

POBREZA NA AMÉRICA LATINA: DIFERENÇAS INTRA-REGIONAIS E PRINCIPAIS TENDÊNCIAS¹

Lauro Mattei²

Resumo: o artigo discute o panorama atual da pobreza na América Latina procurando mostrar sua dinâmica e suas tendências atuais, destacando-se, também, a heterogeneidade do fenômeno da pobreza intra-regionalmente e entre os diversos países. Para isso, as informações foram reagrupadas por blocos de países relativos ao Mercosul, Comunidade Andina e América Central. Este procedimento possibilitou observar com melhor clareza os locais onde a pobreza tem maior incidência, os países que vêm obtendo sucesso no seu combate e as regiões onde o problema continua apresentando tendência de crescimento. O estudo é concluído com a percepção de que a América Latina, não somente mostra um nível de pobreza muito superior ao seu grau de desenvolvimento, como segue sendo a região com a maior taxa de desigualdade do mundo. Isto reforça o caráter sistêmico do problema, ao mesmo tempo em que revela os grandes desafios que ainda terão de ser enfrentados pelos governos nacionais.

Palavras-chave: Pobreza, América Latina, Desafios

Poverty in Latin America: intra-regional differences and major trends

Abstract: The article discusses the general panorama of poverty in Latin America, searching to show both the dynamic and the heterogeneity of this phenomenon in different countries. To do that, the informations were separated in three different groups of countries: Mercosul, Andian Community, and Central America countries. This procedure shows the situation where the poverty has more level of incident and the countries that have more successful in the fight against poverty. In spite of the fact that Latin America has a poverty level highest than its level of development, the paper concludes that Latin America is still the region with higher level of inequality in the world. This fact reveals the huge challenges that local governments will face in the next decades.

Key-words: Poverty, Latin America, Challenges

Código JEL: I30

¹ - Artigo escrito a partir do relatório de pesquisa do programa de Pós-Doutorado realizado no Centro de Estudos da América Latina da Universidade de Oxford, durante agosto de 2008 a julho de 2009, com apoio do CNPq.

² - Professor dos cursos de Graduação e Pós-Graduação em Economia do Departamento de Ciências Econômicas da UFSC. E-mail: mattei@cse.ufsc.br

Recebido em 02/08/2010. Liberado para publicação em 20/07/2011.

Introdução

Parte da literatura especializada sobre pobreza revela que uma parcela expressiva do problema pode ser atribuída ao pouco crescimento econômico dos países, o qual leva à falta constante de empregos. Com isso, cria-se um círculo vicioso, uma vez que os filhos das famílias pobres têm grandes probabilidades de não conseguirem um emprego de qualidade para auxiliá-los a sair desta condição de vida, levando-os a reproduzir o problema sistematicamente.

A pobreza, mesmo não sendo um fenômeno recentemente no Continente Latino-Americano, mostrou ser mais consistente a partir das crises econômicas que afetaram a maioria dos países nos anos de 1970 e 1980 quando, além das deficiências estruturais do modelo de desenvolvimento econômico regional, os problemas sociais – antigos e novos – tornaram-se obstáculos reais para conformação de uma sociedade latino-americana mais justa e igualitária.

A partir da década de 1990, a América Latina viveu um período de grandes mudanças, especialmente na esfera econômica com a adoção de políticas comerciais liberalizantes, fazendo com que as exportações e as importações aumentassem generalizadamente. Segundo a ONU (2005), entre 1991 e 2000 o volume físico das exportações da região cresceu a uma taxa anual de 9,3%, enquanto que as importações cresceram a taxas ainda mais elevadas. Entretanto, em muitos países o que se assistiu foi o crescimento de desequilíbrios na balança comercial, com impactos negativos sobre o nível de atividade econômica e sobre o balanço de pagamentos.

Uma das conseqüências diretas do pequeno crescimento econômico regional, segundo a ONU (2005) foi a redução do nível de emprego, com a contrapartida no aumento da informalidade. Este duplo movimento levou a uma redução do número de pessoas coberto pelos programas de seguridade social, obrigando os governos a ampliar os gastos públicos na esfera social. Em termos agregados, esses gastos subiram de 10% do PIB, em 1990, para 13,8%, em 2003 (ONU - 2005).

Mesmo assim, para a CEPAL (2005)³ o impacto desta expansão dos gastos é ainda é incipiente, uma vez que em 2004 existiam 221 milhões de pessoas enquadradas como pobres, o que representava 44% de toda a população do Continente. Deste total, aproximadamente 96 milhões de pessoas se encontrava na situação de pobreza extrema (indigência). Em termos de distribuição por situação domiciliar, 146 milhões de pessoas pobres residiam em áreas urbanas, enquanto 75 milhões residiam em áreas rurais.

Diante deste cenário, o problema da pobreza permanece na agenda pública das organizações internacionais e dos governos nacionais. Neste sentido, o objetivo do estudo é analisar a situação atual da pobreza na América Latina, bem como descrever as principais diferenças intra-regionais e entre países. Para tanto, o trabalho contém, além desta introdução, mais quatro seções. Na primeira delas é feita uma breve discussão conceitual da pobreza e dos diferentes métodos utilizados para mensurar a pobreza, destacando-se a “linha de pobreza de 1 dólar ao dia” do Banco Mundial e as “linhas de pobreza” da CEPAL/ONU. Na segunda seção discute-se o panorama atual da pobreza na América Latina de forma agregada. A terceira apresenta a heterogeneidade atual da pobreza no Continente, destacando-se as principais diferenças intra-regionais e entre os países. Finalmente, as considerações finais do trabalho contidas na quarta seção discutem as tendências e perspectivas da pobreza na América Latina.

1 – Conceitos e metodologias utilizadas para mensurara a pobreza

A fome e a pobreza, embora não sendo termos equivalentes, representam uma das faces mais perversas do modelo de desenvolvimento da maioria dos países da América Latina, porque colocam claramente aos olhos de todas as demais sociedades um conjunto imenso de pessoas desprovidas de bens, excluídas socialmente e privadas de cidadania em praticamente todos os países do Continente Latino-Americano.

³ - Esta organização internacional utiliza a “Linha de Pobreza e de Pobreza Extrema (Indigência)”, no lugar da “Linha de 1 dólar ao dia” desenvolvida pelo Banco Mundial, para dimensionar a pobreza no Continente Latino-Americano, por considerar que este método representa melhor as condições sociais em todos os países da região. A análise das distintas metodologias será retomada e aprofundada em uma seção específica posteriormente.

Segundo Townsend (2006), desde 1880 estão sendo usadas três concepções sobre pobreza nas discussões internacionais e nos trabalhos comparativos. Elas estão relacionadas às idéias de subsistência, necessidades básicas e privação relativa. A concepção de subsistência tem origem nos trabalhos de nutricionistas da era inglesa Vitoriana, tendo influenciado as políticas e práticas científicas por mais de 100 anos, sendo que ainda faz parte das mensurações oficiais da pobreza de alguns países.

De um modo geral, esta concepção diz que as famílias podem ser consideradas como pobres quando suas rendas não sejam suficientes para obter os bens materiais necessários para manter somente a sobrevivência física. Algumas concessões foram feitas sobre custos de roupas e outros bens, mas estas eram bem pequenas comparativamente aos gastos com a alimentação para manter a subsistência física.

Já a concepção das necessidades básicas, que emergiu nas décadas de 1960 e 1970, agrega dois elementos centrais: o primeiro diz respeito às necessidades mínimas de consumo das famílias relacionadas aos alimentos, vestimentos e habitação, bem como aos equipamentos das casas; enquanto o segundo elemento está relacionado aos serviços essenciais disponíveis às comunidades, especialmente, água, saneamento básico, educação, saúde, transportes e acesso aos serviços culturais. Especificamente em relação às populações rurais agrega-se, ainda, o acesso a terra e os equipamentos de trabalho.

De uma maneira geral, pode-se dizer que esta definição é uma extensão da concepção de subsistência porque adiciona ao debate, além da sobrevivência física, o tema dos serviços essenciais às comunidades locais, no sentido de estabelecer regras e condições para as políticas voltadas à promoção do desenvolvimento.

Finalmente, a concepção das privações relativas desenvolvida no pós-guerra sugere que a pobreza refere-se não apenas à privação da renda, mas também à privação de outros recursos materiais e privação aos serviços sociais, especialmente nas áreas de saúde, educação, alimentação, nutrição e saneamento básico. Isto porque se considera que as pessoas que vivem no presente não estão sujeitas as mesmas leis, obrigações e costumes aplicados nos períodos anteriores, o que, de alguma forma, ajuda a entender porque o padrão da pobreza muda com as mudanças nas próprias sociedades.

Em função desses aspectos interrelacionados, o autor considera como pobre as pessoas que são desprovidas de renda e de outros recursos necessários para se manter condições adequadas de vida – em termos de dieta alimentar, de acesso aos bens materiais e aos serviços sociais básicos, além de outras comodidades – as quais permitem a essas mesmas pessoas participar das sociedades, cumprirem suas obrigações e estabelecer relações sociais de acordo com os costumes vigentes em cada local.

Do ponto de vista metodológico, atualmente existem diversos métodos para mensurar a pobreza, visando a realização de comparações em escala internacional. Dois deles, entretanto, têm sido bastante usados pelos países para definir suas estratégias de políticas de combate à pobreza. O primeiro método é a “linha de pobreza um dólar ao dia”, do Banco Mundial, enquanto o segundo são as “linhas de pobreza da CEPAL/ONU”.

O método “um dólar ao dia” agrega ao valor da cesta de alimentos os custos das despesas não-alimentares (vestuário, moradia, saúde, educação), calculadas como proporção dos gastos alimentares. A partir daí faz-se uma atualização monetária dos valores e calcula-se a proporção de pessoas que fica abaixo destas linhas de renda. Este método ganhou relevância em 1990 quando foi adotado pela primeira vez pelo Banco Mundial em seu relatório sobre Desenvolvimento Humano. Neste relatório se estabeleceu o parâmetro de US\$ 1,00 por dia como “linha de pobreza”, por ser a linha encontrada nos países mais pobres do mundo. Esta linha – ajustada pela Paridade do Poder de Compra (PPC) - representa um padrão internacional mínimo da pobreza, segundo o qual uma pessoa é considerada pobre em qualquer parte do mundo.

A primeira linha, construída em 1990, tomou como referência a PPC de 1985. Em 2000 o Banco Mundial apresentou um novo valor para a linha de pobreza, com base na PPC de 1993 construída pelo Programa de Comparações Internacionais, a qual passou a cobrir um número bem maior de países, comparativamente aos dados de 1985. A partir daí o Banco Mundial construiu o novo valor da linha de pobreza de US\$ 1.08, o qual continuou sendo chamado de “um dólar ao dia”. O valor desta linha correspondia à mediana das dez linhas de pobreza nacionais per capita mais baixas do mundo, todas pertencentes a países da África e Ásia.

Deve-se registrar que a linha de pobreza original baseada nos preços de 1985 continha apenas os dez países com as rendas mais baixas. Já a nova

linha de pobreza de 2000, baseada nos preços de 1993, não continha necessariamente apenas países com as rendas mais baixas, uma vez que dentre os dez países com as mais baixas linhas de pobreza estavam incluídos Indonésia, Tailândia e Tunísia, países com consumo per capita ao redor de US\$ 8,00/dia ao poder de compra de 1993.

Com isso, o número de pobres apresentado pelo Banco Mundial em 2000 atingiu 1.1 bilhões de pessoas. No entanto, dados do IPC/ONU (2007), considerando a inflação dos EUA no período entre 1985 e 1993, revelam que o valor da nova linha de pobreza deveria ser de US\$ 1.50 ao dia. Com isso, o número de pobres em 2000 seria de 1.9 bilhões, diferença esta com profundas implicações sobre as políticas públicas, tanto no âmbito dos países como internacionalmente.

Finalmente, em 2008 o Banco Mundial reconheceu que havia bem mais pobres no mundo, comparativamente aos seus números indicados pela linha de pobreza definida aos preços de 1993. Assim, os novos indicadores da pobreza mundial para a série histórica já aparecem calculados a partir de uma nova linha baseada nos preços de 2005. Neste caso, o novo valor da linha de pobreza adotado passou a ser US\$ 1.25, elevando para 1.4 bilhões de pessoas pobres no mundo no ano de 2008.

De outro lado, desde a década de 1980 a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) vem aprimorando uma metodologia que compara a renda dos domicílios com a satisfação de suas necessidades básicas. Este método origina as denominadas “linhas de pobreza da CEPAL”, as quais representam uma quantidade mínima de renda que permite a um domicílio – em um determinado tempo e local – dispor de recursos suficientes que satisfaçam todas as necessidades de seus membros.

Essas linhas derivam do cálculo do custo de uma determinada cesta de bens e serviços, resultando no método dos “custos das necessidades básicas”. Tal método define, inicialmente, o custo de uma cesta básica de alimentos que cobre todas as necessidades nutricionais da população, considerando-se os hábitos de consumo, a disponibilidade dos alimentos, os preços relativos dos mesmos, bem como as diferenças entre áreas metropolitanas, outras áreas urbanas e áreas rurais. Ao valor desta cesta – que seria a “linha de indigência” – agrega-se o montante necessário aos domicílios para satisfazer as demais

necessidades básicas não relacionadas aos custos alimentares⁴. Este novo valor representa a “linha de pobreza”.

As informações sobre estrutura de consumo dos domicílios, tanto em termos dos alimentos como de bens e serviços, na maioria dos casos provêm de pesquisas e estudos realizados em cada país, sendo os valores das linhas de “indigência” e de “pobreza” atualizados pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor (IPC). Desta forma, classifica-se como “pobre” as pessoas cuja renda per capita do domicílio é inferior ao valor da “linha de pobreza”, ou seja, é inferior ao montante mínimo necessário para atender as necessidades básicas (como alimentos, bens e serviços).

A partir daí a CEPAL estabeleceu a linha de indigência e de pobreza para cada país da América Latina. Dados de 2008 revelam que os equivalentes mensais em dólares das linhas de pobreza variavam entre 57 e 175 dólares por pessoa nas áreas urbanas, enquanto que nas áreas rurais esta variação ficou entre 39 e 101 dólares. Já para as linhas de indigência os valores para as áreas urbanas variavam entre 29 e 93 dólares, enquanto que para as áreas rurais ficavam entre 22 e 58 dólares.

Segundo a CEPAL (2003), o uso das linhas de pobreza nacional e de indigência representa melhor a situação social de cada país da região, sendo mais pertinente utilizá-las para identificar os grupos populacionais mais afetados. Em função disso, utilizaremos a metodologia desenvolvida por este organismo por acreditar que tal método mostra que a pobreza extrema no Continente Latino-Americano é bem mais expressiva que aquela dimensionada pela linha “um dólar ao dia” do Banco Mundial.

2 – Panorama atual da pobreza na América Latina

Nesta seção serão analisadas as informações sobre a evolução da pobreza, procurando mostrar a heterogeneidade do tema para o conjunto da América Latina, além de destacar o fato de que os pequenos avanços obtidos nos últimos anos, na verdade apenas recolocam o problema em um patamar já observado a um quarto de século atrás. Com isso, até um ditado popular

⁴ - Maiores detalhes sobre essa metodologia, veja CEPAL (1991) e CEPAL (2003).

muito utilizado anteriormente continua atual, uma vez que a América Latina “além de crescer pouco, reparte mal seus benefícios” (CEPAL, 2008).

A tabela 1 apresenta a evolução percentual da pobreza para dezoito países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguai, Perú, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) mais Haiti. As informações podem ser analisadas em três fases distintas. A primeira delas se refere à década de 1980, quando o conjunto dos países do Continente foi afetado pela crise econômica, a qual levou a uma degradação das condições sociais. Com isso, a pobreza atingiu, ao final da década de 1980, percentuais ao redor de 48%, ou seja, quase a metade da população foi considerada como sendo pobre.

Sem dúvida, o avanço da pobreza pode ser explicado pela forte retração que ocorreu nas atividades econômicas na década de 1980, além dos desajustes no cenário externo, onde a questão da dívida externa exerceu todas suas influências negativas sobre a maioria dos países. Com isso, a combinação de instabilidade financeira externa com baixo crescimento econômico interno agravou a questão do emprego e da renda e deteriorou ainda mais as já precárias condições sociais. O resultado ao final da referida década foi uma expansão sem precedentes dos índices de pobreza.

Este processo ocorreu tanto nas áreas urbanas quanto rurais. No primeiro caso, entretanto, nota-se que houve uma expansão de mais de 11%, enquanto que nas áreas rurais a pobreza cresceu ao redor de 5%, muito embora o patamar de pobreza nesta esfera geográfica era e ainda se mantém muito elevado. Assim, ao final dos anos de 1980 mais de 65% da população que habitava as áreas rurais era caracterizada como pobre.

A segunda fase se refere à década de 1990, período marcado pelas reformas políticas e econômicas em praticamente todos os países do Continente. Estas reformas, emanadas a partir do chamado “Consenso de Washington”, procuraram estabelecer novos parâmetros capazes de combater a instabilidade econômica da década anterior. Para tanto, além de medidas de cunho especificamente econômico, adotou-se uma nova forma de ação dos estados nacionais, especialmente na esfera social.

Tabela1 - Evolução percentual da pobreza na América Latina entre 1980-2007, segundo a situação domiciliar¹

ANO	Percentual de pessoas pobres		
	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	40.5	29.8	59.9
1990	48.3	41.4	65.4
1999	43.8	37.1	63.7
2002	44	38.4	61.8
2005	39.8	34.1	58.8
2007	34.1	28.9	52.1

1. Dados correspondentes a 18 países da região (AR/BO/BR/CH/CO /CR/EQ /EI SALV./GUA /HON/MEX/NIC/PAN/PAR/PE /R.DOM./ URU/VEN) mais Haiti

2 Percentual de pessoas com renda inferior à linha de pobreza. Estão incluídas as pessoas classificadas com indigentes

Fonte: Cepal (2008)

Em grande parte deste período observaram-se taxas de crescimento do PIB entre 3% a 5% na maioria dos países, sinalizando a retomada do crescimento econômico regional, embora de forma bastante modesta comparativamente ao cenário mundial. Todavia, não se deve esquecer que as mudanças acima mencionadas provocaram alterações significativas também na esfera social, especialmente na estrutura e composição do mercado de trabalho.

Do ponto de vista da pobreza, nota-se uma redução até o final da década de 1990 da ordem de 4.5%. Mesmo assim, o percentual do último ano da década de 1990 era superior ao percentual de 1980, demonstrando, por um lado a gravidade do problema e, por outro, as dificuldades que os governos locais têm para reduzir de forma mais consistente a pobreza. Em termos percentuais, as reduções da pobreza verificadas nos anos de 1990 foram mais expressivas nas áreas urbanas, comparativamente às áreas rurais.

A terceira fase diz respeito à primeira década do século XXI. Inicialmente deve-se registrar que já ao final da década de 1990 o processo de redução da pobreza sofreu uma ligeira interrupção, especialmente entre 1999 e 2002. Em grande parte, este comportamento pode ser creditado aos efeitos

negativos da instabilidade econômica decorrente da crise da economia mundial, cujo reflexo imediato foi a estagnação do crescimento econômico entre os anos de 1999 e 2002 em diversos países. Neste caso, destaca-se o exemplo da Argentina, país que viveu uma grave crise econômica, social e política nos primeiros anos deste século.

Este movimento na esfera econômica explica, em grande medida, o fato dos percentuais da pobreza em 2002 se situarem praticamente no mesmo patamar de 1999, inclusive com certo crescimento nas áreas urbanas. Segundo a CEPAL (2003), neste período (1999-2002) as taxas de crescimento do PIB, que ao longo de toda a década de 1990 se situaram ao redor de 3% a 4%, declinaram para um patamar próximo de 1%, com impactos diretos sobre os níveis de emprego e de renda.

Ainda segundo a CEPAL (2003), além da pobreza se manter praticamente constante, a pobreza extrema (indigência) cresceu 0.9% entre 1999-2002, o que significou um aumento de oito milhões de pessoas nesta situação, fato que estaria revelando um agravamento do problema na região.

Após 2002 observa-se uma redução expressiva dos percentuais de pobreza até 2007, quando cerca de 34% dos habitantes foram classificados como pobres. Isto representou uma diminuição de 10 pontos percentuais em seis anos. Destaca-se, ainda, que esta redução ocorreu de maneira idêntica, tanto nas áreas urbanas quanto nas áreas rurais.

Assim, de acordo com a CEPAL (2008a), nota-se uma tendência contínua de diminuição da pobreza e da própria indigência nos últimos anos, fazendo com que as variações acumuladas aos anos prévios produzissem taxas de pobreza 9.9% inferiores em 2007, comparativamente com os valores de 2002. Registre-se que movimento semelhante ocorreu também como os percentuais relativos à indigência.

Em grande medida, esta redução da pobreza nos últimos anos pode ser creditada ao bom desempenho econômico da região. Para a CEPAL (2008a), houve um período de cinco anos de expansão contínua durante a qual o PIB per capita cresceu de US\$ 3.960, em 2002, para US\$ 4.712, em 2007. Este movimento positivo ocorreu devido ao contexto externo muito favorável, com elevada expansão da economia mundial.

Mas a redução da pobreza antes mencionada deve ser discutida também no âmbito de diversas ações governamentais em toda a região visando o atendimento das metas do milênio fixadas pela ONU. Grande parte destas ações está relacionada aos programas de transferência de renda às camadas pobres da população.

A tabela 2 apresenta a evolução absoluta da pobreza na América Latina nos últimos vinte e sete anos. Neste período, em termos absolutos, passou-se de aproximadamente 136 milhões de pessoas pobres (1980) para 183 milhões (2007). Neste caso, chama a atenção que a população pobre residente em áreas urbanas praticamente dobrou, enquanto as pessoas classificadas como pobres residentes em áreas rurais diminuíram cerca de 10 milhões.

As décadas de 1980 e de 1990 foram os períodos em que a pobreza atingiu seu maior patamar, chegando a mais de 200 milhões de pessoas, dentre os cerca de 500 milhões de habitantes do Continente. Neste período, como vimos anteriormente, as constantes crises econômicas e a manutenção de altas taxas de concentração da renda foram responsáveis pela elevada expansão da pobreza.

Tabela 2 - Evolução total de pobres na América Latina entre 1980-2007, segundo a situação domiciliar¹

ANO	Números absolutos de pessoas pobres		
	TOTAL	URBANA	RURAL
1980	135.9	62.9	73
1990	200.2	121.7	78.5
1999	211.4	134.2	77.2
2002	221.4	146.7	74.8
2005	209	137.9	71.1
2007	183.9	121	62.9

¹ Dados correspondentes a 18 países da região, mais Haiti.

² Total de pessoas (em milhões) com renda inferior à linha de pobreza. Estão incluídas as pessoas classificadas com indigentes.

Fonte: Cepal (2008)

Para a CEPAL (2008b), a combinação de instabilidade econômica, baixo crescimento e manutenção da desigualdade de renda têm um duplo efeito negativo: deterioração da produção (baixo crescimento do PIB) e deterioração das condições sociais (aumento da pobreza). Assim, ciclos econômicos cada vez mais breves têm contribuído para minar os ativos dos pobres, especialmente o acesso ao mercado de trabalho e aos demais mercados de bens e serviços.

Em grande parte, isto explica porque somente após 2005 a taxa de pobreza, pela primeira vez, tornou-se inferior à taxa verificada em 1980, ou seja, a região levou 25 anos para retornar às taxas apresentadas no início da década de 1980. Este fato mostra que, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, não há dúvidas que as taxas atuais continuam sendo muito elevadas, o que continua sendo um dos maiores desafios do Continente Latino-Americano.

Além disso, deve-se considerar também o fato de que a estrutura da pobreza, tanto em termos de sua composição quanto de sua distribuição geográfica, se alterou ao longo dos últimos 27 anos. No primeiro caso, entre 1980 e 1990, 5 em cada 10 pobres se enquadravam como indigentes, enquanto em 2005 este número baixou para 4. Isto indica que os pobres de 2005, na média, são menos pobres que aqueles das décadas passadas (CEPAL, 2006).

Em termos geográficos, os últimos anos revelaram uma tendência de concentração da pobreza nas áreas urbanas. Segundo a CEPAL (2006), em 1980 46% das pessoas pobres residiam em centros urbanos. Já em 1990 este percentual passou para 61%, enquanto que em 2005 atingiu 66%. Porém, quando se leva em consideração a população total⁵, nota-se que a incidência da pobreza em áreas rurais, que era 2 vezes maior que a das áreas urbanas em 1980, passou a ser 1.7 vezes maior em 2005.

A evolução da redução da pobreza verificada recentemente está sendo creditada ao processo de recuperação econômica ocorrida a partir de 2002 em praticamente todos os países do Continente, bem como ao processo de redução da desigualdade de renda em curso no mesmo período em alguns países.

⁵ Em 2005, 77% da população total residia em áreas urbanas.

Sobre o segundo aspecto, é possível calcular o efeito de cada ponto percentual de crescimento sobre a redução da pobreza (elasticidade crescimento da pobreza). Assim, entre 1990 e 2005, cada ponto percentual de crescimento do PIB per capita significou uma diminuição de 0.8% na taxa de pobreza, resultado melhor do que aquele apresentado apenas entre os anos da década de 1990 (CEPAL, 2006).

A tabela 3 apresenta os dados da pobreza desagregados intra-regionalmente para o período 1990-2007. Inicialmente observa-se que a América do Sul continua concentrando a grande maioria da pobreza regional, inclusive com tendência de crescimento de seu percentual de participação no contexto geral do Continente Latino-Americano. Se a esta região agregarmos os dados da pobreza no México, verifica-se que 86% do total encontram-se nestas duas localidades.

Tabela 3: Distribuição dos pobres intra-regiões entre 1990 e 2007

Meso regiões	1990		2007	
	Total	%	TOTAL	%
América do Sul	132.442	66	124.383	68
América Central	27.438	14	25.454	14
México	40.32	20	34.063	18
Total	200.2	100	183.9	100

Fonte: Cepal (2008)

O México, particularmente, é o país onde se verifica uma das mais rápidas reduções da pobreza em todo Continente Latino-Americano, isto porque a população classificada como pobre, que em 1980 era 50% do total, se reduziu para menos de 30%, em 2007.

Já a América Central apresenta uma situação relativamente estável, tendo em vista que em 2007 manteve sua participação no total da pobreza latino-americano nos mesmos patamares verificados em 1990. Porém, se considerarmos o fato de que a população desta região aumentou no intervalo de tempo considerado, pode-se supor que o combate à pobreza está sendo mais eficaz nesta região, comparativamente à América do Sul, muito embora

na América Central localizam-se os países com as maiores percentagens de pobreza em relação à população total.

A tabela 4 apresenta a participação percentual de cada região em termos de população e pobreza, verificando-se que apenas a América do Sul continua aumentando seu percentual de pobreza, embora continue com a mesma participação populacional, o que indica a existência de países em que a taxa de pobreza deve estar aumentando.

Tabela 4: População total e % de pobres por região entre 1990 e 2007

Região	1990		2007	
	% População	% Pobres	% População	% Pobres
América do Sul	71	66	71	68
América Central	8.8	14	9.3	14
México	20.2	20	19.7	18
POP.TOTAL	415.958	100	540.196	100

Fonte: CEPAL (2008)

Quanto à América Central, observa-se um movimento oposto, uma vez que entre 1990 e 2007 ocorreu um aumento populacional, porém a participação da pobreza no total do Continente permaneceu o mesmo, indicando que a pobreza deve estar sofrendo redução nesta região, muito embora se saiba que nela localizam-se países com as maiores taxas de incidência de pobreza em toda a América Latina.

A tabela 5 apresenta a participação de alguns países da América Latina na geração da pobreza total entre 1990 e 2007. Inicialmente verifica-se que seis países da América do Sul (Arg/Bra/Col/Equa/Pe/Ven) em 1990 respondiam por 61% do total. Já em 2007 estes mesmos países passaram a responder por 62% da pobreza total da América Latina. Se incorporarmos a este grupo o México, os dados passam a ser de 81% e 80%, respectivamente. Ou seja, ao longo de quase vinte anos, sete países continuam respondendo por cerca de 80% da pobreza total.

Tabela 5: Total de pobres segundo alguns países entre 1990 e 2007

PAÍSES	1990	2007
Argentina	6.842	8.264
Brasil	71.851	57.793
Colombia	18.473	21.674
Equador	6.368	5.848
Peru	10.228	10.878
Venezuela	7.892	7.963
México	40.32	34.063
Sub-total	161.974 (81%)	146.483 (80%)
TOTAL A. LATINA	200.2	183.9

Fonte: Cepal (2008).

Além disso, deve-se considerar também a expressiva participação de alguns países neste processo, destacando-se os casos do Brasil, que em 1990 era responsável por 36% do total dos pobres da América Latina e que em 2007 passou para 31% do total, e o caso do México, que no mesmo período respondia por 20% e 18% do total, respectivamente. Assim, observa-se que apenas dois países (Brasil e México) em 2007 eram responsáveis por aproximadamente 50% do total de pobres existentes no Continente Latino-Americano.

Todos os aspectos anteriormente comentados revelam as distintas dimensões que a pobreza assume em cada um dos países e/ou microrregiões do Continente Latino-Americano. É precisamente esta heterogeneidade de situações que será discutida na seção seguinte.

3 – Heterogeneidade e diferenças intra-regionais

A evolução geral da pobreza na América Latina apresenta diferenças substanciais entre os diversos países, especialmente entre aqueles que estão conseguindo reduzir mais rapidamente as taxas de pobreza, comparativamente àquele grupo de países em que a pobreza continua extremamente alta, não

apresentando sinais de arrefecimento. Por isso, é recomendável analisar também o tema a partir de distintos recortes regionais.

A tabela 6 apresenta a evolução da pobreza nos países do Mercosul⁶ entre 1990 e 2007. Neste caso, observa-se a existência de dois grupos de países. O primeiro é composto por aqueles que conseguiram reduzir consistentemente suas taxas de pobreza ao longo de todo o período considerado. Aqui se destacam o Chile – que reduziu em aproximadamente 25% seu percentual de pobreza - o Brasil, que reduziu em 18% o total de pobreza nestes 17 anos, e a Venezuela, que reduziu em 12% suas taxas de pobreza entre 1990 e 2007.

O segundo grupo é composto por aqueles países cujas taxas percentuais de pobreza cresceram ou se mantiveram no mesmo patamar do início da série histórica. Neste primeiro caso, destaca-se o Paraguai, cujo percentual de pobreza aumentou em mais de 17% ao longo de todo o período considerado. Já a Argentina e Uruguai alternaram movimentos de expansão e de retração das taxas de pobreza, porém ambos permanecendo, em 2007, nos níveis dos anos iniciais da série considerada.

Alguns aspectos dessas informações merecem ser mais bem analisados, em termos do período adotado. Na década de 1990, sob os efeitos das grandes mudanças estruturais da economia regional, observam-se resultados muito distintos no combate à pobreza no âmbito dos países do Mercosul. Assim, nota-se que há casos em que o crescimento econômico teve um papel importante na redução da pobreza, uma vez que se verifica uma relação direta entre a taxa de crescimento da renda bruta por habitante e a taxa de diminuição da pobreza. Figuram como exemplos, neste caso, o Chile - cuja renda per capita aumentou em 47.8% entre 1990 e 1997, enquanto a taxa de pobreza caiu 13% - e a Venezuela – cuja renda per capita, no mesmo período, cresceu apenas 0.5%, enquanto a pobreza subiu 8% (CEPAL, 2008).

⁶ - Neste paper considera-se, apenas para fins analíticos, o Chile conjuntamente com os demais integrantes oficiais do Mercosul.

Tabela 6 - Evolução percentual da pobreza nos países do Mercosul entre 1990 e 2007

PAÍSES	1990	1999	2002	2005	2006	2007
ARGENTINA ^A	21.2	23.7	45.4	26	21	-
BRASIL	48	37.5	-	-	33.3	30
PARAGUAI ^B	43.2	60.6	61	60.5	-	60.5
URUGUAI ^C	17.9	9.4	15.4	18.8	-	18.1
VENEZUELA	39.8	49.4	48.6	-	30.2	28.5
CHILE	38.6	21.7	18.7	-	13.7	-

A Área Urbana

B Área Metropolitana Assunción

C Áreas Urbanas somente

Fonte: Cepal (2008)

Mas há casos também em que esta relação entre crescimento econômico e redução da pobreza não se viabilizou. Na Argentina, por exemplo, verifica-se que na década de 1990, à despeito de um crescimento da renda per capita da ordem de 37%, ao final da referida década a pobreza havia aumentado em 2.5% (CEPAL, 1998). Estes dados nos mostram que o comportamento da pobreza também pode estar sendo afetado por outros fatores, especialmente pelo volume de transferências de renda aos domicílios, pelo comportamento dos preços relativos e pela evolução dos índices inflacionários.

A passagem para o século XXI marcou uma deterioração das condições sociais em alguns países. Este foi o caso da Argentina, que entre o final da década de 1990 e 2002 praticamente duplicou suas taxas de pobreza, e do Uruguai, onde ocorreu uma inversão na tendência de redução da pobreza que vinha se desenhando até 1999. Com isso, a partir de 2005 este país apresentou taxas maiores que aquelas verificadas em 1990. Registre-se, ainda, que o Paraguai vem mantendo constantes as taxas de pobreza desde o final da década de 1990, porém em patamares elevados.

Por outro lado, Brasil e Venezuela vêm apresentando reduções expressivas em suas taxas de pobreza na primeira década do século XXI. A redução do primeiro país foi de 7,5% entre 1999 e 2007, enquanto a redução

da Venezuela foi ainda mais expressiva para o mesmo período, ou seja, de aproximadamente 21%. Soma-se a estes dois países o caso do Chile, que desde 1990 vem apresentando reduções expressivas em suas taxas de pobreza. Com isso, transformou-se no país com uma das menores taxas de pobreza da América Latina.

A tabela 7 apresenta a evolução da pobreza nos países da Comunidade Andina entre 1990 e 2007. Neste caso, observa-se a existência de dois comportamentos bem distintos entre os países durante o período considerado. Registre-se que durante a década de 1990, marcada pelas reformas econômicas estruturais, ocorreu uma deterioração das condições sociais, com implicações negativas sobre as taxas de pobreza, as quais cresceram para patamares bastante elevados em todos os países da região Andina.

A primeira década do século XXI, marcada pela estabilidade e pela retomada do crescimento econômico vem apresentando uma trajetória de redução consistente das taxas de pobreza em todos os países, ressaltando-se os casos do Equador, cuja redução foi da ordem de 21% entre 1999 e 2007; do Peru, onde a redução foi de mais de 9% no mesmo período; e da Bolívia, que passou a apresentar uma redução após ter atingido sua maior taxa de pobreza em 2002.

Tabela 7 - Evolução % da pobreza nos países da Comunidade Andina entre 1990-2007

PAÍSES	1990	1999	2002	2005	2006	2007
BOLÍVIA ^A	52.6	60.6	62.4	-	-	54
COLOMBIA ^B	52.5	54.9	51.5	46.8	-	-
EQUADOR ^C	62.1	63.5	49	-	43	42.6
PERU ^D	47.6	48.6	54.7	-	44.5	39.5

^A Oito capitais departamentais mais a cidade de El Alto

^B Primeiro ano da série é 1994

^C Áreas Urbanas

^D O primeiro ano da série é 1997. Já os dados de 2006 e 2007 não são inteiramente comparáveis com os anteriores porque houve mudanças nas pesquisas, influenciando os percentuais.

Fonte: Cepal (2008)

Os países andinos fazem parte do grupo de países que possui a menor renda per capita na região, mesmo tendo um pequeno percentual da população

Latino-Americana. Segundo León (2008), nestes países, juntamente com os demais da América Central, o progresso na redução da pobreza tem sido muito lento, enquanto que a diminuição da indigência tem sido inferior ao esperado pelas autoridades governamentais.

Desta forma, os países andinos figuram no grupo daqueles que detém níveis médios a alto de pobreza (casos do Equador, Peru e Colômbia) e níveis altos de pobreza (mais de 50% da população total), caso da Bolívia. Estas taxas revelam, mais uma vez, a ampla heterogeneidade em que o fenômeno da pobreza se explicita em toda a região, além de mostrar também os efeitos diferenciados sobre os diversos subgrupos da população.

A tabela 8 apresenta a evolução percentual da pobreza na América Central e no México entre 1990 e 2007. Em primeiro lugar, deve-se registrar a forte diferenciação entre os países da região, em termos de incidência do fenômeno da pobreza. Com isso, verifica-se a existência de três grupos distintos de países. No primeiro deles, figuram a Costa Rica e o Panamá, os quais apresentam baixas taxas de pobreza (até 30% da população). No segundo grupo encontram-se aqueles países com taxas médias de pobreza (entre 30% e 50% da população total). Neste caso, figuram México, El Salvador e República Dominicana. Finalmente, o terceiro grupo é constituído por aqueles países que apresentam altas taxas de pobreza (mais de 50% da população total). Neste grupo destacam-se Honduras, Guatemala, e Nicarágua.

Em termos da trajetória de redução da pobreza ao longo de todo o período considerado, nota-se que México e Costa Rica vêm reduzindo expressivamente seus percentuais, enquanto que nos demais países a velocidade de redução da pobreza é bastante lenta, especialmente naqueles que apresentam alta incidência da pobreza. Neste caso, destacam-se Honduras (que em 2007 estava com aproximadamente 70% da população abaixo da linha de pobreza) e Nicarágua (que em 2005 – último ano com dados disponíveis - apresentava cerca de 62% da população total abaixo da linha de pobreza).

Tabela 8. Evolução % da pobreza na América Central e México entre 1990-2007

PAÍSES	1990	1999	2002	2005	2006	2007
COSTA RICA	26.3	20.3	20.3	-	19	18.6
EL SALVADOR ^A	54.2	49.8	48.9	47.5	-	-
GUATEMALA	69.4	61.1	60.2	-	54.8	-
HONDURAS	80.8	79.7	77.3	-	71.5	68.9
MÉXICO	47.7	46.9	39.4	-	31.7	-
NICARAGUA ^B	73.6	69.9	69.4	61.9	-	-
PANAMA ^C	32.7	20.8	36.9	-	29.9	29
REP.DOMINICANA	-	-	47.1	-	44.5	44.5

A O primeiro dado da série refere-se ao ano de 1995

B O primeiro dado da série refere-se ao ano de 1993

C Dados das áreas urbanas

Fonte: Cepal (2008)

Tomando-se como referência a incidência da pobreza apenas em áreas urbanas, verifica-se que parte dos países da América Central figura entre aqueles com altos níveis de pobreza também nas áreas urbanas. Neste caso, destacam-se Guatemala, Honduras e Nicarágua. Nestes países, além de um baixo crescimento econômico, nota-se que as transferências de renda do setor público não exercem a mesma influência como em outros países da própria microrregião (Costa Rica e Panamá) ou do conjunto da América Latina.

Segundo LEÓN (2008), além da redução da pobreza apresentar diferenças substanciais entre os países (heterogeneidade), ela é influenciada, em parte, pelas melhorias dos índices de pobreza obtidos pelo Brasil e pelo México, países que juntos respondem por aproximadamente a metade da população Latino-Americana.

4 – Considerações finais

Os dados e informações sobre o panorama geral da pobreza na América Latina apresentados e discutidos ao longo deste trabalho revelam um quadro bastante preocupante, uma vez que somente após as reduções dos níveis de pobreza verificadas nos últimos anos (2002-2007) é que se retornou

a situação existente no início da década de 1980. Isso significa que em quase 30 anos uma parcela expressiva da população latino-americana foi privada do acesso aos bens e serviços básicos, devido a sua condição social.

Este fato reforça o argumento de que o problema da pobreza na América Latina continua tendo um forte componente estrutural, isto porque, segundo a CEPAL (2008), a região não somente mostra um nível de pobreza muito superior ao seu grau de desenvolvimento, como também segue sendo a região com a maior taxa de concentração de renda do mundo. Estes fatores combinados mostram o caráter sistêmico do problema da pobreza, ao mesmo tempo em que revelam a magnitude e os desafios para as políticas públicas voltadas a sua erradicação efetiva

Do ponto de vista conjuntural, as constantes crises econômicas enfrentadas pela região ao longo dos últimos 30 anos agravaram um conjunto de indicadores que afetam diretamente as condições sociais. Por um lado, as baixas taxas de crescimento econômico não permitiram a maioria dos países ingressarem competitivamente no cenário macroeconômico global, ao mesmo tempo em que afetaram as condições de funcionamento do mercado de trabalho. Com isso, além do desemprego, passou-se a conviver com formas precárias de trabalho e de remuneração. Por outro lado, as crises financeiras também afetaram a capacidade dos estados nacionais de implementar políticas consistentes destinadas a combater a pobreza.

A somatória desses problemas conjunturais e estruturais revelou uma tendência de persistência da pobreza em quase todo período considerado neste estudo. Mesmo que apresentando alguns pequenos períodos de redução, como foi o caso de alguns anos na década de 1990 (1995-1999) e mais recentemente na primeira década do século XXI (2003-2007), as previsões para os próximos anos novamente são de expansão do problema. Parte dessas previsões está apoiada nos impactos negativos que a crise alimentar mundial, iniciada ainda em 2007, gerou sobre as populações socialmente mais vulneráveis, além dos impactos da crise financeira global iniciada em 2008 e que afetou todos os países da região.

Além disso, mas dois aspectos devem ser considerados. O primeiro deles diz respeito à realocização da pobreza, uma vez que durante os anos de 1980 até meados dos anos de 1990 ocorreu um forte crescimento da pobreza nas áreas urbanas. Assim, verifica-se que em 1980 apenas 46% dos pobres

residiam em áreas urbanas, enquanto que em 2000 este percentual passou para 61%. Embora não tenha se expandido mais fortemente nos últimos anos, esta tendência revela a deterioração geral da qualidade de vida, principalmente nas grandes cidades de todo o Continente.

O outro aspecto relevante neste debate é a enorme heterogeneidade entre os países que fazem parte da macrorregião geográfica. Assim, é possível alocá-los em três grupos distintos. O primeiro deles é composto pelos países em que a pobreza cresceu no período analisado, destacando-se o Paraguai, Uruguai e Bolívia. O segundo grupo é composto pelos países que tiveram expressiva redução da pobreza. Dele fazem parte a Argentina, Equador, Panamá e Costa Rica. Finalmente, o terceiro grupo é composto pelos países que tiveram reduções pouco expressivas dos índices de pobreza. Merece ser mencionado neste grupo os casos do Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru e grande parte dos países da América Central, em especial o México.

Finalmente, destacamos que a aludida redução da pobreza verificada no início do século XXI não pode ser creditada somente aos aspectos do crescimento econômico, uma vez que diversas políticas de Estado foram adotadas visando reduzir o problema. Assim, do ponto de vista das iniciativas governamentais, registre-se que os anos de 1990 aportaram à região um conjunto de mudanças de ordem política e econômica destinadas à promoção da justiça social no Continente. Na esfera social procurou-se combater o problema da pobreza pela ótica liberal que prevaleceu no cenário mundial, o que induziu à implementação de políticas focalizadas, muitas das quais com caráter meramente compensatório. Grande parte dessas políticas diz respeito aos programas de transferência de renda, assunto a ser estudado em oportunidades futuras.

Referências Bibliográficas

ATTANASIO, O., TRIAS, J., VERA-HERNANDEZ, M. Old and new welfare: the relative effects on child nutrition. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Magnitud de la pobreza en America latina en los años ochenta. Santiago de Chile: CEPAL, 1991.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**
Hambre y cohesión social en América Latina: como revertir la relación entre inequidad y desnutrición. Santiago de Chile: CEPAL, 2005, 37p.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**
Panorama Social de América latina y el Caribe en 1998. Santiago de Chile: CEPAL, 1998.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**
Panorama Social de América latina y el Caribe en 2002-2003. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**
Panorama Social de América latina y el Caribe en 2006. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**
Panorama Social de América latina y el Caribe en 2008. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.**
Superar la pobreza mediante la inclusión social. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.
- FERES, J. C. & MANCERO X.** Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- GARRET, J., BASSETT, L., MARINI, A.** Designinh CCT Programs to improve nutrition impact: principles, evidence, and examples. III Seminario Internacional Transferencias Condicionadas. Santiago de Chile: FAO/ONU, 2008.
- INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC).** Brasília (BR): Bulletin Poverty in Focus, September 2004.
- INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC).** Brasília (BR): Bulletin Poverty in Focus, December 2006.
- INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC).** Brasília (BR): Bulletin Poverty in Focus, October 2007.
- INTERNATIONAL POVERTY CENTRE (IPC).** Brasília (BR): Bulletin Poverty in Focus, August 2008.
- LEÓN, A.** Progreso en la reducción de la pobreza extrema en América Latina: dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio. Santiago de Chile, 2008.

- LOPEZ, R.** Effect of the structure of rural public expenditures on agricultural growth and rural poverty in Latin America. Washington DC, IADB papers n.12, 2004.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.** Objetivos de desarrollo del milenio: una Mirada desde América Latina y Caribe. Santiago de Chile: 2005(a), 334 p.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.** El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma: ONU/FAO, 2005(b), 68p.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.** Cambios en la estructura del consumo de alimentos y nutrientes de América Latina. Santiago de Chile: 2005(c), 89 p.
- PINGALI, P. AND STRINGER, R.** Eradicating extreme poverty and hunger: towards a coherent policy agenda. UN/FAO, ESA working paper n. 01, 2006.
- RAWLING, L.** A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes. International Social Security review v.58, n.2-3, 2005.
- SCARAMOZZINO, P.** Measuring, vulnerability to food security. UN/FAO: ESA working paper, n.12, 2006.
- TOWNSEND, P.** What is Poverty? An historical perspective. UNDP: International Poverty Centre, *Poverti in Focus*, December 2006.