



WCM

World Citizen Magazine



Universidade
Católica de Brasília

Curso de Relações Internacionais - Ri UCB

Integração, Mercosul e índices de pobreza na região

Andreza Alves Figueiredo

1. Introdução

Diversas mudanças na constituição do mundo ocorreram desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Dois grandes polos de poder se formaram e essa constituição regeu o planeta por diversos anos. A chamada Guerra Fria colocou em evidência uma força bipolar, em que os países eram ligados - em grande parte pela sua ideologia - aos Estados Unidos ou à União Soviética.

Em 1991, com a queda desse sistema, as cartas do jogo político mundial são embaralhadas e a bipolaridade cede lugar à formação de blocos econômicos, garantindo uma geometria multipolar do mundo.

“Se durante a Guerra Fria armas e poder tornaram-se quase sinônimos, a nova estrutura geopolítica mundial, baseada na multipolaridade, tem desfeito essa identidade. Referências tradicionais do poderio dos Estados, como a produtividade e a eficiência da economia nacional, reaparecem no centro da cena”¹.

Sem embargo, o contexto econômico do final do século XX dava sinais de que o novo contexto global tinha suas imperfeições. A população migrava do campo para as cidades e a indústria e o comércio não podia absorver toda mão de obra disponível. Além disso, a integração dos mercados transferiu parte da indústria de seus velhos centros nos países ricos, com mão-de-obra de alto custo, para países cuja principal vantagem era “mãos e cabeças baratas”.²

Joseph Stiglitz, crítico do desempenho da economia global, afirma que a integração dos mercados encalhou bilhões de pessoas na miséria. O autor ainda enfatiza que a globalização não está dando certo para muitos dos pobres do mundo nem para a estabilidade da economia global.

¹ MAGNOLI, Demétrio. *O mundo contemporâneo: relações internacionais 1945-2000*. São Paulo, Editora moderna, 1996, p. 155.

² HOBBSBAWN, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995, p. 549-550.

“A capacidade destruidora do capitalismo mundial se deve à sua indiferença à humanidade. (...) Para milhões de pessoas, a globalização não funcionou. Muitas estão em pior situação, ao verem seus empregos destruídos e suas vidas se tornarem mais inseguras. Sentem-se cada vez mais impotentes contra forças além de seu controle. Viram suas democracias solapadas, suas culturas erodidas”³.

Castells também aponta o avanço da pobreza como um fenômeno global - principalmente da pobreza extrema. Enquanto efeito desse fenômeno há a aceleração do processo de desenvolvimento desigual e a propagação da miséria entre um contingente cada vez maior de pessoas.

“Há polarização⁴ na distribuição de riqueza em âmbito global, evolução diferencial na desigualdade de distribuição de renda interna nos países e crescimento substancial da pobreza e da miséria no mundo inteiro e na maioria dos países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento”⁵.

Paulo Roberto de Almeida, em contrapartida, acredita que avaliar a globalização enquanto responsável pelo aumento nos índices de concentração e de desigualdade na distribuição de renda é se basear em análises superficiais. Para ele, a década de 90, marcada pelas turbulências no mundo, suscitou na população um sentimento de rejeição em relação à globalização, contribuindo para o olhar crítico e contrário ao processo.

“Os altermundialistas vão mais além, acusando a globalização de provocar crises financeiras internacionais e, a partir daí, desemprego e miséria. Mas estudos econométricos trazem evidências de que as taxas de pobreza e as desigualdades globais na repartição de renda têm na verdade declinado nas últimas décadas”⁶.

Estudo realizado por Xavier Sala-i-Martin, professor da Universidade de Columbia, em 2002, revelou ter ocorrido redução significativa nos índices de desigualdades de renda entre os anos de 1980 e 1998. De acordo com o estudo, tanto as taxas de pobreza quanto o número de pobres decresceram dramaticamente. Cerca de 400 milhões de pessoas saíram dos índices de pobreza entre esses anos.

“Ou seja, o ‘dramático e perturbador’ aumento da pobreza no período recente da globalização simplesmente não ocorreu, ao contrário do que afirmam os antiglobalizadores e mesmo economistas acadêmicos. A desigualdade, que pode ter

³ STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo, Ed. Futura, 2002, p. 299.

⁴ O autor coloca polarização enquanto processo específico de desigualdade ocorrido quando o topo e a base da escala de distribuição de renda e riqueza crescem mais rapidamente que a faixa intermediária da escala, acentuando as disparidades sociais entre as populações situadas nas duas extremidades da escala.

⁵ CASTELLS, M. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1999, vol. 3, cap. 2, p. 107.

⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A globalização e o desenvolvimento: vantagens e desvantagens de um processo indomável*. In: www.pralmeida.org.

crescido em alguns países, não foi suficiente para reduzir o movimento global no sentido da redução das desigualdades entre os países”⁷.

De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, embora haja discrepância na distribuição de riqueza entre países, de modo geral as condições de vida da população mundial apresentaram, em média, melhoria lenta e constante ao longo das últimas três décadas. Dados estatísticos sobre saúde, educação e nível de renda em todo o mundo demonstram, na média, considerável melhoria em relação aos padrões históricos.

O mercado global foi responsável por benefícios relevantes em inúmeros países, como oportunidades de comércio, acesso a mercados e à tecnologia, um sistema de saúde melhor, sociedade civil global ativa, que luta por mais democracia maior justiça social.

Segundo acredita Stiglitz, “a globalização pode ser remodelada para perceber seu potencial para o bem”.⁸ Além disso, não se pode retroceder em relação à globalização. A questão é como fazer para dar certo.

2. América Latina

A pobreza, mesmo não sendo um fenômeno recentemente na América Latina, mostrou maior consistência 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 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 de caráter liberal, fazendo com que as exportações e as importações aumentassem generalizadamente. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), em pesquisa realizada em 2005, entre os anos de 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.

Os efeitos da economia global produziram resultados mistos na América Latina. De acordo com Ricardo Ffrench-Davis, houve progressos no controle da inflação, balanços fiscais mais equilibrados e recordes de exportações. Os volumes exportados cresceram de maneira substancial, a uma taxa média de 7,9% anuais em termos reais no período 1990-2005.

⁷ Idem, *ibidem*.

⁸ STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo, Ed. Futura, 2002, p. 299.

Nos anos 90, por exemplo, registrou-se um progresso notável nos equilíbrios orçamentários da região. Os níveis de inflação desapareceram e cederam lugar a taxas de um dígito.⁹

No entanto, em tópicos como o crescimento econômico e a equidade, o desempenho foi medíocre. No período 1990-2005 se observa um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de apenas 2,7% anuais, com um aumento por habitante de somente 1% no mesmo período, taxa insuficiente para reduzir qualquer hiato em relação aos países desenvolvidos.¹⁰

A América Latina não foi uma região particularmente feliz em se tratando de redução no número de pobres. No Brasil, por exemplo, os progressos efetuados nos anos 1970 foram freados nos anos 1980 e, nos anos 1990, com exceção de alguns anos, a população mais rica do país registrou melhora maior que a população pobre.

Em meados de 1990, considerando com a linha de pobreza extrema um nível e consumo equivalente a um dólar por dia, 1,3 bilhão de pessoas (33%) da população do mundo em desenvolvimento, encontra-se em estado de miséria, 150 milhões só na América Latina.

John Williamson destaca que, na América Latina, houve redução nas taxas de pobreza durante a primeira metade dos anos 1990, mas registrou aumento a partir de 1997. Uma das principais causas, segundo o autor, é o crescimento “desesperadoramente lento” do emprego no setor formal. A conclusão desses números é que em 2005 havia 209 milhões de pobres na América Latina (cerca de 40% da população), nove milhões a mais do que em 1990.¹¹

Segundo a Cepal, a crise de 1999-2002 provocou uma queda dramática nas taxas de emprego e um aumento da pobreza e da exclusão social. De acordo com a ONU, uma das consequências do pequeno crescimento econômico regional foi a redução do nível de emprego, com a contrapartida no aumento da informalidade. Este movimento obrigou os governos a ampliar os gastos públicos na esfera social e aumentar o número de pessoas cobertas pelos programas de seguridade social. Esses gastos subiram de 10% do PIB, em 1990, para 13,8%, em 2003.

“A pobreza é uma realidade em toda zona do Mercosul, incluindo suas metrópoles. Isso significa que amplas parcelas da população estão excluídas do mercado consumidor, reduzindo sensivelmente as potencialidades de integração, além de representar uma fonte de tensões sociais e instabilidade política”¹².

9 FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Em busca do crescimento com equidade*. in Revista Diplomacia, Estratégia e Política nº 6 (abril/junho 2007). Brasília, Projeto Raúl Prebisch, 2007, p. 63.

¹⁰ Idem, ibidem, p. 61.

¹¹ WILLIAMSON, John. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo, Ed. Saraiva, 2004, p. 1.

¹² MAGNOLI, Demétrio. *O mundo contemporâneo: relações internacionais 1945-2000*. São Paulo, Editora moderna, 1996, p. 190.

Entre 2002 e 2007 observou-se uma redução expressiva dos percentuais de pobreza, quando cerca de 34% dos habitantes foram classificados como pobres. Isto representou uma diminuição de 10 pontos percentuais em seis anos. Em grande medida, esta redução da pobreza nos últimos anos pode ser creditada ao bom desempenho econômico da região. De acordo com a Cepal, 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.

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, o Brasil vem apresentando reduções expressivas em suas taxas de pobreza na primeira década do século XXI. A redução foi de 7,5% entre 1999 e 2007.

A situação de pobreza está relacionada a causas diferenciadas entre os países do Mercosul. Na Argentina e no Uruguai, a situação e a evolução da pobreza estão em grande parte ligadas às recentes alterações do mercado de trabalho. Na Argentina, a taxa de pobreza durante a crise econômica aumentou de 32,8%, em 2000, para mais de 50%, em 2002.

Já o Brasil e o Paraguai têm as causas da pobreza e da pobreza extrema muitas vezes relacionadas não com a situação do mercado de trabalho, sendo antes de caráter estrutural e histórico. Ou seja, reflete-se na grande concentração da riqueza nessas sociedades. No Paraguai, os 20% mais ricos da população detém cerca de 60% do rendimento nacional, enquanto isso, os 20% mais pobres têm acesso a somente 3% desse rendimento. No Brasil, em 2002, os 20% mais pobres alcançaram 4,2% do rendimento nacional e os 20% mais ricos detinham 56,8% do rendimento nacional.

3. Pobreza: conceito e definição

Desde 1880 são usadas três concepções sobre pobreza nas discussões internacionais. Essas ideias estão relacionadas à subsistência, necessidades básicas e privação relativa. A linha de pobreza deriva 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. Ao valor desta cesta agrega-se o montante necessário aos domicílios para satisfazer as demais necessidades básicas não relacionadas aos custos alimentares. Este novo valor representa a “linha de pobreza”¹³.

Em 2008, o Banco Mundial atualizou o cálculo feito para avaliar a linha de pobreza e definiu o valor de US\$ 1,25 de renda diária como o indicador para indicar a quantidade de pobres no mundo. Com isso, o Banco Mundial identificou que existia, em 2008, 1,4 bilhão de pobres no mundo, número que corresponde a mais de um quarto de toda a população dos países em desenvolvimento.

4. Programas de transferência de renda nos países do Mercosul

Um dos eventos que tem auxiliado os países do Mercosul a driblar os altos índices de pobreza são os programas de transferência de renda. Eles promovem algum grau de redistribuição e garantem níveis mínimos de proteção social. As políticas públicas desempenhadas pelos países membros garantiram renda aos mais pobres e auxiliaram no processo de redução das taxas de pobreza na região.

De acordo com o relatório do Centro Internacional de Políticas de Crescimento Inclusivo das Nações Unidas, a América Latina e o Caribe possuem as iniciativas de transferência de renda mais estáveis e de longa duração do mundo. Contudo, destaca o estudo, os projetos do Brasil são os que apresentam mais estáveis e que mais contribuem com o desenvolvimento social.

Brasil

Em 1995 foi criado no Brasil o programa da Comunidade Solidária que atuou apenas nos municípios mais pobres do país, ou seja, em 35% deles. Essa limitação territorial foi bastante criticada, pois restringia o campo de atuação do projeto. Além disso, deixou de atuar nas áreas metropolitanas de cidades da região Sudeste para concentrar sua atuação na área rural do Nordeste.

¹³ MATTEI, Lauro. *Pobreza na América Latina: heterogeneidade e diferenças intra-regionais*. Documento do Instituto de Estudos latino-americanos da Universidade Federal de Santa Catarina. Nº1/2009.

Instituído em 2004 a partir da unificação de alguns programas sociais, o Bolsa Família é um dos maiores programas de transferência condicionada de renda do mundo. Cerca de 11 milhões de famílias pobres que cumprem os requisitos de saúde e educação recebem dinheiro mensalmente do governo federal. Especialistas explicam que o programa ajudou a estimular a ascensão das classes C e D, além de contribuir com o equilíbrio econômico assegurando o consumo do país durante a crise financeira internacional.

A incidência da pobreza ainda é muito elevada no Brasil. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 1995, 28,5% da população ganhava até R\$ 50 por mês. Hoje, são mais de 16 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza no país. Com esse número alarmante, a atual presidente da República lançou outro programa assistencial, em meados de 2011, com o discurso de acabar com a miséria no país.

Argentina

Assim como no Brasil há uma série de políticas de combate à pobreza na Argentina. Contudo, os programas são fragmentados e, geralmente, desenvolvidos por Organizações não-Governamentais (OnG), instituições comunitárias e filantrópicas. De acordo com Ivete Simionatto, na Argentina os programas assistenciais se proliferam nos estados e municípios e se constituem num instrumento chave para o clientelismo político.

Cria-se a imagem de que o governo se ocupa dos mais necessitados, diluindo os efeitos perversos do modelo social imposto. No entanto, transfere-se ao setor privado a execução desses serviços, na sua grande maioria prestados de forma precária e sem o controle e supervisão do Estado¹⁴.

Com o retorno da democracia, em 1983, se reestruturou na Argentina o perfil dos programas assistenciais. O enfoque, na ocasião, foi a implementação de programas de combate a fome. Em 1990, com o agravamento da crise fiscal, os programas de combate a fome foram reforçados e ao programa de alimentação foram somados outros voltados para a saúde, moradia, educação e infraestrutura urbana. Um convênio do Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) financiou programas de erradicação da pobreza dirigidos a crianças.

¹⁴ SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do Estado e Programas de combate à pobreza – cenários do Mercosul*. In www.ts.ucr.ac.cr. 2000.

Em 2009, a demanda interna cresceu e foi adotada uma política de transferência de renda para beneficiar trabalhadores informais e desempregados com filhos menores de 18 anos. No ano seguinte, a presidente do país, Cristina Kirchner, elevou os pagamentos feitos às famílias ao equivalente a R\$ 88 mensais, por filho.

De acordo com o governo argentino, a medida reduziu os níveis de indigência em mais de 50%, e chegou a atender cerca de 4,5 milhões de crianças. Segundo o Centro de Investigação e Formação da República Argentina (Cifra), a população indigente caiu de 6,6% para 3,2% do total. Essa queda permitiu que 1,4 milhão de pessoas deixassem a situação de indigência em 2010.

Paraguai

No Paraguai, Tekoporã (viver bem, em guarani) é o programa assistencialista que atende as famílias mais pobres do país. Como no Brasil, o recebimento do auxílio está ligado à frequência escolar e a visitas regulares a centros de saúde. Análises do BID destacam que o modelo econômico do país não conseguiu solucionar as crescentes demandas sociais, provocando a pobreza extrema, e indicam a baixa qualidade dos serviços sociais públicos no país. Segundo a Cepal, o Paraguai tem 56% da população em situação de pobreza.

O Tekoporã foi declarado prioritário pelo governo do presidente Fernando Lugo, em 2009 e, ao final de 2010, 109 mil famílias eram atendidas. O pagamento mínimo equivale a R\$ 89 por mês e o valor máximo chega a R\$ 104 mensais. Há uma parcela fixa, para alimentação, com pagamentos extras por filhos ou idosos e incapacitados. De acordo com o governo paraguaio, a meta deste ano é atender 200 mil famílias. Segundo o próprio governo, 1,1 milhão de pessoas estão em situação de pobreza extrema no Paraguai, ou um quinto da população.

Uruguai

O Uruguai é o país do Mercosul que apresenta os melhores indicadores sociais. No Uruguai, que tem apenas 10% de sua população em situação de pobreza, segundo a Cepal, também há planos de transferência de renda. Um deles é o Cartão Uruguai Social que, segundo o governo uruguaio, atende atualmente sete mil famílias. O governo ainda divulgou

que a intenção de reforçar a alimentação e oferecer complemento para as crianças de zero e três anos.

Desde 2006 funciona no Uruguai um sistema de cartão alimentação. O pagamento é feito de acordo com o número de grávidas na família ou menores de 18 anos na casa. Famílias com um filho ganham R\$ 52. O pagamento pode aumentar de acordo com o número de filhos: R\$ 79 para duas crianças, R\$ 100 para três e R\$ 140 para quatro ou mais.

Críticas

Apesar dos números que enchem os olhos, os programas assistencialistas são considerados de baixa eficácia com focalização inadequada e ineficiência de gastos dos recursos públicos. As principais críticas aos programas de transferência de renda giram em torno de que as propostas assistencialistas ocupam-se dos efeitos e não das causas da pobreza, não alterando as causas estruturais da pobreza.

“A pobreza sempre foi enfrentada com medidas assistenciais de curto prazo, que cuidam dos sintomas e não das causas”¹⁵.

5. Análise Final

O Tratado de Assunção, de 1991, ao criar o Mercosul, não estabeleceu na sua estrutura institucional nenhum espaço específico para o tratamento de dois temas importantes para a região: políticas de emprego e de combate à exclusão e de proteção social.

Em 1995 o Fórum Consultivo Econômico e Social foi regulamentado com o intuito de acompanhar as questões sociais do bloco. Em 1997, no Rio de Janeiro, foi definida uma agenda social temática, abordando questões como os direitos individuais, coletivos, políticas de emprego e proteção social.

Contudo a agenda social do bloco ainda é tímida e necessita de ações sólidas e efetivas para amenizar os problemas da região.

A fome e a pobreza ainda representam os contenciosos mais perversos da maioria dos países membro do Mercosul. É evidente o imenso número de pessoas desprovidas de bens, excluídas socialmente e privadas de cidadania em praticamente todos os países da região. As taxas de pobreza continuam elevadas no continente e superar a pobreza ainda é um dos maiores desafios dos países da região.

¹⁵ Políticas sociais compensatórias no Mercosul. Fórum da Sociedade Civil nas Américas.

Está clara a necessidade de se promover mudanças na governança dos países da região, para garantir que os interesses de todas as classes sociais sejam representados. O desafio é crescer, porém com equidade.

É importante perceber a diferença nos modelos de pobreza entre os quatro países do Mercosul, para, dessa forma, agir conforme a necessidade. Há casos, como da Argentina e Uruguai, em que o crescimento econômico é fundamental para a 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. Mas há casos - Brasil e Paraguai - em que esta relação entre crescimento econômico e redução da pobreza não se viabilizou, já que a questão é estrutural e parte da grande desigualdade encontrada dentro dos países.

Reduções no grau de pobreza de uma sociedade requerem o crescimento econômico ou o declínio no grau de desigualdade. O Brasil, por exemplo, é um dos países com mais alto grau de desigualdade do mundo e está entre aqueles onde o crescimento econômico é menos necessário para reduções na pobreza.

Como afirmou Hobsbawn, “pode confirmar o que muitos suspeitaram, que a história é o registro dos crimes e loucuras da humanidade. Profetizar não ajuda nada”.¹⁶ Ou seja, sem adivinhações ou fórmulas prontas, cabe identificar e enquadrar cada país em sua especificidade e encontrar a melhor frente de atuação para cada um.

6. Bibliografia

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A globalização e o desenvolvimento: vantagens e desvantagens de um processo indomável*. In: www.pralmeida.org.

CASTELLS, M. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1999, vol. 3, cap. 2, p. 95-177.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. *Em busca do crescimento com equidade*. in Revista Diplomacia, Estratégia e Política nº 6 (abril/junho 2007). Brasília, Projeto Raúl Prebisch, 2007, p. 61-75.

HOBBSAWN, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

MAGNOLI, Demétrio. *O mundo contemporâneo: relações internacionais 1945-2000*. São Paulo, Editora moderna, 1996, p. 155.

¹⁶ HOBBSAWN, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995, p. 561.

MATTEI, Lauro. *Pobreza na América Latina: heterogeneidade e diferenças intra-regionais*. Documento do Instituto de Estudos latino-americanos da Universidade Federal de Santa Catarina. Nº1/2009.

SIMIONATTO, Ivete. *Reforma do Estado e Programas de combate à pobreza – cenários do Mercosul*. In www.ts.ucr.ac.cr. 2000.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo, Ed. Futura, 2002, p. 262-303.

WILLIAMSON, John. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo, Ed. Saraiva, 2004, p. 1-17.

