

2009

Documento informativo



Panorama social da América Latina



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Apresentação.....	5
Síntese.....	8
Pobreza e desigualdade no contexto da crise econômica.....	8
Dinâmica do gasto social, as transferências monetárias e os programas de transferências condicionadas	22
A crise, os cenários pós-crise e a vulnerabilidade social na América Latina.....	32
Gênero, trabalho remunerado e não remunerado: elos na discriminação e desigualdade	40
Impactos da dinâmica demográfica sobre as gerações e os cuidados no âmbito da proteção social.....	49
Políticas públicas e crise de cuidado: alternativas e iniciativas.....	56

PANORAMA SOCIAL DA AMÉRICA LATINA 2009

DOCUMENTO INFORMATIVO

APRESENTAÇÃO

A edição de 2009 do *Panorama social da América Latina* vincula as dinâmicas de pobreza e distribuição da renda com os sistemas de proteção social, dando especial atenção às respostas destes sistemas aos impactos sociais da atual crise e suas projeções no médio e longo prazo. Neste contexto, presta-se especial atenção ao impacto das transferências públicas, dinâmica do gasto social, mecanismos de reprodução da vulnerabilidade social e mudanças em relações de gênero e geração. Estas mudanças apresentam desafios significativos na combinação entre o Estado, o mercado e as famílias na provisão do bem-estar.

Neste contexto, a edição se divide em duas partes. A primeira inclui o capítulo permanente sobre a pobreza e a distribuição da renda na região; no segundo capítulo essa dinâmica se vê matizada com análises sobre o gasto social, transferências monetárias e programas de transferências com condicionalidade; no terceiro, a pobreza e a vulnerabilidade social são examinadas à luz do cenário de crise e pós-crise, e como isso é mediado pelos sistemas de proteção social de que dispõem os países. A segunda parte se dedica com especial atenção à economia do cuidado. Inclui um capítulo sobre o trabalho remunerado e não remunerado, sob uma perspectiva de gênero, que destaca as desigualdades e dívidas pendentes na divisão sexual do trabalho; um capítulo que mostra as dinâmicas e projeções demográficas e como elas colocam urgências de curto e médio prazo nas atividades de cuidado; e um capítulo final dedicado às implicações normativas destas transformações.

O capítulo I apresenta as estimativas de pobreza e desigualdade mais recentes disponíveis para os países da América Latina: 33,0% da população da região eram pobres em 2008, incluindo 12,9% que viviam em condições de indigência. Estes resultados mostram uma desaceleração na redução da pobreza e um aumento da indigência, devido, sobretudo, à alta nos preços dos alimentos. Isso não impediu, porém, que o balanço tenha sido positivo em relação a 2002, bem como em relação às duas décadas passadas.

As cifras mais recentes mostram também melhorias da distribuição da renda em relação a 2002 e 1990, o que contribuiu parcialmente para a redução da pobreza. No entanto, foram principalmente o aumento da renda média e o bônus demográfico (maior proporção de população em idade ativa) que permitiram que as pessoas saíssem dessa condição. Apesar destes avanços, preocupa a persistência de diferenças de vulnerabilidade à pobreza de crianças, mulheres e grupos étnicos.

Entre 2008 e 2009, a incidência da pobreza no âmbito regional pode ter aumentado em cerca de 1,1 ponto percentual, com um aumento na indigência de aproximadamente 0,8 ponto percentual. Este impacto seria menor do que o de episódios de crises anteriores, já que a maior parte da região estaria mais bem preparada para reagir e atenuar alguns dos efeitos adversos sobre as condições de vida.

O capítulo analisa o tema da desigualdade a partir das percepções dos cidadãos acerca da grande injustiça distributiva associadas principalmente com as opiniões de inexistência de garantias econômicas e sociais básicas. A percepção de uma grande iniquidade distributiva está relacionada com a desconfiança nas instituições políticas e a crença de que os governos servem mais às elites que às maiorias, o que indica que a população percebe a desigualdade como um problema de exercício do poder político das elites, que vai mais além da concentração econômica e que, por não ser abordado em sua integralidade, pode obstaculizar as iniciativas para promover a coesão social.

O capítulo II analisa a dinâmica do gasto social, sua relação com o ciclo econômico, seu desempenho setorial e sua incidência a respeito do PIB e do gasto público total. Em seguida, analisa-se o impacto redistributivo na renda primária das famílias das diversas transferências monetárias registradas nas pesquisas domiciliares (aposentadorias, pensões, seguros, transferências assistenciais públicas e de organizações privadas sem fins de lucro). Depois abordamos os programas de transferências condicionadas e sua significação dentro do gasto social e no bem-estar das famílias beneficiárias, analisando-se os desafios na elaboração e gestão dos programas.

Apesar dos esforços dos governos para aumentar os recursos destinados a fins sociais, o gasto social continua sendo insuficiente e não chega a ter o impacto necessário para melhorar o bem-estar e a equidade, particularmente nos países mais necessitados. Seu comportamento continua sendo majoritariamente pró-cíclico, evidenciando contrações em períodos de crise. Embora as transferências públicas melhorem muito a alta concentração da renda primária entre as famílias, seu impacto redistributivo varia por setores e programas. Mais progressivos, porém com montantes modestos, são os programas de transferências com condicionalidade, que hoje alcançam mais de 22 milhões de famílias em 17 países da América Latina e do Caribe e visam a reduzir a pobreza em suas múltiplas dimensões.

O capítulo III adverte sobre a inflexão pós-crise, em que será difícil sustentar os fatores econômicos e demográficos (aumento da população ativa, queda da fecundidade e diminuição da taxa de dependência) que no sexênio anterior concorreram numa forte redução da pobreza. As melhorias distributivas e a expansão do gasto social que caracterizaram o período 2002-2008 estão sendo postas à prova com a deterioração do cenário fiscal e o agravamento dos esforços distributivos.

Os Estados da região estão assimetricamente preparados para proteger os setores vulneráveis ante um contexto econômico adverso. Enquanto os países de maior desenvolvimento relativo mostram uma dotação importante de instrumentos que permitem amortecer os efeitos da crise, os países com Estados sociais mais incipientes deixam grande parte do bem-estar da população relegada às estratégias e capacidades familiares para se incorporar nos diversos mercados. Contudo, neste complexo cenário os Estados da região mostraram uma atitude proativa, com ações anticíclicas no campo econômico e social. No entanto, não se percebe uma estratégia para abordar as complexas interações entre Estados, famílias e mercados que retroalimentam a vulnerabilidade social em horizontes temporais ampliados e articular o curto prazo com políticas de mais longo prazo.

O capítulo IV analisa o trabalho remunerado e não remunerado sob uma perspectiva de gênero. Enfatiza o caráter estratificado da inserção das mulheres no mercado de trabalho, a sobrecarga de demandas que enfrentam como responsáveis quase exclusivas pelo cuidado e trabalho nos lares e a baixa participação dos homens no âmbito doméstico. Isto é acompanhado pela ausência de políticas e quadros reguladores que resultam numa escassa oferta de serviços de cuidado, sejam estatais ou de mercado, gerando um círculo vicioso que perpetua as assimetrias.

As mais prejudicadas são as mulheres dos quintis mais baixos, seja porque carregam com maior peso a dupla jornada de trabalho, seja porque têm mais limitações, por falta de apoio em tarefas de cuidado, para gerar renda própria e contribuir à renda total da família. Isto constitui um elo central da reprodução da pobreza e da desigualdade. Neste contexto, enfatiza-se a importância de que os sistemas de proteção social promovam serviços de cuidado coletivos e universais, assim como regulamentações e incentivos estatais que defendam uma distribuição mais justa na articulação do trabalho remunerado e não remunerado entre homens e mulheres, tanto no âmbito público como privado.

O capítulo V constata as transformações demográficas que a região experimentou nas últimas décadas, onde se vê uma queda da proporção de menores de 15 anos e um aumento sustentado das pessoas de 60 anos e mais, cuja estrutura diferencial de necessidades gera mudanças nas demandas de serviços sociais. Este progressivo envelhecimento, unido à presença ainda importante de crianças e ao aumento das pessoas com algum nível de

dependência por condições de saúde associadas ao envelhecimento, são as causas decisivas do aumento da carga de cuidado na região, num cenário onde a possibilidade demográfica de contar com cuidadores será reduzida ao longo do período entre 2000 e 2050.

O panorama demográfico que permite contextualizar os sistemas de cuidados mostra a heterogeneidade entre os países e dentro deles. A mudança na estrutura etária da população incide diretamente na demanda de cuidados e na possibilidade de responder a ela. São apresentados e analisados, nesta lógica, os cenários da demanda de cuidados, assim como as possibilidades de satisfazê-la. De tudo isso, se infere que o cuidado —por seu impacto demográfico, econômico e social— será uma das questões sociais mais prementes do século XXI.

O capítulo VI apresenta considerações normativas que integram o que se apresenta nos capítulos IV e V a respeito das necessidades de cuidado e as limitações a serem superadas neste sentido. Propõe que a proteção social deve promover maior igualdade de acesso entre pessoas de distintos recursos que requerem cuidados, visar a universalidade de serviços e prestações, concentrando-se nas necessidades diferenciadas de famílias e pessoas e distribuir prestações a fim de promover maior solidariedade entre gerações. Estes princípios devem ser plasmados nos respectivos sistemas de proteção social dos países, conforme as mediações próprias do perfil de riscos, o lugar das famílias e políticas e os tipos de regime de bem-estar prevaletentes.

SÍNTESE

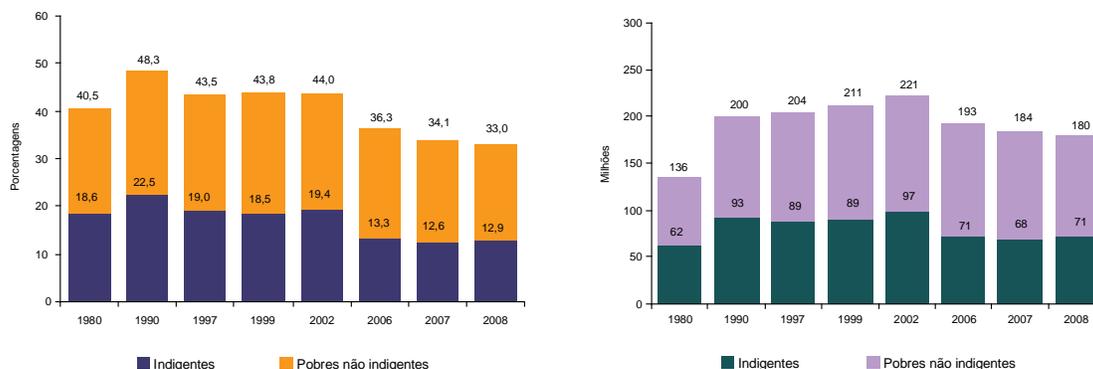
POBREZA E DESIGUALDADE NO CONTEXTO DA CRISE ECONÔMICA

Pobreza e desigualdade até 2008

Em 2008, a incidência da pobreza alcançou 33% da população da região, incluindo 12,9% que viviam em condições de pobreza extrema ou indigência. Estas cifras correspondem a 180 milhões de pessoas pobres e 71 milhões de indigentes, respectivamente (veja o gráfico 1).¹

¹ A abordagem utilizada neste relatório estima a pobreza é classificada como “pobre” as pessoas quando a renda per capita do seu agregado familiar é inferior ao valor da “linha de pobreza” ou ao montante mínimo necessário para satisfazer suas necessidades essenciais (alimentares e não alimentares). No caso da indigência, a linha utilizada reflete apenas os custos das necessidades alimentares.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA: EVOLUÇÃO DA POBREZA E INDIGÊNCIA, 1980-2008^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 domiciliares dos respectivos países.

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

Estes resultados indicam uma desaceleração no processo de redução da pobreza. No caso da indigência, traduz-se numa reversão do comportamento que vinha sendo observado desde 2002. A diminuição da taxa de pobreza em 2008, em relação a 2007, de 1,1 ponto percentual, é notavelmente inferior à redução anual da pobreza que se produziu entre 2002 e 2007, de 2 pontos percentuais por ano. Por sua vez, nos mesmos períodos de referência mencionados, a taxa de indigência cresceu 0,3 ponto percentual, depois de ter diminuído a um ritmo de 1,4 ponto por ano. A deterioração em matéria de indigência teve origem principalmente na alta nos preços dos alimentos, que implicou um encarecimento acelerado da cesta básica de alimentos.

O fraco desempenho na redução da pobreza e indigência em 2008 não impediu que o balanço tenha sido positivo na avaliação em relação a 2002, assim como a respeito das duas décadas passadas. Não só as atuais taxas de pobreza e indigência estão muito abaixo das de 1990, mas o número de pessoas pobres se situa cerca de 20 milhões de pessoas abaixo do registrado nesse ano. Na comparação com 1980, também se verifica uma redução apreciável da incidência da pobreza e, particularmente, da indigência, ainda que insuficiente para neutralizar completamente o elevado crescimento populacional do período.

As novas cifras disponíveis para 2008 refletem uma evolução positiva da pobreza em relação a 2007. No Brasil, Peru e Uruguai (dados da área urbana) a incidência se reduziu ao menos 3 pontos percentuais; na Costa Rica e Paraguai mais de 2 pontos percentuais; Panamá e República Bolivariana da Venezuela registraram diminuição em torno de 1 ponto percentual. Também chamam a atenção para a Colômbia, que mostrou uma redução de 4

pontos percentuais, mas neste caso, referindo-se ao período de 2005-2008². Entretanto, Equador e República Dominicana não mostraram variações significativas. O único país no qual se registrou uma piora na situação da pobreza foi o México, cujo aumento de 3,1 pontos percentuais entre 2006 e 2008 reflete os primeiros efeitos da crise econômica que começou a se manifestar no final do ano (veja o quadro 1).

Quadro 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESSOAS EM SITUAÇÃO DE POBREZA E INDIGÊNCIA, EM TORNO DE 2002, 2007 E 2008
(Em porcentagens)

País	Em torno de 2002			Em torno de 2007			2008		
	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência	Ano	Pobreza	Indigência
Argentina ^a	2002	45,4	20,9	2006	21,0	7,2	...	...	...
Bolívia (Estado Plurinacional da)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2007	30,0	8,5	2008	25,8	7,3
Chile	2000	20,2	5,6	2006	13,7	3,2	...	...	...
Colômbia ^b	2002	51,5	24,8	2005	46,8	20,2	2008	42,8	22,9
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2007	18,6	5,3	2008	16,4	5,5
Equador ^a	2002	49,0	19,4	2007	38,8	12,4	2008	39,0	14,2
El Salvador	2001	48,9	22,1	2004	47,5	19,0	...	...	...
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	2006	31,7	8,7	2008	34,8	11,2
Nicarágua	2001	69,4	42,5	2005	61,9	31,9	...	...	...
Panamá	2002	36,9	18,6	2007	29,0	12,0	2008	27,7	13,5
Paraguai	2001	61,0	33,2	2007	60,5	31,6	2008	58,2	30,8
Peru ^c	2001	54,7	24,4	2007	39,3	13,7	2008	36,2	12,6
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2007	44,5	21,0	2008	44,3	22,6
Uruguai ^a	2002	15,4	2,5	2007	18,1	3,1	2008	14,0	3,5
Venezuela (República Bolivariana da)	2002	48,6	22,2	2007	28,5	8,5	2008	27,6	9,9

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

^a Áreas urbanas.

^b Os dados de 2008 vêm de uma pesquisa domiciliar nova que foi e mendada com a série anterior pelo Departamento Administrativo Nacional de Estadística e do Departamento Nacional de Planejamento da Colômbia. Porque a CEPAL não completou o processo de internalização dos novos inquéritos, foi preliminarmente estimado dados de 2008 com 2005 (valores estimados pela CEPAL), em percentagem implícita no números divulgados oficialmente.

^c Cifras do Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) do Peru. Estes valores não são comparáveis com os de anos anteriores devido à mudança de amostragem da pesquisa domiciliar. Além disso, as cifras de 2001 se referem ao quarto trimestre, enquanto as de 2006 e 2007 se referem ao ano completo.

Em compensação, a indigência mostrou um aumento generalizado, já que somente Brasil, Paraguai e Peru obtiveram reduções em seus indicadores, em torno de um ponto percentual. Isso contrasta com os aumentos registrados no Equador, México, Panamá, República Dominicana e República Bolivariana da Venezuela, entre 1,4 e 2,5 pontos

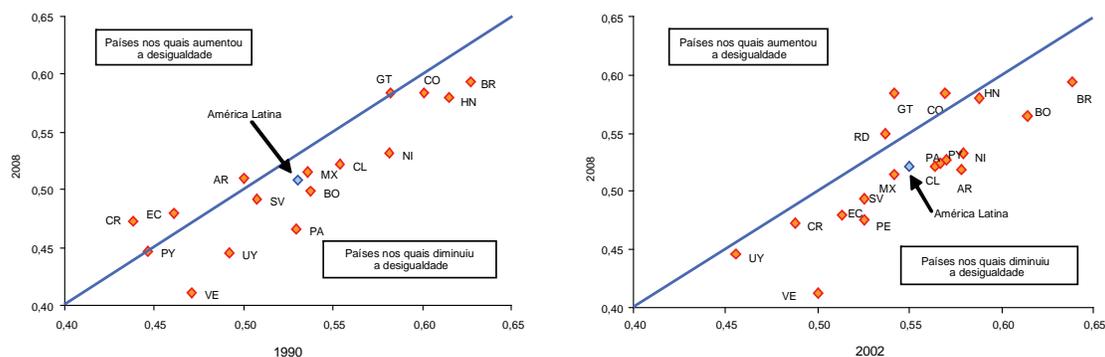
² Os valores para a Colômbia são uma estimativa preliminar da CEPAL, com base nesses oficialmente divulgados pelo país (liberação de imprensa do DANE, de 24 de agosto de 2008, http://www.dane.gov.co/files/noticias/Presentacion_pobreza_dane_DNP.pdf)

percentuais, e com os da Costa Rica e Uruguai, que foram muito leves. Na Colômbia, a indigência aumentou 2,7 pontos percentuais entre 2005 e 2008, equivalente a um aumento anual de 0,9 pontos.

Assim, em 2008, a região da América Latina se encontrava bem encaminhada para cumprir a primeira meta do milênio, apesar da heterogeneidade entre distintas sub-regiões e países. A proporção de pessoas indigentes na região, 12,9%, está a menos de 2 pontos percentuais de distância da meta (11,3%), o que representa um avanço de 85%. O progresso para uma meta mais exigente, como a de reduzir a pobreza total à metade entre 1990 e 2015, é inferior (avanço real de 63% frente aos 72% esperados entre 1990 e 2008).

No que diz respeito à distribuição de renda, a comparação das cifras mais recentes para cada país, com as disponíveis por volta de 2002, mostram uma melhoria. O índice de Gini teve uma redução média de 5% no período mencionado. O indicador apresentou quedas importantes em vários países, sendo de pelo menos 8% na Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Nicarágua, Peru, Panamá, Paraguai e República Bolivariana da Venezuela. Os únicos países que apresentaram aumentos na concentração de renda neste período são Colômbia, Guatemala e República Dominicana (veja o gráfico 2)³.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): ÍNDICE DE GINI, EM TORNO DE 1990, 2002 E 2008^a



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

^a O ano da pesquisa utilizada difere entre países. O período 1990 corresponde à pesquisa disponível mais próxima desse ano, o período 2002 à pesquisa mais recente disponível entre 2000 e 2002, o período 2008 às pesquisas disponíveis entre 2004 e 2008. As coberturas geográficas variam segundo a disponibilidade de informação. A comparação entre 1990 e 2008 usa dados da Grande Buenos Aires para a Argentina, Área Metropolitana de Assunção para o Paraguai e dados da área urbana para o Estado Plurinacional de Bolívia, Equador, Panamá e Uruguai. A comparação entre 2002 e 2008 usa dados da área urbana para Argentina, Equador e Uruguai. Os dados para a América Latina correspondem à média simples dos índices de Gini de cada país.

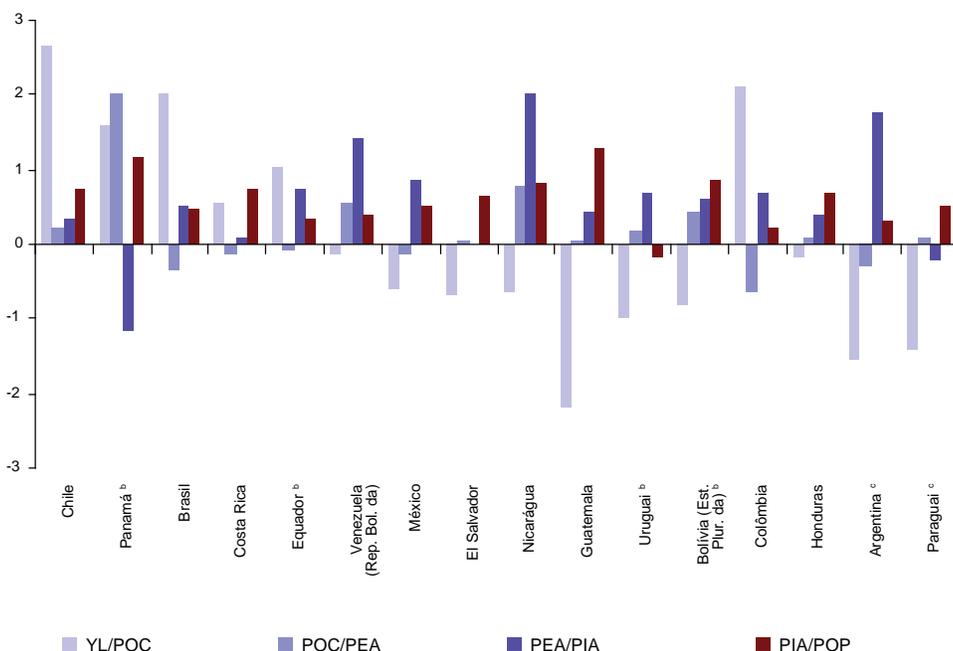
³ Cabe destacar que os dados da Colômbia se referem a 2005 e os da Guatemala a 2006.

A evolução para uma melhor distribuição de renda também se manifesta na comparação com 1990, com uma redução média de 4% no índice de Gini. Neste caso, as maiores diminuições se encontram na Nicarágua, Panamá (área urbana), República Bolivariana da Venezuela e Uruguai, enquanto Argentina (dados da Grande Buenos Aires), Costa Rica e Equador exibem retrocessos. Apesar dos avanços obtidos, não se deve perder de vista que a concentração de renda na América Latina continua sendo uma das mais elevadas do mundo.

As mudanças distributivas ocorridas no período contribuíram parcialmente para a redução da pobreza, ainda que não em todo seu potencial. A variação das taxas de pobreza e indigência pode ser desagregada em dois componentes: o crescimento da renda média das pessoas, ou “efeito crescimento”, e as mudanças na distribuição desta renda, ou “efeito distribuição”. Este tipo de análise mostra que a queda da pobreza entre 1990 e 2008 teve no efeito crescimento seu principal fator explicativo, representando cerca de 85% da mesma, enquanto o efeito distribuição explica os 15% restantes. A contribuição das melhorias distributivas para a redução da pobreza ocorreu especialmente no período 2002-2008, durante o qual representou inclusive o papel principal na redução da pobreza em três países.

A renda do trabalho é a fonte que contribuiu em maior medida para a redução da pobreza entre 1990 e 2008. A variação positiva da renda do trabalho por pessoa deveu-se, em primeiro lugar, à redução da taxa de dependência demográfica em todos os países (exceto Uruguai), denominada habitualmente como o “bônus demográfico.” Além disso, praticamente em todos os países ocorreu um aumento importante da taxa de atividade, independentemente do resultado obtido em termos de redução da pobreza. Em compensação, a renda do trabalho por ocupado apresentou diferenças notáveis entre os países. Brasil, Chile, Costa Rica, Equador (área urbana) e Panamá (área urbana), os países com maiores reduções da pobreza (em termos da variação percentual da taxa), são precisamente os que apresentaram os aumentos mais marcados na renda por ocupado nos lares pobres. A Colômbia constitui uma exceção a este respeito, já que, apesar de um aumento importante nesta variável até 2005, a pobreza diminuiu a um ritmo bem menor, em parte devido ao aumento do desemprego. Nos demais países, a renda do trabalho por ocupado tendeu a decrescer (veja o gráfico 3).

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIAÇÃO ANUAL DOS COMPONENTES DA RENDA DO TRABALHO POR PESSOA, NAS FAMÍLIAS POBRES, 1990-2008^a
(Em porcentagens)



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

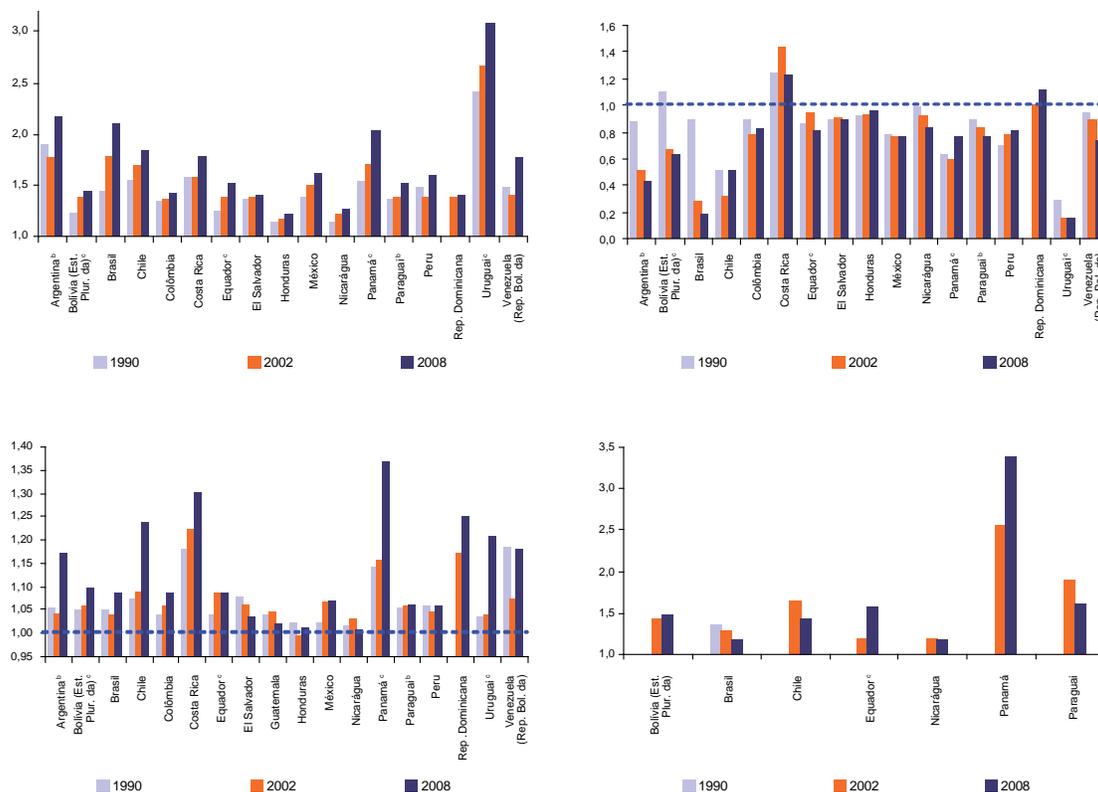
^a Países ordenados segundo a variação anual da taxa de pobreza. O ano da pesquisa utilizada difere entre países. O período 1990 corresponde à pesquisa disponível mais próxima desse ano e o período 2008 à mais recente disponível entre 2004 e 2008. YL = renda do trabalho; POC = população ocupada; PEA = população economicamente ativa; PIA = população em idade ativa; POP = população total.

^b Área urbana.

^c Área metropolitana.

Um aspecto preocupante da evolução da pobreza na América Latina é a persistência das diferenças de vulnerabilidade à pobreza segundo as características demográficas das pessoas, particularmente a idade, o sexo e a etnia. Alguns dos traços mais determinantes da pobreza são as altas taxas de fecundidade e os altos níveis de dependência na família, que deixam as crianças numa situação especialmente vulnerável. A incidência da pobreza entre as crianças menores de 15 anos excede, em média, em 1,7 vez a das pessoas acima dessa idade. Entre 1990 e 2008, o quociente entre as taxas de pobreza das crianças e os adultos aumentou na maioria dos países da região, apresentando-se os maiores aumentos no Brasil, Panamá e Uruguai (veja o gráfico 4).

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): QUOCIENTE ENTRE TAXAS DE POBREZA DE DISTINTOS SUBGRUPOS DA POPULAÇÃO, EM TORNO DE 1990, 2002 E 2008^a



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

^a O ano da pesquisa utilizada difere entre países. O período 1990 corresponde à pesquisa disponível mais próxima desse ano; o período 2002 às pesquisas mais recentes disponíveis entre 2000 e 2002 e o período 2008 às pesquisas disponíveis entre 2004 e 2008.

^b Área metropolitana.

^c Área urbana.

^d Identificada a partir da informação das pesquisas domiciliares conforme as seguintes categorias: Estado Plurinacional da Bolívia, "quechua, aimara, guaraní, chiquitano, mojeño e outro"; Brasil, "indígena ou negro"; Chile, "aimara, rapa nui, quechua, mapuche, atacameño, coya, kawaskar, yagán, diaguita"; Equador, "indígenas, negros e mulatos"; Nicarágua (2001), "mestizo costeño, criollo, creole/negro, miskito, mayagna (sumu), rama, outro"; Nicarágua (2005), "indígena"; Panamá, "indígena", e Paraguai, idioma falado é exclusivamente guarani.

No caso das pessoas acima de 65 anos, sucede o contrário das crianças, já que em geral apresentam menores taxas de pobreza que o resto da população, com as únicas exceções da Costa Rica e República Dominicana. Embora este resultado, em princípio, sugira uma situação positiva, introduz alguns elementos que devem ser considerados. Entre os idosos, as aposentadorias e pensões constituem uma fonte de renda indispensável para escapar da pobreza. Não obstante, este tipo de renda tende a reproduzir a desigualdade distributiva gerada no mercado de trabalho ao longo do ciclo de vida, posto que seus montantes estão associados às contribuições efetuadas e em muitos casos se carece de uma cobertura básica universal. Além disso, ao utilizar um teto de pobreza expressado em termos

per capita, este tende a subestimar o montante mínimo necessário para cobrir as necessidades básicas no caso das pessoas que vivem sós, situação especialmente frequente entre as pessoas de mais idade. Por outro lado, a região enfrenta o problema de uma crescente carga de tempo destinada ao cuidado dos anciãos, o que tensiona as possibilidades de satisfazer as necessidades básicas dos idosos que vivem em unidades familiares ampliadas.

A exposição à pobreza das mulheres é mais alta que a dos homens em todos os países da região. As maiores diferenças por gênero ocorrem na Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, República Bolivariana da Venezuela, República Dominicana e Uruguai, onde a taxa de pobreza entre as mulheres equivale a 1,15 vez ou mais a dos homens. Além disso, vários países sofreram um agravamento destas diferenças, destacando-se entre eles Chile e Uruguai. Deve-se ter presente que estas diferenças não refletem toda a magnitude do problema, posto que o método utilizado para medir a pobreza não leva em consideração a alocação de recursos dentro da família, que é precisamente um dos âmbitos onde se apresentam as maiores disparidades de gênero.

A origem étnica da população é uma condição altamente correlacionada com a possibilidade de ser pobre. Nos sete países com informações disponíveis, a taxa de pobreza dos grupos indígenas ou afrodescendentes pode exceder entre 1,2 e 3,4 vezes a do resto da população. Além disso, a brecha entre ambos os grupos aumentou em todos os países analisados, exceto no Brasil.

A crise, o emprego e a pobreza

Durante as duas últimas décadas, a região atravessou três períodos de queda generalizada do produto interno por habitante. Em 1995, teve lugar a “crise mexicana”, durante a qual o produto per capita caiu 1,2% no âmbito regional e ao menos 2% na Argentina, México e Uruguai. Uma nova queda, de 1,2%, foi registrada em 1999, como consequência dos efeitos da “crise asiática”, que foi sentida nos países sul-americanos entre 1998 e 2000, mas não afetou os centro-americanos, nem o México. O PIB per capita da região se contraiu novamente em 2001 e 2002, em 1,1% e 1,8%, respectivamente, no contexto de dificuldades financeiras internacionais (correspondentes à crise “ponto.com” e crise turca), às quais se somou a crise argentina.

Para analisar o impacto destes episódios recessivos sobre as condições de vida das pessoas de menores recursos, selecionou-se um conjunto deles nos quais o produto per capita caiu entre os anos para os quais há pesquisas domiciliares disponíveis. Isso oferece 17 episódios distintos de queda do PIB por habitante, que correspondem de maneira aproximada a um dos três períodos de contração regional mencionados anteriormente.

Esses episódios revelam que a crise afetou mais os lares pobres e vulneráveis que o resto, já que predominam os exemplos em que a queda na renda deste grupo foi superior à do total dos lares. Destacam-se a este respeito Argentina (1999-2002), Equador (1997-1999) e República Dominicana (2002-2004), onde a diferença entre ambas as porcentagens de variação alcançou ou superou os 3 pontos percentuais. Por sua vez, quando aumentou a renda das famílias, a daquelas situadas na parte baixa da distribuição o fez em menor proporção.

Tal como seria de se esperar, o mercado de trabalho é a via pela qual a contração da atividade econômica teve maior impacto sobre a renda das famílias, dada a alta participação da renda do trabalho no total. A decomposição da variação na renda total por pessoa dos lares pobres e vulneráveis, em suas principais fontes, revela que em 11 dos episódios considerados a queda na renda do trabalho representou ao menos 75% da variação total.

Na maioria dos episódios analisados, a redução da renda do trabalho por ocupado, e não a porcentagem de ocupação, é o principal fator para explicar a diminuição da renda do trabalho. A razão entre emprego e população não somente teve uma variação escassa em geral, mas tendeu a aumentar em mais da metade dos casos (veja o quadro 2).

A modificação na porcentagem de pessoas ocupadas surge de duas tendências contrapostas da taxa de emprego e da taxa de atividade. Por um lado, os episódios de crise analisados se caracterizaram por uma queda da taxa de ocupação (número de ocupados entre a população economicamente ativa), isto é, por um aumento da taxa de desemprego média. Por outro lado, nestes períodos as pessoas inativas tenderam a se incorporar ao mercado de trabalho, compensando a queda na taxa de ocupação. De fato, apesar do aumento generalizado do desemprego, a taxa de ocupação (o quociente entre o número de ocupados e o número de pessoas em idade ativa) tendeu a se manter constante e inclusive a aumentar em mais da metade dos casos.

A crise atual, iniciada no fim de 2008 pelo colapso financeiro originado no setor imobiliário dos Estados Unidos, afetou a maioria dos países da região, mas em menor medida que as crises anteriores. Prevê-se uma queda do PIB por habitante na maioria das economias e não se espera que nenhuma delas tenha um crescimento significativo. Além disso, o desemprego cresceu em vários países e se espera que alcance 8,5% em média no fim de 2009.

Quadro 2
VARIAÇÃO ANUAL DOS COMPONENTES DA RENDA DO TRABALHO POR PESSOA,
EM FAMÍLIAS POBRES E VULNERÁVEIS, DURANTE EPISÓDIOS
DE CRISE SELECIONADOS
(Em porcentagens)

País	Período	Renda do trabalho por pessoa	Componentes da renda do trabalho por pessoa		Componentes da porcentagem de ocupados	
			Renda do trabalho por ocupado	Porcentagem de ocupados	Taxa de ocupação	Taxa de atividade
México	1994-1996	-5,3	-7,9	2,9	-0,4	3,3
Argentina ^a	1997-1999	0,4	-1,5	2,0	0,8	1,2
Brasil	1996-1999	-2,0	-2,5	0,6	-1,2	1,9
Colômbia	1997-1999	-4,1	-3,3	-0,8	-4,6	4,0
Equador ^b	1997-1999	-9,6	-9,5	-0,1	-3,4	3,4
Honduras	1997-1999	-3,2	-4,8	1,7	0,0	1,7
Paraguai ^b	1996-1999	-4,8	-0,8	-4,1	-0,6	-3,5
Peru	1997-1999	-4,2	-4,3	0,2	2,3	-2,0
Venezuela (República Bolivariana da)	1997-1999	-1,3	1,1	-2,5	-3,2	0,7
Argentina ^b	1999-2002	-18,3	-17,7	-0,7	-2,2	1,5
Costa Rica	1999-2002	0,3	-1,2	1,5	-0,3	1,8
México	2000-2002	1,8	-0,5	2,4	-0,3	2,7
Panamá ^b	1999-2001	-3,5	3,5	-6,8	-4,3	-2,6
Paraguai ^b	1999-2001	-0,7	-6,1	5,8	-0,6	6,4
Uruguai ^b	1999-2002	-11,4	-9,8	-1,8	-3,2	1,5
Venezuela (República Bolivariana da)	1999-2002	0,6	-1,8	2,4	-0,7	3,2
Rep. Dominicana	2002-2004	-8,6	-9,3	0,8	-3,0	3,9

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

^a Grande Buenos Aires.

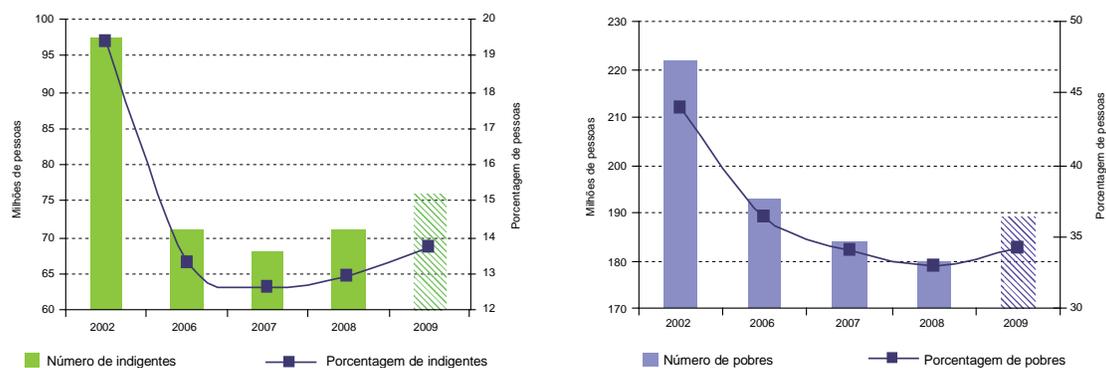
^b Área urbana.

Algumas características desta recessão a distinguem de episódios anteriores de contração do produto; como resultado, seu impacto sobre a pobreza seria menos intenso. Embora a taxa de ocupação regional tenha caído de 55,1%, no primeiro semestre de 2008, para 54,4%, no mesmo período de 2009, nem todos os países apresentam uma variação negativa deste indicador. As evidências parciais com que se conta sobre as remunerações permitem inferir que a queda do produto por habitante não está sendo transferida automaticamente para a renda do trabalho das famílias. A manutenção do poder aquisitivo das remunerações nesta conjuntura reflete, em parte, o fato de que as taxas de inflação na maioria dos países da região não somente são baixas, mas mostram uma queda em relação ao ano precedente. Outro traço favorável é que a maioria dos países da região conta com um melhor contexto fiscal e com um conjunto mais amplo de programas sociais, que estariam aliviando o impacto negativo da crise para um conjunto importante da população.

Levando em consideração estes fatores, realizaram-se simulações que indicam a evolução provável da situação da indigência e da pobreza em 2009, com base nos dados das

pesquisas domiciliares. De acordo com a hipótese considerada como mais provável, entre 2008 e 2009, a pobreza regional poderia aumentar cerca de 1,1 ponto percentual, com um aumento da indigência de aproximadamente 0,8 ponto percentual. Isto se traduz numa expansão no número de pessoas pobres em torno de 9 milhões de pessoas, das quais pouco mais da metade se encontraria em situação de pobreza extrema (veja o gráfico 5).

Gráfico 5
EFEITO ESPERADO DA CRISE ECONÔMICA SOBRE A POBREZA E A INDIGÊNCIA



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

Como é de esperar, em torno desta média se verifica uma dispersão entre países. Sobressai o caso do México, país que registraria o maior aumento em seus níveis de pobreza e indigência em consonância com sua elevada redução do PIB e deterioração da situação de emprego e salários. Também cabe mencionar a República Bolivariana da Venezuela, cuja deterioração acima da média regional proviria, principalmente, da diminuição do poder aquisitivo das remunerações.

No contexto do último sexênio, estas cifras implicam um menor avanço na redução da pobreza, mas não chegam a neutralizar os ganhos, não só no que diz respeito à porcentagem de pessoas pobres, mas também ao número delas. Entre 2002 e 2008, a porcentagem de pessoas em situação de pobreza caiu 11 pontos e o da indigência em 7 pontos, magnitudes consideravelmente superiores à deterioração prevista para 2009. O impacto é mais notável em termos do número de pessoas pobres, posto que a crise de 2009 estaria empobrecendo cerca de um quarto das pessoas que saíram da pobreza nos anos anteriores, que chegaram a 41 milhões.

Se ocorrer essa situação, pode-se afirmar que a crise atual teria um impacto sobre a situação da pobreza inferior ao experimentado em crises anteriores. Entre 1997 e 2002, período que engloba a crise de 1999 e a de 2001-2002, a elasticidade-crescimento da pobreza

foi de -1,6, enquanto as simulações apontam para uma elasticidade em torno de -1,1 para a crise atual.

Estes resultados implicam também uma maior dificuldade para alcançar a primeira meta do milênio, já que a porcentagem de avanço para esse objetivo se retraina para 78%, porcentagem praticamente igual ao 76% registrado em 2009 (ao respeito do período 1990-2015). Em consequência, os países da região deverão redobrar os esforços para melhorar as condições de vida de quem possui recursos insuficientes.

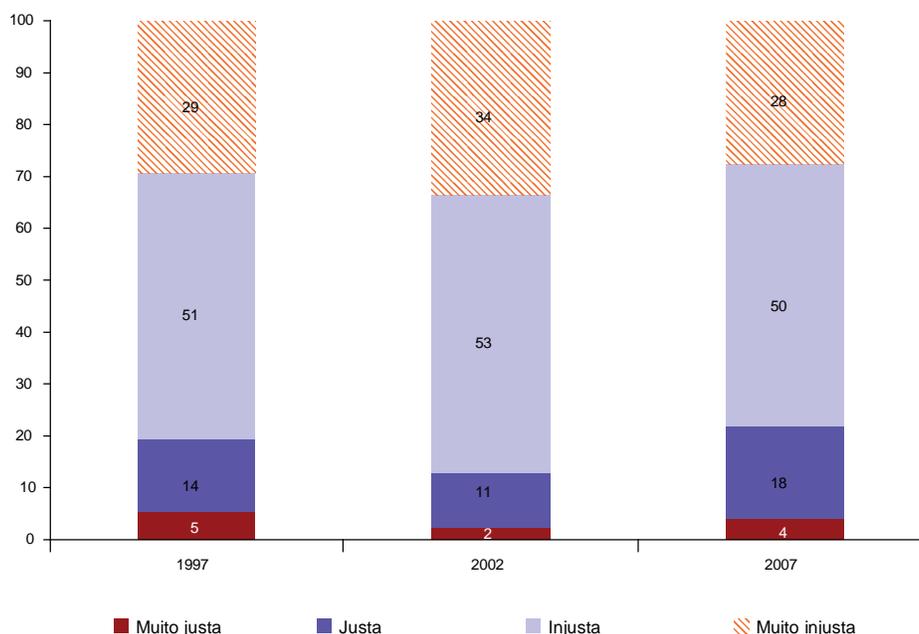
É importante enfatizar que estas hipóteses em torno do impacto esperado da crise são formuladas num contexto de grande incerteza. Embora se preveja que até o segundo semestre do ano o pior da crise já terá passado, com o que sua duração e profundidade seriam inferiores ao previsto no início, também é possível que a recuperação seja lenta e que o emprego só volte a crescer depois de um prolongado retrocesso.

Percepções de desigualdade

Numa análise realizada sobre 18 países da América Latina, utilizando a informação de Latinobarómetro, constatou-se que as percepções de uma alta injustiça distributiva estão associadas principalmente com as opiniões dos cidadãos sobre a inexistência de garantias econômicas e sociais básicas, o que evidencia a necessidade de ações dos Estados para fechar as desigualdades sociais e avançar na coesão social. Por sua vez, observou-se que a percepção de uma alta desigualdade distributiva está relacionada com a desconfiança nas instituições políticas e com a crença de que os governos servem mais às elites que às maiorias, o que indica que a população percebe a desigualdade como um problema de poder que vai além da concentração econômica e que, se não for abordado em sua integralidade, pode obstaculizar as iniciativas para promover a coesão social.

Apesar das tendências positivas na redução das desigualdades distributivas na região durante os últimos anos, estas permanecem em nível muito alto, o que coincide, em termos agregados, com as percepções da população. Em 1997, 2002 e 2007, a grande maioria da população latino-americana opinou que a distribuição da renda é muito injusta ou injusta (80%, 87% e 78%), situação que poderia agravar-se na atual conjuntura de crise econômica e constituir um problema para a coesão social, não só pelos conflitos que poderiam surgir como consequência do mal-estar dos cidadãos, mas também pelas dificuldades para a constituição de pactos de proteção que envolvam a maior quantidade de atores e estratos sociais (veja o gráfico 6).

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES)^a: OPINIÕES SOBRE A JUSTIÇA DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA^b, 1997-2007
 (Valores em porcentagens de população de 18 anos e mais)



Fonte: CEPAL (2009).

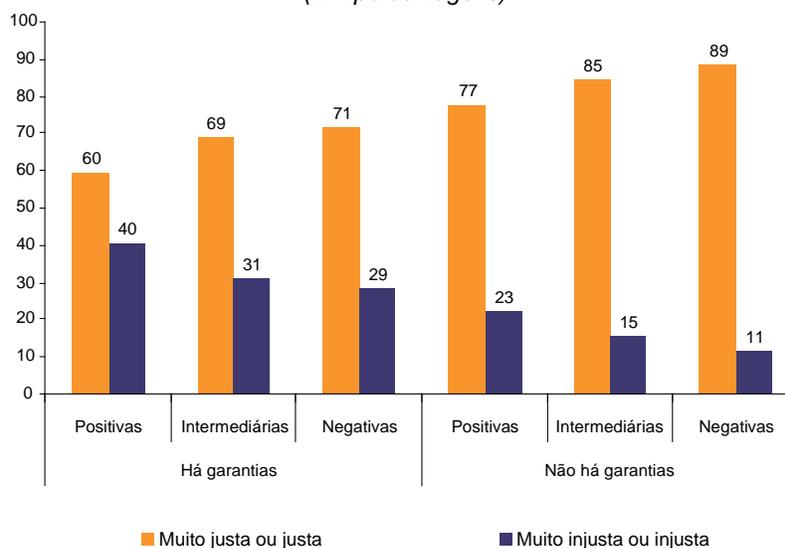
^a República Dominicana incluída somente em 2007.

^b A pergunta usada para os 3 anos foi a seguinte: a distribuição da renda em seu país é justa?

Em 2007, o principal fator associado a opiniões de injustiça na distribuição da renda foi a percepção de inexistência de garantias básicas em seguridade social, assistência e solidariedade com os mais pobres e oportunidades de emprego, o que evidencia a necessidade de um papel mais ativo dos Estados na promoção de proteções básicas. Outros fatores relacionados foram as atitudes negativas para o papel das empresas privadas na provisão de serviços, a percepção da insuficiência da renda para satisfazer as necessidades básicas dos membros da família e os maiores níveis de escolaridade (veja o gráfico 7).

Por sua vez, os níveis de confiança da população nas instituições políticas (congresso e partidos) pioraram drasticamente enquanto se deterioraram as percepções da justiça na distribuição da renda, situação que se verificou em 1997, 2002 e 2007; neste último ano, as porcentagens de pessoas que creem que seu país é governado por alguns poderosos para seu próprio benefício foram maiores entre as pessoas que opinam que a distribuição da renda em seu país é muito injusta ou injusta (veja o gráfico 8).

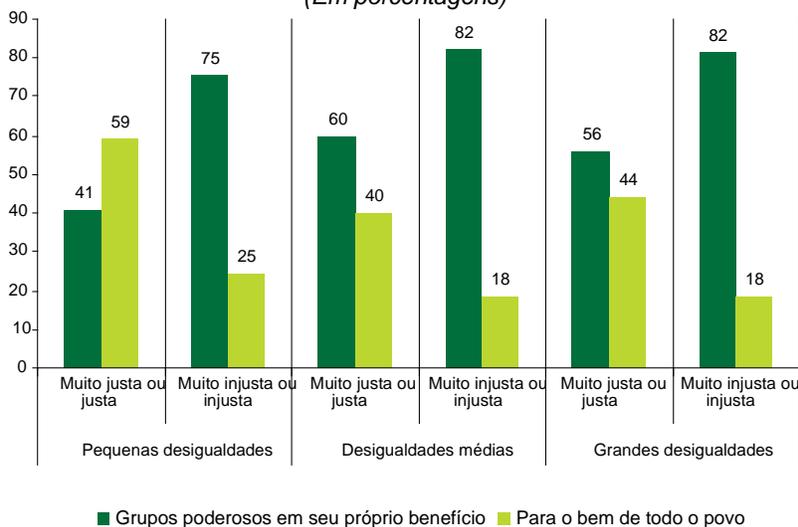
Gráfico 7
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIÕES SOBRE A JUSTIÇA NA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA
 SEGUNDO AS ATITUDES RELATIVAS AO SETOR PRIVADO^a E
 A PERCEPÇÃO DE GARANTIAS BÁSICAS, 2007**
 (Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, a partir de tabulações especiais da base de dados Latinobarómetro 2007.

^a Recodificação das pontuações no Índice somatório não ponderado a partir da análise de sua distribuição e seu corte em 3 grupos. A categorização foi a seguinte: 2 a 4 pontos; atitudes positivas; 5 pontos: atitudes intermediárias; 6 a 8 pontos atitudes negativas.

Gráfico 8
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): OPINIÕES SOBRE O GOVERNO^a, SEGUNDO A
 JUSTIÇA DISTRIBUTIVA PERCEBIDA E PAÍSES CLASSIFICADOS
 PELAS DESIGUALDADES SOCIAIS^b, 2007**
 (Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, a partir de tabulações especiais da base de dados Latinobarómetro 2007 e base de dados CEPALSTAT, <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6>.

^a A pergunta empregada na pesquisa Latinobarómetro 2007 foi a seguinte: em termos gerais, o país é governado por alguns grupos poderosos em seu próprio benefício, ou para o bem de todo o povo?

^b Países de pequenas brechas = Uruguai, Costa Rica, Argentina, Chile e República Bolivariana da Venezuela; países de brechas médias = Brasil, México, Colômbia, Panamá, Peru, República Dominicana, El Salvador e Equador; países de grandes brechas = Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Paraguai e Nicarágua.

DINÂMICA DO GASTO SOCIAL, AS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS

Os novos enfoques de proteção social enfatizaram progressivamente a proteção frente a eventos de redução da renda, pobreza de renda e exclusão social, que colocam as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social. Estes enfoques rompem com a contraposição entre os princípios de universalidade dos direitos e a racionalidade da focalização, e questionam as vantagens de modelos centrados em capitalização individual nos sistemas de proteção social. Finalmente, estas novas perspectivas também buscam combinar o eixo do combate à pobreza com o de combate à desigualdade e promoção da coesão social, através da articulação e execução de diversos programas sociais, que coordenam os alcances da seguridade social tradicional, a provisão de serviços sociais e a oferta de programas assistenciais.

Após um período positivo em termos de redução da pobreza, desemprego e desigualdade da renda, a recente crise e seus impactos voltam a pôr com mais força sobre a mesa o papel do Estado como agente regulador e eventualmente interventor frente às falhas do mercado e suas diversas assimetrias. Nesse contexto, revisa-se a dinâmica do gasto social, o impacto redistributivo das diversas transferências monetárias na renda primária das famílias e a significação dos programas de transferências condicionadas e seus desafios em termos de elaboração e gestão.

Dinâmica do gasto social

A crise experimentada na América Latina no início dos anos 80 impôs fortes restrições financeiras sobre o gasto público. Para cobrir o maior déficit fiscal, as opções de política eram as de aumentar a arrecadação fiscal ou reduzir o gasto público, e foi esta última opção a variável de ajuste para sanear as contas fiscais, com o conseqüente efeito negativo sobre o gasto social em um contexto de deterioração dos níveis de bem-estar. Já em meados dos anos 90, os governos começaram a reconhecer os benefícios e importância do gasto social como instrumento para canalizar recursos para a população mais pobre e a relevância do desenvolvimento social para potenciar o desenvolvimento econômico.

A tendência crescente do gasto público social desde o começo dos anos 90 indica o compromisso progressivo dos países latino-americanos em destinar recursos públicos às políticas sociais, dando-lhes maiores garantias de financiamento, maior estabilidade e legitimidade institucional, esforços que em grande medida estiveram restringidos ao grau de desenvolvimento alcançado pelos países. A disponibilidade dos recursos públicos para financiar sistemas de proteção frente aos antigos e novos riscos sociais e econômicos em cada país tem relação direta com a capacidade de arrecadação dos governos. A região arrecada

pouco e mal. Persistem as baixas cargas tributárias e estruturas tributárias regressivas, que se tornam fatores fortemente limitantes na confecção de seus orçamentos. Contudo, os governos fizeram importantes esforços para aumentar seus orçamentos públicos (num contexto de maior disciplina fiscal), em particular os destinados a funções sociais.

Desde o começo dos anos 90, o gasto social na região teve um ritmo de crescimento que se detém em alguns períodos, difere entre países, mas não se reverte. Seguindo os ritmos de crescimento do esforço fiscal e macroeconômico do gasto social na região, o gasto público social por habitante aumentou quase o dobro no período 2006-2007, chegando a 820 dólares por habitante (a preços de 2000), com relação ao período 1990-1991, e aumentando 18% em relação a 2004-2005.

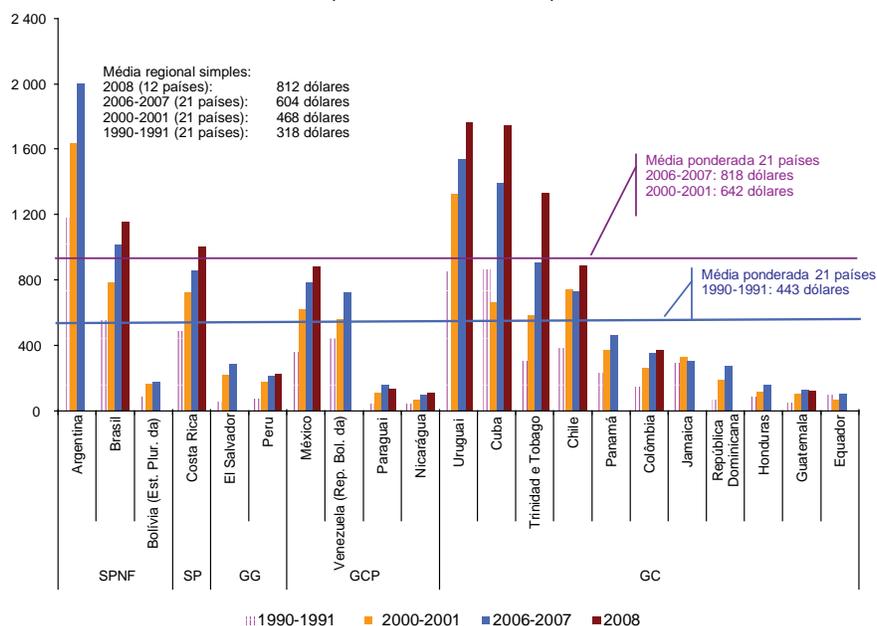
Contudo, existem enormes disparidades entre países, alcançando uma diferença de até 20 vezes entre o país de maior gasto per capita e o de menor gasto. Dos 21 países analisados, oito registram um gasto inferior a 300 dólares e, dentre estes, seis não alcançam os 200 dólares (Estado Plurinacional da Bolívia, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Paraguai). Só quatro países ultrapassam os 1.000 dólares ao ano, a saber: Argentina, Brasil, Cuba e Uruguai. Isto reflete a direta relação entre o montante dos recursos e o nível de recursos da economia (veja o gráfico 9).

Apesar dos esforços dos governos para aumentar os recursos destinados a fins sociais, o comportamento do gasto social apresenta no passado uma marcada forma pró-cíclica, evidenciando contrações ou freios à sua expansão em períodos de crise (veja o gráfico 10). Isso destaca a restrição e limitações orçamentárias dos países que registram os menores níveis de desenvolvimento, já que eles têm menor capacidade para tomar medidas anticíclicas em períodos de contração econômica. Porém, deve-se destacar que, na última década, são os que registraram o maior aumento da prioridade macroeconômica.

Por outro lado, a seguridade e a assistência social⁴, seguida dos gastos em educação, explicam os aumentos na prioridade macroeconômica por setores de destino social. Ambos representam 4 dos 5 pontos percentuais em que aumentaram os gastos sociais em sua totalidade (veja o gráfico 11). Isto revela a concentração das prioridades macroeconômicas dos recursos públicos em matéria social e reflete a preocupação dos Estados com a luta contra a pobreza e aumento na proteção devido a mudanças demográficas e na estrutura familiar.

⁴ A informação disponível não permite efetuar a separação das duas rubricas de gasto.

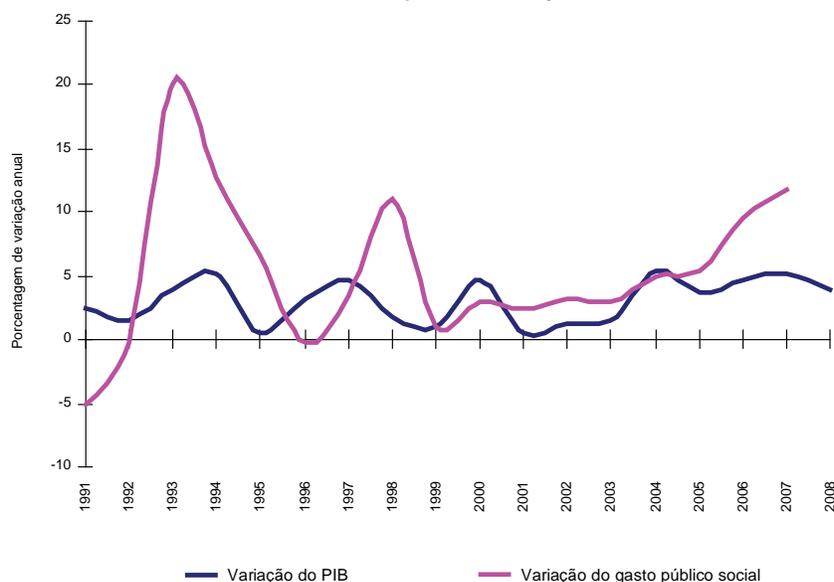
Gráfico 9
AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES) GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CAPITA
1990/1991 E 2008
(Em dólares de 2000)



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

Nota: SP: Setor Público (total); SPNF: Setor Público Não Financeiro; GG: Governo Geral; GC: Governo Central; GCP: Governo Central orçamentário.

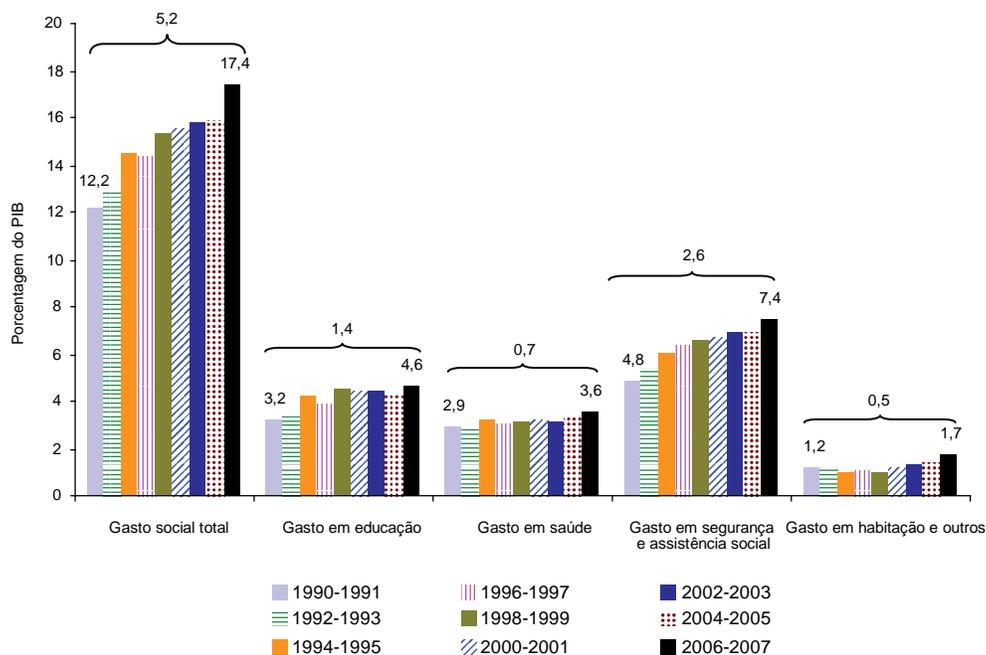
Gráfico 10
AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): VARIAÇÃO ANUAL DO GASTO PÚBLICO SOCIAL
TOTAL E PRODUTO INTERNO BRUTO TOTAL^a
(Em porcentagens de variação)



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

^a Média ponderada dos países.

Gráfico 11
**AMÉRICA LATINA E CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL
 SEGUNDO SETORES 1990-1991 A 2006-2007^a**
 (Em porcentagens do PIB)



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

^a Média ponderada dos países.

Por último, os principais setores de destino dos recursos públicos variam segundo o grau de desenvolvimento e estrutura produtiva dos países, segundo as características sociodemográficas e de acordo com as necessidades básicas não cobertas da população. Apesar da expansão do gasto público, contraposta à visão mais ortodoxa promovida pelo Consenso de Washington, o aumento da transferência fiscal por parte dos governos não foi suficiente para reverter substancialmente os níveis de desigualdade e pobreza e responder plenamente aos novos choques externos e internos. Fica, pois, a pergunta sobre em que áreas e a que ritmo avançar no papel do Estado na provisão de bem-estar e redução das desigualdades.

As transferências monetárias às famílias

A renda primária das famílias, obtida a partir da participação de seus membros no mercado de trabalho e pela propriedade de diversos ativos, é a fonte principal das grandes desigualdades registradas na região e que a situam como a mais desigual do mundo. Além da excessiva concentração da propriedade, a insuficiência no funcionamento dos mercados de trabalho e sua conseqüente segmentação produzem e reproduzem a estrutura desigual de

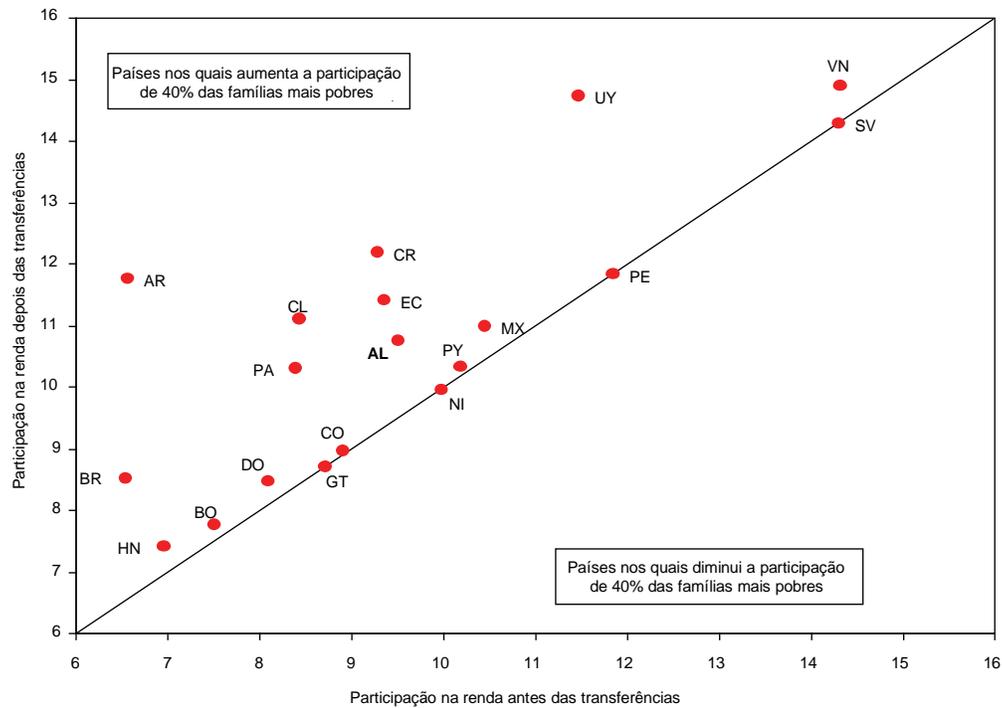
oportunidades tão característica da América Latina. Os importantes avanços dos últimos anos em matéria de crescimento econômico e participação mais ativa do Estado na área social não modificaram substancialmente essas características de funcionamento do mercado de trabalho, nem as grandes desigualdades dentro dele. Desta forma, o mercado de trabalho e suas insuficiências continuam sendo um fator decisivo para explicar os altos níveis de pobreza regionais.

As sociedades e Estados modernos dispõem de uma série de mecanismos para que a dificuldade das famílias em participar no mercado de trabalho e na propriedade não se traduza em pauperização e desintegração. Assim, a distribuição primária da renda é corrigida por mecanismos de redistribuição da riqueza, que podem ser ativados na medida em que se estabelecem sistemas de arrecadação que tributam a renda corrente, a propriedade, os lucros e o consumo; e que definem para os trabalhadores obrigações de contribuição de uma proporção de sua renda para financiar prestações e transferências de recursos uma vez terminada sua vida ativa. Também existem mecanismos redistributivos voluntários de caráter solidário, que envolvem não só as doações entre famílias, mas a participação da comunidade organizada.

Em quase todos os países, as transferências têm um efeito desconcentrador, aumentando a participação na renda de 40% das famílias mais pobres, como se pode observar no gráfico 12. Os países em que mais diminui a concentração da renda por causa das transferências são aqueles em que os sistemas de proteção social estão mais desenvolvidos e têm maior cobertura, independentemente de sua origem contributiva ou não contributiva.

Em média, na região, as transferências têm uma significação relativamente escassa dentro da renda total e per capita do conjunto de famílias, representando somente 9% do mesmo. Naturalmente, as transferências mais relevantes são as aposentadorias e pensões. Estas são muito relevantes entre as famílias que efetivamente as recebem, já que representam quase um terço de sua renda. Isto se deve em grande medida a que, nos países de maior desenvolvimento relativo na região, existe também uma maior proporção de famílias constituídas só por idosos, que dependem fundamentalmente deste tipo de renda.

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PARTICIPAÇÃO DE 40% DAS FAMÍLIAS MAIS POBRES NA RENDA ANTES E DEPOIS DE TRANSFERÊNCIAS^a, EM TORNO DE 2008



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

^a A renda antes de transferências corresponde à renda per capita das famílias obtida por sua participação no mercado (renda primária). As famílias com menores rendas antes e depois das transferências não são necessariamente as mesmas.

Outra expressão da importância das transferências no bem-estar das famílias e pessoas, assim como do impacto de sua progressividade, é o efeito na redução dos níveis de pobreza. Em média, as transferências reduzem os níveis de pobreza entre as famílias em 6,5 pontos percentuais (veja o quadro 3). Contudo, a redução do número de pessoas pobres é menor, cerca de 5 pontos percentuais. Isto se deve tanto ao fato de que é mais provável reduzir a pobreza entre famílias com menor número de membros quanto ao de que as transferências mais significativas são as aposentadorias e pensões, em geral recebidas pelos idosos. Já a pobreza golpeia em maior proporção as crianças, para as quais os dispositivos de proteção social costumam se reduzir a transferências de caráter assistencial orientadas ao combate à pobreza no longo prazo (como os programas de transferências condicionadas).

Por outro lado, as transferências monetárias obtidas mediante doações de organizações não estatais são, quase em todos os países, progressivas em comparação com a renda primária. Já a cobertura das transferências monetárias públicas é mais alta e mais progressiva: em média beneficiam 12% das famílias e alcançam mais de um quarto das

famílias de menor renda (primeiro decil) e um quinto das seguintes (segundo decil). Contudo, seu efeito na diminuição da concentração da renda equivale somente a cerca de 20% do efeito agregado de todas as transferências.

Quadro 3
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EFEITOS NA REDUÇÃO DA POBREZA DAS DISTINTAS
TRANSFERÊNCIAS, EM TORNO DE 2008

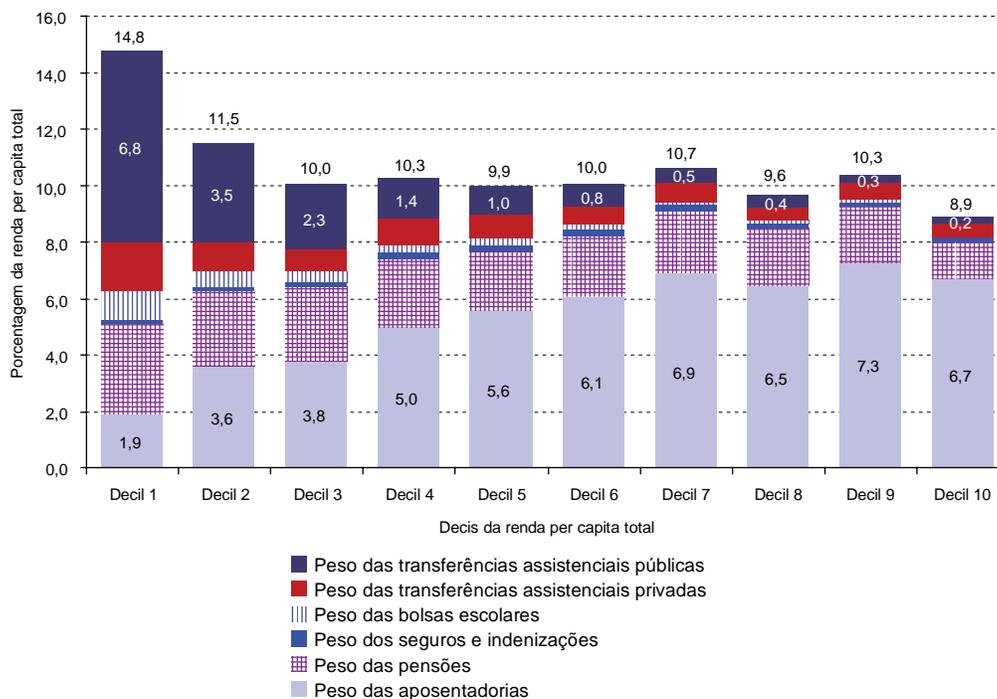
Países	Aposentadorias	Pensões	Seguros e indenizações	Bolsas escolares	Transferências assistenciais		Total transferências	Pontos percentuais de redução	Porcentagem de redução
					privadas	públicas			
Argentina 2006	+++	+	=	=	...	=	+++	15,8	52
Bolívia (Estado Plurinacional da) 2007	+	=	=	+	3,0	6
Brasil 2008	+++	++	=	...	=	...	+++	14,2	42
Chile 2006	++	++	=	...	=	++	+++	11,2	50
Colômbia 2008	+	=	=	...	=	=	+	3,9	10
Costa Rica 2008	++	+	...	+	+	=	+++	9,7	40
Equador 2008	+	+	+	++	7,2	16
El Salvador 2007	+	=	=	=	+	1,5	5
Guatemala 2006	=	=	=	=	=	=	+	1,7	4
Honduras 2007	=	=	...	=	...	=	=	1,0	2
México 2008	+	...	=	=	=	+	++	4,1	13
Nicarágua 2005	=	=	=	=	=	...	+	1,2	2
Panamá 2008	++	+	...	=	...	=	++	7,8	27
Paraguai 2008	+	=	+	2,8	5
Peru 2008	=	=	=	...	=	=	=	0,3	1
Rep. Dominicana 2008	+	=	+	2,0	5
Uruguai 2008	+++	++	+	...	=	+	+++	14,0	62
Venezuela (República Bolivariana da) 2008	+	=	...	=	...	=	+	2,1	8

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

Legenda: Símbolo "=" e cor vermelha: menos de 2% de redução; Símbolo "+" e cor amarela: menos de 10% de redução; Símbolo "++" e cor verde: menos de 30% de redução; Símbolo "+++" e cor celeste: 30% ou mais de redução

Contudo, embora as transferências associadas a aposentadorias e pensões tenham maior efeito nas variações distributivas e de pobreza, as transferências assistenciais em geral, e as públicas em particular, são particularmente relevantes para elevar os níveis de bem-estar dos estratos mais pobres, como se observa no gráfico 13. Em média, o total de transferências representa quase 15% da renda per capita das famílias mais pobres e só 10% das mais ricas, embora o peso das diferentes transferências varie notavelmente.

Gráfico 13
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PESO DAS DIFERENTES TRANSFERÊNCIAS DENTRO DA RENDA PER CAPITA DA FAMÍLIA, EM TORNO DE 2008
(Em porcentagens)



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

Os programas de transferências condicionadas

Os programas de transferências condicionadas (PTC) representam hoje uma das ferramentas centrais no âmbito das políticas sociais de combate à pobreza desenvolvidas pelos governos da região. São programas de caráter não contributivo que buscam ao mesmo tempo aumentar os níveis de consumo das famílias por meio de transferências monetárias —e assim reduzir a pobreza no curto prazo— e fortalecer o capital humano de seus membros para romper a reprodução intergeracional da pobreza. Desde meados dos anos 90, os PTC tiveram um enorme crescimento. Hoje operam em 17 países da região e alcançam mais de 22 milhões de famílias, o que corresponde a 101 milhões de pessoas: 17% da população da América Latina e Caribe. Contudo, em média na região os PTC representam somente 2,3% do gasto público social total e 0,25% de seu PIB.

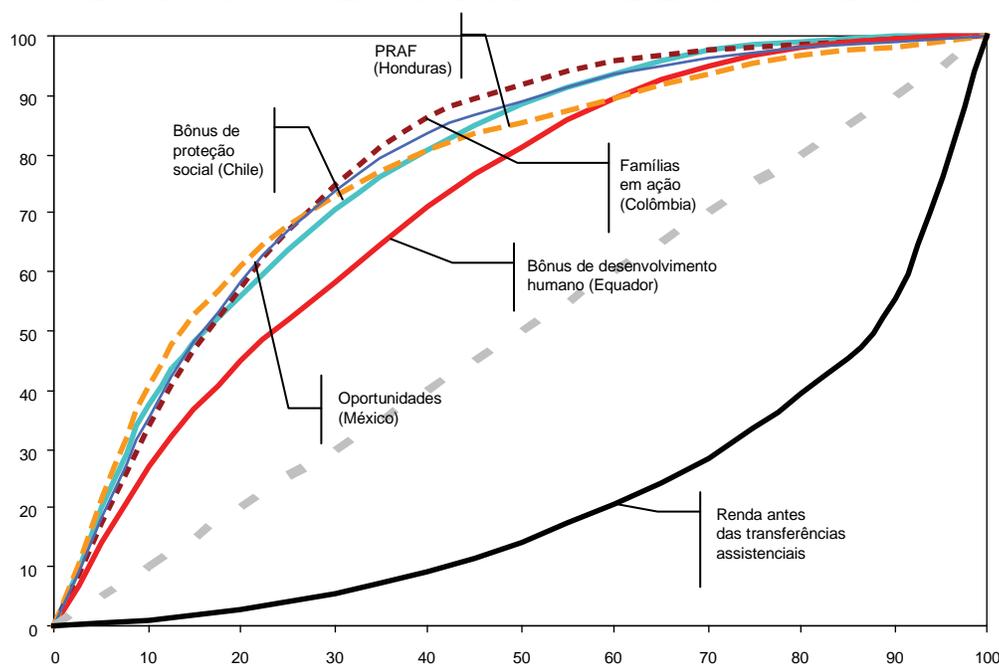
Entre países existem grandes diferenças no que o gasto nos PTC representa em relação ao PIB, assim como na porcentagem de população coberta pelos programas. Nos países com os programas mais consolidados, Brasil e México, o gasto em PTC é mais elevado que a média regional (0,41% e 0,43%, respectivamente). O número de beneficiários supera o número de pessoas que vivem na indigência e representa, respectivamente, 83% e 71% da população que vive na pobreza⁵. A título de comparação, nos países centro-americanos a população coberta pelos PTC não supera 20% da população pobre.

Os PTC, por sua natureza, são mais progressivos que outras transferências (veja o gráfico 14). Considerando que em 2009 cerca de 190 milhões de pessoas viviam na pobreza e que os PTC estão beneficiando 101 milhões de pessoas, pode-se argumentar que ainda há margem para ampliar estes programas e cobrir uma quantidade maior de famílias que não conseguem por seus próprios meios satisfazer suas necessidades básicas. De fato, frente à crise econômica internacional e a conseqüente ameaça de aumento da pobreza, alguns países da região anunciaram a expansão da cobertura de seus PTC.

Quanto ao impacto das transferências sobre os indicadores de pobreza, este se fez sentir em particular sobre os indicadores de hiato de pobreza (distância entre a renda per capita e o custo da cesta de satisfação de necessidades básicas) e severidade da pobreza (desigualdade entre os pobres), porque as transferências são geralmente bem focalizadas nos mais pobres, mas nem sempre representam montantes muito elevados; assim, conseguem aproximá-los da linha de pobreza, mas não necessariamente superá-la. Dados para 14 países da América Latina mostram que o montante mínimo per capita das transferências representa em média nas áreas rurais 16% da linha de indigência e 9% da linha de pobreza e nas áreas urbanas 15% da linha de indigência e 8% da linha de pobreza. A evidência sobre a contribuição dos PTC à redução da pobreza provém assim de países nos quais o valor das transferências é significativo e a cobertura dos programas é ampla, tais como Argentina, Brasil, Equador, Jamaica e México. Em países onde a cobertura e o valor das transferências do PTC são baixos, não se observa um impacto sobre a pobreza. No caso de Honduras, o baixo valor das transferências do Programa de Asignación Familiar (PRAF) implica uma redução da pobreza de somente 0,02 ponto porcentual.

⁵ Os dados de cobertura dos PTC em relação à população indigente e pobre não levam em conta os erros de inclusão e exclusão.

Gráfico 14
AMÉRICA LATINA (5 PAÍSES): DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MONETÁRIAS DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS CONDICIONADAS EM RELAÇÃO À RENDA PER CAPITA DAS FAMÍLIAS ANTES DE TRANSFERÊNCIAS ASSISTENCIAIS



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

Em períodos de crise econômica, as transferências previsíveis, contínuas e não relacionadas ao mercado de trabalho, como aquelas dos PTC, podem desempenhar um importante papel de mitigação do aumento da pobreza. De fato, alguns países da região anunciaram a expansão da cobertura do PTC. O Governo do Brasil anunciou que o Bolsa Família cobrirá 1,3 milhão de famílias adicionais e aumentou o valor dos benefícios. No caso do México, para fazer frente à alta do preço dos alimentos, a partir de julho de 2008, os beneficiários de Oportunidades começaram a receber um suplemento de renda de 120 pesos mensais (11 dólares), através do programa Apoio Alimentar Viver Melhor.

O bom funcionamento dos PTC depende dos resultados de cada país em termos da universalização de serviços sociais básicos, assim como na estreita colaboração entre quem lidera os PTC e os setores de educação, saúde e nutrição. Entre os maiores desafios dos PTC está a coordenação com os ministérios dos setores sociais, assim como uma estreita colaboração entre o nível central e os níveis descentralizados ou locais. A implementação dos PTC pode introduzir novas lógicas de gestão em instituições públicas tradicionalmente compartimentalizadas, abrindo vínculos entre setores e fomentando o trabalho conjunto de instâncias de diferente nível hierárquico. Neste sentido, as intervenções sobre a demanda devem ser combinadas com intervenções sobre a oferta de serviços e programas públicos. Os

próprios PTC podem causar problemas de qualidade, saturando, por exemplo, os serviços de saúde pelo aumento da demanda originada pelos programas. Por outro lado, a sofisticação que chegaram nos procedimentos de focalização faz com que os critérios de seleção se tornem cada vez mais opacos e com isso causem tensões nas comunidades entre beneficiários e não beneficiários, ameaçando seu capital social.

A CRISE, OS CENÁRIOS PÓS-CRISE E A VULNERABILIDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

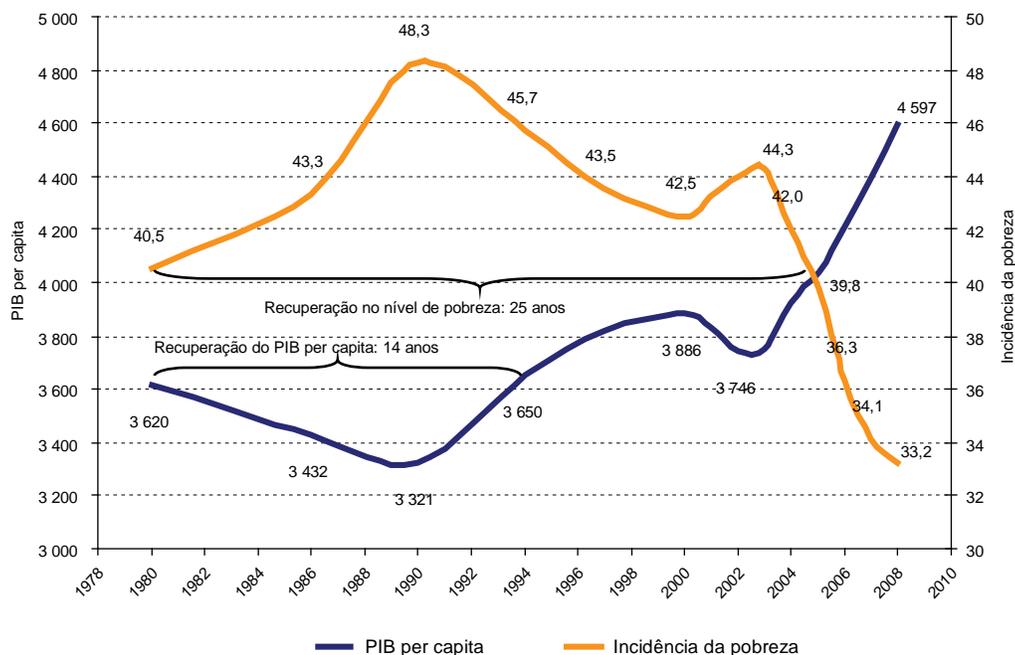
Os efeitos sociais da atual crise global na América Latina, que se dão com intensidade variável e grande heterogeneidade entre países, incluem um aumento do desemprego e informalidade; um aumento dos níveis de pobreza, indigência e vulnerabilidade à pobreza; a dificuldade de sustentar a tendência progressiva do gasto social; e, finalmente, um maior risco de sobrevivência de microempresas e pequenas empresas.

Contudo, a região mostra melhores condições para responder aos impactos da crise que em ciclos anteriores de contração econômica. Esta diferença obedece a méritos próprios, como a prudência fiscal e o controle da inflação. Mas também responde a que, entre 2002-2008, a região gozou de um contexto internacional muito favorável e de uma primeira fase fácil do bônus demográfico⁶. Ambos os fatores perdem força e inclusive se tornam adversos na perspectiva futura. Além disso, os dois novos aliados que o período 2002-2008 mostrou no combate à pobreza (expansão do gasto social e melhorias distributivas) podem ressentir-se. Se os governos conseguirem evitar o que aconteceu no passado, quando os setores vulneráveis pagaram os custos e não se beneficiaram em contextos de recuperação (ver o gráfico 15), a região terá dado um grande passo.

Retomar o crescimento e reativar os mercados de trabalho são dois objetivos fundamentais. Porém, isso não é suficiente. Uma atitude anticíclica em matéria monetária e fiscal, a defesa e melhor orientação do gasto social e mercados de trabalho que não expulsem os mais vulneráveis são essenciais para não perder os ganhos do sexênio.

⁶ Em que aumenta a população em idade ativa e diminui a taxa de dependência demográfica associada à diminuição da fecundidade e, por conseguinte, do tamanho das famílias.

Gráfico 15
**AMÉRICA LATINA (MÉDIA PONDERADA, 19 PAÍSES) COMPARAÇÃO
 ENTRE PIB PER CAPITA E INCIDÊNCIA DA POBREZA, 1980-2008**
(Em dólares e porcentagens sobre população)



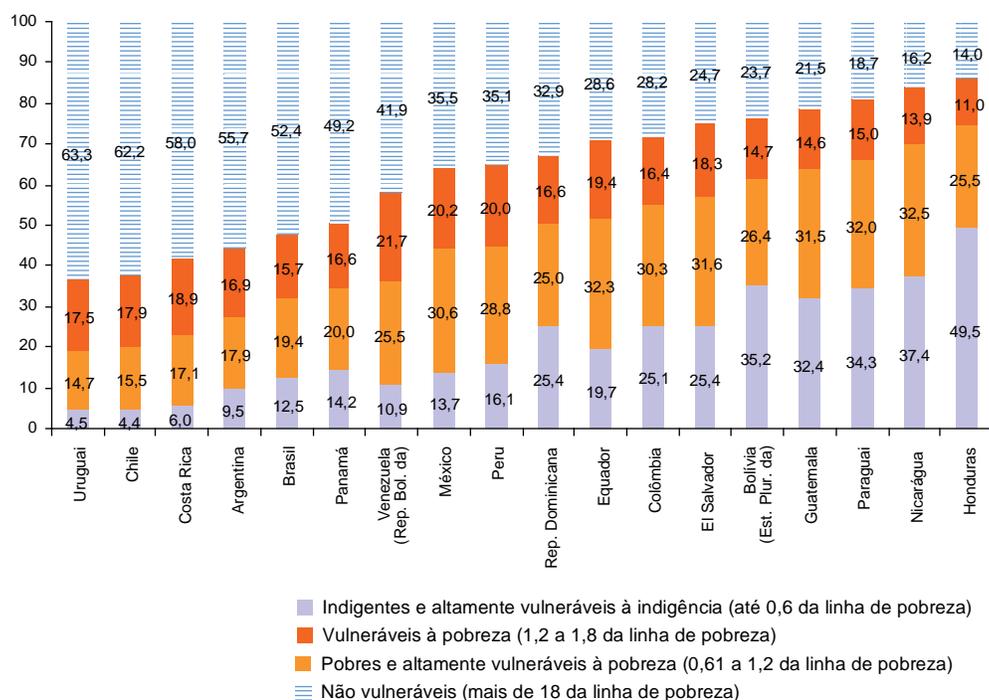
Fonte: CEPAL com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países para pobreza. Os dados do PIB provêm da Divisão de Desenvolvimento Econômico com base em cifras oficiais

A vulnerabilidade da estrutura social

Embora o sexênio recente marque uma redução importante da pobreza, a maior parte dos “egressos recentes” ou novos não pobres apresenta, em matéria de renda, uma distância muito leve em relação aos limites definidos pelas linhas de pobreza. Isto faz com que a população vulnerável à pobreza seja muito alta, variando significativamente entre países (veja o gráfico 16).

É possível identificar variáveis importantes que explicam a anatomia da vulnerabilidade de maneira a orientar o gasto de forma eficaz. Podem ser agrupadas em três grandes tipos de fatores: a) as famílias, o mercado de trabalho e a renda; b) a estrutura dos lares e famílias; c) o capital humano das famílias.

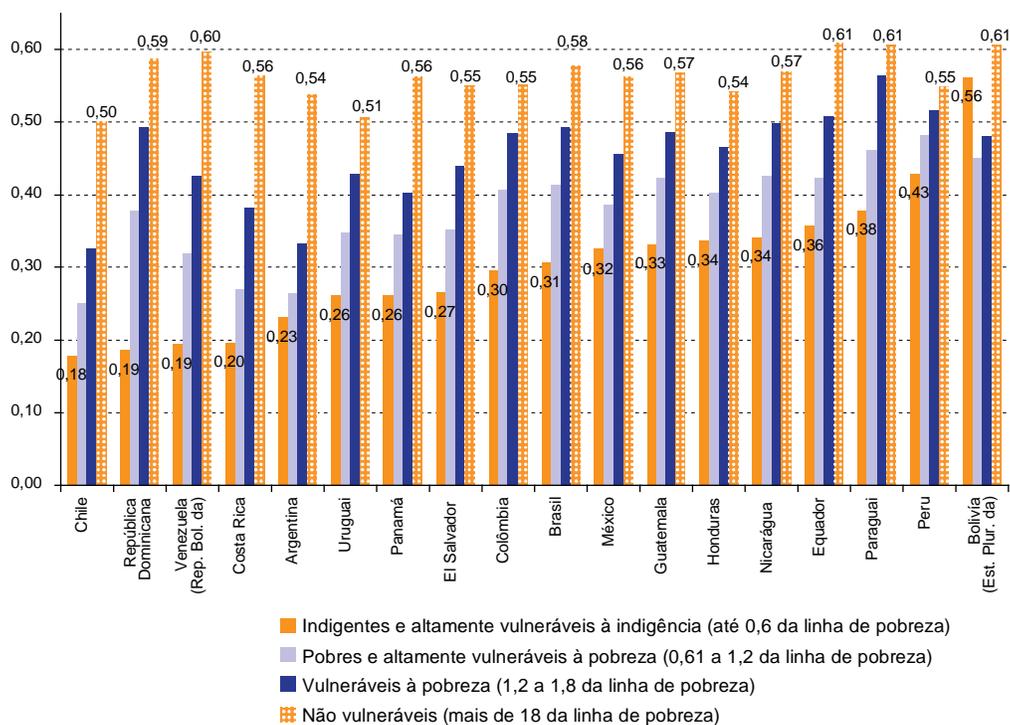
Gráfico 16
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): POPULAÇÃO VULNERÁVEL À POBREZA, POR PAÍS, 2008
(Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

Quanto a famílias, mercado de trabalho e renda, o gráfico 17 contrasta a relação ocupados/pessoas entre famílias pobres e as que se encontram fora da faixa de vulnerabilidade de renda. Isto é particularmente acentuado nos países mais ricos. Em muitos países de menor desenvolvimento relativo as distâncias são menores ou, como sucede no caso do Estado Plurinacional de Bolívia, não existem diferenças nos coeficientes. Tal comportamento responde ao fato de que nestes países prevalece uma produtividade muito baixa e má remuneração do trabalho em todos os estratos. Em contraste, em países mais ricos uma alta taxa de ocupação da família tende a garantir a saída da vulnerabilidade e da pobreza de renda.

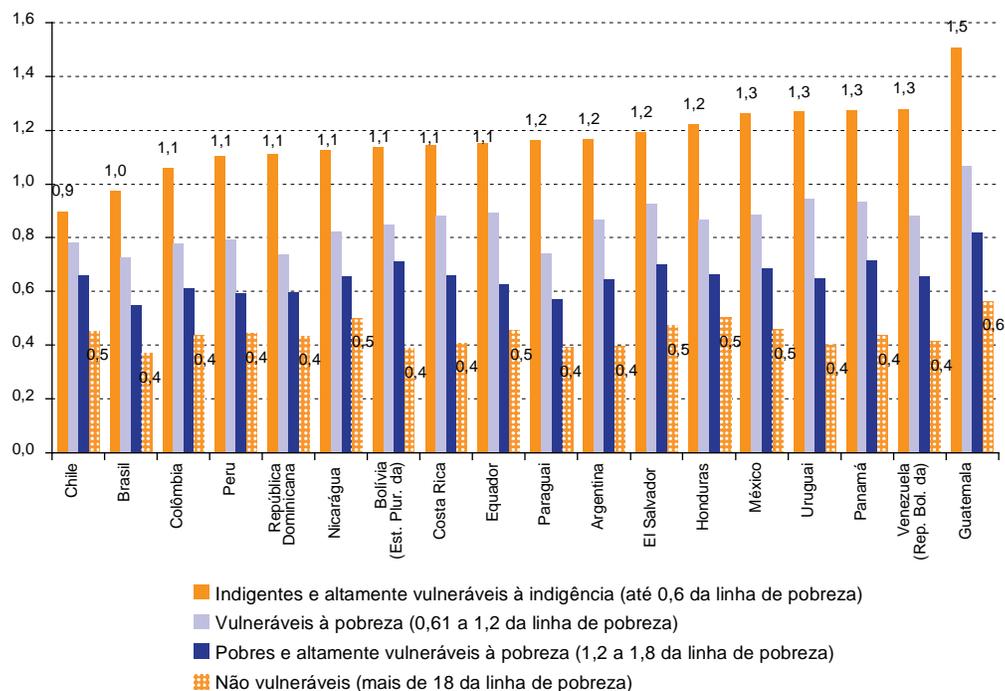
Gráfico 17
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE OCUPADOS SOBRE TOTAL DE PESSOAS NA FAMÍLIA POR CATEGORIA DE VULNERABILIDADE, EM TORNO DE 2007
(Em porcentagens de pessoas ocupadas por cada pessoa da família)



Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Os dados do Peru correspondem a 2003; os de El Salvador a 2004; os da Colômbia e Nicarágua a 2005; e os da Argentina, Chile, Guatemala e México a 2006.

Quanto à estrutura dos lares e famílias, as taxas de dependência das famílias (número de pessoas em idade dependente sobre pessoas em idade ativa) expressam uma trajetória estratificada da transição demográfica nos países. Cabe destacar que, com exceção do Chile, nas famílias indigentes ou vulneráveis à indigência, todos os países apresentam um coeficiente de um ou superior a um. Isso quer dizer que a quantidade de pessoas dependentes é igual ou maior que a das pessoas entre 14 e 64 anos. Esta razão diminui para 0,5 e 0,4 no caso das famílias não vulneráveis à pobreza, com um comportamento consistente no resto das categorias: quanto maior a renda, menor a taxa de dependência (veja o gráfico 18).

Gráfico 18
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TAXA DE DEPENDÊNCIA DEMOGRÁFICA POR CATEGORIA DE VULNERABILIDADE, EM TORNO DE 2007
(Em número de pessoas em idades dependentes sobre pessoas em idades ativas)

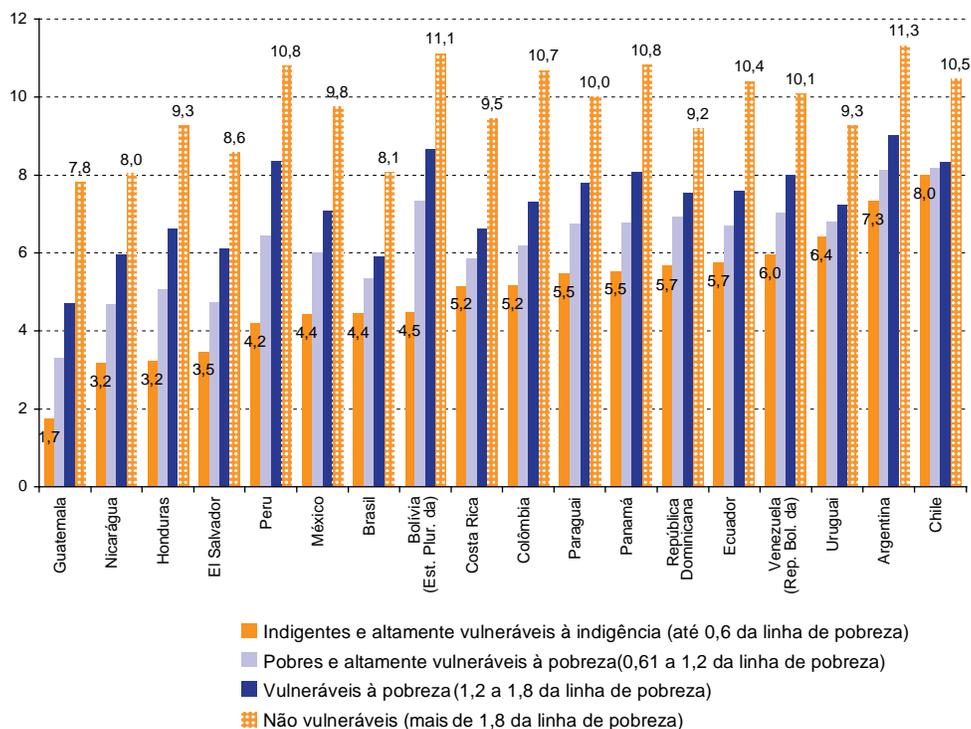


Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Os dados do Peru correspondem a 2003; os de El Salvador a 2004; os da Colômbia e Nicarágua a 2005; e os da Argentina, Chile, Guatemala e México a 2006. O cálculo consistiu na divisão simples da quantidade de pessoas menores de 14 anos e maiores de 64 sobre as pessoas de 15 a 64. Excluíram-se do cálculo as famílias em que o denominador era 0 (de acordo com a pesquisa não havia pessoas entre 15 a 64 anos na família).

Esta realidade demográfica possui uma expressão social concreta. Em toda a região a infância está super-representada na extrema pobreza, na pobreza e na vulnerabilidade à pobreza e quanto mais avançado demograficamente o país, mais marcada é esta situação. Será muito difícil aproveitar a segunda fase do bônus demográfico (quando a relação de dependência se estabiliza) se a população ativa provém cada vez mais de uma infância empobrecida. Evitar que a crise seja sinônimo de infantilização da pobreza está entre os principais desafios da região.

Quanto ao capital humano das famílias, sua estratificação segundo o nível socioeconômico está profusamente documentada e é o principal elo na transmissão intergeracional da desigualdade, dado que o capital humano é o fator principal de trajetórias profissionais ao longo da vida produtiva (veja o gráfico 19).

Gráfico 19
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): MÉDIA DE ANOS DE EDUCAÇÃO DOS MEMBROS DA FAMÍLIA COM 25 ANOS OU MAIS POR CATEGORIA DE VULNERABILIDADE, EM TORNO DE 2007
 (Número de anos)



Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Os dados do Peru correspondem a 2003; os de El Salvador a 2004; os da Colômbia e Nicarágua a 2005; e os da Argentina, Chile, Guatemala e México a 2006.

As matrizes de proteção social, respostas à crise e perspectivas para o futuro

A heterogeneidade dos sistemas de proteção social entre os países da região implica capacidades diferenciadas para proteger a população mais vulnerável ante os ciclos de contração e choques externos. Os níveis de gasto social e cobertura permitem identificar três grandes grupos de países: i) com regimes universais, ii) com regimes duais, e iii) com regimes familistas.

Como se vê no quadro 6, os países são ordenados não só pelos gastos e coberturas de seus sistemas de proteção social. Onde é menor o peso do Estado e a produtividade média do trabalho, pesam mais os pequenos gastos e as capacidades e estratégias familiares para enfrentar situações de crise e procurar alguma forma de proteção social. Isto exacerba a heterogeneidade entre países.

Quadro 4
**AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES DE GASTO SOCIAL,
 EM TORNO DE 2007**
(Em médias para grupos de países)

	Gasto público social per capita (em dólares) ^a	Gasto público social como porcentagem do PIB ^a	Gasto público em seguridade e assistência social como porcentagem do PIB ^b	Gasto público em saúde como porcentagem do PIB ^a	Gasto público em educação como porcentagem do PIB ^a
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai	1 102	17,7	7,9	3,9	4,5
Grupo 2: Colômbia, México e República Bolivariana da Venezuela	638	13,0	4,9	2,2	4,3
Grupo 3: Equador, El Salvador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana	178	10,2	2,6	2,3	4,1

Fonte: CEPAL, com base em dados sobre gasto social.

^a Em dólares de 2000. Dados de 2006/2007. Média simples de cada grupo de países.

^b Em dólares de 2000. Dados de 2006/2007. Média simples de cada grupo de países. Não inclui Nicarágua.

Quadro 5
**AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES DE COBERTURA SOCIAL EM
 SEGURIDADE SOCIAL, SAÚDE E EDUCAÇÃO**
(Em médias simples para cada grupo de países)

Coberturas	Ocupados que contribuem ao sistema de seguridade social (em porcentagens) ^a	Cobertura de pensões a aposentados. Áreas urbanas (em porcentagens) ^a	Cobertura de seguro em saúde (em porcentagens) ^a	Taxa de escolarização da população de 15 a 17 anos ^b
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai	53,1	64,4	69,7	79,0
Grupo 2: Colômbia, México e República Bolivariana da Venezuela	34,3	26,6	45,6	64,5
Grupo 3: Equador, El Salvador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana	20,0	14,1	17,2	63,8

Fonte: Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de política", *série Políticas sociales*, Nº 150 (LC/L.3104-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outubro de 2009. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.09.II.G.85.

^a Não inclui o Brasil. Os dados correspondem a 2004, 2005 e 2006.

^b Não inclui a República Dominicana nem a República Bolivariana da Venezuela.

Quadro 6
AMÉRICA LATINA (GRUPOS DE PAÍSES): INDICADORES SELECIONADOS DE REGIME DE BEM-ESTAR, EM TORNO DE 2004
(Em médias simples para cada grupo de países)

	Porcentagem que declara gasto para atenção à saúde ^a	Remessas do exterior (como porcentagem do PIB) ^b	População ocupada abaixo da linha de pobreza (em porcentagem sobre o total de ocupados) ^c	Famílias estendidas e compostas (em porcentagem sobre o total de famílias)
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai	23,3	0,9	16,7	19,0
Grupo 2: Colômbia, México e República Bolivariana da Venezuela	35,1	2,2	28,6	23,4
Grupo 3: Equador, El Salvador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana	72,1	9,8	38,4	27,9

Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países e *Panorama social de América Latina*, Banco Mundial, World Development Indicators, dados de 2006 disponível on-line: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=6> e Latinobarómetro, 2007.

Contudo, a boa notícia é que, em face da crise atual, os Estados latino-americanos se mostraram muito mais proativos que em crises precedentes. Isto se reflete, em primeiro lugar, na utilização de instrumentos monetários para sustentar os níveis de atividade, aumentando a liquidez e o acesso ao crédito. Em segundo lugar, desenvolveram ou aceleraram pacotes de investimento que procuram manter os níveis de atividade e emprego ante a retração do consumo e do investimento privado. Finalmente, os Estados mobilizaram diversos instrumentos disponíveis em seus sistemas de proteção social para mitigar os efeitos sociais da crise. Podemos identificar sinteticamente quatro grandes áreas de ação dos governos nesta matéria: transferências monetárias; políticas setoriais (saúde, educação, habitação e alimentação); políticas ativas de emprego e crédito; e políticas vinculadas aos subsídios a serviços de consumo básico não alimentício (transporte, eletricidade, água).

Quadro 7
REPERTÓRIO DE INSTRUMENTOS APLICADOS CONTRA A CRISE

Transferências monetárias			
Pensões	Seguro desemprego	Prestações familiares	Outras transferências monetárias diretas (PTC ^a , Bônus solidários, etc.)
Aumento de valor pensões	Ampliação de duração seguro desemprego	Aumento do valor da prestação	Aumento do valor da prestação
Aumento de cobertura de pensões não contributivas	Ampliação de critérios admissibilidade	Ampliação de cobertura	Ampliação de cobertura
Bônus pontuais para pensões de pequeno valor	Seguro desemprego parcial e flexível	Bônus pontuais para beneficiários de prestações familiares	
Setores tradicionais de política social			
Educação	Saúde	Habitação	Alimentação
Ampliação de recursos e prestações em refeitórios escolares e apoio a custos escolares	Eliminação de co-pagamento e subsídio medicamentos Expansão de serviço e Infraestrutura	Construção de moradia popular Subsídio ao crédito habitacional	Programas nutricional rurais Expansão de entrega de cestas e apoio para alimentação
Políticas de emprego e mercado de trabalho		Crédito, facilidades e subsídio micro e PME	
Aumento de salário mínimo. Investimento público em infraestrutura social, criação direta de postos de trabalho		Ampliação de crédito ou população admissível para microcrédito. Apoio a PME (isenções fiscais, crédito)	
Serviços básicos		Transporte	
Aumento ou criação de novos subsídios, focalização de subsídios		Aumento do subsídio geral ou focalizado. Criação de subsídio para novas categorias de população	

Fonte: CEPAL.

^a Programas de transferências condicionadas.

A evidência disponível denota, pois, a ação de políticas sociais e setoriais com função redistributiva no contexto de respostas à crise. Não obstante, falta avançar em sua consistência e estruturação de médio e longo prazo. Mulheres, crianças e, num futuro próximo, idosos, assim como os setores menos qualificados, são ou serão (no caso dos idosos) o universo fundamental das fileiras da população em extrema pobreza, pobre e vulnerável na

América Latina. A importância de entender bem a articulação entre mercado, Estado e família é a bússola analítica para atacar os efeitos sociais da crise e assentar as bases de um sistema de proteção social mais eficaz e igualitário.

GÊNERO, TRABALHO REMUNERADO E NÃO REMUNERADO: ELOS NA DISCRIMINAÇÃO E DESIGUALDADE

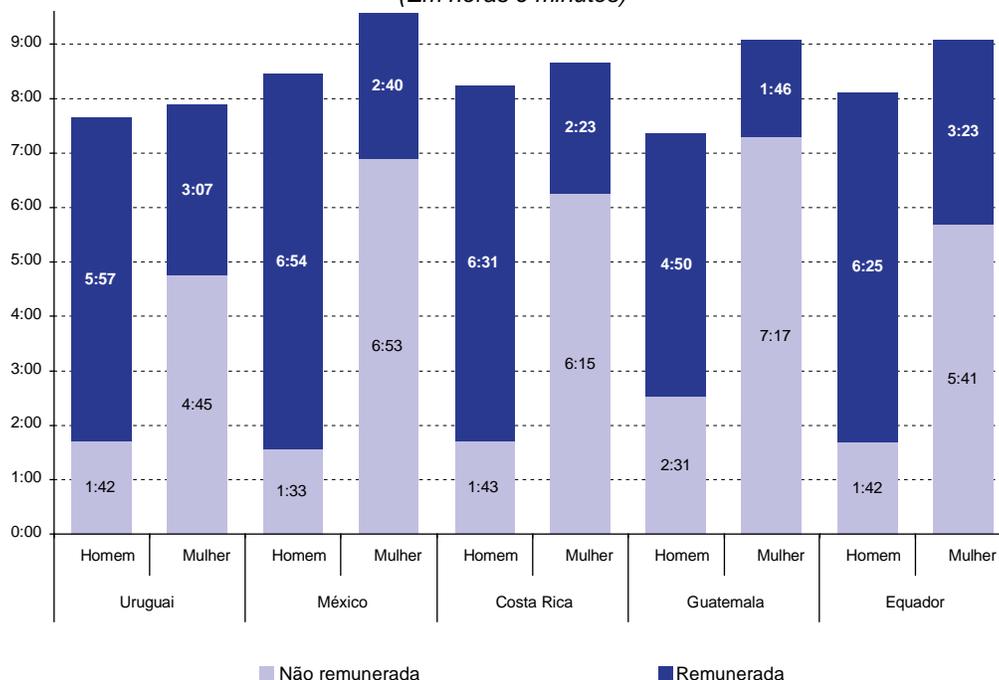
A crise do cuidado e a dupla discriminação de gênero

Atualmente a América Latina está enfrentando a chamada *crise do cuidado*, que se refere à reorganização simultânea do trabalho assalariado-remunerado e do doméstico não-remunerado, enquanto se mantém rígida a divisão sexual do trabalho nas famílias e a segmentação de gênero no mercado de trabalho. Estas assincronias ocorrem no âmbito de profundas transformações familiares, sem que aumente o envolvimento masculino nos cuidados e sem suficientes mecanismos estatais e de mercado que assumam a responsabilidade social pelo cuidado.

A situação é agravada pelo aumento da demanda da população que requer cuidados. Isso obedece ao envelhecimento da população, persistência de taxas relativamente altas de fecundidade e aumento da quantidade de pessoas com doenças crônicas. Tudo isto num contexto onde muitas famílias terão que suportar a carga de dependentes sem acesso aos sistemas de proteção social ou com prestações reduzidas no sistema de pensões e aposentadorias.

O cuidado faz parte do trabalho não remunerado, que também inclui tarefas domésticas como cozinhar e limpar. Este trabalho, feito sem nenhum contrato que estabeleça um preço e as responsabilidades e benefícios dessas tarefas, consome tempo que não pode ser usado para outras atividades. Neste campo, as assimetrias por sexo são notórias. As horas médias destinadas diariamente ao trabalho não remunerado das mulheres oscilam entre quase cinco no caso do Uruguai e um pouco mais de sete no caso da Guatemala. No caso dos homens, com exceção da Guatemala, nunca superam duas horas (ver o gráfico 20).

Gráfico 20
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECIONADOS): CARGA DE TRABALHO POR TIPO, SEGUNDO O SEXO, 2002-2007
(Em horas e minutos)

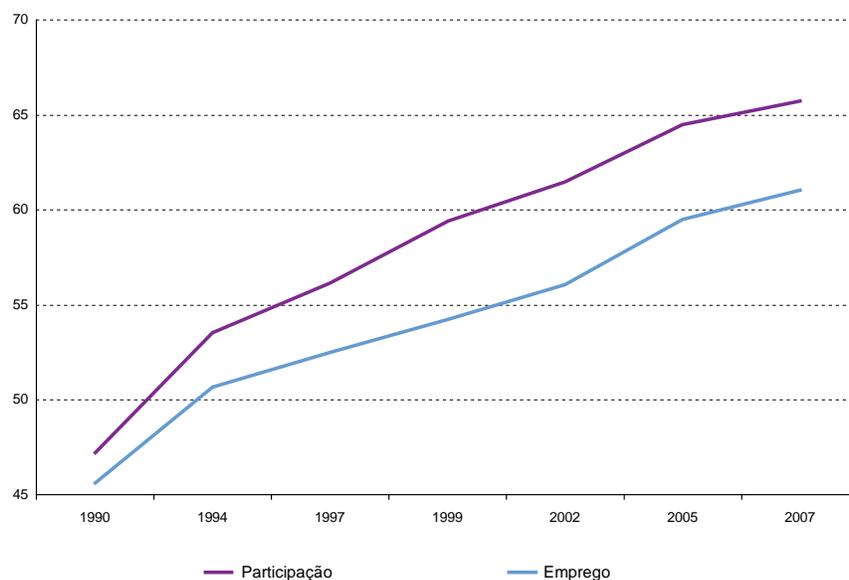


Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais das Pesquisas de Uso do Tempo dos respectivos países.

A incorporação das mulheres ao mercado de trabalho: um processo indispensável e irreversível, mas estratificado

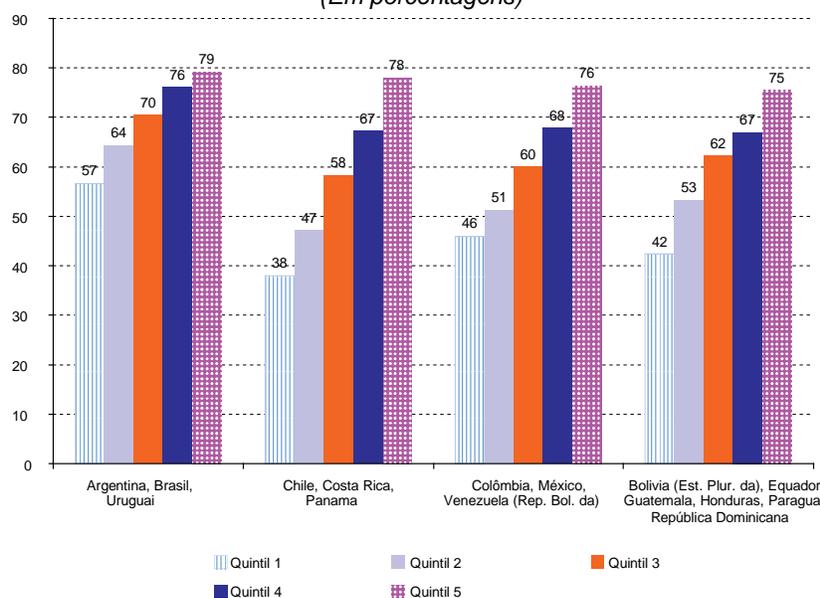
A proporção de mulheres que buscam ou realizam trabalho remunerado registrou um aumento sustentado na região. Entre 1990 e 2007 as taxas de participação das mulheres entre 25 e 54 anos se elevaram em cerca de 20 pontos, e em matéria de emprego cresceram mais de 15 pontos percentuais (ver o gráfico 21A). Em muitas famílias, a mulher passa a ser a principal ou única provedora de renda, ou uma geradora de renda equivalente ao homem. Uma característica destacada em todos os países é a forte estratificação da inserção feminina no mercado de trabalho. Embora as taxas de participação e emprego das mulheres variem muito entre grupos de países, destacam-se Costa Rica, Chile e Panamá com as taxas mais baixas de participação no mercado, ao mesmo tempo em que são as mais estratificadas da região (veja o gráfico 21B).

Gráfico 21
A. AMÉRICA LATINA (MÉDIA PONDERADA, 15 PAÍSES): PARTICIPAÇÃO E EMPREGO DE MULHERES ENTRE 25 E 54 ANOS, 1990-2007
(Em porcentagens)



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Não inclui para nenhum ano os dados de Guatemala, Peru e República Dominicana. Para a série histórica se considera o ano mais próximo do ano de referência nos países sem informação. Dados de Equador, Estado Plurinacional da Bolívia e Uruguai correspondem a áreas urbanas; dados de Argentina e Paraguai correspondem à principal área urbana.

B. AMÉRICA LATINA (MÉDIAS PONDERADAS, 4 GRUPOS DE PAÍSES): PARTICIPAÇÃO DE MULHERES DE 25 A 54 ANOS POR GRUPOS DE PAÍSES SEGUNDO QUINTIL DE RENDA, EM TORNO DE 2007
(Em porcentagens)



Fonte: CEPAL com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Os dados de Colômbia e Nicarágua correspondem a 2005; Argentina, Chile e México a 2006. Argentina corresponde à Grande Buenos Aires; Estado Plurinacional da Bolívia a 8 cidades principais e El Alto; Equador às áreas urbanas; Paraguai a Assunção e Departamento Central; Uruguai a áreas urbanas.

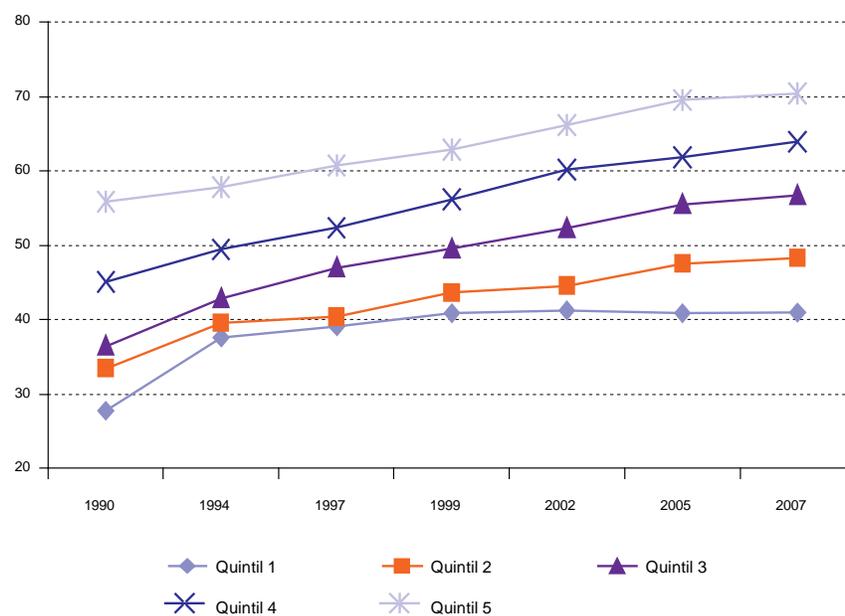
O ingresso das mulheres no mercado de trabalho é crucial para que muitas famílias não caiam em situação de pobreza ou saiam dessa situação. Esta situação é evidente nas famílias chefiadas por mulheres e claramente identificável nas famílias biparentais. Isto indica o enorme potencial de combate à pobreza que implicaria um aumento das taxas de participação feminina, sobretudo nos primeiros quintis.

Inserção no mercado de trabalho, desigualdade e reprodução da desigualdade

A taxa de participação e emprego das mulheres que têm a seu cargo menores entre 0 e 5 anos, onde a cobertura escolar é baixa e as demandas de cuidado são máximas, é significativamente mais baixa comparada com aquelas que convivem com menores entre 6 e 14 anos, sem crianças entre 0 e 5 anos. Em 2007, a diferença era de quase 9 pontos percentuais nos quintis mais pobres, de 7 pontos no quintil intermediário e desaparece no quintil 5. Isso indica que até o quintil 4 todas as mulheres pagam um custo adicional em participação no mercado de trabalho pela ausência de serviços escolares e a demanda adicional de cuidado por parte das crianças de pouca idade, sendo tanto maior este efeito quanto mais pobre a família (veja os gráficos 22A e 22B). Assim, considerada a alta desigualdade que caracteriza a região, as dificuldades comuns a todas as mulheres para ingressar no mercado de trabalho e conseguir um emprego de qualidade e para redistribuir o trabalho não remunerado com os homens se agravam nos setores de mais baixa renda.

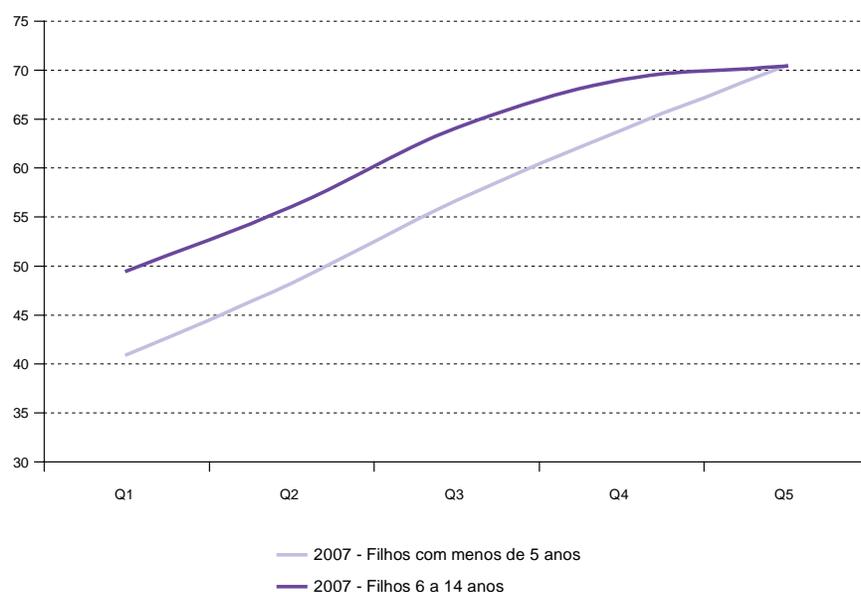
A incorporação sustentável e de qualidade das mulheres ao mercado de emprego depende de que possam diminuir sua carga de trabalho não remunerado e de cuidados, seja mediante uma maior flexibilidade da divisão sexual do trabalho nas famílias, através do acesso a serviços públicos de cuidado ou comprando estes serviços no mercado. A convergência no número de horas de trabalho remunerado e não remunerado das mulheres à medida que se sobe nos quintis contrasta com a ausência de convergência no caso dos homens. Isto indica uma forte rigidez dos papéis masculinos para combinar ambos os trabalhos, independentemente do nível socioeconômico a que pertençam (veja os gráficos 23A e 23B).

Gráfico 22
A. AMÉRICA LATINA (MÉDIA PONDERADA, 15 PAÍSES): PARTICIPAÇÃO DE MULHERES ENTRE 15 E 49 ANOS COM FILHOS DE 0 A 5 ANOS POR QUINTIL DE RENDA, 1990-2007
(Em porcentagens)



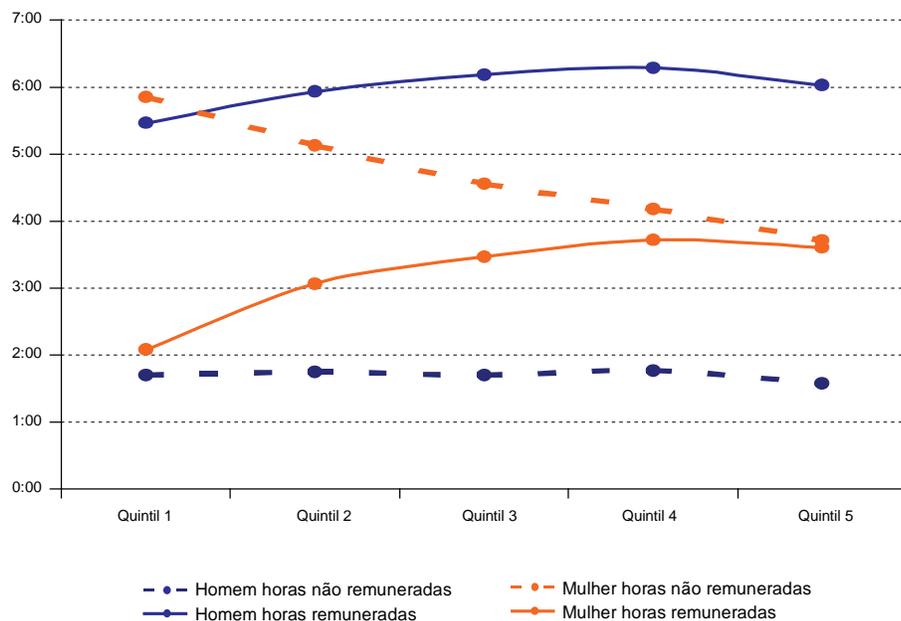
Fonte: CEPAL com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Não inclui para nenhum ano os dados de Guatemala, Peru e República Dominicana. Para a série histórica se considera o ano mais próximo nos países sem informação para o ano de referência. Dados de Equador, Estado Plurinacional da Bolívia e Uruguai correspondem a áreas urbanas; dados de Argentina e Paraguai correspondem à principal área urbana.

B. AMÉRICA LATINA (MÉDIA PONDERADA, 14 PAÍSES): PARTICIPAÇÃO DE MULHERES DE 15 A 49 ANOS POR QUINTIL DE RENDA E IDADE DOS FILHOS, EM TORNO DE 2007

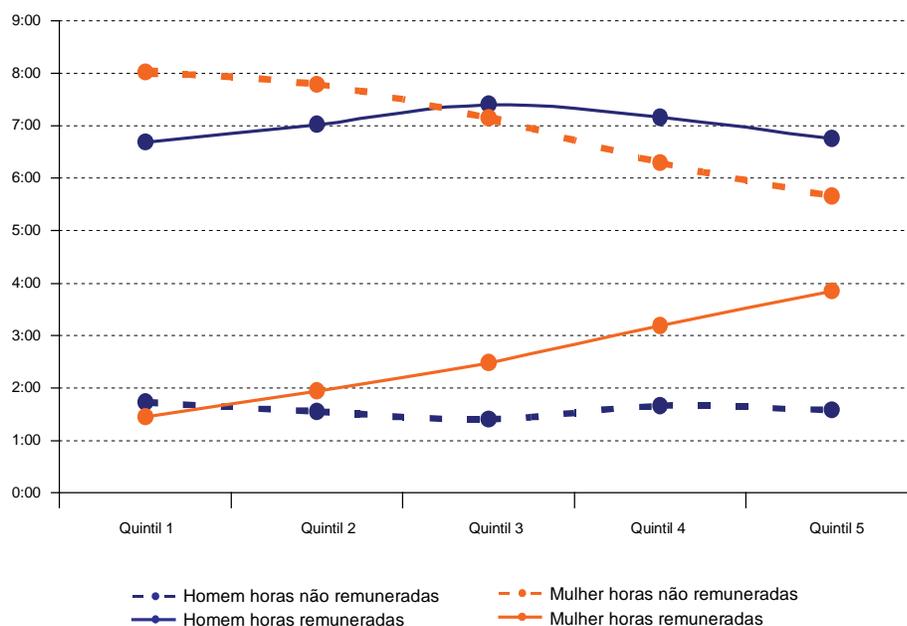


Fonte: CEPAL com base em tabulações especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países. Não inclui os dados de Guatemala, Peru e República Dominicana, El Salvador. Os dados de Colômbia e Nicarágua correspondem a 2005; Argentina, Chile e México a 2006. Argentina corresponde à Grande Buenos Aires; Estado Plurinacional da Bolívia a 8 cidades principais e El Alto; Equador às áreas urbanas; Paraguai a Assunção e Departamento Central; Uruguai a áreas urbanas.

Gráfico 23
A. URUGUAI: TEMPO DE TRABALHO REMUNERADO E NÃO REMUNERADO, POR SEXO, SEGUNDO O QUINTIL DE RENDA, 2007
(Em horas)



B. MÉXICO: TEMPO DE TRABALHO REMUNERADO E NÃO REMUNERADO, POR SEXO, SEGUNDO O QUINTIL DE RENDA, 2002
(Em horas)

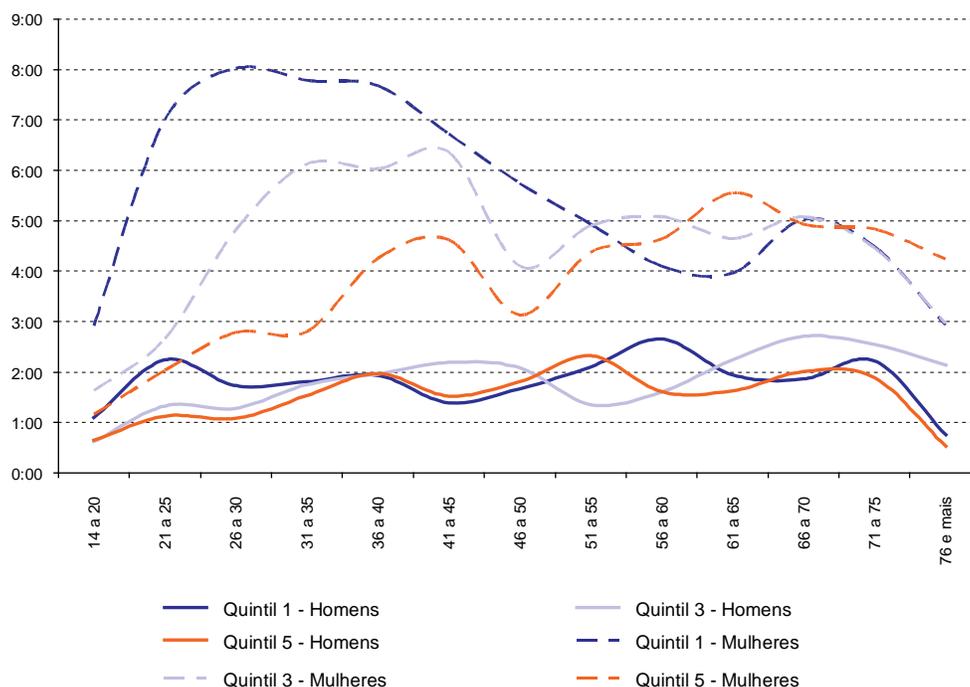


Fonte: CEPAL com base em tabulações especiais da Pesquisa de Uso do Tempo.

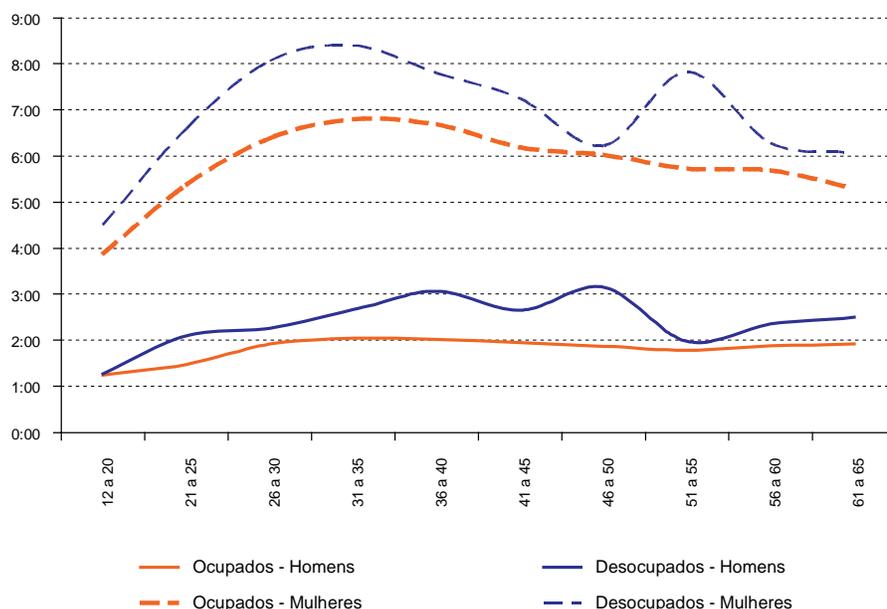
As evidências também indicam que as mulheres aumentam notoriamente sua dedicação ao trabalho não remunerado em idades típicas reprodutivas, enquanto os homens não modificam sua dedicação a estas atividades. Além disso, percebe-se uma vez mais o efeito diferencial por quintil de renda nas mulheres. Nos setores mais pobres, o aumento das horas dedicadas ao trabalho não remunerado é mais cedo e mais marcado. Isso reflete uma fecundidade mais precoce e um menor acesso a serviços de cuidado externos.

Outro aspecto a ser considerado é a escassa flexibilidade com que os homens ajustam suas decisões e mudanças ao enfrentar situações de ocupação e desocupação no mercado de trabalho. As distâncias entre homens e mulheres são persistentes em quase todas as faixas etárias e são especialmente muito altas nas idades de mais carga de cuidado. A baixa elasticidade absoluta dos homens no Equador frente a mudanças em sua situação ocupacional contrasta com a elasticidade que apresentam as mulheres. Por exemplo, no Uruguai, em média, as mulheres entre 31 a 35 anos aumentam sua dedicação às tarefas não remuneradas, quando estão desocupadas, aproximadamente 3 horas. Os homens, nos mesmos grupos etários e países, o fazem em menos de uma hora. No Equador, os diferenciais de elasticidade são menores, mas só porque as mulheres são sempre as que realizam grande parte das tarefas não remuneradas (veja o gráfico 24).

Gráfico 24
A. URUGUAI: TEMPO DE TRABALHO NÃO REMUNERADO POR GRUPO ETÁRIO,
SEGUNDO O QUINTIL, 2007
(Em horas)



B. EQUADOR: TEMPO DE TRABALHO NÃO REMUNERADO POR GRUPO ETÁRIO, SEGUNDO A CONDIÇÃO DE ATIVIDADE, 2007
(Em horas)



Fonte: CEPAL, com base em tabulações especiais dos módulos de uso do tempo das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

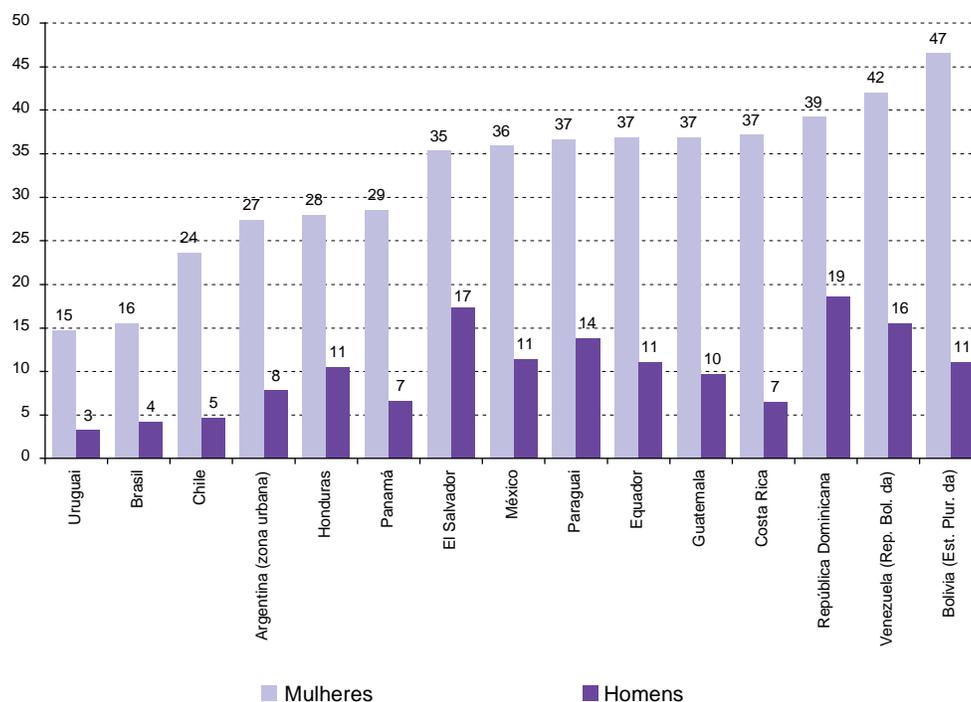
Estado, formalidade do trabalho e vulnerabilidade da mulher no presente e no futuro

A inserção da mulher no mercado de trabalho se caracteriza por maiores níveis de desemprego, precariedade e informalidade que a dos homens. As mulheres sofrem em maior medida insuficientes condições de trabalho, reduzidas prestações de saúde, baixa afiliação à seguridade social e baixas remunerações. A informalidade, como no caso dos homens, obedece a dificuldades de acesso a empregos formais, mas também à flexibilidade que os empregos informais concedem às mulheres para cumprir as responsabilidades familiares. O emprego formal, tal qual hoje existe, as discrimina ao não reconhecer a carga reprodutiva, de trabalho doméstico e de cuidado, presente em seus tempos e ciclos. Isto tem efeitos negativos sobre suas trajetórias profissionais e seu acesso à capacitação e à seguridade social.

A ausência de renda autônoma para os idosos mostra diferenças de 12 até 36 pontos (dependendo do país) em detrimento das mulheres em 2007 (ver o gráfico 25). Esta assimetria pode exacerbar-se no futuro conforme aumente o número de pessoas que exigirão cuidados e serviços intensivos, mas que carecerão de renda própria para pagá-los. Este contingente exercerá pressão sobre os serviços públicos, mas também o fará sobre seus familiares mais jovens, em particular as mulheres, se for mantida a atual pauta de distribuição da carga de cuidados e do trabalho doméstico, assim como os presentes critérios

de elegibilidade para os serviços sociais, que não reconhecem os custos associados ao trabalho não remunerado.

Gráfico 25
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): PESSOAS ACIMA DE 60 ANOS QUE NÃO RECEBEM RENDA PRÓPRIA, POR SEXO, EM TORNO DE 2007
(Em porcentagens)



Fonte: Divisão de Assuntos de Gênero da CEPAL, estatísticas de gênero, (Documento on-line). <http://www.cepal.org/mulher/>

Famílias imaginadas e famílias reais: a necessidade de adaptar esquemas e ações

Um traço marcante das transformações que ocorreram nas famílias latino-americanas é o aumento da monoparentalidade. As famílias urbanas chefiadas por mulheres tiveram um aumento sustentado de 1990 a 2007, superando os 10 pontos percentuais em alguns países da região, como Argentina, Brasil e Paraguai. Entre 1970 e 2000, observa-se um aumento da porcentagem de nascimentos não matrimoniais, representando 72,8% e 79,9% do total dos nascimentos em El Salvador e Panamá. Junto a este fenômeno, aumentou a proporção de pessoas separadas e divorciadas, com as taxas mais altas nestes mesmos países: 25,2% e 20,7%, respectivamente.

A combinação dos recursos no lar é a forma primordial através da qual os grupos sociais se protegem a si mesmos contra os riscos e reproduzem seu bem-estar. Quanto menor a integração dos membros nas famílias, maior é a privatização e individualização do cuidado e/ou mais oneroso para o sistema de proteção social cuidar dos dependentes. As mudanças estruturais nos arranjos familiares e sua atual diversidade fazem com que, em lugar de definir uma família desejável e sobre ela construir estruturas legais e de proteção, se deva reconhecer legal e formalmente as unidades concretas e existentes em nossas sociedades e a elas chamar de família, além de fornecer um melhor ambiente que conduza a uma equilibrada e igualitária divisão do trabalho entre homens e mulheres.

Para enfrentar o agravamento futuro da atual crise de cuidado, é necessário transformar os sistemas de proteção social e as normas trabalhistas, assim como modificar as pautas patriarcais que incentivam uma distribuição desigual do trabalho entre mulheres e homens. Isso passa pela promoção de serviços de cuidado universais, bem como regulamentos e incentivos estatais que reconheçam e favoreçam uma mais equitativa redistribuição e articulação do trabalho remunerado e não remunerado. Caso contrário, gera-se um multiplicador da desigualdade e da pobreza que afetará principalmente o bem-estar de mulheres e crianças de menores recursos.

IMPACTOS DA DINÂMICA DEMOGRÁFICA SOBRE AS GERAÇÕES E OS CUIDADOS NO ÂMBITO DA PROTEÇÃO SOCIAL

Sob a perspectiva da proteção social, o cuidado denota a ação social dirigida a garantir a sobrevivência social e orgânica das pessoas que carecem ou perderam a autonomia pessoal e que necessitam da ajuda de outros para realizar os atos essenciais da vida diária. Trata-se de um problema que adquiriu crescente relevância nas sociedades modernas a partir da combinação de dois fatores determinantes: o aumento da população que, por diversas causas, precisa de ajuda e a crise dos modos tradicionais de assistência.

Na América Latina, o aumento da demanda de cuidados tem origem em três causas principais: a presença ainda importante de crianças, o envelhecimento da população e o aumento das pessoas com algum nível de dependência por condições de saúde. Isso ocorre num contexto onde as possibilidades de solidariedade se veem limitadas devido, em grande medida, às mudanças na distribuição sexual do trabalho, à incorporação da mulher ao emprego remunerado, à diversificação dos tipos de famílias e às expectativas cada vez mais seculares de seus integrantes. A isso se somam outros fatores relacionados diretamente com o funcionamento dos sistemas de proteção social que, em geral, atribuíram às famílias as funções de segurança e proteção dos membros que requerem ajuda. Contudo, pelas condicionantes históricas atuais, as possibilidades de oferecer ajuda mútua por parte das famílias são cada vez mais restritas.

A demografia oferece valiosos elementos para contextualizar e analisar este fenômeno. Por um lado, permite estimar a oferta e a demanda de cuidado segundo a idade e a condição de saúde. A esse respeito, devemos sublinhar que, embora a idade não seja inexorável quanto a requisitos de ajuda por terceiros, constitui uma categoria aproximativa fundamental. Por outro, ilumina aspectos da realidade que nem sempre estão suficientemente visíveis para o desenvolvimento das políticas públicas. Neste caso em particular, mostra como mudará a composição da demanda de cuidados em consequência das mudanças na estrutura etária da população. Com isso, contribui para “desnaturalizar” as ideias mais assentadas sobre a alta prevalência de população infantil como “sujeito” de cuidado, mostrando que num horizonte não muito longínquo, as pessoas de idade desafiarão agudamente os sistemas de proteção social.

Este capítulo mostra uma profunda mudança de cenário com respeito ao cuidado, o que sem dúvida —por seu impacto demográfico, econômico e social— se converterá numa das questões sociais mais prementes do século XXI. O comportamento futuro deste fenômeno dependerá, no âmbito das diretrizes internacionais, dos arranjos institucionais públicos e privados específicos de cada país, que afetarão não só a divisão da responsabilidade de provisão de bem-estar entre o Estado, a família, o mercado e a comunidade, mas também os contratos de gênero e geracionais em matéria de cuidado.

O contexto dos sistemas de cuidados: evolução e perspectivas da estrutura etária da população

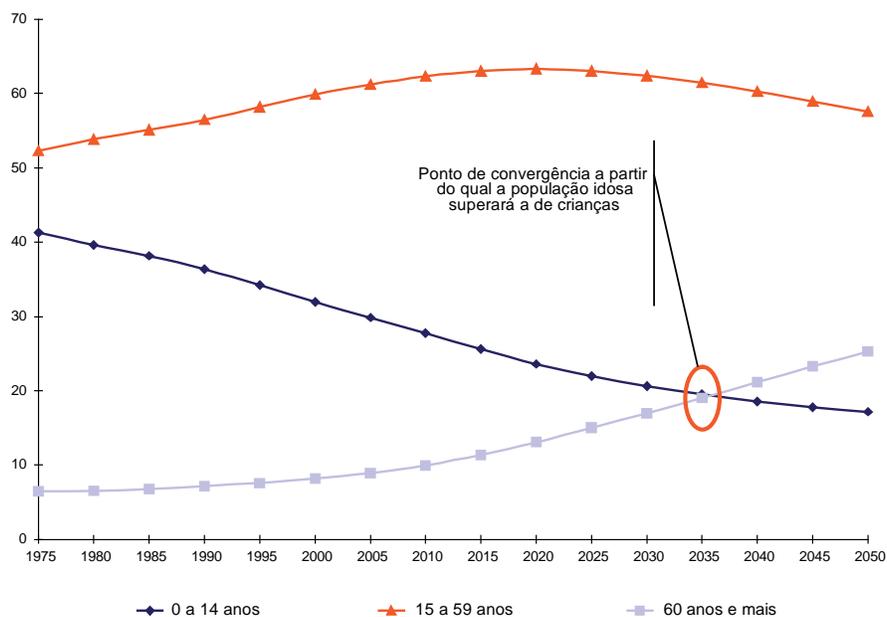
Em 1975, a população da América Latina somava 314 milhões de pessoas. As estimativas de população indicam que esta cifra praticamente duplicou desde essa data e que atualmente haveria 575 milhões de habitantes. Nos próximos 40 anos, espera-se que a população total aumente 26% e chegue a 723 milhões. Estes antecedentes mostram que a transição demográfica dos países latino-americanos está longe de completar-se e todos continuam experimentando crescimento de sua população, assim como mudanças importantes em sua estrutura etária.

Nas últimas três décadas, o ritmo de crescimento da população variou substancialmente entre os distintos grupos etários. Em termos absolutos, durante o período de 1975 a 1985, a população de crianças e jovens estava em franco aumento, enquanto a dos maiores de 60 anos o fazia com menor intensidade. No período 2005-2015, os menores de 15 anos diminuem, as idades centrais crescem e os maiores de 60 anos seguem uma tendência similar, mas em número inferior. Durante o período 2035-2045, por outro lado, os maiores de 60 anos somarão uma população mais elevada que a atual, em contraste com os restantes grupos quinquenais menores de 40 anos, que experimentarão uma redução absoluta.

Isso se torna ainda mais evidente ao analisarmos a evolução da população latino-americana segundo os três grandes grupos etários. Como se observa no gráfico 26, as transformações mais significativas ocorrerão nos segmentos etários extremos: a proporção de menores de 15 anos no total da população diminuirá e a das pessoas de idade aumentará gradualmente; em 2035 ambos os grupos alcançarão uma proporção próxima de 20%. Por sua vez, durante o período considerado, o peso relativo da população de 15 a 59 anos exhibe menos modificações, já que permanece estável em níveis próximos de 60%, apesar de alterações internas provocadas por seu envelhecimento.

O que mais se destaca da realidade demográfica em todos os países durante as próximas décadas é a crescente importância da população idosa e a diminuição da população jovem. Sem dúvida, esta mudança que acompanha a passagem dos países para etapas mais avançadas da transição não se produzirá no mesmo momento em todos eles; na maioria há uma janela de oportunidade para empreender as transformações institucionais, programáticas e práticas que implica a modificação da estrutura etária da população e a consequente modificação das demandas setoriais. Uma das mais evidentes ocorrerá na carga de cuidado e na capacidade demográfica de prestar assistência, num contexto de mudança das famílias e nos papéis das mulheres.

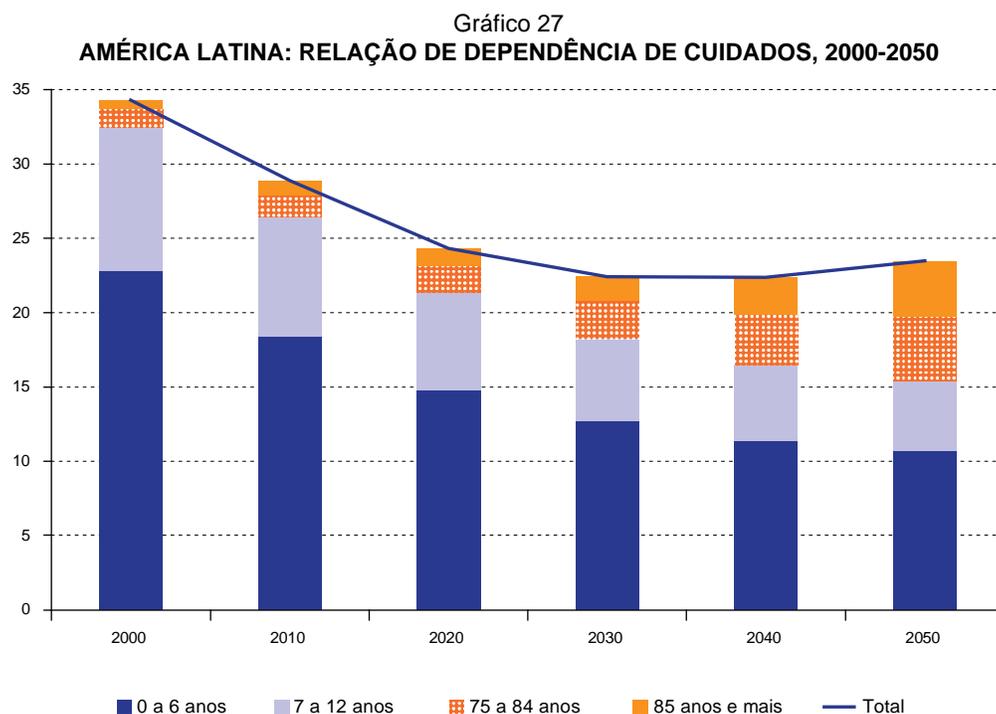
Gráfico 26
**AMÉRICA LATINA: PROPORÇÃO DE POPULAÇÃO SEGUNDO
 GRANDES GRUPOS DE IDADES, 1975-2050**
 (Em porcentagens)



Fonte: Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, Estimativas e projeções de população, 2008.

Cenários da demanda de cuidados na América Latina

A relação de dependência de cuidados era elevada no início desta década, mostrando no transcurso dos seguintes quatro decênios uma trajetória em queda⁷. Contudo, a partir de 2040, observa-se uma inflexão que marcará o início de uma nova fase de expansão da demanda de cuidados, por causa do aumento da população de 75 anos e mais, que deverá triplicar entre 2000 e 2050 (veja o gráfico 27).



Fonte: Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, Estimativas e projeções de população, 2008.

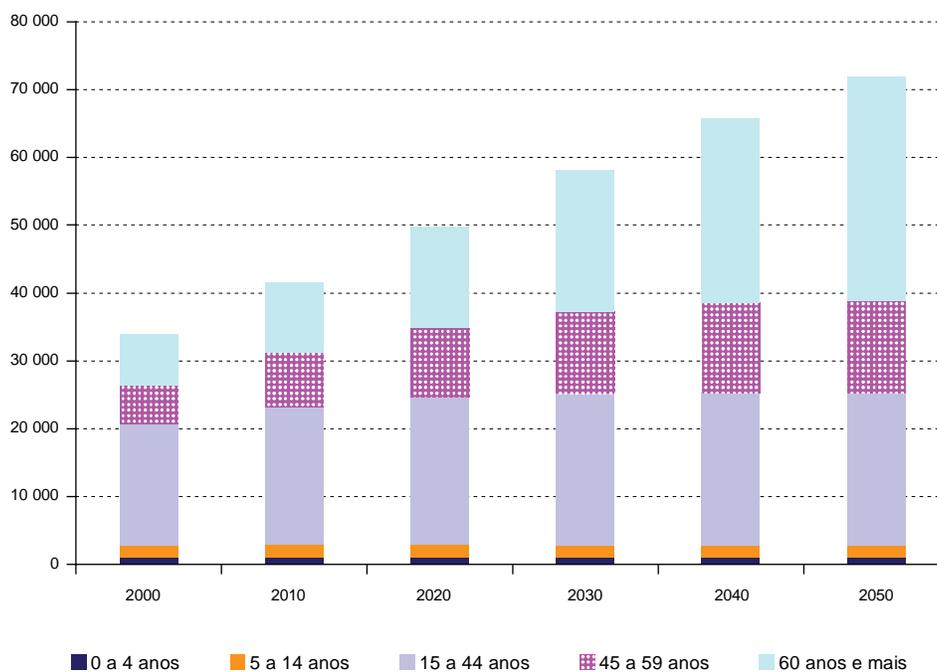
Esta tendência regional apresenta uma ampla variação entre os países, podendo-se identificar claramente duas situações. A primeira, onde se situam os países mais atrasados na transição demográfica, que iniciam o período com uma elevada carga de cuidado na infância e uma baixa disponibilidade de potenciais cuidadores para satisfazer a demanda que

⁷ A relação de dependência de cuidados é definida em termos de grupos etários e se concentra nas pessoas com necessidades específicas de assistência: por um lado, o grupo de 0 a 6 anos e, por outro, o de 85 anos e mais. Depois se situam as pessoas de 7 a 12 anos e as de 75 a 84 anos, que, embora possam precisar de cuidados, nem sempre os requerem com a mesma intensidade que os grupos anteriores. No centro (quer dizer, a população entre 15 e 74 anos) situam-se os potenciais cuidadores. Metodologicamente, o indicador não considera a população entre 13 e 14 anos porque não seriam demandantes intensivos de cuidados como os grupos de 0 a 12 anos e de 75 anos e mais, nem tampouco se encontrariam em condição de prestar assistência.

enfrentam. Neles, a necessidade de cuidados terá diminuído no final do período, alcançando a média regional, e só então começarão a experimentar o envelhecimento da demanda de assistência (Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras e Nicarágua). No outro extremo, se situam os países mais avançados na transição demográfica, que iniciam o período com uma carga de cuidado já em processo de envelhecimento, mas com uma disponibilidade de potenciais cuidadores superior à média regional. Os países deste grupo experimentarão no futuro próximo uma relativa estagnação e inclusive redução de sua disponibilidade de cuidadores por causa do envelhecimento, e deverão fazer frente a uma demanda de assistência concentrada nas pessoas idosas (Argentina, Chile, Cuba e Uruguai).

De maneira simultânea, preveem-se grandes aumentos da população com dependência por razões de saúde e que requer cuidados. Espera-se que a população com dependência duplique entre 2000 e 2050, passando de 34 para 72 milhões. Embora a dependência ocorra em todos os grupos etários, uma análise por idades permite observar que atualmente a maior carga de cuidado por dependência se concentra na faixa entre 15 e 59 anos; em meados deste século as pessoas idosas representarão cerca da metade da população dependente (veja o gráfico 28).

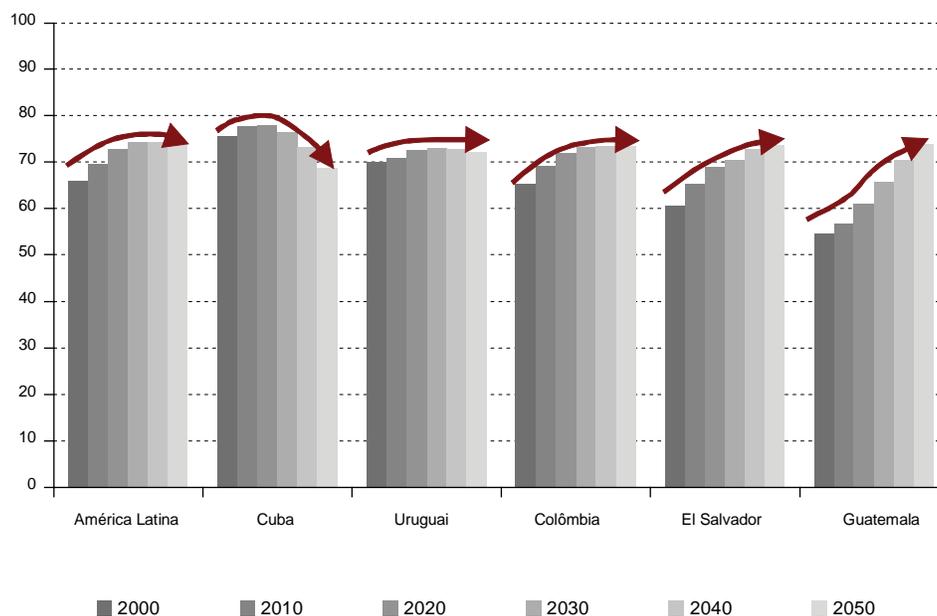
Gráfico 28
AMÉRICA LATINA E CARIBE: NÚMERO DE PESSOAS COM DEPENDÊNCIA QUE REQUEREM CUIDADOS, POR GRUPO DE IDADE, 2000-2050



Fonte: Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, com base em World Health Organization (WHO), *Current and future long-term care needs*, Genebra, 2002.

O aumento e modificação da carga de cuidado ocorre num contexto em que a possibilidade demográfica de contar com assistência será limitada ao longo do período de 2000 a 2050, embora com uma ampla heterogeneidade entre países, que está estreitamente relacionada com a etapa da transição demográfica em que se encontra cada um deles (veja o gráfico 29).

Gráfico 29
AMÉRICA LATINA E PAÍSES SELECIONADOS: POTENCIAIS CUIDADORES^a, 2000-2050



Fonte: Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL. Estimativas e projeções de população, 2008.

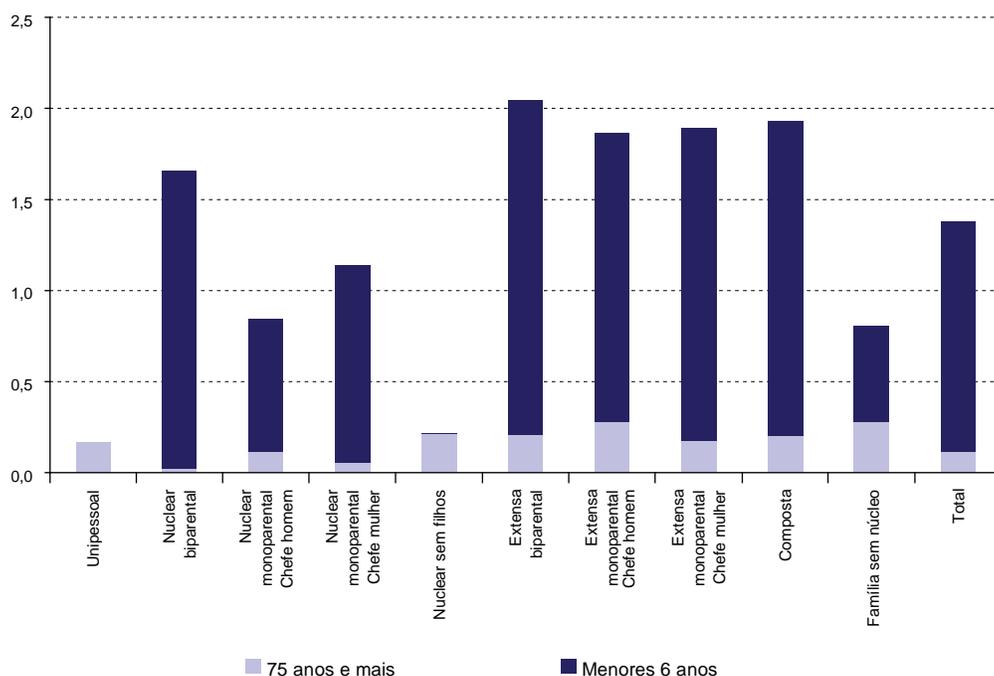
^a Os potenciais cuidadores são definidos como pessoas de 15 a 74 anos e sua porcentagem é calculada sobre a população total, masculina ou feminina, segundo corresponda.

Junto com as desigualdades de gênero na divisão sexual do trabalho do cuidado e as dificuldades geracionais para exercer a solidariedade, os cuidados expressam também a desigualdade. Em épocas de crise, as famílias que contam com recursos econômicos suficientes podem pagar pelo cuidado de seus membros dependentes e inclusive fazê-lo com um valor de troca não equitativo. Em contraste, as famílias pobres podem enfrentar uma dupla alternativa: dedicar os recursos humanos disponíveis aos membros que necessitam de cuidado ou mobilizar seus ativos. As evidências mostram que, qualquer que seja a estratégia utilizada pelos pobres, o ajuste geralmente supõe custos econômicos e psicológicos para as mulheres e as meninas ou põe em risco quem necessita de cuidado.

Outro elemento a ser considerado nesta análise é se as famílias têm a possibilidade efetiva de prestar assistência num cenário em que os quadros normativos e programáticos dos países da região relacionados com a proteção da infância, velhice e dependência mostram uma crescente familiarização dos riscos associados ao cuidado. Uma perspectiva

regional construída a partir das pesquisas domiciliares disponíveis para 17 países mostra que atualmente as estruturas familiares estão enfrentando intensas pressões derivadas do cuidado e as mais afetadas seriam as extensas —em todas as suas formas— e as compostas (veja o gráfico 30). Em todas elas, o número médio de membros que precisaria de cuidados intensivos é de quase duas pessoas por núcleo, cifra elevada se considerarmos a tendência à redução do tamanho das famílias latino-americanas. Algumas destas estruturas familiares correspondem às que tradicionalmente foram as mais afetadas pela pobreza, as que não contam com a flexibilidade e a autonomia suficientes para realizar as adaptações exigidas pela vida moderna e pelas obrigações de solidariedade familiar.

Gráfico 30
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): NÚMERO MÉDIO DE MEMBROS COM NECESSIDADES INTENSIVAS DE CUIDADO, SEGUNDO A ESTRUTURA FAMILIAR, EM TORNO DE 2007^a



Fonte: Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (CELADE) - Divisão de População da CEPAL, com base em processamentos especiais das pesquisas domiciliares dos respectivos países.

^aOs membros com necessidades intensivas de cuidado correspondem aos de 75 anos e mais e aos menores de 6 anos.

Em resumo, embora atualmente em muitos países latino-americanos as crianças representem a demanda de cuidados mais intensa, no futuro próximo serão as pessoas de idade e aquelas com dependência que constituirão o grosso da carga de cuidados, em um cenário cheio de restrições derivadas das condições demográficas e socioeconômicas em que se desenvolve a reprodução social. Portanto, é indispensável antecipar as ações e preparar-se para enfrentar as transformações demográficas que se avizinham.

Nesse contexto, a partir da proposta da CEPAL sobre a proteção social, o cuidado deve ser entendido como um assunto de responsabilidade coletiva e sustentado mediante prestações e serviços que maximizem a autonomia e o bem-estar das famílias e dos indivíduos. As respostas públicas para a atenção a esta problemática devem ser concebidas como uma extensão lógica da ação estatal, a partir da qual tem certas obrigações imediatas com respeito aos que precisam de ajuda e aos que a fornecem. Disso decorre precisamente um dos grandes desafios do século XXI: avançar para o reconhecimento e inclusão do cuidado nas políticas públicas em um contexto de solidariedade e igualdade.

POLÍTICAS PÚBLICAS E CRISE DE CUIDADO: ALTERNATIVAS E INICIATIVAS

A proteção social e a desigualdade frente às necessidades do cuidado: considerações normativas

A proteção social deve, em primeiro lugar, promover maior igualdade de acesso entre pessoas de distintos recursos que requerem cuidados. Como segundo princípio normativo, propõe-se a universalidade de serviços e prestações, concentrando-se nas necessidades. O terceiro e último princípio normativo da proteção social frente ao cuidado é a solidariedade entre gerações. Todos estes princípios devem encontrar formas de se plasmar nos respectivos sistemas de proteção social dos países, conforme as mediações próprias do perfil de riscos, o lugar das famílias e das políticas e o tipo de regimes de bem-estar prevalentes.

Tanto os quadros normativos dos países da região como o leque de programas sociais existentes relacionados com a proteção da infância, velhice e dependência revelam uma crescente concentração na família dos riscos associados ao cuidado. Isto exacerba situações de vulnerabilidade de origem e agrava a desigualdade na distribuição de riscos e responsabilidades a partir dos contextos familiares, dado que distintas famílias contam com distintos recursos para enfrentar suas situações internas de dependência e cuidado.

As desigualdades econômicas segmentam o acesso via mercado a serviços de cuidado em contextos de desproteção institucional pública. As desigualdades sociais implicam brechas em redes de apoio que facilitem a manutenção ou melhoria do bem-estar material, físico e emocional. Por último, as desigualdades de gênero têm a ver com a sobrecarga feminina nas tarefas de ajuda e a barreira que representa a divisão sexual do trabalho de cuidado para o pleno desenvolvimento das mulheres e da sociedade em geral.

Em suma, o âmbito do cuidado deve ser abordado com critérios normativos de igualdade, universalidade e solidariedade como princípios dos respectivos sistemas de proteção social.

Risco, regimes de bem-estar e o lugar da família e das políticas: considerações analíticas

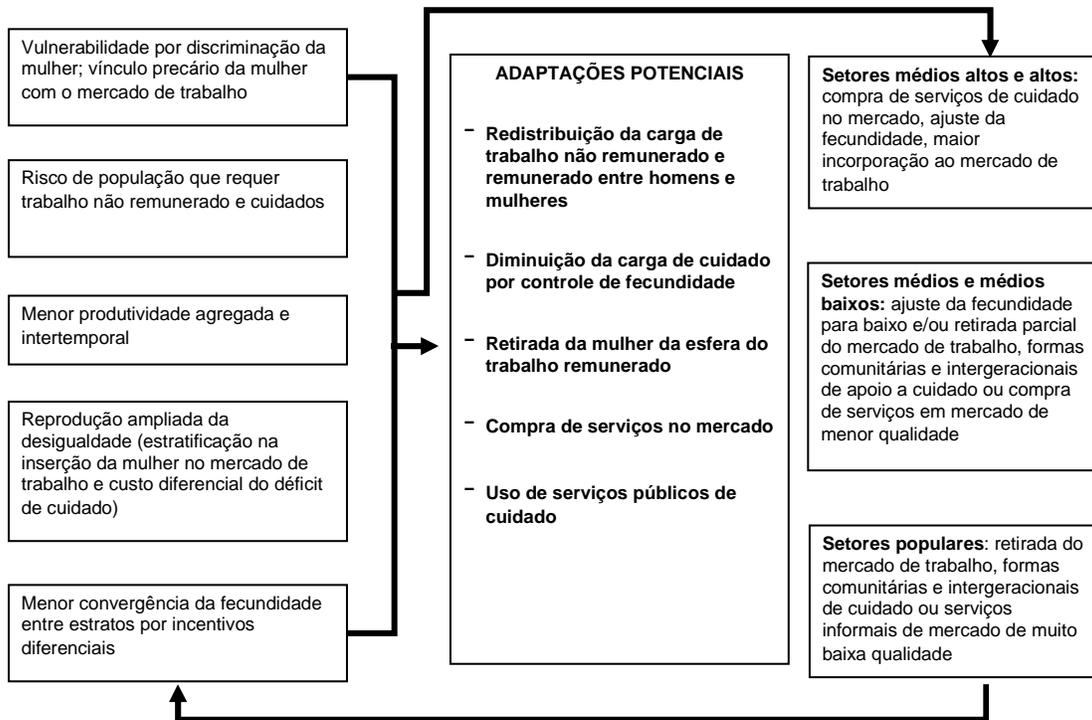
A versão secular dos regimes de bem-estar na América Latina pressupõe homens empregados e mulheres no lar cuidando de crianças e idosos. Tanto em termos empíricos como normativos, esta visão hoje é profundamente questionada. Até agora não há claros consensos legislativos a respeito da conciliação entre trabalho remunerado e não remunerado, já que, embora se trate de uma regulação que pretende promover a igualdade de oportunidades entre os sexos, acaba por distribuir direitos e responsabilidades de forma diferenciada para homens e mulheres.

Por isso, adquirem caráter central o tema do cuidado, a desigualdade de gênero e a solidariedade intergeracional. Na medida em que as mulheres ingressam no mercado de trabalho, a população envelhece e os arranjos familiares mudam, tensionam-se os contratos de gênero e geração. Quando os regimes de bem-estar enfrentam estes problemas, existem quatro âmbitos de respostas: soluções de cuidado e proteção do mercado; soluções de cuidado e proteção provistas pelo Estado; redistribuição da carga do cuidado e proteção entre homens e mulheres e entre as distintas gerações nas famílias; e soluções coletivas não estatais (terceiro setor e formas comunitárias). Nesta topografia complexa, porém, as próprias soluções providas pelo Estado (políticas estatais vinculadas à família e proteção social) por sua vez afetam as soluções dentro das famílias, as do mercado e as ações comunitárias. Tais políticas não são inócuas na redistribuição das responsabilidades de cuidado e proteção dentro da família, bem como na capacidade das famílias para prover esse cuidado e proteção.

Para reconciliar atividades de cuidado e de trabalho remunerado, as estratégias adotadas devem incluir fórmulas concretas que impliquem conciliação de trabalho remunerado e não remunerado não só para as mulheres, mas para a sociedade em geral. Em outras palavras, a crise de cuidado não pode ser resolvida sem redistribuir a carga do trabalho remunerado e do trabalho não remunerado e do cuidado. Isto pode ter lugar dentro das famílias, mas também pode ser feito e incentivado a partir de ações estatais reguladoras, fiscais e de provisão de serviços sociais. Isso implica uma série combinada de avanços no Estado e na política pública, a saber:

Esquema 1

RISCOS E MODALIDADES ADAPTATIVAS ESTRATIFICADAS ANTE A CRISE DE CUIDADO E A DUPLA DEMANDA DO TRABALHO REMUNERADO E NÃO REMUNERADO SOBRE A MULHER



- O Estado presta serviços de cuidado na forma de educação pré-escolar, tempo estendido escolar e cuidado de idosos.
- O Estado fornece dinheiro às famílias reconhecendo o custo da reprodução social e para apoiar a aquisição de serviços no mercado. Combate assim o efeito de empobrecimento inversamente estratificado da maternidade.
- O Estado desenvolve normas, incentivos materiais e pressão cultural a favor de uma nova divisão sexual do trabalho dentro da família. Isso inclui controle reprodutivo nas mãos da mulher e forte combate à violência doméstica.
- O Estado implementa incentivos e normas para evitar discriminação de gênero no mercado de trabalho e para permitir em homens e mulheres uma adequada articulação entre demandas produtivas e reprodutivas.
- Regulamentos e incentivos para os empregadores a fim de compatibilizar o trabalho remunerado com o não remunerado (horários flexíveis, creches a cargo dos empregadores, etc.).
- Normas legais que reconheçam diferentes formas e arranjos familiares, procurando reconhecer e fortalecer a corresponsabilidade de homens e mulheres no trabalho não remunerado e remunerado e no cuidado.

Transferências monetárias, família e gênero: existe espaço para um novo contrato intergeracional?

À medida que a população envelhece, a orientação geracional do gasto social se torna um tema inevitável. O gasto em seguridade social, a partir dos custos das pensões e saúde, pode alcançar níveis tão elevados que não deixam espaço para o gasto em serviços orientados ao âmbito reprodutivo da sociedade, que envolve mulheres e crianças. Isto pode suceder sem que esse gasto consiga uma cobertura adequada da população idosa.

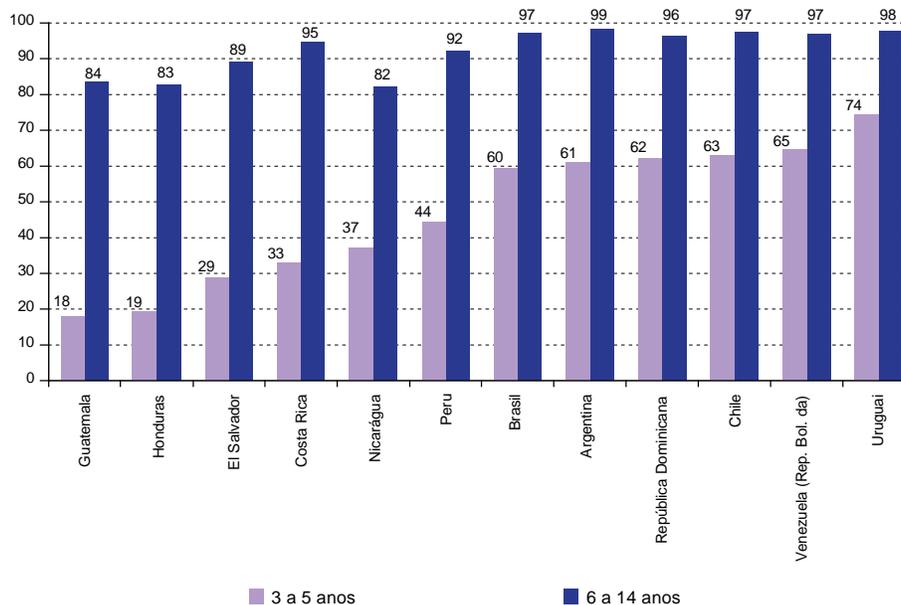
Os países da região enfrentam uma equação crucial, a saber: como fornecer transferências de renda básicas aos idosos, que já não podem trabalhar ou conseguir um trabalho e, ao mesmo tempo, continuar obtendo altas taxas de participação feminina e investindo em capital humano para as novas gerações.

Tendo em vista a incidência das mulheres nas idades mais avançadas e a ausência de carreiras profissionais que lhes permitam uma aposentadoria, é necessário elaborar sistemas de pensões que reconheçam o custo de continuidade e qualidade de seus empregos por ser quem sustenta a carga não remunerada do trabalho, ou desvinculem uma proporção importante da pensão futura do vínculo formal no mercado de trabalho.

Serviços e famílias: estratégias coletivas para redistribuir a carga do cuidado

O papel histórico do Estado associado ao cuidado tendia a dirigir-se a populações com características específicas e a não ser universal. A lógica do apoio através de programas públicos supõe, historicamente, a presença no lar de cuidadores com tempo disponível, especialmente mulheres. Recentemente, observam-se avanços dispersos e com baixa cobertura em torno da ampliação da educação inicial (crianças de 0 a 5 anos) e a extensão da jornada escolar (veja o gráfico 31).

Gráfico 31
COBERTURA DE ATENÇÃO E EDUCAÇÃO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (3 A 5 ANOS), PRIMÁRIA E MÉDIA BÁSICA (6 A 14 ANOS) EM PAÍSES SELECIONADOS
(Em porcentagens)



Fonte: CEPAL, tabulações especiais com base em pesquisas domiciliares dos respectivos países.

Se, por um lado devemos considerar os serviços para os mais jovens, na medida em que as sociedades envelhecem, os serviços de cuidado para anciãos também adquirem uma importância superlativa, considerando as realidades e as projeções de mudança na pirâmide etária descritas no capítulo precedente. Excetuando os notáveis avanços ocorridos em alguns países a partir do início desta década, os serviços para as pessoas de idade têm um claro viés assistencial e o acesso às prestações depende mais dos recursos das pessoas idosas que das necessidades que apresentam. Com frequência, os programas se baseiam nas famílias e no voluntariado, deixando ao mercado informal a prestação de determinados serviços que, em geral, não contam com recursos suficientes para assumir esta tarefa.

Um modelo para armar

A crise econômica freou seis anos de boas notícias. A ausência de inflação, a saúde dos sistemas financeiros e uma margem fiscal adquirida com aprendizados difíceis torna essas notícias menos más que em outras crises. Porém, se ante esta crise a região tivesse apelado às fórmulas de ajuste fiscal e reformas de mercado do passado, o efeito social teria sido muito mais negativo que o que hoje se observa. Em vez de ajustar o gasto, privatizar os serviços sociais e desregular o mercado de trabalho, a região manteve o gasto social, expandiu o investimento em infraestrutura de serviços sociais e protegeu o emprego. Além disso, usou instrumentos de transferências monetárias diretos que chegam aos setores mais

vulneráveis (PTC, pensões não contributivas, prestações familiares não contributivas e seguro-desemprego expandido em termos de cobertura e admissibilidade). Mas esta reação positiva pode ser insuficiente se não entendermos a magnitude do desafio, não no curto prazo, mas no médio e longo prazo.

As medidas tomadas em face da crise, especialmente as acertadas, são, tal como se argumenta nos três primeiros capítulos, não meramente uma resposta conjuntural, mas pedras angulares da arquitetura que o sistema de proteção social deve ter na América Latina. Além disso, os capítulos IV e V indicam ações que deveriam ser abordadas com maior vigor e passar a fazer parte medular do sistema de proteção social.

De maneira muito sintética, as evidências analisadas neste Panorama permitem apresentar 10 grandes recomendações que combinam as virtudes adequadas para enfrentar a crise e estratégicas no médio e longo prazo.

- Expandir a cobertura e qualidade das prestações dos sistemas de transferências monetárias assistenciais (especialmente PTC) com forte ênfase na cobertura de famílias com filhos.
- Construir e incorporar modalidades solidárias não contributivas e/ou subsidiadas nos sistemas de seguridade tradicionais (especialmente aposentadorias e pensões)
- Diminuir a fragmentação e estratificação dos sistemas contributivos de pensões e aposentadorias e limitar ou eliminar os subsídios às aposentadorias e pensões privilegiadas (ajustar benefícios à saúde atuarial desses sistemas)
- Expandir sistemas de seguro-desemprego para incorporar parte dos trabalhadores informais que sofrem os ciclos recessivos (isso implica expandir a cobertura, mas também implementar formas de financiamento que os incorporem).
- Reconhecer e desenvolver estratégias para integrar as transferências do setor solidário não estatal à arquitetura de proteção social dos mais vulneráveis, garantindo uma lógica de direitos.

Até aqui, indicamos medidas que permitem amortecer os efeitos das crises e cumprem uma função nitidamente redistributiva e de combate à desigualdade e à pobreza. As medidas seguintes visam a aumentar as capacidades das famílias e das pessoas para integrar-se (e manter-se) no mercado de trabalho, de maneira a não depender dessas transferências. Por outro lado, são medidas fundamentais para ajustar o regime de bem-estar às grandes transformações das famílias, à mudança no papel das mulheres e preparar-se para os desafios das dinâmicas demográficas.

- Ampliação da matrícula e cobertura educativa e de serviços de cuidados nas idades de 0 a 5 anos.
- Ampliação da jornada escolar a tempo completo ou estendido para as idades de 6 a 14 anos.
- Desenvolvimento, especialmente nos países mais avançados demograficamente, de serviços coletivos de cuidado do idoso e forte investimento em saúde preventiva que aumente os anos saudáveis na população idosa.
- Regulamentos e incentivos estatais que favoreçam a articulação entre trabalho remunerado e não remunerado e que castiguem a discriminação da mulher no mercado de trabalho.
- Um Estado ativo na redefinição dos contratos familiares, de gênero e geração, procurando favorecer o reconhecimento dos múltiplos arranjos familiares e uma distribuição equilibrada das cargas de cuidado entre gêneros e gerações.

Os custos fiscais de uma estratégia como a aqui proposta não são menores e estão bastante longe do alcance e das capacidades dos países de menores recursos. Mas o que aqui se propõe não é uma prescrição única e imediata. As etapas demográficas, o desenvolvimento do mercado de trabalho e as capacidades fiscais dos países especificarão rotas, prioridades e ritmos. O que se procura estabelecer aqui é um conjunto de direções e instrumentos estratégicos que implicam uma orientação geral de futuro, não uma receita prescritiva.