

2010

Documento informativo



Panorama social da América Latina



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena

Secretária-Executiva

Antonio Prado

Secretário-Executivo Adjunto

Martín Hopenhayn

Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social

Luis Beccaria

Diretor da Divisão de Estatística e Projeções Econômicas

Dirk Jaspers_Faijer

Diretor do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) -
Divisão de População da CEPAL

Susana Malchik

Diretora Interina

Divisão de Documentos e Publicações

O presente documento contém a síntese do *Panorama social de América Latina, 2010*, preparado conjuntamente pela Divisão de Desenvolvimento Social e a Divisão de Estatística e Projeções Econômicas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com a participação do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) – Divisão de População da CEPAL, que contou com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

Notas explicativas

Nos quadros da presente síntese do *Panorama social de América Latina 2010* foram empregados os seguintes sinais:

- Três pontos (...) indicam que faltam os dados, não constam em separado ou não estão disponíveis.
- Dois traços e um ponto (..) indicam que o tamanho da amostra não é suficiente para estimar a categoria respectiva com confiabilidade e precisão adequadas.
- Um traço (-) indica que a quantidade é nula ou desprezível.
- Um espaço em branco em um quadro indica que o conceito tratado não é aplicável ou não é comparável.
- Um sinal menos (-) indica déficit ou diminuição, a menos que se especifique diferente.
- O traço (-) colocado entre cifras que expressem anos (por exemplo, 1990-1998) indica que se trata de todo o período considerado, ambos anos inclusive.
- A barra (/) colocada entre cifras que expressem anos (por exemplo, 2003/2005) indica que a informação corresponde a algum desses anos.
- A palavra “dólares” se refere a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação contrária.
- Devido que algumas cifras são arredondadas, os dados parciais e as porcentagens apresentadas nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Síntese.....	5
Capítulo I	
Pobreza, desigualdade e ciclo de vida	11
Capítulo II	
A educação frente à reprodução intergeracional da desigualdade e da exclusão: situação e desafios na América Latina	25
Capítulo III	
O gasto público social na América Latina: tendências gerais e investimento no desenvolvimento das capacidades das novas gerações.....	33
Capítulo IV	
Economia geracional, sistemas de transferências e desigualdade na América Latina	41
Capítulo V	
Transferências públicas em etapas preliminares do ciclo vital: um desafio-chave para o combate intertemporal da desigualdade.....	49

PANORAMA SOCIAL DA AMÉRICA LATINA 2010

SÍNTESE

Em 2010, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) apresentou sua proposta de desenvolvimento integral sob o nome *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010). Nela, a integralidade do desenvolvimento se entende com perspectivas de direitos, na articulação sinérgica entre uma macroeconomia que leve o crescimento à sua fronteira potencial e cujo dinamismo tenha efeitos virtuosos no emprego e na inclusão social, um desenvolvimento produtivo que promova maior convergência entre setores e atores do mundo do trabalho e vise a uma matriz produtiva mais diversificada e com maior ênfase em inovação e conhecimento, uma matriz territorial que se expresse claramente na proteção ao trabalho, na promoção do emprego decente e nas transferências públicas com viés redistributivo e na ampliação de redes de proteção social, e um pacto fiscal que permita, por meio da expansão tributária e da remodelação de sua estrutura, dar margem à política pública para promover um desenvolvimento produtivo com mais igualdade social.

Falamos de igualdade porque o que está em jogo na proposta não é só a equidade no acesso, mas também na titularidade de direitos. Ao mesmo tempo, a integralidade destaca que não é somente questão de igualar oportunidades no desenvolvimento de capacidades, e que também (Como na versão 2009, o *Panorama social da América Latina, 2010* gira em torno de algumas ideias centrais apresentadas ao longo de seus capítulos. Nesta edição, um primeiro critério reitor dos diagnósticos apresentados é o de ciclo de vida. Com tal critério, os diversos capítulos abordam, com diferentes perspectivas, a situação da população de 0 a 29 anos, sua dinâmica interna, sua perspectiva de futuro e seu encadeamento com os grupos de outras idades.

Nesta edição do *Panorama Social* queremos tomar elos da cadeia de desigualdades que apresentamos na *Hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, e que se concentram na parte do ciclo de vida de formação e desenvolvimento de capacidades. Daí que parte importante desta publicação tenha por objetivo de análise a população infantil e juvenil e a forma em que são geradas e consolidadas as diferenciações, que reforçam a reprodução intergeracional da pobreza e da desigualdade. Destaca-se a importância do ciclo de vida e como se reproduz a desigualdade em opções para alcançar, nas trajetórias

vitais, uma mobilidade social sustentável. Com tal critério se aborda, com diferentes perspectivas, a situação da população de 0 a 29 anos, sua dinâmica interna, sua perspectiva de futuro e seu encadeamento com outros grupos etários.

Pelo mesmo motivo, nesta edição nos ocupamos, de modo muito especial, das brechas em resultados educativos e aprendizagens ao longo do período formativo, da necessidade de que o Estado cumpra um papel mais importante, da relação entre as transferências públicas e a redução destas brechas, e de como condições da origem socioeconômicas concorrem para perpetuar desigualdades nesta matéria. Não basta fechar estas brechas em capacidades e aprendizagens em uma proposta de igualdade com critério estrutural e de integralidade, como a que a CEPAL propõe hoje como mapa do caminho do desenvolvimento na região.

Para isso é indispensável que o Estado tenha um papel ativo na esfera produtiva e do trabalho, pois os mercados autorregulados mostraram-se historicamente contraproducentes para promover a convergência produtiva, a proteção do emprego e do trabalho, e a redução de brechas em rendimentos do trabalho e no acesso ao bem-estar. O fechamento de brechas em capacidades, aprendizagens e resultados educativos adquire, pois, todo seu sentido quando se articula com o mercado de trabalho orientado à inclusão e à igualdade, e um pacto fiscal com maior carga tributária, por meio do qual o Estado e a política pública cumprem um papel claro na tradução de ganhos de produtividade (onde a educação é fundamental), na redistribuição de ativos e na universalização de redes de proteção social.

Neste contexto, a mensagem que se destaca é que a posição que os indivíduos ocupam na escala social não é o mero resultado das circunstâncias, esforços e das decisões pessoais. Pelo contrário, existe uma estrutura de oportunidades proporcionada pelos Estados, mercados famílias e pelas comunidades que escapam, em grande medida, ao controle do indivíduo e condicionam suas perspectivas de mobilidade social e acesso a bem-estar.

Quase tudo o que o Estado, o mercado e a comunidade provêm à criança na primeira infância é filtrado e redistribuído pela família. À medida que se avança no ciclo vital da criança para a adolescência e a juventude, seus vínculos diretos com o Estado, o mercado e com a comunidade se incrementam. Um dos argumentos apresentados neste Panorama social é que o papel do Estado, e de seus mecanismos de transferência e regulações, é particularmente débil na América Latina para enfrentar as desigualdades de origem. Em outras palavras, o início da vida das crianças latino-americanas depende muito da sua sorte familiar e, as famílias, por sua vez, têm grande dependência do mercado e recebem pouco apoio do Estado. A ausência de sistemas de transferência robustos dirigidos às famílias com filhos, a limitação da cobertura, do cuidado e da proteção da primeira infância por parte do Estado, a baixa penetração dos sistemas pré-escolares, a pouca extensão horária do ciclo

escolar, a incapacidade do sistema de reter os estudantes na educação do segundo grau e a ausência de apoio aos jovens e jovens adultos para iniciar uma vida autônoma restringem de maneira extraordinária as perspectivas de mobilidade social futura das crianças nascidas nos setores de menor renda.

Nos capítulos a seguir procura-se abordar estas dinâmicas a partir do ângulo da pobreza e da desigualdade, do gasto e da política social, do sistema educativo e seus resultados e limitações, e dos sistemas de transferências intergeracionais, observando tanto as que provêm do Estado como as que são realizadas pelas famílias. No último capítulo juntam-se as aprendizagens que estes capítulos de análise geram e faz-se uma série de propostas de política pública estimando seus custos, potenciais coberturas e efeitos. Estas propostas devem ser vistas como a busca de um sistema de proteção e promoção social que ofereça às crianças e adolescentes seguros frente ao risco e canais que contribuam à maior mobilidade nas trajetórias vitais dos indivíduos.

No capítulo I abordam-se, como habitual, as tendências recentes na evolução da pobreza e da distribuição de renda na América Latina, que são colocadas em relação ao ciclo de vida das pessoas. Os dados mostram que, apesar da crise econômica e da queda generalizada do produto em 2009, a pobreza na região praticamente não aumentou e a indigência teve um leve incremento. Para isto contribuíram diversos, e as políticas para evitar perdas maciças de emprego, junto com uma leve melhoria da estrutura distributiva da renda. Por outro lado, manteve-se uma tendência positiva no acesso a serviços básicos e educação.

Nas histórias de vida dos jovens pobres é crucial o início precoce da emancipação. Na população pobre se concentra a maior proporção relativa de maternidade adolescente, o que tem grande incidência nas dificuldades de sair de condição de pobreza ao longo do ciclo de vida. Além disso, a proporção de pessoas que não estudam nem trabalham é maior entre as mulheres que entre os homens, e entre os jovens de estratos de menor renda que entre os de maior renda. Isto mostra a necessidade de contar com políticas integrais que abordem conjuntamente problemas de trajetórias reprodutivas, abandono escolar e vulnerabilidade à exclusão.

Do ponto de vista subjetivo, a informação demoscópica sugere que as médias nacionais de satisfação com a vida nos países da região estão muito acima do esperado de acordo com o seu PIB por habitante, e as brechas deste indicador de bem-estar subjetivo são menores que as esperáveis dada a desigualdade distributiva que prevalece na América Latina. Na população latino-americana, a insatisfação com a vida aumenta nos maiores de 60 anos que estão em pior situação socioeconômica, entre os jovens de 17 a 29 anos que têm filhos e nos indivíduos sem parceiro(a) estável.

O capítulo II destaca o papel da educação como um dos principais mecanismos que o Estado e a política pública dispõem para reverter a reprodução intergeracional das desigualdades, dissociar as origens sociais dos indivíduos de seus resultados em termos de bem-estar. Contudo, a região não tem conseguido transformar o sistema educativo em um mecanismo potente de igualação de oportunidades. Ainda que se tenham registrado avanços importantes neste âmbito nas últimas décadas, a maior expansão do acesso também tem provocado maior segmentação em resultados e na qualidade da oferta. Às desvantagens socioculturais com que os estudantes com menos recursos chegam ao sistema educativo se soma seu acesso a serviços de ensino de menor qualidade relativa em relação aos estudantes de mais recursos, o que reforça a desigualdade das trajetórias de aprendizagem.

Num contexto de acesso dispar às oportunidades educativas, o encadeamento da educação com o emprego reproduz e, eventualmente, amplia as iniquidades sociais. A isto se agrega um novo elemento que resulta cada vez mais decisivo sobre a aquisição de aptidões, como seria a conexão à Internet e a qualidade do seu acesso e uso. Frente a isso, atualmente apresenta-se a disjuntiva entre maior brecha ou maior convergência digital, e nesta última, a margem de ação nos sistemas educativos é amplo e decisivo.

A política educativa tem de vincular-se a outros esforços de promoção e proteção social para conseguir reverter a desigualdade na transmissão intergeracional de oportunidades educativas. Alguns fatores-chave de intervenção no âmbito educativo são a ampliação da cobertura de ensino inicial, a extensão da jornada escolar no nível de primário, o acesso e uso de tecnologias digitais nas escolas públicas, o apoio às famílias por meio de programas de transferências condicionadas que se ampliem a jovens de educação secundária, a articulação do sistema de formação para o trabalho, e a compatibilização da qualidade formativa em nível do sistema de educação superior com a expansão do acesso aos setores excluídos

O capítulo III apresenta as tendências recentes no gasto social. O esforço que os países da região têm realizado nas últimas duas décadas para aumentar os recursos disponíveis para a execução da política social é muito significativo. Praticamente todas as partidas de gasto público social registraram incremento, não só em termos absolutos como também relativos, com poucas exceções e períodos. Boa parte deste esforço foi concomitante com o crescimento econômico, que facilitou esta expansão de recursos. Os aumentos orçamentários totais, e em particular dos setores sociais, têm sido maiores que os do PIB, mas pequenas contrações do PIB também significaram reduções orçamentárias maiores que as requeridas. Contra esta tendência, a maioria dos países da região tomou decisões de aumento do gasto público, até o momento em forma transitória, para enfrentar os golpes da crise financeira global. Grande parte destas medidas foi adotada para atenuar os efeitos da crise nas economias reais, conter o aumento do desemprego e, em definitiva, da pobreza.

Por outro lado, os setores sociais que mais incrementaram os seus recursos públicos foram a seguridade e a assistência social, seguidos por educação. Parte da assistência social se destina à luta contra a reprodução intergeracional da pobreza e, neste sentido, às novas gerações. Mas, sem dúvida, é principalmente o gasto em educação que está dirigido à infância e à juventude, destinando grandes quantidades de recursos para isso. Cabe destacar que o gasto por estudante se incrementou significativamente.

O capítulo IV examina o sistema de transferências públicas e privadas, e como estas se distribuem intergeracionalmente. Estas transferências têm como destinatários aqueles que por perfil etário tendem a consumir mais do que produzem: a população infantil e juvenil e os idosos. Para isso utiliza o sistema das contas nacionais de transferências (CNT), que proporciona um enfoque inovador para medir a totalidade dos fluxos econômicos agregados entre as idades e através do tempo. As contas incluem fluxos relativos à acumulação de capital e às transferências, distinguindo as intermediadas pelas instituições públicas das realizadas em âmbito privado.

Na análise torna-se evidente o nível baixo de consumo entre as crianças e jovens da América Latina, associado aos níveis baixos de investimento público nestes grupos de população. De fato, os países da região gastam em pessoas idosas (como porcentagem dos rendimentos do trabalho), aproximadamente a mesma proporção que os países da Europa, Japão e os Estados Unidos, mas investem a metade em crianças e jovens em comparação com o mundo desenvolvido. A proporção de transferências familiares destinada a crianças e jovens é muito maior na América Latina, enquanto a de transferências públicas é sensivelmente menor. Isto suscita a necessidade de uma participação muito mais enérgica do setor público para assegurar o investimento adequado no desenvolvimento de capacidades e na proteção frente aos riscos na infância e na juventude.

Ainda que habitualmente se destaquem as brechas entre estratos socioeconômicos, este capítulo enfatiza as brechas entre gerações e o trânsito intergeracional. Remodelar a distribuição intergeracional das transferências públicas é essencial não só para interromper a reprodução das desigualdades ao longo do ciclo de vida, mas também para preparar-se adequadamente frente ao rápido envelhecimento da população.

Em resumo, a alta concentração da pobreza nas primeiras etapas da vida, o nível baixo de transferências públicas para a infância e a juventude, e a segmentação em resultados e aprendizagens educativas são fatores que explicam, ao menos em parte, a persistência da desigualdade em nossos países (que se agregam ao núcleo estrutural da desigualdade na matriz produtiva e no mercado de trabalho). Para combatê-los, no capítulo V propõe-se uma série de medidas na lógica do ciclo vital, que são essencialmente de três tipos. Por um lado, um esquema de transferências monetárias aos domicílios vulneráveis com filhos de 0 a 4

anos, que aumentem as possibilidades das famílias de contar com um entorno adequado para a socialização da criança (nutrição, moradia e vestuário). Em segundo lugar, o financiamento de medidas de política que cubram os custos correntes de incorporar ao sistema educativo aqueles que não estão cobertos em idades correspondentes aos níveis inicial, pré-primário, primário e de secundário baixo e alto. Finalmente, outro conjunto de transferências monetárias articuladas com serviços de emprego e formação, que se orientem diretamente aos jovens em processo de emancipação à vida adulta (15 a 24 anos).

Neste capítulo expõe-se o resultado das simulações que permitiram conhecer quais seriam os custos e impactos das medidas propostas. Começando pelos efeitos, mostra-se como um sistema de transferências para a população em domicílios vulneráveis seria decisivo quanto à situação de pobreza dos países. Também se apresentam os significativos “ganhos” em matéria de incorporação ao sistema educativo de criança e jovens que atualmente estão fora do sistema. Quanto a custos, chega-se à conclusão de que o gasto corrente adicional que seria gerado pela incorporação ao sistema educativo é viável para a grande maioria dos países da região. Ao considerá-los em conjunto com as transferências monetárias para os setores vulneráveis, os custos se tornam mais relevantes. Com uma perspectiva de 10 anos, se observa que na maioria dos países a arrecadação adicional proveniente do crescimento econômico (e uma eventual expansão da carga tributária) permitiria cobrir o custo adicional das medidas até o ano 2014, ou antes. Não obstante, há um grupo de 4 países (o Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras e Nicarágua) que até o final do período não conseguiriam alcançar esta cobertura, pelo que é importante incorporar de maneira mais enérgica, e em função destes objetivos claramente definidos, os recursos potenciais da cooperação internacional.

CAPÍTULO I

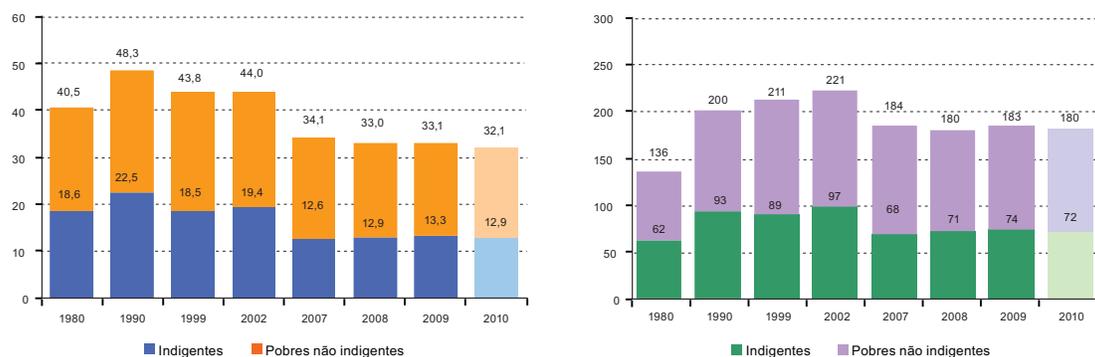
POBREZA, DESIGUALDADE E CICLO DE VIDA

A. Pobreza e desigualdade: crise e recuperação

Em 2009 a região da América Latina e Caribe experimentou uma queda do produto por habitante de 3%, no contexto de uma crise internacional generalizada. Esta contração afetou a maioria dos países da região, particularmente El Salvador, Honduras, México, Paraguai e a República Bolivariana da Venezuela. No entanto, à diferença de outras crises anteriores, nesta ocasião as políticas públicas assumiram um papel preponderante para evitar um impacto maior nas condições de trabalho e sociais.

Nesse mesmo ano a incidência da pobreza alcançou 33,1% da população da região, incluindo 13,3% de pessoas em condições de pobreza extrema ou indigência. Estas cifras se traduzem em 183 milhões de pessoas pobres e 74 milhões de indigentes (veja o gráfico 1). Em relação a 2008, a pobreza mostrou um leve retrocesso, equivalente a um aumento de 0,1 pontos percentuais, o que mostra uma disposição e uma capacidade muito mais enérgica dos países para conter os efeitos sociais da crise, em comparação com outras situações análogas produzidas em crises anteriores. O incremento da pobreza extrema foi um pouco maior e representou 0,4 pontos percentuais. Tanto o número de pobres quanto de indigentes aumentaram em três milhões de pessoas.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUÇÃO DA POBREZA E DA INDIGÊNCIA, 1980-2010^a
(Em porcentagens e milhões de pessoas)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Estimativa correspondente a 18 países da região mais Haiti. As cifras colocadas sobre as seções superiores das barras representam a porcentagem e o número total de pessoas pobres (indigentes mais pobres não indigentes).

Com estes resultados, o balanço dos últimos anos continua sendo relativamente positivo. Em comparação com 2002, quando a pobreza e a indigência alcançaram seus níveis mais altos desde 1990, ambos indicadores mostraram uma redução importante, de 10,9 pontos percentuais o primeiro e de 6,1 pontos o segundo.

Atualmente dispõe-se de informação que permite avaliar a evolução da pobreza e da indigência entre 2008 e 2009 em nove países. Desses, seis apresentaram uma clara diminuição da pobreza entre um ano e outro. A República Dominicana e o Uruguai (área urbana) reduziram a taxa de pobreza em mais de 3 pontos percentuais, enquanto o Brasil, Panamá, Paraguai e Peru apresentaram diminuições de entre 0,9 e 2,2 pontos percentuais. Mesmo havendo sido de magnitude inferior, as variações da taxa de pobreza na Colômbia e no Equador (em nível nacional, não em nível urbano) também apresentaram sinal negativo¹. Em 2009 a taxa de indigência caiu de maneira significativa na Colômbia, Panamá, Peru, República Dominicana e no Uruguai, e registrou uma pequena queda no Brasil e no Paraguai. Assim, a Costa Rica se destaca como o único país, dentre aqueles com informação disponível, em que os indicadores de pobreza e de indigência mostraram uma deterioração visível em 2009, quando aumentaram 2,5 e 1,4 pontos, respectivamente.

As novas cifras disponíveis para a Argentina, Chile e El Salvador mostram a evolução da pobreza em um período mais amplo. Entre 2006 e 2009, a Argentina (área urbana) reduziu a pobreza e a indigência à razão de 3,2 e 1,1 pontos percentuais por ano, respectivamente. O Chile reduziu levemente a pobreza nesses mesmos anos, enquanto a indigência se manteve praticamente constante². Em El Salvador a pobreza e a indigência se mantiveram constantes entre 2004 e 2009.

Estas cifras permitem também avaliar o progresso dos países quanto à consecução da meta 1A do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, que consiste em reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem de pessoas em situação de pobreza extrema. Apesar do retrocesso experimentado em 2008 e 2009, a América Latina continua bem encaminhada para cumprir a meta 1A. A porcentagem de avanço é de 82% quando transcorrido 72% do tempo previsto para o alcance da meta.

¹ Esteja ciente que nesta edição do *Panorama social* para a Colômbia utiliza-se a nova série de estimativas oficiais de pobreza produzida pelo país para os anos 2002 a 2009, pelo que as cifras podem não coincidir com as publicadas em edições anteriores.

² É comum que as estimativas aqui publicadas discordem das cifras oficiais sobre pobreza obtidas pelos países, devido à aplicação de critérios metodológicos diferentes. No caso do Chile, as cifras aqui apresentadas divergem, pela primeira vez, da estimativa oficial do país. De acordo com a modificação metodológica introduzida pela CEPAL em 2007, a linha de indigência foi atualizada pelo índice de preços ao consumidor (IPC) de alimentos e para o componente não alimentar da linha utilizou-se o IPC do resto dos bens e serviços, em vez de utilizar o mesmo deflator para ambas linhas, como se fazia anteriormente.

Quadro 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E INDIGÊNCIA,
CERCA DE 2002, 2008 E 2009
(Em porcentagens)

País	Cerca de 2002			Cerca de 2008			2009		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Argentina ^a	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	2009	11,3	3,8
Bolívia (Estado Plurinacional da)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2008	25,8	7,3	2009	24,9	7,0
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	2009	11,5	3,6
Colômbia ^b	2002	54,2	19,9	2008	46,1	17,9	2009	45,7	16,5
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2008	16,4	5,5	2009	18,9	6,9
Equador ^a	2002	49,0	19,4	2008	39,0	14,2	2009	40,2	15,5
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	2009	47,9	17,3
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2007	68,9	45,6	...	...	...
México	2002	39,4	12,6	2008	34,8	11,2	...	...	...
Nicarágua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2008	27,7	13,5	2009	26,4	11,1
Paraguai	2001	61,0	33,2	2008	58,2	30,8	2009	56,0	30,4
Peru ^c	2001	54,7	24,4	2008	36,2	12,6	2009	34,8	11,5
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2008	44,3	22,6	2009	41,1	21,0
Uruguai ^a	2002	15,4	2,5	2008	14,0	3,5	2009	10,7	2,0
Venezuela (República Bolivariana da)	2002	48,6	22,2	2008	27,6	9,9	...	...	...

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Áreas urbanas.

^b Cifras da Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP), do Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) e do Departamento Nacional de Planeación (DNP) da Colômbia.

^c Cifras do Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) do Peru.

As mudanças observadas na pobreza provêm de diferentes interações entre o crescimento da renda média das pessoas (“efeito crescimento”) e as mudanças no modo como esta renda se distribui (“efeito distribuição”). Em cinco dos países em que a pobreza diminuiu em 2009 (Argentina, Chile, Peru, República Dominicana e Uruguai) predominou o efeito crescimento, enquanto em outros 5 (Brasil, Colômbia, Equador, Panamá e Paraguai) o efeito distribuição teve uma participação majoritária. O aumento da pobreza na Costa Rica, por sua vez, se originou numa clara deterioração distributiva, enquanto o leve aumento da taxa de pobreza de El Salvador proveio principalmente de uma queda na renda média (veja o quadro 2).

Ao considerar o período compreendido entre 2002 e 2009, comprova-se que a redução da pobreza tem sido possível graças a uma complementaridade entre os efeitos “crescimento” e “distribuição”. Em particular, nos países onde a pobreza se reduziu em 7 pontos percentuais ou mais, ambos efeitos contribuíram para o resultado com participações que vão de 41% a 80% no caso do efeito crescimento e de 20% a 59% para o do efeito distribuição.

Quadro 2
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): VARIAÇÃO DA POBREZA E CONTRIBUIÇÃO DOS EFEITOS
 CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO, 2008-2009^a**
(Em porcentagens)

	Ano		Pobreza			Efeito		Porcentagem de contribuição à variação total	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Varição	Crescimento	Distribuição	Crescimento	Distribuição
Argentina ^b	2006	2009	21,0	11,3	-9,7	-9,7	0,0	100	0
Uruguai	2008	2009	13,7	10,4	-3,3	-2,1	-1,2	65	35
República Dominicana	2008	2009	44,3	41,1	-3,2	-5,7	2,5	>100	<0
Chile	2006	2009	13,7	11,5	-2,2	-1,5	-0,7	70	30
Paraguai	2008	2009	58,2	56,0	-2,2	0,1	-2,3	<0	>100
Peru	2008	2009	36,2	34,8	-1,4	-2,1	0,7	65	35
Panamá	2008	2009	27,7	26,4	-1,3	-0,5	-0,8	44	56
Brasil	2008	2009	25,8	24,9	-0,9	0,6	-1,5	<0	>100
Equador	2008	2009	42,7	42,2	-0,5	0,6	-1,1	<0	>100
Colômbia	2008	2009	46,1	45,7	-0,4	0,8	-1,2	<0	>100
El Salvador	2004	2009	47,5	47,9	0,4	0,7	-0,3	>100	<0
Costa Rica	2008	2009	16,4	18,9	2,5	-1,3	3,8	<0	>100

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Países ordenados segundo a variação total da pobreza em pontos percentuais. O período 2008 corresponde à pesquisa mais recente disponível entre 2006 e 2008.

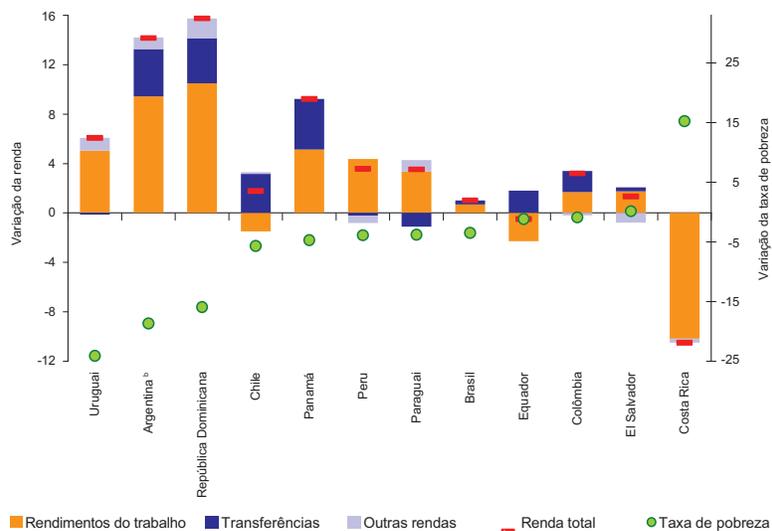
^b Área urbana.

Em 2009 a evolução da renda dos domicílios pobres esteve determinada principalmente pela renda do trabalho, seja para a subida ou para a queda. Na maioria dos países analisados a renda média do trabalho dos domicílios pobres se incrementou em termos reais, com as exceções do Chile, Costa Rica e do Equador. As transferências, por sua vez, contribuíram de maneira perceptível para o aumento da renda total dos pobres em seis dos países analisados. Cabe destacar que praticamente a totalidade destas transferências corresponde a subsídios ou ajudas do governo, exceto na Argentina, onde as aposentadorias respondem pela maior parte do aumento das transferências (veja o gráfico 2).

A distribuição de renda dos países da América Latina é reconhecida por estar entre as mais desiguais do mundo, característica que se manteve ao longo das últimas quatro décadas. Grosso modo, a renda captada pelos quatro decis mais pobres é, em média, menos de 15% da renda total, enquanto o decil mais rico capta cerca de um terço da renda total. De maneira equivalente, a renda média captada pelos 20% mais ricos da população supera 19,3 vezes a do quintil mais pobre.

Nos últimos anos a maioria dos países tem apresentado uma incipiente tendência de menor concentração de renda. Entre 2002 e a última estimativa disponível, a brecha entre quintis extremos da distribuição reduziu em 14 de um total de 18 países, e o índice de Gini baixou pelo menos 5% em 11 países. Só a República Dominicana e a Guatemala (até 2006, último dado disponível) mostraram uma deterioração da distribuição de renda no período (veja o gráfico 3).

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): VARIAÇÃO ANUAL DOS COMPONENTES DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO POR PESSOA, NOS DOMICÍLIOS POBRES, 2008-2009^a
(Em porcentagens)

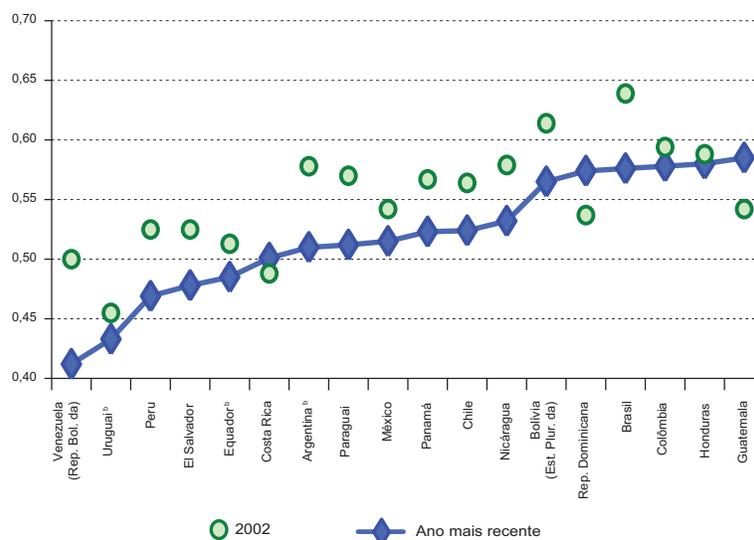


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Países ordenados segundo a variação anual da renda do trabalho. O período 2008 corresponde à pesquisa mais recente disponível entre 2006 e 2008. A porcentagem de população analisada é a mesmo em ambos períodos e corresponde à taxa de pobreza de 2008.

^b Área urbana.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA, 2002-2009^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a O ano da pesquisa utilizada difere de um país a outro. O período 2002 corresponde à pesquisa mais recente disponível entre 2000 e 2002, e o período 2009 às pesquisas disponíveis entre 2006 e 2009.

^b Área urbana.

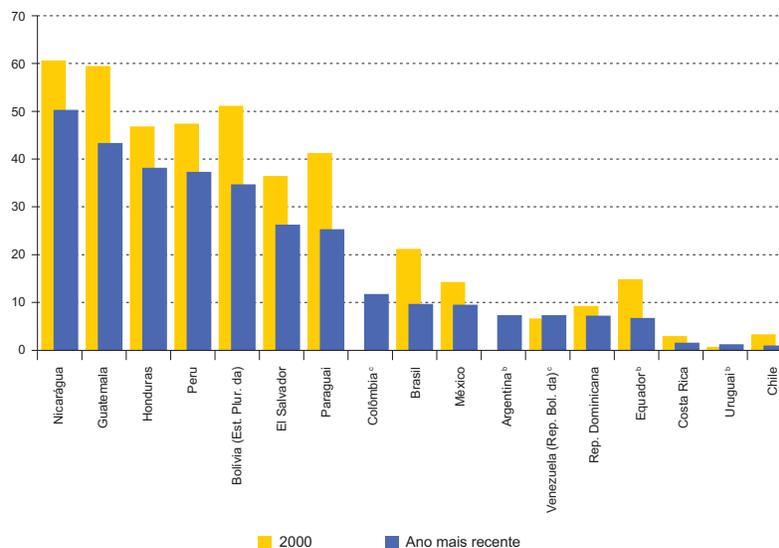
A América Latina habitualmente tem produzido cifras assimiláveis à noção de pobreza multidimensional por meio da aplicação do método das necessidades básicas insatisfeitas (NBI), que avalia a incidência de carências básicas na população em aspectos como moradia, acesso à água potável e saneamento, e educação. Em sintonia com a necessidade de adotar uma visão complementar ao enfoque monetário para a medição da pobreza, se avalia a evolução das condições de vida por meio de um enfoque similar ao do método das necessidades básicas insatisfeitas. Para isso, se consideram pobres os que têm duas ou mais privações nos âmbitos avaliados.

Os resultados mostram uma ampla gama de incidência da pobreza multidimensional, que se assemelha, grosso modo, à obtida com o uso da medição da pobreza monetária. Os países com maiores taxas de pobreza multidimensional —Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras e Nicarágua—, também são os que apresentam as maiores taxas de pobreza monetária. No outro extremo, a incidência da pobreza multidimensional apresenta seus menores valores no Chile, Costa Rica e no Uruguai (área urbana), três países que também se caracterizam por ter as incidências mais baixas de pobreza monetária.

Na última década praticamente todos os países da região mostram redução da incidência da pobreza multidimensional, que em seis casos supera os 10 pontos percentuais (veja o gráfico 4). A pobreza multidimensional só não diminuiu em alguns dos países com incidências inferiores a 10%, o que era esperado dado que vários dos indicadores utilizados provavelmente se encontram em seu limite inferior.

A evidência apresentada reafirma uma tendência ao melhoramento das condições de vida. Não obstante, deve-se ter presente que a avaliação multidimensional da pobreza aqui efetuada está fortemente limitada a certas carências materiais, que são as que as pesquisas de domicílios da região permitem quantificar. Para poder tirar maior proveito do enfoque multidimensional seria necessário complementar a análise das carências materiais com a das privações em outros âmbitos do bem-estar, para o que seria preciso fortalecer as fontes de informação atualmente disponíveis.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDÊNCIA DA POBREZA MULTIDIMENSIONAL, 2000-2009^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a O ano da pesquisa utilizada difere de um país a outro. O período 2000 corresponde à pesquisa disponível mais próxima ao ano 2000, e o período 2009 às pesquisas mais recentes disponíveis entre 2006 e 2009.

^b Área urbana.

^c As pesquisas disponíveis de cerca de 2000 não permitem fazer uma estimativa comparável de pobreza multidimensional.

B. Fecundidade, emancipação precoce e pobreza

Na América Latina verificou-se entre 2002 e 2009 uma importante queda da pobreza infantil medida em termos monetários. No entanto, a pobreza continua afetando proporcionalmente mais as crianças e os adolescentes, o que reforça a necessidade de entender melhor os fatores que estão por trás da pobreza infantil.

A fecundidade precoce pode ter um papel importante na reprodução da pobreza entre as crianças. Uma fecundidade mais precoce e mais alta gera uma forte carga de cuidados infantis para os domicílios, o que obriga a distribuir os escassos recursos entre um número elevado de filhos, e obstaculiza a participação das mães no mercado de trabalho. As crianças pobres, por sua vez, crescem com desvantagem em matéria de saúde e de acesso ao sistema educacional, o que erode suas capacidades humanas e que, no longo prazo, contribui para a reprodução da pobreza.

No Chile e no Uruguai, dois dos quatro países que mais reduziram a pobreza entre as crianças de 0 a 5 anos, a taxa de redução da fecundidade nas mães pobres de 15 a 24 anos foi maior que a verificada para todas as mães da mesma faixa etária. Em contraste, na Argentina, país com o segundo melhor desempenho na redução da pobreza infantil, a fecundidade das mães

pobres mais jovens diminuiu menos que a de todas as mães. No Panamá, país situado em quarto lugar na redução da pobreza infantil, a fecundidade das mães pobres aumentou.

Quadro 3
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIAÇÕES NA TAXA DE POBREZA MONETÁRIA DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES E MUDANÇAS NAS TAXAS DE FECUNDIDADE, 1990 E 2009^a
(Em porcentagens)

	Crianças pobres de 0 a 5 anos	Fecundidade - mães pobres de 15 a 24 anos ^b	Fecundidade - todas as mães de 15 a 24 anos ^b	Crianças pobres de 0 a 15 anos	Fecundidade - todas as mães pobres ^b	Fecundidade - todas as mães ^b
Argentina	-54	-26	-33	-48	-7	-54
Bolívia						
(Estado Plurinacional da)	-14	-23	-30	-9	-17	-14
Brasil	-25	-27	-53	-28	-19	-25
Chile	-74	-63	-57	-74	-57	-74
Colômbia	-7	-19	-24	-6	-13	-7
Costa Rica	-15	-46	-54	-15	-33	-15
Equador	-21	-37	-51	-21	-25	-21
El Salvador	-11	-39	-39	-7	-23	-11
Guatemala	-7	-10	-16	-6	-4	-7
Honduras	-8	-46	-49	-8	-29	-8
México	-9	-37	-49	-16	-34	-9
Nicarágua	-10	-43	-48	-8	-25	-10
Panamá	-28	13	-19	-37	-7	-28
Paraguai	17	-23	-27	11	-22	17
Uruguai	-45	-33	-31	-45	-41	-45
Venezuela						
(República Bolivariana da)	-11	-38	-53	-16	-29	-11
América Latina ^c	-20	-31	-40	-21	-24	-33

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a Os cálculos das mudanças nas taxas de fecundidade para as mães pobres e não pobres se realizaram também considerando uma taxa de pobreza geral constante, em valor de 1990. Os resultados foram muito similares aos que se apresentam no quadro 1.

^b O termo mães compreende todas as mulheres identificadas como chefes de família ou cônjuges do chefe.

^c Médias simples.

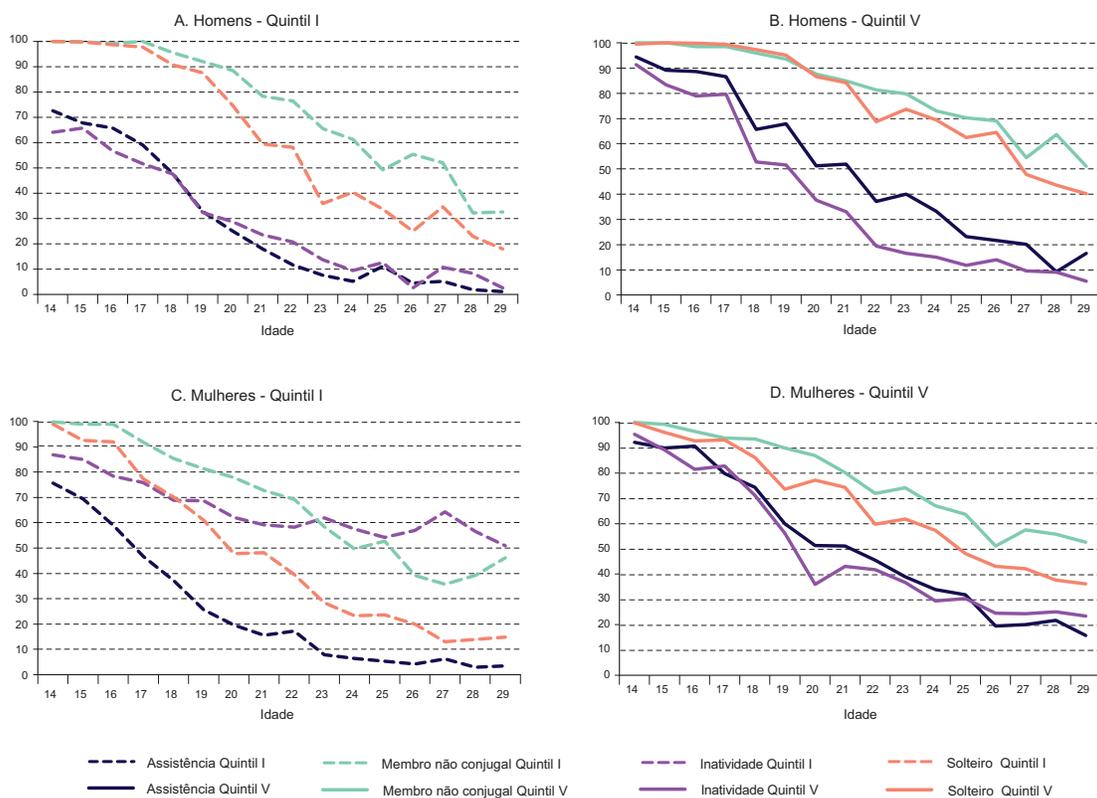
A média simples de redução da fecundidade das mães pobres de 15 a 24 anos em quatro dos cinco países que mais reduziram a pobreza em crianças de 0 a 5 anos (Chile, Argentina, Uruguai e Brasil) chega a -37%, enquanto nas nações com menos êxito na diminuição da pobreza infantil (Colômbia, Guatemala, Honduras, México e Paraguai), este valor alcançou -27% (o cálculo foi feito sem incluir o Panamá entre os países que mais diminuíram a pobreza infantil).

Em suma, as decisões reprodutivas podem incidir na pobreza das mães e de seus filhos, e quando isso ocorre, as consequências tendem a prolongar-se ao longo do tempo. Isto demonstra a necessidade de contar com políticas que atuem sobre as mães atuais e futuras e sobre seus filhos. Dentre estes instrumentos cabe mencionar aqueles que facilitem: a) a postergação da idade de início da maternidade; b) um melhor acesso à informação sobre o controle da reprodução; c) a permanência das mulheres no sistema educativo; d) o melhoramento da qualidade da educação; e) a disponibilidade de instituições de cuidado e atendimento dos filhos pequenos que, por sua vez, facilitem a participação das mães ao sistema educativo e no mundo do trabalho.

O início prematuro das trajetórias de emancipação, que se referem ao processo de abandono da família de origem, de inserção no mercado de trabalho e de constituição de uma família própria, é crucial nas estórias dos jovens pobres³.

Nos países com menores coberturas educativas e menos avance na transição demográfica, existem acentuadas diferenças na assistência escolar da população de 15 anos segundo o quintil de renda; já que esta chega a 95% no quintil de maior renda, e só a 75% no quintil mais pobre. Quanto ao mercado de trabalho, em nenhuma das idades entre os 15 e os 29 anos das mulheres do quintil mais pobre a participação laboral chega a 50%. Em contraste, cerca de 80% das mulheres de 29 anos do quintil mais rico participam no mercado de trabalho (veja o gráfico 5).

Gráfico 5
EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS E NICARÁGUA (MÉDIAS SIMPLES): INDICADORES DE EMANCIPAÇÃO POR IDADE E GRUPOS DE RENDA, CERCA DE 2006^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações das pesquisas de domicílios dos respectivos países

^a El Salvador 2004, Guatemala 2006, Honduras 2007 e Nicarágua 2005.

³ A emancipação é o caminho da dependência à autonomia, ou a transição da juventude à etapa de assumir as funções e responsabilidades vinculadas à maturidade.

Os dados acerca do peso da categoria de jovens que não estudam nem trabalham emitem sinais sobre os riscos de pobreza e exclusão social. Nas principais instituições o peso da evasão é maior entre as mulheres que entre os homens e entre os jovens dos estratos de menor renda que entre seus pares no outro extremo da distribuição.

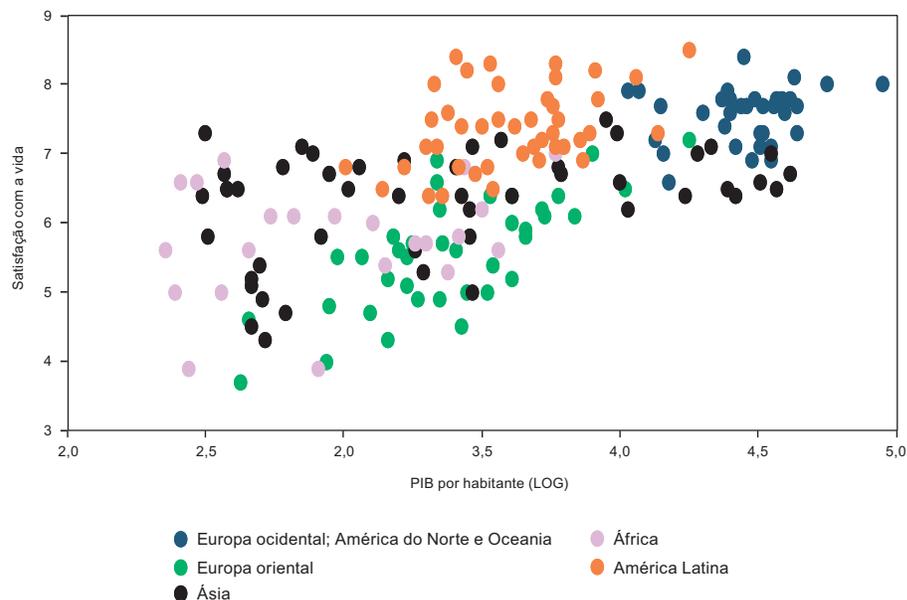
Por último, deve-se assinalar que nos países de menor desenvolvimento na região a persistência de jovens mulheres de estratos altos que não estudam nem trabalham, que certamente desempenham suas tarefas em ocupações domésticas tradicionais, e cujas proporções triplicam as de seus pares nos países mais desenvolvidos.

C. Bem-Estar subjetivo, condições de vida e ciclo de vida:
América Latina e Caribe e outras regiões do mundo

No gráfico 6 se apresentam os resultados de uma análise que relaciona as médias nacionais de satisfação com a vida e o PIB por habitante em países da América Latina e do Caribe e de outras regiões, no período 1981-2008. Quanto aos países da nossa região, as médias nacionais de satisfação são muito superiores ao esperado segundo o PIB por habitante, dado que são comparáveis com as médias nacionais dos países da Europa Ocidental, América do Norte e Oceania.

Na América Latina, a brecha de satisfação com a vida vinculada aos níveis de renda se acentua nos indivíduos de 60 anos ou mais, onde os grupos de renda média e de menor renda expressam um grau de satisfação muito menor que os grupos de maior renda. Este padrão se assemelha ao observado na Europa oriental, e diverge do verificado nos países mais desenvolvidos, onde se observa uma curva de satisfação em forma de U ao longo do ciclo vital para os indivíduos que moram em domicílios de baixa renda (veja o gráfico 7). Nestes casos, a satisfação com a vida aumenta depois dos 60 anos e a brecha de satisfação entre grupos de diferentes rendas diminui notoriamente nessa fase do ciclo de vida. É provável que esta diferença entre regiões esteja relacionada com sistemas mais universais de proteção frente aos riscos em países desenvolvidos nos grupos de maior idade (maior cobertura de pensões e de sistemas de saúde nos setores de menor renda). Não é o mesmo envelhecer desfrutando de uma situação protegida (seja por pensões obtidas por meio de seguro próprio ou por ação de um estado de bem-estar) que viver uma velhice em condições econômicas precárias e sem proteção social.

Gráfico 6
**AMÉRICA LATINA E CARIBE (20 PAÍSES) E OUTRAS REGIÕES DO MUNDO:
 SATISFAÇÃO COM A VIDA SEGUNDO O PIB POR HABITANTE, 1981-2008^a**

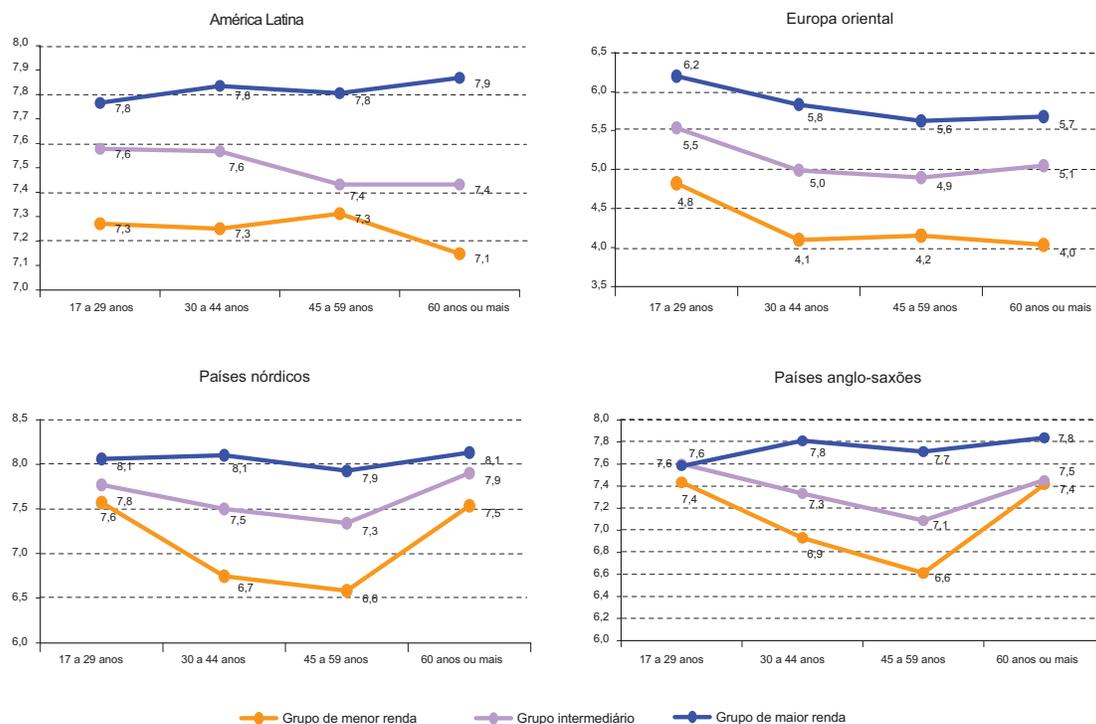


Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais da base de dados das pesquisas World Values Survey [on-line] <http://www.worldvaluessurvey.org/> e Latinobarômetro, 2007, para nível de satisfação e Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [on-line]: <http://data.worldbank.org/indicator>, para PIB por habitante

^a Médias de uma escala de satisfação com a vida de 1 a 10, onde 1 é muito insatisfeito e 10 muito satisfeito. Europa ocidental, América do Norte e Oceania: Alemanha, Andorra, Austrália, Canadá, Chipre, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, Itália, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça; Europa Oriental: Albânia, Belarus, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Federação Russa, Hungria, Letônia, Lituânia, Moldávia, Polônia, República Tcheca, Ucrânia, ex-República Iugoslava de Macedônia, Romênia, Sérvia e Montenegro e Ucrânia; Ásia: Arábia Saudita, Armênia, Azerbaijão, Bangladesh, China, Cingapura, Filipinas, Geórgia, Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Japão, Jordânia, Malásia, Paquistão, Quirguistão, República da Coreia, Tailândia, Turquia e Vietnã; África: África do Sul, Argélia, Etiópia, Gana, Mali, Marrocos, Nigéria, República Unida de Tanzânia, Ruanda, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. América Latina e Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Porto Rico, República Bolivariana da Venezuela, República Dominicana, Trinidad e Tobago e Uruguai.

Por outro lado, na região, o fato de estar casado, conviver ou ter uma relação afetiva estável se associa a maiores níveis de satisfação com a vida. A população de 17 a 29 anos sem filhos apresenta na América Latina os maiores níveis de satisfação com a vida, similares a seus homólogos em países industrializados. Não obstante, os níveis de satisfação com a vida dos jovens da região que têm um filho ou mais e dos jovens com filhos e sem parceiro(a) são claramente inferiores a de seus homólogos em países desenvolvidos (veja o gráfico 8). Entre os casais jovens com filhos, os índices de maior satisfação, como mostrado no gráfico 8, ocorrem nos países nórdicos, onde se dispõe de apoio e incentivos à paternidade e maternidade próprios do estado de bem-estar que existe aí.

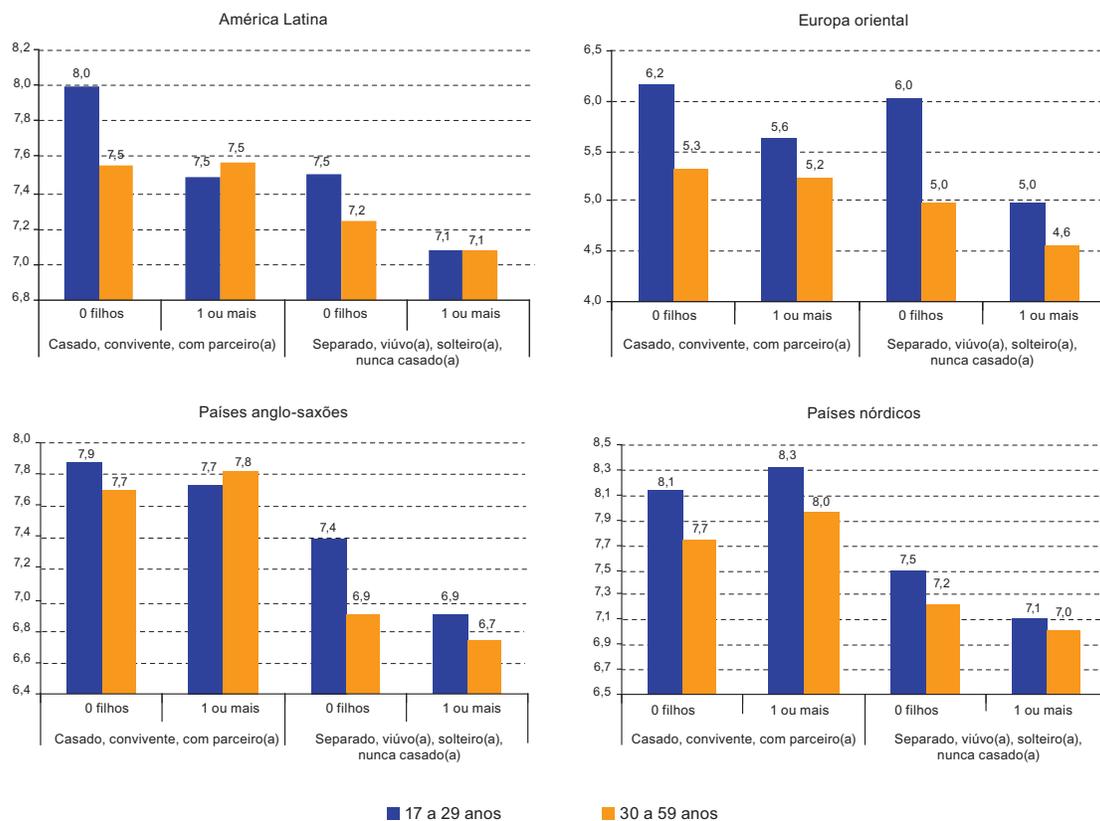
Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES) E OUTRAS REGIÕES DO MUNDO: SATISFAÇÃO COM A VIDA SEGUNDO A IDADE E A RENDA MONETÁRIA, 1981-2008^a



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais dos dados da pesquisa World Values Survey [on-line] <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

^a Médias de uma escala de satisfação com a vida de 1 a 10, onde 1 é muito insatisfeito e 10 muito satisfeito. América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Peru, República Bolivariana da Venezuela, República Dominicana e Uruguai. Europa Oriental: Albânia, Belarus, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Federação da Rússia, Hungria, Moldávia, Polônia, República Tcheca, Romênia e Ucrânia. Europa Continental: Alemanha, França, Países Baixos e Suíça. Países anglo-saxões: Austrália, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Nova Zelândia. Países Nórdicos: Finlândia, Noruega e Suécia.

Gráfico 8
**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES) E OUTRAS REGIÕES DO MUNDO: SATISFAÇÃO
 COM A VIDA SEGUNDO A SITUAÇÃO CONJUGAL E O NÚMERO DE FILHOS,
 POPULAÇÃO DE 17 A 59 ANOS, 1981-2008^a**



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais da base de dados da pesquisa World Values Survey [on-line] <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

^a Médias de uma escala de satisfação com a vida de 1 a 10, onde 1 é muito insatisfeito e 10 muito satisfeito. América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, México, Peru, República Bolivariana da Venezuela, República Dominicana e Uruguai. Europa oriental: Albânia, Belarus, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Federação Russa, Hungria, Moldávia, Polónia, República Tcheca, Romênia e Ucrânia. Europa Continental: França, Alemanha, Holanda e Suíça. Países anglo-saxões: Austrália, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Nova Zelândia. Países Nórdicos: Finlândia, Noruega e Suécia.

CAPÍTULO II

A EDUCAÇÃO FRENTE À REPRODUÇÃO INTERGERACIONAL DA DESIGUALDADE E DA EXCLUSÃO: SITUAÇÃO E DESAFIOS NA AMÉRICA LATINA

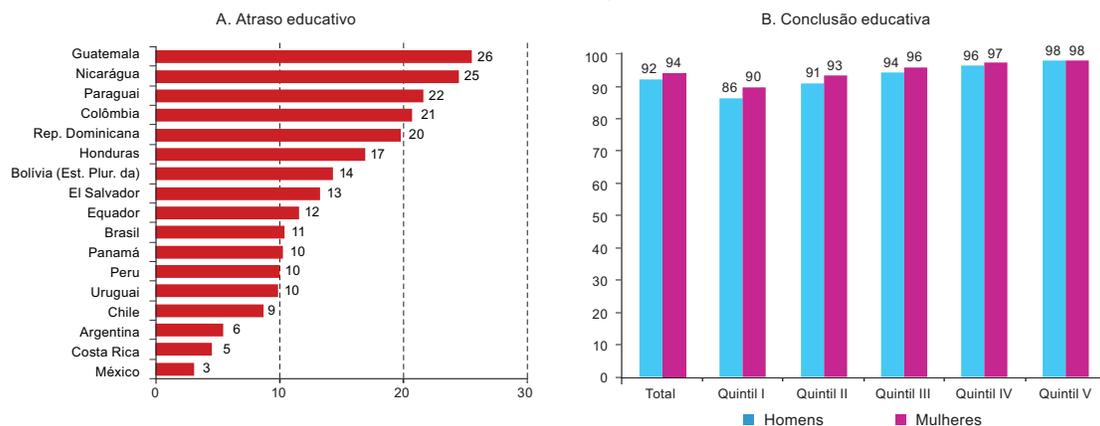
A educação representa o marco-chave e transversal nas fases de evolução do ciclo vital considerado neste *Panorama social*. Trata-se da principal ferramenta que os Estados dispõem para desvincular as origens sociais dos indivíduos dos seus resultados em termos de bem-estar ao longo da vida. No entanto, a região não tem conseguido transformar o sistema educativo em um mecanismo potente para a equiparação de oportunidades. Os mesmos avanços em cobertura, acesso e progressão dos diversos ciclos educativos das últimas décadas levaram à estratificação de aprendizagens e de resultados nos sistemas educativos.

Com uma perspectiva de ciclo de vida é importante examinar, por sua vez, a situação educativa segundo as suas diferentes etapas. Assim, a educação pré-escolar tem adquirido relevância como política pública na região, dada a evidência do seu impacto positivo nas trajetórias ao longo dos ciclos posteriores. A situação na região é heterogênea quanto a acesso ao ciclo pré-escolar, com países que têm matrícula quase universal e outros em torno de 30%. Ainda que as desigualdades socioeconômicas não pareçam muito relevantes na assistência ao final do ciclo pré-escolar (3 a 5 anos), existe alguma evidência proveniente das pesquisas de domicílios de que as desigualdades são mais amplas em menores idades. Além disso, existem acentuadas disparidades de acesso entre zonas urbanas e rurais e em relação a populações provenientes de povos originários.

Em nível de ensino primário o acesso é praticamente universal, mas é necessário concentrar os esforços na progressão oportuna e na conclusão do ciclo por parte dos grupos sociais mais preteridos, como se observa nos gráficos 9 A e B.

O acesso e a progressão oportuna para o nível secundário e dentro dele, é bem menor que no ensino primário e a situação entre países é mais heterogênea: a taxa líquida de assistência neste nível chega a 88%, em comparação com 97% na do primário. Ao enfrentar o ciclo de alta secundária, os jovens já têm oportunidades de incorporar-se ao mercado de trabalho, o que desestimula a sua retenção, sobretudo se enfrentam condições adversas de caráter econômico, acadêmico, de integração ou de formação de identidade. À heterogeneidade entre países agrega-se uma heterogeneidade cada vez mais acentuada dentro dos países, que produz diferenças entre zonas urbanas e rurais, estudantes pobres e não pobres ou de diferentes estratos socioeconômicos, indígenas e não indígenas, entre outros fatores de discriminação (veja o gráfico 10).

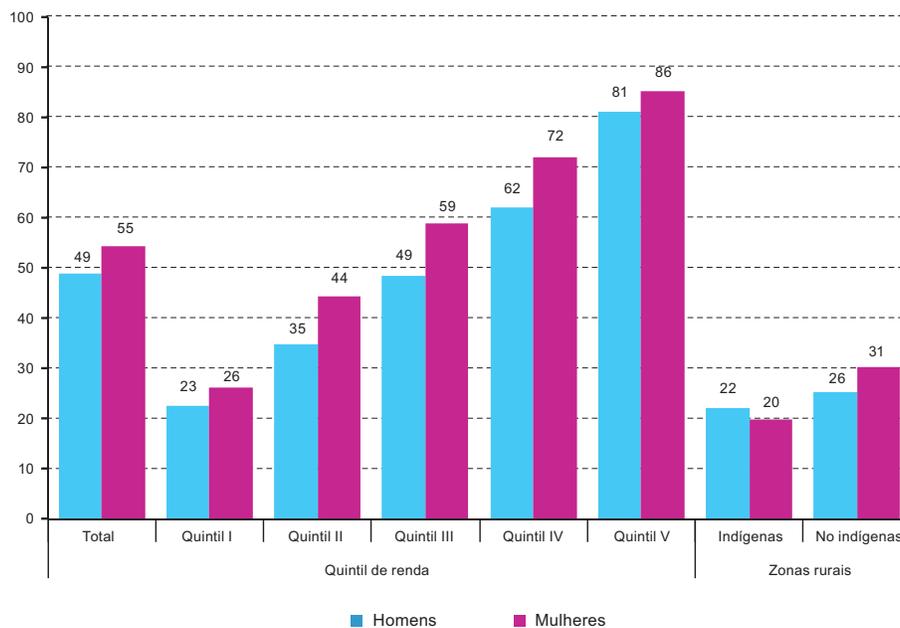
Gráfico 9
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ATRASO ESCOLAR DAS CRIANÇAS ENTRE 9 E 11 ANOS DE IDADE E CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO PRIMÁRIA ENTRE JOVENS DE 15 A 19 ANOS DE IDADE DA POPULAÇÃO TOTAL SEGUNDO SEXO E QUINTIS DE RENDA, CERCA DE 2007-2008^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base no Sistema de Informação de Tendências Educativas na América Latina (SITEAL), Resumo estatístico I; totais nacionais, outubro de 2008, e em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos países.

^a Para calcular o atraso escolar foram consideradas as crianças com dois ou mais anos de atraso de nível em relação à sua idade.

Gráfico 10
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): JOVENS DE 20 A 24 ANOS QUE CONCLUÍRAM A EDUCAÇÃO DE SEGUNDO GRAU, SEGUNDO O NÍVEL DE RENDA PER CAPITA E SEXO, EM TORNO DE 2008^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos países.

^a As cifras a respeito de jovens indígenas e não indígenas se referem a 8 países e correspondem a 2007.

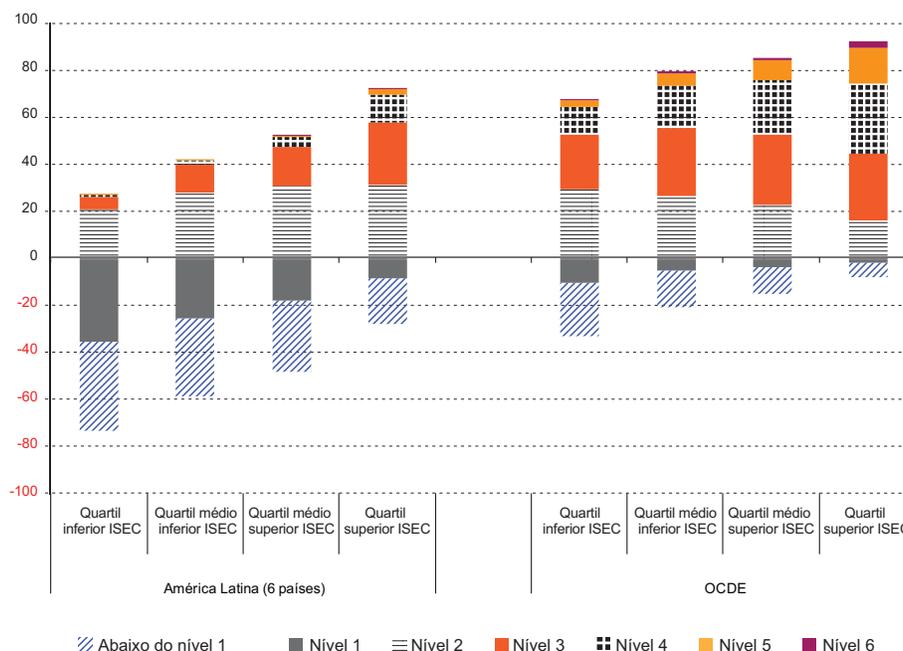
Em geral, o acesso ao último ciclo educativo de educação pós-secundária está reservado para uma porção relativamente pequena dos jovens da região. Do grupo etário de 25 a 29 anos de idade, só 8,3% conseguiram concluir pelo menos 5 anos de educação pós-secundária (duração típica de uma carreira universitária), com uma estratificação segundo quintis de renda per capita muito acentuada, já que por cada 27 jovens de estratos de renda alta (quinto quintil), só um de baixa renda (primeiro quintil) consegue concluir cinco anos de estudos pós-secundários.

Quanto aos fatores da desigualdade, as condições socioeconômicas dos domicílios, assim como também a educação formal alcançada pelos chefes de família, são determinantes das diferenças nos resultados da aprendizagem e na progressão no sistema educativo, o que mostra que o sistema educativo não consegue cumprir uma das suas principais funções, que é dissociar os resultados das crianças e jovens das condições diferenciais de origem com que chegam a este sistema. A isto se soma o acesso a serviços de ensino de qualidades muito díspares. O peso da reprodução social da população não recai em uma única instituição, mas em uma estrutura institucional, onde as ações do sistema educativo se articulam especialmente com as ações das famílias e com o que ocorre em seus entornos comunitários mais imediatos. Os atributos dos domicílios continuam revelando-se como a principal causa das diferenças nos resultados da aprendizagem.

Às desvantagens socioculturais com que os estudantes de menores recursos chegam ao sistema educativo se soma o seu acesso a serviços de ensino de menor qualidade relativa quando comparado com os estudantes de mais recursos, o que reforça a desigualdade de trajetórias de aprendizagem. Em décadas recentes, a expansão do acesso ao sistema educativo aos setores tradicionalmente excluídos, tem ido acompanhada de maior segmentação da oferta e uma forte expansão de gastos próprios e das escolas privadas.

A segmentação não ocorre, pois, só em anos de escolaridade, mas nas aprendizagens efetivas. No gráfico 11 mostra-se como se distribuem os resultados acadêmicos de estudantes de 15 anos em ciências, de acordo com seu status socioeconômico e cultural. A maior parte dos estudantes do primeiro e segundo quartis de renda dos países latino-americanos alcançam níveis de resultado inferiores ao nível 2, isto é, não desenvolveram as habilidades básicas para desempenhar-se na área. Em contraste, apesar de que entre os países da OCDE também exista desigualdade em resultados de aprendizagem entre os estudantes dos diferentes quartis, em todos eles a grande maioria dos estudantes alcança o nível de habilidade básico esperado (do nível 2 para cima).

Gráfico 11
AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): DISTRIBUIÇÃO DOS NÍVEIS DE DESEMPENHO NA PROVA PISA DE CIÊNCIAS ENTRE OS ESTUDANTES DE 15 ANOS, SEGUNDO O ÍNDICE DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO E CULTURAL (ISEC) DE SUAS FAMÍLIAS, 2006^a
(Em porcentagens de estudantes)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamentos especiais dos microdados da Prova PISA 2006.

^a A distribuição de níveis de desempenho da América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai), e da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), se refere à média simples dos níveis médios de resultado ponderados em nível nacional dos países participantes na prova do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) 2006.

Mesmo que os resultados e aprendizagens na educação formal sejam muito importantes para a participação plena na economia, na sociedade e na política, também, e cada vez mais, o pleno acesso e uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) se impõe como condição necessária para a inclusão social. Enquanto a brecha digital exacerba as brechas em aprendizagem, a comunicação ampliada, as redes sociais, o acesso a emprego produtivo e voz pública, a convergência digital claramente ajuda a revertê-las. Ainda que o sistema escolar seja chave para massificar o acesso, a formação e o uso das novas tecnologias digitais, os esforços para compensar via escola a brecha digital que ocorre no mercado (e que se reflete na brecha digital entre domicílios de nível socioeconômico alto e baixo), não têm permitido fechá-las e encaminhar-se claramente para a convergência digital.

A disparidade no desenvolvimento de capacidades não se relaciona só com os resultados educativos, mas também com os mercados de trabalho autorregulados que constituem verdadeiras fábricas de segmentação em níveis de produtividade, do acesso a bem-estar e pleno desfrute de direitos sociais. Assim, a desigualdade estrutural (que se reproduz a partir da estrutura produtiva, dos mercados e das instituições), combina-se com a

desigualdade intergeracional, dado que as brechas se reforçam ao longo da vida e se reproduzem de uma geração a outra.

Do anterior se infere a necessidade de um enfoque integral, tanto nas estruturas e instituições quanto no ciclo de vida. Por isso a importância, também, da educação, que prepara para participar mais plenamente em todas as esferas da sociedade ao longo da vida adulta. Uma dessas esferas, mas não a única, é o mundo do trabalho. A CEPAL tem documentado de maneira incisiva que nas condições atuais da maioria dos países da região, aqueles que não concluem a educação secundária completa ficam expostos a um nível alto de vulnerabilidade social, uma vez que o rendimento de trabalho que perceberão como reconhecimento de seus resultados educativos tenderá a ser baixo, e terão um elevado risco de ser pobres e transformarem-se nos “prescindíveis”, os excluídos, se tem que desenvolver-se em mercados de trabalho autorregulados, sem garantias mínimas nem direitos trabalhistas. Só o segundo grau completo permite, do ponto de vista das taxas de retorno, manter-se à “distância prudente” da linha de pobreza. O gráfico 12 mostra o importante que é ampliar a cobertura dos níveis superiores de educação para jovens que historicamente estiveram privados desse acesso, a fim de reduzir as brechas de perspectivas de vida que se consagram durante os anos de juventude⁴.

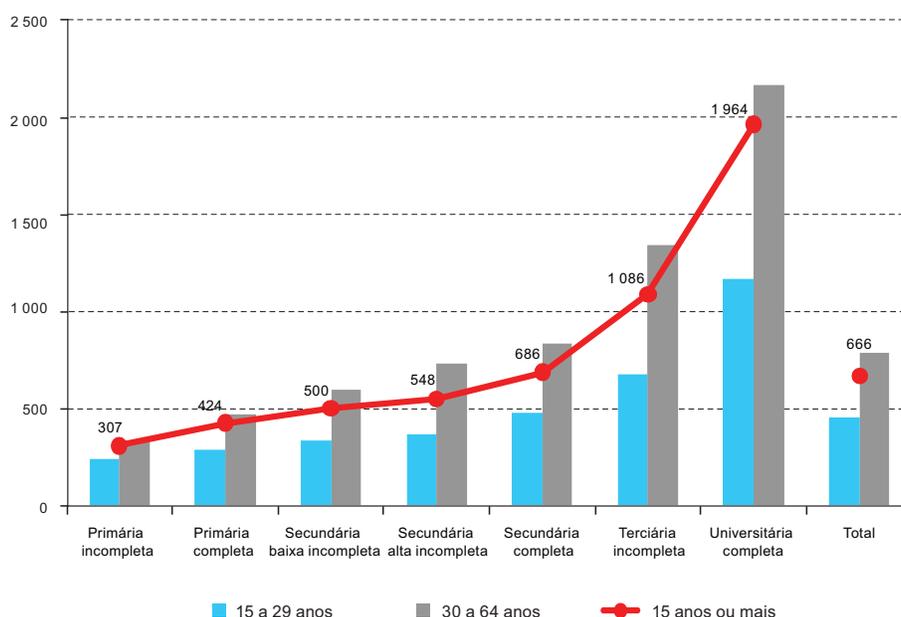
Para reverter a reprodução intergeracional de oportunidades educacionais, a política educativa tem de vincular-se a outros esforços de promoção e proteção social. Quanto às intervenções ao interior do próprio sistema, existem fatores-chave que devem ser destacados:

- i) Extensão da cobertura de ensino inicial. O cuidado institucional com financiamento público para crianças menores de seis anos tem benefícios bem documentados. Facilita, por um lado, a integração da mulher ao mercado laboral, aumentando os recursos da família e a autonomia da mulher. Isto, para o grupo juvenil, constitui uma oportunidade para as mães jovens, que podem assim ter mais tempo disponível para continuar seus estudos e não interromper seu ciclo formativo. Na medida em que o cuidado intra-escola provê apoio alimentar, de

⁴ Não afirmamos aqui que a educação tem como função, nem exclusiva nem primordialmente, alcançar as taxas de retorno que os anos de escolaridade obtêm nos mercados de trabalho competitivos, mas é de interesse ilustrar até que ponto democratizar as oportunidades educacionais é essencial para concretizar o direito das pessoas a exercer sua liberdade positiva, isto é, a realizar seus projetos de vida a partir de, entre outros, do desenvolvimento oportuno de suas capacidades. Esse desenvolvimento de capacidades é necessário, mas não suficiente, pois os mercados de trabalho devem estar sujeitos a políticas de regulação e orientação a fim de dar plena vigência aos direitos trabalhistas e da proteção social e o Estado deve desempenhar um papel fundamental para evitar que a diferenciação educativa condene à exclusão aqueles que não alcançam os resultados educacionais referidos. Daí que os aumentos de produtividade devam ser entendidos não só em função do retorno das aprendizagens, mas em função da possibilidade que a sociedade tem, por meio do Estado e do sistema tributário, de redistribuir recursos e ampliar a proteção social aos setores mais desfavorecidos.

saúde e de estimulação precoce, compensa as deficiências dos domicílios de menores recursos. Estes cuidados incidem positivamente no futuro desenvolvimento das crianças, pois são essenciais para o desenvolvimento cognitivo, psicomotor, a capacidade de atenção e os níveis de atividade, tendo um impacto importante sobre as perspectivas educacionais futuras da criança nos ciclos educativos posteriores.

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): RENDIMENTOS MENSAIS DO TRABALHO DA POPULAÇÃO OCUPADA DE 15 A 29 ANOS, DE 30 A 64 ANOS E DE 15 ANOS OU MAIS, SEGUNDO O NÍVEL EDUCATIVO ALCANÇADO^a
(Em dólares de paridade de poder aquisitivo de 2000)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países.

^a A definição da duração dos ciclos educativos foi realizada de acordo com a Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE) de 1997.

- ii) Extensão da jornada escolar no nível primário. Os avanços nos modelos pedagógicos atuais e as necessidades educativas do mundo moderno fazem com que seja cada vez mais importante contar com jornadas escolares ampliadas. De uma jornada mais ampla se espera que mude a relação entre tempo de trabalho e tempo de descanso, e que aumente o trabalho pedagógico para os alunos na escola, reduzindo o tempo dos deveres de casa. Isto é especialmente importante para aqueles estudantes que não dispõem em casa de um clima educativo e com espaços que estimulem e apoiem sua formação de modo adequado. Além disso, o horário integral traz atreladas externalidades positivas para as famílias,

aliviando a preocupação pelo cuidado extraescolar, incluindo a alimentação e a prevenção de condutas de risco.

- iii) Incorporação da tecnologia digital na educação como uma oportunidade de fronteira frente à batalha da equidade. A definição dos critérios para selecionar modelos de incorporação das TIC às práticas de ensino deve estar subordinada às metas que os Estados fixam para a educação em cada país. Uma das metas prioritárias dos Estados latino-americanos, como dos responsáveis de seus sistemas educativos, é utilizar a universalização do acesso às capacitações em informática como uma ferramenta chave na luta para dissociar origens sociais de resultados de aprendizado, o que se concebe como um passo fundamental na redução da pobreza e da desigualdade e no fortalecimento da integração social.
- iv) Apoio às famílias via programas de transferências condicionadas (PTC). É muito relevante ensaiar instrumentos e estratégias que apoiem a retenção dos estudantes no sistema durante esta etapa escolar, ou seja, avançar em progressão escolar sustentada e oportuna. A esse respeito é importante considerar um dos pilares que nas últimas duas décadas os países têm construído para comprometer as famílias de menor renda a apoiar a permanência dos filhos no sistema educativo, a saber, os PTC. Têm a virtude que melhoram, mesmo que marginalmente, os recursos monetários dos domicílios pobres e previnem contra a deserção escolar por custo de oportunidade (a continuidade escolar é parte do próprio contrato dos programas de transferências). Contudo, dado que já na educação primária se tende à cobertura universal e que a maior deserção de jovens de famílias vulneráveis se dá na secundária (pois por sua idade, pesa mais o custo de oportunidade frente à perda da renda familiar), resulta chave ampliar o benefício para filhos em idade escolar ao longo do ciclo secundário.
- v) Articulação do sistema de formação para o trabalho. O caminho da juventude em direção ao mundo do trabalho, como visto, está muito segmentado segundo os resultados educativos. A formação de aptidões em jovens de entre 15 e 20 anos é muito relevante para que possam integrar-se de maneira adequada ao mercado laboral com oportunidades significativas para seu futuro. Portanto, se requerem medidas públicas que focalizem os esforços neste âmbito do ensino, vinculando esta oferta educativa com o setor produtivo.

- vi) Compatibilizar a qualidade formativa do sistema de educação superior com a expansão do acesso a setores excluídos. Nas últimas décadas, o sistema de educação superior na América Latina e no Caribe tem apresentado grande expansão e crescimento. No entanto, sua cobertura é ainda muito restrita e tem se concentrado nos níveis de renda média e alta. Para assegurar maior igualdade de oportunidades neste nível se requerem políticas que compensem a falta de recursos monetários e de tempo dos jovens que concluem a secundária e têm de trabalhar para sobreviver ou aportar para suas famílias.

CAPÍTULO III

O GASTO PÚBLICO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS GERAIS E INVESTIMENTO NO DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DAS NOVAS GERAÇÕES

O reconhecimento progressivo da importância do gasto público social como instrumento para canalizar recursos para a população mais pobre e a relevância do desenvolvimento social para potencializar o desenvolvimento econômico têm levado os países da região a aumentar paulatinamente o gasto nesta área. Desse modo, a participação do gasto social no PIB passou de 12,2% no período 1990-1991 para 18,4% em 2007-2008. Em consequência, também aumentou consideravelmente a sua participação no orçamento, de pouco menos de 45% a cerca de 65% do gasto público total.

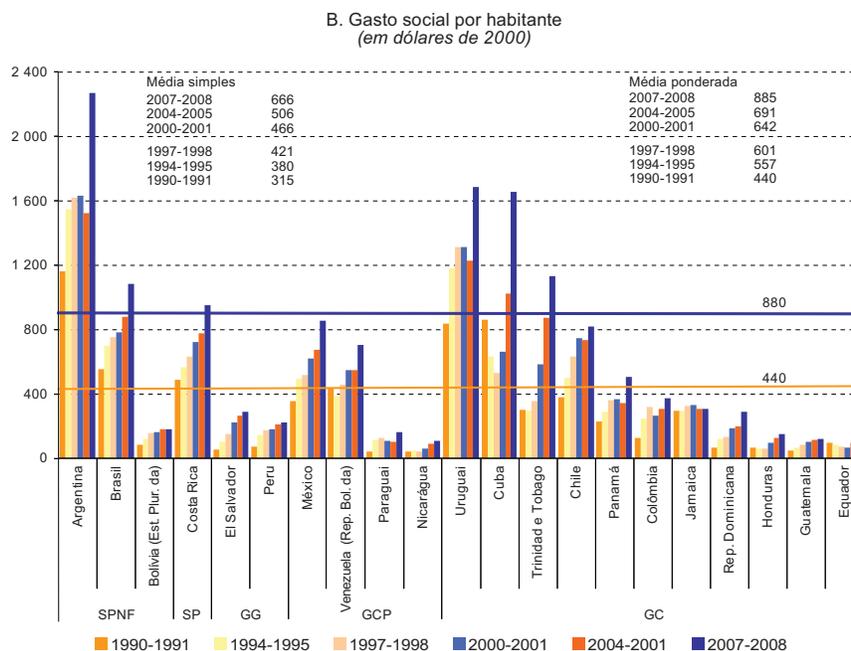
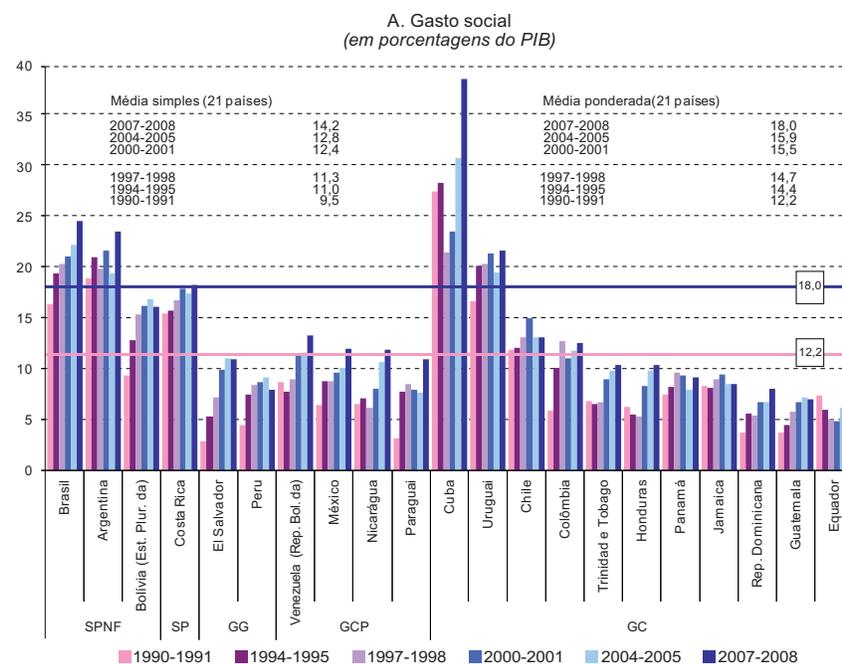
Contudo há evidentes diferenças entre os países em relação à prioridade macroeconômica do gasto social, que vai desde menos de 8% do PIB no Equador, Guatemala e Peru (governo central), até níveis superiores a um quinto do PIB na Argentina, Brasil, Cuba e no Uruguai. As diferenças de um país a outro também dependem do nível de riqueza. Os diferentes graus de desenvolvimento dos países, assim como a carga de impostos e o consequente orçamento público geral e especificamente o social, definem grandes disparidades na quantidade de recursos (veja o gráfico 13).

A. Pró-ciclicidade do gasto social em relação ao crescimento econômico

Apesar da persistência dos países da região em aumentar o orçamento público, e em particular o social, na maioria dos casos as oscilações de ambos têm estado condicionadas pela evolução econômica.

Não obstante, a sensibilidade do gasto social ao ciclo econômico é menor que a do orçamento em seu conjunto, como se aprecia no gráfico 14. Neste sentido, apesar da sua pró-ciclicidade, o gasto social tem sido mais defendido das flutuações econômicas que o orçamento público destinado a fins não sociais. É de esperar-se que alguns itens específicos de gasto sejam contracíclicos, como os que financiam programas de emergência em períodos de crise e aumento da pobreza, e que diminuem em períodos de auge econômico. Outros são mais estáveis, como a seguridade social, e em outros casos pode-se esperar que, dentro de margens que não gerem desequilíbrios macroeconômicos nem tendências ao déficit fiscal, se registrem expansões quando há crescimento econômico.

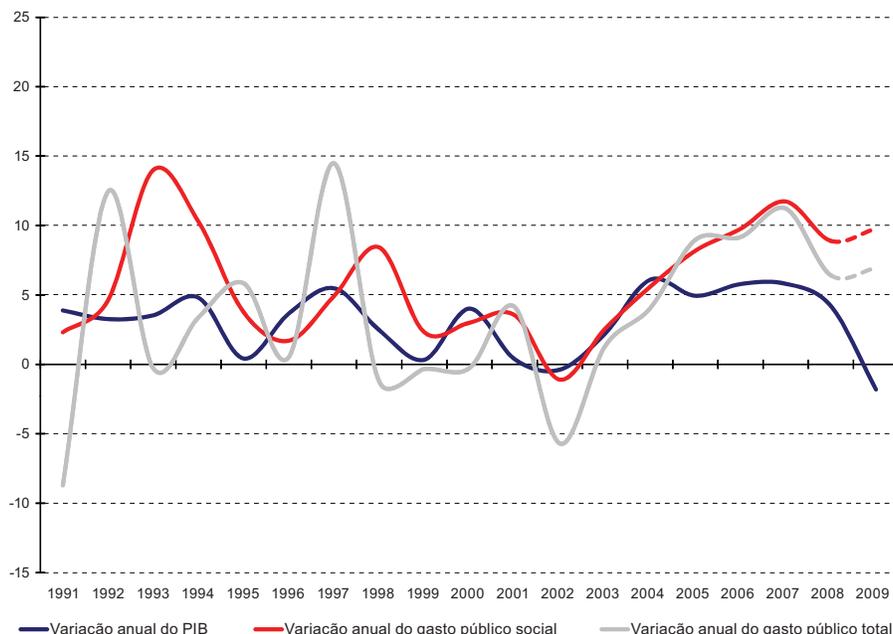
Gráfico 13
**AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL EM RELAÇÃO
 COM O PIB E DO GASTO SOCIAL PER CAPITA**



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados sobre gasto social.

Nota: SPNF = setor público não financeiro; SP = setor público; GG = governo general; GCP = governo central orçamentário; GC = governo central.

Gráfico 14
**AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): VARIAÇÃO ANUAL DO GASTO PÚBLICO SOCIAL,
 DO GASTO PÚBLICO TOTAL E DO PIB, 1991-2009^a**
(Em porcentagens de variação)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados sobre gasto social.

^a Médias ponderadas. As cifras de gasto de 2009 são estimativas a partir de informação de 7 países.

B. Tendências do gasto frente a crise financeira

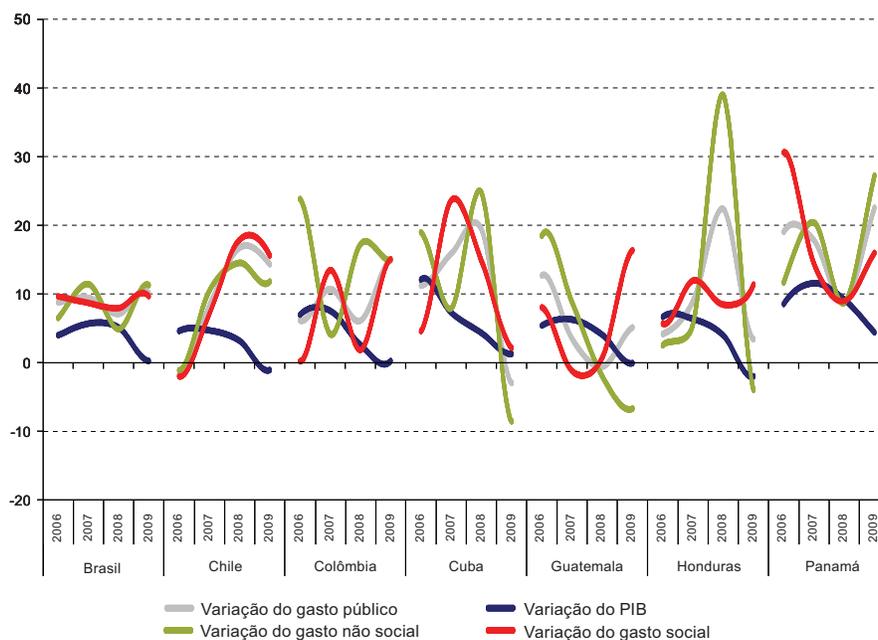
Ante a crise financeira de 2008, os países a região puseram em andamento medidas de diversas índoles. À diferença de outras ocasiões similares, as medidas não visavam à contração do gasto, mas precisamente a sua expansão. Tais medidas incluíram ações em matéria de política monetária e financeira, política fiscal, política cambial e de comércio exterior, políticas setoriais, políticas trabalhistas e sociais, e financiamento multilateral. Em geral, estas medidas estiveram orientadas a restaurar a confiança e pôr em funcionamento os mercados financeiros, como também a fortalecer a demanda interna de bens e serviços.

Dentre as medidas fiscais mais utilizadas pelos países, destacam-se a diminuição de impostos, o aumento de subsídios e de benefícios tributários e o incremento ou antecipação do gasto. No âmbito social e produtivo, são relevantes o aumento dos recursos destinados à construção de moradias, água e saneamento, ao fomento das pequenas e médias empresas e ao setor agropecuário (facilitação de créditos e de prazos), e o fortalecimento das políticas trabalhistas (seguros de desemprego, subsídio à contratação, programas de emprego) e aos programas sociais, especialmente os de transferências condicionadas, que atualmente

recebem recursos equivalentes a 0,4% do PIB regional e cobrem cerca de 20% da população latino-americana e caribenha.

De acordo com os antecedentes disponíveis de sete países, apesar de a maioria ter apresentado uma queda absoluta do PIB, todos continuaram elevando o seu gasto social. Vários já haviam efetuado incrementos do gasto social em 2008, e 5 dos 7 países fizeram um esforço ainda maior em 2009 (o Brasil, Colômbia, Guatemala, Honduras e Panamá). Ainda que os demais também aumentassem seu gasto social, o fizeram a um ritmo menor que em 2008 (veja o gráfico 15).

Gráfico 15
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): VARIAÇÃO DO GASTO PÚBLICO, DO GASTO SOCIAL, DO GASTO NÃO SOCIAL E DO PIB DURANTE A CRISE FINANCEIRA
(Em porcentagens de variação)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), base de dados sobre gasto social.

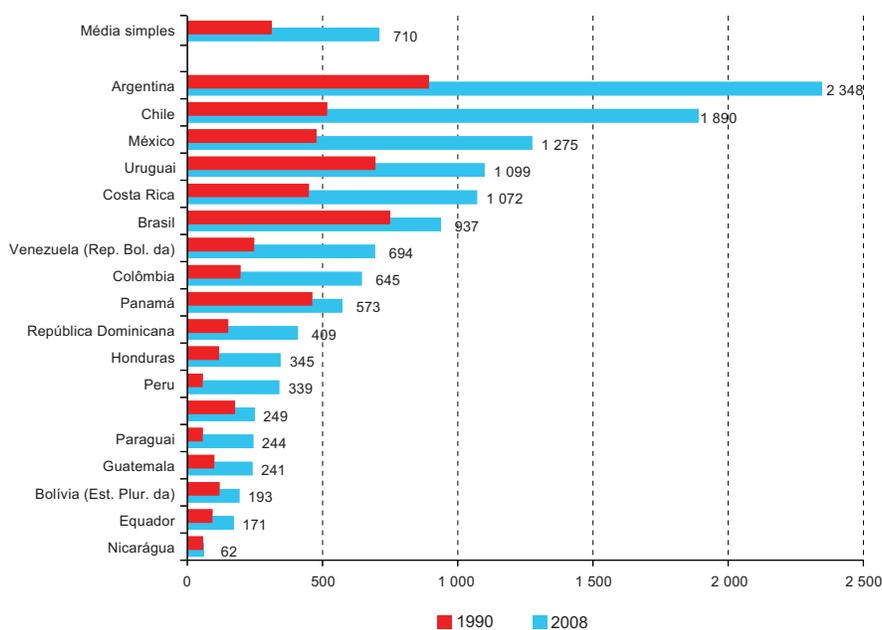
C. Investimento social em idades pré-escolar: crescimento e progressividade do gasto educativo

O investimento em capacidades e competências das novas gerações é fundamental para contar nas próximas décadas com uma população economicamente ativa (PEA) mais produtiva, que será fundamental para acompanhar a transição demográfica e o aumento sustentado da proporção de idosos nas sociedades latino-americanas e caribenhas. Além disso, a maior produtividade da PEA impulsiona o crescimento econômico com incorporação de conhecimentos e inovação no sistema produtivo, o que, complementado com políticas de

promoção de direitos sociais e trabalhistas, também é um elemento positivo para os sistemas de proteção social.

Sem dúvida, o investimento em educação é o núcleo do investimento nas capacidades e competências das novas gerações. Nas últimas décadas registraram-se aumentos acentuados dos orçamentos educativos em relação ao PIB. Entre 1990 e 2008 o PIB regional quase se duplicou (alcançou 3,4% anual e 84% em todo o período) e a expansão absoluta do gasto público em educação na região foi de 5% anual e de 140% em todo o período. Nesse lapso, o número de estudantes públicos na região aumentou quase 29 milhões, para totalizar 91,2 milhões de estudantes primários e secundários que assistem às escolas públicas (em comparação com 18,5 milhões em escolas particulares), e o gasto por estudante aumentou de 312 dólares para 710 dólares⁵.

Gráfico 16
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE
DE PRIMARIA Y SECUNDARIA^a
(Em dólares de 2000)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados do Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS) e de CEPAL/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), "Metas educativas 2021: estudio de costos", Documentos de proyecto, N° 327 (LC/W.327), Santiago do Chile [on-line] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/metas-educativas-2010.pdf>.2010.

^a Ordenado segundo o gasto por estudante em 2008.

⁵ Não se incluem os estudantes de segundo grau atrasados (geralmente de 18 ou mais anos de idade).

A maioria dos países incrementou mais o gasto por estudante entre 2000 e 2008. As exceções são o Chile, México, Panamá e o Paraguai, que registraram maiores avanços na década de 1990. Isto é devido principalmente a que quase todos os países elevaram mais a cobertura no primeiro período: o aumento desta, em média, entre 1990 e 2000 foi de cerca de 14 pontos percentuais, em comparação com 5 pontos percentuais adicionais entre 2000 e 2008. Isto significou que o aumento do gasto público educativo esteve em grande parte centrado na incorporação de novos estudantes. Após os avances da década de 1990 (e anteriores), o aumento do gasto destinou-se em grande medida a melhorar as condições que afetam direta ou indiretamente o processo educativo: a infraestrutura, o equipamento, o material didático e os salários docentes, dentre outros.

O gasto público em educação é uma ferramenta fundamental do Estado para promover maior igualdade de oportunidades ao longo do ciclo educativo e para fechar as brechas de resultados por nível segundo a origem socioeconômica dos domicílios. A evidência demonstra que quanto maior seja o grau de incorporação da população infantil e juvenil nos diferentes níveis de educação e quanto mais se universalize sua progressão em direção a ciclos superiores, maior será o efeito redistributivo do gasto em educação.

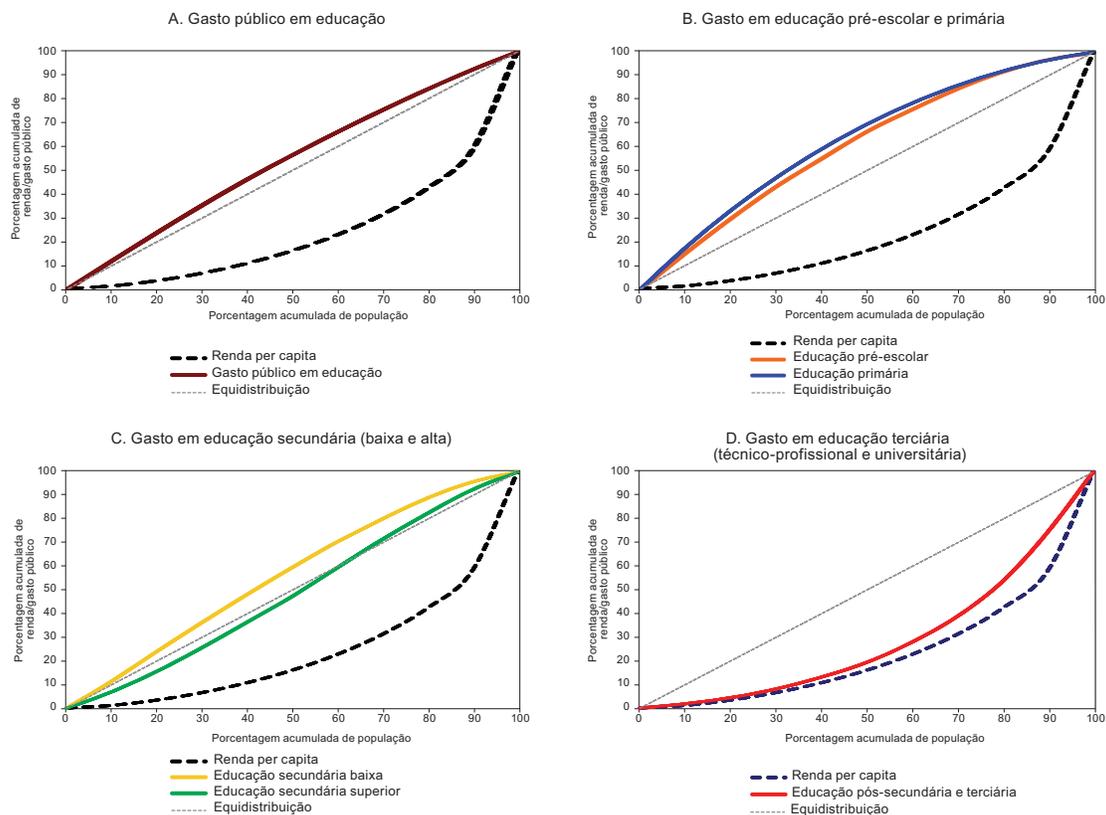
Neste sentido, as políticas com maior efeito igualitário são as que permitem alcançar coberturas universais. No gráfico 17 pode-se observar que a maior cobertura dos diferentes níveis educativos está associada ao efeito mais redistributivo do gasto nestes níveis.

Em termos de políticas é um erro pensar que é preciso reduzir o gasto em educação pública nos níveis de maior cobertura (como a educação universitária) para trasladá-lo a níveis de maior cobertura (como a primária e a secundária baixa), tendência seguida sob o paradigma do Consenso de Washington e na onda de reformas das décadas de 1980 e 1990. O que se deduz normativamente dos dados é justamente o contrário: que o grande desafio, da perspectiva de direitos e igualdade é promover a progressão ao longo dos ciclos educativos dos setores socioeconômicos que não têm acesso a níveis superiores e deste modo democratizar o acesso à educação de secundária alta e pós-secundária.

Por outro lado, a retirada do Estado dos níveis superiores de educação (alta secundária e pós-secundária), da perspectiva de direitos, tem outro efeito muito negativo, pois deixa esses níveis à mercê da oferta privada, que segmenta o acesso e a qualidade segundo a capacidade de pagamento das famílias. Isto tem um claro efeito regressivo em termos da distribuição de oportunidades segundo as condições socioeconômicas de origem. Dito de outra maneira, é precisamente a existência de uma educação superior pública o que dá aos setores de mais baixos recursos a opção de efetiva mobilidade social. Portanto, as tarefas públicas devem estar orientadas a conseguir que uma proporção cada vez maior de

estudantes de renda baixa continue seus estudos pós-secundários e, deste modo, a aumentar a progressividade do gasto neste nível.

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DISTRIBUIÇÃO DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO SEGUNDO ESTRATOS DE RENDA, E COMPARAÇÃO COM A RENDA PER CAPITA^a
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos países e dados da UNESCO-UIS.

^a Médias simples.

CAPÍTULO IV

ECONOMIA GERACIONAL, SISTEMAS DE TRANSFERÊNCIAS E DESIGUALDADE NA AMÉRICA LATINA

A. A economia geracional

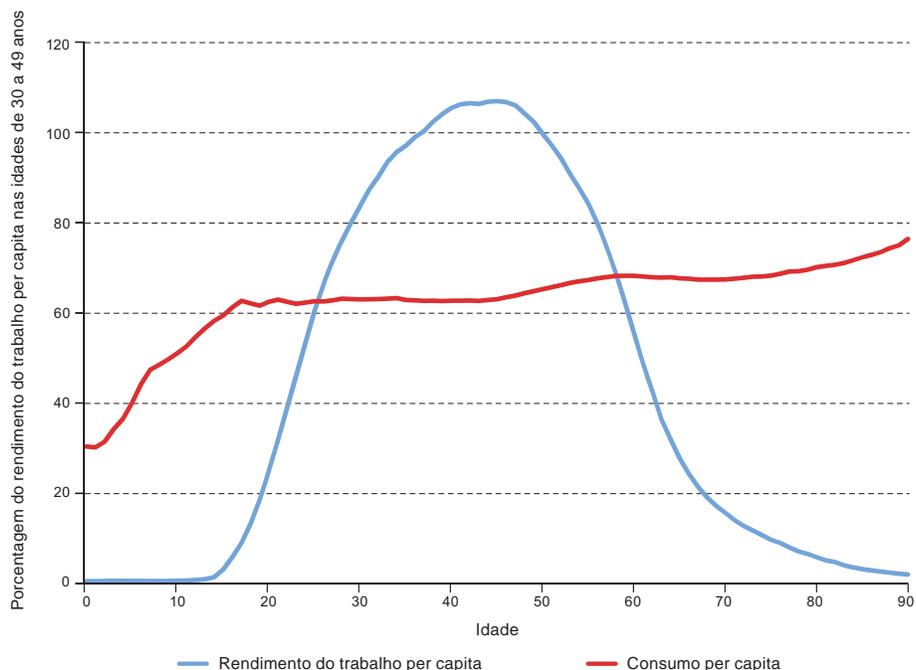
Nos capítulos precedentes, sobretudo no dedicado à educação, enfatizou-se nas diferenças de resultados educativos de crianças e jovens por níveis socioeconômicos, o que tem uma forte incidência na reprodução intergeracional de brechas ao longo da vida. No presente capítulo esta perspectiva se complementa com a análise das brechas que se observam entre diferentes gerações e para isso se examina como se destinam as transferências públicas e privadas em direção às duas pontas do tempo: as crianças e jovens, e os idosos. Nesse sentido é interessante constatar o viés mais notório que existe na América Latina, em comparação com outras regiões do mundo, quanto ao maior peso relativo de transferências públicas para a população idosa.

Ao longo da vida existem dois períodos importantes de dependência econômica em que o consumo excede a produção laboral: um no princípio e outro ao final (veja o gráfico 18). Mesmo com algumas variações, grande parte das necessidades de consumo de crianças e de idosos é satisfeita através de importantes fluxos de recursos econômicos provenientes da população em idade de trabalhar. Alguns destes fluxos são diretos, como quando os pais proveem o necessário para seus filhos e outros são mais indiretos, como no caso das transferências intermediadas pelos governos, organizações filantrópicas e por outras instituições econômicas e sociais. Existem outras situações ainda mais complexas, como as que se originam a partir de poupança sobre a renda laboral. O conjunto de todos estes fluxos constitui a economia geracional.

Apesar das importantes implicações das transferências intergeracionais para o crescimento econômico e a superação da desigualdade e da pobreza, o conjunto das realocações entre grupos de idade não tem sido analisado de maneira integral. Neste sentido, o sistema das contas nacionais de transferências proporciona um enfoque inovador para medir a totalidade dos fluxos econômicos agregados entre as idades e através do tempo. As contas incluem fluxos relativos à acumulação de capital e a transferências, e distinguem as intermediadas pelas instituições públicas das que ocorrem no âmbito privado. Além disso, estimam todos os fluxos agregados de maneira coerente com o Sistema de Contas Nacionais das Nações Unidas. A estimativa se baseia, em grande medida, na análise das pesquisas de

domicílios sobre renda, gastos, ativos, força de trabalho e transferências, além de registros administrativos detalhados disponíveis em diferentes organismos governamentais⁶.

Gráfico 18
PAÍSES PARTICIPANTES NO PROJETO GLOBAL SOBRE AS CONTAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIAS: RENDA LABORAL MÉDIA E CONSUMO MÉDIO PER CAPITA EM RELAÇÃO À RENDA LABORAL PER CAPITA ENTRE AS IDADES DE 30 E 49 ANOS, CERCA DE 2000
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Ronald Lee e Andrew Mason, “National Transfer Accounts Version 1.0”. Berkeley, Centro sobre Economia e Demografia do Envelhecimento, Universidade da Califórnia/Centro Leste-Oeste de Estudos sobre População e Desenvolvimento, outubro de 2010.

Nota: Se usa a média simples de 22 economias participantes no projeto global sobre as contas nacionais de transferências: América Latina (Brasil, Chile, Costa Rica, México e Uruguai); Ásia (China, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, República da Coreia e Tailândia); África (Nigéria e Quênia); Europa (Alemanha, Áustria, Espanha, Eslovênia, Finlândia, Hungria e Suécia); Estados Unidos. O consumo per capita inclui o consumo privado e público. A renda laboral per capita inclui benefícios marginais e a renda de autônomos.

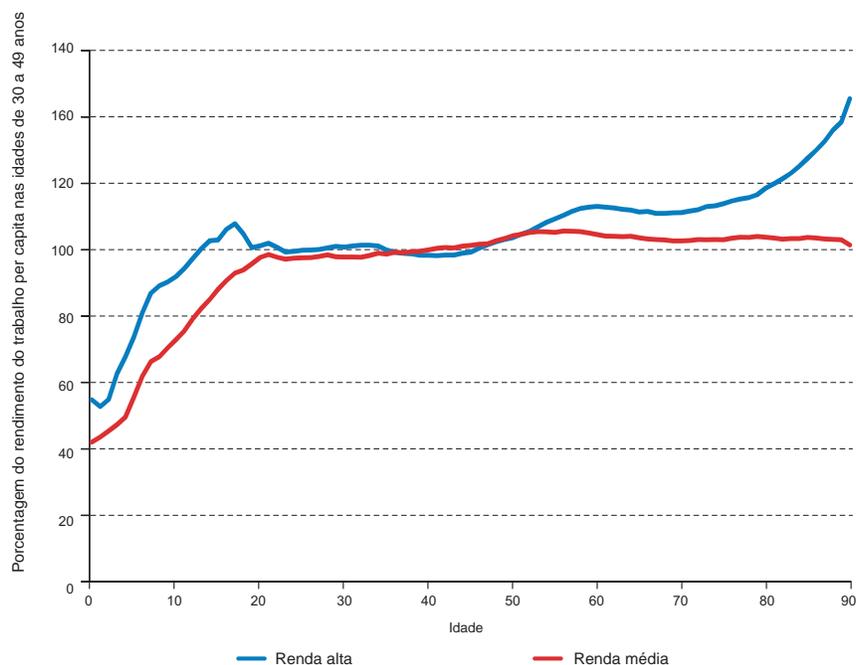
B. As contas nacionais de transferências: América Latina no contexto mundial

Os perfis do consumo por idade variam significativamente entre os países participantes no projeto global sobre as contas nacionais de transferências. Nos países de renda média, há muito pouca variação no consumo durante a vida adulta, enquanto o consumo das crianças é algo menor que o do adulto médio (veja o gráfico 19). Nos países de renda alta, o consumo das crianças é relativamente mais elevado em comparação com os

⁶ Veja [on-line] <http://www.ntaccounts.org> para conhecer maiores detalhes sobre o sistema de contas nacionais de transferências.

países de renda média (entre 15% e 33% maior durante os 15 primeiros anos de vida), e se observa um aumento dos níveis de consumo conforme avança a idade (por exemplo, aos 85 anos o consumo nestes países é aproximadamente 25% mais alto que aos 45 anos). Isto se deve, por um lado, ao menor investimento no desenvolvimento de capacidades nos países de renda média, e por outro, à maior cobertura dos sistemas de pensões públicas e ao maior gasto no atendimento de saúde de pessoas idosas nos países de renda alta.

Gráfico 19
PAÍSES PARTICIPANTES NO PROJETO GLOBAL SOBRE AS CONTAS NACIONAIS DE TRANSFERÊNCIAS: CONSUMO PER CAPITA POR IDADE EM PAÍSES DE RENDA MÉDIA E ALTA EM RELAÇÃO AO CONSUMO PER CAPITA ENTRE AS IDADES DE 30 E 49 ANOS, CERCA DE 2000
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em Ronald Lee e Andrew Mason, "National Transfer Accounts Version 1.0". Berkeley, Centro sobre Economia e Demografia do Envelhecimento, Universidade da Califórnia/Centro Leste-Oeste de Estudos sobre População e Desenvolvimento, outubro de 2010.

Nota: O consumo per capita em economias de renda média é a média simples de Brasil, Chile, China, Costa Rica, Filipinas, Índia, Indonésia, México, Tailândia e Uruguai. O consumo per capita em países de renda alta é a média simples de Alemanha, Áustria, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, Hungria, Japão, República da Coreia, e Suécia.

Nos países participantes no projeto global sobre as contas nacionais de transferências também se observa uma variação importante em relação à renda laboral nas idades típicas de entrada e saída do mercado de trabalho. Na maioria dos países de renda alta se registra uma prolongação do período de educação dos jovens, e uma renda laboral mais elevada entre os trabalhadores de mais idade. Quanto à extensão do período em que a renda laboral excede o consumo, é interessante notar que, exceto no caso do Uruguai, os países da América Latina são os que apresentam os períodos mais curtos de independência econômica, que variam de uns 20 anos no Brasil e México até 28 anos no Chile e Costa Rica.

No âmbito do sistema de contas nacionais de transferência se identificam três principais mecanismos de realocações entre grupos de idades e de gerações: as transferências públicas, as transferências familiares (privadas) e as realocações baseadas em ativos. Em geral, as transferências públicas provêm da população em idade de trabalho, já que os impostos que esta paga costuma superar os benefícios que recebe. As crianças e os idosos, por sua vez, costumam ser beneficiários líquidos das transferências públicas. A saúde é a principal fonte destas transferências nos menores de 5 anos e entre os 5 e os 15 anos a educação pública se converte em seu principal componente. Em relação aos idosos, como se poderia esperar, a seguridade social e a saúde respondem pela quase totalidade das transferências públicas.

Contudo, entre os países há uma grande diversidade quanto às políticas de impostos e gasto público. Por exemplo, a transferência líquida recebida por uma criança ou jovem em relação com o rendimento do trabalho médio varia de 6% na China a 29% na Finlândia. No caso das pessoas idosas, esta variação vai de -2% na Tailândia —o que indica que os idosos pagam mais impostos do que recebem em benefícios— até 87% no Brasil, onde se implantou um amplo programa de pensões que inclui pensões não contributivas.

Corroborando os resultados observados no caso do consumo, os países da América Latina mostram níveis relativamente baixos de investimento público em crianças e jovens. No Brasil, Chile e Costa Rica, estes baixos investimentos se combinam com altos níveis de transferências públicas às pessoas idosas. De fato, os países da América Latina gastam em pessoas idosas (como porcentagem do rendimento do trabalho) aproximadamente a mesma quantidade que os governos da Europa, Estados Unidos e do Japão, mas investem a metade nas crianças e jovens⁷.

As transferências familiares representam a principal fonte de apoio para o consumo das crianças e jovens tanto nos países e territórios da Ásia (entre 67 e 76%, com exceção do Japão) como nos da América Latina (entre 69% e 79%). Nos países de renda alta, as transferências familiares são relativamente menos importantes (de 43% a 57%), devido aos investimentos mais significativos do setor público.

No caso das pessoas idosas, os rendimentos do trabalho laboral uma fonte importante de consumo, especialmente em países da Ásia. Pelo contrario, nos países europeus, os rendimentos do trabalho das pessoas idosas representam uma fração muito pequena do consumo. Os países latino-americanos se encontram entre estes extremos, com rendimentos do

⁷ Ao examinar estes resultados, é preciso considerar que a amostra de países participantes no projeto global sobre as contas nacionais de transferências para a América Latina exclui os mais pobres da região, onde o setor público desempenha um papel ainda menor no apoio ao consumo tanto das crianças e jovens quanto ao das pessoas idosas.

trabalho laboral que oscilam de 18% no Brasil a 26% no México, como porcentagem do consumo das pessoas idosas.

Como na Europa, as transferências públicas líquidas representam em geral a principal fonte de apoio para as pessoas idosas na América Latina⁸. Por outro lado, na maioria dos países participantes no projeto global sobre as contas nacionais de transferências (incluindo os latino-americanos) se observam transferências familiares líquidas para baixo, isto é das pessoas idosas em direção aos membros mais jovens.

C. Transferências públicas por idade e nível de educação no Brasil e Chile

Comparada com outras regiões emergentes, a América Latina se distingue por ter um setor público relativamente grande e uma população que envelhece rapidamente, além de uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo. Apesar do crescente interesse nas transferências públicas como mecanismo de combate à pobreza e à desigualdade, poucas vezes essas transferências são consideradas simultaneamente por idade e nível socioeconômico. A análise apresentada a seguir avança neste sentido, ao explorar a incidência do gasto público por grupos de idade e nível socioeconômico (definido pelo nível de educação do chefe de família) no Chile e no Brasil, segundo a composição setorial (educação, saúde e seguridade social)⁹.

Em ambos países, as transferências públicas são proporcionalmente maiores para os idosos e as das famílias são o principal componente de transferência para as crianças e jovens. Este viés se dá em todos os níveis socioeconômicos, mas é significativamente maior no grupo de nível mais alto. Em geral, se observa maior progressividade absoluta do gasto público no caso das crianças, que vai diminuindo à medida que aumenta a idade, até tornar-se regressiva, com maiores benefícios entre os grupos de maior nível socioeconômico. Estas diferenças podem explicar-se, em grande parte, pelos maiores rendimentos do trabalho dos indivíduos com níveis mais altos de educação, um fator determinante dos benefícios previdenciários. No Brasil, o ponto de inflexão em que o gasto se torna regressivo é a partir dos 45 anos, enquanto no Chile isso ocorre um pouco mais tarde, entre os 50 e os 54 anos¹⁰.

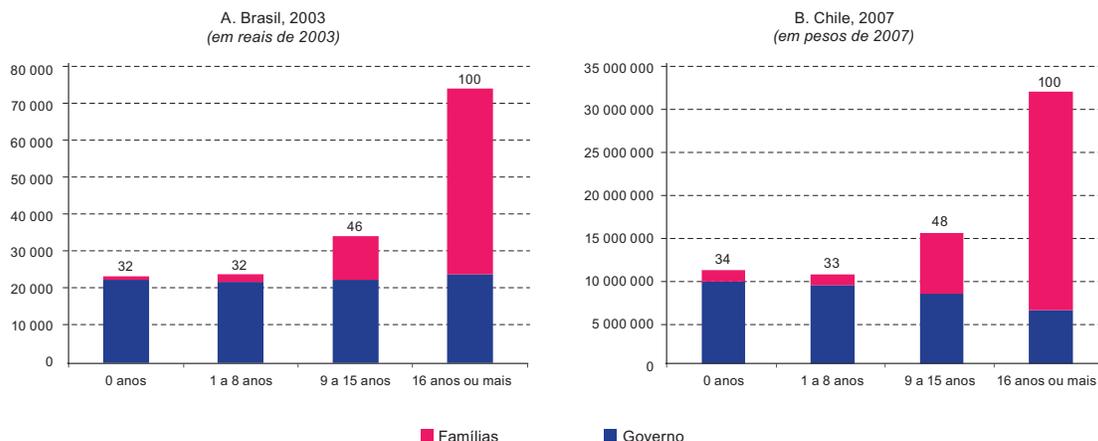
⁸ Exceto no caso do México, onde a renda dos ativos, em particular dos ativos de propriedade estatal, representa a principal fonte de apoio.

⁹ Os grupos de educação considerados foram: a) sem educação formal, b) de 1 a 8 anos de estudo, c) de 9 a 15 anos de estudo e d) 16 anos de estudo ou mais.

¹⁰ Daí, por exemplo, a importância de contar com um pilar solidário nos sistemas de pensões, tal como a CEPAL tem indicado, dado que os sistemas contributivos costumam ser regressivos na medida em que os benefícios estão correlacionados com os aportes.

Apesar da participação do setor público, o investimento total em educação é muito desigual entre os diferentes grupos socioeconômicos (veja o gráfico 20). No Brasil, o investimento na educação de uma criança no nível socioeconômico mais alto mais que duplica o investimento na educação de uma criança no segundo nível socioeconômico, e mais triplica o investimento na educação em relação de uma criança no nível socioeconômico mais baixo. No Chile, os resultados são muito similares. Esta diferença ocorre pelas enormes brechas de gasto em educação entre as famílias de renda alta e de renda baixa. A maior proporção de gasto privado das famílias de renda alta e com alto nível educativo dos chefes de família também faz com que a oferta de educação tenha uma qualidade muito segmentada segundo a capacidade de pagamento dos domicílios de origem dos estudantes.

Gráfico 20
INVESTIMENTO EDUCATIVO TOTAL EM UMA CRIANÇA POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO DO CHEFE DE FAMÍLIA



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em processamento de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2003, e da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), 2006/2007, no caso do Brasil, e da Encuesta de Caracterización socioeconómica Nacional (CASEN), 2007 e da Encuesta de Presupuesto y Gasto (EPG), 2006/2007, no caso do Chile.

Nota: O gasto em educação per capita total inclui o gasto público e privado em níveis pré-primário, primário, secundário e terciário.

D. Conclusões

As contas nacionais de transferências proporcionam uma medida global e coerente do papel que os governos desempenham na prestação de apoio econômico aos jovens e às pessoas idosas e permitem monitorar melhor o alcance de suas políticas. Além disso, proporcionam uma visão integral das funções desempenhadas por outros agentes econômicos (mercado financeiro, família e sociedade civil).

Ademais, as contas nacionais de transferências oferecem uma base para as projeções fiscais de longo prazo dos governos que permite antecipar as importantes transformações econômicas que se gerarão a partir do lento, mas inexorável, avanço de diversas forças sociais, como o envelhecimento da população, a transição epidemiológica ou as mudanças nos níveis educativos¹¹. Deste modo é possível registrar transições mais suaves nas políticas fiscais e de gasto público.

Os resultados da presente análise destacaram uma das características mais notáveis das economias da América Latina, o nível baixo de consumo das crianças e jovens associado aos níveis baixos de investimento público nestes grupos da população. Em contraste com esta situação, os resultados indicam claramente a necessidade de uma participação muito mais destacada do setor público no sentido de assegurar o investimento adequado para o desenvolvimento dos jovens. Isto com a finalidade de enfrentar não só a reprodução das desigualdades ao longo do ciclo de vida, mas também de preparar-se adequadamente para o rápido envelhecimento da população que se aproxima.

¹¹ A transição epidemiológica se refere a uma mudança, devida, em grande parte, ao envelhecimento da população, em que as enfermidades de caráter agudo, mais comuns entre as crianças, são substituídas por enfermidades de caráter crônico-degenerativo, mais comuns entre as pessoas idosas, como principais causas de morbidade e mortalidade. Veja CEPAL/CELADE (2010) para maiores detalhes.

CAPÍTULO V

TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS EM ETAPAS PRELIMINARES DO CICLO VITAL: UM DESAFIO-CHAVE PARA O COMBATE INTERTEMPORAL DA DESIGUALDADE

A. Os déficits sociais vinculados às etapas do ciclo vital e as medidas para seu combate

Para avançar na agenda da igualdade é indispensável que o Estado assuma o papel protagonista em diferentes campos. Por um lado, e como tem sido apresentado neste documento, tem a responsabilidade básica de dissociar os resultados e aprendizagens educativas das condições socioeconômicas de origem das crianças e jovens, e promover maior convergência destes resultados em toda a sociedade. Por outro lado, frente às brechas do mercado de trabalho e à vulnerabilidade ante diversos riscos, o Estado deve velar por reduzir estas assimetrias, tanto por meio de políticas ativas de emprego e salários, como de transferências públicas com um claro efeito redistributivo ao longo da vida das pessoas.

O modelo de estado de bem-estar mostra que as políticas universais são as que têm um efeito mais sistêmico na redistribuição progressiva das oportunidades e ativos e no acesso ao bem-estar. Isto também pode incluir transferências seletivas para grupos mais vulneráveis, cujo critério reitor não é a focalização, mas precisamente o reforço de condições mais igualitárias no conjunto da sociedade.

No presente capítulo apresentam-se opções que combinam transferências públicas para setores vulneráveis no ciclo de vida infantil e juvenil com estimativas de custos para universalizar coberturas no âmbito da educação. Para isso, parte-se de evidências constatadas nos capítulos anteriores. Na América Latina, os Estados e suas transferências pesam pouco na estrutura de consumo das famílias com crianças e adolescentes. Enquanto em muitos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) o consumo das pessoas entre 0 e 19 anos se nutre por partes quase iguais de transferências públicas e familiares, na América Latina a média do componente de transferências estatais não supera 20% para este grupo etário. Isto implica que o impacto redistributivo é muito restrito em relação com a renda primária das famílias. Não deve, pois, estranhar a persistência da desigualdade após as transferências públicas orientadas às famílias com crianças e jovens. A esta limitação soma-se a baixa eficácia dos sistemas educativos (que concentram grande parte das transferências públicas para a população mais jovem) para gerar resultados que revertam as estruturas de desigualdade de origem. Em suma, a região

enfrenta enormes desafios para ativar a função de redistribuição e de combate intertemporal à desigualdade dos Estados.

Para paliar estes déficits é necessário implementar medidas redistributivas sintonizadas com a lógica do ciclo vital, com ênfase na população infantil e juvenil, e que implicam transferências às famílias cujos rendimentos do trabalho são claramente insuficientes. Estes mecanismos deveriam implicar medidas diferenciadas por cada etapa e são essencialmente de três tipos. Por um lado, um esquema de transferências monetárias aos domicílios com crianças, que aumentem as possibilidades das famílias contarem com um entorno adequado para a socialização da criança (nutrição, moradia, vestuário). Em segundo lugar, o financiamento de medidas que deveriam reverter os déficits em cobertura e acesso a serviços de cuidado e estimulação precoce na primeira infância, que confinam o indivíduo a um sulco de exclusão durante a infância e adolescência, com um efeito negativo posterior sobre a fase de emancipação dos jovens. Finalmente, outro conjunto de transferências monetárias articuladas a serviços de emprego e formação para o emprego, que se orientem diretamente aos jovens em processos de emancipação à vida adulta.

Este conjunto de medidas que abrange o ciclo vital considerado neste *Panorama social* (em torno ao período de 0 a 29 anos de idade, que culmina com a fase de emancipação e transição à vida adulta), deve incluir os seguintes componentes:

- **Primeira infância:** transferências em dinheiro a domicílios com crianças (entre 0 e 4 anos) e políticas de cuidados (0 a 2 anos) assim como educação pré-escolar (3 a 5 anos).
- **Espaço intermediário entre a infância e as primeiras etapas de emancipação** (infância e começos da adolescência, 6 a 14 anos): extensão do tempo educativo, investimento em educação primária e primeiro ciclo da secundária que acompanhe o incremento necessário de cobertura e conclusão.
- **Emancipação:** transferências em dinheiro que constituam “cheques de filiação”, ou seja, um incentivo para a afirmação na educação ou no mercado de trabalho (ou no retorno a algum deles). Ainda que para esta medida a idade-chave ou de referência seja de 15 a 29 anos, nas análises a seguir se optou por concentrar-se na faixa de 15 a 24 anos, dado que constitui o grupo de idade modal dentro dos setores vulneráveis.

Neste capítulo se propõe um conjunto de transferências, assim como os custos de universalizar a cobertura formativa nos níveis que vão da educação inicial até o nível de secundária alta, para os distintos países da América Latina. Isto se desdobra nos seguintes componentes que se detalham no capítulo:

1. Transferência a todas as famílias vulneráveis (com renda do domicílio igual ou inferior a 1,8 linhas de pobreza por membro do domicílio) pelo montante de 1 linha de pobreza por cada criança de 0 a 4 anos e de 1,5 linhas de pobreza se a família é monoparental, e custo dessa transferência em nível nacional como porcentagem do PIB.
2. Transferência a este grupo de famílias pelo montante de 0,5 linhas de pobreza por cada criança de 5 a 14 anos e de 0,75 linhas de pobreza se a família é monoparental, e custo desta transferência em nível nacional como porcentagem do PIB.
3. Transferência a cada jovem de 15 a 24 anos que não estuda nem trabalha, de uma alocação equivalente ao custo público mensal de educação em secundária alta por estudante, e custo dessa transferência nível nacional como porcentagem do PIB.
4. Investimento em educação do custo que implica para o sistema educativo incluir todos os que atualmente não estão incluídos em todos os níveis: primeira infância, pré-primária, primária, secundária baixa e secundária alta, com idades que correspondam a estes níveis. Para tal fim, estima-se que o custo mensal por aluno em cada nível e se simula o total agregado da alocação desse montante por mês considerando todas as crianças e jovens que, tendo a idade correspondente, não vão à escola.

B. Os custos e os efeitos

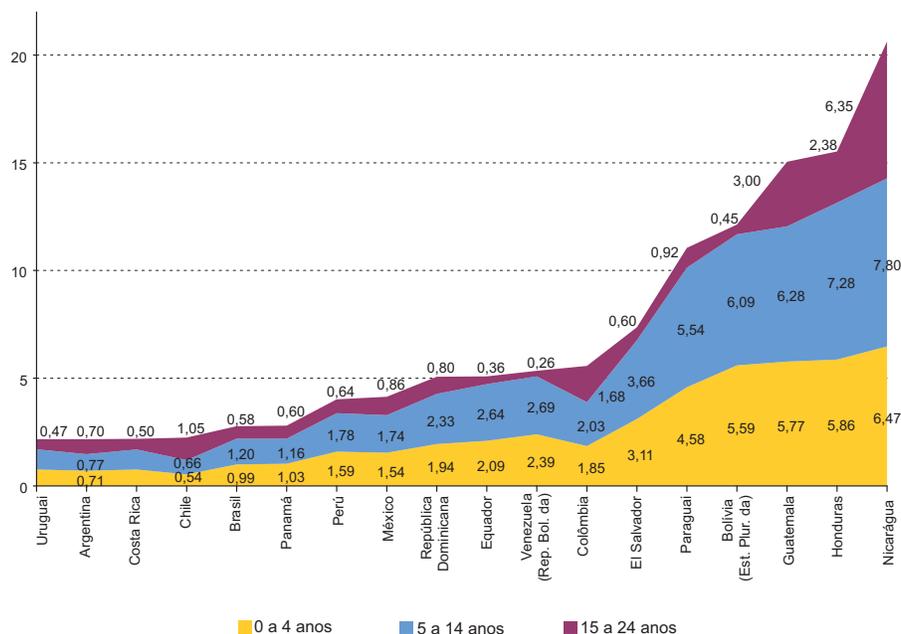
No solo es necesario conocer cuál es el costo de estas medidas, sino también cuál es su rendimiento social, o sea, el impacto en materia de igualdad y bienestar.

1. Pobreza, desigualdade e transferências de renda:
custos e impactos

Os mecanismos mais diretos e simples de avaliar são as transferências de renda para crianças de 0 a 14 anos e as transferências ou subsídios de emprego e capacitação orientadas aos jovens entre 15 e 24 anos que não estudam nem trabalham. Em ambos casos, se estimam o custo e o impacto destas transferências e se restringe seu alcance à população vulnerável (que pertence a domicílios com renda per capita inferior a 1,8 linhas de pobreza). Como

mostrado no gráfico 21, o custo deste sistema de transferências é financiável com certa folga para um grupo de países, representa um esforço importante para um segundo grupo e foge às possibilidades de um terceiro subconjunto de países.

Gráfico 21
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DO TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS DIRIGIDAS À POPULAÇÃO VULNERÁVEL, AO REDOR DE 2008^a
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países e projeções do produto interno bruto (PIB).

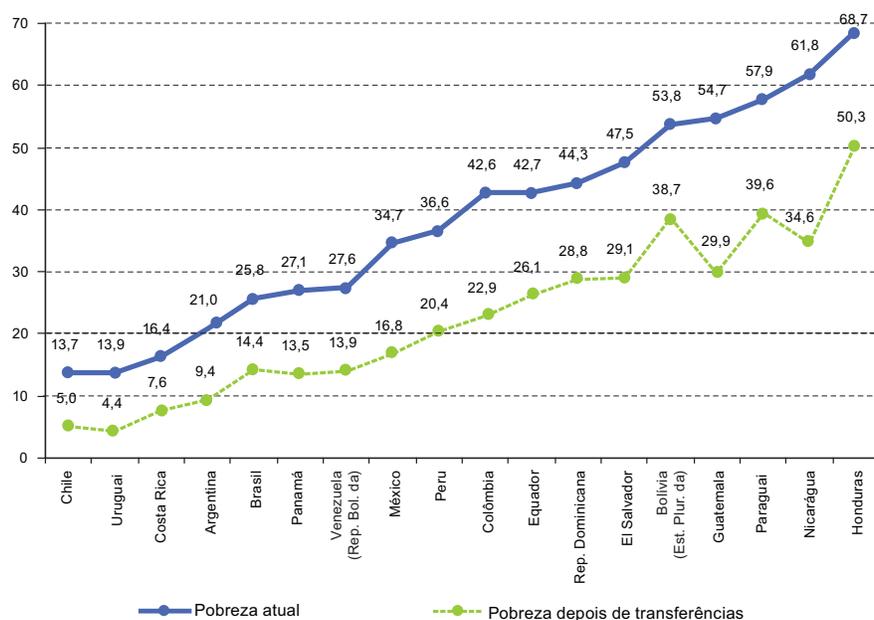
^a Considera-se população vulnerável aquela cuja renda é igual ou inferior a 1,8 linhas de pobreza. Os dados da Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala a 2006 e os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras a 2007.

Nos casos da Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguai, e em menor medida, do Brasil e Panamá, os custos adicionais são manejáveis num curto período de tempo, situando-se em cerca de 2% do PIB. Na Colômbia, Equador, México, República Bolivariana da Venezuela e na República Dominicana o esforço é considerável (próximo ou superior a 5 pontos percentuais do PIB). Finalmente, o Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai enfrentariam uma exigência fiscal excessiva, pelo que é importante mobilizar recursos adicionais de cooperação internacional.

O efeito combinado das três transferências propostas teria um impacto absoluto substancial sobre a pobreza. Por exemplo, na Nicarágua, a incidência da pobreza desceria de 61,8% para 34,6% e na Guatemala desceria de 45,7% para 29,9%. Também em países de maior nível de desenvolvimento as reduções seriam muito significativas.

Estes efeitos são mais acentuados, dada a natureza das transferências, na população infantil e juvenil. Nestes casos, a redução relativa da pobreza será ainda maior em termos proporcionais que a referida no gráfico 22. Finalmente, o impacto na redução da desigualdade também é de importância, e é mais acentuado nos países de menor desenvolvimento relativo e mais modesto nos países mais avançados.

Gráfico 22
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): REDUÇÃO DA POBREZA POR EFEITO DAS TRANSFERÊNCIAS
 SEGUNDO A POPULAÇÃO BENEFICIÁRIA DA TRANSFERÊNCIA, CERCA DE 2008^a**
(Em pontos absolutos de pobreza)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países e projeções do produto interno bruto (PIB).

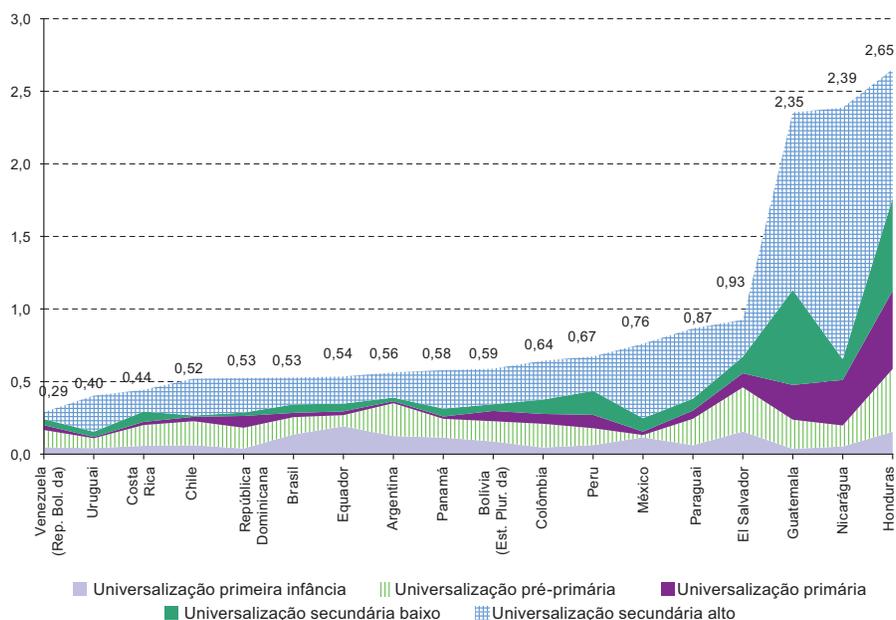
^a Os dados da Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala a 2006 e os do Estado Plurinacional da Bolívia e de Honduras a 2007.

2. Pobreza, desigualdade, ciclo educativo e ciclo vital: custos e impactos

Atacar a desigualdade e a pobreza infantil e juvenil supõe pelo menos três iniciativas críticas: ampliar a cobertura na primeira infância mediante sistemas de cuidado e de educação inicial (entre os 0 e 4 anos), completar a universalização nas idades correspondentes ao ciclo educativo básico (0 a 14 anos) e avançar na universalização da cobertura dos adolescentes e jovens no ciclo superior do ensino médio (de 15 a 17 anos). Todas estas metas e os custos extras que supõem para o custo atual por estudante de cada país estão ao alcance de todos os países da região. De fato, como apresentado no gráfico 23, em 15 dos 18 países considerados o custo não supera um ponto percentual do PIB,

considerando aqui o custo mínimo requerido para completar a cobertura a taxas de investimento constantes, já que só se considera o gasto corrente por aluno. Gerar a infraestrutura e melhorar as condições que permitem que esta cobertura se traduza efetivamente em capacidade igualadora do sistema requer uma quantidade de recursos muito maior.

Gráfico 23
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): CUSTO DA INCORPORAÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS DE 0 A 17 ANOS AO SISTEMA EDUCATIVO, CERCA DE 2008^a
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países e projeções do produto interno bruto (PIB).

^a Os dados de El Salvador correspondem a 2004; os da Nicarágua a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala a 2006 e os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras a 2007. Para a faixa etária de 0 a 5 anos, naqueles países nos que não se dispunha de dados para todo a faixa se utilizaram as menores idades relevadas ao nível: 4 e 5 na República Dominicana e só a 5 anos no Equador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Panamá e Paraguai.

Assim, por exemplo, ainda que o custo da universalização da educação primária seja muito baixo em relação ao PIB (entre 0,02 e 0,31%, segundo o país), quando se considera ampliar a cobertura a horário integral para crianças de 6 a 11 anos, estes custos terão que aumentar enormemente, dado que até 2008 o conjunto de crianças desta idade que não assistia em jornada completa era, para quase todos os países da região, a grande maioria. Deduz-se facilmente que, ao considerar, por exemplo, as necessidades de investimentos em infraestrutura e recursos humanos que supõe um programa de ampliação da jornada escolar, os desafios que enfrentam os países são muito maiores que os que sugerem os dados de cobertura na idade correspondente a este ciclo.

Mesmo com as ressalvas mencionadas, um programa de expansão como o apresentado teria impactos substantivos sobre os circuitos de reprodução da desigualdade e da exclusão na população infantil e juvenil. Os dois extremos do desafio (pré-escolar e segundo ciclo de secundário) permitem ter uma ideia do enorme incremento da cobertura que isto significaria, especialmente para a população pobre e vulnerável. O capítulo II deste *Panorama social* enfatiza, precisamente, as enormes desigualdades por quintil de renda de crianças e jovens, sobretudo comparando os dois quintis extremos, em matéria de educação pré-escolar e conclusão do segundo ciclo de secundário. Pelo mesmo, as transferências orientadas a fechar as brechas nestes níveis teriam um enorme impacto na redução das desigualdades em oportunidades educativas.

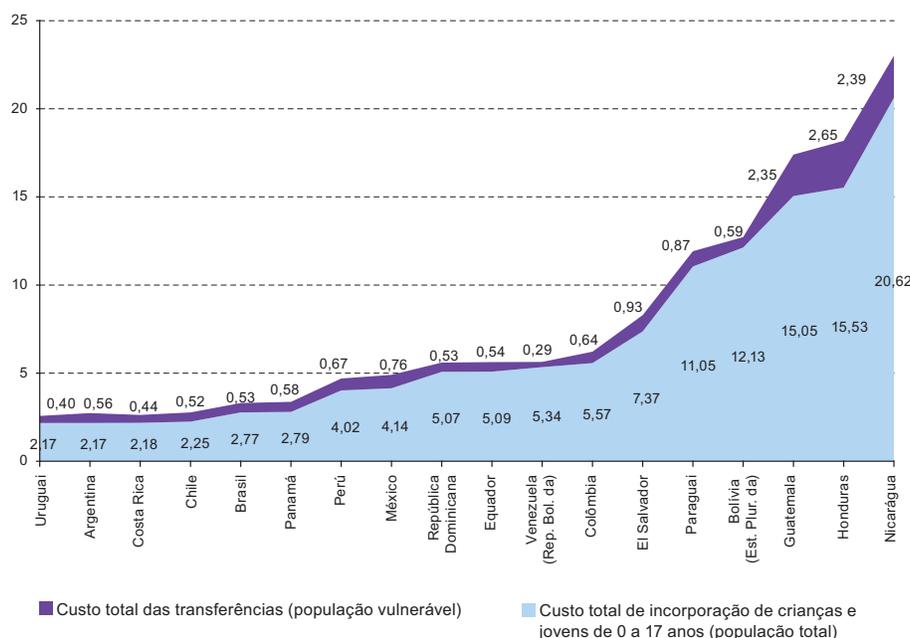
Para o nível que aparece como mais crítico na maioria dos países —o da primeira infância—, inclusive numa hipótese de incorporação gradual, é possível identificar um conjunto importante de países em que as crianças incorporadas constituem uma porção muito significativa da população. Em países como El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, entre três quartas partes e quase 9 de cada 10 crianças dos decis vulneráveis (abaixo de 1,8 vezes a linha de pobreza) seriam incorporados.

C. O financiamento com uma perspectiva intertemporal

A combinação das transferências monetárias e dos incrementos de cobertura a custos básicos permitiria, em quase todos os países, começar a atacar as bases da reprodução da desigualdade desde os inícios do ciclo de vida, incrementando a presença do Estado na estrutura de consumo de bens e serviços da população mais jovem. Isto também implica, claramente, um esforço e uma priorização fiscal importante. O custo agregado de ambos grupos de medidas pode ser visto no gráfico 24.

O financiamento destas medidas não é espontâneo. Dependendo dos países, os recursos requeridos para impulsionar o esquema de transferências proposto poderão ser obtidos em função das seguintes variáveis: a) a evolução do crescimento econômico, pois mantendo constante a pressão tributária, este implica um aumento da massa de dinheiro arrecadado; b) a evolução da carga tributária combinada com o crescimento econômico (naqueles países que têm espaço para aumentar esta carga é possível obter mais recursos a partir da extração proporcional de uma porção maior do esforço da economia); c) recursos adicionais que possam surgir da reestruturação e da maior eficiência do gasto público, e d) recursos adicionais que possam mobilizar-se da cooperação internacional.

Gráfico 24
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): CUSTO DO TOTAL DAS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS À POPULAÇÃO VULNERÁVEL E DA INCORPORAÇÃO DAS CRIANÇAS E JOVENS DE 0 A 17 ANOS AO SISTEMA EDUCATIVO, CERCA DE 2008^a
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países e projeções do produto interno bruto (PIB).

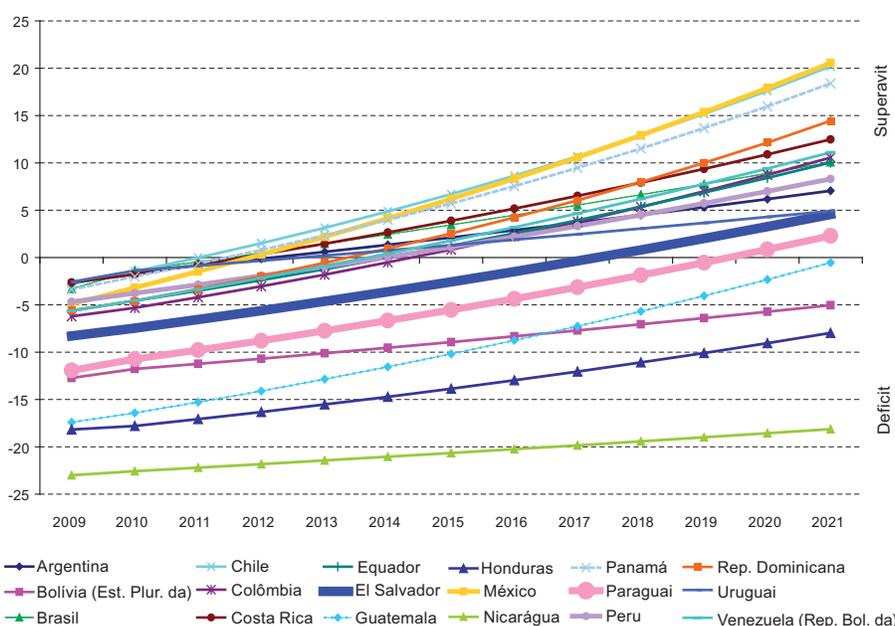
^a Os dados da Nicarágua correspondem 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala a 2006 e os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras a 2007. Para a faixa etária de 0 a 5 anos, nos países em que não se dispunha de dados para toda a faixa se utilizaram as menores idades relevantes. Ao nível: 4 e 5 na República Dominicana e só a 5 anos no Equador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Panamá e Paraguai.

O gráfico 25 mostra o espaço fiscal dos países num prazo de 10 anos para cobrir os custos adicionais provocados pelo conjunto de medidas propostas. Para isso se considera uma taxa de crescimento econômico um pouco maior que 2% e nos países em que, dado seu PIB, a carga tributária apresenta um potencial de expansão, o efeito desta expansão (incorporado de forma anual). Como se pode observar, a maioria dos países poderia alcançar o ponto de equilíbrio antes do término do período e apresenta um superávit considerável após haver coberto o déficit.

Caso se considere um PIB em crescimento, combinado com uma expansão da carga tributária onde seja possível, o cenário latino-americano mostra três grupos de países. O primeiro, integrado pelos que em 2012 estariam próximos de arrecadar, ou inclusive arrecadando a mais, os pontos do PIB necessários para financiar as medidas propostas. Neste grupo é possível identificar a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá e o Uruguai. Um segundo grupo de países estaria em condições de cumprir até o ano 2014, como é o caso da Colômbia, Equador e da República Dominicana. Os demais países —Estado

Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai— não conseguiriam (com exceção do Paraguai que consegue no último ano), mesmo com este cenário otimista de efeitos combinados sobre o espaço fiscal, culminar o período com arrecadação suficiente para enfrentar os custos até aqui apresentados, pelo que é necessário considerar recursos complementares, como os da cooperação internacional.

Gráfico 25
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DÉFICIT OU SUPERÁVIT TRIBUTÁRIO PARA FINANCIAR O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS E O REFORÇO DOS SERVIÇOS EDUCATIVOS E DE CUIDADO COM SUPOTOS DE CRESCIMENTO DO PIB E EXPANSÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA^a
(Em porcentagens do PIB)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países, projeções do produto interno bruto (PIB), e dados do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), para carga tributária efetiva e potencial.

^a Os dados da Nicarágua correspondem 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala a 2006 e os do Estado Plurinacional da Bolívia e Honduras a 2007.