalariados estáveis com carteira assinada.

- **Qualidade de trabalho restrita** — empregos que carecem de estabilidade ou de proteção:

- a) autônomos regulares sem capital;
- b) assalariados não-estáveis com carteira assinada;
- c) assalariados estáveis sem carteira assinada.

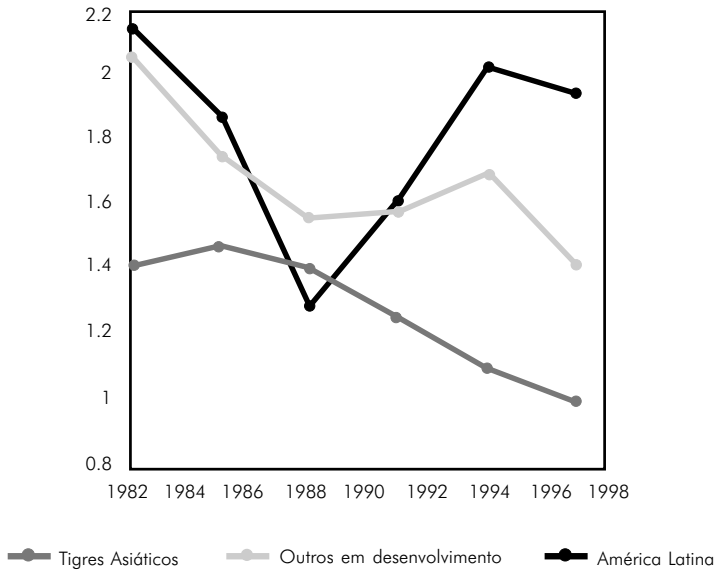
• **Baixa qualidade de trabalho** — empregos que carecem tanto de estabilidade como de proteção:

- a) assalariados não-estáveis sem carteira assinada;
- b) autônomos quase assalariados (trabalhadores autônomos que não possuem capital e trabalham para um único cliente);
- c) empregados ocasionais;
- d) empregados domésticos assalariados;
- e) empregados domésticos diaristas;
- f) trabalhadores sem salário.

Provavelmente, a partir da verificação estatística detalhada dessas categorias encontraremos correlações significativas com as grandes linhas dos padrões de desigualdade da região. Os setores de baixas rendas estão crescentemente restritos ao desemprego ou aos empregos de baixa qualidade de trabalho. As exigências em termos de qualificação dos empregos de boa qualidade os tornam inacessíveis para percentuais significativos da população. Por exemplo, no Brasil, 70% da mão-de-obra ativa urbana cursou menos de dez anos de educação, ou seja, não concluiu o ensino médio, o que seria um requisito mínimo para os empregos de boa qualidade. Por outro lado, as brechas salariais entre esses diferentes tipos de inserção no mercado de trabalho estão aumentando cada vez mais. Segundo a CEPAL (1977), aqueles que trabalham na economia informal ganham em média 50% do salário daqueles que trabalham em empresas modernas, e ainda trabalham mais horas. Além disso, as diferenças salariais entre os profissionais e técnicos e os trabalhadores de setores de baixa produtividade cresceram entre 40 e 60% no período de 1990 a 1994. Um setor particularmente prejudicado foi o dos que ganham o salário mínimo. Além de sua exigüidade, o valor real desse salário foi reduzido em quase 30% entre 1980 e 1995.

De acordo com Lora (1998), as brechas salariais foram aumentando com tal intensidade na região, que atualmente podem ser consideradas as maiores do mundo. As brechas da região são duas vezes maiores que as dos países desenvolvidos. As brechas entre empregados administrativos e trabalhadores braçais da Coreia, Hong Kong, Cingapura e Taiwan são similares às dos países desenvolvidos. Outros países em desenvolvimento da Ásia e da África têm brechas maiores que a destes, porém menores que as da América Latina. A evolução pode ser apreciada no Gráfico 2.

Gráfico 2
SALÁRIOS RELATIVOS EMPREGADOS QUALIFICADOS/OPERÁRIOS E OPERATIVOS
países desenvolvidos = 1



Como se vê, as diferenças começaram a aumentar de forma acentuada na América Latina a partir do final da década dos 80, superando as dos Tigres Asiáticos e as de outros países em desenvolvimento.

Numa visualização geral do que está acontecendo em matéria de mercados de trabalho na região, nos últimos anos, a OIT (1996) analisa as tendências em 16 países entre 1990 e 1996. A partir de um indicador composto, constituído por cinco variáveis: desemprego, informalização, salários industriais, salários mínimos e produtividade, observa que, em 11 dos 16 países que incluem os mais populosos da região, os índices mostram tendência regressiva ou de estagnação.

8. A desigualdade social e econômica pode ter conseqüências em planos múltiplos da vida cotidiana. Uma expressão severa de seus efeitos nas “capacidades de funcionamento básico” a que se refere Amartya Sen é o que está ocorrendo nas populações mais desfavorecidas em matéria de crescimento da violência. A região registra um aumento considerável dos indicadores de criminalidade nos últimos anos. Considera-se que um cenário de criminalidade moderada em termos comparativos internacionais é uma taxa inferior a 5 homicídios por

100 mil habitantes de população por ano, apresentada por boa parte dos países da Europa Ocidental. Na América Latina, segundo estimativas (Ratinoff, 1996), essas taxas são quatro vezes maiores, configurando um cenário denominado de “criminalidade epidêmica”. Segundo o mesmo autor, a criminalidade está se instalando profundamente e se expandindo, sustentada por grupos organizados. *The Economist* (1996) aponta que todas as cidades da América Latina são hoje mais inseguras que há dez anos. Tudo isso deteriora a qualidade de vida da população, criando insegurança de diversas ordens. Esse processo está vinculado com o crescimento dos cenários de pobreza e de dificuldades ocupacionais severas já mencionado. Os setores de rendas altas e médias se “defendem” diante dos novos riscos, redobrando os investimentos em segurança. As possibilidades dos setores desfavorecidos não são as mesmas nesse plano. José Weinstein (1997), analisando a situação das populações marginalizadas urbanas de Santiago do Chile, sugere que seria preciso construir um novo indicador de desigualdade, o grau de vulnerabilidade e de importância ante o avanço da criminalidade. Essas populações marginais sofrem fortemente o ataque violento da criminalidade, mas não têm acesso à criação de barreiras protetoras como os outros estratos. As conseqüências se dão em diversos planos, entre eles a existência nas zonas marginais de taxas de criminalidade muito superiores às médias nacionais. Porém, segundo ressalta o pesquisador, um aspecto central no caso analisado, que apresenta as mesmas características em outras realidades, é que o modo de vida “pobre mas digno” dessas populações vem sendo suplantado pelo avanço dos grupos criminosos. Eis a descrição de Weinstein:

Cria-se uma nova estrutura de poder, invisível do exterior, que coexiste com a oficial. Trata-se de indivíduos e grupos reduzidos que passam a dispor de um forte controle físico e cotidiano sobre o resto dos moradores. São os narcotraficantes e as gangues. Dispõem do poder da força exercida ou virtual (ameaça) para impor condutas, infligir danos corporais ou se apoderar dos bens de alguns, fixar implicitamente as zonas e horários em que não é possível se locomover, condicionar os vínculos com terceiros externos (lei do silêncio)... .

Surge uma “pobreza urbana e dura” de características diferentes das tradicionais. Em função disso, o pesquisador afirma: “provavelmente uma das taxas mais desiguais e regressivas imagináveis seria obtida a partir da relação entre a magnitude dos danos e violências

que sofrem os diferentes grupos sociais e os recursos que têm para se proteger ou se recuperar de seus efeitos negativos”.

Já vimos a magnitude e a profundidade da desigualdade na América Latina, percorrendo superficialmente algumas de suas áreas de expressão. Diante da tendência presente em grande parte da história da região, responsável pelos múltiplos efeitos regressivos detalhados nos capítulos anteriores, é natural perguntar por que se agravaram nas duas últimas décadas, como indicam as cifras disponíveis. Este é um campo de análise próprio, que deve levar a incursões sistemáticas sobre como funcionam as estruturas produtoras de desigualdade neste Continente. Alguns pesquisadores do tema sugerem pistas que deveriam ser consideradas na análise. Albert Berry, no recente trabalho “The income distribution threat in Latin America” (1997), avalia detalhadamente as correlações observáveis entre as grandes mudanças macroeconômicas feitas na região e o processo de acentuação das desigualdades. Inicia sua análise indicando:

A maioria dos países latino-americanos que introduziram reformas econômicas pró-mercado no decorrer das duas últimas décadas sofreram também sérios incrementos na desigualdade. Esta coincidência sistemática no tempo dos dois eventos sugere que as reformas foram uma das causas da deterioração da distribuição.

Berry estima que as reformas são acompanhadas por um aumento do coeficiente de Gini que vai de 5 a 10 pontos, e, ao que parece, isso se deve a um salto na participação na renda total dos 10% mais ricos, particularmente dentro dele, os 5% mais ricos, o 1% mais rico, enquanto a maioria dos decis mais pobres da população perdeu. Altimir (1994), depois de analisar os casos de dez países da região, considera que “há bases para supor que a nova modalidade de funcionamento e as novas regras de políticas públicas destas economias podem implicar maiores desigualdades de rendimentos”.

Uma comissão de personalidades da região presidida por Patricio Aylwin (1995), a qual avaliou detidamente a situação social da região, estabelece tendências semelhantes às dos pesquisadores anteriores. Destaca: “Ainda que a pobreza seja um problema de longa data na região, os processos de ajuste e reestruturação dos anos 80 acentuaram a concentração de renda e elevaram os níveis absolutos e relativos da pobreza”. De outra perspectiva, centrada nos comportamentos das eli-

tes, Birdsall, Ross e Sabot, analisando comparativamente os casos da América Latina e do Sudeste Asiático, apontam:

Na América Latina, as elites governantes aparentemente se viram menos impelidas a perceber um vínculo entre seu bem-estar futuro e o futuro bem-estar dos pobres; na maioria dos países latino-americanos, as políticas adotadas foram congruentes com a percepção oposta, ou seja, que as elites poderiam prosperar independentemente do que ocorresse com aqueles que se acham no terço inferior da distribuição da renda.

Algumas das causas centrais que fizeram da América Latina o “antiexemplo” obrigatório nesta matéria crucial parecem encontrar-se em trabalhos como os mencionados. Urge abordar o tema para poder extrair conclusões em termos de ação com vistas ao futuro.

Procurando aprender das realidades da desigualdade na região para buscar soluções, no capítulo seguinte acrescentamos às análises gerais propostas a indagação de sua ação num campo específico, a educação.

CAPÍTULO 7

Mitos e realidades em Educação

Educação: estratégia para vencer

A educação aparece no final do século XX como um motor fundamental do crescimento econômico e da competitividade nos novos mercados globalizados. Nos atuais cenários econômicos, a qualidade em conhecimentos da população de um país constitui um fator diferenciador estratégico. Contar com uma mão-de-obra qualificada abre caminho para a incorporação de progresso tecnológico nas organizações, permitindo-lhes inovar e realizar mudanças na certeza de que seu pessoal pode adaptar-se a eles, cria condições para avançar gerencialmente para um perfil de “organizações que aprendem permanentemente”, considerado o perfil ideal em nossos dias. Os níveis de educação de seu pessoal terão fortes repercussões tanto no rendimento individual como nos rendimentos coletivos das organizações. Os trabalhadores qualificados têm uma incidência técnica positiva sobre seu grupo e aceleram a produtividade do conjunto.

Por todas estas e outras razões, a educação é considerada um dos investimentos de mais elevado retorno. Nos últimos anos, as empresas de ponta no mundo aumentaram significativamente seus investimentos em capacitação dos membros da organização, sendo que a concepção da capacitação em geral tem-se expandido, transformando-se em Desenvolvimento de Recursos Humanos (DHR).

No nível pessoal e familiar, a educação é vista como um dos maiores canais de mobilidade social. Observa-se estatisticamente que

há correlações significativas, não mecânicas, visto que intervém a situação da demanda de trabalho entre os níveis de educação e as remunerações que as pessoas podem alcançar.

Dadas todas estas possibilidades e outras que se podem acrescentar, concebe-se normalmente a educação como uma estratégia central para diminuir as desigualdades. Em poucas palavras, o raciocínio básico é que sua expansão gerará melhores qualificações, que serão um instrumento decisivo para “romper” desigualdades.

Entretanto, as realidades empíricas parecem mostrar que as relações entre educação e desigualdade são mais complexas e que é preciso atender de forma realista essa complexidade para poder mobilizar as potencialidades da educação como agente de mudança e melhoria.

Problemas críticos

Vejam algumas das principais tendências observáveis na América Latina a respeito. Antes de mais nada, houve na região um processo vigoroso e positivo de expansão no número de matrículas. A cobertura do ensino fundamental estendeu-se muito. As matrículas no ensino fundamental são superiores a 90% na maioria dos países. Também aumentaram de modo considerável as matrículas no ensino médio e na educação superior. A legislação prevê a obrigatoriedade da educação básica e a população tem livre acesso para se inscrever nela. A proporção de analfabetos decresceu de 34%, em 1960, para 13% em 1995.

Mas tudo isso é uma parte do panorama educacional. A outra parte que preocupa profundamente nos meios educacionais da região está relacionada aos sérios problemas enfrentados quanto à evasão, repetência e qualidade da educação.

No que se refere à evasão, a grande maioria das crianças em idade escolar iniciam o ensino fundamental, porém, segundo estimativas, menos da metade o concluem.

Também a maioria dos que iniciam o ensino médio não o completam. Forma-se assim um amplo grupo de crianças e jovens com

ensino fundamental incompleto e ensino médio incompleto. Seu peso quantitativo é observável nas estatísticas sobre o nível de preparação da mão-de-obra ativa potencial da região. Excluídos da educação formal e com dificuldades importantes para inserir-se no mercado de trabalho, constituem um extenso grupo social que não tem acesso a aspectos básicos da vida da sociedade.

A repetência é o grande problema na América Latina. O Banco Mundial (1995) ressaltou “o alto nível de repetência, um dos mais altos do mundo em desenvolvimento”. Jeffrey Puryear (1997) estima que um aluno médio da região permanece cerca de sete anos no ensino fundamental para conseguir concluir apenas quatro anos. Essa média surge do grande número de repetência. Cerca da metade dos alunos repetem o primeiro ano e a taxa de repetência média é de 30% em cada ano de estudo. O percentual de crianças que terminam a 6ª série, sem repetência, é muito baixo na região, como podemos apreciar no Quadro 9.

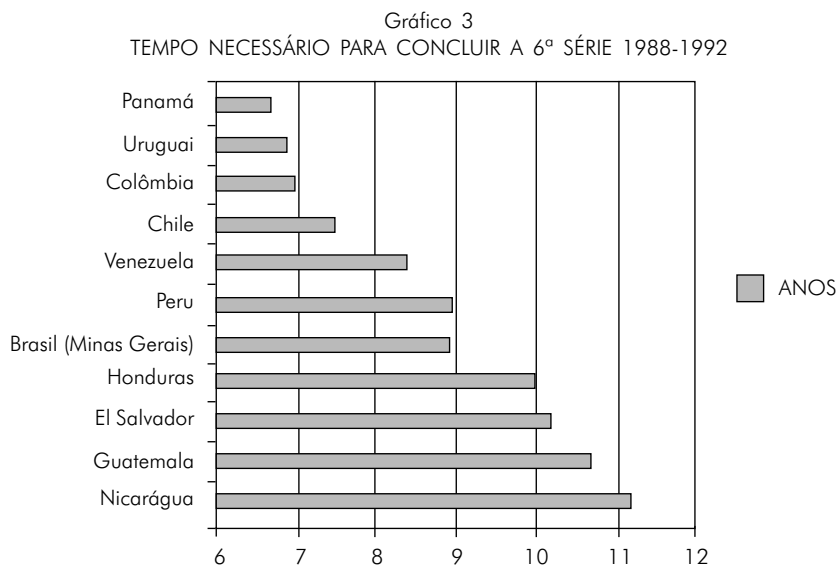
Quadro 9
TAXAS DE REPETÊNCIA POR SÉRIE
América Latina e Caribe, 1989-1990

País	Porcentagem de repetentes do 1º ano do ensino fundamental (1990)	Porcentagem dos que concluem a 6ª série sem nenhuma repetência
Argentina	29,8	17
Brasil	55,7	1
Chile	19,6	41
Colômbia	33,9	26
Costa Rica	23,4	31
Rep. Dominicana	49,8	3
Guatemala	35,9	9
México	29,3	23
Nicarágua	54,8	n/a
Peru	30,0	21
Venezuela	19,7	14

Fonte: UNESCO, 1996; Wolf; Schiefelbein & Valenzuela, 1993.

Como se observa, em vários dos países, menos de 10% das crianças concluem a 6ª série sem ter repetido*.

Piras (1997) calculou o tempo necessário para terminar a 6ª série em diversos países da região. Os resultados são apresentados no Gráfico 3.



Fonte: Publicações diversas do Banco Mundial, apud Piras, 1997.

Em quatro dos países centro-americanos, uma criança demora dez ou mais anos para concluir a 6ª série. No Peru, quase nove, e na Venezuela, mais de oito.

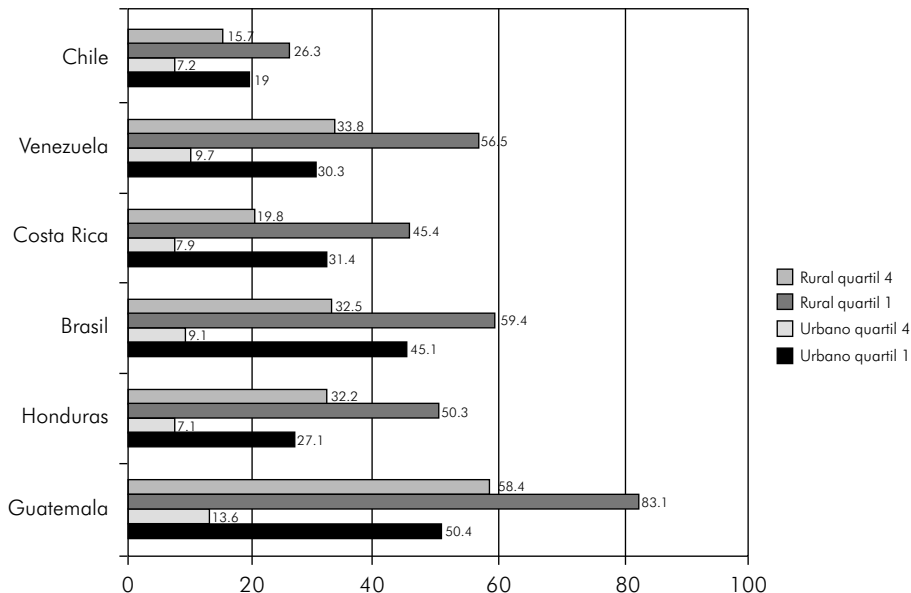
Ao analisar essas taxas de evasão e repetência, observa-se que elas variam muito segundo os estratos sociais. Análises do BID (1998) constatam que em vários países da América do Sul (Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru) completam a 5ª série de escolaridade em média

* Em diversos gráficos deste livro consta, para efeito de análise, a 6ª série como base da pesquisa, visto que, em diversos países da América Hispânica, o "primário" vai da 1ª à 6ª série. Nesta tradução, optamos por adaptar toda a nomenclatura à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. Assim, a Educação Básica compõe-se da educação infantil (creches e pré-escolas); do ensino fundamental (1ª etapa da 1ª à 5ª série; 2ª etapa, da 6ª à 8ª série) e do ensino médio (3 ou 4 anos ou 2.400 horas). [N. T.]

93% das crianças dos estratos altos e apenas 63% das crianças dos estratos pobres. Em países da América Central e Caribe (Guatemala, Haiti e República Dominicana), 83% das crianças dos estratos altos terminam a 5ª série e só 32% nos estratos pobres.

Num estudo sobre evasão e repetência de crianças por nível de renda e local de residência feito em seis países da região, encontram-se os dados expostos no Gráfico 4.

Gráfico 4
EVASÃO ESCOLAR E REPETÊNCIA PERCENTUAL DE CRIANÇAS DE 7 A 14 ANOS (POR LOCAL DE RESIDÊNCIA E QUARTIS DE RENDA NOS PAÍSES SELECIONADOS — 1990)



Fonte: CELADE/BID, 1996.

Pode-se notar que a evasão ou repetência estão fortemente relacionados ao estrato social e à área de residência: 25% da população de baixa renda tem um percentual de crianças repetentes ou desistentes que, no caso do Brasil por exemplo, quintuplicam o percentual apresentado pelos 25% da população de maiores recursos. Os pobres das zonas rurais têm os maiores índices de evasão e repetência de todos. Quanto menor é o nível de renda maior é a possibilidade de evasão e repetência.

Educação e desigualdade

Os altos níveis de evasão e repetência estão assim profundamente vinculados à pobreza e ao padrão de desigualdade geral da região. As crianças de famílias pobres têm possibilidade de ingressar no sistema educativo, mas sua probabilidade de completá-lo está condicionada por sua situação socioeconômica. Carências múltiplas, que vão da desnutrição — que impede um rendimento educativo mínimo — até o nível de superlotação, passando pela pressão para que trabalhem desde muito cedo para trazer recursos, vão bloquear seu acesso real à educação, como ilustram, por exemplo, as cifras mencionadas antes relativas à América Central. As médias de conclusão da 6ª série, que passam de dez anos, e a alta evasão estão vinculadas ao fato de que nos países dessa sub-região, com exceção de Costa Rica e Panamá, a pobreza tende a exceder os 70% da população e, como dissemos, um terço das crianças apresentam já desde muito cedo sintomas sérios de déficits nutricionais acumulados (estatura menor à normal para sua idade).

Sob o impacto dessas condições, o sistema educativo não cumpre as expectativas de constituir um canal de mobilidade. Vão surgindo níveis de preparação altamente estratificados que depois determinarão brechas de grande magnitude no mercado de trabalho.

Numa análise da situação em quinze países da região (BID, 1998), verificou-se que os chefes de famílias dos 10% mais ricos da população têm 11,3 anos de educação, quase sete anos a mais que os chefes de família dos 30% mais pobres. Estas amplas distâncias médias são ainda maiores no México, onde a diferença entre uns e outros é de nove anos, e no Brasil, Panamá e El Salvador, onde é de oito a nove anos.

As desigualdades em evasão, repetência e anos de escolaridade expressam por si um quadro de desigualdade aguda em matéria educacional, no entanto cabe acrescentar outro plano de análise: a qualidade da educação. Não se devem levar em conta apenas os anos de escolaridade recebidos pelas crianças e jovens, mas o grau de atualidade e relevância do conhecimento recebido em relação às demandas de final de século, bem como a eficiência das metodologias instrucionais utilizadas.

A América Latina oferece indicadores que estão se distanciando dos padrões do mundo desenvolvido e de grupos de países do mundo

em desenvolvimento, como os do Sudeste Asiático. Nas medições internacionais como o Third International Math & Science Study (TIMSS), que compara o desempenho educacional em Ciências e Matemática de mais de meio milhão de crianças de 13 anos de idade, os poucos países latino-americanos participantes ocuparam alguns dos últimos lugares entre os mais de 40 que foram medidos. Mas o desempenho deficiente não é característico de toda a sociedade. Quando se começam a observar dados sobre desempenho educacional por setores sociais, percebe-se que há claras disparidades no interior de um país conforme o setor social ao qual pertencem os alunos. É o que se pode ver no Quadro 10, elaborado por Schiefelbein (1995) a partir da base de dados TIMSS:

Quadro 10
DESEMPENHO EM MATEMÁTICA E CIÊNCIAS EM VÁRIOS PAÍSES POR TIPO DE COLÉGIO
(O estudo piloto TIMSS para desempenho em estudantes de 13 anos, 1992)

	Particulares de elite	Particulares de classe baixa ou público de classe baixa	Públicos de classe baixa	Públicos rurais
Matemática				
Argentina	50	41	33	29
Colômbia	66	32	27	35
Costa Rica	72	59	44	43
Rep. Dominicana	60	41	29	31
Média Nacional para a Tailândia	50			
Média Nacional para os Estados Unidos	52			
Ciências				
Argentina	45	43	37	28
Colômbia	47	29	36	37
Costa Rica	66	59	50	50
Rep. Dominicana	52	38	29	29
Média Nacional para a Tailândia	55			
Média Nacional para os Estados Unidos	55			

Fonte: Schiefelbein, 1995.

Como se observa, o desempenho em Matemática e Ciências de crianças de 13 anos das escolas particulares de elite, nas quais estuda um número muito reduzido das crianças em idade escolar, é muito superior ao da escola pública, que concentra a grande maioria das crianças. As diferenças de desempenho não dependem da vontade das crianças e estão relacionadas a variáveis muito concretas. Em todos os aspectos chaves, as primeiras têm condições muito mais favoráveis. As crianças que estudam em escolas particulares têm mais de 1.200 horas de aula anuais, as das escolas públicas, menos de 800, e as das escolas rurais, 400 horas. Os professores de escolas particulares ganham em média de cinco a dez vezes o salário dos professores da rede pública e dispõem de infra-estrutura e materiais de qualidade muito superior.

A tudo isso, soma-se a incidência do meio familiar. Como se indicou antes, o peso da situação familiar no rendimento escolar é muito alto. Observaram-se relações significativas entre os níveis educacionais de pais e crianças. Nos lares pobres, a contribuição educativa dos pais é limitada, o número médio de pessoas em casa costuma ser muito alto em relação a seu reduzido espaço, as famílias atravessam dificuldades contínuas contra a pobreza. Tudo isso afeta o rendimento.

As diferenças combinadas de condições favoráveis e desfavoráveis que surgem de escolas e lares estratificados geram níveis de qualificação muito diversos.

Muitas pesquisas nacionais corroboraram recentemente o peso dessas diferenças, até em alguns dos países com maiores avanços no Continente em matéria educacional, como o Chile, Uruguai e Argentina.

Alguns casos nacionais

No caso do Chile, os níveis de rendimento diferem notoriamente entre as escolas municipais, onde se concentra a maioria da população pobre e estudam 57% de todos os matriculados nas escolas, os colégios particulares subsidiados pelo Estado, e os colégios particulares sem subsídio, nos quais estudam 8% da população escolar. As cifras de desempenho em Matemática e Língua Espanhola estão expressas no Quadro 11 (Aninat, 1998).

Quadro 11
 TESTE NACIONAL DE DESEMPENHO EDUCACIONAL (SIMCE) POR TIPO DE ESCOLA — CHILE
 (Resultados nacionais para as 8^{as} séries do ensino fundamental;
 percentuais alcançados em 1997)

	Escolas municipais	Escolas particulares subsidiadas	Escolas particulares sem subsídios
Matemática	59,5	65,3	80,9
Espanhol	62,2	68,4	80,4

Fonte: Ministério da Educação do Chile. Obs.: O SIMCE é um teste padronizado que mede anualmente o desempenho nas metas acadêmicas.

O desempenho em Matemática nas escolas particulares sem subsídio é mais de 30% superior ao das escolas municipais. Quase o mesmo ocorre na área de Língua.

As taxas de conclusão e os anos de duração dos estudos oferecem também disparidades consideráveis, como revela o Quadro 12.

Quadro 12
 INDICADORES DE EFICIÊNCIA POR TIPO DE ESCOLA CHILE — 1996

		Percentual de formandos	Tempo médio para a conclusão (em anos)
Escolas particulares sem subsídio	Ensino fundamental (1 ^o a 8 ^o série)	84,57	8,83
	Ensino Médio (4 anos)	89,22	4,37
Escolas particulares subsidiadas	Ensino fundamental (1 ^o a 8 ^o série)	75,80	9,59
	Ensino Médio (4 anos)	77,26	4,91
Escolas municipais	Ensino fundamental (1 ^o a 8 ^o série)	73,66	9,93
	Ensino Médio (4 anos)	53,00	5,91

Fonte: Ministério da Educação do Chile. *Compendio de información estadística*, 1996.

Obs.: Os indicadores foram calculados no período 1986-1991 no ensino fundamental e 1991-1996 no ensino médio.

Apenas 73,66% dos estudantes das escolas municipais terminam o ensino fundamental (antigo primário), *versus* 84,57% dos alunos das escolas particulares sem subsídios. No ensino médio, a brecha é muito maior ainda, 53% contra 89%. A duração média dos cursos também difere. Os estudantes de escolas municipais demoram 9,93 anos para terminar o ensino fundamental de 8 anos, e 5,91 para terminar um

ensino médio de 4 anos, enquanto nos das escolas particulares as diferenças são reduzidas com respeito ao período previsto.

Uma análise no Uruguai (CEPAL, 1997) dá conta dos seguintes resultados dos alunos em Matemática (Quadro 13) e Língua (Quadro 14), segundo o contexto sociocultural das escolas:

Quadro 13
URUGUAI: RESULTADOS EM MATEMÁTICA, SEGUNDO O CONTEXTO
SOCIOCULTURAL DAS ESCOLAS

	Muito favorável	Médio alto	Médio baixo	Muito desfavorável	Total nacional
Estudantes com rendimento altamente satisfatório (20-24 pontos)	21,9	8,4	3,4	2,0	6,8
Estudantes com rendimento satisfatório (14-19 pontos)	45,6	35,3	23,2	15,7	27,8
Estudantes com rendimento insatisfatório (7-13 pontos)	30,6	49,7	60,7	64,4	54,5
Estudantes com rendimento altamente insatisfatório	2,8	6,7	12,7	17,9	10,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Administración Nacional de Educación Pública, 1996.

Quadro 14
URUGUAI: RESULTADOS EM LÍNGUA MATERNA, CONFORME O
CONTEXTO SOCIOCULTURAL DAS ESCOLAS

	Muito favorável	Médio alto	Médio baixo	Muito desfavorável	Total nacional
Estudantes com rendimento altamente satisfatório (20-24 pontos)	41,9	19,5	9,8	5,0	15,8
Estudantes com rendimento satisfatório (14-19 pontos)	43,3	48,1	40,9	32,8	41,3
Estudantes com rendimento insatisfatório (7-13 pontos)	14,0	29,7	43,2	52,7	37,7
Estudantes com rendimento altamente insatisfatório	0,8	2,8	6,1	9,5	5,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Administración Nacional de Educación Pública, 1996.

Mesmo num país com esforços tão importantes no campo de universalizar educação de boa qualidade, como o Uruguai, os rendimentos em Matemática e Língua diferem fortemente conforme o contexto sociocultural das escolas. Observa-se uma estreita correlação entre esse contexto e os resultados.

Kritz (1997) realiza uma inovadora tentativa de medição do capital humano com que contam os diferentes níveis econômico-sociais na Capital Federal argentina e na região da Grande Buenos Aires. Estabelece um índice de capital humano que integra o nível de desempenho alcançado pela população de mais de 14 anos em quatro planos: nível educativo, conhecimentos de informática, conhecimentos de idiomas e cursos de capacitação. Os resultados apresentados no Quadro 15 dão idéia do grau de preparação das pessoas para atuar nos mercados de trabalho atuais.

Quadro 15
 ÍNDICE DE CAPITAL HUMANO CONFORME O NÍVEL ECONÔMICO-SOCIAL
 Capital Federal e Grande Buenos Aires
 1997

Índice de capital humano	Total	Nível econômico-social*				
		Baixo (16,4)	Médio baixo (35,8)	Médio (27,9)	Médio alto (10,5)	Alto (9,5)
População de 14 anos ou mais						
Muito baixo	100,0	26,4	46,5	23,4	2,3	1,4
Baixo	100,0	14,9	40,0	30,7	9,1	5,4
Médio	100,0	5,0	26,9	31,8	21,5	14,8
Médio alto	100,0	2,7	18,2	31,4	22,0	25,7
Alto	100,0	1,0	6,4	27,0	21,1	44,5

Fonte: División de Estudios Laborales del Estudio Mora y Araujo, Noguera & Asociados, Encuesta de Niveles de Empleo en el Gran Buenos Aires, jun. 1997. Apud Kritz, 1997.

* Os números entre parênteses indicam a proporção de cada nível econômico-social (NES) no total de lares.

Como se observa, há uma estreita correlação entre nível econômico-social e capital humano; 65% dos que têm um índice de capital humano alto pertencem às classes média alta e alta, que são apenas 20% da população. Por outro lado, só 7,4% dos que têm esses índices são integrantes das classes média baixa e baixa, que compõem 52,2% da população.

Um círculo perverso

Os três casos revelam a partir de diversas óticas, o funcionamento silencioso do forte processo de estratificação da educação. Como vimos, a possibilidade de completar o ensino fundamental e levar adiante o ensino médio está vinculada ao setor social a que se pertence. Além disso, a qualidade desses estudos varia consideravelmente segundo o âmbito escolar em que se estuda. Como descreve Puryear (1997):

Os sistemas de educação primária e secundária da América Latina estão fortemente segmentados em função do *status* econômico das pessoas, ficando as mais pobres relegadas ao sistema público, enquanto os ricos e a maioria da classe média estudam em colégios particulares. Como resultado, tem-se um sistema profundamente segmentado, no qual os pobres recebem uma educação abertamente inferior à dos ricos. Um número desproporcional de repetentes e de alunos que abandonam a escola é constituído de pobres. Além disso, quando os pobres permanecem na escola tendem a aprender menos.

Embora os avanços na obrigatoriedade legal da educação básica e o aumento do número de matrículas representem progressos muito positivos, o problema total resulta muito mais amplo. Na prática social, é difícil exercer o direito à educação, determinado por lei.

Birdsall (1995) sublinha sua fragilidade: “Os pobres receberam um direito — haverá educação universal. Mas a falta de recursos fez decair a qualidade dessa educação e, por conseguinte, o valor desse direito”.

Na verdade, operam na região “circuitos educativos”. As escolas que oferecem educação relevante nos padrões do mundo atual recebem as crianças de certos setores sociais que, por sua vez, contam com ambientes familiares que acumularam significativas doses de capital humano. Como defendem Alessina e Perotti (1994), o campo da educação é o mesmo de um mercado pronunciadamente imperfeito em termos econômicos. A maioria das pessoas depende de seus próprios recursos para investir em educação. Portanto, a distribuição inicial de recursos determinará qual tipo de escola selecionarão.

Esse circuito, que conduz a uma educação competitiva em termos de mercado de trabalho, produz outros circuitos, em que se encontra

a maioria da população em muitos dos países, a qual frequenta escolas com restrições operacionais concretas: infra-estrutura deficiente, carência de materiais, baixos salários dos professores, limitado número de horas de aula anuais. As dificuldades do meio familiar, por sua vez, não favorecem o rendimento. A repetência e a evasão percorrem esse circuito em todas as suas áreas.

Operando através de processos como esses, a promessa de mobilidade social latente na educação não encontra correspondência na prática. De cada 100 crianças que começam o ensino fundamental na Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru, apenas 15 completam nove anos de escolaridade. De cada 100 que o iniciam na Guatemala, Haiti e República Dominicana, apenas 6 crianças conseguem chegar aos nove anos de escolaridade (BID, 1998). Além disso, a qualidade da educação recebida tem sérias restrições. Para os outros 85, ou 94, a promessa esmoreceu. A educação foi para elas uma etapa marcada por severas desigualdades, que conduzirão a inserções marginais ou precárias no mercado de trabalho e, por sua vez, os levarão a fazer parte das famílias socioeconomicamente desfavorecidas, as quais nos quadros estatísticos anteriores têm crianças com maior índice de evasão e repetência e menor rendimento. A desigualdade original à qual se refere este livro permeou o processo educativo em todos os seus segmentos e fases.

Como enfrentar este “círculo perverso” onde a educação, sujeita às desigualdades identificadas nos capítulos anteriores, surge também como fonte reprodutora de desigualdade? No próximo capítulo entraremos em outro campo fundamental do funcionamento da desigualdade: o da saúde.

CAPÍTULO 8

Um tema crucial: a desigualdade na saúde

Investimento em saúde: campo estratégico para o desenvolvimento

A saúde é antes de mais nada um fim em si mesma e integra a categoria dos direitos humanos mais básicos. Criar condições favoráveis à saúde de toda a população não é uma concessão ou uma facilidade, é honrar esse direito básico. Trata-se de uma das obrigações fundamentais de um sistema democrático por sua própria definição. Como destacam adequadamente George Alleyne (Diretor da Organização Pan-Americana de Saúde — OPAS) e Gerth Rosenthal (CEPAL, 1998), “o acesso eqüitativo a serviços de saúde é um direito essencial dos seres humanos em nosso tempo e é uma condição básica para assegurar a força da democracia, a governabilidade das nações e a legitimidade dos Estados”.

Ao mesmo tempo, o investimento em saúde oferece um dos maiores retornos possíveis, uma vez que significa fortalecer o capital humano da sociedade, como se enfatizou, base da produtividade, o progresso tecnológico e a competitividade. Sem uma base firme em matéria de saúde, os objetivos de crescimento educativo da população, antes examinados, não terão possibilidade de se materializar. Um melhor nível de saúde, diz o Banco Mundial (1993), colabora com o crescimento econômico em quatro aspectos bem concretos: reduz as perdas de produção causadas por doenças dos trabalhadores; permite o acesso a recursos naturais inacessíveis sem a eliminação das doenças próprias das regiões em que são encontradas (por exemplo, malária, febre

amarela e outras); aumenta a freqüência das crianças nas escolas e sua capacidade de aproveitamento; libera recursos que de outro modo deveriam ser destinados à cura de doenças. A OPAS e a CEPAL (1998) destacaram que condições de saúde inadequadas aumentam as faltas no trabalho, reduzem a produtividade, diminuem a motivação e a iniciativa no local de trabalho. A saúde é um elemento de competitividade empresarial. As empresas com pessoal mais saudável terão menor absenteísmo e maior produtividade.

O estado de saúde é um catalisador de círculos virtuosos ou perversos em relação com a pobreza. Um círculo perverso freqüente é o de que os pobres têm mais possibilidades de adoecer e, ao perder a saúde, têm maiores dificuldades para buscar alternativas para enfrentar a pobreza. Na situação inversa, a melhoria no acesso à saúde dota-os de melhores possibilidades para encará-la.

A saúde é ainda, por suas características, um campo privilegiado para melhorar a desigualdade em geral. É possível em saúde conquistar avanços importantes em cobertura, acesso, informação e outros aspectos, com menor custo e em menos tempo que o necessário para introduzir mudanças na redistribuição de renda ou criar empregos estáveis.

Por outro lado, as sociedades tendem a ter uma atitude de apoio quase consensual à melhoria das condições de saúde e uma intolerância muito maior à desigualdade em saúde que em outros campos. Ambos os aspectos criam bases favoráveis para políticas ativas nesse campo.

Por estas e outras razões, a eqüidade na saúde é uma meta essencial para as sociedades democráticas de nosso tempo. Segundo M. Whitehead (1990), essa eqüidade pode ser definida como:

- igual acesso a serviços de assistência similar para iguais necessidades de saúde;
- igual capacidade de uso dos serviços para as mesmas necessidades;
- igual qualidade de assistência para todos.

Apesar da aceitação dos fatos anteriores no “discurso público” usual e de importantes avanços em saúde pública, principalmente liga-

dos a descobertas no campo médico, as realidades internacionais atuais indicam pronunciadas brechas nas três áreas de equidade mencionadas: acesso, capacidade de uso e qualidade. Elas integram os fatores que conduzem a pronunciadas diferenças em esperança de vida, mortalidade geral e mortalidade infantil entre os países pobres e ricos na atualidade.

Distâncias mundiais em saúde

O Quadro 16, produzido pela Organização Mundial da Saúde (1998), permite avaliar a magnitude das brechas nessa área.

Quadro 16
INDICADORES MUNDIAIS DE SAÚDE
1997

26 países mais ricos		49 países mais pobres
78	Esperança de vida ao nascer (em anos)	53
8	Mortes antes dos 50 anos (percentuais do total de mortos)	73
8	Mortes antes dos 5 anos (em cada 1.000 nascimentos)	144
6	Mortalidade infantil (mortes no primeiro ano de vida em cada 1.000 nascimentos)	100

Fonte: OMS, 1998.

Como se observa, a diferença na esperança de vida entre os habitantes dos 26 países mais ricos e os dos 49 mais pobres era, em 1997, de 25 anos. A mortalidade de pessoas de menos de 50 anos representava 8% da mortalidade total nos países ricos, e 73% nos pobres. Os dados sobre mortalidade infantil dão conta de enormes diferenças. O número de crianças que faleciam antes de completar cinco anos de idade era de apenas 8 em cada 1.000 nos países ricos, e de 144 em cada 1.000 nos pobres. A cifra básica de mortalidade antes de completar um ano de vida, nos países pobres, era 16 vezes maior que a dos ricos. Uma de cada 10 crianças entre os pobres não completava um ano de idade.

A população pobre sofre toda sorte de desigualdades em saúde. Tem mais possibilidade de adoecer, seu acesso à assistência médica é menor, tem menos informação sobre sua própria existência e sobre como lidar com suas doenças, menos capacidade para fazer uso dos serviços de saúde e a qualidade de saúde que lhe é oferecida é muito pior do que a que chega aos outros setores. Em conseqüência, é uma população que tende a sofrer o que Musgrave (1996) chama de “indigência médica”, uma forma de pobreza que se acrescenta às outras, mas que pode conduzir à perda da vida ou a graves problemas de saúde.

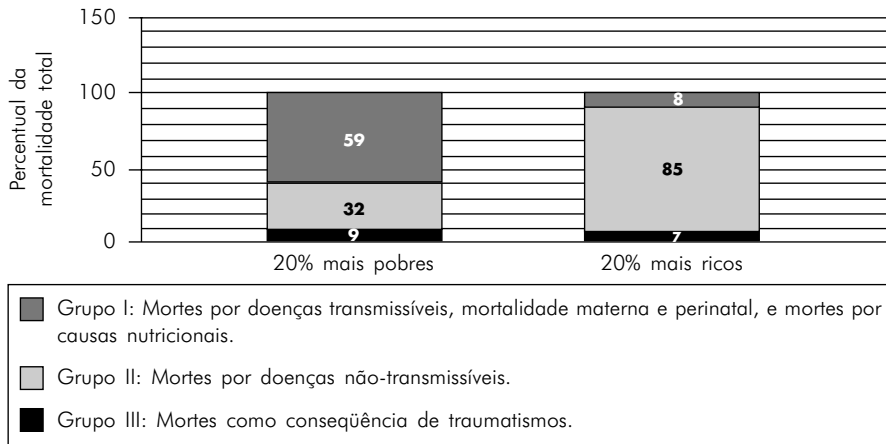
Sua situação é descrita em termos precisos pela Organização Mundial da Saúde (1998):

Os pobres suportam uma parte desproporcionalmente grande da carga mundial de morbidade e sofrimento. Costumam viver em moradias insalubres e fazendas, em zonas rurais ou favelas periféricas pouco atendidas. Estão mais expostos que os ricos à contaminação e a outros riscos em casa, no trabalho e em suas comunidades. Além disso, é mais provável que sua alimentação seja insuficiente e de má qualidade, que consumam tabaco e estejam expostos a outros danos para sua saúde. Em geral, essa situação reduz sua capacidade de levar uma vida social e economicamente produtiva e se traduz numa distribuição diferente das causas de mortalidade (ver Gráfico 5). As desigualdades e a crescente diferença entre ricos e pobres em muitos países e comunidades, mesmo quando há um crescimento econômico contínuo, ameaçam a coesão social e em vários países contribuem para a violência e a tensão psicossocial.

O problema da alimentação é dos mais graves. Segundo dados recentes da FAO, 828 milhões de pessoas dos países em desenvolvimento padecem de fome crônica e outros dois bilhões têm deficiências de micronutrientes como vitaminas e sais minerais. O problema não é de disponibilidade de alimentos em nível mundial. Segundo a FAO, se a produção mundial de alimentos fosse distribuída segundo as necessidades, seria possível proporcionar a cada pessoa uma dieta de energias diária de 2.720 calorias. A situação real mostra uma grande brecha. A média diária da dieta energética é, nos países desenvolvidos, de 3.340 calorias, e de apenas 2.060 nos países pobres.

Algumas das conseqüências dessa situação podem ser apreciadas no Gráfico 5, que marca as diferenças existentes entre as causas de morte dos 20% mais pobres e dos 20% mais ricos.

Gráfico 5
DISTRIBUIÇÃO DA MORTALIDADE CONFORME SUAS CAUSAS ENTRE OS 20% MAIS RICOS E OS 20% MAIS POBRES DA POPULAÇÃO MUNDIAL, ESTIMATIVAS DE 1990



Fonte: OMS, 1998.

Quase 60% das mortes dos pobres são causadas por doenças transmissíveis, causas nutricionais e mortalidade materna e perinatal. Nos ricos, essas cifras se reduzem drasticamente, sendo apenas 8% das mortes. O Banco Mundial (1993) estima que as cifras de mortes dos pobres poderiam ser reduzidas dramaticamente. Segundo seus cálculos, 7 milhões de adultos morrem anualmente por doenças transmissíveis que seria possível prevenir ou curar a custos mínimos. A tuberculose sozinha causa 2 milhões dessas mortes.

Nas crianças, as reduções poderiam ser enormes. Quase metade das mortes nos países pobres deve-se a diarreia e doenças respiratórias exacerbadas pela desnutrição. As taxas de mortalidade materna são, em média, 30 vezes maiores nos países em desenvolvimento que nos ricos.

O peso decisivo das desigualdades na saúde chega a pôr seriamente em risco os resultados alcançados pelas populações humildes, com muitos esforços. Em qualquer momento, essas conquistas podem desaparecer se ocorrerem contingências médicas significativas para populações em "indigência médica". Um exemplo relevante pode ser encontrado num estudo sobre o Grameen Bank, uma das experiências de resgate da pobreza mais premiada do Planeta. Este Banco popular pioneiro de Bangladesh conseguiu aplicar miniempréstimos a milhões

de pequenos agricultores, que com isso puderam melhorar sua situação econômica. Porém, segundo o estudo (Todd, 1996), ao analisar os usuários do Banco que depois de dez anos de empréstimos continuavam na pobreza, verificou-se que a maioria deles tinha um membro da família que sofrera uma doença séria nos últimos três anos, o que as obrigara a vender seus bens para pagar a assistência médica.

Questionando mitos

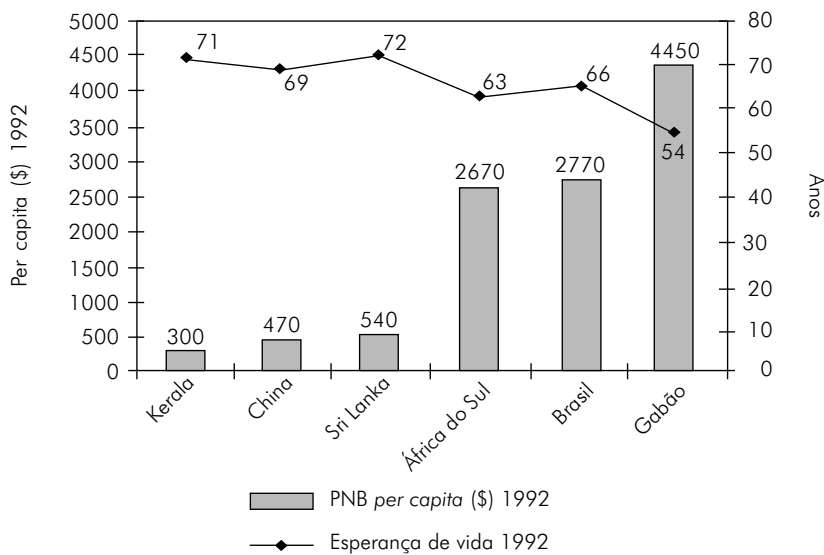
Uma difundida tese ressalta que a problemática da saúde pública é basicamente uma questão de renda. A elevação do Produto Nacional Bruto e do Produto Bruto *per capita* traria consigo a via de solução. Haveria um claro paralelismo entre tais elevações e mudanças importantes nos parâmetros de saúde e, portanto, todos os esforços deveriam concentrar-se no crescimento econômico que por si resolveria o problema. Amartya Sen (1998) questiona seriamente essa ordem de raciocínios e afirma que a evidência empírica indica realidades mais complexas. Os rendimentos reais das pessoas não dependem apenas do nível de Produto Bruto *per capita*, pois estão fortemente afetados pelo tipo de estrutura de distribuição de renda. Por outro lado, a qualidade de vida de uma pessoa não depende meramente de sua renda pessoal, mas de diversas condições físicas e sociais. Por exemplo, o ambiente epidemiológico em que a pessoa vive pode ter um impacto substancial sobre a mortalidade e a morbidade. A disponibilidade de serviços de saúde e a natureza da assistência médica — pública e privada — têm importante influência sobre a vida e a morte, a exemplo de outros serviços sociais, como a educação básica, a organização da vida urbana e o acesso ao conhecimento médico.

Sua tese surge de diferentes estudos de campo. Entre eles, analisa a evolução das taxas de esperança de vida na Inglaterra e na Escócia nas seis primeiras décadas do século XX. O crescimento da esperança de vida é moderado nas diversas décadas, salvo em duas delas, onde apresenta um brusco aumento: 1911-21 e 1941-51. Essas são as décadas da Primeira e da Segunda Guerra Mundial. Como se explica essa diferença? Trata-se de um tipo de processo que surgiu da situação especial criada pelo esforço bélico: a melhoria na distribuição de alimentos e serviços de saúde em ambas as décadas. Enquanto a provisão total de alimentos *per capita* reduziu-se nos anos de guerra, a incidência da desnutrição também declinou devido ao uso

mais eficiente de sistemas de distribuição pública e à maior igualdade na distribuição que surgia dos sistemas de racionamento. Talvez houvesse uma atmosfera de partilha e de solidariedade nesses períodos (o Serviço Nacional de Saúde nasceu na Grã-Bretanha na década de 1941-51).

A influência de diferentes fatores que transcendem a mera renda bruta *per capita* explicaria ainda o êxito comparativo em saúde de alguns países muito mais pobres que outros em termos de renda *per capita*. Assim, Sri Lanka, Costa Rica e o Estado de Kerala, na Índia — prossegue Sen — reduziram rapidamente as taxas de mortalidade apesar de seu pequeno crescimento econômico. A prioridade aos serviços sociais e a melhor equidade das estruturas econômicas desses países em relação com a de outros países, constituíram a base desse processo. O Gráfico 6, elaborado por Sen, compara o Produto Nacional Bruto *per capita* e as esperanças de vida num grupo de países:

Gráfico 6
PRODUTO NACIONAL BRUTO E ESPERANÇA DE VIDA EM PAÍSES SELECIONADOS, 1992



Fonte: Sen, 1998b.

Como se observa, os produtos *per capita* dos três primeiros casos (Kerala, China e Sri Lanka) são muito inferiores aos dos outros três

(África do Sul, Brasil e Gabão), porém os superam amplamente em esperança de vida.

Mas como conseguiram isso, pergunta-se Sen, se são países pobres, com poucos recursos? De onde surgiu o financiamento para expandir serviços sociais básicos como saúde e educação? O pesquisador indica que os serviços sociais são trabalho-intensivos. Seus custos básicos são em mão-de-obra, que, por ser muito mais barata nesses países que nos países ricos, exige menos recursos para gerar serviços equivalentes. Esses fatores, os custos e preços relativos, deveriam ser também considerados ao analisar o tema da saúde.

As análises pioneiras de Sen (1981) sobre as causas da fome também levaram a conclusões semelhantes. Em diversos países, os períodos de fome em massa não estão associados necessariamente à grave escassez na produção de alimentos. Neles influem decisivamente fatores como o acesso real aos alimentos por parte dos setores pobres em função dos preços relativos e das possibilidades de trabalho e de remuneração ao seu alcance.

A rediscussão das causas profundas dos problemas na saúde sugeridas nas hipóteses anteriores descarta o raciocínio mecanicista de que bastaria o crescimento econômico para superá-los. Está claro que esse crescimento é absolutamente desejável e favorável, entretanto a questão é mais ampla. Os níveis gerais de desigualdade das sociedades, suas políticas de luta geral contra a pobreza e os arranjos organizacionais em matéria de serviços básicos de saúde e educação têm forte influência nos resultados de saúde.

Os processos nesse campo não são espontâneos e demandam intervenções públicas firmes e eficazes. Musgrave (1996) destaca: “Embora as razões para a intervenção do Estado não se limitem ao setor de saúde, certas falhas do mercado são piores aqui que em qualquer outra área da economia”.

Que situações se observam na América Latina em termos de desigualdade quanto a fatores como os ressaltados e, em especial, que peso têm as estruturas de desigualdade analisadas neste livro no campo da saúde na região? São necessários amplos esforços de pesquisa e análise nesta matéria. A seguir, apresentamos alguns elementos da realidade regional a respeito que levam à reflexão.

Desigualdade em saúde na América Latina

Houve progressos consideráveis em matéria de saúde na América Latina. No entanto, existem sérios problemas que denotam a presença de um agudo padrão de desigualdade. As médias nacionais mostram avanços, mas quando se verificam por níveis socioeconômicos, regiões, gênero e idades, observam-se amplos setores de população com sérios problemas. A Cúpula Presidencial de Miami (1994) expressou, em seu Plano de Ação final, a necessidade de um esforço dos governos da região para melhorar a eqüidade em saúde como uma condição essencial para o desenvolvimento humano. Em sua Declaração final, a Cúpula Presidencial de Santiago (1998) assinalou a determinação de “remover as barreiras que negam aos pobres o acesso a uma nutrição adequada, a serviços sociais e a um meio ambiente saudável”.

A esperança de vida média varia de modo considerável entre os países da região, como se pode ver no Quadro 17.

Quadro 17
AMÉRICA LATINA: ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER
1990-1995

Países	Esperança de vida ao nascer 1990-1995
América Latina	68,7
Bolívia	59,3
Haiti	56,6
El Salvador	66,3
Guatemala	64,8
Honduras	67,7
Nicarágua	66,1
Paraguai	68,5
Brasil	66,3
Colômbia	69,2
Costa Rica	76,3
Equador	68,8
México	71,5
Panamá	72,9
Peru	66,7
Rep. Dominicana	69,6
Venezuela	71,8
Argentina	72,1
Chile	74,4
Cuba	75,3
Uruguai	72,4

Fonte: CELADE/BID, 1996.

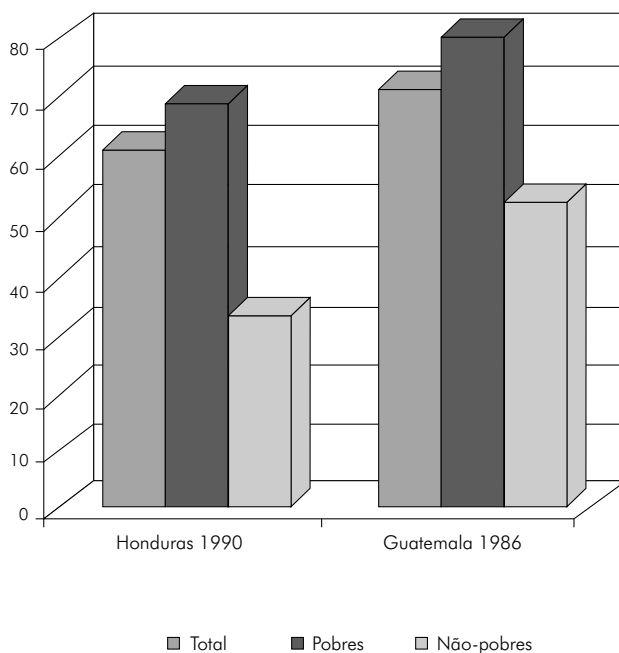
Um tema crucial: a desigualdade na saúde

As distâncias vão desde as esperanças de vida da Costa Rica (76,3 anos), Cuba (75,3) e Chile (74,4), próximas às médias do mundo desenvolvido, até as do Haiti (56,6) e Bolívia (59,3), próximas às dos países mais pobres do mundo.

Distâncias semelhantes observam-se na mortalidade infantil. Enquanto as cifras da Costa Rica (13,7 por mil), Cuba (11,8) e Chile (14) estão próximas às dos países desenvolvidos, as do Haiti (86,2) e Bolívia (75,1) estão próximas às dos mais pobres e se observam altas médias em países como, entre outros, Peru (55,5), Brasil (57,7), Nicarágua (52,3), Equador (49,7) e Guatemala (48,5).

Nos países com elevadas taxas de mortalidade infantil, observam-se fortes distâncias internas, ao desagregar as médias nacionais entre pobres e não-pobres, como podemos apreciar no Gráfico 7, que trata a situação de Honduras e Guatemala.

Gráfico 7
TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL CONFORME SITUAÇÃO DE POBREZA
TAXA POR MIL NASCIDOS VIVOS



Fonte: CELADE/BID, 1996.

Essas distâncias têm também alta expressão nas diferenças entre as zonas rurais e urbanas. A mortalidade infantil é muito maior no campo, nos países com altas taxas de mortalidade, nos quais chegam a ultrapassar 100 crianças a cada mil nascimentos, devido sobretudo às carências de água potável, instalações sanitárias e serviços de saúde primários, muito mais agudas nas zonas rurais.

As assimetrias mencionadas em esperança de vida e mortalidade infantil se acentuam em relação à população indígena, que com frequência padece de desnutrição crônica, é muito vulnerável a certas doenças transmissíveis e está distante dos serviços de saúde.

As cifras de mortalidade materna da região são muito elevadas com relação às do mundo desenvolvido e são muito influenciadas pelo padrão de desigualdade. Segundo o Informe do Banco Mundial (1996), 2.250.000 de mães latino-americanas dão à luz sem contar com assistência médica, e esse fator já interfere nas cifras de mortalidade materna. Mesmo sendo elevadas, tais cifras são, segundo os especialistas, consideravelmente menores que as reais, uma vez que grande parte dos casos sequer são notificados. Assim, enquanto a cifra estatística da Guatemala para 1985-1989 era, em média anual, de 97 mortes maternas a cada 100 mil nascimentos, estudos diretos revelaram que essa cifra era de 270 mortes. Estudos dessa ordem puderam estabelecer a extrema vulnerabilidade de determinados grupos de mães. Enquanto, em termos médicos, é possível controlar a grande maioria das causas da mortalidade materna e levá-la a limites mínimos (na Costa Rica é inferior a 28), nos bairros urbanos da periferia de Lima estimou-se em 286, em comunidades indígenas Mapuches, em 414, e em vilas rurais de atividades mineiras e precárias condições da Bolívia, em 1.379.

As desigualdades nas taxas descritas de mortalidade geral, mortalidade infantil e mortalidade materna são influenciadas por diversos fatores, como mencionamos. Entre os aspectos básicos, influem as condições socioeconômicas básicas, o acesso a serviços de saúde, a disponibilidade de água, instalações sanitárias e elétricas, o meio ambiente e o acesso à educação.

As conseqüências das pronunciadas desigualdades nas condições socioeconômicas básicas dos diversos setores da população na Améri-

ca Latina manifestam-se especialmente na área vital da alimentação. A possibilidade de ingestão dos alimentos necessários, fator decisivo de saúde, pode estar fortemente limitada pela pobreza e pela desigualdade. A OPAS/CEPAL (1998) indicam que *“Observa-se em quase todos os países da região um incremento em doenças não-transmissíveis crônicas associadas com a alimentação e nutrição”*, destacando que

As medidas de ajuste implementadas pelos países afetaram a disponibilidade nacional de alimentos e tiveram repercussões negativas sobre o poder de compra dos grupos mais pobres, ameaçando a segurança alimentar.

Nos anos 80, a produção alimentar decresceu em todos os países da América Central e Caribe, e em 1992, 22 países da região receberam assistência alimentar do Programa Mundial de Alimentos.

Como indicava Amartya Sen, *“a desnutrição não está só ligada a restrições na produção de alimentos, incidem outros fatores”*. Assim, por exemplo, o Estado de Portuguesa, na Venezuela, é o principal produtor de grãos do país embora tenha uma das maiores taxas de desnutrição.

No que se refere ao acesso a serviços de saúde, a OPAS estimava, em 1992, que 160 milhões de latino-americanos não tinham acesso consistente a eles. A possibilidade de gastar em saúde é totalmente desigual na região. Apesar de apresentar maiores necessidades, as famílias mais pobres dedicam um percentual menor de suas rendas a esse gasto, em relação aos mais ricos. Num estudo sobre 11 países, detectou-se que, enquanto a média das famílias gasta 4,35 de sua renda em saúde, nos 25% mais pobres da população esse percentual se reduz a 3,7%. Nos 25% mais ricos, sobe para 4,9%. Além disso, os pobres dedicam seu limitado gasto sobretudo a medicamentos, item cujo custo tem aumentado consideravelmente nos últimos anos como consequência das políticas de desregulação do mercado respectivo. Por sua vez, o gasto dos níveis mais elevados da distribuição da renda destina-se ao atendimento médico. O Quadro 18, elaborado pela OPAS, dá conta das amplas desigualdades no acesso a serviços de saúde em três países da região:

Quadro 18
PADRÕES DE GASTO E DESIGUALDADE DE ACESSO AOS SERVIÇOS DE
SAÚDE NA JAMAICA, MÉXICO E PERU

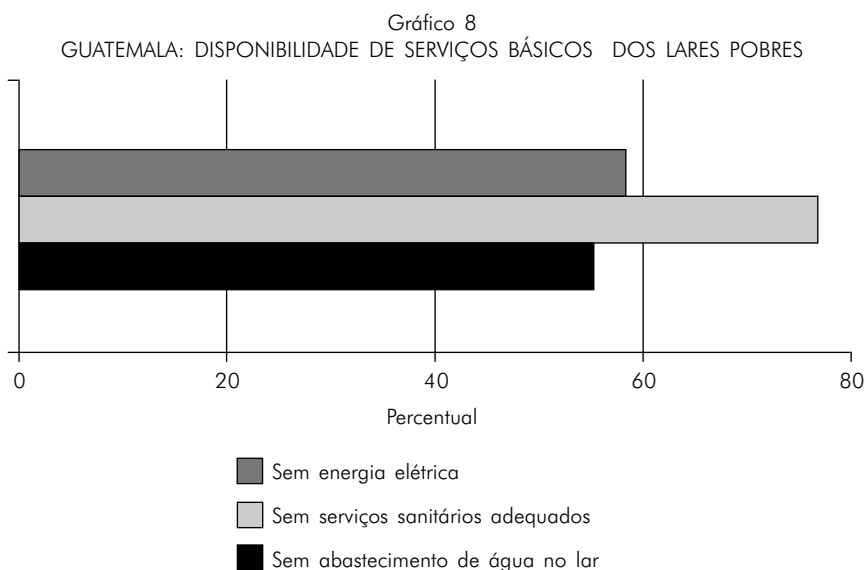
Países e anos	Renda quintis/decis										
	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Jamaica 1991 (a)											
Gasto de Saúde <i>per capita</i> (1998 - US\$)	13,2	3,1	6,1	8,8	15,2	30,8					
Gasto de Saúde como % do Gasto em moradia (b)	1,7	1,5	1,6	1,6	1,9	1,8					
Pessoas doentes com necessidade de assistência médica (%)	47,7	38,7	52,0	48,7	50,6	47,8					
México 1989											
Percentual do gasto <i>per capita</i> (1988 — US\$)	31,0	11,4	14,8	14,5	18,0	16,8	23,3	26,7	31,8	52,1	100,8
Gasto de saúde como % do gasto do consumidor	2,3	3,7	3,0	2,5	2,6	2,0	2,3	2,2	2,0	2,6	2,2
Percentual de lares reportando gastos de saúde	64,1	46,6	59,2	65,8	60,0	64,7	65,0	68,4	67,5	67,2	76,1
Peru 1991											
Percentual do gasto <i>per capita</i> (1998 — US\$)	23,0	0,7	2,7	4,1	8,7	10,3	14,2	17,6	20,4	41,5	108,6
Gasto de saúde como % do gasto do consumidor	2,2	0,5	1,1	1,2	2,0	2,0	2,4	2,5	2,7	3,6	4,5
Pessoas doentes com necessidade de assistência médica (%)	50,2	32,3	48,8	53,4	60,9	58,9					

a) Informação por quintis em vez de decis.

b) Baseado em números de lares que reportaram ter gastos com saúde.

Fonte: OMS/OPAS, 1994.

Quanto à água potável, instalações sanitárias e eletricidade, insumos essenciais para as condições de saúde, verificam-se amplos déficits. Estima-se que 130 milhões de latino-americanos careçam de água potável. O panorama de vida que pode apresentar-se para as populações pobres em alguns países da região aparece vividamente no Gráfico 8, sobre a Guatemala:



Fonte: Guatemala, INE/FNUAP, 1992.

Observa-se que 58,9% dos lares pobres careciam de eletricidade, quase 80% não contavam com serviços sanitários adequados e 56,3% não dispunham de água em casa.

Os déficits em água potável e em instalações sanitárias e esgoto têm forte incidência na expansão das infecções intestinais nas crianças da região. Em 11 países, a diarreia é uma das duas principais causas de morte em crianças de menos de um ano, e a principal em crianças de 1 a 4 anos. Os déficits de água potável foram um dos fatores essenciais na rápida expansão do cólera na década de 90. Surgida no início de 1991 no Peru, a epidemia alcançou 811 mil casos em setembro de 1993.

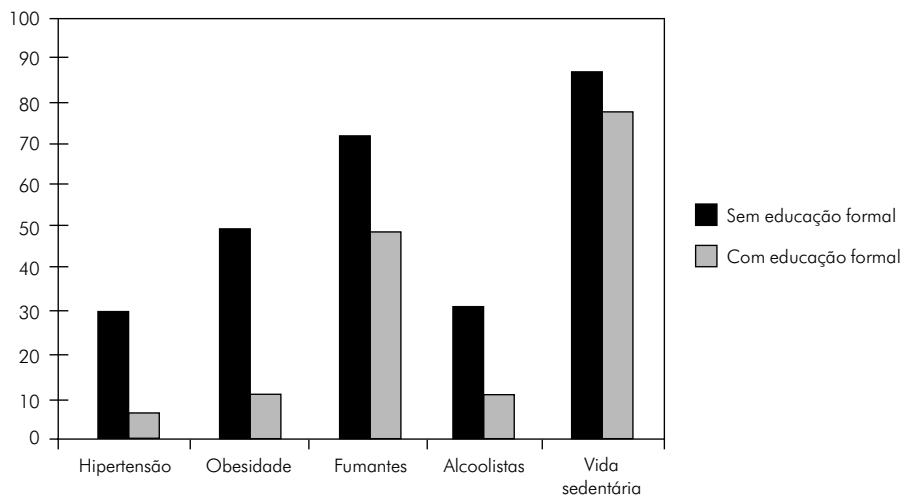
A água é um elemento vital em geral. No Peru, segundo a OPAS/CEPAL (1998), realizou-se uma significativa pesquisa em que se tentou comprovar a hipótese de que a criação de hábitos de higiene bastaria para reduzir a transmissão de doenças infecciosas numa comunidade. Um estudo em bairros novos de Lima com consideráveis dificuldades de provisão de água potável avaliou o comportamento de 53 famílias durante 12 horas diárias em três dias, constatando que os hábitos familiares estavam distantes dos higienicamente aconselháveis: limitada lavagem das mãos, pouco uso de sabonete etc. Mas verificou que tais

hábitos não se deviam à falta de conhecimento, e sim estritamente à escassez de água.

Os problemas do meio ambiente afetam ainda, de modo diferenciado, os diversos setores sociais. Os setores de maior renda ocupam as zonas das cidades com menos indústrias poluidoras, com áreas verdes e asfalto, que evita a contaminação com partículas de pó. Os de menor renda estão em áreas sem verde, com freqüência nas proximidades de indústrias poluidoras e com ruas de terra.

Educação e saúde encontram-se profundamente inter-relacionadas. As duas fontes principais de educação básica são, como se viu, a família e o sistema educacional. Ter nascido numa família com melhores níveis de educação implicará dispor, desde os primeiros anos, de uma "cultura de saúde" atualizada. A escolaridade permite continuar e ampliar os insumos familiares e cria atitudes de saúde preventiva. As desigualdades observáveis no acesso das famílias à educação e nas estruturas educativas, condicionam as condutas em relação à saúde. É o que se pode observar no Gráfico 9, que indica a prevalência de condutas de risco, em várias áreas básicas para a saúde em populações que tiveram acesso à educação média e sem escolaridade na cidade de Porto Alegre. As áreas pesquisadas foram: hipertensão, obesidade, fumantes, alcoolistas e vida sedentária.

Gráfico 9
EDUCAÇÃO E FATORES DE RISCO DE SAÚDE EM PORTO ALEGRE, BRASIL, 1987
Predominância do risco (percentual)



Fonte: Achutti et al., 1988.

A população com educação de nível médio apresenta fatores de risco muito menores do que a população sem escolaridade. No mesmo sentido, uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial (1993), no Peru, entre jovens de 25 a 29 anos de idade, indica que 72% dos países com educação formal estavam vivos, enquanto essa proporção baixava para 55% no grupo de jovens cujos pais careciam dessa educação.

Pode-se inferir, por conseguinte, que as desigualdades na educação contribuem para a geração de desigualdades na saúde, que, por sua vez, vão afetar depois as possibilidades de trabalho e as condições socioeconômicas básicas, levando a problemas em educação, configurando-se um círculo perverso de pobreza.

As tendências à desigualdade delineadas para toda a região em campos básicos como a alimentação, gastos em saúde, condições referentes à água, instalações sanitárias e eletricidade, meio ambiente e educação se registram hoje em quase todos os países da região, mesmo com intensidades diferentes. Os estudos a respeito são limitados, mas vamos recorrer brevemente a trabalhos recentes sobre três países muito diferentes: Equador, Jamaica e Argentina.

Num estudo recente sobre o Equador, Laspriella (1998) integra uma série de estudos (patrocinados pelo Banco Mundial) sobre desigualdade na saúde, em que indica, entre outros aspectos, os seguintes:

- Apenas 21% da população está protegida por algum tipo de seguro-saúde.
- O uso de serviços de saúde encontra-se fortemente direcionado a setores de maiores rendas, que utilizam mais o gasto público na saúde que os pobres. A porcentagem de pessoas sadias que recorrem aos serviços de saúde é até muito maior entre os setores de maiores rendas.
- Os de maiores rendas gastam mais que os pobres em saúde proporcionalmente a suas rendas.
- O número de visitas ao médico e ao dentista está diretamente correlacionado com o nível de renda.
- Nos pobres, há uma forte tendência à automedicação.
- Há uma relação inversa entre o nível socioeconômico e os dias de inatividade devido a doenças.

- O informe conclui que: “há diferenças nos padrões de gastos de saúde, doença e uso de serviços de saúde que beneficiam a população de rendas mais elevadas”.

No caso da Argentina, país tradicionalmente situado nos melhores níveis da região em saúde, algumas análises recentes dão conta de profundas disparidades regionais entre os grandes centros urbanos e as províncias com fortes problemas de pobreza. Assim, entre outros dados:

- Em Salta, a média de desnutrição para menores de dois anos é de 17%. A taxa de mortalidade infantil é de 31,1 em cada mil nascidos vivos; 47,83% da população não possui cobertura de saúde e 34% carece de sanitário com descarga de água.

- Em Misiones, a cada 24 mil partos anuais, as mortes de crianças menores de um ano atingem 700.

- Em Formosa, a desnutrição alcança 8% em toda a província. A mortalidade infantil é de 35 por mil, muito superior à média nacional, atribuindo-se em grande parte às carências nutricionais.

- No Chaco, estimou-se que 60% das mortes são produzidas por doenças ligadas à marginalidade e à pobreza. A taxa de mortalidade infantil é de 32,5 e a mortalidade materna é de 130 por 10 mil.

- Nas áreas de pobreza da Grande Buenos Aires e do interior da Província de Buenos Aires, estima-se que uma em cada cinco crianças menores de dois anos apresenta algum tipo de desnutrição e 20% das mulheres grávidas apresentam também quadros de desnutrição.

A Jamaica é considerada um dos países da região com melhor cobertura em saúde. Um sistema de saúde centralizado predominantemente financiado pelo Estado assegura que todos os membros da população tenham acesso a uma qualidade de assistência médica relativamente boa. Entretanto, Van Dooslaer e Wagstaff (1998) observam:

- Os grupos de menores rendas têm maior necessidade de cuidados preventivos de saúde. Analisando as cifras de exames preventivos, observa-se que seu padrão é inverso. Quanto mais elevado o nível de renda, maior é o uso dos serviços preventivos.

- O mesmo ocorre com as consultas curativas, que são mais utilizadas pelos grupos de maiores rendas, embora suas necessidades sejam menores.

Um tema crucial: a desigualdade na saúde

Esse padrão regressivo está vinculado com o fato de que, embora todos os habitantes dos países tenham acesso aos serviços públicos de saúde, os grupos de alta renda adquirem seguros de saúde suplementares que lhes dão acesso a serviços de melhor qualidade de caráter privado. A proporção de pessoas que contam com seguros privados está diretamente ligada ao nível de renda. As cifras indicam:

Quartil	Percentual de pessoas com Seguros de Saúde privados
1 (20% mais pobres)	1
2	1,8
3	5,2
4	10,1
5 (20% mais ricos)	24

Nos três países comentados, de características muito diversas em matéria de saúde, verifica-se a existência de um padrão de desigualdade em plena operação com as especificidades de cada caso. No Equador, país com sérias brechas em saúde, as distâncias são muito importantes. No entanto, estas também se dão no âmbito regional na Argentina, com índices muito melhores, e na Jamaica, com um sistema de cobertura integral. A desigualdade aparece como uma característica estrutural da problemática da saúde na região, ligada às diferentes desigualdades aqui examinadas e às desigualdades em todos os aspectos antes apontados, com conseqüências diretas na saúde.

A atividade pública resulta muito estratégica diante deste quadro e seu papel é fundamental em relação a boa parte dos problemas que se discutem. Como assinala Musgrave (1996), entre outros aspectos, a ação do Estado em saúde é especialmente importante nos níveis baixos de renda, por razões epidemiológicas e econômicas. O financiamento estatal é crucial. Além disso, todas as pessoas correm o risco de enfrentar problemas de saúde catastróficos. Nas sociedades com alta pobreza, muitos não terão condições de financiar seguros próprios. A intervenção pública é central. Musgrave também adverte que o governo não deveria recorrer ao sistema impositivo ou a qualquer sistema de taxaço em serviços públicos para fazer com que os pobres subsidiem serviços de saúde utilizados pelos ricos.

As tendências seguidas pelo gasto público na América Latina nesse aspecto parecem não se ajustar em diversos planos a objetivos como os referidos e outros semelhantes. O gasto da região em saúde encontra-se a uma distância considerável com relação ao mundo desenvolvido e às médias mundiais, como se pode observar no Quadro 19.

Quadro 19
INDICADORES DO GASTO NACIONAL NA AMÉRICA LATINA, CARIBE E NOS PAÍSES
DESENVOLVIDOS (em dólares norte-americanos, 1990)

Indicadores	América Latina e Caribe	Países desenvolvidos
Gasto nacional de saúde como % do PNB		
Total	5,7	7,8
Público	2,5	4,9
Privado	3,2	2,9
Componentes do gasto nacional de saúde		
Total	100,0	100,0
Público	43,4	64,6
Governo central	12,2	
Governos descentralizados	7,4	
Seguro social	23,9	
Privado	56,6	35,4
Gastos per capita		
Total	133,00	1.620,00
Público	58,00	1.010,00
Privado	75,00	610,00
Proporção Privado/Público	1,31	0,60

Fonte: OMS/OPAS, 1994.

O quadro indica que a região apresenta um *gasto per capita* anual em saúde de 133 dólares diante de uma média mundial de 1.620 dólares apresentada pelos países desenvolvidos, que contam ainda com uma presença maior do setor público no campo da saúde (64,6% versus 43,4%).

A restrição do gasto público e dos recursos manipulados pela assistência social levou, entre outros efeitos, à não realização de investimentos necessários, à falta de manutenção adequada de equipamentos, sérias limitações no treinamento do pessoal e a dificuldades para sustentar um nível adequado de gastos correntes. Uma das inúmeras consequências regressivas desta situação sobre os pobres é a extensão

das filas para atendimento nos serviços médicos, o que acarreta enormes “custos de oportunidade” para os pobres, visto que sua sobrevivência depende estritamente de suas horas de trabalho efetivas.

Segundo indicam os estudos da OPAS/CEPAL (1998), as limitações da intervenção pública em saúde obrigaram as famílias a assumir um percentual crescente do gasto total em saúde. As unidades familiares pobres viram-se forçadas a usar uma parte crescente de seus precários recursos para esse fim. Em 1990, o gasto das famílias em saúde representava na América Latina 56,6% do financiamento total do setor. Em contrapartida, nos países desenvolvidos da União Européia, Canadá e Estados Unidos representava apenas 35,4%.

Em seu conjunto, a desigualdade na saúde está contribuindo ativamente para agravar as desigualdades gerais. Numa situação em que o crescimento da pobreza incrementa os riscos de doença, as dificuldades das famílias pobres para encontrar respostas efetivas são muito consideráveis pelas tendências antes descritas. Os resultados são “circuitos de saúde” muito diferenciados de acordo com o estrato socioeconômico, a região, o gênero e as idades. Essas desigualdades num aspecto tão crucial contribuirão severamente para aumentar as distâncias na capacidade de utilizar o sistema educativo, na possibilidade de se integrar no mercado de trabalho e de permanecer nele e, por último, na duração e qualidade de vida.

Como enfrentar a “antiexemplar” desigualdade latino-americana descrita nos capítulos anteriores? Na parte final deste livro exploraremos respostas possíveis.

CAPÍTULO 9

Em busca de respostas

Silenciosamente, os processos de desigualdade expostos criam profundas dificuldades estruturais para as sociedades latino-americanas. A desigualdade atenta contra o crescimento econômico sustentado. Como verificamos, as condições iniciais de desigualdade predizem severos bloqueios para o crescimento por meio dos mecanismos antes identificados. Entre outros aspectos, limitam o emprego pela sociedade das capacidades produtivas de um amplo setor da população.

A desigualdade obstrui o desenvolvimento social. Suas estruturas limitam e reduzem a participação dos pobres no crescimento. As estimativas sobre “pobreza desnecessária” previamente referidos dão conta de seus impactos. É possível, até, que a situação seja mais grave ainda do que a apresentada em difundidas estimativas internacionais, uma vez que a base de medição freqüentemente utilizada é passível de sérias reservas segundo diversos especialistas. Assim, Londoño e Szekely (1997) consideram que a maioria da literatura emprega duas definições da linha de pobreza. Para medir a pobreza extrema, toma-se como linha as pessoas que recebem menos de um dólar diário (PPP ajustado 1985) e para medir a pobreza moderada, as que recebem menos de dois dólares diários (PPP ajustado 1985). Costuma-se argumentar que esse padrão facilita a comparação internacional da pobreza. Os autores ressaltam:

Essa metodologia tem a vantagem de permitir a comparação entre países, mas deveria levar-se em consideração que sua aplicação pode dei-

nar de fora pessoas que, conforme as características do país, deveriam ser classificadas como pobres. Seria preciso considerar, além disso, que a aplicação de linhas nacionais específicas de pobreza nos países da América Latina e Caribe sistematicamente apresenta estimativas de pobreza maiores que as obtidas com este método.

A pobreza real, medida com linhas nacionais, é maior do que a informada pela metodologia convencional.

A pronunciada desigualdade característica da América Latina cria sérias tensões sociais e gera tendências desestabilizadoras. A população da região tende a ter consciência da gravidade das polarizações e não as aceita. Segundo os dados do *Latin Barómetro* (1995) de uma medição feita em vários países, aqueles que consideram que “a riqueza está injustamente distribuída (bastante injusta e muito injusta)”, atingem mais dos dois terços dos entrevistados no Brasil e no Paraguai, 78% e 76%, respectivamente; a seguir estão os mexicanos, 68%; os venezuelanos, argentinos e uruguaios, cada um com 66%; por último estão os chilenos, com 61%. Essa ampla disparidade será um elemento influente na perda de credibilidade das autoridades, partidos políticos e outras instituições, observada em áreas da região. Medições posteriores (*Latin Barómetro* 1996 em diante) evidenciam uma correlação entre países com maior polarização e grau de descrença nas instituições.

Nas duas últimas décadas, foram ficando para trás diversas “ilusões” com respeito à desigualdade. Teorias econômicas em voga afirmaram que a desigualdade era uma etapa transitória da curva, que depois se atenuaria, mas isso não ocorreu. Ao contrário, a desigualdade aumentou ainda mais. O chamado modelo do derrame levou a crer que, se a sociedade realizasse os maiores sacrifícios para assegurar a estabilidade, equilíbrios macroeconômicos e competitividade, logo o crescimento através do “*trickle down effect*” (derrame, gotejamento) chegaria aos setores mais desfavorecidos e os tiraria da pobreza. A realidade refutou severamente a existência desse efeito. Embora seja imprescindível que uma sociedade alcance estabilidade macroeconômica, competitividade e crescimento, isso não garante um derrame.

A partir de múltiplos ângulos, análises próximas desmentem que o desenvolvimento funcione desse modo. Os estudos sobre Desenvolvi-

mento Humano do Sistema das Nações Unidas, em mais de 130 países, não corroboraram os pressupostos do derrame. O Banco Mundial chegou a conclusão semelhante em informes recentes (1995). O respeitado *New York Times* (1997) escreveu em seu editorial:

Há poucos anos, apesar das advertências de numerosos economistas, políticos na América Latina e Washington afirmavam que o crescimento econômico sozinho cuidaria ainda dos latino-americanos mais pobres. Muitos acreditavam nisso, mas hoje já não o fazem. O crescimento foi demasiado lento e, na América Latina, que tem a maior brecha entre ricos e pobres, os ganhos foram para as mãos principalmente dos ricos. Compram-se telefones celulares em demasia e arroz insuficiente.

As ilusões baseadas em modelos de análises como o “U” invertido e a teoria do derrame mostraram-se infundadas, a custos sociais altíssimos. O problema do desenvolvimento é mais complexo, vai além dessas visões que o simplificaram. O pensamento recente está reconhecendo cada vez mais a necessidade de superar a concepção de que o desenvolvimento social seria uma consequência do desenvolvimento econômico e de focalizar as múltiplas e complicadas inter-relações entre ambos. Nessas novas leituras¹, ambos os desenvolvimentos se fortalecem mutuamente. O crescimento é imprescindível para viabilizar o desenvolvimento social, mas este é decisivo para que possa haver um crescimento sustentado.

Além disso, enfatiza-se a necessidade de ampliar totalmente as dimensões da análise. Sendo as variáveis econômicas indispensáveis, o tema do desenvolvimento é multifacetado e para agir de modo efetivo é preciso incluir necessariamente variáveis de outros campos. Atkinson (1998), entre outros, defende que a análise da desigualdade só será válida se incluir a dimensão política e a das normas sociais. Ele afirma que “não é possível explicar a evolução da desigualdade apenas em termos de rendimentos da produção; a divergência das experiências nacionais é um reflexo das diferenças nas políticas governamentais e nas instituições sociais”. Efetivamente, os processos políticos, as lutas de poder, as assimetrias na capacidade de pressão dos diversos setores, a conformação das estruturas políticas e outros aspectos do campo político desempenham papel essencial nos desenvolvimentos eco-

1. Ver, entre outros, o incisivo trabalho de Amartya Sen, catedrático de Harvard e Presidente da Associação Mundial de Econometristas, (Sen, 1998).

nômicos, entre eles os relativos à desigualdade. Assim, pode-se observar que as possibilidades de atuar sobre a desigualdade são muito diferentes nos regimes autoritários e nos democráticos. Nos primeiros, entre outros aspectos, a capacidade de articular interesses legítimos contra e a favor regras de jogo justas será muito restrita. A concentração de poder que normalmente supõem inclinará suas decisões para as esferas imediatas do poder, propiciando a concentração patrimonial e desigualdades marcantes. Também serão campo ideal para o florescimento de processos de corrupção em escala, dada a sua falta de controle público. Entre outros casos recentes, o regime de Suharto, na Indonésia, um dos países mais populosos do mundo, derrubado pela pressão popular, expressava claramente esses mecanismos de ultracôncentração econômica e corrupção em grandes proporções a favor do poder. Essa realidade política condicionava o funcionamento econômico. Nos sistemas democráticos é possível que se articulem continuamente os interesses legítimos de diversos setores sociais para pressionar por mudanças em prol da melhoria da equidade. Entretanto, a corrupção por si mesma é uma fonte formidável de criação de desigualdade, não se vê obrigada a prestar contas, controla a opinião pública, os meios de informação e a cidadania organizada de diversas formas. Parece relevante considerar a recomendação de Alessina e Perotti (1994):

A economia por si só não pode explicar as enormes variações entre os países em crescimento e no geral sobre resultados econômicos e escolha de políticas. A economia política é o resultado de lutas políticas dentro da estrutura institucional. O pesquisador empiricamente orientado e o assessor em políticas devem estar bem conscientes de como a política influi no processo de elaboração de políticas.

As normas sociais, por seu lado, têm peso importante nos processos econômicos reais. Assim, por exemplo, as atitudes predominantes numa sociedade com respeito às disparidades salariais, às diferenças educativas e ao desemprego terão influências determinantes sobre as políticas adotadas.

A partir desta ordem de perspectivas (a visualização integradora, que não separa o econômico do social, e não subordina o social a um papel secundário, a adoção de um enfoque que supera reducionismos puramente economicistas para compreender os problemas existentes e enfrentá-los) estão surgindo estratégias renovadas de

ação quanto ao desenvolvimento em geral e à desigualdade em especial. A desigualdade, que o modelo do derrame deixa de lado e as análises reducionistas desprezam reaparece nestas perspectivas como uma linha central dos bloqueios ao desenvolvimento, produtora de desajustes múltiplos que vão se imbricando e tendem a reproduzi-la.

É possível enfrentar a desigualdade? Não constitui uma espécie de fatalidade histórica inexorável? Ou, como advogam algumas vezes, encará-la ativamente não perturbará severamente as possibilidades de crescimento econômico?

A realidade, único padrão verificador da adequação das teorias, indica que há países que praticam políticas sistemáticas de melhoria da eqüidade em suas sociedades e, derrotando toda visão fatalista, obtêm resultados efetivos, sem bloquear seu crescimento econômico, antes ao contrário, favorecendo-o de modo muito relevante, gerando “círculos virtuosos” de crescimento, com resultados estimulantes. Assim, entre as sociedades com alguns dos coeficientes de GINI mais baixos, encontram-se as que integram o chamado “Modelo Escandinavo”: Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia², o Canadá, países da Europa Ocidental como Holanda e Bélgica. Todos eles são líderes em competitividade econômica, possuem um dinâmico progresso tecnológico, estabilidade macroeconômica, altas taxas de crescimento a longo prazo e cifras favoráveis em eqüidade. Sua preocupação com respeito à eqüidade tem sido permanente. Entre muitos outros aspectos que podem ser citados, a Suécia tem um Ministério para a Eqüidade que tem influência na obtenção dos níveis mais altos do globo em termos de eqüidade de gênero. Também países como Japão, Coréia, Israel, entre outros, adotaram políticas que têm favorecido a eqüidade, e seus resultados econômicos a longo prazo foram muito relevantes. Amartya Sen (1992) aponta em suas pesquisas como a Costa Rica e o Estado de Kerala, na Índia, ambos com recursos econômicos de início muito limitados, conseguiram dar a suas populações elevados padrões de esperança de vida, educação, saúde e desenvolvimento humano em geral, baseando-se em políticas que favoreceram ativamente a eqüidade.

A eqüidade pode ser, portanto, enfrentada; não responde a determinismos históricos inelutáveis e, além de ter de integrar o ideário

2. Uma análise profunda das chaves do funcionamento histórico desse modelo encontra-se no texto “El modelo escandinavo”, de Costa, Esping e Corpi (Kliksberg, 1997).

de qualquer democracia que deve garantir a igualdade de oportunidades, é, segundo verificaram numerosas pesquisas recentes, um motor fundamental para o crescimento.

Quais seriam as estratégias apropriadas para abordar o problema na América Latina? Estão surgindo significativas linhas de trabalho no âmbito do que a Cúpula Social Mundial de Copenhague perfilou como um novo modelo de desenvolvimento, o “modelo de desenvolvimento compartilhado”, baseado na participação de todos os integrantes da sociedade, sem exclusões. Explorá-las detalhadamente vai além dos objetivos deste livro. Essa exploração constitui o grande desafio aberto para obter avanços reais na luta contra a pobreza e no desenvolvimento real na América Latina e exige uma enorme tarefa coletiva. Assinalaremos resumidamente algumas das linhas que, de acordo com as análises sobre as causas da desigualdade, deveriam ser centrais na ação. A elas devem somar-se muitas outras; contudo, estas são claramente muito relevantes e ilustram a vasta agenda concreta que se pode levar adiante nessa área.

- Um primeiro tema de abordagem inadiável é o da saúde. Assegurar acesso universal a uma nutrição adequada e a sistemas de saúde públicos de boa qualidade são metas que devem estar no topo das prioridades de qualquer país. Estão fora de discussão, são fins últimos de toda sociedade. Encontram-se nas Constituições de todas as nações da região, na essência da promessa de igualdade de oportunidades da democracia, e deveriam transformar-se em realidades por meio de políticas sistemáticas. As políticas de saúde deveriam ser consideradas uma verdadeira “questão de Estado”. A respeito, indicaram-se os marcantes déficits e brechas que se apresentam na América Latina em campos fundamentais como esperança de vida, mortalidade infantil e mortalidade materna. Indicaram-se as claras diferenças entre estratos social, zonas dos países, gênero e idades. Além disso, constatou-se que essas violações ao direito humano mais básico como é a saúde são consideravelmente influenciadas por fatores como a desnutrição, as deficiências em cobertura e qualidade da assistência em saúde disponível, a falta de água potável, de instalações sanitárias e eletricidade, as inter-relações negativas entre as carências educacionais e a saúde.

Há um enorme trabalho a realizar que pode beneficiar-se dos radicais avanços produzidos nos últimos anos nas ciências médicas.

Os progressos obtidos na região são consideráveis e devem ser preservados porque neste campo também pode haver retrocessos, como ocorreu com o cólera, mas é necessário ir bem mais longe. Deve-se compreender todo o problema como derivado das inter-relações entre a evolução econômico-social da sociedade e a saúde. Não se trata de uma questão a ser resolvida exclusivamente no âmbito da saúde. As condições de pobreza e desigualdade globais influem cotidianamente nos parâmetros de saúde. Go Brutland (1998) descreve com realismo a situação:

Existem importantes fatores determinantes de uma melhor saúde que se encontram fora do sistema sanitário. Entre eles cabe mencionar uma melhor educação, um ambiente mais limpo e sem riscos, e a redução constante da pobreza... É preciso dizer aos presidentes, primeiros-ministros e ministros da área financeira que eles também são ministros da saúde.

Paralelamente à abordagem das inter-relações entre meio e saúde, em termos de políticas que favoreçam a saúde, é necessário atacar a fundo os problemas existentes nessa área. Como ressalta Alleyne (1998), diminuir as desigualdades no âmbito da saúde deve ser uma meta fundamental. Empreender políticas públicas ambiciosas na área da saúde não está além das possibilidades reais dos países. Aliás, esta seria uma destinação de recursos mais prioritária que outras e os cálculos dos especialistas indicam que os recursos necessários existem. Com base em exercícios de simulação realizados em vários países da região, a OPAS (1998) ressalta que "é economicamente viável para quase todos os países da região prover cobertura universal dos serviços de saúde hoje oferecidos pelo setor público e ainda oferecer programas que forneçam mais serviços e tenham maior grau de complexidade tecnológica". Deve-se considerar que, como afirma Amartya Sen, os custos respectivos podem ser baixos na região, visto que os insumos centrais requeridos são mão-de-obra de médicos, técnicos e equipe de paramédicos, cujos salários são comparativamente muito inferiores aos dos países desenvolvidos.

No nível universal, enfatizando os contra-sensos na fixação de prioridades e na destinação de recursos que caracterizam a realidade de final de século, o Informe de Desenvolvimento Humano 1998 das Nações Unidas estima que oferecer serviços de saúde básica e nutri-

ção para os 4.400.000 de pessoas que vivem em países não-desenvolvidos custaria 13 bilhões de dólares por ano. Hoje gastam-se 17 bilhões por ano em alimentos para cães na Europa e nos Estados Unidos, 35 bilhões por ano na indústria do entretenimento no Japão e 50 bilhões ao ano em cigarros na Europa.

Esclarecido o caráter prioritário da tarefa em saúde e visualizada sua viabilidade, são necessárias políticas públicas ativas. O papel do Estado neste campo é chave em diversos aspectos. Um aspecto central é a fixação de políticas alimentares de longo prazo que enfrentem os sérios problemas nutricionais, reunindo os esforços de atores múltiplos. A política pública de assistência alimentar deve ser uma política unificada e programada situada entre as políticas públicas de maior importância.

Outro campo relevante é a prática de políticas de discriminação positiva em relação aos setores mais pobres. Como destacam Birdsall e Hecht (1995): “é evidente que, para obter a equidade em termos de saúde, o gasto público requerido por pessoa é muito maior para pobres que para ricos”. Nos países onde se têm praticado políticas como essas de forma consistente, os resultados têm sido importantes. O Banco Mundial (1993) cita como exemplar o caso da Costa Rica, ressaltando como o gasto público em saúde continuou favorecendo os pobres mesmo em meio aos problemas da década dos 80 e aos cortes no orçamento público. Em 1988, cerca de 30% do gasto público para a saúde ia para os 20% de famílias mais pobres, e apenas 10% a 20% para os mais ricos. Toda a população, em princípio, está coberta pelos sistemas de assistência social em saúde, embora apenas 63% da mão-de-obra ativa contribua para eles. Todos os costa-riquenhos desfrutam, sublinha o Banco Mundial, de um acesso e uma qualidade relativamente iguais. Os resultados têm sido muito concretos e têm reflexos nas altas taxas de esperança e qualidade de vida em termos de saúde que colocam o país acima de muitos outros do mundo de renda *per capita* muito superior.

Melhorias importantes no campo do acesso à saúde significarão restaurar direitos humanos violados e serão uma contribuição básica em termos de luta contra a desigualdade. Elevarão o nível de vida dos pobres num aspecto decisivo, dando-lhes melhores condições para enfrentar as outras desigualdades e ajudarão a romper “o círculo perverso da pobreza e da exclusão” num de seus pontos de maior incidência.

• A promoção do capital humano aparece como um ponto central de um modelo renovado de desenvolvimento de melhoria da equidade. Tem efeitos positivos no nível pessoal, familiar e das nações. É vital para a produtividade e a competitividade. Atribui-se a ele um percentual considerável das taxas de crescimento econômico. Vimos as restrições concretas dos sistemas educacionais da região. Elas só serão superadas com uma avaliação acurada e o estabelecimento de estratégias apropriadas à sua natureza. É muito importante continuar com a política de extensão da cobertura, pois ainda restam amplos grupos de população excluídos do ensino fundamental. Mas, como vimos, isso não é suficiente. Deve haver uma vigorosa política de elevação da qualidade. A grande maioria dos estudantes freqüentam escolas públicas, as quais possuem problemas marcantes. É preciso fortalecer ativamente a escola pública, e isso implica recursos adequados e ações concretas nas áreas da profissão docente, revisão curricular, materiais de trabalho e infra-estrutura. A situação dos professores é um eixo básico da questão. É preciso uma profissão docente hierarquizada socialmente, com remuneração apropriada, e que constitua uma alternativa atraente de trabalho para as novas gerações, abrindo possibilidades de progresso e crescimento profissional. Nas sociedades que figuram nos primeiros lugares do TIMSS, essa tem sido uma das estratégias fundamentais para obter tal resultado. Assim, em diversos países da Europa Ocidental, os professores recebem salários superiores à média da população. Em Israel, um país com padrões educativos muito bons, o governo de Rabin decidiu, entretanto, em 1994, fazer uma grande reforma educacional com vistas ao século XXI. A nova reforma elevou em 33%, em termos reais, o orçamento da educação nacional. Entre os aspectos chaves, incrementou-se substancialmente a remuneração dos professores e se acrescentaram a sua jornada de trabalho três horas remuneradas destinadas a treinamento em sistemas pedagógicos avançados e introdução da informática em todas as salas de aula. O País passou a investir em educação 9% do Produto Nacional Bruto³. Na Coréia, investe-se quase 10% do Produto Nacional Bruto em educação. Esses quadros contrastam com a situação dos professores na América Latina. Numerosas análises de renomados especialistas coincidem no diagnóstico. Entre eles, Puryear (1997) descreve o estado crítico das remunerações e o desestímulo ao ingresso na profissão do seguinte modo:

3. Os conteúdos da reforma educacional em Israel encontram-se em Rubinstein & Shoshani, 1994.

Permitiu-se a deterioração da profissão docente. Os professores de todos os níveis educacionais em geral têm formação deficiente e são malremunerados, contando com poucos incentivos para a excelência profissional e o aperfeiçoamento. Um terço dos professores da região carece de certificados ou de qualificações profissionais (Banco Mundial, 1993). Nas escolas rurais do Nordeste brasileiro, apenas 40% dos professores completaram o ensino fundamental. No México, os professores foram um dos poucos grupos ocupacionais que sofreram a redução de um décimo de seus salários com respeito a outros durante os anos 80. Os baixos salários e as condições precárias pioraram particularmente o recrutamento de novos professores. A pesquisa recente sugere que aqueles que participam de programas de treinamento docente têm desempenhos acadêmicos desproporcionalmente baixos.

German Rama (1993) apresenta a evolução do processo de deterioração e os cenários previsíveis:

(...) formar um bom corpo de professores para todas as escolas e um bom sistema de orientação e supervisão, fundamentado numa ética da função do professor na sociedade, exigiu em algumas sociedades um esforço de meio século. Políticas de ajuste econômico, mesmo sem uma proposta intencional, pauperizaram os professores, deixaram de manter e construir escolas, abarrotaram as salas de aula e promoveram uma profunda crise da profissão de professor. Os melhores professores buscaram outras ocupações; os que ficaram burocratizaram-se e deixaram de acreditar no que faziam — porque através das políticas públicas, desvalorizou-se esse ato nobre de ensinar as crianças —, os jovens capazes não quiseram formar-se nas escolas normais e, em alguns países, é possível que no futuro imediato não haja jovens profissionais para substituir os antigos, que se aposentam ou abandonam a profissão, e se volte a um ensino com professores sem diploma.

Esses processos que afetam severamente a qualidade requerem políticas orgânicas para superá-los. Alguns países da região as definiram, colocaram-nas em prática e estão obtendo resultados.

Durante seus cinquenta anos de democracia, a Costa Rica considerou a educação, um grande projeto nacional. Consensualmente, suas forças políticas defenderam a escola pública e trabalharam de forma permanente a sua melhoria. O Congresso desse país aprovou, em 1997, uma reforma constitucional que incorpora uma cláusula que

obriga os governos a investir em educação não menos de 6% do Produto Nacional Bruto, percentual muito superior ao da maioria dos países da América Latina. Seus resultados no campo educacional fizeram com que a Costa Rica ocupasse uma das primeiras posições da região nas estatísticas de desenvolvimento humano e a qualidade de seu sistema educativo transformou-se num dos elementos centrais que atraíram recentemente investimentos tecnológicos de ponta em grande escala para esse país. O Uruguai, onde a educação tem sido uma prioridade da democracia em todo este século, está hoje realizando uma ampla reforma educativa que tem entre suas metas avançar para a universalização da educação pré-escolar (Rama, 1998). Apenas 14% das crianças da América Latina freqüentam a pré-escola, instância educativa considerada crucial no mundo do final do século XX, por seu peso na formação das estruturas básicas. A cifra uruguaia multiplica várias vezes esse nível, mas o país se propõe chegar à universalização da pré-escola para o ano 2000. Além disso, está em andamento um dos mais ambiciosos programas de hierarquização e desenvolvimento da profissão docente. No Chile, segundo Anninat (1998), a democracia considerou o tema da educação da mais alta prioridade, sendo iniciada uma série de programas para melhorar a “qualidade e equidade” na educação. Elevaram-se consideravelmente os orçamentos educativos. Reforçou-se a dotação de materiais e foram instalados computadores em todas as escolas de nível médio e em 50% das fundamentais. Empreendeu-se um vasto programa de renovação curricular e inovações educativas, o Projeto Montegrando. A valorização da profissão docente recebeu ênfase especial nas reformas e os salários reais dos professores aumentaram cerca de 80% desde 1990 até hoje. Criaram-se prêmios de excelência docente, bolsas para aperfeiçoamento no exterior e melhorou-se a formação inicial de professores.

Em todos esses países, há uma enérgica política de qualidade na educação pública, paralelamente à de cobertura. Suas médias de desempenho superam as deficientes médias da região e assinalam a necessidade e viabilidade de caminhar nessa direção.

Outra base de sustentação essencial do desenvolvimento do capital humano encontra-se em campos como a nutrição e a saúde. Como vimos, a região apresenta em ambos fortes déficits em aspectos básicos.

- O desenvolvimento do capital humano realiza-se em dois grandes campos: no sistema educacional e na família. São dois campos

que interagem. Já vimos como as características da família incidem fortemente no desempenho educativo das crianças, mas, por sua vez, a família em si é formadora nas etapas mais básicas do desenvolvimento. Junto a seus transcendentais papéis afetivos, tem um papel decisivo na estruturação da personalidade, na formação dos critérios de discernimento ético, na conformação de capacidades para o raciocínio criativo e crítico⁴, proporciona as bases para pautas de comportamento no campo da saúde preventiva. Sua influência é determinante na dotação de capital humano das crianças e jovens. Melhorar a equidade requer vigorosas políticas de fortalecimento da unidade familiar hoje oprimida na América Latina pelos embates da pobreza e pelas tensões para encontrar emprego e manter fontes de trabalho e renda. Reconhecendo o papel-chave da família, diversos países avançados foram expandindo cada vez mais suas políticas de proteção ao núcleo familiar. Elas incluem hoje na Europa Ocidental: assistência médica pública garantida a todos os aspectos da gravidez e do parto, para assegurar a saúde da mãe e do bebê, licenças especiais para mães e pais (vão de três meses em Portugal a sete meses na Dinamarca), preservação do emprego da mãe, subsídios por filho, isenções fiscais. Na América Latina, a política social deveria tomar como um objetivo em si a proteção e o fortalecimento da unidade familiar, deveriam ser reforçados e ampliados os programas existentes e gerado programas inovadores adaptados ao tipo de problemas concretos que se apresentam nas famílias desfavorecidas.

- O capital social transformou-se, neste final de século XX, numa categoria fundamental nas análises sobre o desenvolvimento. Pesquisas como as de Putnam (1994), Coleman (1990) e trabalhos recentes de pesquisa (Knack e Keefer, 1997) demonstraram seu peso nos resultados macroeconômicos, na estabilidade política e no desenvolvimento social. O capital social de uma sociedade compreende, como dissemos, aspectos como valores compartilhados, normas sociais, cultura, taxa de associacionismo, ou seja, a capacidade de construir acordos, redes, sinergias, “clima de confiança” entre os diversos atores sociais, união das instituições, orientação para o trabalho voluntário. Putnam

4. Sobre a influência da família na gestação dos processos básicos de criatividade e criticidade, ver os trabalhos de Naum Kliksberg, alguns dos quais foram aplicados numa experiência em grande escala de desenvolvimento de capacidades populares neste campo pelo Ministério de Estado da Venezuela que, para esses efeitos, foi dirigido por Luis Alberto Machado. Entre os trabalhos destacam-se “Elementos para una estrategia estructural en la formación de un profesional creativo” e “Aproximación a un análisis de los modelos de interacción y de las estrategias de pensamiento en el aprendizaje” (incluídos em Naum Kliksberg, 1983).

conclui que a superioridade no desempenho econômico do Norte da Itália em relação ao Sul deve-se em parte ao maior capital social acumulado no Norte. Coleman (1990) afirma: "O capital social torna possível a obtenção de certos fins que seriam inatingíveis em sua ausência". Knack e Keefer comprovaram empiricamente que elementos básicos do capital social como a confiança e a cooperação social têm impacto significativo sobre o desempenho econômico dos países.

A América Latina requer a adoção de políticas sistemáticas de mobilização dos imensos ativos latentes na região nesta matéria. São necessários programas ativos em áreas como a mobilização da cultura popular, que pode ter múltiplas funções no desenvolvimento social, a promoção do associacionismo, a abertura de canais concretos para a ação voluntária. O voluntariado, por exemplo, dimensão destacada do capital social, é intensamente promovido e está desempenhando papel significativo em diversas sociedades avançadas. Nos países da Europa Ocidental, cresce a participação de jovens em tarefas voluntárias de desenvolvimento. Em Israel, 25% da população contribui com serviços voluntários, a maior parte deles de caráter social, gerando 8% do Produto Nacional Bruto em bens e serviços desse tipo. O fortalecimento do capital social contribuirá por múltiplos caminhos para a melhoria da equidade. Entre outros aspectos, revalorizará a cultura popular, democratizará o acesso à cultura, contribuirá para a elevação da autoestima dos setores desfavorecidos, incrementará sua participação, promoverá e estimulará mecanismos de cooperação, criará vínculos de solidariedade atuantes no interior da sociedade⁵.

Por sua vez, determinou-se que a equidade contribui para fortalecer o clima de confiança e as normas de cooperação entre os cidadãos. Os estudos empíricos de Knack e Keefer (1997) encontraram uma correlação entre baixos níveis de desigualdade num país e o desenvolvimento desses aspectos do capital social.

- Privilegiar a saúde, a educação, a família e o capital social requer um amplo acordo no interior das sociedades latino-americanas. Será imprescindível que ocorram mudanças de valores e atitudes. Para isso é preciso tomar consciência de que o crescimento do capital humano e do capital social definirá o próprio perfil da sociedade e sua

5. Cf. o texto "Cómo enfrentar los déficits sociales en América Latina. Acerca de mitos, dogmas y el papel de la cultura". (Kliksberg, 1997), em que o autor examina o tema das potencialidades da cultura para enfrentar a pobreza.

qualidade de vida, que será decisiva para a melhoria da equidade, sendo, ao mesmo tempo, uma alavanca poderosa de crescimento econômico. A idéia de “gasto social” que associa a destinação de recursos à área social como um gasto, dando-lhe muitas vezes a conotação de que estão sendo desviados recursos de desenvolvimento produtivo genuíno, não coincide com os fatos. Aplicar recursos para proteger as crianças fornecendo-lhes nutrição adequada, para melhorar a qualidade em educação, fomentar a cultura popular e impulsionar o voluntariado não é um gasto, é um investimento de alta taxa de retorno. Há medições crescentes a respeito. A “acumulação de capital humano e social” produzida por esses investimentos é decisiva para que exista progresso tecnológico, competitividade e crescimento sustentados e melhore a equidade. Impõe-se na América Latina empreender amplos Pactos Nacionais nesta matéria.

- O Estado deve cumprir papel central na promoção desses Pactos Nacionais e em sua implementação efetiva. Cada vez mais, acredita-se que não se chega ao “Estado desejável” simplesmente reduzindo-se o seu tamanho. A questão fundamental não é o tamanho do Estado, e sim que ele cumpra suas funções históricas imprescindíveis e tenha a capacidade institucional de levá-las a cabo com eficiência. Entre elas, destaca-se claramente o tema da equidade e do desenvolvimento em geral, em que a ação estatal não pode ser substituída. Um dos múltiplos planos de ação possíveis nesse campo consiste em reforçar e tornar mais eficiente o investimento social. Outro plano de ação que certamente não deve ser desprezado é contribuir para a garantia dos direitos mínimos de subsistência dos mais pobres. O Informe da Comissão presidida por Patricio Aylwin (1995) afirma que:

Embora a relação crescimento-emprego seja chave para superar a pobreza, não se deve subestimar a importância das transferências, serviços e programas específicos. Segundo estimativas do BID e do PNUD (1993), estas podem chegar a constituir cerca de metade dos rendimentos das famílias pobres da região. O gasto social tem importância crucial na sobrevivência das famílias mais carentes e constitui para alguns a diferença entre pobreza e indigência. Em outros casos menos extremos de famílias que conseguiram manter uma infra-estrutura doméstica, o gasto social pode evitar que decresçam para baixo da linha de pobreza, que se produzam quedas importantes nos níveis salariais.

Uma análise recente da economia chilena (PNUD, 1997) ressalta o efeito dos subsídios estatais sobre a equidade: “Os subsídios mone-

tários cumprem um importante papel na melhoria da distribuição das oportunidades. Com efeito, antes das transferências feitas pelo fixo a diferença entre a população de maior renda e a de menor renda era de 14,4 vezes e depois diminuiu para apenas 8,6 vezes” (discurso sobre o Estado da Fazenda Pública, Ministro da Fazenda, 1997).

Assim como o Estado deve praticar uma ativa política de investimento social em sociedades com déficits sociais da magnitude dos latino-americanos, devem efetuar-se todos os esforços para melhorar a qualidade do “gerenciamento social” aplicada, o que implica, entre outros aspectos: redefinir as estruturas institucionais para perfis mais abertos, horizontalizados, orientados para os modelos de “*learning organizations*”, melhorar por todas as vias as relações no interior dos setores sociais e com outros setores, aprender a estabelecer e gerir redes interinstitucionais, descentralizar os programas sociais para as regiões e municípios, propiciar ativamente a participação das comunidades carentes em todos os aspectos do planejamento e implementação dos programas sociais, introduzir uma cultura gerencial avançada e ajustada aos dilemas gerenciais próprios da ação no campo social, estabelecer sistemas de monitoria e avaliação em tempo real, desenvolver acordos entre Governo, ONGs, setores chaves da sociedade civil e comunidades carentes para empreender grandes programas de enfrentamento da pobreza e melhoria da equidade⁶.

A questão fiscal é outro tema iniludível que incide diretamente sobre a equidade. As fontes fiscais da América Latina apresentam grandes diferenças em relação à de países como os da Europa Ocidental. Enquanto nestes quase dois terços da arrecadação fiscal provêm de impostos diretos retidos progressivamente dos contribuintes segundo seu patrimônio e rendimentos, e apenas um terço provém de impostos indiretos em que o peso recai sobre o indivíduo *per capita* (por exemplo, impostos ao consumidor), na América Latina a situação é inversa. Apenas um terço vem de impostos diretos e dois terços dos indiretos. Esta regressividade fiscal aumenta significativamente quando consideramos que os sistemas fiscais da região apresentam altas taxas de evasão, proveniente sobretudo dos setores em melhor situação econômica. Esse campo requer um amplo trabalho. Além disso, do ponto de vista fiscal, seria preciso encorajar modalidades que incentivem

6. O autor analisa em detalhes o papel e o desenho do Estado no social em: “Repensando el Estado para el desarrollo social”. *Reforma y democracia, Revista del CLAD*, n. 18, 1997.

a participação das empresas e da sociedade civil nos programas sociais.

- Um campo totalmente crucial para a melhoria da equidade é o do emprego. Como dissemos antes, as maiores taxas de desemprego encontram-se nos estratos mais pobres. Comparativamente, observa-se que alguns dos melhores resultados nesta área foram obtidos pelas estratégias de crescimento de “baixo para cima”. Em países como Japão, Coréia, Itália e Israel, com modalidades por princípio já muito diversas, o impulso à pequena e média empresa desempenhou papel central no emprego, através de fatores como a concessão de isenções, o apoio creditício e a assistência tecnológica. Ali se constitui uma base produtiva dinâmica geradora de emprego dirigido especialmente aos setores mais desfavorecidos. As possibilidades de associação entre as pequenas e médias empresas podem dar lugar também a combinações produtivas muito interessantes como as verificadas na Itália. Na América Latina, um programa em grande escala orientado para elas, o Programa Bolívar, internacionalmente reconhecido, conseguiu criar de forma inovadora múltiplas redes que envolvem governos, bancos, universidades e outros atores sociais relevantes em favor do fortalecimento, projeção crescente das pequenas e médias empresas e acesso destas aos mercados mundiais. Os impactos obtidos em todos esses aspectos foram consideráveis (cf. Varsky, 1994). O fortalecimento da pequena e média empresa rural também pode desempenhar papel relevante nesse crescimento a partir da base. Em geral, a região requer o impulso a atividades produtivas intensivas e às exportações, geradoras de emprego. Paralelamente podem-se fazer contribuições significativas e iniciativas inovadoras como, dentre outros, os programas de integração entre jovens com dificuldades de emprego e o mundo das empresas (por exemplo, o bem-sucedido programa *Chile Joven*), programas dirigidos especificamente à incorporação produtiva das mulheres sozinhas na chefia da família, como os desenvolvidos na Costa Rica (cf. Grynspan, 1997), apoios efetivos em termos de facilidades para o cuidado de crianças que permitam às mulheres pobres realizar atividades produtivas como os programas de mães “cuidadoras” na Venezuela.

A experiência ensinou que, para o sucesso desses programas, o enfoque não pode ser apenas técnico. Sendo imprescindível a capacitação dos jovens desempregados ou das mulheres humildes, chefes de família, em habilidades que lhes permitam ingressar na produção, os

grupos atingidos por longos períodos de desemprego necessitam também que os programas os ajudem a reconquistar a confiança em si mesmos, a auto-estima e a crença em seu potencial. Os resultados obtidos com cursos e trabalhos desse tipo nos programas com as mulheres desfavorecidas na Costa Rica evidenciam a importância dessa abordagem ampla.

Estas e outras vias fazem parte dos caminhos que, a partir de uma democracia, é possível e necessário empreender para atacar a desigualdade. O que está em jogo é o perfil da sociedade que será a América Latina no século XXI, e esse perfil dependerá das decisões que forem adotadas nesse campo. É preciso haver projetos criativos. Joseph Stiglitz, economista chefe do Banco Mundial (1998), defende a necessidade do que chama um consenso pós-Washington. Em sua opinião, este reconhece tanto que “se necessita de um conjunto mais amplo de instrumentos (além dos incluídos no Consenso) como que nossas metas também são mais amplas”. Sugere com respeito às metas:

Buscamos incrementos nos níveis de vida incluindo melhorias na saúde e educação, não apenas incrementos no Produto Interno Bruto que se calcula. Buscamos o desenvolvimento sustentado, que inclui a preservação dos recursos naturais e a manutenção de um ambiente saudável. Buscamos o desenvolvimento equitativo, que garante que todos os grupos da sociedade não só o estrato alto, desfrutem os benefícios do desenvolvimento. E buscamos o desenvolvimento democrático, no qual os cidadãos participem de várias formas nas tomadas de decisões que afetam suas vidas.

A desigualdade é um dos obstáculos mais formidáveis para metas como as mencionadas. Os custos que estão sendo pagos por ela são de enorme magnitude, dificultando o caminho ao crescimento. Como assinala Birdsall (1997): “é provável que as taxas de crescimento na América Latina não possam ser superiores a 3 ou 4 %, muito distantes das necessárias, enquanto não se puder contar com a participação e a contribuição da metade da população que está compreendida nos percentuais mais baixos de renda”.

Os processos de polarização social em curso estão substituindo o perfil de sociedades duais que, com freqüência, serviu para descrever as latino-americanas, com áreas de modernidade e de atraso, por

outro diferente. As sociedades passam a estar integradas por dois grupos básicos: os incluídos e os excluídos.

Os processos de exclusão vão além das divisões traçadas pelas dualidades. Produzem profundas segregações. Um percentual significativo da população não tem acesso a trabalhos produtivos, a uma educação de qualidade, à cultura, ao mercado. Vão-se criando nas grandes cidades áreas fechadas para excluídos e incluídos, com limitadas comunicações entre si. Multiplicam-se nos excluídos destinos inelutáveis de pobreza, que se reproduzem de geração em geração. Debilita-se a unidade familiar, base de uma vida humana plena. Os excluídos sentem tremer suas bases estratégicas de vida e sua possibilidade de se integrar. Por que aceitar tudo isso? Vai contra as éticas apregoadas por Jesus e Moisés, tão decisivas no Ocidente. Atenta contra o ideário do sistema democrático baseado na inclusão, na abertura igual de oportunidades. Cria tensões profundíssimas nas entranhas da sociedade, degradando seu perfil geral. A desigualdade não é uma lei da natureza. A onda de pesquisas recentes lança uma clara evidência empírica a esse respeito. Resumindo-a, destacam Deininger e Squire (1996a): “Mais que estar governada por uma lei histórica imutável, a evolução da renda e da desigualdade é afetada pelas condições iniciais e pelas políticas possíveis”. Deixaremos que continue minando o crescimento, a democracia e a ética, ou geraremos a partir da democracia vastos acertos sociais para resgatá-los e renovar a esperança nos excluídos da América Latina?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADELMAN, Irma & ROBINSON, Sherman. Income distribution and development. In: HOLLIS, Chenery & SRINIVASAN, T. N. (orgs.). *Handbook of development economics. Ambiental mundial*. Amsterdã, North Holland, 1988.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Sexto año de enseñanza primaria*. Montevideo, Unidad de Medición de resultados educativos, 1996.
- ALARCÓN, Diana. *Changes in the distribution of income in Mexico and trade liberalization*. México, Colegio de la Frontera Norte, 1994.
- ALESSINA, Alberto & PEROTTI, Roberto. The political economy of growth: a critical survey of the recent literature. *World Bank Economic Review*, v. 8, n. 3, 1994.
- ALESSINA, Alberto & RODRIK, Dani. "Distributive politics and economic growth". *Quarterly Journal of Economic* 108. s/l: MIT Press, 1994.
- ALLEYNE, George & ROSENTHAL, Gerth. *Health, social equity and changing production patterns in Latin America and the Caribbean*. Prefácio. CEPAL/OPAS, 1998.
- ALTIMIR, Oscar. Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista de la CEPAL*, n. 52, abr. 1994.

Referências bibliográficas

- ANINAT, Eduardo. Addressing equity issues in policymaking: principles and lessons from the Chilean experience. *Conference on Economic Policy and Equity*. IMF, 8 e 9 jun. 1998.
- ATKINSON, A. B. "Equity issues in a globalizing world: the experience of OECD Countries". *Conference on Economic Policy and Equity*. IMF, 8 e 9 jun. 1998.
- AYLWIN, Patricio et al. *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social*. CEPAL/PNUD/BID, 1995.
- BAIN, Katherine & HICKS, Norman. Building social capital and reaching out to excluded groups: the challenge of partnerships. *CELAM Meeting*. Banco Mundial, draft, abr. 1998.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID/OCE). *Documentos preliminares de trabalho*, 1998. (Mimeo.)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID/PNUD). *Reforma social y pobreza*, 1993.
- BANCO MUNDIAL. Investing in health. *World development report*, 1993.
- BANCO MUNDIAL. *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *Informe*, 1996.
- BENABOU, Roland. Inequality and growth. In: BENABOU, R.; BEN, S. & ROTENBERG, J. (orgs.). *Macroeconomics annual*. MIT Press, NBER, 1996.
- BERRY, Albert. The income distribution threat in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 32, n. 2, 1997.
- BIRDSALL, Nancy. Enseñanzas del Japón. (Comentário sobre o trabalho de Yamada Kuchiki). In: EMMERIJ, L. & NUÑES DEL ARCO, J. (orgs.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, 1998.
- _____. Quality and inequality in Latin American Education. In: *Putting education first* (Conferência). Washington, 15 nov. 1994. Apud

- PURYEAR, Jeffrey. *La educación en América Latina: problemas y desafíos*. PREAL, 1997.
- BIRDSALL, Nancy & HECHT, Robert. Nadando contra la corriente: estrategias para mejorar la equidad en salud. *Documentos de trabajo*, n. 305. BID, 1995.
- _____ & LONDOÑO, Juan Luis. Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review*, maio 1997.
- _____; ROSS, David & SABOT, Richard. La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina. In: *Gestión y política pública*. México: CIDE, 1º semestre 1996.
- BRUTLAND, Go H. Alocución en 2ª Conferencia Sanitaria Panamericana. Washington, OPAS, 1998.
- BURKI, Shadid Javed. Opening statement. In: *Poverty & inequality. Annual World Bank conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, 1996.
- BUSTELO, Eduardo & MINUJÍN, Alberto (orgs.). *Todos entran*. Santillana, Unicef, 1998.
- CALDERA, Rafael. "Discurso inaugural". 28ª Asamblea Anual da OEA. Caracas, 2 jun., 1998.
- CELADE/BID. *Impactos de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, 1996.
- CEPAL. *La brecha de la equidad*, 1997.
- CLARKE, G. More evidence on income distribution and growth. *Working Paper*. Banco Mundial, dez., 1992.
- COLEMAN, James. *Foundations of social theory*. Harvard University Press, 1990.
- COMINETTI, Rosella & RUIZ, Gonzalo. Evolución del gasto público social en América Latina 1980-1995. *Cuadernos Cepal*, n. 80, 1996.

Referências bibliográficas

- COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES). *Toward a Europe of solidarity, intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*. Bruxelas, 1993.
- CÚPULA PRESIDENCIAL DE MIAMI. *Plano de ação*. 1994.
- CÚPULA PRESIDENCIAL DE SANTIAGO. *Declaración de Santiago*. 1998.
- DEININGER, Klaus & SQUIRE, Lyn. *New ways of looking at old issues: inequality and growth*. Washington, Banco Mundial, 1996a. (Mimeo.)
- _____. *Measuring income inequality. A new data-base*. *World Bank Economic Review*. 1996b.
- EL CLARÍN; 3 maio 1998.
- FIELDS, Gary. Changes in poverty and inequality in developing countries. In: *Research Observer 4*. Banco Mundial, 1989.
- GRYNSPAN, Rebeca. Desarrollo humano: nuevo desafío para América Latina. *Coloquio*, n. 28, Congresso Judío Latinoamericano, 1997.
- JIMÉNEZ, Luis F. & RUEDI, Nora. *Stylized facts of income distribution in five countries of Latin America and general guidelines for a redistributive policy*. CEPAL, fev. 1998.
- KALDOR, Nicholas. Capital accumulation and economic growth. In: KALDOR, Nicholas. *Further essays on economic theory*. s/l, Holmes and Meier Publishers, 1978.
- KATZMAN, Rubén. ¿Por qué los hombres son tan irresponsables?. *Revista CEPAL* n. 46, 1992.
- KAWACHI, Ichiro; KENNEDY; P. Bruce & KIMBERLY, Lochner. Long live community: social capital as public health. *The American Prospect*, n. 35, nov. 1997.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. 4 ed. s/l, Fondo de Cultura Económica, 1997.

- KLIKSBERG, Naum. *La crisis pedagógica en las Universidades Latinoamericanas*. Venezuela, Universidade Central de Venezuela, 1983.
- _____. Prácticas de interacción y de pensamiento democráticas y autoritarias. *Revista Venezolana de Gerencia*. Venezuela, Universidade del Zulia, 1998.
- KNACK, Stephen & KEEFER, Philip. Does social capital have an economic payoff? Across country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, v. CXII, n. 4, nov. 1997. MIT Press.
- KRITZ, Ernesto. Empleabilidad y vulnerabilidad social. *Latin Barómetro, Informes 1995 e 1996*. Buenos Aires, 1997. (Mimeo.)
- KUSNETZ, Simon. *Crecimiento económico y estructura económica*. Barcelona, Gustavo Gili, 1970.
- LASPRIELLA, Enrique. Equity in health in LAC. *Country studies: Ecuador*. Banco Mundial, 1998.
- LONDOÑO, Juan Luis & SZEKELY, Miguel. "Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995". *Working Paper Series 357*. BID, out. 1997.
- LORA, Eduardo. Las mayores brechas salariales del mundo. *Políticas económicas de América Latina*, n. 3. BID, segundo trimestre 1998.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Compendio de información estadística*. Chile, 1996.
- MINUJÍN, Alberto. Vulnerabilidad y exclusión in América Latina. In: BUSTELO, Eduardo y MINUJÍN, Alberto. *Todos entram*. Santillana, Unicef, 1998.
- MUSGRAVE, Philip. Public and private roles in health. *World Bank Discussion Paper*, n. 339. Banco Mundial, 1996.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Panorama Laboral, 1996*. Escritório Regional para América Latina e Caribe. Lima, 1996.

Referências bibliográficas

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *La salud para todos en el siglo XXI*. 1998

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OMS/OPAS). *Escritório Panamericano da Saúde, Gasto Nacional e Financiamento do setor Saúde na América Latina e Caribe: Desafios para a década dos noventa*. Projeto Economia e Financiamento da Saúde. Programa de Desenvolvimento de Políticas de Saúde. Divisão Saúde e Desenvolvimento. Washington DC, 1994. (Tech. Rep. Series n. 30)

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE; COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (OPAS/CEPAL). *Health, social equity and changing production patterns in Latin America and the Caribbean*, 1998.

PIRAS, Claudia. Una herramienta para mejorar la educación: mayor poder para las escuelas. *Políticas de desarrollo. Boletín de Investigación*. BID, mar. 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Desarrollo humano en Chile, 1998. Las paradojas de la modernización*. PNUD, 1998.

PURYEAR, Jeffrey. *La educación en América Latina: problemas y desafíos*. PREAL, 1997.

PUTNAM, Robert. *Para hacer que la democracia funcione*. Caracas, Galac, 1994.

RAMA, Germán. *Reforma educativa en Uruguay. Administración Nacional de Educación Pública*. fev. 1998.

_____. *Reforma social y pobreza*. BID/PNUD, 1993.

RATINOFF, Luis. *Delincuencia y paz ciudadana*. In: *Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*. BID, 1996.

RAVALLION, Martin. *Can high-inequality developing countries escape absolute poverty?*. *Economic Letters*, v. 56, n. 1, set. 1997.

- ROBINSON, Sherman. A note on the U-Hypothesis. *American Economic Review* 66 (3), 1976.
- RUBINSTEIN, Amnon & SHOSHANI, Shimshon. *There is another way. The Government of Israel believes in education.* Ministério da Educação de Israel, 1994.
- SALAS, Fernando. Salud, educación, inequidad. *El Mercurio*, Santiago, 23 dez. 1998.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto. Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe. *Conferência Anual do Banco Mundial para o Desenvolvimento*, 1995.
- SEN, Amartya K. Economic policy and equity: an overview. *Conferência sobre Política Econômica e Igualdade*. IMF, 8 e 9 jun. 1998a.
- _____. "Mortality as an indicator of economic success and failure". *The Economic Journal*, jan. 1998b.
- _____. *Inequality reexamined*. Harvard University Press, 1992.
- _____. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Oxford, Clarendon Press, 1981.
- _____. Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI. In: EMMERIJ, L. & NÚÑEZ DEL ARCO, J. (orgs.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, 1998.
- SOLOW, Robert M. Mass unemployment as a social problem. In: BASSU, PATTANAIK & SUZUMURA. *Choice, welfare an development*. Oxford, Clarendon Press, 1995.
- STEWART, Francis. La insuficiencia crónica del ajuste. In: BUSTELO, E. & MINUJÍN, A. (orgs.). *Todos entran*. Santillana, Unicef, 1998.
- STIGLITZ, Joseph. Más instrumentos y metas más amplias desde Washington hasta Santiago. Seminario: *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes*. Academia Centroamericana, abr. 1998.
- _____. Some lessons form the East Asian Miracle. *Research Observer*. Banco Mundial, ago. 1996.

Referências bibliográficas

THE ECONOMIST, 29 abr. 1995.

_____, nov. 1996.

THE NEW YORK TIMES. Growth limits in Latin America, 6 maio 1997.

VAN DOORSLAER, E. & WAGSTAFF, Adam. *Inequalities in health: methods and results for Jamaica*. Banco Mundial, 1998.

VARSKY, Hugo. A modo de presentación. *Notas para um diálogo urgente*. Programa Bolívar, 1994.

WEINSTEIN, José. Desintegración y violencia urbana: una dimensión olvidada en el combate a la pobreza. In: KLIKSBURG, Bernardo. *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. 4. ed. s/l, Fondo de Cultura Económica, 1997.

WHITEHEAD, M. *The concepts and principles of equity and health*. Dinamarca, Organização Mundial da Saúde, Escritório Regional para a Europa, 1990.

WOLF; SCHIELFELBEIN & VALENZUELA. *Improving the quality of primary education in Latin America towards the 21st Century*. Banco Mundial, 1993.