

Síntese de informes temáticos sobre a situação da América Latina e do BRIC no decênio 2000-2010

Guilherme C. Delgado

I – Introdução

É propósito deste texto realizar uma espécie de síntese e interpretação de conjunto dos vários textos (13) que abordaram a situação da América Latina e dos países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) ao longo da última década sobre diferentes aspectos da economia, da sociedade, do meio ambiente e do desenvolvimento.

Tendo em conta a riqueza dos enfoques sobre vasto espectro de fenômenos analisados, dividimos os 13 *papers* em dois grupos, que tipificam dois estilos de abordagem temática próprios desses textos: 1) predominantemente empírico-analíticos e objetivados a diagnósticos de situações comparativas; e 2) predominantemente crítico-interpretativos e voltados à ação política.

Os dois blocos de abordagem contêm muitos elementos em comum – tratam dos mesmos países, no mesmo período histórico e formalmente de fenômenos comuns, como a saúde e as condições sociais dos países analisados –, mas sob enfoques epistêmicos distintos. Isso nos permite, a partir da análise de uma dada situação, obter conclusões muito diferentes à luz da interpretação dos resultados e/ou comparação de relações dos fenômenos observados.

O trabalho de síntese e interpretação desse conjunto de estudos permite, por seu turno, que se recolham os elementos comuns e se interpretem as diferenças de enfoque. É um rico filão de conhecimento desvendado nos textos, na discussão pública (durante o seminário *Panorama latino-americano das capacidades humanas na perspectiva do desenvolvimento*, ocorrido em Brasília-DF nos dias 12 e 13 de março de 2013) e posteriormente na publicação dos *papers*, como também neste exercício hermenêutico que ora elaboramos.

II – Abordagem empírico-analítica

Dos 13 *papers* elaborados, seis são explicitamente de abordagem empírico-analítica, com o propósito tácito de levantar diagnósticos comparativos de condições sociais no início e final da década – 2000. Um sétimo *paper* também realiza esse exercício comparativo – sobre as situações previdenciárias na América Latina (AL), enfatizando as reformas legais que as influenciaram –, portanto, fica destacado para o segundo bloco, ainda que não incursione no enfoque crítico-interpretativo.

Os seis *papers* a que nos referimos são os seguintes:

- 1) *A situação laboral da América Latina na primeira década de 2000*, de autoria de José Celso Cardoso Jr. e André Gambier Campos (Ipea);
- 2) *Análise da evolução dos IDHs global e parciais (saúde, educação e renda) de 2000 a 2011 e do IDH-Desigualdade em 2011 para a América Latina (12 países) e o BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China)*, de Ronaldo Herrlein Jr. (UFRGS);
- 3) *Bem-estar, desigualdade e pobreza em 12 países da América Latina*, de Rafael Guerreiro Osório (Ipea);
- 4) *Situação e tendências da educação em países latino-americanos selecionados – 2000/2010*, de Paulo Roberto Corbucci (Ipea);
- 5) *Financiamento da saúde em países selecionados da América Latina*, de Sérgio Francisco Piola (ObservaRH/UnB); e
- 6) *Demografia e saúde em países selecionados da América Latina*, de Solon Magalhães Vianna (ObservaRH/UnB).

Os textos, como os próprios títulos evidenciam, tratam de situações comparativas no tempo (2000-2010) e no espaço geográfico delimitado, ora para vários países da AL, ora para países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Os indicadores ou variáveis utilizados são das estatísticas de padrão internacional para: a) mercado de trabalho (PNADs); b) IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da AL e do BRIC (Pnud); c) percentis de desigualdade de rendimento e índice de Gini de rendimentos de países da AL (PNADs); d) indicadores da educação para a AL (censos demográficos e

PNADs); e e) indicadores demográficos (OMS/Opas e censo demográfico) e indicadores de financiamento à saúde da AL (OMS).

As condições comparativas de todos esses textos – entre 2000 e 2010 – evidenciam mudanças quantitativas importantes:

- 1) No mercado de trabalho, cresce a ocupação (decrece o desemprego) e o assalariamento e caem os indicadores de informalidade para quase todos os países. O México e alguns países centro-americanos são a exceção mais notória, porque cresce a desocupação e aumenta a informalidade. No Chile, o desemprego é constante;
- 2) Todos os países da AL apresentam melhoria absoluta no IDH, e a maioria melhorou a posição relativa do IDH global, situação também comum aos países do BRIC (maiores melhorias relativas e absolutas no período);
- 3) Os indicadores da pobreza e desigualdade de rendimentos na AL caem para todos os países, ainda que os índices de Gini do maior deles, que é o Brasil, seja ainda “alto” em termos absolutos – 0,55 no ano de 2010;
- 4) Sob o enfoque dos indicadores da educação, considerados os indicadores econômicos – gasto público/PIB e gasto *per capita* para diferentes níveis de educação (primária, secundária, terciária) – e os indicadores diretos da educação – taxas de alfabetização, número médio de anos de estudo, frequência escolar, etc. –, a conclusão geral é de que são indiscutíveis os avanços educacionais nos 12 países analisados;
- 5) Os indicadores demográficos – taxas de natalidade, mortalidade e fecundidade – caem, implicando baixo crescimento demográfico na faixa de 1 a 1,5% a.a. para quase todos os países, com extremos excepcionais para menos e para mais, respectivamente, no Uruguai e na Bolívia. Aumentam generalizadamente os indicadores – proporção de idosos e expectativa de vida ao nascer. Muda o perfil epidemiológico – de doenças infecciosas e parasitárias para as crônico-degenerativas e aquelas devido a causas externas; e
- 6) O gasto em saúde – público e privado – eleva-se no que diz respeito à proporção do PIB e também em termos *per capita*. O primeiro grupo de

países com maior gasto em saúde – Argentina, Brasil, Chile e Uruguai – revela também os melhores indicadores.

A descrição e análise dos indicadores socioeconômicos e de saúde pública, especificamente, revelam melhoria de condições sociais, econômicas e demográficas, sinteticamente reunidos no Índice de Desenvolvimento Humano. Mas, nesta primeira parte da análise, não se respondem as questões de causalidade e de sentido das mudanças detectadas, algo que fica mais claramente objetivado no segundo bloco.

III – Abordagem crítico-interpretativa

Há outra abordagem – que denominamos crítico-interpretativa – para as mudanças havidas nas condições econômicas e sociais dos países latino-americanos e dos BRIC nesta década. Adota-se a teoria do desenvolvimento humano como paradigma e se persegue ou propõe a ação pública como condição da possibilidade para alcançar o desenvolvimento.

- 1) No primeiro trabalho deste segundo bloco – *Capacidades humanas, desenvolvimento e políticas públicas* –, o autor Roberto Passos Nogueira destaca a necessidade de o Estado atuar em três frentes para o desenvolvimento, na concepção do desenvolvimento humano: 1) nas relações com os agentes de mercado; 2) junto aos canais de participação da sociedade civil; e 3) no fortalecimento das capacidades humanas;
- 2) Mais adiante, o autor, em outro texto – *Perspectivas críticas acerca da relação entre saúde e desenvolvimento com foco nos países BRIC* –,
 - faz a crítica da concepção do desenvolvimento estritamente baseada em crescimento econômico e industrial e na sua associação com a melhoria dos indicadores de bem-estar em saúde;
 - propõe o enfoque das capacidades humanas de Amartya Sen como guia mais apropriado à abordagem dos avanços nas condições de desenvolvimento e, especialmente, nas condições de saúde;
 - chama a atenção para certas limitações da abordagem de Amartya Sen, por não levar em conta os fatores de risco, principalmente a

emergência de novos riscos sociais decorrentes da expansão econômica; e

- 3) O trabalho de Eduardo Costa Pinto – *Desenvolvimento e capacidades humanas: desafios para o BRIC* – aplica os indicadores de desenvolvimento humano baseados na teoria de Amartya Sen. Consta evidentes melhorias nos indicadores-meio das liberdades (ou capacidades humanas) – educação, saúde e renda *per capita* –, mas verifica restrições à liberdade política (China) e embargos à igualdade social (cultura de castas da Índia), que permanecem intactas.

Os desafios ao desenvolvimento pelos aspectos indicados e pela pressão sobre os recursos naturais estão sugeridos. Mas não são centrais neste trabalho, que se concentra mais nos efeitos do encadeamento econômico (efeito China).

Em outro trabalho, o mesmo autor – Eduardo Costa Pinto – trata especificamente dos países latino-americanos – *América Latina na primeira década do século XXI: “efeito China” e crescimento com inclusão*.

Aqui, o autor estabelece uma tipologia de efeitos do crescimento econômico chinês sobre países latino-americanos.

- | | |
|--|--|
| 1) Dos exportadores de <i>commodities</i> sem base industrial (Chile e Uruguai) | <ul style="list-style-type: none">- Crescimento econômico líquido puxado pelas exportações de <i>commodities</i>;- Melhoria na situação externa e das reservas; e- Melhoria na distribuição a depender da orientação dos governos. |
| 2) Exportadores de <i>commodities</i> com base industrial (Brasil, Argentina e Colômbia) | <ul style="list-style-type: none">- Crescimento econômico com especialização primária do comércio exterior;- Desindustrialização relativa;- Aumento da vulnerabilidade externa em médio prazo (déficit em |

conta corrente); e

- Distribuição de renda é capítulo parcialmente independente da inserção externa, e melhoria começa ainda nos anos 90.

3) Países não exportadores de *commodities*, com base industrial (México, principalmente)

Perda de competitividade externa e de potencial de crescimento com indicadores de bem-estar piorados.

A crítica teórica mais explícita, no que diz respeito ao viés ambiental do crescimento econômico alcançado na AL e nos países do BRIC e à sua relação específica com a desigualdade na repartição dos custos e benefícios desse estilo de crescimento, está desenvolvida nos trabalhos:

- a) *Conflitos ambientais, saúde e modelo de desenvolvimento econômico na América Latina* (Marcelo Firpo Porto); e
- b) *Situação de meio ambiente e saúde na América Latina* (Fernando Ferreira Carneiro).

Marcelo Firpo Porto destaca o conflito ambiental nas experiências de crescimento econômico baseadas na exploração intensiva e extensiva dos recursos naturais, convertidos à expansão das *commodities*, processo essencialmente associado ao dano ambiental.

- Define conflito ambiental em função dos custos sociais invisíveis, evitados de dano, risco e/ou contaminação de recursos naturais, distribuídos com desigualdade e injustiça social.

Especifica danos

Poluição, degradação do solo e das águas, perda de biodiversidade, geração de novos riscos epidemiológicos e acidentais.

Especifica as fases da incidência

- Na produção primária;
- Na extração mineral;
- No transporte; e
- Nos rejeitos (lixo).

- Crítica as abordagens do santuário verde e da economia verde, que pretendem, pelo apreçamento dos riscos ambientais mercantilizados, “resolver” o conflito.

Identifica setores produtivos e espaços territoriais típicos de promoção de conflitos:

- a. Produção agropecuária de *commodities* em larga escala;
- b. Produção extrativa mineral;
- c. Produção de energia e grandes obras de infraestrutura; e
- d. Conflitos urbanos e “desastres naturais” associados à moradia em espaços naturais altamente danificados e sob risco acidentário crescente.

Propõe ações específicas à área da saúde pública:

1. Estudos epidemiológicos e de indicadores sociais, sanitários e ambientais;
2. Incentivo às metodologias participativas;
3. Construção de mapa de vulnerabilidade social – programa de educação e formação sobre o tema do tópico precedente; e
4. Avaliações de risco e construção de cenários para licenciamento ambiental.

Ações intersetoriais:

1. Defesa de direitos;
2. Ações afirmativas de caráter étnico; e
3. Reestruturações no âmbito das políticas públicas, nos setores urbano, rural, ambiental e de interfaces.

Por último, o trabalho de Fernando Ferreira Carneiro – *Situação de meio ambiente e saúde na América Latina* – problematiza o crescimento econômico da AL na última década, caracterizado por: 1) especialização no comércio externo de *commodities*; 2) elevação significativa no uso de agrotóxicos; 3) urbanização desequilibrada, sob o aspecto de riscos crescentes à vida da

população urbana sujeita a acidentes, contaminações e outras vulnerabilidades dos riscos ambientais; 4) declínio da população rural; 5) emergência de novos riscos climáticos em razão da elevação das emissões de dióxido de carbono; 6) elevação da pegada ecológica (quantidades de recursos naturais necessárias ao consumo humano); e 7) desmatamento crescente.

Além desses 12 *papers*, categorizados nos tipos empírico-analítico e crítico-interpretativo, há o trabalho de Leonardo Rangel – *Previdência social na América Latina* –, que foge um pouco à tipologia proposta:

- O autor define o sistema previdenciário com o objetivo de “proporcionar seguro público contra algumas contingências da vida, tais como doenças, invalidez e morte”;
- Atribui a variáveis demográficas específicas – proporção de idosos na população e razão de dependência – um papel determinante nas reformas dos sistemas previdenciários, mas não identifica o peso do argumento ideológico-doutrinário no contexto; e
- História uma geração de reformas previdenciárias de cunho neoliberal dos anos 80/90 como resposta aos desafios demográficos e do mercado de trabalho. Mas não menciona outras duas gerações de reformas e contrarreformas de perfil *welfare state* ou de caráter híbrido, em geral corretivas das reformas dos anos 80/90 – Argentina, Chile, Bolívia e Brasil (final dos anos 90 e década dos 2000).

As consequências macroeconômicas e sociais dos diferentes estilos de reforma previdenciária, a juízo do próprio autor, quando da apresentação verbal do trabalho, mereceriam melhor esclarecimento e tipificação mais didática.

IV – Interpretação de conjunto e confronto de teses

Pela ótica dos indicadores econômico-sociais do desenvolvimento, considera-se a primeira década dos anos 2000 como tendo sido positiva para quase todos os países latino-americanos. Os dados revelam melhorias no crescimento econômico, na distribuição de renda, nos indicadores de capacidades humanas, com avanço igualmente nas liberdades políticas (AL), embora este aspecto não tenha sido contemplado nas análises empírico-

analíticas. Essas abordagens tampouco revelam divergências com respeito ao futuro, porque não conjecturam nessa direção.

No entanto, quando se indaga sobre os fatores causais desse movimento (de melhoria dos indicadores), perguntas que são próprias do segundo bloco de *papers*, colocam-se problemas ao desenvolvimento, que aparentemente teriam sido equacionados segundo a análise estritamente empírica.

Considerando o tema do desenvolvimento, que invariavelmente é tratado na perspectiva do crescimento econômico com melhorias na igualdade, a apresentação dos trabalhos de caráter crítico-interpretativo vai revelar divergências básicas em três sentidos:

1. O sentido e a continuidade das melhorias econômico-sociais observadas na década, provavelmente, continuariam em um futuro próximo, tendo em vista que seu fator causal principal – a expansão da economia chinesa e, com ela, uma nova inserção primário-exportadora da AL – continuaria por mais uma década no mínimo, mantidas as condições econômicas – termos de intercâmbio favoráveis entre *commodities* e manufaturados, que propiciaram certo *boom* latino-americano e dos países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e da própria China). Esta é a tese principal dos trabalhos de Eduardo Costa Pinto (UFRJ). O autor também vê riscos no aprofundamento dessa inserção, mas não vê como superá-los no curto prazo;
2. Essa tese é fortemente problematizada nos trabalhos de Marcelo Firpo Porto (*Conflitos ambientais, saúde e modelo de desenvolvimento econômico na América Latina*) e de Fernando Ferreira Carneiro (*Situação de meio ambiente e saúde na América Latina*). Admitindo o efeito China, esses *papers* destacam as consequências da inserção primário-exportadora no sentido da exacerbação dos danos ambientais, invisíveis como custos econômicos privados. Destacam ainda as desigualdades intrínsecas que tal padrão de expansão econômica provoca: intensificação do efeito estufa, superutilização de agrotóxicos e perda de biodiversidade, com promoção de riscos crescentes à saúde. Os autores ressaltam a necessidade de construção política de rumos

diversos ao desenvolvimento, que, em tese, implicaria a articulação de um projeto contra-hegemônico a ser tecido em interação com os movimentos sociais mais diretamente afetados (negativamente) pelos conflitos ambientais; e

3. Uma terceira linha de abordagem, presente nos dois trabalhos publicados por Roberto Passos Nogueira (*Capacidades humanas, desenvolvimento e políticas públicas e Perspectivas críticas acerca da relação entre saúde e desenvolvimento com foco nos países BRIC*), faz a crítica teórica do neodesenvolvimento latino-americano, destacando sua contradição com a tese de desenvolvimento como liberdade, na perspectiva das capacidades humanas de Amartya Sen.

Conquanto haja contradições nessas três teses apresentadas, há consenso sobre os riscos ambientais e custos sociais invisíveis associados ao modelo hegemônico – expansão primária, puxada pelo setor externo.

Diverge-se sobre a durabilidade de tal processo, mas não sobre os riscos econômicos da especialização de tal modelo. Diverge-se ainda sobre os efeitos distributivos de tal expansão – na perspectiva da igualdade econômico-social –; e ainda se diverge sobre a possibilidade do efeito China provocar melhoria na dependência econômica externa, sinteticamente aqui representada pelo déficit nas transações externas.

Não há divergência na constatação de que o aprofundamento do modelo primário-exportador seria fatal ao desenvolvimento econômico e à igualdade social em médio prazo. Mesmo no curto prazo, admite-se que, uma vez interrompido o fluxo e o ritmo da demanda por *commodities*, haveria efeitos perversos ao crescimento econômico.

A perspectiva de futuro clama por outra construção de economia política, que aparentemente não é viável em curto prazo, mas cada vez mais visível em função da crise externa.

Brasília, DF, março de 2013