

CEPAL

REVISTA

COMISSÃO
ECONÔMICA PARA A
AMÉRICA LATINA
E O CARIBE



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Prólogo	7
ALICIA BÁRCENA E ANTONIO PRADO	
Cem números da Revista CEPAL: mil olhares sobre o desenvolvimento da América Latina e do Caribe	
ANDRÉ HOFMAN E MIGUEL TORRES	9
Políticas de diversificação econômica	
DANI RODRIK	27
O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina	
ENRIQUE V. IGLESIAS	45
A CEPAL em seu contexto histórico	
TULIO HALPERIN	55
A macroeconomia da bonança econômica latino-americana	
JOSÉ ANTONIO OCAMPO	77
A crise financeira internacional: sua natureza e os desafios da política econômica	
JOSÉ LUIS MACHINEA	101
Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina	
PABLO VILLATORO	127
Chile: para um desenvolvimento inclusivo	
RICARDO INFANTE B. E OSVALDO SUNKEL	143
Migrações internacionais e desenvolvimento: o impacto socioeconômico das remessas na Colômbia	
DAVID KHOUDOUR-CASTÉRAS	163
Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo	
RICARDO BIELSCHOWSKY	183
Política industrial e desenvolvimento	
WILSON SUZIGAN E JOÃO FURTADO	193
Desigualdades de remunerações no Brasil: regressões quantílicas e decomposições das brechas	
SANDRO EDUARDO MONSUETO, ANA FLÁVIA MACHADO E ANDRÉ BRAZ GOLGHER	209
A substituição de importações no Brasil entre 1995 e 2000	
RENATO BAUMANN E ANA MARIA DE PAIVA FRANCO	229
Gestão da dívida pública: a experiência do Brasil	
HELDER FERREIRA DE MENDONÇA E VIVIANE SANTOS VIVIAN	245

CEPAL

REVISTA

COMISSÃO ECONÔMICA
PARA A AMÉRICA LATINA
E O CARIBE



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

2010

REVISTA
CEPAL

COMISSÃO ECONÔMICA
PARA A AMÉRICA LATINA
E O CARIBE

ALICIA BÁRCENA
Secretária-Executiva

ANTONIO PRADO
Secretário-Executivo Adjunto

OSVALDO SUNKEL
Presidente do Conselho Editorial

ANDRÉ HOFMAN
Diretor

MIGUEL TORRES
Editor Técnico



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

A *Revista CEPAL* —assim como sua versão em inglês, *CEPAL Review*— foi fundada em 1976 e é uma publicação quadrimestral da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, das Nações Unidas, com sede em Santiago do Chile. Não obstante, dispõe de completa independência editorial e adota os procedimentos e critérios acadêmicos habituais, incluindo a revisão de seus artigos por juízes externos independentes. O objetivo da *Revista* é contribuir ao exame dos problemas do desenvolvimento socioeconômico da região, com enfoques analíticos e de políticas, em artigos de especialistas em economia e outras ciências sociais, tanto das Nações Unidas quanto alheios a ela. A *Revista* é distribuída em universidades, institutos de pesquisa e outras organizações internacionais, assim como a assinantes individuais.

As opiniões expressadas nos artigos assinados são dos autores e não necessariamente refletem os pontos de vista da organização. As denominações empregadas e a forma em que aparecem apresentados os dados não implicam, por parte da Secretaria, opinião alguma sobre a condição jurídica de países, territórios, cidades ou zonas, ou de suas autoridades, nem em relação à delimitação de suas fronteiras ou limites.

A subscrição anual (três números) da *Revista CEPAL* em espanhol custa 30 dólares e a subscrição por dois anos, 50 dólares. Os preços da *Revista* em inglês são de 35 e 60 dólares, respectivamente. O preço do exemplar avulso em espanhol ou inglês é de 15 dólares, incluídos os gastos de envio.

O texto completo da *Revista* pode ser também obtido na página web da CEPAL, (www.cepal.org) em forma gratuita.



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Esta Revista, em sua versão em inglês CEPAL Review, é indexada no Social Sciences Citation Index (SSCI) publicado por Thompson ISI e no Journal of Economic Literature (JEL), publicado pela American Economic Association

Para subscrição, envie sua solicitação a Publicaciones de La CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, ou ao fax (562) 210-2069 ou a publications@eclac.cl. O formulário de subscrição pode ser solicitado por correio postal ou eletrônico ou baixado da página web da Revista: [HTTP://WWW.cepal.org/revista/noticias/paginas/5/20365/suscripcion.pdf](http://WWW.cepal.org/revista/noticias/paginas/5/20365/suscripcion.pdf).

Publicação das Nações Unidas

ISSN impresso 0252-0257 – ISSN eletrônico 1682-0908

ISBN 978-92-1-323417-4

LC/G. 2444-P

Copyright © Nações Unidas, maio 2010. Todos os direitos reservados.

Impresso em Santiago do Chile

A autorização para a reprodução total ou parcial desta obra deve ser solicitada ao Secretário do Conselho de Publicações. Os Estados membros e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem prévia autorização. Solicita-se apenas que mencionem a fonte e informem às Nações Unidas de tal reprodução. Em todos os casos, as Nações Unidas continuarão sendo titular dos direitos de autor e assim deverá constar nas reproduções por meio da expressão “© Nações Unidas 2008, ou o ano correspondente.

Í N D I C E

Prólogo	7
<i>Alicia Bárcena e Antonio Prado</i>	
Cem números da Revista da CEPAL: mil olhares sobre o desenvolvimento da América Latina e do Caribe	9
<i>André Hofman e Miguel Torres</i>	
Políticas de diversificação econômica	27
<i>Dani Rodrik</i>	
O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina	45
<i>Enrique V. Iglesias</i>	
A CEPAL em seu contexto histórico	55
<i>Tulio Halperin</i>	
A macroeconomia da bonança econômica latino-americana	77
<i>José Antonio Ocampo</i>	
A crise financeira internacional: sua natureza e os desafios da política econômica	101
<i>José Luis Machinea</i>	
Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina	127
<i>Pablo Villatoro</i>	
Chile: para um desenvolvimento inclusivo	143
<i>Ricardo Infante B. e Osvaldo Sunkel</i>	
Migrações internacionais e desenvolvimento: o impacto socioeconômico das remessas na Colômbia	163
<i>David Khoudour-Castéras</i>	
Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo	183
<i>Ricardo Bielschowsky</i>	
Política industrial e desenvolvimento	193
<i>Wilson Suzigan e João Furtado</i>	
Desigualdades de remunerações no Brasil: regressões quantílicas e decomposições das brechas	209
<i>Sandro Eduardo Monsueto, Ana Flávia Machado e André Braz Golgher</i>	
A substituição de importações no Brasil entre 1995 e 2000	229
<i>Renato Baumann e Ana Maria de Paiva Franco</i>	
Gestão da dívida pública: a experiência do Brasil	245
<i>Helder Ferreira de Mendonça e Viviane Santos Vivian</i>	

Notas explicativas

Nos quadros desta publicação foram empregados os seguintes símbolos:

... Três pontos indicam que faltam os dados ou não estão disponíveis por separado.

~ O traço indica que a quantidade é nula ou desprezível.

Um espaço em branco em um quadro indica que o conceito que se trata não é aplicável.

– Um sinal menos indica déficit ou diminuição, salvo outra especificação.

, A vírgula é usada para separar os decimais.

/ A barra inclinada indica um ano agrícola ou fiscal, por ex., 2006/2007.

- O hífen colocado entre cifras que expressam anos, por ex., 2006-2007, indica que se trata de todo o período considerado, ambos anos inclusive.

Salvo indicação contrária, a palavra “toneladas” refere-se a toneladas métricas, e a palavra “dólares”, a dólares dos Estados Unidos. As taxas anuais de crescimento ou variação correspondem a taxas anuais compostas. Como às vezes as cifras são arredondadas, os dados parciais e as porcentagens apresentadas nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

Prólogo

Em abril deste ano foi publicado o número 100 da *Revista CEPAL*, comemorando 34 anos de presença contínua. Desde 1976, ano em que foi fundada por Raúl Prebisch, suas páginas deram acolhida a quase mil artigos relacionados com a problemática de desenvolvimento econômico, social, político e ambiental das economias da América Latina e do Caribe, sob o prisma de uma absoluta independência editorial e rigorosos critérios acadêmicos. Através destes cem números, a Revista tem sido veículo de debates sobre os problemas, políticas e estratégias de desenvolvimento e de numerosas análises sobre a realidade econômica e social da América Latina e do Caribe. Esses debates e análises foram amplamente difundidos dentro e fora da região.

Desde o seu primeiro número, a *Revista CEPAL* é publicada tanto em espanhol como em inglês, e esta última versão está presente no Social Sciences Citation Index (SSCI), publicado por Thomson Reuters, e no Journal of Economic Literature (JEL), publicado pela American Economic Association; deste modo, nossa publicação se converteu em uma das mais importantes revistas acadêmicas para centos de pesquisadores e intelectuais de diversas áreas das ciências sociais, tanto da América Latina e do Caribe quanto de outras regiões. Ambas versões da *Revista CEPAL* estão disponíveis na página WEB da organização e despertaram, durante 2009, o interesse de cerca de nada menos que 340.000 leitores.

Esta tribuna de difusão das realidades e do pensamento latino-americano e caribenho foi notavelmente enriquecida pelas contribuições de numerosos e distinguidos economistas e cientistas sociais do Brasil, com autores da envergadura de Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, José Serra, Renato Baumann, Ricardo Bielschowsky, Maria da Conceição Tavares, Paulo Renato de Souza, Edmar Bacha e Antonio Barros de Castro, entre outros.

Os estreitos vínculos de colaboração intelectual entre o Brasil e a CEPAL, que se estabeleceram desde a criação desta instituição, com a eminente presença de

Celso Furtado entre seus primeiros pesquisadores, não se manifestou só na valiosa e numerosa contribuição de pesquisadores brasileiros às páginas de nossa revista, mas também em todas as múltiplas áreas de trabalho da CEPAL. Por isso, pensamos que são muitas e boas as razões para celebrar estes cem números de existência da Revista com um gesto aos nossos leitores de língua portuguesa, brindando-lhes a presente edição especial neste belo idioma, na qual se apresenta uma seleção de quinze dos artigos mais destacados da *Revista CEPAL* publicados entre 2005 e 2009, incluindo cinco trabalhos de distinguidos autores brasileiros.

A apresentação desta edição em Brasília ocorre também em um contexto muito especial marcado por dois acontecimentos de grande significado.

Em primeiro lugar, este número especial em português coincide com a comemoração dos cinquenta anos da instalação do Escritório da CEPAL no Brasil, o que permitiu reforçar nossa presença neste país e favorecer cada vez mais a estreita colaboração nas tarefas em comum de pesquisa, assessoria e formação, entre outras.

Em segundo lugar, a apresentação deste número se realiza no contexto do trigésimo terceiro período de sessões da CEPAL, celebrado nesta oportunidade em Brasília. Coincide, assim, com a apresentação por parte da Secretaria Executiva da Comissão do documento *A hora da igualdade: brechas por selar, caminhos por abrir*. Trata-se da nova proposta da CEPAL para os governos da região, que surge, por um lado, do contexto imediato da profunda crise econômica mundial que se desencadeou a fins de 2008, e, por outro, da generalizada insatisfação com os resultados das políticas econômicas e sociais adotadas na região durante as últimas duas décadas. Porém, além da crise e da necessidade de reformular as políticas implementadas nos últimos anos, este trabalho constitui um esforço para contribuir à análise das principais restrições e atrasos que a região tem historicamente enfrentado para alcançar o desenvolvimento.

Para isso insiste-se na necessidade de superar a persistente heterogeneidade da estrutura produtiva que caracteriza nossas economias e sociedades, com o fim de avançar no fechamento das brechas de produtividade internas e externas, condições imprescindíveis para gerar oportunidades (equidade) e garantir direitos (igualdade). Requerem-se políticas macroeconômicas e microeconômicas que promovam um elevado nível de investimentos produtivos, que aumentem o crescimento potencial e alcancem um alto e sustentado nível de emprego, que promovam a inovação tecnológica e a produtividade especialmente nos sectores, empresas e regiões mais atrasados, e para a indispensável inserção dinâmica na economia global. De maneira muito especial, o documento aborda o renovado papel desenvolvimentista que cabe ao Estado, procurando a colaboração e a coordenação público-privada e da sociedade em seu conjunto na formulação e implementação de estratégias e políticas para alcançar um crescimento inclusivo e sustentável que contribua à superação da pobreza e da desigualdade.

O Período de Sessões da CEPAL constitui, assim, uma instância especialmente pertinente para apresentar esta seleção de artigos da Revista CEPAL, dado que as temáticas tratadas em nossa publicação ao longo de seus cem números constituem de fato antecedentes valiosos para apreciar a nova proposta da CEPAL.

Esperamos que esta edição especial da Revista CEPAL em português contribua a estreitar ainda mais os laços de cooperação com o Brasil e ajude a promover e difundir o pensamento latino-americano e caribenho sobre o desenvolvimento da América Latina e do Caribe.

Alicia Bárcena
Secretária-Executiva
da Comissão Econômica
para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

Antonio Prado
Secretário-Executivo Adjunto
Comissão Econômica
para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

Cem números da Revista CEPAL: Mil olhares sobre o desenvolvimento da América Latina e do Caribe

André Hofman e Miguel Torres

Após 34 anos de trabalho ininterrupto, a *Revista CEPAL*, fundada em 1976 sob a direção de Raúl Prebisch, alcançou sua centésima edição, gerando assim um acervo de quase mil artigos que analisam o desenvolvimento da América Latina e do Caribe. O presente trabalho analisa o papel desempenhado por essa publicação na difusão do pensamento cepalino e de outras correntes de pensamento desenvolvimentista. Trata-se de uma revisão de parte dos artigos desses cem números, em especial daqueles atinentes a preocupações constantes da CEPAL (crescimento e progresso técnico, pobreza e desigualdade social, desenvolvimento sustentável, democracia e cidadania), aqui agrupados segundo a diretoria sob cuja égide os artigos foram publicados: Prebisch-Gurrieri, Pinto-Lahera e Altimir-Bajraj.

André Hofman

Diretor,

Revista CEPAL

✉ andre.hofman@cepal.org

Miguel Torres

Editor Técnico,

Revista CEPAL

✉ miguel.torres@cepal.org

I

Introdução

Em seus 60 anos de existência, a CEPAL logrou difundir seu pensamento e o de seus intelectuais de maior destaque através de um grande número de publicações periódicas e extraordinárias. Na primeira categoria vamos encontrar o *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, a mais antiga publicação anual da CEPAL que já conta com 60 números publicados¹ e cujo nascimento praticamente coincide com a fundação de nossa casa. Como não mencionar, por exemplo, a edição de 1948, onde se apresenta o panorama global da economia regional segundo uma perspectiva de longo prazo, ou a de 1949, já sob a direção de Prebisch, que apresenta a visão pessoal deste e aquelas da CEPAL acerca da evolução tecnológica, a relação de preços de intercâmbio e, num enfoque mais genérico, os fatores determinantes do lento desenvolvimento da região². Não obstante o anterior, dada a tendência crescente do *Estudio económico* de especializar-se em macroeconomia conjuntural e de longo prazo³, a CEPAL produziu outras publicações periódicas, incumbidas de cobrir situações e perspectivas intrínsecas a outros aspectos igualmente caros ao desenvolvimento econômico e social da região. É o caso de *Panorama social de América Latina*, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* e o *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*.

□ Elaborado a partir de um artigo anterior dos autores, publicado no número 96 da Revista da CEPAL (ver Hofman e Torres, 2008).

¹ Para um exame mais detalhado da trajetória da publicação em referência ver CEPAL (2008, cap. V).

² Ver CEPAL (1949) e CEPAL (1951), respectivamente.

³ Os relatórios conjunturais emitidos em meados de cada ano pelo *Estudio económico* são complementados anualmente no mês de dezembro pelas análises conjunturais contidas no *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.

Contudo, além dessa variada gama de relatórios institucionais sobre distintos aspectos do desenvolvimento regional, grande parte dos quais de índole conjuntural, durante os últimos 32 anos a Comissão pôde disseminar uma rica produção de ideias e mensagens de caráter mais acadêmico, com especial ênfase nos aspectos estruturais do desenvolvimento, refletidos em artigos publicados pela *Revista da CEPAL*. Ora surgidos do seio da própria instituição, ora dando espaço a autores independentes ou de outras organizações internas ou externas à região, os artigos da revista exploraram, graças a uma rigorosa independência editorial, um amplo espectro de temas, realidades regionais e nacionais, enfoques teóricos e metodológicos, espelhando a riqueza da vasta diversidade latino-americana e caribenha.

À luz do enorme acervo intelectual acumulado por nossa revista, o presente artigo pretende fazer um apanhado dos fatos que marcaram sua existência e resenhar suas principais contribuições aos pensamentos da CEPAL. Para tanto, as seções II, III e IV apresentam um extenso exame, decerto nada exaustivo, dos artigos mais representativos do pensamento de nossa casa, com referências ocasionais a autores e correntes —independentes ou de outras instituições— que abordam os problemas do desenvolvimento a partir de posições nem sempre semelhantes ou de todo coincidentes com os da CEPAL.

As três seções referidas acima abarcam três etapas bem diferenciadas da história da *Revista da CEPAL*, marcadas respectivamente pelos três binômios diretivos que a conduziram desde sua fundação. Assim, a seção II examina os artigos de maior destaque publicados sob a condução de Raúl Prebisch e seu editor, Adolfo Gurrieri. A seção III faz o mesmo com respeito à administração Aníbal Pinto Santa Cruz e à condução técnica de Eugenio Lahera. A seção IV considera contribuições mais recentes, publicadas sob a direção de Oscar Altimir, tendo Reynaldo Bajraj como subdiretor.

II

A diretoria Prebisch-Gurrieri (1976-1986)

A *Revista da CEPAL* foi inaugurada em 1976. Com uma periodicidade inicial de dois números por ano, a primeira edição foi lançada no primeiro semestre daquele mesmo ano⁴. A publicação veio substituir o *Boletín económico de América Latina*, que circulou de 1956 até a primeira metade dos anos 70⁵.

Segundo síntese de Bielschowsky (1998), a CEPAL da década de 70 está tematicamente circunscrita aos chamados estilos de desenvolvimento, em um contexto internacional caracterizado pela dependência, o perigoso e excessivo endividamento e a insuficiente capacidade exportadora da região. As análises desses anos tomam forma por meio de ideias centradas nas estratégias de crescimento, seus vínculos com a estrutura produtiva, os padrões distributivos e as estruturas de poder. Além disso, insistem enfaticamente na necessidade de as economias regionais avançarem rumo a um esquema de industrialização que compatibilize o mercado interno com o esforço exportador. No plano das implicações de política, as principais mensagens são “viabilizar o estilo que leve à homogeneidade social” e “fortalecer as exportações industriais” (Bielschowsky, 1998, p. 23).

Dos anos 70, portanto, pode-se dizer que dão testemunho da profundidade das ideias cepalinas de meados da década de 60, orientadas a incorporar com maior ímpeto a dimensão social do desenvolvimento e sua estreita vinculação com os aspectos econômicos, e nas quais os problemas da pobreza e a distribuição das receitas adquirem maior relevância. A tais esforços começam a somarem-se as primeiras visões da CEPAL sobre o desenvolvimento e o meio ambiente.

É no contexto dessas ideias-força, portanto, que tem início o período de fundação da *Revista da CEPAL*. Seu primeiro diretor foi Raúl Prebisch, que contou com o valoroso apoio do sociólogo argentino Adolfo Gurrieri, na qualidade de Secretário Técnico. Em seu memorável

artigo *Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo*, Prebisch (1983), falando a respeito da quinta de tais etapas, dizia que esta “em verdade se iniciou quando, após muitos anos de frutífero serviço internacional, pude liberar-me de minhas responsabilidades e a pedido da CEPAL encarregar-me de sua revista, onde resumi minhas ideias em uma série de artigos que me serviram de base para produzir *Capitalismo periférico - crisis y transformación*. Foi essa a quinta etapa, e provavelmente a última, de meu pensamento sobre os problemas do desenvolvimento econômico”⁶.

Raúl Prebisch assumiu a direção da revista em 1976, permanecendo no cargo até os últimos dias de sua vida, em 1986. Nesses dez anos, a revista não publicou apenas as ideias finais de Prebisch sobre a natureza do capitalismo periférico ou os seus diversos artigos sobre estilos de desenvolvimento, que dominaram o debate cepalino na segunda metade da década de 70. A esse respeito deve-se assinalar, a princípio, que na primeira metade dos anos 80 a região ressentia-se dos efeitos da crise da dívida que levariam à chamada “década perdida” da América Latina. Nesse contexto, as prioridades da CEPAL voltaram-se mais a aspectos conjunturais e, por conseguinte, o ajuste e seus choques, a retomada do crescimento e o custo social da estabilização macroeconômica se transformaram nos principais focos analíticos e de política para a instituição.

A *Revista da CEPAL* não esteve alheia a esses debates. Publicou uma grande quantidade de estudos relacionados à crise financeira da década de 80 e até mesmo outros anteriores à crise, buscando advertir-nos de sua iminência. Em um importante trabalho, Devlin (1979) aponta os pontos de convergência e divergência entre os objetivos dos bancos comerciais e os países em desenvolvimento. Ao contexto regional de endividamento barato, Devlin aduz uma nota de ceticismo acerca dos incentivos das instituições prestamistas e países credores, questionando o

⁴ Posteriormente, a partir de 1979, a *Revista da CEPAL* se transformou em publicação quadrimestral e até hoje é publicada com regularidade nos meses de abril, agosto e dezembro de cada ano.

⁵ O *Boletín* era uma publicação semestral. Oferecia uma resenha da conjuntura latino-americana para complementação e atualização dos estudos econômicos anuais da Comissão. Além disso, publicava artigos especiais sobre distintos temas relacionados à economia regional, de caráter mais estrutural, bem como notas informativas e metodológicas (ver CEPAL, 1974, página legal).

⁶ Raúl Prebisch contribuiu com uma série de artigos publicados na *Revista da cepal*, destinados a apresentar o seu conceito de *capitalismo periférico* (ver a respeito Prebisch 1976, 1978, 1979 e 1980). Conforme explicita a citação, esses trabalhos constituíram a base de sua última obra *Capitalismo periférico. Crisis y transformación* (Prebisch, 1981).

alinhamento dos interesses de ambos e dando relevo, implicitamente, aos riscos da potencial insolvência da região.

A partir desse artigo, e uma vez detonada a crise, análises e perspectivas passaram a ser presença constante nas páginas da publicação. Destacam-se os artigos de Iglesias (1983) e Massad (1983). No primeiro deles, o então Secretário Executivo da CEPAL propugnava que “em 1982 a América Latina havia sofrido a crise econômica mais profunda de todo o período pós-guerra e, provavelmente, a mais grave desde a experiência amarga da Grande Depressão”. Mediante análise de variáveis macroeconômicas-chave (crescimento, desemprego, inflação e desequilíbrios do setor externo), agregava que os fatos sucedidos naquele ano “nas economias da América Latina (...) resultavam particularmente úteis para compreender a natureza da grave crise econômica que afeta a região e suas causas, o que constitui, por sua vez, conhecimento imprescindível para a proposição de medidas que permitam enfrentá-la com sucesso”.

Seguindo linha similar à de Devlin (1979), o artigo de Massad (1983) examina o custo real do serviço da dívida externa, demonstrando a existência de um diferencial de custos entre credores e devedores. Propõe ainda um método alternativo para a mensuração do custo real do serviço da dívida e esboça uma análise de seus fatores determinantes.

Contudo, além dos numerosos artigos publicados na revista sobre a crise da dívida, a publicação, nessa primeira etapa — a exemplo do que aconteceria nas fases seguintes — sempre se mostrou preocupada em ideias centradas nos debates sobre o desenvolvimento no longo prazo, muitas das quais se relacionavam também com o pensamento da CEPAL.

Sobre a difusão do pensamento cepalino através da revista, cabe mencionar que durante essa primeira etapa, em 1978, a CEPAL comemorou seu trigésimo aniversário. Antecipando-se à celebração, a revista publicou um ano antes um artigo sobre a evolução das ideias da CEPAL e seu vínculo com outras correntes de pensamento: o clássico texto de Cardoso (1977), intitulado *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo*.

Nessa obra, Fernando Henrique Cardoso examina primeiramente as ideias originais de Prebisch e da CEPAL sobre o desenvolvimento e “o porquê de terem gerado tanto alvoroço” (Cardoso, 1977, p.12), numa resenha dos principais aspectos relacionados à noção prebischiana do sistema centro-periferia. Em seguida, o autor “as vincula a outras posições

doutrinárias e acadêmicas que também geraram certa ressonância na região”. O artigo analisa, além disso, a forma em que tais ideias “moldaram políticas de desenvolvimento e se adaptaram a situações novas”. O texto ainda relaciona o pensamento cepalino a novas correntes surgidas nos anos 60 e 70, “referentes ao estilo de desenvolvimento ‘maligno’, à dependência estrutural e ao ‘outro desenvolvimento’ (Cardoso, 1977, p. 7). A conclusão de Cardoso é de que além das transformações por que passou o pensamento da casa — ao considerar as novas alterações globais, conhecer outros aportes teóricos e alimentar-se deles — a CEPAL teve a capacidade de preservar e demonstrar a vigência de seu núcleo essencial de pensamento: os fatores estruturais do subdesenvolvimento, a importância de incrementar a produtividade para elevar a taxa de crescimento de longo prazo através do progresso tecnológico e a possibilidade de gerar, assim, maiores e melhores condições de bem-estar na periferia latino-americana.

Para os temas específicos do debate sobre desenvolvimento de longo prazo, a revista constituiu verdadeira incubadora de ideias, abrigando artigos dos mais reconhecidos intelectuais e economistas da região, os quais marcariam o início de obras importantes e ideias potentes de grande ressonância no debate acadêmico e político. Segundo Torres Olivos (2006), esses foram anos, por exemplo, nos quais Fernando Fajnzylber se dedicou à análise das experiências de crescimento de longo prazo e às estratégias de industrialização de economias extra-regionais, buscando estabelecer um paralelo com os processos da América Latina. Foi precisamente nas páginas da *Revista da CEPAL*, em seu número 15, que se apresentaram reflexões acerca da industrialização exportadora do sudeste asiático (Fajnzylber, 1981). Esse artigo, junto a outros que analisavam a situação das economias capitalistas avançadas, constituíram importantes insumos para dois dos conceitos mais relevantes do autor, a saber, a “industrialização truncada” e a “caixa postal vazia” (Fajnzylber, 1983 e 1990).

Na mesma época, também Celso Furtado se dedicava a estabelecer as dimensões culturais do desenvolvimento. Sua proposta inicial concebia a cultura como um conjunto de partes cujas interações guardam certo grau de coerência. Além dessa noção, sustentava que a cultura é um sistema dinâmico e, portanto, sujeito a mudanças contínuas que por sua vez alteram a ordem social em todas as suas dimensões, aí incluída a econômica. O desenvolvimento deve conceber-se,

então, como um enriquecimento do sistema cultural. Em outras palavras, desenvolvimento e cultura estão intrinsecamente relacionados. O desenvolvimento consiste em potencializar as capacidades criativas do homem, gerando assim inovações culturais. Não obstante o anterior, Furtado distingue dois processos de criatividade. De um deles derivam inovações no âmbito do que ele denomina “cultura material”, representada pelo progresso técnico e a acumulação. De outro derivam inovações que se dão no âmbito da cultura “não-material”, relativa ao conjunto de ideias e valores que uma sociedade vai construindo. O desenvolvimento pela via da “cultura material” se logra através dos excedentes econômicos adicionais que ampliam as opções para os membros da comunidade. As ideias sobre cultura material, relativas à acumulação e inovação, especialmente quanto ao papel do excedente, contidas em seu livro de 1978, intitulado *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial*, foram sintetizadas no número 6 da Revista da CEPAL.

Nessa primeira fase da revista tampouco estiveram ausentes contribuições cepalinas oriundas da sociologia do desenvolvimento. Em tempos agitados e complexos em termos políticos para a região (especialmente no Cone Sul e em especial no Chile), a CEPAL e sua revista abordaram as contingências da política internacional e analisaram em profundidade, a partir de um contexto marcado pela guerra fria, o vínculo entre desenvolvimento e democracia. Segundo Rodríguez (2006), essas preocupações estiveram presentes nas reflexões de Prebisch sobre capitalismo periférico, que insistiam em novas bases para a consolidação democrática nas sociedades da periferia, nas elucubrações de Cardoso relativamente à reivindicação democrática e aos movimentos sociais e, de modo especial, em Medina Echeverría e sua visão renovadora da democracia e seus elementos integrantes. Este último teve a oportunidade de expor tais ideias em dois artigos de sua autoria na *Revista da CEPAL*. No primeiro deles, o sociólogo espanhol projetava os distintos cenários políticos pelos quais seria possível conduzir a região ante uma iminente diminuição da tensão existente entre as duas grandes potências hegemônicas de então (Medina Echeverría, 1976), e o segundo indagava quanto ao futuro das democracias ocidentais, especialmente na América Latina (Medina Echeverría, 1977).

Conforme dito na abertura desta seção, essa fase da revista foi marcada pelo debate em torno dos estilos de desenvolvimento, conceito cepalino que

encontra dois enfoques complementares: o econômico e o sociológico. É assim que no número inaugural da revista, Aníbal Pinto publicou suas “Notas Sobre os Estilos de Desenvolvimento”, abordando o tema surgido no decênio de 1970 e que mantém plena validade na fase atual da globalização (Pinto, 1976). O trabalho indica os aspectos econômicos que configuram um estilo de desenvolvimento. Pinto define logo de início o conceito de estilo, que basicamente se refere ao modo de organização de uma sociedade, estruturado em um determinado sistema econômico, com o fim de resolver três questões essenciais: o que, como e para quem produzir. Na ideia de estilo de desenvolvimento conjugam-se então dois conjuntos de traços-chave. Em primeiro lugar estão os fatores de tipo estrutural, como i) a organização da produção, ii) a estrutura setorial do produto e do emprego, iii) o progresso técnico incorporado e iv) o modelo de inserção internacional. Os três primeiros componentes dos fatores estruturais firmam o seu apoio, sem dúvida, em uma contribuição conceitual prévia do mesmo autor, e uma das mais importantes de sua obra, a chamada “heterogeneidade estrutural” (Pinto, 1970). Em segundo lugar, se encontram os fatores dinâmicos que conformam um estilo de desenvolvimento, relacionados principalmente com as características próprias da demanda, ou seja, seu nível, composição e, como antecedente de ambos estes aspectos, a distribuição da renda.

Foi nesse primeiro número da revista que se apresentaram os aspectos sociológicos dos estilos de desenvolvimento através dos trabalhos de Graciarena (1976) e Wolfe (1976). O trabalho de Graciarena introduz uma análise crítica das diversas acepções de estilos de desenvolvimento, com ênfase maior às noções orientadas a enfoques unificadores do desenvolvimento. Resgata também a abordagem social para enriquecimento do conceito de estilo de desenvolvimento, considerando aspectos como a educação, a saúde, seguridade social e outros. O artigo de Wolfe, por sua vez, aborda os diversos enfoques do desenvolvimento, examinando e questionando os objetivos e os meios utilizados com frequência no debate. O autor busca “sugerir uma concepção existencial do desenvolvimento como esforço incessante para impor uma racionalidade de valor a uma realidade rebelde”. Com esse objetivo, o artigo finalmente “distingue os principais critérios usados na definição dos fins e dos meios do desenvolvimento (utópico-normativo, tecnocrático-racionalista e sociopolítico)”, culminando com uma análise crítica da conduta dos “agentes de desenvolvimento”.

E muito embora esses autores tenham contribuído a partir do social para um conceito integral e multidisciplinar sobre o desenvolvimento e seus estilos, é importante considerar também os esforços orientados a incorporar ao debate o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. A contribuição a esse debate na *Revista da CEPAL* se materializou em um artigo de Osvaldo Sunkel cujo propósito era explorar os vínculos entre os estilos de desenvolvimento e o meio ambiente na América Latina (Sunkel, 1980). O artigo

oferece uma descrição e uma interpretação sistêmica dos fenômenos surgidos em nível regional na relação com o meio ambiente e o processo de desenvolvimento. Desse modo, em um âmbito conceitual amplo, Sunkel “analisa as transformações globais das últimas décadas, com particular atenção às variadas consequências da industrialização, da modernização agrícola e da urbanização sobre os fatores ambientais e o modo como estes, por sua vez, repercutiram sobre as possibilidades e limites do desenvolvimento”. (Sunkel, 1980, p. 17).

III

A diretoria Pinto-Lahera (1987-1995)

A partir da edição de número 33, lançada em dezembro de 1987, a direção da *Revista da CEPAL* passou às mãos do economista chileno Aníbal Pinto, que se fez acompanhar durante todo seu mandato pelo cientista político e compatriota Eugenio Lahera, a quem coube a edição técnica⁷. Depois de dirigir os onze primeiros números da revista *Pensamiento Iberoamericano*, Pinto assumiu a *Revista da CEPAL* na reta final da década de 80. Em nível regional, o processo político vinha com a marca da recuperação do sistema democrático, especialmente na América do Sul. Na esfera econômica, os efeitos da crise ainda afetavam os países latino-americanos, especialmente quanto ao custo social do ajuste derivado de políticas de estabilização macroeconômica e da renegociação da dívida (Bielschowsky, 1998). No plano global, os eventos se sucediam em meio ao epílogo da guerra fria e à luz de uma nova ordem internacional, crescentemente dominada pelo neoliberalismo como doutrina e *práxis* das reformas estruturais que teriam lugar nos anos 90 em todas as economias da região. Em tal contexto regional e internacional, o debate interno da CEPAL se centrou nos processos de ajuste e seus impactos sociais e na reformulação de sua proposta para o desenvolvimento regional, orientado —no dizer de Rosenthal— por uma lógica de “continuidade e transformação”. (Rosenthal, 1988).

Ao final da década de 80, graças a tais processos e a visões renovadoras do desenvolvimento, inicia-se

a gestação da primeira ideia-força que dominaria o pensamento e a ação da CEPAL dos anos 90 até a atualidade. Trata-se da proposta de transformação produtiva com equidade e do surgimento do chamado enfoque neo-estruturalista no debate de intelectuais cepalinos e latino-americanos. Também se verifica a análise de temas mais específicos de desenvolvimento, como a pobreza e a distribuição da renda, a dimensão de gênero, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Tudo isso somado aos aspectos mais clássicos do pensamento econômico da casa, vinculados ao crescimento de longo prazo, porém com esforço crescente em favor da concentração de análises micro-setoriais.

Todos os temas assinalados, e muitos dos intelectuais que os desenvolveram, ficaram registrados na *Revista da CEPAL*. Sobre os temas macroeconômicos, especialmente aqueles relacionados aos efeitos da crise e às perspectivas futuras, cabe mencionar em primeiro lugar o trabalho de González (1988), que aborda a política macroeconômica para o desenvolvimento no contexto do ajuste. Aprofundando-se quanto a aspectos e desafios mais específicos da crise da dívida, Eyzaguirre (1989) analisa o comportamento da poupança e do investimento em um ambiente de restrição externa e fiscal. Por outro lado, Mortimore (1989), a partir de uma perspectiva mais microeconômica, estuda o comportamento dos bancos credores na região, ao passo que Devlin (1989), na mesma edição da revista, esboça através de um enfoque mais global as dicotomias enfrentadas pela região em consequência do endividamento externo. Os planos de ajuste com crescimento, intentados pelas economias regionais no esforço de superar a

⁷ A última edição dirigida por Prebisch foi a de número 28, de abril de 1986. As edições 29 a 33 estiveram a cargo de Gurrieri, que permaneceu na direção da revista nessa fase de transição.

crise, mostravam-se duplamente condicionados pelas principais instituições financeiras internacionais, a saber, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (1989). Meller (1989) analisa essa dupla condicionalidade e propõe a necessidade de maior coordenação dos programas auspiciados por esses organismos. Ramos (1989), no entanto, examina as novas correntes acadêmicas surgidas do “Norte” em matéria de teoria macroeconômica, insistindo no debate entre “neoclássicos” e neokeinesianos.

No que se refere a análises microsetoriais, neste período se os artigos publicados no período quanto aos problemas do setor agroalimentar. Temas como os impactos do ajuste no setor, políticas setoriais e planejamento macroeconômico, análise setorial da própria CEPAL, segurança alimentar e dimensões sociais da produção rural estão entre os aspectos abundantemente abordados por diversos autores em nossas páginas⁸.

Com o surgimento da proposta de transformação produtiva com equidade, baseada em parte nas análises preliminares de Fajnzylber (1983 e 1990), o setor industrial, considerado o principal motor de progresso técnico, readquiriu no debate cepalino a importância perdida por ocasião das críticas neoliberais nos anos mais duros da crise da dívida. Não obstante o anterior, a “nova industrialização” como apresentada nessa proposta reconhecia em primeiro lugar a necessidade de uma abertura comercial competitiva e o desenvolvimento de complementaridades entre os setores primário e de serviços. Não surpreende saber que a *Revista da CEPAL* tenha registrado tais ideias em artigos como o de Fajnzylber (1988), que analisava a evolução e as lições aprendidas em matéria de competitividade internacional e reestruturação produtiva, bem como a incorporação do progresso técnico, através de um paralelo entre nações industrializadas e em desenvolvimento. Tampouco deixam lugar a dúvidas, nessa temática de transformação produtiva e mudança técnica, os trabalhos de Lahera (1988) e Willmore (1989). Nessa mesma linha, embora em referência ao caso do Equador, cabe destacar o artigo de Hofman e Buitelaar (1994), que analisa as vantagens competitivas desse país e suas perspectivas de crescimento de longo prazo. Por sua vez, no que tange às complementaridades setoriais, Kuwayama (1989) aborda o potencial tecnológico do setor primário exportador. Destacam-se também no

mesmo período os trabalhos de Peres (1993 e 1994) e Rosales (1994), autores que abordam políticas de competitividade e políticas industriais. Outra ideia-força surgida a partir da proposta de transformação produtiva com equidade é o conceito de “regionalismo aberto”, como alternativa de integração comercial, explorado por Fuentes (1994). Tratando sempre do tema da integração, Rosenthal (1993) busca responder, entre várias, uma pergunta de grande relevância: O que diferencia os esquemas de integração dos países da região daqueles que se intentaram nas décadas de 60 e 70? Quais são os instrumentos indicados para promover uma robusta integração inter-regional?

Outros elementos-chave da proposta foram a mudança institucional e a valorização do sistema democrático como *habitat* essencial para o desenvolvimento de uma transformação produtiva e social eficaz. No primeiro caso, Fajnzylber (1991) agregou reflexões em torno do papel da mudança institucional na transformação produtiva com equidade e, em sentido semelhante, Lahera (1990) explorou a relação entre o Estado e a transformação aqui referida. Já no segundo caso, verificou-se um número importante de artigos que aprofundaram o papel desempenhado pelo sistema democrático na transformação produtiva com equidade. Merece menção um trabalho de Enzo Faletto, orientado à exploração dos vínculos entre cultura e consciência democrática, além de outro que aborda as especificidades dos Estados latino-americanos (Faletto, 1988 e 1989). Destaque cabe também ao trabalho de Graciarena (1988), sobre democracia e desenvolvimento, e a outro de Wolfe (1990), sobre as estruturas sociais e o fortalecimento democrático às portas da década de 1990. Outro aspecto importante da democracia, e que na década de 90 e na iniciada em 2000 adquiriria grande significância, é a cidadania. Em um artigo marcante sobre o tema, Calderón, Hopenhayn e Ottone (1994) sintetizam a proposta cepalina de transformação produtiva com equidade a partir de uma perspectiva cultural.

A proposta da CEPAL para os anos 90 considerava a promoção da equidade não apenas como um imperativo ético do desenvolvimento, mas também como variável-chave para o crescimento, o que a torna distinta da visão neoclássica que propõe a contraposição entre crescimento e equidade. O surgimento claro e potente do tema distributivo através da proposta de transformação produtiva com equidade permitiu um fortalecimento mais sólido do social na visão cepalina de desenvolvimento. Nessa plataforma ampliada de pensamento, adquiriram

⁸ A respeito ver López Cordovez (1987), Harker (1987), Ortega (1988), Schejtman (1988) e Dirven (1993).

maior preponderância não apenas as questões associadas à distribuição da renda, mas também o enfoque integral da pobreza. Além disso, do enfoque fundado nesses dois temas estreitamente vinculados à história socioeconômica da região emergiram novos temas de maior especificidade e profundidade, os quais enriqueceram, nos últimos vinte anos, as ideias e propostas da CEPAL. Falamos, entre outras coisas, da preocupação por políticas sociais, da precariedade e disparidade dos mercados de trabalho da região, da dimensão de gênero (fortemente vinculada à desigualdade e à precariedade no mundo do trabalho) e da juventude, como sujeito de política social.

Nessa sua segunda etapa — e de modo ainda mais pronunciado na terceira, como veremos — a *Revista da CEPAL* publicou grande quantidade de artigos sobre temas dessa natureza. Entre os trabalhos orientados a apresentar e medir a magnitude da desigualdade e da pobreza como fatores estruturais do subdesenvolvimento regional destacam-se os de Altimir (1990 e 1994), Feres e León (1990) e Wolfe (1991). Quanto a dimensões e critérios gerais das políticas sociais cabe destacar os de Durston (1988), Franco (1989), Sojo (1990), Rodríguez Noboa (1991), Cohen e Franco (1992) e Hopenhayn (1992). Entre os estudos sobre gênero, juventude e etnia, merecem relevo os trabalhos de Krawczyk (1990 e 1993), López e Pollack (1989), Arriagada (1990 e 1994), Almeras (1994) e Durston (1992 e 1993). Finalmente, entre os artigos relativos ao trabalho e mercado de trabalho cabe mencionar os de Tokman (1988), Guerguil (1988), Infante e Klein (1991), Calderón (1993) e Rosenbluth (1994). Publicou-se também um trabalho pioneiro quanto ao tema abordado, dada a significância que adquiriu no presente decênio. Referimo-nos ao texto de Uthoff (1995), sobre proteção social na América Latina e as reformas do sistema previdenciário na região.

Uma extensão importante da proposta de transformação produtiva com equidade é seu vínculo com o meio ambiente, os recursos naturais e o desenvolvimento sustentável em geral, temas que por certo já haviam sido introduzidos em investigações anteriores de Sunkel e outros intelectuais da CEPAL nos anos 70. Com respeito ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, cabe mencionar a análise sobre desastres naturais e seus impactos socioeconômicos, da lavra de Jovel (1989); os esboços de Bustamente e Torres (1990) para uma política ambiental eficaz; o enfoque de contas ambientais de Gligo (1990); as opções de política orientadas a abrandar a poluição urbana (Durán, 1991); o trabalho

de Valenzuela (1991), sob o sugestivo título de —*El que contamina, paga*— relacionado à aplicação de impostos pigouvianos como instrumento de política ambiental; o artigo *Participación y medio ambiente* (Tomic, 1992) e o trabalho de Gligo (1995) sobre a situação e as perspectivas do desenvolvimento sustentável na região. Em relação ao problema dos recursos naturais na região, destaca-se o artigo de Dourojeanni (1994) sobre recursos hídricos e os trabalhos de Sánchez Albalera (1993 e 1995), o primeiro dos quais põe em debate a situação dos recursos naturais na região no início dos anos 90, deixando ao segundo a abordagem do vínculo entre a globalização e a reestruturação energética na América Latina.

Finalmente, é preciso fazer menção a um debate gerado entre o final da década de 80 e o início dos anos 90, que deu azo ao surgimento do chamado neo-estruturalismo. O debate associado a tal conceito tem por base os aportes de Fernando Fajnzylber e a proposta cepalina de transformação produtiva com equidade. As ideias de tal proposta incentivaram vários intelectuais e estudiosos do pensamento da CEPAL a integrar ideias clássicas e novas ao chamado enfoque analítico neoestruturalista. Esse âmbito agrega temas emergentes que marcaram o pensamento e o modo de ação da instituição nos últimos vinte anos. Assim, no chamado neoestruturalismo cepalino, moldam-se mais nitidamente as reflexões sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, a desigualdade e a pobreza com análises mais enfocadas, a integração comercial, a competitividade e o desenvolvimento produtivo.

Em torno do neoestruturalismo, a *Revista da CEPAL* publicou uma grande quantidade de artigos. Em primeiro lugar, cabe mencionar o trabalho de Ffrench-Davis (1988), no qual se contrastam a proposta neo-estruturalista e a doutrina neoliberal, tanto em suas dimensões teóricas quanto em sua aplicação à elaboração de políticas públicas. Nessa mesma lógica de paralelos, Sunkel (1989) apresenta uma comparação entre o neo-estruturalismo e o institucionalismo, com o propósito de explorar o enriquecimento mútuo entre ambas correntes de pensamento. Por último, Sunkel e Zuleta (1990) fazem outra comparação entre neoliberalismo e o enfoque neoestruturalista, dessa vez apontando desafios oriundos dos anos 90 e indagando se as políticas recomendadas por uma ou outra doutrina contribuiriam ou não à retomada da via de crescimento e desenvolvimento na região.

Nessa fase da revista, seu diretor, Aníbal Pinto, recebeu homenagens e reconhecimento, em vida, por

sua enorme contribuição intelectual ao longo de uma dilatada trajetória profissional. Entre os títulos que se lhe outorgaram figuram os de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Campinas (Brasil, 1989) e pela Universidad Nacional Autónoma de México (1991), além do Premio Nacional de Humanidades y Ciencias

Sociales, concedido pelo governo chileno em setembro de 1995, meses antes de sua morte. Junto a todos esses reconhecimentos, cabe-nos reiterar também a grande contribuição de Pinto à direção da *Revista da CEPAL*, na promoção do pensamento cepalino sobre o qual também teve grande influência.

IV

A diretoria Altimir-Bajraj (1996-agosto de 2008)

Com a morte de Pinto, e logo após a publicação do número 58, em abril de 1996, que esteve a cargo do Secretário Executivo da CEPAL, Gert Rosenthal, tendo a Eugenio Lahera como Secretário Técnico, assumiu a direção da revista o economista argentino Oscar Altimir, que permaneceu no cargo até agosto de 2008. Nesse período, a publicação alcançou conquistas importantes, logrando não apenas maior difusão, mas também maior aproximação ao mundo acadêmico extracepalino mediante a ampliação de sua linha editorial. A partir de 2003, o trabalho de Altimir beneficiou-se também da colaboração do argentino Reynaldo Bajraj como Diretor Adjunto da revista. Tanto Altimir quanto Bajraj desenvolveram uma frutífera carreira funcional, com substantivos serviços prestados à CEPAL, o que os levou a ocupar, cada qual a seu turno, o cargo de Secretário Executivo Adjunto. Toda essa experiência contribuiu significativamente para o êxito da *Revista da CEPAL* nos últimos anos⁹.

Muitos dos artigos publicados nessa etapa incorporaram ferramentas analíticas da fronteira do conhecimento (análises econométricas, modelos de equilíbrio geral computáveis, análises setoriais mais refinadas e outras), o que permitiu que a partir de

dezembro de 2007 nossa publicação fosse incorporada ao índice *Social Sciences Citation Index* (SSCI) publicado pela Thomson ISI.

Esses importantes avanços se traduziram em aumento da qualidade do material publicado e no reforço da linha editorial da revista, tendo por base uma irrestrita independência acadêmica e intelectual. Quanto aos assuntos cobertos pela publicação, manteve-se um adequado equilíbrio entre temas econômicos, visão do desenvolvimento de longo prazo e temas sociopolíticos.

Antes de nos referirmos aos trabalhos de maior destaque em torno dessas linhas recorrentes de pesquisa, parece-se nos apropriado dar relevo a quatro marcos importantes dessa fase da *Revista da CEPAL*: a publicação, em outubro de 1998, da Edição Extraordinária comemorativa do cinquentenário da casa; a celebração do centenário de nascimento de Raúl Prebisch, no número 75; a publicação a partir de 2002 de palestras de renomados intelectuais, nas edições anuais da Cátedra Raúl Prebisch; e, em 2005, uma edição extraordinária da *Revista da CEPAL* com artigos publicados entre 1995 e 2004, com tradução para o francês.

Como já mencionado, a CEPAL comemorou seu quinquagésimo aniversário em 1998. Por ocasião dessa celebração, a revista publicou uma edição extraordinária no mês de outubro, composta de trinta artigos dos mais prestigiosos profissionais interna ou externamente vinculados à trajetória de ação e ao pensamento da CEPAL. Um artigo importante dessa edição foi o trabalho de Bielschowsky (1998), referência recorrente na evolução desse pensamento. Por sua vez, Katz (1998) aborda as lições e desafios da aprendizagem técnica, no contexto de uma área clássica das ideias cepalinas: o desenvolvimento

⁹ Oscar Altimir esteve ligado à CEPAL desde meados dos anos 60 e ocupou altos cargos na organização: Diretor da Divisão de Estatística e Análise Quantitativa (1976-1983), da Divisão Conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria e Tecnologia (1984-1988) e da Divisão de Desenvolvimento Econômico (1989-1993); entre 1994 e 1996, foi Secretário Executivo Adjunto da Comissão. Reynaldo Bajraj se associou à CEPAL em 1976 e ocupou diversos cargos no ILPES: Especialista em Política Econômica, Diretor do Programa de Pesquisa e Diretor do Programa de Assessoria. Em 1987, foi nomeado Diretor do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia das Nações Unidas (CELADE) e entre 1997 e 2003 desempenhou as funções de Secretário Executivo Adjunto da CEPAL.

industrial da região. Por outro lado, a importância dada pela Comissão ao fenômeno da globalização desde o final dos anos 90 —ou seja, a partir do mandato de José Antonio Ocampo como Secretário Executivo— se fez evidente nessa edição especial por meio dos artigos *La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo*, de Bouzas e French-Davis (1998), *América Latina y la globalización*, de Aldo Ferrer (1998) e em um estudo de Di Filippo (1998) que analisa a noção centro-periferia nos anos 90. Destacam-se também o ensaio de Assael (1998), em torno do desafio da equidade na região, e dois outros estudos sobre os obstáculos à integração regional. O primeiro, de autoria de Sunkel (1998), propõe um questionamento: a integração concorre para os objetivos do desenvolvimento? O segundo, da lavra de Urquidí (1998), aborda de um ponto de vista histórico “os incidentes de integração” na América Central e no Panamá durante os anos 50.

O ano de 2001 foi significativo para a CEPAL e sua revista, porquanto correspondesse ao centenário de natalício de Raúl Prebisch. Homenageá-lo e ressaltar suas contribuições ao pensamento desenvolvimentista afigurava-se oportuno, e para tanto o número 75 da *Revista* dedicou uma seção de mais de cem páginas à sua obra. Abrindo essa homenagem, uma entrevista até então inédita de Prebisch, apresentada por Pollock, Kerner e Love (2001), e, em seguida, um ensaio no qual Ocampo (2001) vincula algumas ideias relevantes do pensamento prebischiano à agenda de desenvolvimento da América Latina para o novo século. A homenagem também inclui os trabalhos de Rodríguez (2001), O’Connell (2001), Gurrieri (2001), tendo este último se incumbido de resenhar as ideias do jovem Prebisch. Contou, também, com um ensaio histórico de Cortés Conde (2001), sobre os anos em que Prebisch ocupou diversos cargos no governo argentino, especialmente no Banco Central. A seção conclui com dois trabalhos de Dosman (2001) e González (2001), o primeiro dos quais versa sobre as relações Estado-mercado sob a ótica da evolução do “manifesto” de Prebisch. O segundo analisa o processo de industrialização da América Latina a partir da concepção de Prebisch e da CEPAL, em contraste a processos equivalentes dos Estados Unidos (segundo o enfoque de Alexander Hamilton) e da Alemanha (sob a ótica de Frederick List). Aborda também um caso mais genérico, sob o prisma neoclássico de John Stuart Mill.

Em agosto de 2001, no marco das comemorações do centenário de Prebisch, a CEPAL fundou a cátedra que leva seu nome e cujo primeiro ocupante foi Celso

Furtado. Em 2002, coube ao professor e Prêmio Nobel de Economia, Joseph Stiglitz, a Cátedra Prebisch, então orientada à evolução e aos impactos das reformas na América Latina. A partir desse momento, a *Revista da CEPAL* publicou uma série ininterrupta de artigos com a íntegra das palestras associadas a tal cátedra em 2007. Merece destaque, a propósito, o artigo de Stiglitz (2003); o de Cardoso (2004), que analisa as interações entre política e desenvolvimento econômico; o de Ricúpero (2004), e suas reflexões em torno da vigência das ideias prebischianas; o de Rodrick (2005), que aborda a diversificação econômica; o de Iglesias (2006), que explora o papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina, e o de Halperin (2008), que reúne os pontos altos de sua palestra apresentada sob a Cátedra Prebisch de 2007, sobre o contexto histórico da CEPAL.

Em 2005, a *Revista da CEPAL* celebrou um marco de grande importância, ao lançar uma edição especial com uma compilação de artigos publicados entre 1995 e 2004, dessa vez com tradução para o francês. O fato teve enorme significação, porquanto permitiu à revista mostrar ao mundo acadêmico e político francês —historicamente vinculado à origem e à missão da CEPAL— uma ampla gama de trabalhos de grande qualidade e que até aquela data só se haviam difundido em meios de língua inglesa e ibero-americanos. Esse projeto da CEPAL contou com o respaldo de instituições de cooperação e acadêmicas da França, como o Ministério de Relações Exteriores desse país e o *Institut des Hautes Etudes pour l’Amérique Latine*.

A edição especial em francês reúne uma coletânea de dez artigos publicados na *Revista da CEPAL* e na *CEPAL Review* durante o período indicado, além de dois ensaios dos acadêmicos franceses David Dumoulin Kervan e Jean-François Deluchey. Um deles trata das políticas de conservação do meio ambiente em nossa região em situações de internacionalização e convergência de estilos políticos (Kervan, 2005), e o outro analisa o passado e as perspectivas dos esquemas de segurança interna dos países da América Latina (Deluchey, 2005).

Naturalmente, os outros dez ensaios guardam relação com as principais linhas de pesquisa da CEPAL e sua revista, aí incluídos aspectos atinentes à macroeconomia do desenvolvimento, transformação tecnológica e crescimento de longo prazo, aspectos sociodemográficos do desenvolvimento e tópicos diversos centrados nas finanças públicas e na integração e no comércio.

Há que mencionar também alguns dos artigos incluídos na edição francesa, porém sempre em referência à versão original, em espanhol. Merece destaque nesse conjunto um ensaio de Ocampo (1999), no qual se argumenta que a agenda da reforma financeira internacional deveria ampliar-se pelo menos em dois sentidos: indo além da prevenção e solução das crises e “tendo em conta não apenas o papel das instituições globais, mas também aquele de organismos regionais e a definição explícita das áreas em que conviria preservar autonomia nacional”.

Outro ensaio a ressaltar é o de Tokman e Klein (2000), que objetiva analisar os impactos da globalização no mercado de trabalho e na estratificação social. Reconhecendo o consenso existente acerca dos benefícios oriundos da globalização para as nações do mundo, os autores manifestam certa dúvida quanto aos benefícios líquidos potenciais do fenômeno, especialmente no que refere a sua distribuição. Sempre em torno da globalização, Frenkel (2003) analisa as crises financeiras e cambiais que afetaram a América Latina no contexto da globalização do capital.

Por sua vez, Escaith (2001) examina, sob a ótica da globalização e considerando a estrutura analítica das teorias endógenas do crescimento, o caso das economias de menor escala na América Latina e no Caribe. De uma perspectiva do desenvolvimento setorial produtivo, Katz (2000) estuda as mudanças estruturais e a produtividade do setor industrial da região durante o período de 1970 a 1996. Em direção similar, porém mais genérica e transversal aos diferentes setores produtivos, Pérez (2001) “propõe uma interpretação do desenvolvimento como processo de acumulação de capacidades tecnológicas e sociais, em função do aproveitamento de janelas de oportunidade sucessivas e distintas”, e que, em sua opinião, estariam determinadas pelas revoluções tecnológicas provenientes das economias avançadas.

Uma proposta sugestiva —dessa vez surgida de uma combinação entre análise macroeconômica e aspectos sociais do desenvolvimento— é apresentada no artigo de Stallings e Weller (2001), que aborda a evolução dos mercados de trabalho latino-americanos e caribenhos durante a década de 1990 e reitera a importância do emprego como principal elemento de coesão da política social nos países da região.

Como acima mencionado, a proposta de transformação produtiva com equidade se estendeu a múltiplas áreas temáticas. Quando ainda se contava com a orientação de Fernando Fajnzylber, foram abordados precisamente a educação e o conhecimento

como eixos dessa transformação (CEPAL/UNESCO, 1992). Esse trabalho teve a colaboração do especialista em educação Juan Carlos Tedesco e outros profissionais. Dez anos depois de tal proposta interinstitucional, Tedesco e López (2002) examinaram os desafios enfrentados pela educação secundária na América Latina, insistindo na cobertura e na qualidade desse nível educacional.

À parte desses artigos, incorporados à edição especial em francês, a *Revista da CEPAL* publicou também, nessa terceira etapa de sua evolução, outros trabalhos interessantes refletindo o pensamento da casa e reflexões de outros cientistas sociais da região. No âmbito do pensamento cepalino surge o ensaio de Ocampo e Parra (2003), que analisa a evolução dos termos de intercâmbio entre produtos básicos e bens manufaturados. Tomando por base a tese fundamental de Prebisch e Singer sobre a deterioração secular da relação de preços do intercâmbio (ideia que constituiu elemento-chave no pensamento de Prebisch e da CEPAL na década de 50) e fazendo uso do instrumental analítico da econometria de séries temporais, Ocampo e Parra determinaram a tendência de 24 produtos básicos, concluindo que “as profundas transformações enfrentadas pela economia mundial por volta de 1920 e de 1980 traduziram-se em uma deterioração escalonada, que no longo prazo se refletiu em uma queda de cerca de 1% ao ano nos índices agregados de preço relativo das matérias primas”.

Nesse período, os temas macroeconômicos tiveram presença marcante na revista, tanto do ponto de vista fiscal como dos ciclos financeiros e reais e do crescimento de longo prazo. Mencionaremos apenas alguns desses trabalhos, uma vez que abrangê-los em sua totalidade fugiria ao escopo deste documento. Em primeiro lugar, cabe citar Heymann (2000), que analisa as relações entre os choques macroeconômicos, as expectativas e as respostas de política. Martner (2000), por sua vez, analisa o papel dos estabilizadores fiscais. Morley (2000) dá seguimento com a exploração dos efeitos distributivos do crescimento e das reformas estruturais da América Latina na década de 1990. Mogueillansky (2002) analisa o investimento e a volatilidade financeira na região no decênio de 1990. Usando análises econométricas, a autora conclui que se por um lado a entrada de capital nos países da região teve efeitos positivos, estes foram atenuados por efeitos negativos da volatilidade associada a tais fluxos financeiros. Por sua vez, Ibarra (2004) questiona, a partir de uma perspectiva histórica, a adoção de reformas importadas no âmbito dos distintos “fatores

norteadores da ordem econômica internacional”. Sob essa perspectiva macro, as últimas análises da CEPAL sobre a sustentabilidade do crescimento econômico vêm apontando a necessidade de redução da volatilidade real, o que reforça a importância do papel que podem desempenhar as instituições financeiras regionais. Esses vínculos são exatamente aqueles analisados em Machinea e Titelman (2007).

Nos três últimos anos, as análises de política fiscal voltaram às páginas da revista. Paunovic (2005) abordou a sustentabilidade da dívida pública na região. Jiménez e Tromben (2006) estudaram o pico nos preços e no uso de recursos naturais não renováveis (entre 2003 e 2007), a bonança gerada nas finanças públicas a partir desse auge e suas implicações em termos de política fiscal. Já Ocampo (2007) versou sobre a macroeconomia da bonança econômica, deixando para Aldunate e Martner (2006) o exame da proteção social sob a ótica das políticas fazendárias.

No que se refere aos aspectos políticos, sociais e demográficos do desenvolvimento, Hopenhayn (2001) trata das formas tradicionais e emergentes de cidadania. Sojo (2001) analisa as reformas da gestão da saúde na região; Schkolnik e Chackiel (2004) relacionam os setores mais esquecidos da região e a transição da fecundidade. Saraví (2004) aborda a segregação urbana e o espaço público na Argentina posteriormente à crise de 2001, apontando em especial para os segmentos juvenis dos enclaves de pobreza estrutural. Dirven (2004), ainda a partir de uma perspectiva demográfica, explora a dinâmica do emprego rural não-agrícola (ERNA) desde os anos 90 e os vários fatores que o determinam, postulando “que a localização e as diversas ‘distâncias’ que a acompanham constituem um elemento central do ERNA”. O ensaio de Rodríguez (2005), em referência ao Chile e com contribuições de ordem demográfica, apresentou um tema de grande importância que foi retomado em trabalhos posteriores da CEPAL: a reprodução na adolescência. Outro tema social, especialmente relevante por suas implicações de política pública, é tratado por Villatoro (2005). O autor aborda os programas de transferência condicional de renda e faz um resumo dos casos da América Latina.

O aspecto trabalhista sempre foi objeto de estudo e análise de política social. Seja pelo enfoque da demanda ou pelo enfoque da oferta, como fator produtivo e fonte de crescimento de longo prazo, bem como por sua natureza dual —ao tratar da ação transformadora do homem no processo de produção e do direito dos indivíduos a essa via de subsistência e bem-estar—,

o emprego, o mercado de trabalho e especialmente os seus vínculos com a proteção social foram temas permanentemente tratados na *Revista da CEPAL*.

Essa linha de pesquisa é adotada no ensaio de Vergara (2005), que analisa a dinâmica do trabalho em instalações industriais do Chile, com ênfase nos processos de criação e destruição de empregos. Trata-se de um enfoque de demanda de trabalho que recorre a técnicas econométricas de painel, especificamente de métodos generalizado dos momentos (MGM). Em tal contexto teórico e metodológico, o autor encontra evidências da natureza pró-cíclica da geração de empregos e da natureza anticíclica de sua destruição. Os resultados demonstram, ademais, que a liberalização comercial aumenta a rotatividade no trabalho.

Com um enfoque mais centrado na oferta, Carlson (2002) analisa o vínculo entre conquistas educacionais e a possibilidade de obtenção de emprego (empregabilidade) e renda do trabalho em alguns países da região. Recorrendo à metodologia de cálculo da rentabilidade do investimento em capital humano, diferenciado por nível educacional e por gênero, a autora encontra, como era de se esperar, rentabilidade positiva nesse investimento, o que lhe permite concluir necessária a condução de políticas públicas com vistas à geração de uma força de trabalho mais competitiva em virtude de maior e melhor dotação de capital humano mais apto a resistir à forte concorrência imposta pelo processo de globalização.

Uma aresta peculiar das falhas dos mercados de trabalho da América Latina e do Caribe tem sido a complexa inserção dos jovens. Weller (2007) analisa precisamente as debilidades da empregabilidade juvenil, argumentando que o desemprego da juventude afeta não apenas o bem-estar desse segmento demográfico, mas também alguns fatores-chave de desenvolvimento longo prazo.

Por fim, ainda tratando do tema do trabalho, a *Revista da CEPAL* logrou, nessa terceira etapa, difundir as principais mensagens e propostas da Comissão em matéria de proteção social e sistema de pensões.

Cabe destacar dois trabalhos de Mesa-Lago (1996 e 2004). O primeiro analisa a posição dos organismos internacionais e regionais frente ao processo de reformas previdenciárias em vários países da América Latina durante os anos 90, e o segundo avalia, a partir de uma perspectiva temporal mais ampla, as reformas estruturais de tais sistemas, comparando três tipos de reformas aplicadas em doze países da região. Jiménez e Cuadros (2003), por outro lado, analisaram a cobertura dos sistemas previdenciários,

propondo a necessidade de sua ampliação. Dois trabalhos de Uthoff (2002 e 2006) são basilares quanto à proposta da CEPAL sobre proteção social. O primeiro deles aborda o vínculo essencial entre os mercados de trabalho e os sistemas previdenciários, ao passo que o artigo de 2006 analisa as reformas de tais sistemas em relação a lacunas previdenciárias. Titelman e Uthoff (2003) examinam o papel da seguridade para a proteção social. Tendo em conta que os sistemas e políticas de saúde sempre estiveram vinculados ao sistema previdenciário, Titelman (1999) estuda as reformas do financiamento da saúde no Chile e descreve “o modelo de financiamento chileno, propondo a necessidade de redefinir a atual

configuração público-privada no setor saúde a fim de permitir mais solidariedade no financiamento, reduzir o problema da seleção adversa e permitir melhor articulação entre o subsector privado e o subsector público, tanto no âmbito financeiro quanto no âmbito da prestação de serviços de saúde”.

Em conclusão, essa terceira etapa da *Revista da CEPAL* se encerra com um amplo espectro de temas de desenvolvimento, os que, a partir de visões mais generalistas foram se aprofundando a visões mais específicas, enriquecendo assim as análises de enfoque e instrumentos analíticos mais refinados e pautando a maioria dos artigos publicados na fronteira do conhecimento, com rigor e independência intelectuais.

Bibliografía

- Aldunate, E. e R. Martner (2006): “Política fiscal y protección social”, *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Almeras, D. (1994): “Logros y obstáculos en la educación formal de las mujeres”, *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (1990): “Desarrollo, crisis y equidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago do Chile, abril.
- _____ (1994): “Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste”, *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago do Chile, abril.
- Arriagada, I. (1990): “La participación desigual de la mujer en el mundo del trabajo”, *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago do Chile, abril.
- _____ (1994): “Transformaciones del trabajo femenino urbano”, *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago do Chile, agosto.
- Assael, H. (1998): “La búsqueda de la equidad”, *Revista de la CEPAL*, edição extraordinária (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, outubro.
- Bielschowsky, R. (1998): “Evolución de las ideas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, edição extraordinária (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, outubro.
- Bouzas, R. e R. French-Davis (1998): “La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, edição extraordinária (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, outubro.
- Bustamante, M.I. e S. Torres (1990): “Elementos para una política ambiental eficaz”, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago do Chile, agosto.
- Calderón G., F. (1993): “Pasado y perspectivas del sistema sindical”, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago do Chile, abril.
- Calderón G., F., M. Hopenhayn e E. Ottone (1994): “Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago do Chile, abril.
- Cardoso, F.H. (1977): “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago do Chile, segundo semestre.
- _____ (2004): “Más allá de la economía: interacciones de la política y desarrollo económico”, *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago do Chile, agosto.
- Carlson, B.A. (2002): “Educación y mercado del trabajo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2180-P), agosto.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (1949): *Estudio económico de América Latina 1948* (El CN/12/82), Nova York, Nações Unidas.
- _____ (1951): *Estudio económico de América Latina 1949* (El CN.12/164/Rev.1), Nova York, Nações Unidas.
- _____ (1974): *Boletín económico de América Latina*, vol. 19, N° 1-2, Santiago do Chile.
- _____ (2008): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008. Política macroeconómica y volatilidad*, (LC/G.2386-P), Santiago do Chile, outubro. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.08.II.G.2.
- CEPAL/UNESCO (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) (1992b): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 33 (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.92.II.G.6.
- Cohen, E. e R. Franco (1992): “Racionalizando la política social: evaluación y viabilidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1739-P), Santiago do Chile, agosto.
- Cortés Conde, R. (2001): “Raúl Prebisch: los años de gobierno”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Deluchey, J.F. (2005): “Architectures de la sécurité intérieure en Amérique latine: entre héritages et nouvelle donne”, *Revista de la CEPAL*, edição especial em francês (LC/G.2263-P), Santiago do Chile, junho.
- Devlin, R. (1979): “Los bancos comerciales y el desarrollo de la periferia: congruencia y conflicto”, *Revista de la CEPAL*, N° 9 (E/CEPAL/G.1096), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (1989): “Disyuntivas frente a la deuda externa”, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago do Chile, abril.
- Di Filippo, A. (1998): “La visión centro-periferia hoy”, *Revista de la CEPAL*, edição extraordinária (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, outubro.

- Dirven, M. (1993): "Integración y desintegración social rural", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (2004): "El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago do Chile, agosto.
- Dourojeanni, A. (1994): "La gestión del agua y las cuencas en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago do Chile, agosto.
- Dosman, E. (2001): "Los mercados y el Estado en la evolución del "manifiesto" de Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Durán de la Fuente, H. (1991): "Contaminación industrial y urbana: opciones de política", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago do Chile, agosto.
- Durston, J. (1988): "Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (1992): "Tesis errada sobre la juventud de los años noventa", *Revista de la CEPAL*, N° 46 (LC/G.1717-P), Santiago do Chile, abril.
- _____ (1993): "Los pueblos indígenas y la modernidad", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Escaith, H. (2001): "Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago do Chile, agosto.
- Eyzaguirre, N. (1989): "El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal", *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago do Chile, agosto.
- Fajnzylber, F. (1981): "Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático", *Revista de la CEPAL*, N° 15 (E/CEPAL/G.1187), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- _____ (1988): "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (1990): *Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío': comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.89.II.G.5.
- _____ (1991): "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago do Chile, agosto.
- Faletto, E. (1988): "Cultura política y conciencia democrática", *Revista da CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago do Chile, agosto.
- _____ (1989): "La especificidad del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago do Chile, agosto.
- Feres, J.C. e A. León (1990): "Magnitud de la situación de la pobreza", *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago do Chile, agosto.
- Ferrer, A. (1998): "América Latina y la globalización", *Revista de la CEPAL*, edição extraordinária (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, outubro.
- Ffrench-Davis, R. (1988): "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago do Chile, abril.
- Franco, C. (1989): "Participación y concertación en las políticas sociales", *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago do Chile, abril.
- Frenkel, R. (2003): "Globalización y crisis financieras en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P), Santiago do Chile, agosto.
- Fuentes, J.A. (1994): "El regionalismo abierto y la integración económica", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago do Chile, agosto.
- Furtado, C. (1978): "Acumulación y creatividad", *Revista da CEPAL*, N° 6, Santiago do Chile, segundo semestre.
- Gligo, N. (1990): "Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable", *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago do Chile, agosto.
- _____ (1995): "Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 55 (LC/G.1858-P), Santiago do Chile, abril.
- González, N. (1988): "Una política económica para el desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago do Chile, abril.
- _____ (2001): "Las ideas motrices de tres procesos de industrialización", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Guerguil, M. (1988): "Algunos alcances sobre la definición del sector informal", *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago do Chile, agosto.
- Graciarena, J. (1976): "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago do Chile, primeiro semestre.
- _____ (1988): "Una esperanzada visión de la democracia", *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago do Chile, agosto.
- Gurrieri, A. (2001): "Las ideas del joven Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Halperin, T. (2008): "La CEPAL en su contexto histórico", *Revista de la CEPAL*, N° 94 (LC/G.2357-P), Santiago do Chile, abril.
- Harker, T. (1987): "La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica", *Revista de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1491-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Heymann, D. (2000): "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago do Chile, abril.
- Hofman, A. A. e R. Buitelaar (1994): "Ventajas comparativas extraordinarias y crecimiento el caso a largo plazo: el caso de Ecuador", *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1845-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Hofman, A. A. e M. Torres (2008): "El pensamiento cepalino en la *Revista de la CEPAL*", *Revista de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2396-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Hopenhayn, M. (1992): "¿Pensar lo social sin planificación ni revolución?", *Revista de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1748-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (2001): "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago do Chile, abril.

- Ibarra, D. (2004): “Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas”, *Revista de la CEPAL*, N° 82 (LC/G.2220-P), Santiago do Chile, abril.
- Iglesias, E.V. (1983): “Reflexiones sobre la economía latinoamericana durante 1982”, *Revista de la CEPAL*, N° 19, (E/CEPAL/G.1229), Santiago do Chile, abril.
- _____ (2006): “El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Infante B., R. e E. Klein (1991): “Mercado latinoamericano del trabajo en 1950-1990”, *Revista de la CEPAL*, N° 45 (LC/G.1687-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Jiménez, J.P. e V. Tromben (2006): “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Jiménez, L.F. e J. Cuadros (2003): “Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P), Santiago do Chile, abril.
- Jovel, J.R. (1989): “Los desastres naturales y su incidencia económico-social”, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago do Chile, agosto.
- Katz, J. (1998): “Aprendizaje tecnológico ayer y hoy”, *Revista de la CEPAL*, edição extraordinária (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, outubro.
- _____ (2000): “Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-1996”, *Revista de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2060-P), Santiago do Chile, agosto.
- Kervran, D.D. (2005): “Les politiques de conservation de la nature en Amérique latine: au coeur de l’internationalisation et de la convergence des ordres politiques”, *Revista de la CEPAL*, edição especial em francês (LC/G.2243-P), Santiago do Chile, junho.
- Klein, E. e V.E. Tokman (2000): “La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización”, *Revista de la CEPAL*, N° 72 (LC/G.2120-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Krawczyk, M. (1990): “La creciente presencia de la mujer en el desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago do Chile, abril.
- _____ (1993): “Mujeres en la región: los grandes cambios”, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago do Chile, abril.
- Kuwayama, M. (1989): “El potencial tecnológico del sector primario exportador”, *Revista de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1583-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Lahera, E. (1988): “Cambio técnico y reestructuración productiva”, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (1990): “El Estado y la transformación productiva con equidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1642-P), Santiago do Chile, dezembro.
- López, M., C. e E. M. Pollack (1989): “La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1583-P), Santiago do Chile, dezembro.
- López Cordovez, L. (1987): “Crisis, políticas de ajuste y agricultura”, *Revista de la CEPAL*, N° 33 (LC/G.1491-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Machinea, J.L. e D. Titelman (2007): “¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales”, *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago do Chile, abril.
- Martner Fanta, R. (2000): “Los estabilizadores fiscales automáticos”, *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago do Chile, abril.
- Massad, C. (1983): “El costo real de la deuda externa para el acreedor y para el deudor”, *Revista de la CEPAL*, N° 19, (E/CEPAL/G.1229), Santiago do Chile, abril.
- Medina Echavarría, J. (1976): “América Latina en los escenarios posibles de la distensión”, *Revista de la CEPAL*, N° 2, Santiago do Chile, segundo semestre.
- _____ (1977): “Apuntes acerca del futuro de las democracias occidentales”, *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago do Chile, segundo semestre.
- Meller, P. (1989): “En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial”, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago do Chile, abril.
- Mesa-Lago, C. (1996): “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (2004): “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Moguillansky, G. (2002): “Inversión y volatilidad financiera en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 77 (LC/G.2180-P), Santiago do Chile, agosto.
- Morley, S.A. (2000): “Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 71 (LC/G.2060-P), Santiago do Chile, agosto.
- Mortimore, M. (1989): “Conductas de los bancos acreedores de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago do Chile, abril.
- Ocampo, J.A. (1999): “La reforma financiera internacional: una agenda ampliada”, *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (2001): “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (2007): “La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Ocampo, J.A. e M.A. Parra (2003): “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P), Santiago do Chile, abril.
- O’Connell, A. (2001): “El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Prebisch sobre el “ciclo argentino”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Ortega, E. (1988): “La agricultura en la óptica de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago do Chile, agosto.
- Paunovic, I. (2005): “Sostenibilidad de la deuda pública en los países nortños de América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Peres Núñez, W. (1993): “Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas”, *Revista de la CEPAL*, N° 49 (LC/G.1757-P), Santiago do Chile, abril.

- _____ (1994): "Política de competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago do Chile, agosto.
- Pérez, C. (2001): "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Pinto Santa Cruz, A. (1976): "Notas sobre estilos de desenvolvimento na América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago do Chile, primeiro semestre.
- _____ (1970): "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37, N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, janeiro-março.
- Pollock, D., D. Kerner e J.L. Love (2001): "Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Prebisch, R. (1976): "Crítica al capitalismo periférico", *Revista da CEPAL*, N° 1, Santiago do Chile, primeiro semestre.
- _____ (1978): "Estructura socioeconómica y crisis del sistema: reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años", *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago do Chile, segundo semestre.
- _____ (1979): "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/1084), Santiago do Chile, abril.
- _____ (1980): "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL*, N° 10, Santiago do Chile, abril.
- _____ (1981): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1983): "Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo", *El trimestre económico*, vol. 50(2), N° 198, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junho.
- Ramos, J. (1989): "La macroeconomía nekeynesiana vista desde el Sur", *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago do Chile, agosto.
- Ricúpero, R. (2004): "La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Rodrik, D. (2005): "Políticas de diversificación económica", *Revista da CEPAL*, N° 87 (LC/G.2287-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Rodríguez Vignoli, J. (2005): "Reproducción en la adolescencia: el caso do Chile y sus implicaciones de política", *Revista de la CEPAL*, N° 86 (LC/G.2282-P), Santiago do Chile, agosto.
- Rodríguez, O. (2001): "Prebisch: actualidad de sus ideas básicas", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (2006): *El estructuralismo latinoamericano*, México, D.F., CEPAL-Siglo XXI Editores, novembro.
- Rodríguez Noboa, P. (1991): "La selectividad como eje de las políticas sociales", *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago do Chile, agosto.
- Rosales V., O. (1994): "Política industrial y fomento de la competitividad", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago do Chile, agosto.
- Rosenbluth, G. (1994): "Informalidad y pobreza en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago do Chile, abril.
- Rosenthal, G. (1988): "La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio", *Revista de la CEPAL*, N° 35 (LC/G.1527-P), Santiago do Chile, agosto.
- _____ (1993): "La integración regional en los años noventa", *Revista da CEPAL*, N° 50 (LC/G.1767-P), Santiago do Chile, agosto.
- Sánchez Albavera, F. (1993): "El actual debate sobre los recursos naturales", *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (1995): "Globalización y reestructuración energética en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 56 (LC/G.1874-P), Santiago do Chile, agosto.
- Saraví, G.A. (2004): "Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural", *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago do Chile, agosto.
- Schejtman, A. (1988): "La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis", *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Schkolnik, S. e J. Chackiel (2004): "Los sectores rezagados en la transición de la fecundidad en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 83 (LC/G.2231-P), Santiago do Chile, agosto.
- Sojo, A. (1990): "Naturaleza y selectividad de la política social", *Revista da CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago do Chile, agosto.
- _____ (2001): "Reformas de gestión en salud en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago do Chile, agosto.
- Stallings, B. e J. Weller (2001): "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Stiglitz, J.E. (2003): "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P), Santiago do Chile, agosto.
- Sunkel, O. (1980): "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 12, (E/CEPAL/G.1130), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (1989): "Institucionalismo y estructuralismo", *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago do Chile, agosto.
- _____ (1998): "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?", *Revista de la CEPAL*, edição extraordinária (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, outubro.
- Sunkel, O. e G. Zuleta (1990): "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1642-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Tedesco, J.C. e N. López (2002): "Desafíos a la educación secundaria en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 76 (LC/G.2175-P), Santiago do Chile, abril.
- Tokman, V.E. (1988): "Empleo urbano: investigación y políticas en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago do Chile, abril.
- Titelman Kardonsky, D. (1999): "Reformas al financiamiento del sistema de salud en Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Titelman Kardonsky, D. e A. Uthoff (2003): "El papel del aseguramiento en la protección social", *Revista de la CEPAL*, N° 81 (LC/G.2216-P), Santiago do Chile.
- Tomic, T. (1992): "Participación y medio ambiente", *Revista de la CEPAL*, N° 48 (LC/G.1748-P), Santiago do Chile, dezembro.

- Torres Olivos, M. (org.) (2006): *Fernando Fajnzylber, Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Livros da CEPAL, N° 92 (LC/G.2322-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), novembro.
- Urquidí, V.L. (1998): “Incidentes de integración en Centroamérica y Panamá, 1952-1958”, *Revista de la CEPAL*, edição extraordinária (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, outubro.
- Uthoff, A. (1995): “Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 56 (LC/G.1874-P), Santiago do Chile, agosto.
- _____ (2002): “Mercados de trabajo y sistemas de pensiones”, *Revista de la CEPAL* N° 78 (LC/G.2187-P), Santiago do Chile, dezembro.
- _____ (2006): “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 89 (LC/G.2312-P), Santiago do Chile.
- Valenzuela, R. (1991): “El que contamina, paga”, *Revista de la CEPAL*, N° 45 (LC/G.1687-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Vergara, S. (2005): “Dinámica laboral de la industria en Chile”, *Revista de la CEPAL*, N° 86 (LC/G.2282-P), Santiago do Chile, agosto.
- Villatoro S., P. (2005): “Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 86 (LC/G.2282-P), Santiago do Chile, agosto.
- Weller, J. (2007): “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”, *Revista de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2339-P), Santiago do Chile, agosto.
- Willmore, L. (1989): “La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana”, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago do Chile, agosto.
- Wolfe, M. (1976): “Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago do Chile, primeiro semestre.
- _____ (1990): “Las estructuras sociales y la democracia en los años noventa”, *Revista de la CEPAL*, N° 40 (LC/G.1613-P), Santiago do Chile, abril.
- _____ (1991): “Perspectivas sobre la equidad”, *Revista de la CEPAL*, N° 44 (LC/G.1667-P), Santiago do Chile, agosto.

Políticas de diversificação econômica

Dani Rodrik

Este trabalho começa documentando que nem todos os países em desenvolvimento concentram suas exportações em produtos intensivos em recursos naturais ou em mão de obra barata, e que aqueles que também exportam alguns produtos próprios de países desenvolvidos tendem a crescer mais rapidamente, com aparente independência de seu capital humano e sua qualidade institucional. Para isto, utilizamos um índice que mede o grau em que cada país apresenta esse tipo de mistura em suas exportações. Este é um fenômeno idiossincrásico, que parece estar ligado às facilidades para empreender a produção e exportação de produtos novos. Daí que haja um espaço para políticas de estímulos, acompanhadas da capacidade governamental de reconhecer tentativas fracassadas e cessar de subsidiá-las. Pelo aludido caráter idiossincrásico do fenômeno, não é possível dar receitas universais, mas exploramos alguns princípios que devem ser considerados na formulação da política de cada país.

Dani Rodrik,
Professor de Economia Política
Internacional,
Cátedra Rafik Hariri,
John F. Kennedy School of
Government,
Universidade de Harvard
✉ dani.rodrik@harvard.edu

I

Introdução

As grandes ideias nunca morrem e, em muitos sentidos, algumas das ideias mais importantes propulsadas por Raúl Prebisch, um dos mais destacados economistas latino-americanos, voltaram a adquirir relevância. Prebisch dizia que a estrutura econômica é importante; que o que os países produzem, seja que se especializem em indústrias primárias ou em manufaturas, é um fator que influi notadamente em seu desempenho econômico. Eu diria que esta ideia, que em certo sentido é muito plausível, desapareceu da mente da maioria dos economistas graduados de universidades norte-americanas nas últimas décadas. Mas é justo reconhecer que está ressurgindo. De fato, este artigo gira em torno dessa ideia — que o que um país produz é importante — e a partir dela trata de extrair algumas conclusões sobre políticas.

Insisto na importância do que um país produz porque esta ideia se contrapõe a muitos dos conceitos de filosofia econômica que serviram de guia às autoridades nas décadas de 1980 e 1990, não só na América Latina e no Caribe, mas em todo o mundo.

A ideia força das reformas microeconômicas dessas décadas foi que as autoridades só devem preocupar-se com o contexto mais amplo; quer dizer,

uma vez que se consiga estabelecer a estabilidade macroeconômica e definir os parâmetros fundamentais de uma economia de mercado funcional com uma estrutura reguladora adequada, pode-se orientar a economia de maneira que funcione independentemente e distribua os recursos com eficiência, não só em termos estáticos, mas também dinâmicos. Isto porque se supõe que a economia impulsiona o crescimento econômico por si só e que este processo tem início automaticamente quando há estabilidade macroeconômica e começam a operar as variáveis econômicas fundamentais.

Atualmente, estamos comprovando que muitas das reformas da década de 1990, sobretudo as realizadas nas frentes macroeconômica, fiscal e monetária, eram imprescindíveis, mas em certo sentido é possível que algumas das demais reformas não tenham se concentrado bem nos fatores que efetivamente produzem crescimento econômico. A esse respeito, é importante entender melhor a contribuição da estrutura produtiva ao processo de crescimento, em que consiste essa estrutura e que significa para a formulação de políticas, tanto macroeconômicas como microeconômicas.

II

A estrutura produtiva e a qualidade da cesta de exportações

Em seguida, tratarei de demonstrar que a estrutura produtiva é importante em termos de crescimento econômico, que o tipo de bens produzidos também é importante e que as variáveis econômicas e as vantagens comparativas por si só não determinam a estrutura produtiva. Há um certo elemento de arbitrariedade, uma certa idiosincrasia a respeito

do que um país acaba produzindo, e a função das estratégias públicas consiste em assegurar no melhor dos mundos possíveis que não se predetermine o que um país deve produzir, mas que finalmente se acabe produzindo o que mais contribua para o seu crescimento. De fato, quando analisamos minuciosamente o surgimento das empresas bem-sucedidas, que “deslançaram”, chegamos à conclusão de que em quase todos os casos a intervenção estatal foi significativa.

No sentido mais amplo possível, o principal argumento que apoia esta afirmação é que são necessárias

□ Este artigo corresponde a uma conferência magistral apresentada pelo autor na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Santiago do Chile, 31 de agosto de 2005), no âmbito da Quinta Cátedra Raúl Prebisch.

estratégias de crescimento que complementem a busca de estabilidade macroeconômica, mediante uma estratégia econômica mais produtiva centrada nas necessidades do setor real e que não responda à mera suposição de que, uma vez estabelecido o contexto macroeconômico, o setor real funcionará independentemente e produzirá o dinamismo necessário para que ocorra um crescimento sustentado. Isto nos leva a perguntar em que consiste esse conjunto de políticas, um tema realmente difícil, em parte porque são relativamente poucas as pesquisas de peso, sobretudo feitas por economistas, sobre o que seria um conjunto adequado de políticas industriais aplicáveis aos países de baixa e média renda; mas também porque, apenas se começa a refletir sobre esse tipo de quadro normativo, volta a ficar em evidência a importância do contexto específico, de que esse quadro funcione bem. Para tanto, deve guiar-se por certas orientações gerais, ser muito específico, aproveitar a base institucional já existente (que varia de um país a outro) e responder aos obstáculos concretos (que também variam de um país a outro). Por isso, é impossível fazer afirmações muito concretas e práticas sobre a natureza destas políticas; o que se pode tentar é descrever com o máximo de detalhe possível alguns princípios gerais para sua formulação. Eles deveriam ser considerados na estruturação do quadro normativo, de modo que as autoridades nacionais tenham uma certa orientação para desenvolvê-lo.

Agora me referirei a dois aspectos desses princípios gerais: um é a necessidade de chegar a um equilíbrio entre incentivos e castigos, entre disciplina e recompensa, na formulação de estratégias de promoção industrial; o outro é a necessidade de que as autoridades, especificamente os organismos públicos encarregados da reestruturação produtiva, equilibrem o isolamento e a integração. Por um lado, estes organismos devem estar isolados dos interesses privados de tal modo que estes não possam utilizá-los, não possam se apropriar deles; mas, por outro, devem estar integrados a esses interesses de maneira que lhes permita obter a informação necessária sobre as áreas em que conviria tomar medidas e sobre o conteúdo dessas medidas.

Queria mencionar um exemplo bastante surpreendente tirado de um texto de Imbs e Wacziarg (2003)¹. Esses autores observaram o que ocorre com a concentração da produção no processo de desenvolvimento econômico, ilustrado nos gráficos

1 e 2. Nos dois gráficos, o eixo vertical é um índice de Gini que se refere, respectivamente, à concentração do emprego (gráfico 1) e da produção (gráfico 2) em distintos setores da economia. Isto significa que, em uma economia muito concentrada num só setor, o coeficiente de Gini é extremamente alto; por outro lado, numa economia muito diversificada o coeficiente de Gini relativo à produção ou ao emprego seria muito baixo. O eixo horizontal dos dois gráficos corresponde a distintos níveis de renda, que refletem em termos gerais a evolução da concentração no processo de desenvolvimento. Estes dois economistas analisaram o crescimento em distintos países e num mesmo país em diferentes períodos, de modo que os comentários seguintes são válidos não só no que diz respeito a uma comparação entre países, mas também como descrição de uma dinâmica

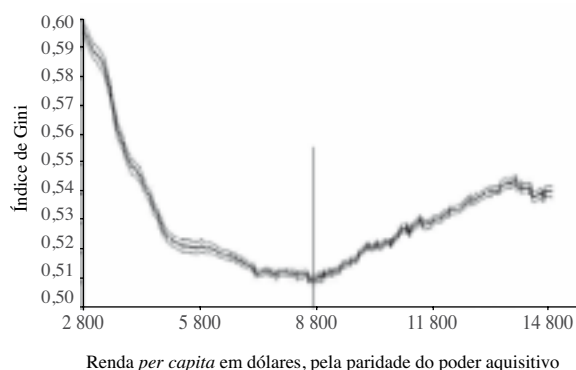
Imbs e Wacziarg observaram que, quando um país passa de uma renda muito baixa a níveis mais altos, o padrão de produção se diversifica notavelmente e que, quando a renda é bastante alta, a curva começa a inverter-se, o que significa que começa a intensificar-se a concentração. Se observamos o ponto de inversão, quer dizer, o nível de renda em que a economia começa novamente a concentrar-se, vemos que é um nível de renda muito alto, que não se registrou em nenhum país desta região. Portanto, convém examinar o que acontece no segmento descendente da curva, que revela uma redução da pobreza, uma crescente diversificação da produção ou, pelo menos, a transição de uma grande concentração para uma menor concentração à medida que aumenta a renda.

Em certo sentido, isto não deveria surpreender ninguém; mas, de outro ponto de vista, para os que fizeram um doutorado em economia na América do Norte nos últimos trinta ou quarenta anos e internalizaram o pressuposto fundamental e as implicações de política que lhes ensinaram, deixando de lado todo o resto, pode-se dizer que, sem desqualificar esse tipo de educação, o mais provável é que lhes tenham dito que, para que um país se enriqueça, para que se libere da pobreza, deve especializar-se. De acordo com esta lógica, a especialização deve basear-se nas vantagens comparativas do país, e a diferença entre os países prósperos e os pobres seria que os primeiros optaram por aproveitar suas vantagens comparativas, quer dizer, optaram por destinar os recursos para produzir o que podia contribuir em maior medida a que esse princípio se manifestasse na prática, enquanto os outros fizeram o contrário, ou seja, não seguiram os ditames das vantagens comparativas. Os gráficos 1

¹ Ver J. Imbs e R. Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *American Economic Review*, Vol. 93, N° 1, Nashville, Tennessee.

GRÁFICO 1

Coefficiente de Gini para o emprego, em relação ao nível de renda
(Estimativa não paramétrica)^a

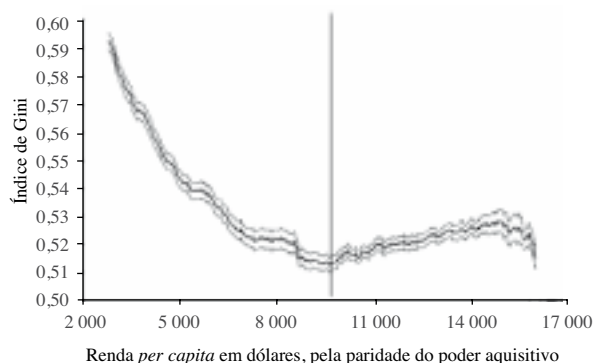


Fonte: J. Imbs e R. Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *American Economic Review*, Vol. 93, Nº 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, março.

^a Dados de emprego da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONU DI), em três dígitos.

GRÁFICO 2

Coefficiente de Gini para o valor agregado, em relação ao nível de renda
(Estimativa não paramétrica)^a



Fonte: J. Imbs e R. Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *American Economic Review*, Vol. 93, Nº 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, março.

^a Dados de valor agregado da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONU DI), em três dígitos.

e demonstram que, num primeiro e segundo grau de aproximação, essa descrição geral do que conduz ao crescimento não pode ser correta, porque, se fosse, os países que superaram a pobreza seriam, contrariamente ao que indicam os gráficos, os que registram uma

crescente concentração da estrutura produtiva, quer dizer, os países que se especializam em vez dos que se diversificam paulatinamente.

O mais importante neste contexto é que, independentemente da influência que o comércio e as vantagens comparativas possam ter exercido no desenvolvimento desses países, a dinâmica que impulsiona o crescimento não está diretamente relacionada a nenhum tipo de vantagem comparativa estática. Pelo contrário, é uma dinâmica que, de uma maneira ou de outra, leva alguns países a diversificar gradualmente os investimentos numa ampla gama de novas atividades. Os países prósperos são aqueles que fazem novos investimentos em novas áreas; os que se estagnam são os países nos quais não ocorre esse processo.

Nos estudos que realizei nos últimos anos, muitos deles com Ricardo Hausmann na Kennedy School of Government da Universidade de Harvard, abordei este tema de outra maneira para quantificar algumas dessas relações e determinar seus efeitos. O que fizemos foi desenvolver um indicador que permite medir a qualidade da cesta de exportações dos países. Para começar, calculamos num nível bastante desagregado, de seis dígitos —o que significa que o cálculo abrange milhares de produtos básicos—, o nível médio de renda $PRODY(j)^2$ dos produtos comercializados por um país no qual este produto mostrou uma vantagem comparativa relativa. Também se pode dizer que estabelecemos uma relação entre um produto básico e um determinado nível de renda, que consideramos representativo do nível correspondente a um país com notáveis vantagens comparativas no que diz respeito a esse produto. Por exemplo, a juta é um produto básico associado a uma renda muito baixa, enquanto as aeronaves estão associadas a uma renda muito alta, porque os países que têm vantagens comparativas na produção da juta são países de baixa renda e porque os países que produzem aviões são de alta renda.

Depois de calcular este indicador dos produtos básicos, fizemos um cálculo para vários países baseado na média ponderada do $PRODY(j)$ de cada país, tomando como fator de ponderação a porcentagem de cada um dos produtos que compõem sua cesta de exportações. Essa média ponderada é um indicador quantitativo que denominamos $EXPY$, o qual mede o nível de renda associado à respectiva cesta e,

² $PRODY(j)$ = nível médio de renda dos países que revelam uma vantagem comparativa em relação ao bem j (Sistema Harmonizado de 6 dígitos).

portanto, a qualidade da cesta de exportações de um país. Este método permite quantificar o que o país produz e a combinação de produtos em cuja elaboração adquiriu grande competência, mediante uma agregação de produtos baseada nos níveis de renda associados aos fatores que dão origem às respectivas vantagens comparativas.

Não é surpreendente então que, como mostra o gráfico 3, quando se compara a dispersão do indicador EXPY com o nível de renda de distintos países, se observe uma alta correlação. Quase por definição, esta correlação é muito alta, o que confirma que os países ricos são os que exportam produtos característicos de países ricos. Porém, o que mais me interessa não é a correlação geral, mas os desvios da linha de regressão: descobrir por que alguns países estão muito acima da linha de regressão e outros abaixo, e determinar se isto influi concretamente no desempenho econômico.

Neste diagrama de dispersão há cerca de cem países, mas vejamos o que acontece com a Índia e a China, que se desviam da norma. É muito interessante que dois países que foram extraordinariamente bem nas últimas décadas sejam países que registram níveis muito mais altos de EXPY que o previsto de acordo

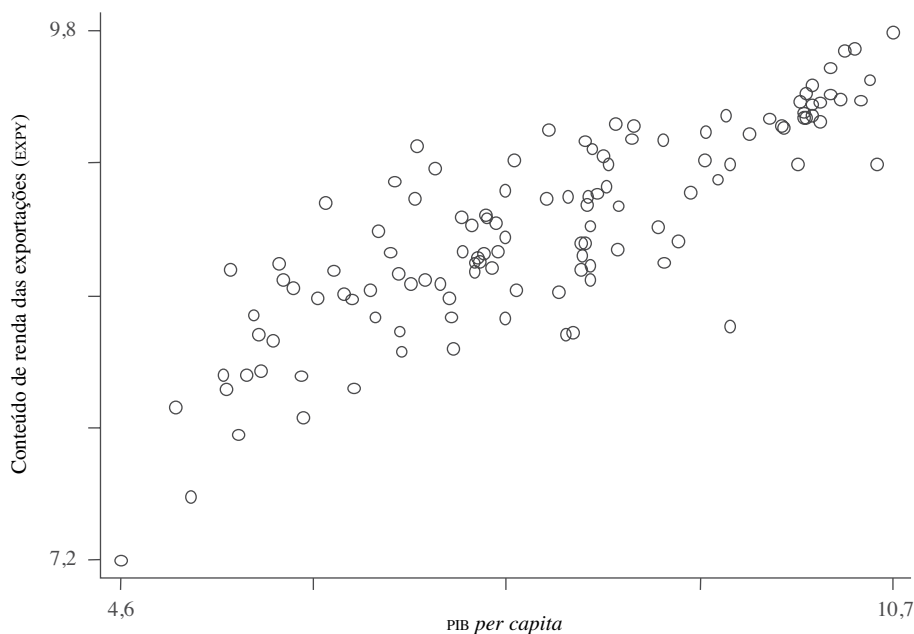
com seu nível de renda, e que de fato estão muito mais acima da linha de regressão que outros países.

A China, que está muito acima dessa linha, exporta atualmente uma série de produtos básicos, a maior parte dos quais são artigos eletrônicos e artigos eletrônicos de consumo, característicos de países com um nível de renda muito superior ao da China; de fato, o nível de renda correspondente à cesta de exportações da China é seis vezes mais alto que o nível de renda agregada do país.

Analisemos, então, a situação do ponto de vista intertemporal. O gráfico 4, que ilustra a evolução deste índice que mede a qualidade da cesta de exportações em vários países da Ásia e América Latina, permite comparar o ponto em que se encontram. O gráfico inclui quatro países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile e México. É interessante observar que nesta comparação os três primeiros têm os níveis mais baixos de EXPY (quer dizer, o menor conteúdo de renda das exportações), enquanto a China está mais próxima dos países asiáticos e do México e sua diferença com este último se reduziu notavelmente com o passar do tempo. Isto surpreende, porque a China continua sendo muito mais pobre que estes países

GRÁFICO 3

Vários países: Dispersão do conteúdo de renda das exportações (EXPY) em relação ao PIB *per capita*, 2003
(*Estimativa não paramétrica*)



Fonte: Elaboração própria.

da América Latina, mas exporta artigos muito mais sofisticados que os exportados pelos países latino-americanos. Em parte, isto se deve ao fato de ter uma dotação relativamente maior de recursos naturais que os países da América Latina, mas eu diria que não obedece somente a isso.

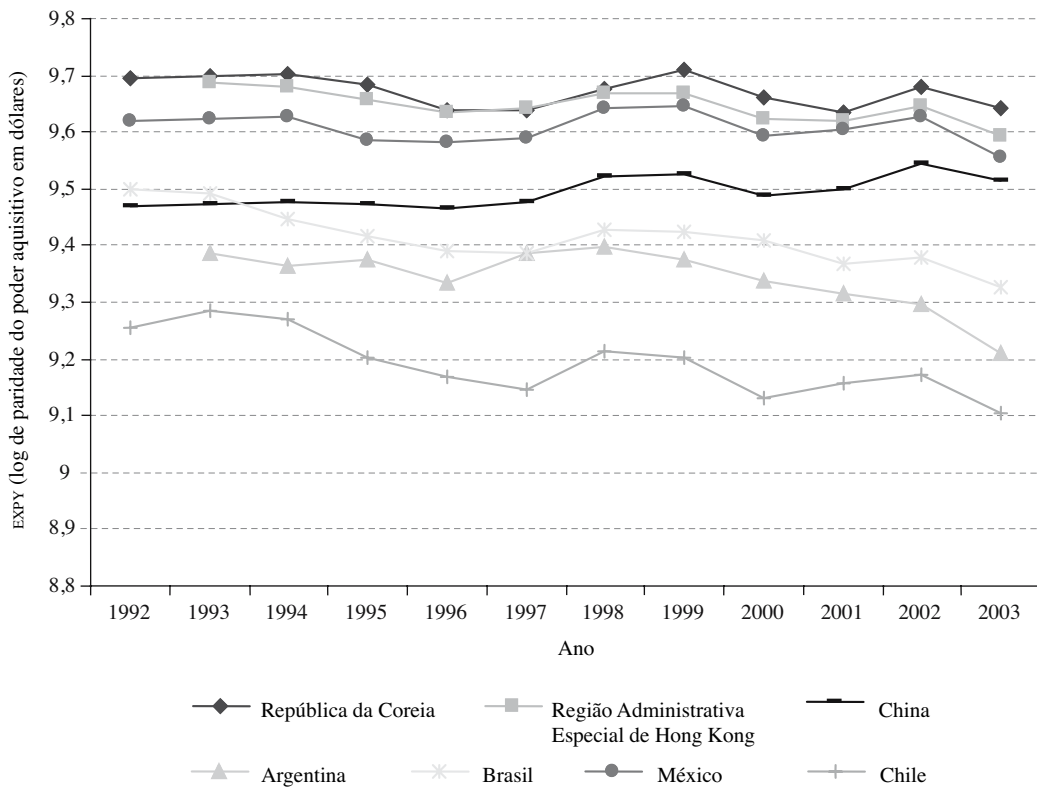
Se mostrarmos este gráfico a um típico economista neoclássico, fiel expoente da tradição das vantagens comparativas, seguramente diria que demonstra que a China, a República da Coreia, a província chinesa de Taiwan, Cingapura e outros que desenvolveram uma cesta de exportações muito sofisticada se limitaram a malgastar recursos, destinando-os a áreas nas quais carecem de uma das autênticas vantagens comparativas, que é ter uma competência desenvolvida, motivo pelo qual poderíamos dizer que o custo de sua cesta de exportações foi muito alto. É importante, então, perguntar o que significa o fato de que isto seja relevante; perguntar se este corte da estrutura de exportações e da estrutura produtiva se

reflete nas cifras como um valioso fator preditivo de algo que nos interessa. E a resposta a esta pergunta é um “sim” categórico.

A concentração nesta medida da cesta de exportações em particular se justifica por tratar-se de uma variável preditiva robusta e significativa do ponto de vista quantitativo do crescimento econômico posterior, dado que os países que se afeiram a uma cesta de exportações de alta qualidade registram um crescimento posterior mais alto que os países que não o fazem. O diagrama parcial de dispersão que aparece no gráfico 5 ilustra a taxa de crescimento do PIB per capita em um período de dez anos a partir do valor inicial do indicador EXPY de vários países em 1992, uma vez considerados os demais fatores incluídos em uma regressão de crescimento. O que este gráfico indica em essência é que, se considerarmos os níveis originais de renda e de capital humano de vários países, observamos que os países que desenvolveram cestas de exportações vinculadas a maiores níveis

GRÁFICO 4

América Latina e leste da Ásia: Conteúdo de renda das exportações (EXPY)



Fonte: Elaboração própria.

de renda mostram uma convergência muito mais rápida. Isso significa que, quando um país se aferra aos bens de mais alta produtividade, esta se difunde ao resto da economia. Essa é a dinâmica propulsora do crescimento econômico; é o que explica por que um país como a China produz telefones celulares, refrigeradores e televisores; é o que se traduz em aumentos mais altos da produtividade e da difusão ao resto da economia que o que permitiria a simples produção de roupas, sapatos e brinquedos. Daí provém a importância normativa desta medida da produção e das exportações de um país.

Ademais, quando se trata de explicar por que a qualidade da cesta de exportações de alguns países é muito superior à de outros, a maioria dos fatores que costumam ser considerados não ajudam a explicar a situação. Como se observa nos gráficos 6 e 7, nem a dotação de capital humano nem um certo grau de adequado desenvolvimento institucional explicam em maior medida por que o EXPY varia de um país a

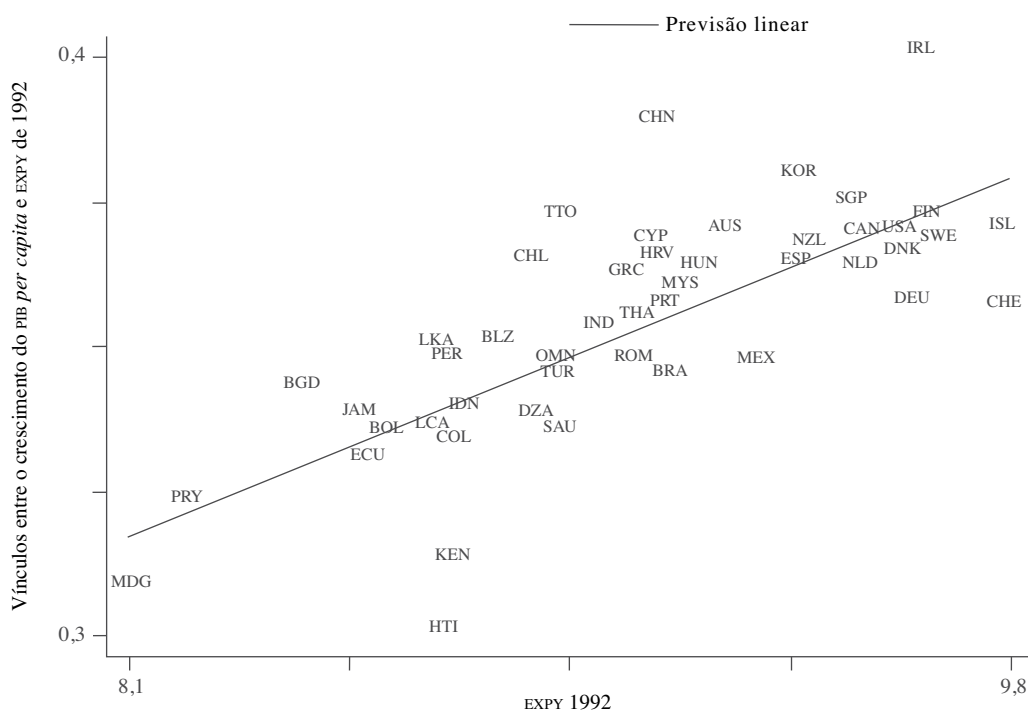
outro uma vez considerado o PIB per capita. Como já vimos, há uma relação entre o EXPY e o PIB per capita, mas isso resume praticamente tudo o que sabemos, porque, ao incluir a dotação de outros fatores ou medições do desenvolvimento institucional, a situação não se esclarece muito mais.

Não se pode explicar por que a China e a Índia têm uma cesta de exportações muito mais sofisticada, nem em função da dotação relativamente alta de capital humano nem da existência de um melhor quadro institucional, fatores que poderiam ter facilitado sua especialização na produção de bens mais sofisticados através de vantagens comparativas indiretas. Há muitos fatores idiossincráticos; portanto, na minha opinião, existe uma ampla margem para que as políticas exerçam uma influência determinante na criação da cesta de bens que um país produz e que facilitam o crescimento. O que um país produz e exporta, as exportações nas quais mostra competência, respondem a muitos fatores fora das variáveis fundamentais da economia.

GRÁFICO 5

Vários países^a: Crescimento do PIB per capita, 1992-2003

(Como função do nível de EXPY^b de 1992)

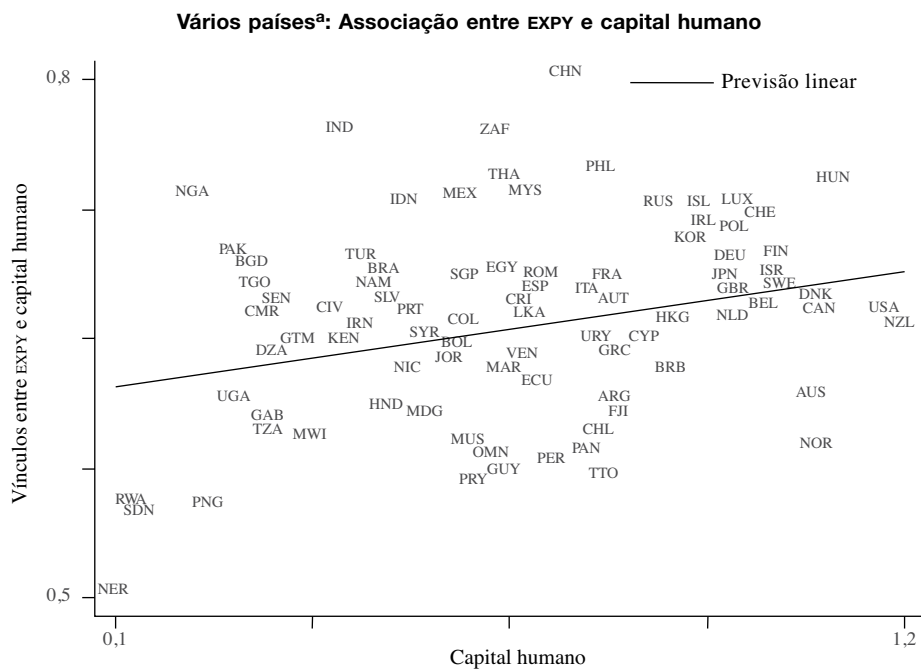


Fonte: Elaboração própria.

^a Os códigos dos países correspondem a suas denominações em inglês.

^b Considerando a renda inicial e o capital humano.

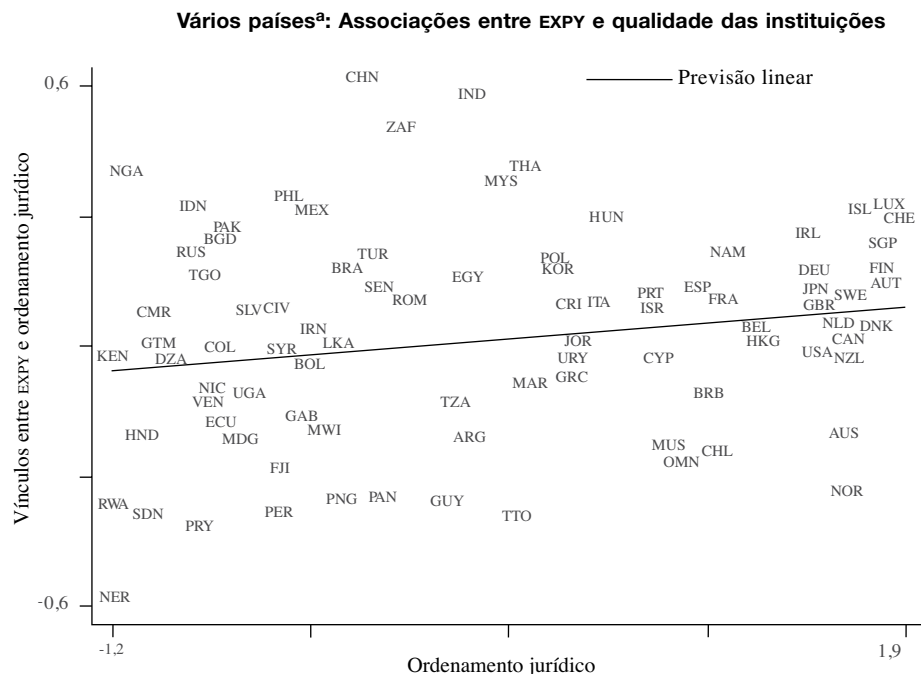
GRÁFICO 6



Fonte: Elaboração própria.

^a Os códigos dos países correspondem a suas denominações em inglês.

GRÁFICO 7



Fonte: Elaboração própria.

^a Os códigos dos países correspondem a suas denominações em inglês.

III

Padrões de especialização e processo de descobrimento de custos

O caráter idiossincrásico, e arbitrário dentro de certos limites, do padrão de especialização pode ser analisado de distintos pontos de vista. Se observarmos com detalhes em que se especializam distintos países, fica em evidência a arbitrariedade. Bangladesh e Paquistão, por exemplo, são países que têm quase as mesmas características na dotação geral de fatores que sustentam suas vantagens comparativas. Ninguém esperaria que estes dois países mostrassem distintos padrões de especialização, mas em geral isso é o que ocorre. Nenhum dos dois exporta aeronaves nem semicondutores; mas, se observarmos detalhadamente em que se especializam, surgem diferenças acentuadas: o Paquistão se especializa em bolas de futebol, que produz em grandes quantidades, o que não faz Bangladesh, e alguns dos produtos de exportação de Bangladesh apenas se encontram no Paquistão. Pode-se fazer comparações como esta entre países de maior e menor renda, observando suas exportações, e encontrar muitos enigmas. Por que, ao comparar a situação da República da Coreia e da província chinesa de Taiwan, vemos que a primeira é um dos maiores produtores —provavelmente o maior produtor— de fornos de microondas, um produto que Taiwan praticamente não exporta? Por sua vez, Taiwan controla o mercado mundial de bicicletas, salvo alguns modelos muito sofisticados, enquanto a República da Coreia praticamente não exporta bicicletas.

Este é o tipo de elemento idiossincrásico que se reflete no predomínio que um país alcança e que praticamente não pode ser explicado em função das vantagens comparativas ou das variáveis econômicas fundamentais. Em tais casos, temos que entender por que ocorre este tipo de situação, sobretudo quando, como indiquei, se reflete no desenvolvimento posterior. A explicação teórica desta desvinculação, que dá origem aos padrões idiossincrásicos de especialização ou à arbitrariedade da especialização, é a ideia de que, por motivos econômicos muito arraigados, os mercados que funcionam livremente costumam investir menos que o necessário em atividades novas e não tradicionais. Isto se deve a muitas causas, duas das quais eu gostaria de destacar: as externalidades

em matéria de coordenação e as externalidades em matéria de informação.

As primeiras correspondem ao fato de que, para que uma nova atividade seja rentável, é necessário fazer outros grandes investimentos simultaneamente na cadeia de produção vertical ou horizontal. Por isso, se alguém pensa em investir na produção de abacaxis num país que não tem maior capacidade de produção e exportação de abacaxis, possivelmente também deve se preocupar com a construção de uma instalação para encaixotá-los. No outro extremo, se alguém pensa em investir nessa instalação, também deve se preocupar com um fornecimento seguro de abacaxis cultivados no país, porque, se esses dois investimentos não forem efetuados simultaneamente, nenhum dos dois vai ser rentável; sem um certo grau de coordenação dos investimentos em distintas áreas, a indústria de produção de abacaxis talvez não se desenvolva, o que ocorrerá se houver a coordenação necessária.

As externalidades em matéria de informação são muito variadas, mas a que mais me interessa é a externalidade relacionada com o que defino como o “processo de descobrimento de custos”. Uma das coisas mais importantes que os empresários fazem nos países em desenvolvimento é descobrir a estrutura subjacente de custos da economia, quer dizer, quanto custa na realidade produzir abacaxis numa economia depois de fazer as modificações necessárias na tecnologia disponível, e se sua produção é ou não rentável. É evidente que a atividade empresarial sempre está cheia de incertezas como essa, mas nos países de baixa e média renda há uma externalidade relacionada com o processo que se manifesta da seguinte maneira: se alguém é o primeiro investidor em abacaxis e descobre o custo de produzi-los, ficando evidente que se equivocou e que a economia não permite produzir abacaxis de maneira rentável, a perda é absolutamente pessoal: o investidor sofre todas as perdas que isto supõe. Mas se um investidor chegou à conclusão de que pode produzir abacaxis nessa economia a um custo muito baixo e com muito lucro, o que ocorre neste caso é um fenômeno de incorporação e difusão e de imitação dos demais empresários, o que significa que o investidor não pode

apropriar-se de todos os benefícios do que descobriu. No final, os lucros são socializados, mas as perdas são pessoais, e essa é a assimetria elementar de todo processo de descobrimento de custos, o que significa que esse descobrimento de custos costuma ser insuficiente nas economias pouco diversificadas, motivo pelo qual os investimentos em novas atividades e em atividades não tradicionais também são insuficientes.

Isso significa que em condições como as descritas há muita incerteza, há muitos elementos que dependem de fatores idiossincráticos como a sorte, o espírito

empresarial, as medidas que o governo toma ou não, quem são os vizinhos e quem não são e o investimento estrangeiro que entra ou não no país. Em alguns casos, talvez se tente produzir todo o amplo espectro de produtos que poderiam estar sendo produzidos, mas que aparentemente não estão sendo produzidos, enquanto em outros talvez fiquem grandes lacunas. O importante é determinar a contribuição das políticas em situações como estas; se podem contribuir para elevar sistematicamente os investimentos em novas atividades quando estes são insuficientes.

IV

A contribuição das políticas industriais

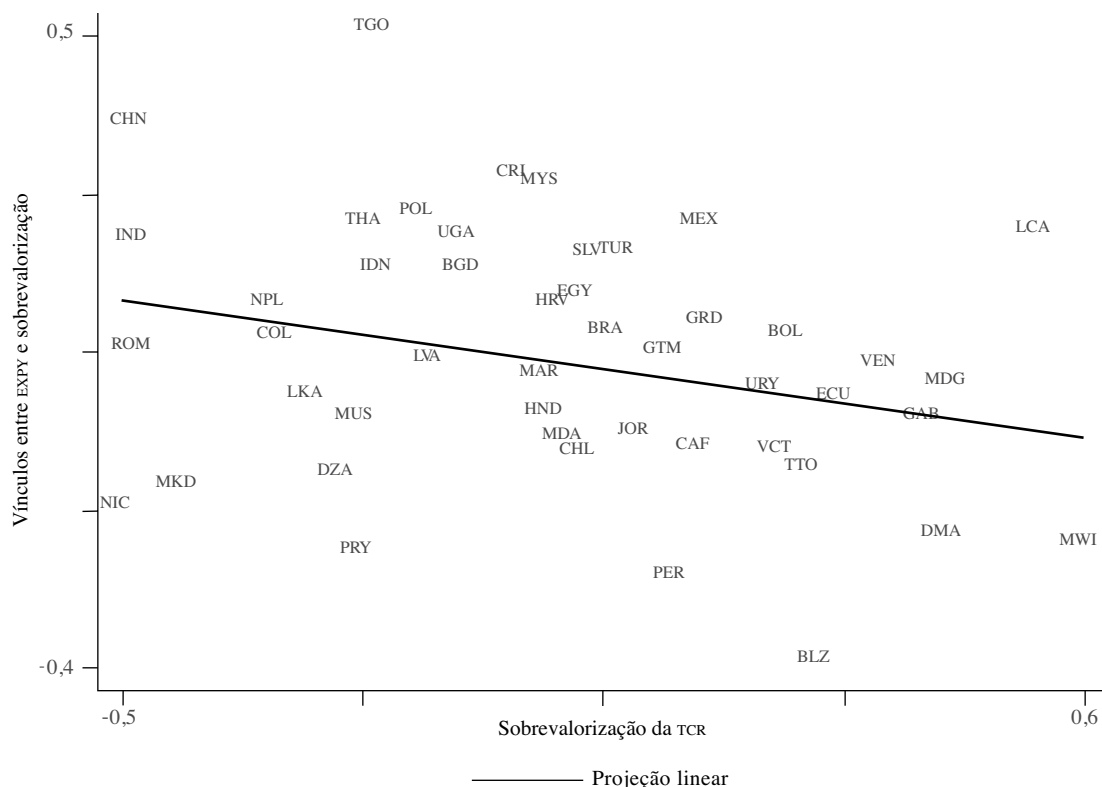
As políticas podem dar uma contribuição e de fato o fazem. Vejamos alguns exemplos de como ocorre isto na prática. A política sobre a taxa de câmbio real desempenha um papel muito importante. De fato, é a política industrial mais eficaz que se pode conceber, porque uma taxa de câmbio real subvalorizada é um subsídio geral às indústrias produtoras de bens comercializáveis no âmbito internacional, nas quais os problemas descritos são muito graves; por outro lado, os benefícios derivados do descobrimento de novas atividades de produção de bens comercializáveis são muito maiores porque estes podem ser vendidos em todo o mundo antes que os lucros comecem a diminuir. O diagrama de dispersão que aparece no gráfico 8 apresenta a relação entre uma medida da sobrevalorização da taxa de câmbio real no período 1994-2003 e a qualidade da cesta de exportações refletida no EXPY correspondente ao final do período, depois de considerar o nível inicial deste indicador. A dúvida que se coloca neste caso é se as taxas de câmbio registradas a partir de 1994 influíram na qualidade da cesta de exportações nos seguintes dez ou doze anos, independentemente da cesta que o país herdou, e a resposta é afirmativa. No mesmo gráfico vemos também que se destacam a China e a Índia. Em geral, os países que aparecem próximos da origem no gráfico 7 tinham uma taxa de câmbio relativamente subvalorizada, enquanto os que aparecem distantes da origem tinham uma taxa de câmbio relativamente sobrevalorizada no mesmo período. De fato, uma das características destacadas da evolução da China é que se baseou numa taxa de câmbio real muito competitiva.

No contexto da teoria que acabo de descrever de maneira muito resumida, uma taxa de câmbio real competitiva amplia a rentabilidade real dos bens comercializáveis, aumenta o volume de investimentos nos setores de bens comercializáveis que se tornam rentáveis, supondo que todos os demais fatores se mantenham invariáveis, e, portanto, em termos probabilísticos, amplia o número de indústrias realmente rentáveis que “deslançam” e que no final se mostram bem-sucedidas. Por isso, podemos dizer categoricamente que existe uma relação entre a taxa de câmbio real e a qualidade das exportações, embora se possa pensar que ocorre exatamente o contrário; ou seja, uma taxa de câmbio real muito depreciada permite manter salários baixos, o que se traduz em maior competitividade no extremo inferior do espectro produtivo e levaria um país com uma taxa de câmbio real depreciada a especializar-se mais em produtos baseados no uso intensivo de mão de obra. Todavia, o que acontece na prática é que uma taxa de câmbio real depreciada faz com que no longo prazo o país avance dentro do espectro produtivo, e não o contrário. Nunca é demais insistir neste efeito da taxa de câmbio, por se tratar de uma área em que enfrentamos uma alternativa muito válida à noção predominante até há pouco tempo na América Latina sobre a função da taxa de câmbio (com escassas exceções, entre as quais atualmente se destaca a Argentina, evidentemente).

O argumento em que se baseava esse consenso é que, fundamentalmente, a taxa de câmbio não deveria ser uma variável de política, e que os bancos centrais e os governos não deveriam ter uma meta

GRÁFICO 8

Vários países^a: Relação entre a sobrevalorização da taxa de câmbio real em 1994-2003 e EXPY em 2003^b



Fonte: Elaboração própria.

^a Os códigos dos países correspondem a suas denominações em inglês.

^b Considerando a renda inicial e o capital humano.

sobre taxa de câmbio real ou nominal, mas uma variável de equilíbrio que se deveria deixar em absoluta liberdade, salvo provavelmente ante a necessidade de reduzir as variações de curto prazo. Do ponto de vista da diversificação produtiva, esta posição me parece inadequada porque contradiz abertamente a evidência que temos, segundo a qual a existência de uma taxa de câmbio real competitiva é uma condição necessária, e inclusive suficiente, do crescimento econômico sustentado dos países em desenvolvimento; além disso, descartar a possibilidade de que a taxa de câmbio seja uma variável de política, excluindo-a da gama de políticas de que dispõem os governos, obriga os países que optam por essa alternativa a adotar uma política industrial nada sistemática, já que a taxa de câmbio real não serve de apoio aos setores de bens comercializáveis. Isto, por sua vez, obriga ainda mais a adotar o tipo de políticas não sistemáticas a que me referirei adiante.

A política tem efeitos determinantes, porque, quando observamos as indústrias exportadoras de bens não tradicionais com melhor desempenho na América Latina, excluídos os recursos naturais e exportações tradicionais como as roupas, vemos que entre as medidas que deram melhores resultados se encontram a adoção de políticas industriais, as intervenções estatais, a cooperação entre os setores público e privado e as políticas preferenciais.

No Chile, país que as pessoas que não o conhecem bem tendem a considerar como uma espécie de milagre do livre mercado, algumas das exportações não tradicionais mais importantes além do cobre adquiriram essa condição graças a estratégias inteligentes e muito variadas do setor público. Cabe citar, entre outros, o caso do salmão, que foi beneficiado pelas atividades de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia da Fundação Chile, e o da indústria madeireira, que simplesmente foi favorecida por alguns subsídios

na época de Pinochet. Apesar do fundamentalismo sobre o funcionamento do mercado que predominou durante o regime pinochetista, houve um setor para o qual foram adotadas políticas industriais explícitas: o setor florestal.

No caso do México, não devemos esquecer o papel desempenhado pelas políticas sobre tarifas preferenciais derivadas do Tratado de Livre Comércio da América do Norte. Elas são simplesmente políticas industriais apresentadas em outros termos, porque na realidade constituem outra forma de “desnívelar o jogo”; mas, quando as comparamos com os subsídios às exportações, por exemplo, têm a vantagem de que quem paga o preço não é o país exportador, mas o outro, embora em muitos casos funcionem da mesma maneira. Portanto, nenhum dos casos considerados no box 1 obedece ao mero funcionamento do mercado, à igualdade de condições ou a fatores similares.

A China oferece uma última explicação de por que as políticas têm um papel determinante. Ela recorreu em grande medida ao investimento direto, mas evidentemente o fez de forma estratégica e exige que as empresas transnacionais que desejam instalar-se no país se associem a empresas nacionais (quadro 1). Atualmente, reconhece-se que o êxito dos investimentos estrangeiros diretos na China se deve em parte à colaboração entre empresas nacionais, em sua maioria de propriedade estatal, e empresas estrangeiras. É interessante observar esta imagem da estrutura de propriedade das empresas, porque as indústrias não estão dominadas pelas empresas estrangeiras, mas em mãos de empresas mistas. Isto não deixa de ser importante porque, pelo fato de estar em condições de transferir tecnologia e contar com a proteção do Estado, estas empresas permitiram que os investidores chineses desenvolvessem certas capacidades,

Box 1

EXEMPLOS DE EXPORTAÇÕES NÃO TRADICIONAIS “BEM-SUCEDIDAS” NA AMÉRICA LATINA

No Brasil: a produção de aço, aeronaves e, em grande medida, calçados obedece à industrialização mediante substituição de importações, recebe créditos subsidiados e, no caso da fabricação de aeronaves, é de propriedade estatal.

No Chile: a criação de salmão surgiu da Fundação Chile, o cultivo de uvas é produto de atividades públicas de pesquisa e desenvolvimento na década de 1960 e a silvicultura recebeu subsídios no passado.

No México: a fabricação de veículos automotores foi produto das políticas de substituição de importações e depois foi beneficiada por políticas tarifárias preferenciais no âmbito do Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

Cinco principais produtos de exportação aos Estados Unidos em 2000^a

País	Categoria	Valor (em milhões de dólares)
Brasil	Aeronaves	1 435
	Calçados	1 069
	Petróleo não cru	689
	Aço	485
	Polpa química de madeira	465
Chile	Cobre	457
	Uva	396
	Peixe	377
	Madeira para construção	144
	Madeira	142
México	Veículos automotores	15 771
	Petróleo cru	11 977
	Computadores e periféricos	6 411
	Jogos de cabos para velas de ignição	5 576
	Caminhões	4 853

^a Sistema Harmonizado (4 dígitos).

Fonte: Elaboração própria.

o que não teriam podido fazer se não houvesse essas condições. A China difere muito do típico país latino-americano, que não responderia ao padrão ilustrado neste quadro, no qual figuram sobretudo empresas mistas que não receberam investimentos estrangeiros diretos, e haveria um maior número de empresas de propriedade estrangeira.

Portanto, podemos dizer que as preferências, as estratégias e as políticas chinesas exerceram uma indubitável influência no que diz respeito ao tipo de indústrias em que as empresas se especializaram e algumas delas chegaram a ser muito bem-sucedidas

no longo prazo. A empresa mista criada juntamente pela IBM e Great Wall (quadro 1) comprou há pouco a linha de computadores pessoais da IBM e atualmente é um dos maiores fabricantes desses equipamentos. Com isto, espero ter demonstrado em termos que causem interesse, embora talvez não convençam de todo, as seguintes duas ideias: i) o que um país produz é determinante, o que quer dizer que a estrutura produtiva deve ser um dos objetivos das políticas; ii) as políticas podem influir na estrutura produtiva por muitas vias, o que significa que podem contribuir para configurar o padrão de especialização.

QUADRO 1

China: Principais empresas de artigos eletrônicos de consumo, por tipo de propriedade

Segmento de mercado	Estrangeiras	Associações	Sem IED ^a
Telefones celulares	– Motorola	– Motorola/Eastcom – Nokia/Capitel, Southern – Siemens/MII filiales – Samsung/Kejian – SAGEM/Bird	– TLC
Computadores pessoais	– HP – Dell	– IBM/Great Wall – Toshiba/Toshiba Computer (Shanghai) – Epson/Start – Taiwan GVC/TCL	– Lenovo (anciennement Legend) – Founder – Tongfang
Áudio e televisão		– Sony/SVA – Philips/Suzhou CTV – Toshiba/Dalian Daxian – Great Wall Electronics/TCL	– Changhong – Konka – Hisense – Skyworth – Haier – Panda – Xoceco
Eletrodomésticos de linha branca	– Siemens	– Samsung/Suzhou Xiangxuehai – Electrolux/Changsha Zhongyi – LG/Chunlan – Mitsubishi/Haier – Sanyo/Kelon, Rongshida – Sigma/Meiling – Hong Leong (SG)/Xinfei – Toshiba Carrier/Mide	– Changling – Gree

Fonte: Elaboração própria.

^a IED = Investimento estrangeiro direto.

V

A formulação de políticas

Isso tem consequências no tocante à formulação de políticas. A informação disponível sobre o tema é escassa. Para ser adequada, a política que se aplique tem que ser formulada em cada país por pessoas que estejam familiarizadas com a estrutura institucional. Não existe um manual de políticas industriais nem um conjunto de normas sobre o que convém ou não fazer que sejam válidas para todos os casos. O que se pode fazer é tratar de estabelecer princípios gerais que, na minha opinião, deveriam refletir-se em normas adequadas, e deixar que cada país e cada encarregado de formular políticas se ocupem dos detalhes. Esta área não difere das demais que examinamos; portanto, se os objetivos que se deseja atingir são a sustentabilidade fiscal e o controle da inflação, por sua importância podemos consagrá-los como princípios gerais de uma boa política. Mas, sem dúvida, o método utilizado para alcançar estes objetivos dependerá em grande medida do que for viável em cada caso; tanto os instrumentos concretos como o plano de operação que esses objetivos supõem terão que ser concebidos detalhadamente em cada país.

O mesmo se pode dizer com respeito à criação de um contexto institucional que proteja os direitos de propriedade. O reconhecimento da importância dos direitos de propriedade pode ser um desiderato da política econômica; mas, quando se trata de determinar na prática como consagrar esses direitos que representam uma aspiração, não podemos fazê-lo em termos gerais. Em alguns países, como a China e o Vietnã, é mais fácil e eficaz recorrer a mecanismos muito heterodoxos para reconhecer esses direitos dos investidores, enquanto em outros é mais fácil “importar” códigos, leis e modelos ocidentais já existentes. Na realidade, este é um problema geral; a política industrial e as políticas produtivas em geral não são uma exceção no que diz respeito à impossibilidade de estabelecer uma agenda concreta e muito específica. Com a devida prudência, então, que podemos postular em termos de orientações gerais? Destacaremos aqui algumas coisas.

Em primeiro lugar, esses mecanismos devem incorporar medidas disciplinares e recompensas, ou seja, tanto incentivos como castigos. Os incentivos são necessários porque, como indiquei antes, se no processo de descobrimento de custos os empresários

constatarem que uma nova atividade não será rentável, não investirão nela. Como não queremos que isso aconteça, deve haver incentivos para que os empresários façam este tipo de investimentos, embora saibamos que se corre o risco de congelar recursos em atividades que poderiam acabar sendo improdutivas, assim como criar condições para um sistema de captação de renda. Em geral, o que deve haver é uma combinação de incentivos e castigos que incentive o investimento em campos não tradicionais e elimine os investimentos que fracassam. Partindo deste ponto de vista, podemos avaliar as políticas industriais de países que apresentam distintas características. Os países da Ásia Oriental são famosos por ter combinado incentivos e castigos: aos investidores da República da Coreia, da província chinesa de Taiwan e de Cingapura concediam-se muitos incentivos na forma de subsídios às exportações, incentivos fiscais e créditos subsidiados, entre outros mecanismos. Mas também se impunham normas de desempenho muito claras vinculadas em geral, embora nem sempre, às exportações. Nos casos de descumprimento, os governos castigavam rapidamente as empresas ou suprimiam os incentivos, de modo que grande parte do êxito das políticas industriais da Ásia Oriental se deve a que elas não se limitaram aos incentivos, mas os combinaram com castigos, o que na minha opinião hoje em dia é amplamente reconhecido.

A etapa de industrialização mediante substituição de importações na América Latina se caracterizou por numerosos incentivos e a falta quase absoluta de castigos. As empresas desfrutavam, entre outras medidas, da proteção derivada de maiores barreiras à importação e dos subsídios decorrentes das taxas de juros negativas, mas praticamente não se previa nenhum mecanismo que garantisse a supressão dos subsídios a empresas que tivessem um desempenho insatisfatório ou que se dedicassem a novas atividades que terminassem em fracasso. A supressão dos subsídios a essas empresas teria liberado recursos para destiná-los a outras atividades produtivas. Na minha opinião, o que ocorreu com o processo de industrialização mediante substituição de importações foi que, graças à existência de incentivos, deu origem a atividades de alto nível na América Latina, mas, pela inexistência de castigos, se prolongou em

excesso a produção de uma ampla gama de setores e atividades ineficientes.

Na década de 1990 ocorreu um giro de 180 graus na estrutura dos incentivos: as empresas e os empresários enfrentaram uma disciplina mais radical, por ter que funcionar em mercados sem proteção, expostos à concorrência internacional e sem incentivos. Era impossível recorrer à assistência dos governos, que não estavam em condições de dá-la. Nessa década as empresas latino-americanas se moviam em um meio caracterizado por toda a disciplina e os castigos imagináveis, em que quase não havia incentivos.

O que aconteceu, em minha opinião, é que as empresas que tiveram êxito tiveram muitíssimo êxito, o que se reflete nas altas taxas de produtividade daquelas que sobreviveram. Mas, ao mesmo tempo, é evidente que o investimento em novas atividades é insuficiente, motivo pelo qual os níveis extraordinariamente altos de produtividade não se difundiram ao resto da economia; de fato, produziu-se uma grande brecha entre o nível de produtividade agregada da economia e o das empresas bem-sucedidas. Na América Latina não ocorreu um processo análogo ao vivido pelos “quatro tigres” da Ásia nas décadas de 1960, 1970 e 1980, e mais recentemente pela China, onde houve avanços notáveis não só numa parte das empresas e setores, mas em toda a economia.

Em segundo lugar, é preciso combinar a estrutura burocrática com certo grau de integração. Na visão tradicional dos economistas, a regulação é concebida como um processo imposto de cima, no qual participa um organismo regulador burocrático que —independentemente da incerteza que possa haver

no sistema— estabelece um conjunto de normas que o setor privado deverá aplicar, enquanto ele é mantido a uma distância prudente. Isto significa que a relação entre o organismo regulador ou os burocratas e o setor privado regulado é distante, o que na minha opinião responde a uma visão errônea da formulação de políticas sobre produtividade; errônea porque os burocratas, seja qual for o organismo ao qual se atribua a tarefa de formular as políticas, necessitam de informação e esta se encontra essencialmente no setor privado. O setor privado, as empresas, os investidores, é que sabem onde estão os obstáculos: se estão no mercado, se são externalidades de mercado ou se, como costuma acontecer, se devem às regulações e à excessiva tramitação do governo. Não é a burocracia, mas o setor privado, quem sabe de onde provêm os problemas e, portanto, qual é a resposta adequada a esses problemas; por isso, é preciso um mecanismo que permita ao setor público, aos organismos e à burocracia conseguir a informação necessária. Se isso não acontece, se o modelo de regulação é um modelo imposto de cima no qual se mantêm as distâncias, a política pode resultar ineficaz e inclusive negativa. Na minha opinião, o modelo adequado se encontra num ponto intermediário, e seu objetivo é estabelecer uma forma de colaboração e cooperação estratégica entre os setores público e privado, que permita identificar os maiores obstáculos para a reestruturação produtiva. Se o desenvolvimento econômico e a transformação produtiva são processos de autodescobrimento, os mecanismos aos quais me refiro também são processos de descobrimento tanto das oportunidades de criar e colaborar como dos instrumentos adequados para tal fim.

VI

Algumas reflexões finais

Das orientações gerais para a formulação de políticas industriais que descrevi de forma resumida, se depreendem algumas conclusões às quais gostaria de referir-me.

Uma conclusão é que, ao refletir sobre a política industrial, convém concentrar-se no processo e não tanto nos efeitos. Há uma tendência a dedicar demasiada atenção aos instrumentos que vão ser usados, ou seja, se vamos optar por créditos fiscais, créditos subsidiados, subsídios às exportações ou

pela criação de uma zona franca industrial, entre outras possibilidades. Isto equivale a ignorar o que deve ser o processo de formulação, no qual é preciso identificar com precisão os problemas que devem ser resolvidos antes de concentrar-se nos instrumentos concretos que convém empregar. O essencial é que o contexto institucional e o processo sejam adequados; em geral, uma política ótima num contexto institucional incorreto pode ter efeitos mais negativos que uma política subótima no contexto adequado, se pelo menos

perseguirmos o fim correto, embora os instrumentos não sejam os melhores.

Outra conclusão é que não devemos nos preocupar demasiado em identificar os setores nos quais iremos atuar. O importante, uma vez mais, é o processo: não devemos selecionar os setores de antemão de acordo com uma visão preconcebida do que eles são; idealmente, sua seleção deveria basear-se em uma colaboração como a descrita. Conseguir informação sobre a disposição do setor privado a investir em distintas áreas se forem eliminados os obstáculos pertinentes é um aspecto essencial da consideração das políticas setoriais. De tudo isto se desprende que a chave da aplicação de políticas industriais eficazes não é em absoluto a capacidade de escolher possíveis “triunfadores”, mas descartar os perdedores. O argumento mais comum contra a política industrial é que os governos não são capazes de escolher triunfadores (o que é absolutamente certo), mas essa é uma maneira incorreta de analisar o que se deve fazer. Se o processo de transformação produtiva que descrevi é correto, trata-se de um processo de experimentação caracterizado por uma grande incerteza sobre os investimentos que podem funcionar ou fracassar. Esta incerteza ocorre não só no setor público, mas também no setor privado, motivo pelo qual é inevitável, inclusive no caso de uma combinação ótima de políticas, o fracasso de alguns dos investimentos que recebem apoio. De fato, se nenhuma empresa fracassa, é uma clara prova de que não se está fazendo todo o necessário, dado que, pela lógica, em um conjunto de projetos sempre há alguns que são muito bem-sucedidos e outros que fracassam. O fato de ocorrer uma situação de equilíbrio na qual todos os projetos nos quais se investiu têm êxito significa que não se investiu todo o necessário, já que a rentabilidade foi muito mais alta que o previsível.

Não se trata, então, de não cometer erros. A distinção entre regimes formativos eficazes e ineficazes está na capacidade de autocorreção e na existência de um mecanismo que, quando fique evidente que algum investimento fracassou, permita reconhecer o erro e ir suprimindo paulatinamente o apoio. Isto é, em termos gerais, o que ocorreu com as políticas industriais aplicadas em países asiáticos, inclusive na China em muitos casos, que deram melhores resultados. Portanto, a capacidade institucional essencial, o elemento fundamental e imprescindível de uma estrutura institucional, é uma autêntica cláusula de supressão automática dos incentivos que

se aplique quando o fracasso é evidente. Isto implica incentivos ou regimes de fomento de caráter temporal, avaliações periódicas, disposições sobre prestação de contas e medidas que assegurem que as avaliações sejam transparentes e que todos possam conhecê-las. O importante é que haja mecanismos que permitam retirar o apoio automaticamente. Utilizar este tipo de mecanismo é muito menos difícil que supor uma onisciência, como ocorre quando se afirma que não se deve formular uma política industrial se não for possível escolher os triunfadores: somente se possuímos um conhecimento ilimitado, poderemos evitar os erros e escolher sempre os triunfadores. A incorporação de uma cláusula de extinção automática dos incentivos na política industrial reduz notavelmente as exigências e, portanto, é muito mais realista. A única exigência é ser capaz de reconhecer um erro.

Por essas razões, é impossível e inconveniente especificar de antemão os resultados que se esperam de uma arquitetura como a descrita. Tudo depende das oportunidades e limitações identificadas no processo de colaboração. Mesmo assim, é possível enumerar alguns princípios gerais que podem contribuir para a formulação de políticas industriais (box 2).

Atualmente está surgindo um consenso sobre as principais diretrizes do que seria uma estratégia adequada de crescimento para os países em desenvolvimento. Neste novo consenso atribui-se um papel fundamental à estabilidade e ao contexto macroeconômico, aos quais só me referi neste artigo em relação à política cambial. Na minha opinião, a estabilidade macroeconômica é indubitavelmente uma condição necessária, mas em muitos casos insuficiente, do crescimento.

Segundo o novo consenso, outro elemento essencial, além da estabilidade macroeconômica, é a qualidade das instituições, sobretudo do quadro regulador. Embora isso seja verdade, me parece que hoje se dá demasiada importância a instituições como a estratégia de desenvolvimento econômico. Em certo sentido, o fundamentalismo de mercado de alguns anos atrás está sendo substituído por um fundamentalismo que põe em primeiro lugar as instituições. Estou convencido de que as instituições de qualidade são indispensáveis para o desenvolvimento no longo prazo, mas não é nelas que se produzem grandes mudanças no curto prazo. A consolidação de instituições é um processo longo e temos provas de que com as instituições existentes é possível obter um crescimento elevado se agirmos com criatividade e imaginação. Sabemos que, embora não se necessite de um programa muito

Box 2

DEZ PRINCÍPIOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

1. Concessão de incentivos e subsídios somente a atividades “novas”.
2. Estabelecimento de pontos de referência e critérios claros de êxito e fracasso dos projetos subsidiados.
3. Aplicação de uma cláusula de extinção automática dos subsídios.
4. Focalização em atividades econômicas (transferência ou adoção de tecnologia e capacitação, entre outras) em vez de setores industriais.
5. Concessão de subsídios somente a atividades com evidentes possibilidades de ter efeitos secundários positivos e servir de exemplo.
6. Atribuição da capacidade de aplicar as políticas industriais a instituições de comprovada competência.
7. Adoção de medidas para garantir que estas instituições sejam supervisionadas por um diretor com claro interesse nos resultados e que tenha autoridade política do mais alto nível.
8. Adoção de medidas para garantir que as instituições que aplicam as políticas mantenham canais de comunicação com o setor privado.
9. Compreensão de que, no contexto de políticas industriais ótimas, às vezes são “escolhidos” projetos “perdedores”.
10. Apoio a atividades de fomento capazes de evoluir para que o ciclo de descobrimento seja constante.

Fonte: Elaboração própria.

ambicioso de reformas institucionais para sustentar o crescimento, cedo ou tarde teremos que aperfeiçoar as instituições. Evidentemente, se a China continuar crescendo no ritmo atual, terá que iniciar numerosas reformas institucionais, mas também é certo que conseguiu uma notável expansão com reformas mínimas das instituições. Creio que, em vez de esgotar rapidamente o capital político num ambicioso programa de reforma institucional, seria preferível investi-lo numa estratégia explícita de desenvolvimento de curto prazo que atenda especialmente ao fomento da reestruturação produtiva e do investimento em novas atividades industriais. Isto é útil e talvez mesmo necessário nas etapas iniciais, quando é fundamental dar impulso à economia e injetar dinamismo no setor privado; em poucas palavras, aplicar uma estratégia produtivista explícita.

Por último, mais que qualquer política específica como as que mencionei, o essencial é que exista uma

mentalidade produtivista. Há uma enorme diferença entre um governo que tem essa mentalidade e um que acredita que a estabilidade macroeconômica e os fatores fundamentais do mercado bastam para manter o dinamismo da economia; entre um governo que escuta as queixas dos empresários e um governo para o qual todo empresário que pede algo é um aproveitador. Não é o mesmo um governo que considera que a taxa de câmbio influi efetivamente no desenvolvimento produtivo, que um governo que vê a taxa de câmbio como uma simples variável de equilíbrio que deve ser determinada no mercado financeiro. Nem é o mesmo um governo que se pergunta como facilitar a colaboração produtiva com o setor privado para identificar novos investimentos ou, pelo menos, como ajudá-lo a identificar novas áreas de investimento e organizar-se para dar-lhe o melhor apoio possível, que um governo que encara a reestruturação produtiva como um processo automático no qual não lhe cabe envolver-se.

O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina

Enrique V. Iglesias

Este artigo examina os dois paradigmas de desenvolvimento que sucessivamente prevaleceram na América Latina na segunda metade do século XX, concentrando-se no papel atribuído ao Estado. No paradigma cepalino, vemos como amplas tarefas de guia, estimulador e participante direto no desenvolvimento produtivo foram perdendo eficácia, à medida que o Estado era capturado por interesses particulares sem que instituições sólidas fossem capazes de impedi-lo. Posteriormente, a extrema debilitação do Estado experimentada desde a vigência do Consenso de Washington impediu a adequada regulamentação das atividades privatizadas e fez perder a visão de longo prazo e a preocupação com a concentração de renda. O artigo alude à demanda social por um novo tipo de Estado e analisa os requisitos e objetivos para que, entre outras coisas, este facilite um funcionamento eficaz dos mercados e se preocupe em diminuir as desigualdades sociais.

Enrique V. Iglesias

Secretário Geral

Secretaria Geral Ibero-Americana

(SEGIB)

Ex-Presidente do Banco Interamericano
de Desenvolvimento (BID)

Ex-Secretário Executivo da CEPAL

✉ eiglesias@segib.org

I

Introdução

Por um amável convite que me fez meu grande amigo e colega José Luis Machinea, participei recentemente numa reunião muito especial da CEPAL, convocada para comemorar Raúl Prebisch, insigne economista de nossa região e contemporâneo ilustre de muitos dos que se encontravam nesse ato. Sua memória nos evoca a época de ouro do pensamento econômico do desenvolvimento na segunda metade do século passado, que ele liderou com tanta sabedoria em nossa América Latina e que projetou ao âmbito acadêmico internacional e de prestigiosas instituições especializadas, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, o Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Sua vida foi rica em pensamento e ação, que no transcurso do tempo inspirou a formação de novas gerações de profissionais comprometidos com a causa do progresso econômico e social de nossos povos, ao mesmo tempo em que suas ideias são avaliadas com devida justiça por numerosos e destacados economistas do mundo acadêmico atual. Para mim, sua memória

é verdadeiramente emocionante, como o professor que abriu meus olhos para o mundo da economia real latino-americana e mundial e como o amigo generoso cujos exemplos, conselhos e apoio foram determinantes em minha carreira e dedicação ao desenvolvimento econômico e social da América Latina e do Caribe. A isso se uniu nesse momento minha nostalgia dos anos passados na que foi e continua minha casa, a CEPAL, berço de sonhos e experiências compartilhadas através de tantos anos. Muito agradeço a oportunidade que me foi oferecida para sentir o reencontro com as memórias que ela encerra e com tão bons amigos e companheiros de estrada.

Nessa ocasião compartilhei, com quem nos acompanhava, algumas reflexões sobre o papel do Estado nos cenários orientados pela busca de paradigmas econômicos em nossa região, já por mais de meio século. Neste artigo faço o mesmo. Não pretendo enunciar um ensaio teórico, mas ilustrar a visão de um praticante privilegiado nas tarefas do discurso acadêmico e na praxe das políticas de desenvolvimento da grande maioria dos países na região.

II

Os paradigmas econômicos

A busca de paradigmas econômicos foi uma constante na região desde meados do século passado. Poucas regiões conheceram um debate tão acirrado e ensaios tão variados como a América Latina. Nossa região constituiu um verdadeiro laboratório de ideias e propostas de política impulsionadas pelas ideologias vigentes, em muitos casos seguindo ensinamentos originados em outras partes do mundo.

Dessa busca decorrem lições diversas. Uma primeira lição aprendida em minha experiência de quase

meio século é que o subdesenvolvimento econômico é muito mais complexo que o que pensávamos há cinquenta anos. E isso apesar de que naquela época foram realizados grandes esforços de reflexão. A CEPAL foi, em certa medida, uma sementeira de ideias impulsionadas com tanto brilho por Raúl Prebisch. Porém, ela foi também um centro de pesquisa e conhecimento da realidade econômica de cada país, em numerosos casos com a cooperação estreita dos governos. Como parte dessa vivência, aprendemos a conhecer melhor a complexidade econômica de cada país e de seu ambiente internacional.

Assim, uma lição muito importante dessa experiência de tantos anos é saber evitar as reduções ou simplificações excessivas da realidade que costumam acompanhar a busca dos paradigmas.

□ Este artigo recolhe a conferência magistral ditada pelo autor na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Santiago do Chile, 28 de agosto de 2006), no contexto da Sexta Cátedra Raúl Prebisch.

Essas simplificações estiveram presentes em quase todas as formulações teóricas e suas respectivas propostas de política. Em minha experiência pessoal observei dois tipos de simplificações excessivas: as do âmbito econômico e as relativas ao contexto social e político.

Como superar as simplificações da teoria? O avanço da análise macroeconômica fez uma enorme contribuição para o melhoramento da formulação de políticas. Os modelos macroeconômicos progrediram extraordinariamente em sua capacidade de análise e prescrição de políticas. Três áreas nas quais esse avanço foi notável e útil correspondem ao campo monetário e financeiro; ao de formação dos preços, inclusive a inflação; e ao de comércio exterior.

No entanto, me parece que em muitos casos sacrificou-se a realidade em benefício da elegância formal e matemática dos modelos. Não se trata de menosprezar a contribuição dos modelos macroeconômicos ao conhecimento e à praxe da política, mas às vezes tendemos a antepor sua elegância formal à complexidade da realidade econômica, social e política.

Talvez, para fins ilustrativos, possamos fazer uma comparação com a construção de uma casa. Para isto, é necessária a contribuição de um bom engenheiro que assegure a idoneidade de seus cimentos e infraestrutura. Simplesmente não haverá casa segura sem isso. Porém, além disso, é necessária a contribuição do arquiteto que contribua com o desenho apropriado para as aspirações e necessidades de seus moradores. Penso que na busca de paradigmas econômicos ocorre algo semelhante. São necessários bons engenheiros econômicos para assegurar a coerência dos modelos econômicos e formular suas condições de ótimo. Mas também são necessários arquitetos econômicos que assegurem a correspondência entre a racionalidade da engenharia econômica e as exigências da realidade social e política. Considero que o avanço na engenharia econômica superou de longe a arquitetura dos paradigmas econômicos. As experiências dos anos passados mostram frequentemente que houve déficit quanto ao desenho da casa, enquanto abundou a elegância formal de sua estrutura.

Qual foi a experiência com relação aos paradigmas sociopolíticos? Nos esforços para conhecer e apreender a realidade, recorreremos a ideais e categorias de análise sociológica e política. Por aí nos aproximamos de uma visão integral da realidade. No entanto, essa compreensão dos fatores sociais ou políticos

condicionantes foi em muitos casos seduzida inevitavelmente por ideologias ou concepções apriorísticas, que, sendo úteis para entender os fenômenos sociais, correm o risco de colocar as ideologias diante das realidades. E isto comporta uma simplificação tão perigosa como a anterior.

Portanto, uma das lições mais valiosas dos anos passados é a necessidade de evitar um ou outro tipo de simplificação. Em um caso nos arriscamos ficar com economias sem sociedade; no outro, a ficar com sociedade sem economia. Os paradigmas encerram um ou outro risco; por isso, devemos nos cuidar das simplificações excessivas se quisermos ter uma visão integral da realidade sobre a qual aplicar políticas econômicas e sociais relevantes e viáveis.

Isso não significa ignorar o papel das ideias e das ideologias, que se mostraram tão valiosas ao longo da história. O que reconheço em minha experiência pessoal é que, na busca dos paradigmas econômicos e sociais, é preciso apreender as realidades nacionais e internacionais, e nelas identificar os obstáculos e condições impostos pela aplicação das distintas propostas de política.

Entre os fatores condicionantes das realidades econômicas, políticas e sociais, as instituições têm um papel crucial, como se vem reconhecendo cada vez mais. E entre elas se destaca o Estado. Na América Latina um fator fundamental dos grandes paradigmas de desenvolvimento foi o papel atribuído ao Estado.

Este tema não é novo, mas me proponho a abordá-lo aqui porque pode ser de interesse olhá-lo à luz de minha experiência pessoal, aproveitando especialmente os resultados dos trabalhos que realizamos no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em anos recentes. Ali montamos uma unidade dedicada especialmente à análise dos problemas políticos no desenvolvimento latino-americano e, em particular, do papel do Estado. Com isso, simplesmente nos somamos à corrente institucionalista dos últimos anos, que vem pondo em relevo o papel fundamental das instituições no que se refere a explicar e combater os problemas do desenvolvimento.

Gostaria de discorrer aqui sobre o papel do Estado em cada um dos dois principais paradigmas de política econômica dos últimos 50 anos na América Latina: o paradigma da CEPAL e o do Consenso de Washington. Desse exame e das lições aprendidas surge a necessidade de repensar o papel do Estado no contexto das novas realidades da América Latina e das estratégias econômicas que estão sendo aplicadas na região.

1. O paradigma cepalino

O primeiro grande encontro entre Estado e paradigma que nossa geração observou na América Latina surgiu da proposta cepalina. Como bem sabemos, o quadro deste paradigma incluiu um conjunto de ideias-força, entre as quais se destacam: i) o enquadramento do paradigma na relação entre centro e periferia; ii) a orientação do desenvolvimento para dentro; iii) o papel da tecnologia; iv) a industrialização substitutiva; v) o papel ativo do Estado. Por sua vez, a implementação dessa estratégia de desenvolvimento descansava num conjunto de instrumentos e políticas específicas de caráter alfandegário, tributário, cambial, creditício e de incentivos fiscais ao desenvolvimento industrial, e na atenção ao crescimento explosivo das demandas sociais geradas pelas migrações do campo para as cidades.

Nesse contexto correspondia ao Estado cumprir um papel de protagonista; para isso, foram criados ministérios especializados, escritórios de planejamento e bancos de desenvolvimento destinados a mobilizar recursos financeiros e tecnologias. A ampliação e fortalecimento do aparelho estatal foi o instrumento básico da política econômica. O desenvolvimento impulsionado por esta estratégia transformou profundamente o perfil econômico e social latino-americano. Um aspecto destacado da transformação social foi o intenso processo de urbanização. No plano econômico, o setor manufatureiro aumentou sua gravitação no produto global e no emprego, enquanto declinava ou se estagnava a produção agrícola, se acelerava a expansão dos serviços e inclusive o aumento do emprego no setor público e adquiriam uma ponderação cada vez maior as burocracias e a absorção de recursos por parte do Estado. A população urbana alcançou níveis de renda crescentes e sensivelmente mais altos que os do âmbito rural, ainda que sua dinâmica expansiva tenha se debilitado acentuadamente entre a década de 1960 e a de 1970.

Por que esse esgotamento progressivo do desenvolvimento latino-americano? Não foram esses mesmos postulados das políticas de desenvolvimento os aplicados com êxito pelos “tigres asiáticos”? Por que então a América Latina não conseguiu tornar viável uma economia industrial progressiva e, em vez disso, perdeu posições significativas frente a países que iniciaram sua industrialização a partir de bases mais fracas? Certamente as causas foram muitas, mas alguns fatores tiveram uma incidência nefasta importante nos resultados.

O Estado asiático desfrutou de maior autonomia que o latino-americano e esteve precedido por tradições burocráticas eficientes e livres da influência de interesses particulares. Em compensação, a experiência na América Latina foi muito distinta, não tanto pela natureza das políticas, mas mais por sua implementação. As bases fiscais foram insuficientes, devido em grande medida à ausência de um autêntico pacto social e político redistributivo. O Estado foi facilmente dominado por interesses particulares, entre outros os dos agrupamentos ou partidos políticos, grupos econômicos, líderes militares, caudilhos ou ditadores, que fortaleceram seu poder político e econômico pela via do Estado. Isso explica também o caráter clientelista do emprego e da gestão do gasto público pelos regimes autoritários ou semidemocráticos.

Em suma, o Estado que acompanhou o paradigma cepalino foi onipresente, centralista e cativo. Além disso, poucos países da América Latina conseguiram avançar na construção de um sólido Estado democrático, condição indispensável para assegurar a autonomia frente aos interesses particulares e a confiança no império da lei. Estas deficiências conduziram à instabilidade política e ao déficit democrático.

Os estudos feitos no BID analisaram esse déficit democrático a partir de duas relações: as do Estado com o mercado e as do Estado com a sociedade. Os vácuos ou falhas nessas relações erodiram a viabilidade de um desenvolvimento sustentável e equitativo.

A usurpação do Estado pelos interesses privados conduziu a intervenções estatais que entorpeceram o funcionamento eficiente do mercado e promoveram o rentismo, a especulação e a corrupção. Por sua vez, as políticas públicas capturadas por interesses particulares não puderam responder às demandas da maioria dos cidadãos, contribuindo assim à exclusão de amplos setores da população dos benefícios do crescimento e à perda de legitimidade do Estado.

O esgotamento do modelo heterodoxo da CEPAL precipitou a crise do Estado. Não é esta a oportunidade de examinar as causas do esgotamento desse modelo. O certo é que a crise sofrida na década de 1980, que teve sua máxima expressão na crise da dívida, acelerou os processos inflacionários, acentuou a perda de competitividade da economia e aumentou as distâncias sociais. No plano institucional, destruíram-se os bancos centrais, os ministérios de planejamento e as instituições financeiras e de fomento. Porém, igualmente grave, ou ainda pior, foi que na formulação da política de desenvolvimento perderam-se as perspectivas de longo

prazo. Os problemas da sobrevivência econômica e as crises de curto prazo monopolizaram a atenção das políticas na maioria dos países. Isto e, em especial, os problemas derivados da crise da dívida nos levaram no início da década de 1980 a alertar na CEPAL sobre a iminência de uma “década perdida”, que de fato e lamentavelmente ocorreu e cujos graves efeitos adversos se projetaram no âmbito econômico e social de nossos países.

A gravidade da crise levou ao abandono do modelo heterodoxo e ao retorno do modelo ortodoxo e adoção do Consenso de Washington.

2. O Consenso de Washington

O retorno da ortodoxia significou a adoção das regras de jogo do mercado, a vigência do sistema de preços como principal mecanismo de distribuição de recursos, a aplicação de fortes programas de estabilização, a abertura ao comércio internacional, a entrada de recursos financeiros e do investimento privado estrangeiro e uma política generalizada de privatizações. As reformas econômicas foram estimuladas em boa medida pelos organismos financeiros de Washington, em particular os surgidos da Conferência de Bretton Woods. Estes constituíram um instrumento importante para impulsionar a realização das reformas.

A concepção do Estado liberal patrocinado pelo Consenso de Washington esteve dominada por uma atitude antiestatista generalizada, que baseou sua justificação na crise enfrentada pelo Estado heterodoxo, assim como em sua ineficiência, o peso da burocracia e especialmente a corrupção.

Além disso, não deixou de ter influência a expansão generalizada do mercado em um crescente número de economias emergentes, tanto entre os países em desenvolvimento como na esfera socialista.

O novo conceito de Estado o caracterizou como minimalista e prescindente. Estimou-se que abundavam os argumentos para desqualificar o Estado como mecanismo de distribuição de recursos, principalmente os relativos à sua ineficiência, corrupção, clientelismo e excesso burocrático. Isto levou a patrocinar um Estado minimizado, o que significou o fechamento de instituições, a eliminação de instrumentos de política e o corte de seu intervencionismo excessivo. Por exemplo, as políticas industriais e agrícolas foram eliminadas. E, sobretudo, perdeu-se a visão de longo prazo.

Assim, as reformas caíram em um grave erro, o de dar as costas ao Estado. A prescindência do Estado na realização das reformas fez com que experimentassem

uma perda generalizada de credibilidade. Segundo as pesquisas do *Latinobarómetro*, somente um terço da população latino-americana crê nas reformas. Isto conduziu a uma crescente perda de legitimidade das reformas e do mercado na grande maioria da população. Essa crise de credibilidade se somou ao sentimento generalizado de frustração e de fadiga devido à insuficiência do progresso e dureza dos sacrifícios feitos na aplicação das reformas.

Mas, como o Estado se relaciona com o mercado e com os cidadãos neste novo paradigma?

Quanto à sua relação com o mercado, houve mudanças importantes nas políticas econômicas, como: i) as privatizações e a abertura ao mercado de setores completos da economia; ii) o enfraquecimento ou a ausência dos quadros normativos necessários para fomentar a competência e proteger o interesse dos consumidores; iii) a oposição continuada dos interesses corporativos aos processos de reforma; iv) a falta de mecanismos adequados de acordo entre ganhadores e perdedores da aplicação das reformas; v) o abandono das medidas de promoção de setores produtivos específicos; vi) o escasso avanço na realização de reformas fiscais autênticas; vii) um baixo e decrescente investimento público em infraestrutura.

A respeito da relação do Estado com os cidadãos ressaltam alguns aspectos importantes. Em muitos países continuam ausentes as condições necessárias para um autêntico império da lei e da justiça. Por um lado, os sistemas judiciais são pouco confiáveis, o que acentua a falta de segurança jurídica. Por sua vez, o Estado carece da capacidade necessária para promover pactos sociais redistributivos.

Analisemos agora qual foi a atenção prestada pelas novas estratégias do desenvolvimento à definição do papel do Estado. Em geral, nos últimos anos do século XX e primeiros anos do século XXI ressurgiu uma acentuada preocupação com o desenvolvimento social. De uma maneira ou outra, também foram sentidos em todo o mundo os efeitos dos trágicos acontecimentos do 11 de setembro de 2001, destacando-se entre eles a ênfase nas medidas de segurança impulsionadas pelo Estado.

A relação do Estado com o mercado e os cidadãos neste novo paradigma implica uma baixa capacidade da administração pública para elaborar e implementar as políticas, devido em grande medida às crises fiscais sofridas. As reformas da administração pública derivaram mais em reformas fiscais que em exercícios específicos de reorganização. Os processos de reforma da administração pública privilegiaram sua

orientação tecnocrática e descuidaram da realização de uma autêntica mudança de estrutura do Estado.

Por isso, nos últimos anos surgiu o interesse em redefinir o papel do Estado no contexto das novas estratégias de desenvolvimento e, como o assinalamos anteriormente, insistiu-se na preocupação com o desenvolvimento social e, desde o ano 2001, nas medidas de segurança nacional. Isto coincide com tendências favoráveis no plano econômico internacional, um crescimento significativo do produto e do comércio mundial, o melhoramento dos preços das matérias-primas e a expansão dos fluxos financeiros e do investimento privado estrangeiro. Aliás, este clima de bonança econômica internacional teve efeitos favoráveis para a América Latina, ao que se soma a gestão macroeconômica que hoje prevalece na maioria de nossos países. Neles tanto a gestão da dívida externa como o desempenho exportador enfrentaram condições externas favoráveis.

As novas estratégias econômicas se projetam num quadro geral em que prevalecem, no plano externo, condições de balanço de pagamentos mais favoráveis

que no passado e a presença de novos atores no cenário internacional, como a China e Índia, que oferecem grandes oportunidades para a região e ao mesmo tempo colocam grandes desafios; na ordem interna, a consolidação de uma boa gestão macroeconômica, uma renovada atenção aos problemas macroeconômicos e a reivindicação tanto das políticas públicas especialmente orientadas a corrigir falhas de mercado como da ação do Estado. Em todos estes temas a CEPAL vem trabalhando desde a sua criação.

Estamos por acaso na presença de um novo paradigma? Sinceramente, não creio e prefiro entendê-lo como um paradigma incremental. Na região há um alto pragmatismo aprendido das experiências próprias e alheias, assim como existe também uma maior consciência das limitações que as relações internacionais impõem no mundo moderno. Na aproximação na relação entre o Estado e o mercado prevalece o que o Presidente Ricardo Lagos expressou nesta cidade: mais mercado e melhor Estado. Aliás, cabe a cada país definir apropriadamente as relações entre o mercado e o Estado.

III

Um novo conceito do Estado: seus objetivos e os requisitos para alcançá-los

O tema sobre o qual devemos refletir é, portanto, a noção do novo conceito do Estado, aproveitando as boas e más lições deixadas por seu papel nos dois paradigmas precedentes. A partir dessas experiências, gostaria de identificar agora alguns objetivos que me parecem relevantes na busca desse novo Estado.

1. Objetivos

Um primeiro objetivo é o de obter um Estado capaz de tornar viável a eficiência do mercado. O Estado é importante, se não for indispensável, para a consecução de um mercado eficiente. Isto supõe a existência de um sistema legal e judicial certo e crível em seu desempenho, que garanta a eficácia dos direitos de propriedade e individuais. A isso se soma a necessidade de quadros normativos que assegurem o equilíbrio entre os interesses públicos e privados. Também é necessária a criação e defesa de uma

competência que garanta a eficiência do mercado. A experiência nos ensina como são nefastos os resultados da privatização de empresas estatais quando, pela falta das condições antes assinaladas, se substitui o monopólio público pelo privado. Em suma, para que o mercado funcione com eficiência, em termos de crescimento e de geração de oportunidades para toda a população, é necessário um Estado capaz de intervir eficazmente onde corresponder, ainda que não deva fazê-lo onde não corresponder.

Segundo, precisamos de um Estado que impulse a capacidade produtiva; com isso, não defendemos uma proposta apriorística de um Estado produtor, ainda que tampouco se exclua esta opção. Neste conceito do papel do Estado destaca-se a aplicação de políticas públicas orientadas a fortalecer a capacidade produtiva nos setores de maior prioridade para o desenvolvimento, como é o caso, por exemplo, daqueles vinculados à inovação tecnológica e

produtiva. Propomos intervenções inteligentes por parte do Estado, mas não contra o mercado, e evitar a exclusão dogmática do Estado como a que fizemos em anos anteriores.

Terceiro, precisamos de um Estado que tenha a responsabilidade de diminuir as desigualdades sociais. O Estado cumpre um papel indispensável na defesa ativa da coesão social e luta contra a pobreza. A eficiência dos direitos políticos e civis depende de um aparelho estatal que garanta a observância da legalidade e condições materiais de vida dignas para a população, por meio do reconhecimento e cobertura de seus direitos econômicos e sociais. Isto implica que o Estado assume duas funções fundamentais: a de habilitador e a de compensador. Habilitador do cidadão para que este tenha acesso a uma maior igualdade de oportunidades através da educação, e compensador porque deve velar pelo bem-estar dos desamparados da sociedade. Isto não significa atribuir ao Estado um papel de protagonista no crescimento econômico como via para resolver os problemas de pobreza, o que suplantaria as responsabilidades do setor privado na esfera econômica.

Quarto, a experiência moderna destaca um novo relacionamento do Estado com a empresa privada, do qual decorreram importantes dividendos econômicos e sociais. Nesse campo cabe identificar novas modalidades de cooperação, como, por exemplo, a coparticipação do Estado e empresa privada no financiamento da infraestrutura, que sem dúvida será um dos maiores desafios para a economia regional nos próximos anos.

Quinto, com relação ao papel do Estado frente à sociedade civil, hoje entendemos claramente que o fortalecimento da sociedade civil é algo estreitamente associado à reforma do Estado. No BID sustentamos repetidamente que não há Estado capaz com uma sociedade civil fraca nem vice-versa. Isto é, não existe uma sociedade civil forte sem o amparo de um Estado forte e eficiente. No entanto, não devemos confundir tamanho com força nem gordura com músculo, como Prebisch assinalou frequentemente. O desenvolvimento requer mais Estado, mais mercado e mais sociedade civil, mas de maneira coerente, que permita a convivência e o reforço mútuo das potencialidades máximas de cada uma das partes. Deve-se reforçar criativamente essa relação, fomentando mecanismos de participação da sociedade civil nas funções do Estado. Isto é sem dúvida um grande desafio, que deve ser enfrentado começando pela eliminação das suspeitas recíprocas comuns nesta relação.

Sexto, o Estado tem um papel fundamental na orientação e formulação das políticas de inserção internacional. Corresponde ao Estado, em consulta e colaboração com o setor privado, adotar as grandes decisões que permitam desenvolver as relações de inserção internacional dos países. Essa tarefa tem importância crucial nas atuais condições de crescente complexidade das relações internacionais, tanto no plano regional como no âmbito mundial. O papel do Estado é de particular relevância no processo de integração regional. As solidariedades de fato sobre as quais se constrói a integração econômica e política dependem de um processo de convergência de interesses, valores e culturas, cuja coluna vertebral depende das capacidades institucionais dos países e, em particular, do papel do Estado. A integração é um processo complexo e dinâmico, que avança mediante a superação de conflitos de adaptação das estruturas econômicas, políticas e sociais dos países. Tudo isso dificilmente pode ser obtido sem a liderança das instituições do Estado. Jean Monet costumava dizer que nada é possível sem as pessoas, mas nada é duradouro sem as instituições. A integração regional, que em si mesma é um processo de reforma do Estado, dificilmente pode avançar sem a presença de Estados capazes de enfrentar eficazmente os problemas de adaptação que ela traz consigo.

Sétimo, o Estado desempenha um papel de suma importância na inovação tecnológica. Nas primeiras etapas da formação das nações, o Estado teve um papel fundamental na educação do cidadão. Hoje em dia, a nova fronteira que se abre para a responsabilidade primária do Estado é o apoio ao desenvolvimento da tecnologia e da inovação tecnológica. O que ontem era a educação, hoje é a extensão e a qualidade da educação. Também é de hoje a promoção da pesquisa científica e inovação tecnológica. Isto não desconhece o papel fundamental da atividade privada neste campo, mas as distâncias que nos separam do mundo desenvolvido podem aumentar se não fizermos um esforço maciço de desenvolvimento tecnológico, o que requer inevitavelmente uma ação efetiva do Estado.

Oitavo, no mundo cada vez mais complexo em que vivemos é necessário fortalecer a capacidade de análise das tendências fundamentais da economia, sociedade e política no âmbito internacional. Vivemos em um mundo que avança em todos os campos a um ritmo sem precedentes, dominado pelas forças da globalização e o desenvolvimento vertiginoso das tecnologias da informação e das comunicações. Frente a isso devemos manter, como condição da mais

alta prioridade, a maior capacidade de observação e acompanhamento que nos seja possível. Nesta tarefa o Estado moderno deve promover um processo permanente de reflexão pelos setores público e privado, que nos permita enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que nos colocam as distintas vertentes da globalização.

Nono, um componente institucional de comprovada idoneidade no desenvolvimento da capacidade de análise das grandes tendências econômicas, sociais e políticas no âmbito nacional e internacional, são os escritórios de planejamento. Devemos corrigir passados abandonos das tarefas de análises e de reflexão sobre o futuro. O pensamento de longo prazo deve voltar a ser um objetivo importante do Estado contemporâneo. Não estamos defendendo o tipo de planejamento centralizado, mas a capacidade de projetar tendências de longo prazo para nelas basear as estratégias de desenvolvimento.

Décimo, outra função prioritária do Estado moderno é a de promover os grandes consensos nacionais. Como sabemos, o acordo em diversos níveis entre Estado, empresa privada, sindicatos e sociedade civil foi uma valiosa experiência de muitos países desenvolvidos. Sem pretender diluir as responsabilidades próprias de cada estamento, é útil apontar mecanismos que contribuam para grandes consensos nacionais, que nas condições atuais da região parecem tão úteis e necessários. Considero que a formação e o fortalecimento dos conselhos econômicos e sociais deveriam ser merecedores de especial atenção por parte do Estado.

Este verdadeiro decálogo de objetivos do novo Estado deveria ser complementado com a definição ou identificação dos requisitos e instrumentos idôneos e necessários para obtê-los.

2. Requisitos

Na minha opinião, a primeira condição é contar com um sistema democrático robusto. Sem dúvida, este é o requisito mais importante e talvez sua menção seja uma novidade. Talvez seja uma novidade ligar a sustentação e o aprofundamento da democracia com as capacidades do Estado. Mas é relativamente comum vincular o mau funcionamento da democracia ao desenvolvimento de seu componente liberal, relacionando este com a debilidade dos mecanismos de limitação e divisão efetiva do poder que asseguram a proteção dos direitos e liberdades civis e políticas. No entanto, ressaltou-se menos a debilidade causada

pelo déficit do chamado componente republicano da democracia, segundo o qual o exercício de cargos públicos deve ser uma atividade virtuosa, que supõe uma estrita sujeição à lei e obediência ao interesse público, sacrificando muitas vezes o interesse privado.

Uma segunda condição é criar um serviço civil profissional, com uma sólida posição institucional e sentido do dever, amparado por um quadro normativo apropriado. A autonomia institucional do serviço civil, coberto por estritos critérios de igualdade, mérito e capacidade no acesso e na organização da carreira, funciona nas democracias avançadas como um contrapeso para a discricionariedade política e do governo e como um freio à arbitrariedade, salvaguardando os valores da legalidade sem os quais seria difícil a proteção efetiva dos direitos e liberdades dos cidadãos. A democracia não se consolidará sem uma reforma do Estado que aposte na institucionalização de um serviço civil profissional. O progresso da democracia política, econômica e social nos países desenvolvidos não pode ser entendido sem reconhecer a força de suas instituições administrativas. Tampouco deve estranhar que os países da região com os melhores indicadores de coesão social sejam aqueles de maior tradição institucional pública, inclusive com um serviço civil de carreira. Portanto, deve-se superar a politização da administração pública e evitar sua captura por interesses particulares que levam ao clientelismo e influência das amizades. Este é um passo fundamental na mudança para o Estado de que a democracia da América Latina necessita hoje em dia.

Existe, também, a necessidade de aumentar e melhorar a capacidade de gestão do gasto público. Um crescimento sustentável e equitativo depende também da qualidade e da eficiência das políticas e da gestão pública. É indispensável, então, elevar a capacidade fiscal dos governos, bem como sua responsabilidade. Em particular, é prioritário adaptar os sistemas de distribuição de recursos para que respondam às necessidades dos mais pobres, e acomodar os sistemas de prestação às suas circunstâncias específicas, permitindo a participação e o compromisso direto. Para obter tudo isso, é imprescindível superar a politização da administração pública e sua captura por interesses particulares, como já se assinalou. A administração pública está chamada a constituir a plataforma institucional básica para a formulação e implementação de políticas públicas que respondam aos interesses gerais da sociedade.

Finalmente, qualquer proposta de reforma do Estado terá que superar tanto as hipotecas ideológicas

conexas, como a lógica que as reduz a simples problemas técnicos. A reforma do Estado só pode ser realizada mediante ajustes adicionais, que sejam concebidos a partir da economia política do possível. A realidade demonstra que são as ideias e não as ideologias que permitem avançar paulatinamente na solução dos problemas. Isso afeta também o projeto do Estado, em que não há muitas opções viáveis unidas a bandeiras de diversas cores, mas espaços de mudanças graduais, normalmente transversais, que requerem grandes consensos e apoios da sociedade em seu conjunto.

Do mesmo modo, conceber a reforma do Estado como um problema exclusivamente técnico, separado da política, significa desconhecer uma realidade que reaparece com o tempo sob formas insuspeitadas. É cada vez mais evidente que os países que foram capazes de progredir de forma sustentável não são os que subordinaram a lógica política a critérios puramente

técnicos. Só quando a racionalidade técnica e política encontrou sua colocação harmônica, onde as reformas foram apresentadas e discutidas com transparência e sem medo de seus custos políticos, onde se investiu de forma transversal em conhecimento local e apropriação coletiva de planos e projetos, só nesses casos constatamos avanços, talvez mais lentos, mas também mais sustentáveis e equitativos. É importante destacar que, além de alguns consensos básicos no equilíbrio macroeconômico, os países com maior êxito apresentam uma combinação muito diversa de modelos institucionais e políticos de reforma. Mas, ao mesmo tempo, coincidem em haver desenvolvido processos inovadores na busca de resposta para seus problemas, que representam equilíbrios peculiares entre a racionalidade política e a técnica. Esta é talvez a lição mais importante do processo de reformas em países como Chile e Brasil.

A CEPAL

em seu contexto histórico

Tulio Halperin

Esta conferência destaca traços da situação colonial da América Latina que condicionaram o desempenho econômico e social da região no século XIX e princípio do século XX. Trata com particular detalhe do caso argentino, encontrando nos sucessos posteriores à primeira guerra mundial e início da segunda antecedentes da formação e experiência de Raúl Prebisch, que 30 anos depois imprimiria na CEPAL suas características fundamentais. Examina as ideias oferecidas pela CEPAL ao debate sobre o desenvolvimento latino-americano e a evolução dos países que aplicaram algumas delas; também as circunstâncias externas e internas que desde meados da década de 1970 mudaram o ambiente em que se aplicavam as políticas de desenvolvimento. Por último, assinala as mudanças mais recentes na situação econômica mundial e o papel da CEPAL na defesa das ideias de liberdade, bem-estar e tolerância, essência da civilização moderna.

Tulio Halperin
Professor Emérito,
Departamento de História,
Universidade da Califórnia, Berkeley

✉ halperint@berkeley.edu

Quando, inteirado do propósito de ser convidado a apresentar a sétima Cátedra Prebisch, comecei a considerar de que modo poderia não decepcionar de todo quem havia decidido me conferir essa honra um tanto opressiva, supunha já que, ao escolher nesta oportunidade um historiador, a CEPAL esperava dele algo distinto do oferecido por quem antes a havia ocupado. Não podia então buscar inspiração nas contribuições dos que, desde Celso Furtado até Fernando Henrique Cardoso, tiveram influência às vezes decisiva na etapa latino-americana na qual se inscreve a trajetória da CEPAL, nem nas de Joseph Stiglitz e Dani Rodrik, eminentes economistas que podem, portanto, intervir com singular autoridade em debates nos quais a prudência me proíbe de me aventurar. Em vez disso, contei com a indicação de José Luis Machinea, que em sua carta de convite expressava a esperança de que minha apresentação contribuisse para “a compreensão das tendências de longa duração e a evolução dos fenômenos societários que constituem o substrato de funcionamento dos países da região”, e é isso o que tentarei fazer aqui.

A primeira coisa que fica clara ao adotar essa perspectiva é que o projeto da CEPAL tenta articular uma resposta adequada à etapa latino-americana na qual esse projeto veio a ser formulado a uma pergunta feita há dois séculos, que em sua origem havia buscado encontrar a chave para o que se chamava então o atraso das comarcas do Novo Mundo conquistadas por Castela e Portugal e integradas em seus impérios ultramarinos, e ia buscar inspiração para isso numa ciência nova, que, abandonando as perspectivas transcendentais que haviam colocado a metafísica ao mesmo tempo na base e no topo da enciclopédia do saber, voltava sua atenção para o que uma já então antiquada linguagem aristotélica designava como o mundo sublunar, na esperança de que um mais preciso conhecimento dessa esfera mundana revelasse como introduzir nela modificações que tornassem menos dura a existência das sociedades humanas. Sob essa inspiração radicalmente renovada surgiu no século XVIII a economia política, que, desde que alcançou sua primeira formulação sistemática na obra de Adam Smith, se encaminhou a ocupar um lugar cada vez mais central na enciclopédia dos saberes modernos.

□ Esta conferência magistral foi apresentada na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Santiago do Chile, 16 de agosto de 2007), no contexto da Sétima Cátedra Raúl Prebisch.

Porém, já antes que em 1776 viesse à luz a obra que Smith consagrou a indagar a natureza e as causas da riqueza das nações, os problemas que os impérios ultramarinos da Espanha e Portugal enfrentavam neste campo haviam começado a ser abordados no espírito dos novos tempos pelas pessoas encarregadas de administrá-los, e observavam com crescente clareza que as práticas que lhe haviam permitido atravessar quase sem dano mais de dois séculos, ao longo dos quais rivais cada vez mais formidáveis não haviam cessado de irromper primeiro na cena europeia, porém cada vez mais também no ultramar, estavam perdendo vertiginosamente sua passada eficácia.

Foi precisamente a consciência da fragilidade crescente dos impérios ibéricos que impulsionou os que os administravam a se abrir para as novas perspectivas que iam sistematizar a economia política, sob cuja inspiração esperavam amadurecer estratégias capazes de substituir com vantagem as que se revelavam cada vez mais insuficientes. Quando se vê retrospectivamente a relação que os gerentes de ambos os aparelhos imperiais estabeleceram com essa disciplina então nascente, não é difícil reconhecer já nela os traços que iam definir a que a CEPAL ia estabelecer com ela no século XX, e é fácil também reconhecer por trás desses compartilhados traços a influência do lugar periférico a partir do qual tanto aqueles como esta contemplaram o sistema econômico cujas normas de funcionamento a nova disciplina procurava desentranhar.

De fato, enquanto no centro desse sistema nascente a construção teórica de Adam Smith podia ser reconhecida ao mesmo tempo como uma alegação formulada em nome do *country party* contra os privilégios e monopólios mercantis derivados do favor régio que o *court party* defendia, porque nesse centro já se havia plasmado uma sociedade que estava se descobrindo capaz de achar por si só o caminho da prosperidade, o perfil das sociedades surgidas da conquista ibérica do Novo Mundo não poderia ter sido mais diferente; e aqueles que em Madri ou Lisboa administravam impérios estendidos sobre três continentes e achavam cada vez mais difícil obter deles os recursos de que necessitavam para sobreviver ao assédio desses rivais cada vez mais temíveis, buscavam na economia política ensinamentos úteis para a tarefa de plasmar também neles sociedades dotadas de um vigor comparável ao que se refletia na cada vez mais esmagadora superioridade econômica e técnica — e, portanto, também militar — desses mesmos rivais.

Esse ambicioso projeto só chegou a ser implementado demasiado incompletamente para proteger os impérios

ibéricos de uma ameaça externa que, enormemente acrescida durante o novo ciclo guerreiro aberto pela Revolução Francesa, ia provocar sua já irrevogável derrubada. Porém, o programa de reformas deixava de herança uma agenda que os Estados surgidos da ruína de ambos os impérios iam tornar sua; agora era a ambição de se organizar sobre o modelo do Estado nacional cujos avanços no Velho Mundo, que os vencedores de Napoleão haviam esperado deter definitivamente em 1815, iam cobrir desde então todo um século de história europeia, a qual lhes revelava até que ponto continuava sendo urgente dotar as fragmentadas sociedades legadas pela conquista e pela colônia da coerência que lhes permitiria oferecer a base humana para a nacionalidade da qual cada um desses Estados aspirava a se constituir na expressão política. Ainda que o objetivo fosse agora distinto, continuava sendo reconhecida como a tarefa mais urgente desses nascentes Estados a de promover uma radical transformação do perfil de sociedade amadurecido na etapa deixada para trás para aproximá-lo ao das nações localizadas à frente de um processo transformador que, partindo da frente atlântica da Europa, parecia destinado a não se deter até cobrir todo o planeta.

Se em todas as comarcas separadas dos impérios ibéricos os Estados sucessores assumiram como sua essa tarefa, em nenhuma parte essa ambição foi levada tão longe como na Argentina. A convocação a “todos os homens do mundo que queiram habitar em solo argentino” incluída no preâmbulo do texto fundador que em 1853 marcou seu ingresso na era constitucional os convidava a somar-se à construção nos desertos pampianos de uma sociedade radicalmente nova a partir de recursos materiais e humanos importados igualmente de ultramar. Sem dúvida, os que guiaram esse vertiginoso processo de mudança depositavam uma sólida fé nos princípios da já madura disciplina que era então a economia política, que limitava severamente o papel do Estado nesse campo; porém, isso não impediu que o que organizaram e administraram encontrasse modos de influir decisivamente sobre a dimensão econômica da vasta transformação que haviam tomado a seu cargo, com um êxito que fazia com que, ao se abrir o novo século, embora ainda não houvesse alcançado sua máxima intensidade um aluvião imigratório que ia conhecer poucos paralelos no planeta, fosse já possível perceber em esboço o perfil da nação moderna que meio século antes a Argentina havia decidido chegar a ser.

Será preciso nos deter um momento neste ponto da necessariamente sumária exploração da pré-

história da CEPAL, porque esse contexto tão distinto do que ia enquadrar a criação desse organismo das Nações Unidas marcaria a tal ponto quem primeiro definiu a agenda a cujo serviço este ia se colocar, que no Raúl Prebisch que apenas saído da adolescência havia sido capaz de definir com insólita precisão o lugar que estava decidido a conquistar no mundo já era possível reconhecer aquele que um quarto de século mais tarde, depois de haver sido despojado do lugar que havia chegado a ocupar em seu país natal, ia definir de modo não menos preciso a agenda da instituição que se preparava para guiar.

O contexto em que Prebisch começou sua carreira pública não estava marcado tão só pela bem-sucedida culminação do ingente experimento de engenharia social que seu país havia abordado em meados do século anterior. Pesava também o ânimo com que esses mesmos problemas estavam sendo encarados tanto no Velho como no Novo Mundo nesse momento fugaz em que, apenas deixadas atrás as hecatombes da primeira guerra mundial, um e outro viviam na enganosa segurança de que se abria para ambos uma etapa de profundas transformações sociais e políticas que prometia reorganizar sobre bases mais justas as relações entre os homens e as nações. Corolário dessa visão do momento que vivia a humanidade era a convicção de que nele a juventude, mais bem preparada para isso que as gerações formadas no abolido mundo pré-guerra, estava destinada a ocupar o lugar protagonista que não havia sido até então o seu.

Prebisch ia apoiar-se nessas convicções amplamente compartilhadas para traçar um programa de vida e ação que não podia ser mais ambicioso. Integrante de uma das primeiras turmas formadas na Faculdade de Ciências Econômicas criada pela Universidade de Buenos Aires em 1913, protagonista nela da agitação com que o estamento estudantil conquistou para seus representantes um lugar no governo das universidades argentinas, apenas havia saído da adolescência quando era já o reconhecido chefe de uma turma universitária por ele incitada a se colocar a serviço de uma transformação profunda da ordem socioeconômica argentina, da qual deviam ser peças centrais a reforma agrária e a fiscal, orientada esta última a eliminar os aspectos regressivos do regime tributário vigente.

Se esses objetivos não eram por certo novos (assim, por exemplo, não só os dirigentes políticos, mas, mais inesperadamente, os representantes corporativos do interesse dos fazendeiros, agrupados na Sociedade

Rural Argentina, vinham há décadas denunciando os males do latifúndio), nova era em compensação a estratégia que Prebisch propunha a seus camaradas para levar adiante esse programa. Exortava-os de fato a “encontrar em organismos de Estado ou de outras instituições” outros tantos observatórios a partir dos quais poderiam alcançar uma imagem precisa do funcionamento do sistema econômico que aspiravam a modificar, e meio século mais tarde Eduardo Malaccorto, que viria a ser um de seus mais eficazes colaboradores na etapa argentina de sua trajetória, recordaria como, respondendo à convocação de quem “era já um revolucionário aos vinte e dois anos”, “cada um de nós buscou ir a algum setor da vida nacional, onde poderia amadurecer suas próprias ideias e aperfeiçoar seus conhecimentos”¹.

Ninguém o faria com mais êxito que o próprio Prebisch, cujas precoces contribuições para a introdução de métodos estatísticos na análise da economia haviam atraído já a atenção do professor Alejandro Bunge, que em 1916, com seu *Riqueza y renta de la Argentina*, havia introduzido um rigor novo num campo até então dominado por amadores; em 1922 a Sociedade Rural Argentina o havia posto à frente do Escritório de Estatística que acabava de criar e no ano seguinte o ministro da Fazenda, Rafael Herrera Vegas, que aspirava a introduzir na Argentina o imposto de renda, muito resistido por aqueles que alegavam que era de aplicação impossível em países de economia agropecuária, lhe encomendou estudar na Austrália e Nova Zelândia como esses dois países, que compartilhavam com a Argentina esse perfil econômico, haviam conseguido introduzi-lo com êxito. Porém, na véspera de sua partida Herrera Vegas havia sido substituído no ministério, e seu sucessor imporia a essa missão um fim prematuro, que não impediria, no entanto, Prebisch não só de completar a tarefa que lhe havia sido encomendada, mas também de se familiarizar com os organismos a cargo das estatísticas públicas nesses dois domínios britânicos, pioneiros ambos na utilização de “máquinas estatísticas” que estavam revolucionando os métodos de trabalho nesse campo, e ainda —movido por seu interesse no problema da terra na Argentina— explorar *in situ* os efeitos do plano de colonização rural na província australiana de New South Wales. Em seu retorno, Tomás Le Breton, com quem estava vinculado desde sua passagem pela Sociedade Rural e que —recém designado ministro

da Agricultura— aspirava a introduzir um muito ambicioso plano de reforma agrária, o chamou a seu lado para colaborar na preparação do projeto correspondente, que por certo nunca chegaria a ser tratado no Congresso.

Nos anos seguintes, enquanto assumia um papel protagonista na ação do Estado no campo estatístico, primeiro como vice-diretor da Direção de Estatística da Nação e depois como organizador e primeiro diretor do escritório de pesquisas econômicas criado no Banco da Nação Argentina sobre o modelo do Sistema da Reserva Federal dos Estados Unidos, o conquistou também como principal assessor da Sociedade Rural Argentina, posição na qual contribuiu mais que ninguém para articular as propostas da máxima organização dos fazendeiros frente à situação cada vez mais crítica que a economia pastoril enfrentava.

Aqui está o resumo de um começo de carreira que à primeira vista não poderia ter sido mais bem-sucedido, mas que, posto em relação aos objetivos que Prebisch havia se fixado ao empreendê-la, já não parece tanto. Qual era nesse momento inicial sua visão do mundo que aspirava a transformar, e o que lhe sugeria ela acerca do lugar a partir do qual lhe seria possível influir nessa transformação? Não havia cumprido ainda vinte anos quando, respondendo a uma pesquisa da *Revista de Ciencias Económicas* sobre a questão social, encontrava a chave desta no desajuste entre uma estrutura econômica incessantemente transformada pelo “avanço nos métodos produtivos devido ao progresso da técnica”, e seguida só à distância por “uma mudança paralela na superestrutura social que regia as relações anteriores entre os que produzem e os que dirigem a produção.” Embora quanto a este ponto reconhecesse sua dívida com Marx, havia esclarecido que não estava disposto a segui-lo quando fazia da luta de classes o exclusivo tema central “na história da humanidade”, já que achava “mais lógico” o socialista Filippo Turati “quando coloca, em certos casos, ‘a cooperação de classes’ frente à luta de classes.”

É a existência dessa alternativa —conclui— que torna possível alcançar uma solução não revolucionária para a questão social, mediante “a criação de novas formas, a reforma das instituições existentes, aproveitando o que não têm de mau.” Dessa premissa Prebisch vai deduzir uma conclusão que não está de nenhum modo implícita nela, mas que lhe parece tão evidente que crê suficiente mencioná-la num parêntese ao passar: “A evolução social —acrescenta— é, pois,

¹ Entrevista com Ernesto Malaccorto em 1971 (Halperin Donghi, 2004, pp. 469 a 471).

incontível; é inútil querer detê-la; é lógico tratar de encaminhá-la (essa é tarefa de governos)”². Não é surpreendente que essa conclusão lhe pareça a própria evidência, num país que acaba apenas de deixar para trás a etapa na qual o Estado assumiu a dupla tarefa de organizar a si mesmo e de forjar uma sociedade nova, no qual não parece, portanto, irracional esperar que, a quem foi o demiurgo dessa sociedade, não lhe seja negado o direito de assumir finalmente o papel mais modesto de árbitro de última instância nos conflitos que hão de dividir essa sua criatura.

Nessa implícita visão do contexto sobre o qual Prebisch aspirava a incidir se apoiava — sem dúvida, sem que ele mesmo o percebesse — sua confiança em que poderia fazê-lo com êxito nas posições cada vez mais influentes que seus talentos e seus esforços lhe iam permitir conquistar ao longo da década de 1920; porém, quanto a este último, ela ia fechar com um balanço que não podia ser mais negativo: nenhum dos projetos de reforma que ele havia contribuído para articular, nem mesmo aquele para o qual havia recrutado a adesão do setor mais poderoso da classe fazendeira, havia tido sequer princípio de execução. Havia estabelecido o vínculo com esse setor já em sua primeira intervenção na esfera pública, que — como tantas outras coisas em sua carreira — não poderia ter sido mais precoce: teve, de fato, lugar em 1922, quando intercedeu no conflito que dividia a grande pecuária pampiana, e já então a relação que estabeleceu com este era a de quem toma a seu cargo articular a agenda que esse setor teria feito sua se tivesse tido a lucidez necessária para isso. Neste ponto Prebisch não se esforçou por ocultar o juízo que merecia uma classe fazendeira que ele descrevia como uma “aristocracia de estábulo”, dotada tão só de um “instinto de classe incoerente, desorientado e negativo na maioria das vezes”, incapaz, portanto, de lhe inspirar a “clara consciência de seus interesses econômicos” que a tivesse levado a “se juntar para organizar a venda de suas fazendas”, tal como estavam fazendo com êxito seus rivais dos Estados Unidos e dos domínios britânicos.

Eram essas insuficiências que obrigavam o Estado a intervir nos conflitos que enfrentavam setores dessa classe com os frigoríficos que dominavam as atividades de exportação. Porém, na opinião de Prebisch, não devia fazê-lo criando com dinheiro público um mecanismo de comercialização alternativo ao dominado

por frigoríficos e empresas de navegação, tal como propunham os que se proclamavam suas vítimas, mas suprindo as insuficiências de uma classe que não sabia como defender seus próprios interesses estabelecendo um controle permanente da contabilidade dos frigoríficos, que lhe ofereceria a informação necessária para impor com pleno conhecimento de causa “um preço mínimo elástico” para a carne de exportação, que, ajustado cada vez que se fizesse necessário ao movimento da demanda ultramarina, eliminaria tanto os lucros extras destes quanto os que poderiam derivar para os produtores de um preço mínimo demasiado alto, que arriscaria incidir negativamente no volume dessa demanda. Sem dúvida, não lhe era ocultado já então que, para que o Estado pudesse desempenhar com êxito esse papel, seria necessária “uma grande moralidade administrativa nos funcionários públicos aos quais se confiasse o controle da indústria [...] e uma capacidade técnica um tanto estranha em nossa burocracia, em cuja formação intervieram os apetites da política nativa antes que a seleção dos mais capazes”³.

Observa-se como o projeto que Prebisch havia adotado para si e para a geração que chefiava tinha como indispensável primeiro passo a criação de uma tecnoburocracia capaz de dotar o aparelho do Estado da competência necessária para intervir de modo eficaz no terreno da economia. Eram só as insuficiências de alguns dos sujeitos coletivos que se enfrentavam na arena econômica e social que tornavam necessário ao Estado entrar nesse terreno? Basta examinar em seu conjunto os projetos com que se vinculou Prebisch para se observar que neles se atribui também à ação do Estado o propósito mais ambicioso de servir objetivos que deveriam ser compartilhados pela sociedade inteira. Essa consideração está já presente em sua proposta frente ao conflito pecuário, que não só busca eliminar os obstáculos que impedem que a remuneração dos distintos fatores de produção se mantenha proporcional à sua contribuição para o processo produtivo, mas aspira, além disso, a assegurar que esse setor da economia nacional alcance o máximo desenvolvimento que o contexto econômico do momento põe a seu alcance; porém, ela passa a ocupar ainda mais decididamente o primeiro plano no projeto de lei de colonização agrária, que se propõe introduzir a transformação radical na estrutura socioeconômica das bacias cerealíferas

² Fundação Raúl Prebisch (1991), vol. I, pp. 11 e 12.

³ Fundação Raúl Prebisch (1991), vol. I, p. 349.

pampianas que vinha sendo proposta ha décadas por toda uma corrente crítica do perfil de sociedade amadurecido nelas no passado meio século de febril expansão agrícola em terras novas.

Ao fixar os objetivos socioeconômicos dos projetos que promove, Prebisch e o grupo constituído em torno dele não aspiram a nenhuma originalidade; pelo contrário, o que buscam é dotar o Estado e os atores coletivos que se enfrentam na arena econômico-social da competência necessária para tornar realidade aspirações em torno das quais reina na Argentina um consenso muito amplo. Tampouco aspiram a introduzir perspectivas originais no campo da teoria econômica; de novo, o testemunho de Malaccorto é sem dúvida válido para todo esse grupo, quando assegura que em sua passagem pela Faculdade de Ciências Econômicas seus integrantes haviam feito suas “as teorias econômicas que *podiam* encontrar em qualquer livro: Marshall, Pantaleoni, Barone ou os discípulos de Pareto”. A apresentação desse conjunto de economistas cujas perspectivas teóricas estavam longe de ser totalmente coincidentes como expositores de um saber a tal ponto unificado em teoria e método que se fazia indiferente a qual deles acudir é a que podia se esperar de quem necessitava crer que qualquer deles poderia proporcionar os critérios totalmente confiáveis que lhes permitissem incidir com êxito na esfera econômico-social, que não teriam podido obter de uma disciplina na qual a irresoluta coexistência de doutrinas rivais ao longo de etapas prolongadas não teria sido deixada para trás. Com mais razão o papel que haviam atribuído à teoria econômica como fonte de legitimação dos projetos eminentemente práticos que ambicionavam executar tornou impensável qualquer distanciamento frente às noções dela recebidas em seus anos de formação, e de fato continuariam resistindo a esse distanciamento na década seguinte, apesar da acumulação de provas cada vez mais esmagadoras de sua incapacidade para propor respostas aos cada vez mais angustiantes dilemas colocados por uma economia mundial que parecia ter entrado em queda livre.

Foi precisamente a profundidade da crise mundial desencadeada em 1929 e dramaticamente agravada em 1931 que mudou radicalmente a posição do grupo chefiado por Prebisch na vida do país. A queda geral de preços e a contração brutal do volume do comércio internacional tinham consequências particularmente graves para uma economia nacional que havia conhecido por mais de um século uma formidável expansão alimentada pelas suas exportações

ultramarinas; ante a emergência se fez preciso organizar a distribuição entre os distintos setores da economia e a sociedade dos muito reduzidos recursos ainda acessíveis graças a exportações drasticamente diminuídas em volume e ainda mais drasticamente em valor, mas também controlar o volume da produção destinada às exportações a fim de evitar que um excesso de oferta acelerasse ainda mais a queda dos preços. O único agente capaz de encarar essas tarefas era o Estado, convocado assim pelas circunstâncias a desempenhar esse papel arbitral entre os sujeitos coletivos que se enfrentavam na arena econômica e social que o grupo surgido em torno de Prebisch havia aspirado desde o começo a vê-lo ocupar.

Nesse contexto inesperado, eram frequentemente os mesmos que até quase a véspera haviam resistido ferozmente a qualquer tentativa de utilizar o poder do Estado para limitar a sua liberdade de iniciativa os que agora o urgiam a intervir nesse campo que antes haviam querido vedar-lhe. Foi essa conjuntura de todo excepcional que não só ofereceu a Prebisch a oportunidade de introduzir uma profunda reforma fiscal e bancária, contando para isso com a colaboração técnica do grupo que ele mesmo havia contribuído mais que ninguém a formar, mas também a de exercer nas instituições que ela havia criado a arbitragem entre setores de interesses econômicos e sociais que sempre havia considerado como parte essencial das tarefas do Estado. Por quase nove anos, a partir de 1935, seria o mesmo Prebisch que na gerência do Banco Central tomou a seu cargo controlar e regular, um dia após o outro, o pulso da economia argentina, com resultados que, depois de ganhar o apoio de Keynes em sua *General Theory* de 1936, levaram outros a comparar sua gestão com a de Hjalmar Schacht na Alemanha. Porém, não era esta uma comparação que poderia considerar particularmente agradável; mais que os êxitos que colheu nessa etapa, em que não ignorava que a boa sorte havia tido um papel considerável, valorizava seu papel central no esforço para forjar a tecnoburocracia que ia permitir ao Estado argentino atuar com autoridade e eficácia em campos que até quase a véspera lhe eram quase completamente alheios.

Porém, não foi só o catastrófico rumo tomado pela economia mundial que ofereceu a Prebisch a oportunidade de avançar no ambicioso programa que em 1922 havia traçado para si e para a promoção de jovens economistas que o reconheceram como seu chefe: facilitou decisivamente o avanço de sua influência o novo quadro político surgido da primeira revolução

militar que em setembro de 1930 interrompeu a vigência da ordem institucional instaurada pela constituição de 1853-1860. Assim, na subsecretaria da Fazenda para a qual foi designado pelo general José Félix Uriburu, a quem a vitória dessa revolução havia instalado na presidência provisória da República, Prebisch pôde modificar radicalmente o ordenamento fiscal centrado nos impostos sobre o comércio ultramarino, vigente desde que em 1809 o último vice-rei do Rio da Prata, ao abrir o território que governava ao comércio do mundo, havia colocado o que não era ainda a Argentina na rota que até 1929 lhe havia permitido alcançar cumes cada vez mais altos. E o fez mediante a introdução do imposto de renda, há décadas proclamado necessário por um amplo consenso, o que não havia impedido que no quadro constitucional dois presidentes argentinos fracassassem em seus esforços para obter o apoio do Congresso. Suspendida a vigência desse quadro pela vitória revolucionária, Prebisch não teve que enfrentar esses obstáculos: depois de obter do general Uriburu a autorização para preparar o projeto correspondente, na tarde de uma sexta-feira consagrou a redigi-lo um febril fim de semana e na segunda-feira seguinte era já lei da nação⁴.

Entende-se que experiências como esta o levaram a antecipar com certa inquietação o impacto que, quanto a seus projetos de introduzir mudanças ainda mais radicais, estava destinada a alcançar a iminente restauração das instituições representativas. Por anos ia parecer que essa inquietação havia sido totalmente injustificada; de fato, depois de alguns titubeios iniciais, o general Agustín P. Justo, que na presidência constitucional enfrentava o desafio de governar um país irremediavelmente dividido contra si mesmo pela experiência vivida sob um regime revolucionário que, ao legar o poder, havia legado também a esmagadora impopularidade que havia terminado por rodeá-lo, assumiu os projetos profundamente renovadores incluídos no plano econômico elaborado com o assessoramento de Prebisch por seus ministros da Agricultura e da Fazenda, e ganhou para eles a aprovação de um Congresso que, a partir de sua restauração em 1932, estava vivendo uma das etapas mais brilhantes de toda a sua trajetória.

Porém, o que estava tornando possível essa admirável experiência parlamentar era a automarginalização do partido derrocado em 1930, forçada pelas condições deliberadamente humilhantes

que as autoridades revolucionárias lhe haviam imposto para autorizar seu retorno à arena eleitoral, e bastou em 1935 a decisão do radicalismo de depor sua atitude intransigente para revelar tudo o que essa feliz experiência tinha de artificioso. Enquanto as forças políticas instaladas no governo graças ao abandono da arena eleitoral pelo partido ao qual a perda do poder não havia arrebatado sua condição de majoritário se mostravam cada vez mais decididas a retê-lo recorrendo em doses crescentes à falsificação eleitoral, as tensões facciosas que até 1935 haviam sido mantidas ocultas sob a superfície irromperam violentamente em primeiro plano, e a fase renovadora do governo de Justo veio a encerrar-se abruptamente em 1936 num gigantesco escândalo parlamentar em que alguns dos participantes das iniciativas introduzidas nela foram objeto de acusações que, embora nunca provadas, encontraram (e conservam até hoje) um amplo eco na opinião. Essa reação não deixa de ser compreensível, já que — embora acudindo à linguagem da calúnia e injúria — essas imputações davam voz às maiorias marginalizadas pelo regime restaurado em 1932 frente aos que governaram a economia argentina em posições que só haviam podido ocupar porque a cidadania havia sido despojada do modo mais humilhante da possibilidade de exercer seu direito de eleger livremente seus governantes.

Não ia fazer nenhuma diferença neste ponto que, em meio à crescente degradação política e institucional do regime surgido dessa incompleta restauração constitucional, a gestão das instituições criadas em 1935 para tomar a seu cargo as novas funções do Estado na esfera econômica e financeira não perdesse nada de sua originária eficácia, premiada pelo êxito com que a Argentina enfrentou os desafios colocados pela segunda guerra mundial, distintos dos originados na crise, mas não menos graves. Isso não ia impedir que as afetasse cada vez mais o desprestígio crescente do regime que as havia criado, e no qual permaneciam integradas, e não ia resultar, portanto, demasiado surpreendente que só quatro meses depois desse 4 de junho de 1943 em que a já terminalmente presunçosa ordem constitucional foi derrubada por uma revolução militar encabeçada pelo general Pedro Pablo Ramírez, até a véspera ministro da guerra no governo que havia resolvido depor, o mesmo general Ramírez, agora presidente da República, assinasse o decreto de aposentadoria que pôs fim à carreira argentina de Raúl Prebisch.

Há um aspecto nessa etapa de sua trajetória que convém sublinhar, não só porque contribuiu

⁴ Fundação Raúl Prebisch (1991), vol. I, p. 349.

decisivamente para que depois de anos de êxitos crescentes viesse a fechá-la esse sombrio anticlímax, mas porque num cenário mais estreito antecipa o que ia incidir na mais complexa trajetória da CEPAL. Assinalou-se já que Prebisch reconhecia uma diferença essencial entre a contribuição do grupo que ele chefiava e a de Schacht para a impressionante reativação da economia alemã no primeiro quinquênio do regime hitleriano; deve-se acrescentar que sua rejeição de qualquer afinidade com esta refletia algo mais que o que lhe inspirava o regime a cujo serviço Schacht havia posto suas temíveis destrezas de mago das finanças. Pesava também que, enquanto Schacht havia contado para isso com o admiravelmente eficiente aparelho institucional de que o Estado dispunha já no campo econômico e financeiro e que o novo regime acabara de se apoderar, a ação do grupo liderado por Prebisch, que havia se visto obrigado a criar esse mesmo aparelho, e o havia feito com mão mestra, tinha mais em comum com a dos que haviam rodeado os *grands commis d'État* da era do mercantilismo. E compartilhava também com estes um traço que havia adquirido ainda maior relevo na versão ibérica dessa corrente, quando o influxo desta alcançou seu apogeu sob o signo do despotismo ilustrado. Nessa etapa os que manejavam a política financeira do monarca não limitaram suas ambições a assegurar que este contasse com os recursos requeridos para defender com êxito o lugar da Espanha no cenário internacional, mas acreditaram também que seria possível utilizar o poder do Estado absoluto para impor um novo perfil à sociedade espanhola. Prebisch e os que o rodeavam compartilhavam implicitamente essa premissa, sem perceber até que ponto esta estava se tornando anacrônica numa sociedade em processo de acelerada modernização num contexto de democracia representativa. Com esse não percebido anacronismo se vinculava sem dúvida tanto a esterilidade prática dos esforços do grupo na década de 1920 quanto o penoso desenlace da etapa seguinte, em que só o apoio outorgado por um regime cuja condição de sobrevivência era a falsificação cada vez mais aberta do regime representativo formalmente restaurado em 1932 lhe havia permitido ganhar um lugar protagonista nesse campo.

Porém, o que era anacrônico numa Argentina que de 1912 a 1930 havia elegido seus governantes em comícios plenamente competitivos em que os votos eram honradamente contados, não o era ainda em quase todo o resto da Ibero-América, onde por outro lado a crise havia colocado problemas análogos aos que a Argentina teve que enfrentar, e os círculos vinculados

com o manejo das finanças e da economia vinham acompanhando com interesse crescente a criação do novo quadro institucional que estava permitindo ao Estado argentino enfrentar com notável eficácia esses novos desafios. Em particular, não ia ser ainda por meio século no México, onde Prebisch —apenas passados três meses de sua aposentadoria como gerente do Banco Central argentino, decretada em 17 de outubro de 1943— abria ante colegas que haviam tomado a seu cargo funções análogas às da instituição à cuja frente havia estado na Argentina um *Ciclo de conversaciones en el Banco de México*, em que buscava extrair da experiência da qual havia sido protagonista “ensinamentos positivos para a política monetária e financeira”. Se havia sido convidado por seus pares mexicanos a desenvolver o tema era porque —como ia recordar em 1985 Celso Furtado— sua gestão havia feito do Banco Central da República Argentina uma instituição admirada internacionalmente, e não é surpreendente que —como o refletem os diálogos que encerram cada uma de suas seis extensas e densas apresentações— a curiosidade destes se concentrasse no funcionamento concreto dos complexos mecanismos financeiros que na Argentina permitiam ao Estado atuar com inesperada eficácia nesse novo contexto. Porém, se essa é a principal preocupação de seus colegas, a de Prebisch já é outra: tal como antecipa em sua primeira apresentação, o primeiro “ensinamento positivo” que deduz dessa experiência bem-sucedida é que, se ao longo dela seus protagonistas haviam “vivido com frequência à margem da boa doutrina monetária [...], cabe perguntar se essa boa doutrina era realmente boa para nós, se respondia fielmente à indole e estrutura da economia argentina”. E acrescenta: “Não haverá chegado o momento de formular nossos próprios princípios, derivados, precisamente, de nossa realidade comprovada, e de ter nossa boa doutrina utilizando e adaptando todo o útil dos princípios gerais para fincar uma política monetária nacional?”

A razão para que volte à sua experiência argentina com uma perspectiva distinta da de seus colegas mexicanos, ele mesmo declara em termos que não deixam lugar para equívocos: chegou para ele (e não para eles) a oportunidade “de examinar de longe os acontecimentos sem preocupação alguma de ação imediata, de julgá-los com espírito crítico e visão de conjunto e de extrair ensinamentos positivos para a política monetária e financeira”⁵. A extrema sobriedade

⁵ Fundação Raúl Prebisch (1992), vol. III, p. 1.

do tom que Prebisch escolhe para aludir ao doloroso episódio que quase na véspera veio a despojá-lo do lugar que graças a um esforço de duas décadas havia conseguido conquistar para si na vida de seu país reflete algo mais que um escrúpulo de elegância; se pode traçar dela um balanço retrospectivo do qual está ausente tanto o rancor como a nostalgia, é sobretudo porque descobriu já sobre que rumo há de continuá-la. O primeiro passo nesse sentido foi dado quando, dirigindo um olhar novo para a experiência que para ele acabava de se encerrar nesse brutal anticlímax, se perguntava se os êxitos que havia colhido nela não premiavam a disposição de se afastar da “boa doutrina monetária” cada vez que as circunstâncias assim o aconselhavam. Era esta uma pergunta que tanto ele como os ministros a quem havia assessorado se haviam proibido de formular enquanto participavam nessa experiência. Para defender suas decisões pouco ortodoxas ante os que julgavam que nem mesmo um resultado positivo podia justificá-las, seu argumento habitual havia sido que, quando os países mais influentes no comércio mundial não vacilavam em utilizar sua influência dominante para reestruturá-lo sobre pautas de todo afastadas da “boa doutrina”, que permitiam derivar a interlocutores mais débeis uma parte desproporcional dos estragos da crise, a Argentina, cuja contribuição aos tráfegos internacionais não excedia 2% de seu valor total, e portanto podia influir muito pouco nas modalidades que este estava adquirindo, não podia evitar introduzir em sua política monetária e financeira inovações que —ainda que condenáveis à luz da “boa doutrina”— haviam se revelado imprescindíveis para impedir que essa incipiente nova ordem mercantil aplicasse todo o seu potencial destrutivo sobre a economia nacional.

Só quando as circunstâncias permitirem —ou mais exatamente impuserem— a Prebisch “examinar de longe” essa etapa em que havia desempenhado o papel protagonista, essa nova ordem mercantil deixará de ser vista como um dado inamovível, que seria portanto ocioso discutir, para ser reconhecido como um problema. Porém, nem nas conversações oferecidas no Banco do México, nem em sua contribuição ao seminário coletivo sobre a América Latina organizado pelo Colégio do México nessas mesmas datas Prebisch avança nas modalidades específicas que esse problema coloca para os que devem enfrentá-lo na América Latina; o que é novo em sua formulação é que já não crê necessário apresentar as inovações que com sua colaboração haviam sido introduzidas

na Argentina como adaptações necessárias a uma situação radicalmente anormal, e só justificadas enquanto esta se mantiver, mas como reflexo de uma atitude mais madura frente a doutrinas econômicas que não recusa, mas frente às quais mesmo passada essa emergência continua considerando imprescindível assegurar de que serão postas a serviço das “metas ou objetivos que se perseguem”.

Assim propõe que o façam os países da América Latina ao interceder no debate ao qual não foram convidados, em que os já iminentes vencedores da segunda guerra mundial se preparam para decidir qual será o papel do padrão ouro no regime monetário que deve vigorar no mundo do pós-guerra. Podem invocar para isso sua experiência, que ensina que “o padrão ouro, tal qual o vimos funcionar, não permite cumprir” essas metas e esses objetivos; porém, Prebisch não propõe que se baseiem nela para se opor ao retorno a um padrão monetário que “tem muito de bom”, quando só bastaria “empregá-lo melhor, aproveitando os ensinamentos de passadas experiências” que aconselham “despojá-lo de seu excessivo automatismo e complementá-lo com outros recursos de comprovada eficácia”.

Assim concebido, o distanciamento frente à “boa doutrina” poderia ser formulado em nome daqueles que em toda parte têm a seu cargo orientar a ação do Estado na esfera econômica e financeira. É o que declara explicitamente num texto de 1948, que não deixa dúvidas de que suas objeções às doutrinas clássicas se dirigem menos ao que estas afirmam que à atitude que as inspira. Não nega que os economistas clássicos conseguiram levar “ao extremo o raciocínio lógico e acudiram mais tarde à matemática para dar a todo esse edifício teórico um rigor, uma precisão, uma elegância científica de que até então havia carecido”, mas vê nisso um triunfo pago a um preço demasiado alto, já que, “quanto mais se racionalizava, mais se ia afastando o corpo da doutrina da realidade vivente [...] do mundo real que a economia tinha que explicar, a fim de dar-nos os meios para atuar sobre ela”.

Sem dúvida, não deixa de mencionar que essa “realidade vivente” era a de “nossos países”, e de acrescentar que, para “ir elaborando nossas próprias ideias e ajustando a elas o desenvolvimento de uma política econômica nacional”, seria útil cotejá-la com a de “outros países similares”, mas não chega ainda a propor o que pode ter de problemática a relação que mantém aqueles que em todos esses países buscam assegurar para eles um lugar tolerável no contexto da nova ordem mercantil que surge da crise —para

eles tão inóspita— com doutrinas surgidas do núcleo central do sistema econômico que os engloba e que —embora tenha sido ainda mais duramente devastado pela crise que a periferia latino-americana desse sistema— conserva nesta nova etapa, em que busca às apalpadelas o rumo que lhe permita deixar para trás tanta ruína, uma influência decisiva que seria ilusório esperar que não fosse utilizada para proteger as posições desse núcleo às custas dos que ocupam posições periféricas nesse sistema.

Nada disso está ainda presente nas propostas de Prebisch, mas está algo talvez mais importante: ainda que não tenha adiantado sequer um esboço da mensagem que na sua opinião a América Latina deveria fazer sua no debate que está por se abrir, decidiu que a região deve reivindicar seu direito a se constituir em um dos interlocutores que participam nele. Com isso definiu a direção que se prepara para imprimir à sua trajetória na etapa em que se está dispondo a ingressar. É sabido que conseguiu abrir essa nova etapa com um triunfo ainda mais espetacular que os que coroaram a que deixou para trás, que lhe permitiu fazer da recém-fundada CEPAL o instrumento que havia de permitir aos porta-vozes da América Latina interceder no debate acerca do rumo econômico que havia de tomar o mundo depois de deixar para trás a maior guerra da história da humanidade. Retrospectivamente, é fácil entender que esse projeto enfrentaria obstáculos formidáveis, já que seu êxito introduziu uma das primeiras gretas na estrutura bipolar que as duas coalizões rivais em que vieram se agrupar as nações vencedoras no grande conflito estavam igualmente decididas a impor ao planeta.

Para triunfar nessa façanha eminentemente política, Prebisch pôde recorrer ao que lhe havia ensinado nesse campo a experiência acumulada em sua etapa anterior, em que havia sido observador/participante dos labirínticos acordos e desacordos entre os que orientavam o rumo de uma economia brutalmente golpeada pela crise do alto de suas *commanding heights*. Celso Furtado nos deixou em *A Fantasia Organizada* uma inesquecível estampa de Prebisch em seu momento de triunfo: acaba de obter de Getúlio Vargas, recém-devolvido à presidência do Brasil, o apoio que —somado aos do México e Chile— lhe permitirá imprimir na CEPAL a orientação que aspira a dar-lhe, e seus comentários refletem uma admiração pelo caudilho rio-grandense que seu interlocutor encontra excessiva. Em Vargas celebra Prebisch sobretudo um estadista que, ao pilotar um processo político ainda mais atormentado e

convulso que o atravessado contemporaneamente pela Argentina, nunca cedeu em seu esforço para dotar o Estado brasileiro dos organismos que lhe permitem se desempenhar com uma eficácia nova no campo econômico e financeiro, e Furtado atribui a cegueira frente a outros aspectos menos positivos de sua gestão —que Prebisch compartilha com muitos outros argentinos— à convicção de que o mundo vive uma era de ditaduras, na qual o melhor a que se pode aspirar é a que a exerça um déspota ilustrado. Seja que ela reflite essa convicção, ou os ensinamentos de uma experiência argentina que parecia sugerir que um contexto político marcado pela irrupção da democracia tornava mais difícil introduzir as transformações a cujo serviço Prebisch havia posto sua vida, não há dúvida de que este não lamentava que sua recente mudança de sorte, em outros aspectos tão dura, o devolvesse a essas *commanding heights* sobre as quais o influxo perturbador da política democrática apenas se fazia sentir, e nas quais seus nativos instintos lhe haviam sempre permitido orientar-se com raro acerto.

O fato de Prebisch celebrar sobretudo em Vargas seu cuidado em dotar o Estado brasileiro de um aparelho institucional capaz de servi-lo eficazmente no novo campo de atividades que lhe havia sido aberto na esfera econômica e social antecipava algo dos critérios que ia fazer seus à frente da CEPAL: sua primeira prioridade seria dotar esse organismo recém-nascido da solidez institucional e eficácia operacional que haviam caracterizado as criações que havia perfilhado em seu país nativo. Isso se tornava mais fácil pelo fato de que desta vez suas atividades tinham por teatro o Chile; enquanto uma das chaves tanto dos êxitos fulgurantes que havia acumulado em sua etapa argentina como do brutal anticlímax que veio a encerrá-la é que a capacidade que Prebisch havia mostrado para criar instituições sólidas e eficazes, de todo excepcional num país em que a necessidade de dotá-las dessas virtudes costuma ser muito pouco observada, por esta última razão não seria apreciada o bastante para protegê-lo do penoso desenlace que rompeu sua brilhante trajetória em seu país natal. O Chile se orgulha, em compensação —e não sem motivo—, de possuir um sentido institucional mais aguçado que qualquer outra nação hispano-americana; nesse contexto nacional mais propício, a CEPAL não só pôde sobreviver em meio a cataclismos políticos de intensidade assustadora, mas se constituiu no núcleo em torno do qual surgiriam outras instituições de estudo e ensino que iam se revelar igualmente capazes de se sobrepor às mais duras adversidades.

Nesse contexto mais propício, Prebisch conseguiu repetir quando dobrava o cabo dos cinquenta a façanha com que três décadas antes havia aberto sua trajetória argentina. E sem dúvida Joseph Hodara (cujo *Prebisch y la CEPAL* oferece o apaixonado testemunho de quem viveu de dentro a experiência que narra) não se equivoca quando assinala que, como então, o segredo de seu êxito como criador de instituições é que nelas o vínculo institucional se reforça com o carismático que o une com aqueles que recrutou para uma empresa que não é tão só de conhecimento, já que aspira também a transformar a realidade que faz objeto de suas explorações. E se trinta anos antes havia podido se apoiar num vínculo preexistente com seus companheiros de promoção para ganhar sua adesão ao projeto coletivo que lhes propunha como programa de vida para todos eles, e consagrar-se assim para sempre como o *primus inter pares* dentro deste, agora —como assinala de novo Hodara— era um grupo que só se constituiu como tal ao responder ao chamado de Prebisch a colaborar com uma agenda que conseguiu suscitar “entusiasmos ardentes em uma jovem geração de economistas que pretendeu vislumbrar de dentro, e sem consideração de acidentes de nacionalidade, a evolução e a prática do desenvolvimento”, que ia rodear quem reconhecia como “um mestre que por seu estilo, vigor e idade inspirava reverência” com uma “obrigatória lealdade e uma devoção quase apostólica” (Hodara, 1987, p. 11). ainda mais intensas que as que havia sido capaz de concitar quando tanto o guia como seus seguidores apenas haviam deixado para trás a adolescência.

E creio que tampouco erra Hodara quando relaciona esses traços ao vínculo que Prebisch havia de novo sido capaz de estabelecer com seus colaboradores, e que faziam da CEPAL “uma ínsula carismática num contexto francamente burocrático”, com o caráter por assim dizer híbrido de sua relação com a economia. Por um lado, sua liderança leva a marca de “vertentes profundas da tradição cultural e institucional latino-americana”, pois o “estilo particular” com que o exerce continua em alguns aspectos o dessas duas figuras muito tradicionais da cena latino-americana que são as do caudilho e do pensador (Hodara, 1987, p. 12). Porém, ao mesmo tempo já em sua etapa argentina havia sido ator destacado no processo de profissionalização das ciências sociais que estava destinado a deixar inexoravelmente para trás “a figura e o modo de trabalho do pensador tradicional” e na CEPAL ia colher “os frutos desse processo e acelerá-

lo substancialmente, em particular no campo da economia” (Hodara, 1987, p. 34).

Por essa razão, o séquito que sua inspiração e seu magistério reuniram na CEPAL ia encontrar em ambos uma dupla validação para a empresa à qual os havia convocado; por um lado, com ela retomavam uma ilustre tradição intelectual que não podia ser mais arraigadamente ibero-americana; por outro, se constituíam em protagonistas do esforço para dotar os que aspiravam a constituir-se em porta-vozes da América Latina da competência científica e técnica que faria deles participantes de pleno direito no processo de avanço das ciências sociais, do qual haviam sido por demasiado tempo distantes espectadores. Havia algo na formulação de Prebisch que tornava mais fácil integrar em uma só ambas as fontes de validação: do legado do pensador provinha tanto a firmeza com que se reivindicava para a economia o caráter de ciência social quanto a insistência com que se sublinhava sua orientação a uma prática transformadora da realidade; e ambos os traços influíam no viés que Prebisch imprimiu desde o começo de sua carreira a seus esforços para elevar o nível científico das pesquisas econômicas que ia orientar. Era este fortemente empírico; já em 1921, ainda referindo-se exclusivamente ao âmbito universitário, deplorava “o velho espírito do ensino”, a cargo de professores que “leem, assimilam, sintetizam, repetem e até refutam certas teorias”, quando do que se trata é de “estudar objetivamente os fatos de nossa vida econômica e faz falta para isso o trabalho “de busca e seleção de complexas informações e dados estatísticos... de seu exame minucioso e de sua coordenação”⁶.

Viu-se já como em 1948 continuava-se atendo firmemente a esse critério, que o levava a se desinteressar dos desenvolvimentos da teoria econômica que na sua opinião a afastavam do “mundo real que a economia tinha que explicar, a fim de dar-nos os meios para atuar sobre ela”. Esse distanciamento não supõe nenhuma ambição de opor aos aparatos teóricos elaborados nos grandes centros do saber econômico outros forjados a partir da concreta experiência latino-americana; neste ponto sua atitude continua sendo a adotada um século antes por Juan Bautista Alberdi, que na Argentina havia encarnado mais plenamente que ninguém a figura do pensador; de fato, quando Prebisch reivindica o direito de “termos também nossa boa doutrina utilizando e adaptando

⁶ Fundação Raúl Prebisch (1991), vol. I, p. 64.

tudo que for útil nos princípios gerais” convida —do mesmo modo que o havia feito Alberdi em 1837— a um distanciamento frente à mestra Europa, a qual continua reconhecendo como a insubstituível fonte desses princípios gerais, enquanto assume a função complementar e não menos indispensável de selecionar e adaptar o que dentro destes resulta pertinente para a análise das concretas realidades que ambiciona transformar.

Esse mesurado distanciamento parece tanto mais razoável porque a conjuntura que está atravessando a economia como disciplina parece sugerir que essa atitude pode ser a adequada mesmo para quem participa de seus desenvolvimentos nesses grandes centros. De fato, na renovação que nela promove Keynes as consequências práticas são muito mais radicais que as inovações teóricas, que só introduzem retoques parciais na majestosa arquitetura das doutrinas neoclássicas, e —do mesmo modo que em Prebisch— o fazem sob o estímulo das experiências concretas acumuladas por quem desde 1918 segue o processo econômico dos que são ainda suas *commanding heights* para todo o planeta. Essa circunstância faz com que a fronteira entre elaboração teórica e análise de concretos processos econômicos perca algo de sua nitidez originária, e que, apesar da cautela que Prebisch mantém cada vez que se aventura a deduzir conclusões gerais a partir de análises particulares, sejam cada vez mais numerosos os que denunciam a influência de uma doutrina assim presente, mesmo que apenas em esboço. Estas denúncias, que acusam a CEPAL de estar excedendo cada vez mais a tarefa neutramente informativa que as Nações Unidas haviam fixado para suas comissões regionais, estão bastante fundadas para que os mesmos que em nome da instituição lhes negam toda validade considerem mais agradável que problemático que Albert Hirschman tenha reconhecido no documento “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*” (1949) o “manifesto latino-americano” que Prebisch inequivocamente se havia proposto fazer dele (Gurrieri, 1982, vol. I, p. 14).

Nesse texto em que a CEPAL faz pela primeira vez ouvir sua voz nos diálogos em que se debate o rumo futuro da economia, é possível detectar alguns sinais de que a elaboração de um diagnóstico unificado dos problemas que há de propor para toda a América Latina sua inserção na ordem econômica do segundo pós-guerra não pode senão estar influenciada por experiências prévias vividas num contexto mais estreito que o do subcontinente. Assim, embora no relatório

que Hirschman batizou de manifesto latino-americano Prebisch não deixe de sublinhar as modalidades específicas com que esses problemas se mostravam em cada contexto nacional, é inegável que em seu argumento estas se apresentam como variações sobre um tema em que uma dessas experiências nacionais —que é, nada surpreendentemente, a Argentina— ocupa decididamente o primeiro plano. É fácil reconhecê-la, por exemplo, no papel central que atribui à transição de um sistema mundial centrado na Grã-Bretanha a um centrado nos Estados Unidos, que faz com que em alguns trechos a mensagem anti-imperialista que alguns denunciavam nele pareça refletir um estado de ânimo análogo ao que na Índia era denunciado nesses anos como nostalgia dos tempos do *Raj*. Porém, o que é aqui um problema de matiz alcança consequências mais amplas quando em sua base santiaguina a CEPAL começa a elaborar uma imagem mais pormenorizada do processo vivido pela economia latino-americana no século XX na qual —de novo nada surpreendentemente— Argentina e Chile ocupam um absoluto primeiro plano.

Sob a perspectiva desse extremo mais meridional da América do Sul, a narrativa se concentra na problemática transição entre um período de “crescimento para fora”, de rápida expansão econômica baseada em exportações agropecuárias e minerais, já em perda de velocidade quando a crise de 1929 desencadeia a derrubada da ordem econômica mundial que a havia tornado possível, e um de “crescimento para dentro”, em que adquire papel protagonista a industrialização substitutiva dos bens de consumo importados que a contração brutal das exportações produzida pela crise colocou fora do alcance dessas economias; e sublinha sobretudo o quanto essa transição foi facilitada pela criação, durante a passada prosperidade exportadora, de um amplo mercado consumidor para esses bens agora inacessíveis, e de redes de transporte e comercialização que estão de antemão disponíveis para os que hão de substituí-los. Enquanto neste ponto essa problemática que se quer hispano-americana se apoia sobretudo na experiência argentina, o acento que põe nas consequências negativas do contraste entre setores da economia nacional cujo nível de produtividade se aproxima de torná-los competitivos no âmbito internacional e outros muito vastos em que este é pelo contrário extremamente baixo se inspira sobretudo na situação da agricultura chilena, à qual se censura não só que seu arcaísmo obriga a erigir altas barreiras protetoras para mantê-la em vida, mas ademais só assegure às populações rurais um

nível de vida que torna impossível que a expansão da demanda interna ofereça à industrialização todo o estímulo que seria desejável.

Sem dúvida os traços da realidade latino-americana que ocupam o lugar central nesses primeiros diagnósticos da CEPAL não se dão somente nesse canto austral do subcontinente, mas se apresentam fora dele integrados em configurações tão afastadas das do sul que ninguém se surpreende das diferenças de acentuação e matiz que se dão entre esses diagnósticos cepalinos e o que nesse momento Arthur Lewis começa a esboçar em seu mirante antilhano. Porém, embora a presença desse outro diagnóstico baseado numa perspectiva parcialmente diferente não tire validade dos formulados pela CEPAL sob uma perspectiva decididamente sulista, convém ter presente que será esta a que afetará o rumo de seu pensamento quando, partindo do que são essencialmente balanços do passado mais próximo, se dispõe a formular propostas para o futuro.

Quando isso ocorrer, as necessariamente cautelosas intervenções institucionais da CEPAL serão acompanhadas das mais explícitas originadas na constelação de instituições acadêmicas surgidas em torno dela. O perfil dos que integram o pessoal dessas novas criações reflete o critério que guiou seu recrutamento, que vê na economia antes de tudo uma ciência social orientada para o fim excelentemente prático de guiar a sociedade em seus esforços para transformar a si mesma, que explica o afã de Prebisch em incorporar à CEPAL o sociólogo espanhol José Medina Echevarría, a quem conseguiu atrair do exílio republicano no México. Só dois anos mais jovem que quem o havia recrutado e logo reconhecido também ele nesse novo âmbito como “um mestre que, por seu estilo, vigor e idade, inspirava reverência”, este social-democrata convicto atribuía a responsabilidade principal pelo catastrófico rumo tomado pela história europeia a partir da primeira guerra mundial ao rumo que Lenin havia conseguido imprimir à trajetória do movimento socialista, que —ainda que não houvesse sido essa a sua autodefinição originária— se havia revelado até então capaz de promover modificações graduais no equilíbrio social que ofereciam a promessa de outras ainda mais avançadas. Frente a essa deriva reformista, Lenin não se havia limitado a propor um retorno às fontes revolucionárias do socialismo marxista, mas atribuiu a tarefa de dirigir o movimento nessa nova etapa a um novo protagonista coletivo, um “partido de novo tipo” que na Rússia se encarnou no bolchevique, e desde então a reativada guerra de

classes havia dado seus frutos em uma sucessão de derrotas de consequências cada vez mais catastróficas, que começaram a ser vividas na Europa a partir do triunfo do fascismo na Itália em 1922 e que na Espanha, depois de três anos de selvagem guerra civil, levaram em 1939 ao desenlace que fez com que grande parte da vida intelectual espanhola se visse obrigada a buscar novas raízes no mundo hispano-americano.

Essa visão, em que se tornavam explícitos os pressupostos que instintivamente haviam guiado Prebisch desde o começo de sua trajetória, ia revelar-se profética, pois antecipava as mutações no contexto tanto político como socioeconômico latino-americano e mundial que, depois de resgatar as propostas da CEPAL da posição marginal que a duras penas haviam podido assegurar no momento de sua fundação —a tal ponto que dez anos mais tarde parecia haver reunido em torno dela um consenso quase universal— lhes iriam opor um contexto decididamente inóspito durante a etapa de não menos selvagens desgarramentos políticos e conflitos sociais que se seguiria a essa breve estação de fugazes esperanças. À medida que avançava a década de 1950, se tornava cada vez mais evidente que o que no Velho Mundo havia começado como uma inesperadamente bem-sucedida reconstrução econômica de pós-guerra estava continuando em escala planetária numa onda expansiva que parecia não ter fim previsível; esse clima de crescente otimismo em torno do futuro era de todo adequado quando se pisava já no umbral da etapa culminante das *trente glorieuses*, esses trinta anos abertos em 1945 e que em 1979 o economista francês Jean Fourastié evocaria nostálgicamente como os mais gloriosos em toda a história de uma ordem capitalista sobre cuja possibilidade de sobreviver haviam reinado meio século antes muito fundadas dúvidas e que parecia agora prometido a um porvir cada vez mais brilhante.

Porém, não era só a ordem capitalista que parecia conter essa promessa: até 1960 a economia do bloco socialista vinha crescendo ainda mais rapidamente que a da que seguia apegada ao capitalismo, e não faltavam os que deduziam disso que ambos enfrentavam com sucesso uma problemática que lhes era comum, a do desenvolvimento econômico, a tal ponto que em 1960 W.W. Rostow, no “manifesto não comunista” impregnado pelo espírito da guerra fria que é seu *The Stages of Economic Growth*, podia apresentar o ingresso triunfal da União Soviética na etapa de desenvolvimento autossustentado como a culminação de um processo iniciado num contexto capitalista sob o império dos czares. Um sinal dessa renascida

confiança no futuro foi a disposição em apostar nele através da formulação das que —depois de dissipada essa confiança— iam ser caracterizadas e ao mesmo tempo condenadas como “grandes narrativas” em que se buscava nesse futuro sem mistério a chave para reconstruir o passado (depois de um século longo em que havia reinado uma maior prudência nesse tema, era este um traço que o “manifesto não comunista” de 1960 retomava do comunista de 1848). Nesse clima de renovadas esperanças, a recuperada confiança no futuro inspirou no que logo seria designado como “pensamento da CEPAL” uma ambição de desentranhar a partir dele os enigmas do passado, ambição ainda mais compreensível porque, enquanto narrativas como a de Rostow ofereciam só motivos de celebração para as sociedades do que começava a se conhecer como primeiro mundo, às quais esse futuro só prometia novos avanços de uma prosperidade constantemente crescente, lidas na América Latina levavam a antecipar não sem angústia o transe que se acreditava iminente em que o subcontinente haveria de jogar o todo pelo todo num esforço supremo para alcançar esse estágio mais alto.

Se os motivos de angústia não faltavam não era porque o crescimento da América Latina ficara para trás em relação ao alcançado nesse primeiro mundo (na segunda metade da década de 1950 o crescimento do Brasil chegou a ser o mais alto alcançado fora da órbita socialista, e nas duas primeiras décadas do segundo pós-guerra mesmo o muito pouco brilhante desempenho da Argentina lhe assegurou um levemente maior que o dos Estados Unidos), mas porque nem sequer essas taxas de crescimento difíceis de superar conseguiram reduzir sensivelmente a brecha que separava o subcontinente do mundo desenvolvido.

A consciência de que assim estavam as coisas teria como consequência que a dupla abertura para o passado e o futuro, que não pode nunca estar ausente das perspectivas da economia do desenvolvimento, ia adotar no pensamento da CEPAL um viés distinto daqueles que encaravam sua temática a partir do mundo desenvolvido. Nessa América Latina que começava a se reconhecer como parte do Terceiro Mundo, o olhar ao passado, que aqui partia de um futuro cujos traços positivos eram menos uma segura promessa do que uma exigência irrenunciável, se estendia além do breve trecho que separa do presente a gênese e eclosão da revolução industrial, para descobrir em etapas mais remotas as razões pelas quais na era do desenvolvimento continuava sendo tão difícil superar o inveterado atraso latino-americano. Em 1958 e 1959 dois livros surgidos

no âmbito da CEPAL empreendiam essa exploração por dois caminhos distintos; em *Chile, un caso de desarrollo frustrado*, Aníbal Pinto Santa Cruz colocava no vocabulário da economia do desenvolvimento formulações e diagnósticos amadurecidos num século repleto de reflexões sobre esse atraso, em que valorizava sobretudo os de Francisco Encina, com cuja *Nuestra inferioridad económica, sus causas, sus consecuencias*, publicada em 1912, não se cansava de proclamar suas dívidas; e ainda que entre as intuições em que abunda a obra de Encina as admiravelmente penetrantes se acompanhem de mais de uma excessivamente arbitrária, não há dúvida de que encontrou nelas um muito útil inventário das questões que necessita esclarecer quem quiser voltar a examinar o velho e sempre novo problema do atraso ibero-americano. Em *A formação econômica do Brasil*, Celso Furtado tomou um caminho distinto: utilizando os instrumentos da análise econômica retrospectiva, buscou localizar de modo preciso o momento em que a economia da América inglesa e a portuguesa começaram a divergir nesse aspecto, e depois de encontrá-lo nas décadas que separam a independência dos Estados Unidos da do Brasil comprovou também que, embora a partir desse momento as taxas de crescimento brasileiras sejam de novo comparáveis às estadunidenses, a brecha então aberta já não se fecharia. Essa mesma conclusão seria logo alcançada para o México e a América do Sul de língua espanhola, e é tentador concluir disso que a mais precoce independência dos Estados Unidos ofereceu ao país do Norte algo mais que uma vantagem cronológica, pois lhe permitiu incorporar-se como participante autônomo à economia atlântica antes que o avanço da revolução industrial abrisse um abismo entre seu centro e a periferia na qual as nações neo-ibéricas se encontram confinadas desde sua origem.

Enquanto estas perspectivas amadurecidas no âmbito da CEPAL ofereciam uma contribuição significativa para a atualização da problemática e metodologia das ciências sociais que nesses anos estava adquirindo forte impulso na América Latina, elas começavam também a incidir na esfera da política cotidiana. Um testemunho disso é, no meio da década de 1950, a introdução em seu vocabulário do termo “desenvolvimentismo”, e mal isso ocorreu começou-se a vislumbrar até que ponto incidia no clima político e social que caracterizou a América Latina no segundo pós-guerra tudo o que o diferenciava do reinante entre o estouro da crise e o fim da guerra. Enquanto nessa etapa deixada para trás Prebisch havia perdido

exercer um influxo decisivo sobre o curso da economia argentina, e isso pelas duas razões que foram indicadas mais acima (por um lado, a já comprovada incapacidade dos mecanismos automáticos próprios da economia de mercado para pôr fim a uma crise cada vez mais catastrófica fez com que os mesmos setores de interesses tradicionalmente opostos à intervenção do Estado na economia acudissem em desespero a ela; mas, por outro, também a instauração de uma ordem política que — embora precariamente — havia eliminado o influxo do sufrágio universal e limitado fortemente a capacidade de organização independente dos setores populares teve um efeito análogo nestes), ao se abrir o pós-guerra a situação havia mudado radicalmente no primeiro aspecto, com conseqüências que se faziam sentir também quanto ao segundo.

Agora a etapa de deslocamentos econômicos aberta em 1929 havia ficado para trás; em conseqüência, enquanto em 1935 Prebisch e os ministros aos quais assessorava haviam podido alegar que suas iniciativas favoráveis à expansão do setor industrial não surgiam de preferências ideológicas ou doutrinárias, mas da constatação de que era esse o único caminho que as circunstâncias deixavam aberto para que a Argentina recuperasse algo do terreno perdido; quando os vencedores no conflito bélico incluíam entre seus objetivos a restauração do mercado mundial, que de fato havia deixado de funcionar como tal precisamente em 1929, uma alternativa ao modelo improvisado nos três quinquênios anteriores que significasse o retorno ao que tão bem havia servido a Argentina por mais de um século parecia ser de novo viável.

A presença dessa alternativa, que na Argentina se mostrava com máxima clareza, gravitava em maior ou menor medida em quase todo o subcontinente, e alcançou uma incidência política que entre os países maiores só pôde ser eficazmente amortizada no México (que na verdade desde o começo de sua revolução seguia neste aspecto seu próprio caminho), tornava iniludível aos que não estava dispostos a renunciar às mudanças introduzidas na economia e na sociedade durante a etapa anterior ganhar para o modelo industrializador o apoio de setores mais amplos que o formado pelos proprietários de indústrias. Fruto desta necessidade foi o avanço de correntes políticas que retrospectivamente iam ser conhecidas como populistas, que se esforçaram por ganhar para a alternativa industrializadora o apoio dos setores populares urbanos, imprescindível para sobreviver às reticências crescentes que encontrava entre as classes proprietárias. Essa deriva veio a

consolidar e acentuar os traços que desde sua origem diferenciavam o quadro social da industrialização que seguia avançando na América Latina do vigente em etapas comparáveis da revolução industrial que havia conhecido o primeiro mundo, em primeiro lugar entre elas a presença de um movimento sindical cujos novos avanços a solução populista devia favorecer, e de esboços — e às vezes mais que esboços — de um direito trabalhista que num contexto político populista não podia senão ter influência crescente sobre a concreta experiência de vida dos setores populares. Tudo isso não podia senão agravar as dificuldades de um projeto industrializador que já não gozava, como durante a guerra, das vantagens derivadas da eliminação de toda concorrência proveniente do mundo desenvolvido; porém, mais grave ainda era que dez anos depois do fim do conflito esse modelo industrializador — baseado na produção de bens de consumo não duráveis orientados sobretudo às classes médias e populares — estava esgotando suas possibilidades de expansão. Não é surpreendente então que as correntes políticas identificadas com a alternativa industrializadora sentissem a necessidade de infundir-lhe um novo sopro de vida, e foi esta necessidade que inspirou o auge do que seria conhecido como desenvolvimentismo.

O termo aludia à proposta de abrir uma nova etapa destinada a aprofundar o processo industrializador. Tal como originariamente concebida pela CEPAL, ela haveria de abordar a produção de bens de capital e intermediários quando a expansão da indústria leve houvesse criado um mercado suficientemente amplo para seus produtos. Os dirigentes políticos que adotaram esse atraente rótulo para seus projetos abriram essa nova etapa promovendo a produção de bens de consumo duráveis destinados aos setores altos e médios altos, e é fácil entender que o fizeram, já que a seriedade e a urgência da ameaça que para as forças que capitaneavam significava a incipiente estagnação do setor industrial faziam particularmente atraentes as propostas de empresas do primeiro mundo desejosas de gozar das rendas de monopólio acessíveis em economias industriais fechadas a qualquer significativa concorrência externa. Porém, se essa estratégia tornou possível a rápida reativação industrial que se esperava, capaz de devolver seu originário vigor às correntes populistas, não levou muito tempo para que começasse a se notar que as inovações introduzidas para assegurar-lhes um novo lapso de vida estavam abrindo o caminho para transformações no contexto socioeconômico que havia

tornado possíveis os anteriores avanços do populismo, e isso por duas razões que terminaram reforçando-se mutuamente. Influiu por um lado que nesses novos ramos industriais a produção local, longe de substituir importações que de fato estavam quase totalmente interrompidas há décadas, obrigava a efetuar outras novas, o que fazia necessário recorrer de modo permanente a investimentos e créditos externos e, em consequência, a limitar cada vez mais a liberdade de decisões de quem guiava a política econômica da nação receptora. Por outro lado, o fato de que esses novos ramos industriais —cujo dinamismo contrastava com a estagnação em que continuavam os que os haviam precedido, posto que não encontravam como elas o grosso de seu mercado nos setores populares— podiam sobreviver e mesmo prosperar em meio a redistribuições de renda de sentido oposto às que haviam começado por propor as correntes populistas, contribuía também para debilitar a ascensão política de uma corrente que em 1945 parecia dona do futuro.

No fim da década de 1950 a presença de forças externas e internas que contrabalançavam com crescente eficácia as mobilizadas sob o signo do populismo começava a se refletir numa permanente luta distributiva entre setores sociais, interrompida por armistícios destinados a se romper apenas um novo avanço da inflação os tornava obsoletos, fazendo temer que o que se havia anunciado como uma etapa de sem dúvida difícil transição entre dois modelos industriais se resolvesse numa de estagnação e instabilidade destinadas a avançar indefinidamente. No contexto de uma economia mundial em rápido crescimento, cujo ritmo a América Latina parecia achar cada vez mais difícil emular, não era surpreendente que se buscasse eludir a queda nesse crônico estancamento, acudindo a mudanças mais profundas nas estruturas econômico-sociais da região que as introduzidas sob o signo do populismo, e em 1958 anunciou essa ampliação de perspectivas um ensaio surgido do âmbito da CEPAL e destinado a alcançar eco tão amplo como prolongado. Em “La inflación chilena, un enfoque heterodoxo” Osvaldo Sunkel convidava a “descerrar o véu monetário” para descobrir as razões estruturais do fenômeno inflacionário, que atribuía às muito negativas consequências econômicas e sociais da baixa produtividade da agricultura chilena às quais se aludiu anteriormente. Era esta à primeira vista uma conclusão um pouco arbitrária, já que a indústria padecia de limitações análogas, mas a justificava o propósito de Sunkel de ir além desse diagnóstico para sugerir um caminho de superação para o impasse em

que se encontrava a economia chilena mediante uma reforma profunda de economia e sociedade que só podia partir do setor rural.

Em 1959 o triunfo da Revolução Cubana teve como efeito imediato reunir em torno da agenda mais ambiciosa que começava assim a ser esboçada um consenso latino-americano que a partir de 1961 começou a suscitar ecos de assentimento em Washington, e esse acordo em torno dos problemas básicos que apresentava a realidade socioeconômica latino-americana conseguiria perdurar mais do que se teria imaginado possível quando a América Latina estava se transformando em um dos campos de batalha em que a guerra fria, desterrada do mundo desenvolvido, se preparava a ensangentar os mais variados cantos do Terceiro Mundo. Assim, uma ideia lançada por Fidel Castro após o seu triunfo, depois de ser recolhida pelo presidente brasileiro Kubitschek em sua projetada Operação Pan-Americana, terminou por se encarnar na Aliança para o Progresso que os Estados Unidos iam propor a seus vizinhos do sul como alternativa à socialista da qual Cuba se havia constituído em porta-bandeira.

Em 1960 esse consenso que recolhia em essência o pensamento da CEPAL parecia triunfar em todas as partes. Enquanto em Cuba, com o assessoramento de Felipe Pazos, a tentativa de romper a estagnação combatendo a estreiteza do mercado interno mediante uma maciça ampliação da capacidade de consumo das massas populares conseguiu por um momento ganhar para o regime revolucionário um apoio quase unânime da sociedade cubana, no Chile a democracia cristã chegou ao governo em 1964 com um programa que recolhia o essencial do pensamento da CEPAL, vencendo uma alternativa de esquerda que havia assumido um programa de inspiração análoga. Nesse então, a Aliança para o Progresso havia tomado como eixos a reforma agrária e a reforma fiscal que Prebisch havia proposto como objetivo a seus discípulos em 1922.

Como é sabido, as coisas logo tomariam outro rumo. Por que a deriva introduzida por Lenin no avanço do movimento socialista, que para Medina Echevarría havia conduzido às catástrofes vividas no Velho Mundo, fazia sentir agora suas consequências no novo? Embora seja indubitável que a essa deriva se deve muito do que teve de trágico a etapa aberta com as derrotas sofridas na América Latina pelas correntes tanto revolucionárias como reformistas, desde que —no mesmo ano de 1964 em que a democracia cristã lançava no Chile sua revolução em liberdade— pôs fim

no Brasil à presidência de João Goulart, até que em 1976 pôs na Argentina à de María Estela Martínez de Perón, cabe perguntar se não havia outros problemas que tinham que ver menos com o conteúdo do projeto da CEPAL que com o lugar no qual esta o propunha, que explicam também as dificuldades finalmente insuperáveis que enfrentariam os esforços para levá-lo à prática.

Disso nos deixaram um testemunho comovedor os três livros em que Celso Furtado evoca sua trajetória, desde os anos esperançosos vividos no contexto da CEPAL que dão tema a *A fantasia organizada* até os cada vez mais sombrios de *A fantasia desfeita* e *Os ares do mundo*. Esse testemunho é o de quem, único entre os colaboradores recrutados por Prebisch na CEPAL, chegou perto de ocupar em seu país natal a posição que este havia conquistado para si no seu; só para descobrir que era já impossível guiar, a partir dela, o rumo do processo econômico-social tal como Prebisch havia conseguido fazê-lo quando a Argentina teve que buscar um novo caminho em meio às ruínas deixadas pela maior crise da ordem capitalista. E embora tenha sido o triunfo de uma reação disposta a se impor recorrendo aos meios mais selvagens o que fez com que o desenlace brutal do projeto com que Furtado continuava o de Prebisch tenha deixado em sua memória uma impressão tão indelével e amarga, essa amargura não lhe impediu de notar que o triunfo de uma reação cega e brutal não havia sido a causa, mas, pelo contrário, a consequência de um fracasso que retrospectivamente lhe aparecia inevitável.

Assim o assinalava num texto que data do momento mesmo em que, como consequência do movimento autoritário vitorioso no Brasil, “estava transpondo uma linha invisível que marcaria [sua] vida definitivamente” (Furtado, 1993, p. 127). Nesse texto em que buscava deduzir os ensinamentos implícitos nessa mudança de sorte que tão duramente o golpeava nos recordava como “nas economias subdesenvolvidas, o mercado de fatores de produção opera no sentido da crescente concentração de renda, posto que na sociedade civil não existem forças capacitadas para opor-se a essa tendência” e acrescentava que o Estado, único que “pode preencher essa lacuna, arbitrando entre acumulação e distribuição, atuará numa ou noutra direção segundo as forças sociais que o controlam. O que importa assinalar é que, qualquer que seja o lado para o qual vá o sistema de poder —autoritarismo ou populismo— o resultado é uma situação instável, pois o excesso de concentração da renda provoca instabilidade social e o excesso de distribuição frustra

o crescimento”.

E os fatos provam que o “esforço de educação política” que poderia tornar aceitável a busca do ponto de equilíbrio entre ambos os excessos seria impossível no contexto autoritário imposto pela força no Brasil, que “restringe a participação dos cidadãos na atividade política e degrada o exercício do poder ao privá-lo de controle social”, enquanto na sociedade aberta antes assegurada pela vigência de um regime de democracia representativa “o populismo [teria sido] suscetível de aperfeiçoamento” (Furtado, 1993, p. 148), já que teria estado ainda ao alcance da “prática política ... indicar os caminhos a seguir na construção do quadro institucional que dê efetividade às ideias de liberdade, bem-estar e tolerância, que são a essência da civilização moderna” (Furtado, 1993, p. 149).

Essa conclusão melancólica e digna é a de quem acaba de descobrir que quando o Estado em cujo nome se havia preparado para exercer no Brasil, como três décadas antes Prebisch na Argentina, uma permanente arbitragem entre acumulação e distribuição caiu no controle de forças sociais agora menos inclinadas a respeitar seu veredito que ambiciosas de impor-lhe o que melhor convém aos que consideram seus legítimos interesses, já não lhe resta lugar algum em seu país natal. A criação de sociedades tão decididas a guiar o rumo de sua economia como as que haviam oferecido o modelo que queriam emular os que —desde Pombal até Prebisch— haviam buscado superar o atraso ibérico e ibero-americano se havia finalmente completado; porém, enquanto —como também assinalava Furtado— “nos países industrializados as forças do mercado em princípio asseguram o crescimento econômico” pois se alcançou neles um “equilíbrio das forças sociais organizadas e inseridas no sistema produtivo” graças ao qual “a elevação histórica dos salários reais retrata a progressiva escassez relativa da mão de obra”, nos países subdesenvolvidos a ausência desse equilíbrio tem como consequência que “o liberalismo —ideologia voltada para a preservação do statu quo social mediante reformas graduais— fosse substituído pelo autoritarismo” enquanto “o socialismo —ideologia voltada para a justiça social— se [transfigurava] em populismo”. É difícil para Furtado não deduzir disso um corolário que o toca demasiado de perto, e se entende demasiado bem que quem havia contado com continuar o combate que há dois séculos vinha sendo travado contra o atraso hispano-americano no cume de um Estado que —como viria a descobrir— não era capaz de seguir tutelando o rumo da sociedade, continuasse

vivendo o revés que em 1964 lhe havia fechado em seu país nativo uma carreira tão brilhante como a que até 1943 havia sido a de Prebisch no seu próprio, com uma intensidade de sentimentos plenamente refletida nos textos que mais de um quarto de século mais tarde juntaria em *Os ares do mundo*.

Como assinala Hodara, a mutação do clima tanto político como econômico-social latino-americano que havia desviado a trajetória até então triunfal de Furtado tornava impossível que as intervenções da CEPAL no debate que já não ia cessar acerca do futuro do subcontinente retornassem “ao arco profético-caudilhesco de Prebisch” (Hodara, 1987, p. 229). Não por isso ia renunciar a articulá-las, nem se proibiria prolongar seus diagnósticos do presente para um futuro agora mais incerto que nos eufóricos tempos em que havia escrutado W.W. Rostow, para chegar a conclusões que talvez resultassem mais certas que as que este havia apresentado em *The Stages of Economic Growth*. E neste ponto gostaria de me permitir uma lembrança pessoal: é a de um seminário oferecido em Berkeley em 1980 por Osvaldo Sunkel, no qual nos anunciou que a convergência entre o mundo desenvolvido e o terceiro mundo que se havia frustrado na década de 1960 estava destinada a ser alcançada mediante uma mutação de sentido oposto ao daquela em que então se haviam posto tantas esperanças, em que o primeiro mundo adotaria uma versão mais opulenta do deplorável perfil de sociedade que vinha amadurecendo em sua periferia latino-americana. Se conservo uma lembrança tão viva desse seminário é porque lembro também de meu ceticismo ante essa profecia, baseado na convicção de que Osvaldo — como costuma ocorrer aos economistas — não levava em conta os obstáculos que a mudanças como essa opõem forças de inércia às quais os historiadores são mais sensíveis, e minha surpresa quando o futuro que ele nos anunciou começou a se mostrar pontualmente ao longo das duas décadas seguintes.

Retrospectivamente, parece-me que deveria ter-me surpreendido menos, dados os sinais de uma iminente mudança de cena que vinha se acumulando ao longo da década que acabava de se encerrar. Em 1971 a inconvertibilidade do dólar em ouro a uma taxa fixa, decidida pelo presidente Nixon, refletia as mudanças no equilíbrio da economia mundial que estavam abalando a posição absolutamente dominante conquistada pelos Estados Unidos durante a segunda guerra mundial; em 1973 a primeira crise do petróleo foi um sinal ainda mais ominoso do fim de uma bonança que se esperava fosse permanente.

Era na verdade algo mais que isso: o primeiro anúncio de que a fórmula econômica que havia assegurado a prosperidade do primeiro mundo, que para sobreviver teria necessitado seguir contando com um superabundante volume de matérias-primas (e, em medida menor, de alimentos) fornecidos a muito baixo preço por sua periferia começava a perder sua magia, graças à criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), numa iniciativa dos principais países produtores de petróleo que retomava a direção que meio século antes Prebisch havia proposto em vão aos pecuaristas argentinos. Como é sabido, a resposta do primeiro mundo foi o recurso a uma inflação sabiamente medida com o fim de assegurar que a estagnação provocada pela elevação brutal do preço do petróleo não deslizesse para uma depressão que aqueles que tinham vivas na memória as consequências políticas da que havia assolado a economia capitalista a partir de 1929-1931 estavam decididos a evitar a qualquer preço.

A inflação à que acudiu o primeiro mundo para administrar a estagnação tinha por objetivo imediato assegurar a continuação do *welfare state* instaurado a partir de 1945 na Europa e de modo menos programático, porém com resultados comparáveis, nos Estados Unidos, julgada imprescindível para evitar um retorno às tormentas sociais dessa etapa de pesadelos. Porém, o rumo que desde então tomou a economia ia revelar logo que a noção — que se havia tornado popular durante a passada bonança — segundo a qual aqueles que no Estado seguiam a evolução da conjuntura contavam com instrumentos suficientes para mantê-la em linhas gerais no rumo desejado, e só necessitavam talvez aperfeiçoar seu *fine tuning*, era excessivamente otimista. Assim o iam revelar as consequências sempre inesperadas dos esforços desdobrados para mantê-la nesse rumo, que contribuíram para afastá-la cada vez mais deste, mas não conseguiram canalizá-la firmemente em nenhum rumo alternativo. Assim, quando a redistribuição lenta, mas incessante, a favor dos assalariados de um produto interno bruto que já não crescia como até quase a véspera fez usual o termo de taxas reais de juros negativas não faltou quem visse nisso o primeiro anúncio de um inesperadamente plácido ocaso da etapa capitalista da história mundial; porém, quando as taxas de inflação alcançaram nos Estados Unidos níveis que conseguiram alarmar seriamente a população em seu conjunto, e o presidente Carter decidiu ante essa situação insustentável dar seu apoio aos que — segundo uma fórmula que se havia tornado

subitamente popular— estavam dispostos a extrair a inflação do sistema monetário como se extrai a água de uma esponja, o resultado dessa decisão, inspirada pelo desejo de salvar o essencial da ordem econômico-social surgida no segundo pós-guerra, contribuiu para pôr a economia mundial num rumo oposto tanto ao esperado pelos que acreditavam assistir à eutanásia da ordem capitalista quanto ao que o próprio Carter havia proposto manter em vida. Não havia contado de fato com a enorme força de inércia acumulada por uma gigantesca economia nacional demasiado acostumada à expansão, que o obrigou a afrontar a batalha por sua reeleição quando a inflação não estava ainda vencida. As duras consequências de uma elevação das taxas de juros que as havia levado a níveis até pouco antes inconcebíveis, sem que se avistasse no horizonte sinal algum de que essa vitória longamente prometida estava de fato ao alcance da mão, tornou inevitável sua derrota nas mãos de Ronald Reagan, que com contagioso otimismo assegurava a um país oprimido por presságios sombrios que bastava querer para se descobrir envolto nas luzes de uma nova aurora. E, de fato, sua vitória anunciou a aurora de uma nova época em que o esforço iniciado na esperança de assegurar um novo trecho de vida para a ordem econômico-social surgida no segundo pós-guerra seria utilizado para oferecer ao capital a oportunidade de reconquistar tanto frente ao mundo do trabalho como frente ao Estado quase todo o terreno perdido desde que a crise estourada em 1929 havia parecido por um momento ameaçar a própria sobrevivência da ordem capitalista.

A primeira vítima da brutal mudança de rumo imposta deste modo pelo próprio centro do primeiro mundo seria o bloco socialista formado pela Europa Oriental e União Soviética, no qual desde o começo da década de 1960 a acelerada expansão de pós-guerra havia dado lugar a uma estagnação que não cessava de se agravar, cujas consequências havia buscado aliviar durante os anos de bonança econômica e financeira que atravessava ainda o bloco adversário abrindo-se para a corrente de créditos e investimentos que dele transbordava. As consequências do fim dessa bonança são fáceis de rastrear no fundo do vertiginoso processo que levou à absorção no contexto de uma nação em festa do “primeiro Estado operário e camponês alemão” pela muito burguesa República Federal da Alemanha, que em 1989 marcou o começo da derrubada que seria consumada em 1991 com a dissolução da União Soviética. Esse inesperado

cataclismo, que contava com poucos precedentes na história universal, veio fechar o ciclo de revoluções da Europa moderna com a derrubada, que se parecia muito com um suicídio, da mais ambiciosa de todas elas, e inspirou nos que haviam obtido uma vitória tão esmagadora, a segurança de que o que estavam vivendo era um fim da história ao qual atribuíam traços curiosamente próximos aos do começo da história proclamado iminente por Marx e Engels no manifesto de 1848. Convencidos de que na era em que esse triunfo acabava de se abrir, a humanidade seria regida até o fim dos tempos pelos princípios canonizados na versão pura e simples do credo econômico, mas também do político e social que havia guiado a vigorosa etapa juvenil da ordem capitalista, não o estavam menos de que o modelo econômico vigente durante as mais gloriosas três décadas em toda a trajetória do capitalismo acabava de ser condenado também pelo veredito inapelável da história, e era inegável que tanto na Europa como nos Estados Unidos as forças políticas que se mantinham apegadas a esse modelo haviam ficado encurraladas numa defensiva que, em busca de salvar o salvável, parecia resignada a entregar uma posição depois da outra a um adversário cada vez mais seguro de si.

Não é surpreendente que na América Latina a década de 1980 fosse depois recordada como uma década perdida. Ainda mais despreocupadamente que os países do bloco soviético, os latino-americanos haviam recorrido ao superabundante crédito externo; mesmo o México e a Venezuela, embora beneficiados pela bonança petrolífera, quando a do crédito chegou ao fim se descobriram tão oprimidos quanto seus menos afortunados vizinhos por dívidas que não podiam saldar e que nem sempre achavam fácil renovar, nem sequer às exorbitantes taxas de juros que haviam substituído as demasiado tentadoras antes vigentes.

Ao abrir-se essa década o movimento autoritário já se havia estendido aos três países do extremo austral da América Latina; neles —diferentemente do que havia ocorrido no Brasil, onde o regime militar-autoritário havia conseguido destravar o avanço do projeto desenvolvimentista, quando este se revelou incapaz de superar os obstáculos que encontrava em seu caminho num contexto político de democracia representativa— era o retorno puro e simples ao modelo econômico vigente na etapa de desenvolvimento para fora que buscou se impor sob o signo de um terrorismo de Estado que no Chile e Argentina (e um pouco mais nuançado no Uruguai) alcançou níveis até a véspera impensáveis na região.

Esses regimes que haviam jogado tudo no êxito de um projeto econômico que se revelou finalmente insustentável sofreriam duramente as consequências de um clima financeiro infinitamente mais inóspito que nos Estados de bem-estar florescidos na Europa durante a passada bonança: suas dívidas externas continuaram crescendo tão velozmente quanto na etapa anterior, agora através de renovações que não traziam novos recursos para suas economias nacionais, e só conseguiam adiar o dia do inevitável ajuste de contas ao preço de torná-lo ainda mais doloroso. A decadência dos regimes autoritários provocada pelas consequências dessa inesperada —ainda que de todo esperável— mudança de sorte abriu o caminho para transições políticas que só na Argentina conseguiram impor já ao se abrir essa década uma plena restauração de um regime de democracia representativa, ao qual tocou encarar a tarefa impossível de administrar o legado financeiro, ali particularmente opressor, da passada gestão militar. Nessa altura, na maior parte das nações latino-americanas, incluídas as que não sofreram o terrorismo de Estado, o legado da passada bonança, ainda que menos opressivo que na Argentina, tornava ainda mais difícil enfrentar as sequelas do que era cada vez mais facilmente reconhecível como uma irreversível mudança de época, e por certo não só na esfera das finanças e da economia.

Nesse contexto novo, o “pensamento da CEPAL”, que desde 1949 vinha acompanhando com seus explícitos diagnósticos e menos explícitos prognósticos a trajetória das economias e sociedades latino-americanas, ofereceria através da contribuição de Fernando Henrique Cardoso uma imagem por assim dizer póstuma da etapa que acabava de se encerrar; apoiando-se nela, o próprio Cardoso proporia não só uma mais modesta agenda de mudança alternativa à que a CEPAL de Prebisch havia feito sua, mas também modos de ação orientados a levá-la à prática, também eles alternativos aos que Prebisch havia buscado implantar com esse propósito ao longo de toda a sua carreira pública.

Em 1968, quando a intensificação da repressão política e ideológica por parte do regime instaurado quatro anos antes no Brasil obrigou Cardoso a encontrar refúgio no âmbito da CEPAL, este trazia já incorporados à sua visão da problemática brasileira e latino-americana motivos recolhidos das contribuições cepalinas, enquanto por outro lado sua formação como sociólogo sob o signo de Marx e, ao mesmo tempo, de Weber mantinha uma estreita afinidade com as perspectivas que nesse campo Medina Echeverría

havia introduzido na CEPAL. O primeiro fruto de sua temporária incorporação a esta foi o relatório em colaboração com seu colega chileno Enzo Faletto, que deu no ano seguinte origem a um breve livro, *Desarrollo y dependencia en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, destinado como é sabido a suscitar ecos até hoje não extinguidos, em que é possível vislumbrar já o caminho que Cardoso havia de empreender apenas começou a deixar para trás a etapa convulsa em que reforma, revolução e reação voltavam a disputar o futuro da América Latina com uma intensidade desconhecida desde que havia ficado para trás a crise de independência.

O que no livro de 1969 antecipava a direção que Cardoso tomaria depois era sobretudo a minuciosa distância que esse ensaio de interpretação sociológica se esforçava por manter com as explicações globais do atraso latino-americano surgidas sob a inspiração das rivais filosofias da história nas quais se apoiavam (ainda que nem sempre explicitamente) essas alternativas enredadas em mortal combate. Essa distância se refletia em sua negação a opor uma teoria da dependência considerada como fenômeno global às que já disputavam o terreno; a todas elas objetavam por igual Cardoso e Faletto que o que a experiência oferece é uma multiplicidade de situações de dependência que estão longe de compartilhar todos os seus traços. Partindo dessa premissa, esboçariam uma tipologia dessas variadas situações, na qual levavam sobretudo em conta o equilíbrio, em cada caso distinto, entre as forças e influências que esgrimiam os agentes exteriores do processo que conduzia ao subdesenvolvimento e aquelas com que podiam contar os setores localmente dominantes, cujo apoio lhes era indispensável para assegurar a continuidade desse processo, apoiando-se para isso numa muito concisa reconstrução das experiências históricas através das quais essas situações haviam amadurecido. Mais que as conclusões às quais chegaram quanto a umas ou outras dessas situações, nos interessam aqui outras premissas nas quais implicitamente se fundava a que proclamava a multiplicidade das “situações de dependência”. Depois da convicção de que é possível chegar ao subdesenvolvimento por caminhos distintos, destinados a deixar sua impressão no perfil das economias e sociedades forjadas nesse avanço, é fácil descobrir uma convicção mais geral acerca dos mecanismos através dos quais avança todo processo histórico que é de todo incompatível com qualquer filosofia da história. Esta, por sua vez, levava implícito um corolário imediatamente

relevante no plano da ação: mesmo depois que a anunciada “década de decisões” que havia sido a de 1960 se houvesse encerrado do modo mais catastrófico imaginável, esse encerramento marcava não um fim da história, mas um ponto de inflexão que, embora inegavelmente negativo, não havia conseguido expulsar da cena os que acabavam de sofrer a mais dura das derrotas.

E apenas começaram a despontar os primeiros sinais de que no Brasil o regime militar-autoritário se preparava para entrar em sua fase descendente, Cardoso deduziu desse diagnóstico da derrota um corolário que o afetava ainda mais pessoalmente, e era este que —antes que fossem plenamente restauradas as liberdades que o autoritarismo havia cerceado— havia chegado para ele a hora da política, na qual seu papel não seria por certo o de oferecer os argumentos para esse “esforço de educação política” que Furtado julgava indispensável para persuadir uma sociedade dividida contra si mesma de que só uma solução afastada por igual dos “excessos” do autoritarismo e do populismo lhe permitiria escapar do labirinto em que se havia encerrado, mas o de jogar à sorte e verdade o destino de sua proposta de futuro num combate destinado a ter lugar na arena política. Como todos sabemos, essa aposta, que podia parecer desesperada, resultou inesperadamente bem-sucedida, sem dúvida porque nosso colega revelou contar não só com uma compreensão muito certa dos limites que a nova ordem socioeconômica mundial então em rápido avanço fixava para as iniciativas dos que não haviam renunciado a continuar nesse contexto agora bastante adverso o combate por seus objetivos de sempre, mas também com uma inesperada destreza para mover-se no terreno da política cotidiana.

Porém, se a trajetória de Cardoso provava que, uma vez deixado para trás o contexto vigente ao longo dos dois séculos durante os quais se haviam sucedido tantas propostas destinadas a superar o atraso latino-americano, os que aspiravam a continuar avançando no rastro dessa ilustre tradição tinham aberto um caminho para isso se decidiam a fazê-lo no terreno da política democrática, a irreversível caducidade desse contexto colocava o mesmo problema para a CEPAL, que tinha desde cedo fechado o caminho escolhido por Cardoso, e que em meio a circunstâncias profundamente transformadas devia encontrar um modo eficaz de seguir desempenhando a função que Prebisch lhe havia atribuído, introduzindo uma perspectiva latino-americana nos debates em torno da ordem econômico-social que estava entrando de

novo, como ao término da segunda grande guerra do século XX, numa etapa de mudanças radicais.

Não ia ser tarefa fácil a que o esperara. Se a década de 1980 havia assistido à esmagadora vitória do mundo empresário e financeiro tanto sobre o trabalho como sobre o Estado, ao abrir-se a seguinte a derrubada do chamado socialismo real em seu originário foco euro-asiático foi vista pelos que se identificavam com o credo vencedor como uma confirmação da validade irrefutável das doutrinas tanto econômicas como sociais e políticas canonizadas nesse credo, que nos debates nos quais a CEPAL não renunciava a participar passaram a formar o núcleo de uma nova ortodoxia muito pouco disposta a reconhecer legitimidade nas opiniões dissidentes.

Nesse contexto por demais ingrato, a CEPAL assumiu o papel de um observador cético, que, para responder ao prepotente avanço da nova ortodoxia ideológica, invocava o hiato cada vez mais evidente entre os efeitos das políticas inspiradas por esta e os que essa ortodoxia se havia prometido alcançar. E cabe acrescentar que, confirmando a validade dessa linha de argumento, na década de 1990 as economias do Chile e Brasil, que aplicaram no âmbito econômico-social políticas que refletiam essa mesma distância cética, foram as exceções de maior vulto no panorama bastante desolador oferecido pelo desempenho das economias latino-americanas nessa década, para mais de uma delas ainda mais perdida que a precedente.

Ao se abrir o novo milênio, não havia dúvida de que a mudança de sinal nas relações entre o Estado e os sujeitos coletivos que haviam ocupado o centro da cena no contexto da sociedade industrial, longe de anunciar o fim da história, havia aberto o caminho para uma gigantesca mutação histórica cuja meta final era ainda impossível adivinhar, mas cujo curso se prestava cada vez menos a confirmar as simples morais que se obstinava em deduzir dele essa nova ortodoxia. E hoje, mesmo que essa meta permaneça em sombras, é ainda mais claro que a etapa na qual estamos avançando se prepara para introduzir mudanças destinadas a exceder em muito, tanto em sua profundidade como na amplitude de seu âmbito de incidência, as já muito surpreendentes que estamos vivendo, e que tanto aqueles que sustentaram essa efêmera ortodoxia como aqueles que a estão vendo se dissipar com alívio estão assistindo às primeiras cenas de um drama cujo argumento está ainda por ser revelado.

Ante esse presente sombrio e esse porvir incerto, qual pode ser hoje o papel da CEPAL? Talvez o que já foi o seu nas duas décadas finais do século passado, em

que se preparou tudo o que agora estamos vivendo: seguir dando testemunho de sua lealdade —para empregar as palavras de Celso Furtado, nas quais só

é necessário mudar o tempo verbal— “às ideias de liberdade, bem-estar e tolerância, que *foram* a essência da civilização moderna”.

Bibliografia

Fundación Raúl Prebisch (1991): *Obras de Raúl Prebisch*, vol. I, Buenos Aires.
——— (1992): *Obras de Raúl Prebisch*, vols. II e III, Buenos Aires.
Furtado, C. (1993): *Os ares do mundo* [título da versão em espanhol de *Los vientos del cambio*]. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Gurrieri, A. (comp.) (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
Halperin Donghi, T. (2004): Entrevista con el Dr. Ernesto Malaccorto, 1971, *La República imposible (1930-1945)*, Buenos Aires, Ariel.
Hodara, J. (1987): *Prebisch y la CEPAL. Sustancia, trayectoria y contexto institucional*, México D.F., El Colegio de México.

A macroeconomia da bonança econômica latino-americana

José Antonio Ocampo

Este ensaio argumenta que o auge recente das economias latino-americanas é explicado pela coincidência de dois fatores externos que não ocorriam simultaneamente desde os anos 1970: bons preços de matérias-primas (de hidrocarbonetos e produtos minerais, mais que agrícolas) e condições de financiamento externo excepcionais. Neste último caso, a característica que se destaca é a entrada maciça de capital durante dois períodos de “exuberância” nos mercados financeiros internacionais (entre meados de 2004 e abril de 2006, e entre meados de 2006 e meados de 2007), particularmente no segundo. Assinala, também, a importância de generalizar e consolidar as duas grandes inovações da política macroeconômica latino-americana dos últimos anos, que se complementam entre si: o manejo fiscal anticíclico (concentrado ainda em poucos países) e a intervenção ativa nos mercados cambiais. Esta última deve evoluir para reconhecer que a taxa de câmbio real deve ser um objetivo explícito da política macroeconômica.

José Antonio Ocampo
Professor da Universidade de
Columbia,
Ex-Secretário Executivo da CEPAL
✉ jao2128@columbia.edu

I

Introdução

Em 2007, a América Latina completará o quarto ano consecutivo de rápido crescimento (CEPAL, 2007a). Este é o período de mais forte expansão econômica da região desde o longo auge do pós-guerra, que culminou com a crise da dívida (em alguns países uns anos antes). Esta conjuntura ocorre, ademais, a quase um quarto de século do desempenho insatisfatório marcado pela “década perdida” dos anos 1980 e pela “meia década perdida” de 1998-2002 e um período de desempenho medíocre entre ambas. A conjuntura atual se caracteriza, também, pela conjunção do crescimento rápido com um forte superávit em conta corrente, fato excepcional na história econômica latino-americana, assim como por uma melhoria dos indicadores relativos ao mercado de trabalho, pobreza e distribuição da renda. Também há uma

política mais expressa de intervenção nos mercados cambiais e aumento dos ativos externos dos países, e alguma correção da tendência a adotar políticas macroeconômicas pró-cíclicas. Todavia, neste último caso os avanços se concentram ainda em poucos países.

Este ensaio analisa a conjuntura macroeconômica atual, buscando entender suas especificidades. Depois de examinar os principais resultados macroeconômicos e sua relação com a conjuntura internacional (seção II), explora mais detidamente os efeitos dos movimentos conjunturais dos mercados financeiros internacionais (seção III), analisa a evolução das políticas macroeconômicas das sete maiores economias da região (seção IV) e termina com algumas breves conclusões (seção V).

II

A conjuntura atual e o contexto internacional

Nos últimos anos, a América Latina regressou por fim aos ritmos de crescimento econômico da década de 1970. Como o desempenho das duas maiores economias latino-americanas (Brasil e México) agora é menos satisfatório que naquela época, os indicadores são ainda melhores quando comparamos as médias simples do crescimento do PIB dos países da região. Nesse caso, a conjuntura atual supera a dos anos 1970. E como o ritmo de crescimento da população diminuiu notavelmente, os resultados se destacam ainda mais quando estimados em termos do aumento da produção por habitante.

A explicação deste resultado deve ser procurada basicamente nas condições excepcionais da economia

internacional nos últimos anos¹. Embora, como veremos mais adiante, alguns elementos do manejo macroeconômico tenham sido mais eficazes que no passado, este fato não contribui necessariamente ao crescimento de curto prazo. É até possível que as políticas macroeconômicas anticíclicas que os países latino-americanos começaram a adotar, de maneira demasiadamente desigual, sacrifiquem a expansão da demanda atual para fortalecer a capacidade das economias de manejar melhor conjunturas adversas posteriores. Tampouco podemos atribuir o melhor desempenho às reformas econômicas, cujos efeitos sobre a estrutura produtiva e o crescimento econômico foram amplamente debatidos e podem ter sido mais negativos que positivos². Contudo, numa perspectiva schumpeteriana de “criação destrutiva”,

□ Uma versão deste trabalho foi apresentada no 4º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas em 17 de setembro de 2007. O autor agradece a Rudy Loo-Kung, Julio Marichal, Mariangela Parra, Helvia Velloso e Jürgen Weller pela informação estatística necessária. Os intercâmbios de opiniões com Guillermo Calvo e Osvaldo Kacef foram úteis para depurar algumas ideias do ensaio.

¹ Veja a respeito o ensaio recente de Izquierdo, Romero e Talvi (2007).

² Para uma avaliação ambivalente, sob uma perspectiva mais favorável às reformas, veja Kuczynski e Williamson (2003). Uma avaliação mais crítica encontra-se em Ocampo (2004).

talvez possamos dizer que a fase de destruição de capacidades produtivas gerada pelas reformas já se completou, com o que doravante deveriam prevalecer os fatores que favorecem a criação de novas capacidades exportadoras. Porém, a ausência ou debilidade das políticas de desenvolvimento produtivo continua sendo uma das principais falências da política econômica da região.

Portanto, o auge atual deve-se basicamente à coincidência de dois fatores favoráveis de origem externa que não ocorriam simultaneamente desde os anos 1970: bons preços das matérias-primas e excepcionais condições de financiamento externo. A história econômica da América Latina mostra que tal combinação conduz inequivocamente a um rápido crescimento econômico. Contudo, na conjuntura atual os mecanismos de transmissão são um pouco diferentes em matéria de financiamento externo, sobretudo porque os governos usaram esse financiamento com muito mais cautela.

A estes dois fatores favoráveis devemos acrescentar um terceiro: as vultosas remessas dos migrantes latino-americanos a seus países de origem. Este elemento tem pesado muito nas economias geograficamente mais próximas dos Estados Unidos e, o que é curioso, teve particular importância na maioria das economias pequenas, que viram seus termos de troca deteriorarem-se em anos recentes devido aos altos preços do petróleo. De resto, o auge do comércio internacional facilitou o crescimento das exportações de manufaturas e serviços, das quais depende cada vez mais a região, especialmente as economias do México, América Central e Caribe.

Cabe acrescentar que a conjuntura externa é também excepcional em outro sentido: este é o primeiro período da história econômica mundial no qual o PIB por habitante dos países em desenvolvimento cresce muito mais que o do mundo industrializado – quer dizer, rompeu-se a tendência divergente dos níveis de desenvolvimento dos dois conjuntos de países que caracterizou a história econômica mundial (Nações Unidas, 2006). Contudo, ainda é demasiado cedo para falar de uma verdadeira convergência de longo prazo desses níveis, exceto no caso de algumas economias asiáticas. De resto, o auge atual abrange todas as regiões do mundo em desenvolvimento e entre elas a América Latina é a que mostra o desempenho menos favorável (Nações Unidas, 2007).

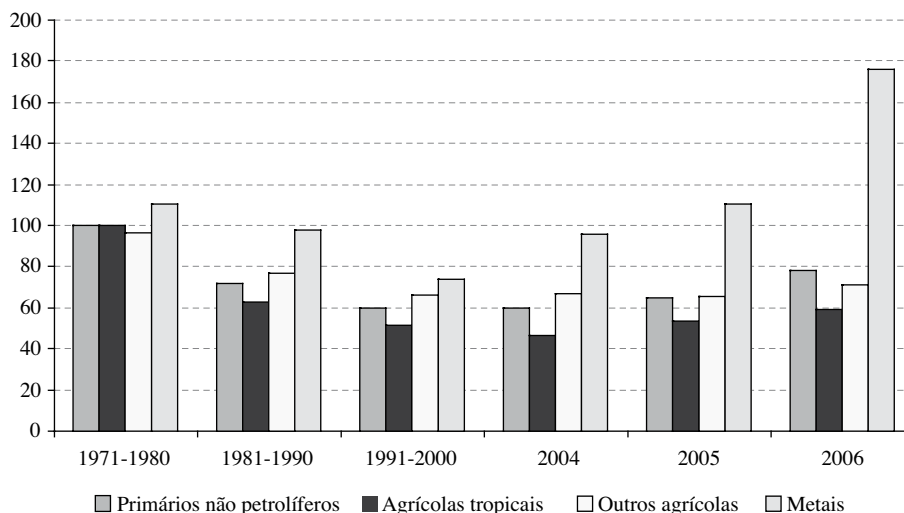
Os fatores que determinaram este desempenho excepcional são conhecidos. Os altos preços das matérias-primas obedecem sobretudo ao fato de que a

economia chinesa depende fortemente das importações de produtos básicos. As condições excepcionais de financiamento refletem, por sua vez, um conjunto amplo de fatores: i) a tolerância a baixas taxas de juros por parte das autoridades monetárias das principais economias do mundo, dado o baixo nível de inflação mundial; ii) as importantes inovações financeiras que, unidas à busca de maiores rendimentos, multiplicaram a demanda e liquidez de títulos financeiros de maior risco; iii) a consequente e acentuada redução dos ágios por risco destes títulos; iv) a forte acumulação de reservas internacionais dos países em desenvolvimento, devida tanto à poupança de excedentes excepcionais de divisas como à demanda de “auto-seguro” gerada a partir da crise asiática, ao comprovar-se que não existe um mecanismo internacional para manejar as crises causadas por interrupções bruscas do financiamento externo. Algumas destas condições, em particular a segunda, estão mudando. O aumento das remessas, por sua vez, reflete os crescentes movimentos de mão de obra da América Latina para os países industrializados, tanto regulares como irregulares, impulsionados em parte pela limitada geração de emprego na região durante a “meia década perdida”.

O gráfico 1 mostra o aumento dos preços de matérias-primas num prazo longo, tomando como base o período 1945-1980. Como se pode observar, este processo é muito menos excepcional do que se costuma pensar. Na realidade, ainda não se inverteu a queda dos preços reais das matérias-primas não petrolíferas experimentada durante as décadas de 1980 e 1990. Ademais, o processo é muito desigual, já que beneficiou mais os produtos minerais que os agrícolas. Em termos reais (ajustados por um índice de preços de manufaturas), em 2006 os preços dos metais estavam 76% acima da média de 1945-1980, nível extraordinário que somente foi superado em alguns anos no início do século XX. Por outro lado, em 2006 os preços dos produtos agrícolas tropicais e de clima temperado estavam 41% e 29%, respectivamente, abaixo dos níveis de 1945-1980; contudo, alguns desses preços aumentaram em 2007, impulsionados pela bonança dos biocombustíveis. Ao auge dos produtos minerais deve-se acrescentar o do petróleo e gás, embora o preço do petróleo apenas recentemente tenha chegado aos níveis reais dos anos 1970. Portanto, a bonança recente dos preços das matérias-primas tem a ver mais com os hidrocarbonetos e produtos minerais que com os agrícolas. Ainda é muito cedo para falar de melhorias de longo prazo nos preços reais das matérias-primas, que romperiam a tendência à deterioração dos preços

GRÁFICO 1

Índice de preços reais de produtos básicos
(1945-1980=100)



Fonte: dados originais de Ocampo e Parra (2003), atualizados com informação por produto da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

dos produtos básicos não petrolíferos observada ao longo do século XX (Ocampo e Parra, 2003).

Entre os fatores que favoreceram o saldo em conta corrente dos países latino-americanos nos últimos anos, o elemento dominante foi a melhoria dos termos de troca, que para o conjunto da região equivaleu entre 2003 e 2006 a 3,4% do produto interno bruto (PIB) (quadro 1). Uma parte desta melhoria foi subtraída automaticamente através das remessas de lucros das empresas estrangeiras ativas no setor da mineração. Embora este efeito tenha sido importante em alguns países, para o conjunto da região o saldo da renda dos fatores mostra uma evolução marginalmente positiva, associada à diminuição nos montantes relativos dos pagamentos líquidos de fatores produtivos e custo da dívida externa. Por sua vez, as remessas dos migrantes, que entre 2000 e 2003 contribuíram com 0,9% do PIB para melhorar o balanço de pagamentos, não fizeram uma contribuição adicional importante nos últimos anos, embora continuem sendo uma das principais fontes de recursos para algumas economias pequenas da região.

Na realidade, em termos líquidos, a contribuição mais importante ao balanço de pagamentos depois da melhoria nos termos de troca foi o maior dinamismo dos fluxos financeiros para a região, que reflete, uma vez mais, seu caráter claramente pró-cíclico. Esta tendência contrasta, ademais, com a exibida pelo

investimento estrangeiro direto líquido, que acusa o duplo efeito de menores investimentos na América Latina e expansão de empresas latino-americanas no exterior.

A importância relativa dos fluxos financeiros, por um lado, e da melhoria dos termos de troca, por outro, pode ser observada melhor quando se exclui a República Bolivariana da Venezuela, o país que mostra os maiores ganhos nos termos de troca e cuja conta de capital mostra um padrão dominado pelo capital oficial. Com efeito, segundo mostra o quadro 1, quando se exclui a economia venezuelana, o ganho nos termos de troca entre 2003 e 2006 se reduz a 2,5 pontos do PIB e o dos fluxos financeiros se eleva a 1,7 ponto. A importância do financiamento externo foi particularmente acentuada durante as fases de “exuberância” dos mercados financeiros internacionais, como veremos na seção III deste ensaio.

A grande novidade da conjuntura atual é a capacidade de crescer com rapidez, gerando ao mesmo tempo um superávit em conta corrente e, portanto, uma transferência líquida de recursos ao exterior. Esta combinação, que é uma característica das economias dinâmicas do leste da Ásia, não tem precedentes na história da região. Como mostra o gráfico 2, a situação mais parecida foi a que ocorreu nas décadas de 1950 e 1960, quando a América Latina cresceu com pequenos superávits em conta

QUADRO 1

América Latina e Caribe: fatores determinantes do melhoramento do balanço de pagamentos

(Porcentagens do produto interno bruto em dólares correntes)

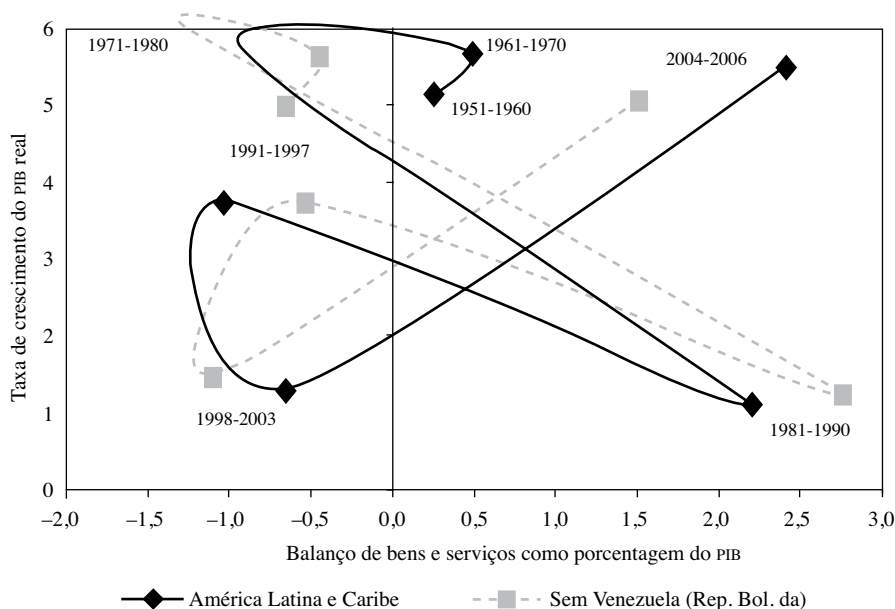
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000 em relação a 1998	2003 em relação a 2000	2006 em relação a 2003
A. Total América Latina e Caribe												
Saldo em conta corrente	-4,4	-3,0	-2,4	-2,8	-1,0	0,4	1,0	1,4	1,6	2,0	2,8	1,2
Efeito relações de troca	-1,3	-1,0	0,0	-0,7	-0,7	-0,3	0,8	1,8	3,0	1,3	-0,3	3,4
Descontado o efeito relações de troca	-3,0	-2,1	-2,4	-2,1	-0,2	0,7	0,2	-0,4	-1,4	0,6	3,1	-2,2
Investimento estrangeiro direto	3,0	4,4	3,6	3,4	2,7	2,1	2,3	2,1	1,1	0,5	-1,5	-1,0
Capital financeiro	0,4	-2,1	-0,4	-1,5	-3,2	-1,9	-2,6	-1,2	-0,6	-0,8	-1,5	1,3
Balança global	-0,9	-0,7	0,8	-0,8	-1,5	0,6	0,7	2,3	2,1	1,7	-0,2	1,5
Memo: Transferências	0,9	1,1	1,1	1,4	1,7	2,0	2,1	2,0	2,1	0,2	0,9	0,0
B. Excluindo Venezuela (Rep. Bol. da)												
Saldo em conta corrente	-4,4	-3,3	-3,2	-3,1	-1,5	-0,2	0,3	0,4	0,7	1,2	2,9	0,9
Efeito relações de troca	-0,5	-0,4	0,0	-0,4	-0,5	-0,3	0,6	1,1	2,2	0,5	-0,3	2,5
Descontado o efeito relações de troca	-3,8	-2,9	-3,2	-2,6	-0,9	0,1	-0,3	-0,7	-1,4	0,6	3,2	-1,5
Investimento estrangeiro direto	3,0	4,6	3,6	3,5	2,9	2,1	2,4	2,1	1,2	0,6	-1,4	-0,9
Capital financeiro	0,6	-2,0	0,1	-1,2	-2,7	-1,6	-2,1	-0,3	0,1	-0,5	-1,7	1,7
Balança global	-0,8	-0,8	0,5	-0,7	-1,3	0,3	0,6	2,3	2,1	1,3	-0,2	1,8

Fonte: cálculos do autor baseados em estatísticas da CEPAL.

GRÁFICO 2

América Latina e Caribe: Relação entre o balanço de bens e serviços e o crescimento econômico

(Porcentagens)



Fonte: cálculos do autor baseados em estatísticas da CEPAL.

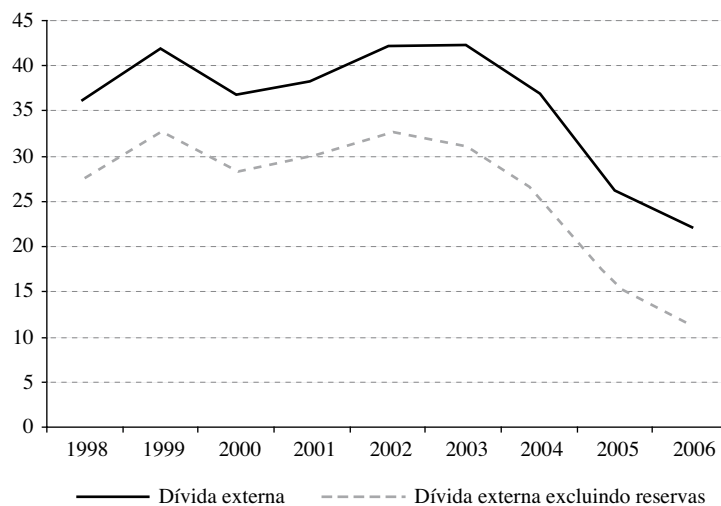
corrente (ou com pequenos déficits, se excluirmos a República Bolivariana da Venezuela). Nos anos 1970 a região continuou crescendo a um ritmo rápido, mas passou a depender da transferência líquida de recursos do exterior, e o mesmo aconteceu ao reiniciar o crescimento econômico, mas num ritmo mais lento, no período 1990-1997. Como bem sabemos, dada a grande volatilidade dos fluxos financeiros, o fato de depender de recursos externos para o crescimento foi contraproducente em ambos os casos.

Significa isso que estamos à beira de uma transição para um crescimento econômico de longo prazo com superávit em conta corrente, similar ao de muitas economias mais bem-sucedidas do leste da Ásia? A resposta infelizmente é negativa. O resultado mais importante da conjuntura atual é a melhoria na situação de endividamento externo da região (gráfico 3, seção A). Este fato, unido aos processos de redução da dívida que ocorreram nos últimos anos, implica que o espectro do alto endividamento externo pesará

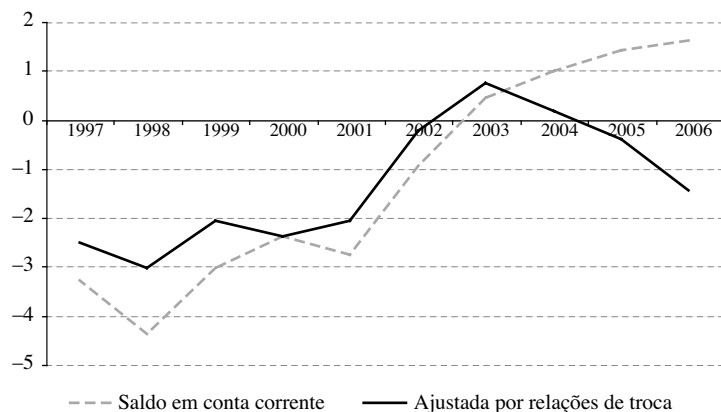
GRÁFICO 3

América Latina: evolução da dívida externa e da conta corrente

A. Dívida externa como porcentagem do PIB



B. Conta corrente, sem e com ajuste por relações de troca



Fonte: cálculos do autor baseados em estatísticas da CEPAL (2007a).

menos no futuro ou, para ser mais preciso, pesará num conjunto menor de países.

Por outro lado, o superávit em conta corrente tem duas importantes características que matizam seu impacto positivo. Em primeiro lugar, está concentrado em sete países, cinco deles petrolíferos ou mineiros (Bolívia, Chile, Equador, Peru e a República Bolivariana da Venezuela) e dois com estruturas exportadoras mais diversificadas (Argentina e Brasil). Destes últimos, o Brasil poderia evoluir para uma conta corrente deficitária num futuro próximo. Em segundo lugar, ajustada pela melhoria nos termos de troca, a conta corrente mostra desde 2005 saldos negativos e um rápido ritmo de deterioração, o que significa que em 2007 haverá déficits muito similares aos de 2000-2001 (gráfico 3B). A conjunção destes dois fatores indica que o superávit em conta corrente depende fortemente da bonança dos preços internacionais dos hidrocarbonetos e dos produtos minerais. Portanto, a tendência à melhoria da conta corrente deve ser encarada com a cautela recomendada por Calvo e Talvi (2007), mais que com o otimismo com que foi

vista por muitos observadores. De fato, os cálculos desses autores são muito mais desfavoráveis que os mostrados no gráfico 3, seção B³.

A análise precedente indica, portanto, que é pouco provável que a situação de crescimento rápido com forte superávit em conta corrente se mantenha no futuro e que o balanço de pagamentos da região depende em grande medida de uma conjuntura excepcional de preços internacionais de hidrocarbonetos e produtos minerais. Embora não se possa descartar a possibilidade de manutenção desta última situação se a economia chinesa continuar seu processo de expansão acelerada, a história econômica da região ensina que é arriscado supor que os elevados preços das matérias-primas serão permanentes. Além disso, o forte tremor que os mercados financeiros internacionais sofreram no terceiro trimestre de 2007 indica que esta outra fonte do auge atual —as condições excepcionais do financiamento externo— pode também debilitar-se mais adiante. A isso acrescenta-se, evidentemente, a incerteza que isso provocou acerca do crescimento econômico mundial, em especial o dos Estados Unidos.

III

Os efeitos dos movimentos financeiros internacionais

Embora os preços das matérias-primas tenham desempenhado recentemente um papel decisivo na dinâmica macroeconômica latino-americana, os mercados financeiros internacionais também tiveram um papel importante. A natureza dos fluxos financeiros mudou e, portanto, mudaram os mecanismos de transmissão. De fato, cada auge tem características próprias: nos anos 1970 os fluxos provinham fundamentalmente de créditos concedidos por grupos de bancos (“créditos consorciados”), mas nos anos 1990 tiveram origem principalmente em emissões internacionais de títulos.

A natureza dos fluxos financeiros recentes pode ser observada melhor no balanço que figura no quadro 2. Este quadro, que inclui as sete maiores economias latino-americanas, permite observar duas mudanças notórias. A primeira é o aumento dos ativos, particularmente das reservas internacionais, mas também dos investimentos no exterior diretos e

de carteira, que em todos os casos cresceram ainda mais que o PIB em dólares correntes destas sete economias (que aumentou 65% entre 2003 e 2006). A segunda é a forte variação na composição dos passivos, essencialmente guiada pela redução do endividamento e o auge dos passivos de carteira de caráter acionário. Estes últimos incluem investimentos nos países da região realizados por fundos de investimento internacionais, que vão tanto aos mercados de ações como de títulos locais. Portanto, a contrapartida deste processo de mudança nos ativos e passivos foi o auge tanto dos mercados internos de títulos (quadro 2) como dos mercados acionários.

Há dois elementos adicionais deste balanço que vale a pena destacar. Por um lado, os passivos líquidos com o exterior diminuíram notavelmente:

³ Veja também CEPAL (2006, pp. 20-21).

QUADRO 2

América Latina (sete economias de maior tamanho)^a: balanço externo
(Porcentagens do produto interno bruto a preços correntes)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ativos						
Total ^b	27,6	31,1	33,4	33,1	32,8	34,3
Investimento direto no exterior	6,0	7,3	7,3	7,5	7,3	8,0
Ativos de carteira	2,2	2,5	3,3	3,4	3,6	4,2
Derivados	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Outros investimentos	12,6	13,9	14,0	13,2	11,9	11,5
Reservas internacionais ^b	6,8	7,5	8,7	8,9	9,9	10,6
Passivos						
Total ^a	64,9	68,5	73,6	69,6	64,1	63,8
Investimento estrangeiro direto	25,5	26,7	29,9	29,4	27,9	27,1
Passivos de carteira	20,6	21,0	24,2	24,0	23,7	25,2
Ações	5,7	5,1	7,5	8,8	10,9	13,7
Dívida	14,8	15,9	16,6	15,2	12,8	11,5
Derivados	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2
Outros investimentos ^b	18,8	20,7	19,5	16,1	12,4	11,3
Ativos - passivos	-37,3	-37,4	-40,2	-36,6	-31,4	-29,6
Investimento direto	-19,5	-19,4	-22,6	-21,9	-20,6	-19,1
Financeiros	-17,8	-17,9	-17,6	-14,7	-10,8	-10,5
Reservas como % da dívida	20,3	20,4	24,0	28,3	39,1	46,5
Reservas como % de passivos de carteira	33,1	35,5	35,9	37,0	41,6	42,1
Mercado interno de títulos como % do PIB	33,6	32,6	40,3	40,6	46,0	51,8
Ativos - Passivos financeiros						
Argentina	-0,3	19,8	20,1	22,0	29,5	26,2
Brasil	-34,9	-36,4	-35,2	-31,0	-24,1	-24,3
Chile	-3,2	-1,5	3,9	13,5	17,2	27,7
Colômbia	-15,6	-15,6	-16,8	-11,8	-6,1	-3,7
México	-19,3	-18,3	-20,4	-20,4	-21,3	-23,8
Peru	-29,4	-27,7	-26,4	-21,3	-14,4	-7,5
Venezuela (Rep. Bol. da)	23,9	35,9	48,7	44,6	49,5	51,6
Reservas como % de passivos de carteira						
Argentina	2,2	-14,2	1,7	19,6	67,6	72,8
Brasil	18,1	13,1	13,6	15,7	23,1	28,6
Chile	142,4	145,8	108,3	98,9	93,3	98,3
Colômbia	78,8	88,1	84,2	91,8	102,7	96,8
México	30,8	41,6	42,7	39,0	35,8	30,0
Peru	131,1	125,4	105,2	114,4	91,7	98,2
Venezuela (Rep. Bol. da)	113,5	93,8	111,4	109,4	123,9	161,7

Fonte: estimativas do autor baseadas nas Estatísticas financeiras internacionais do FMI. PIB em dólares correntes segundo dados da CEPAL. Mercado interno de títulos segundo dados do Banco de Pagamentos Internacionais.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e República Bolivariana da Venezuela.

^b Subtrai-se destas contas o valor dos passivos com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

cerca de dez pontos percentuais do PIB entre 2003 e 2006, concentrados em sua maioria na posição financeira. Esta é também uma característica de seis das sete maiores economias latino-americanas (a exceção é o México). Três delas (Argentina, Chile e República Bolivariana da Venezuela) têm agora uma

posição financeira líquida positiva. Por outro lado, a acumulação de reservas se mostra extremamente sólida quando comparada com os passivos de dívida, mas muito menos se o ponto de referência for a totalidade dos passivos de carteira. Uma forma de vê-lo, que se tornará muito mais clara posteriormente, é que

a acumulação de reservas tem como contrapartida um aumento dos passivos de carteira. De fato, nos dois maiores países da região, as reservas somente cobrem uma proporção relativamente pequena dos passivos de carteira e em três (sobretudo no México, mas também no Chile e Peru, embora sobre uma posição muito mais sólida), as reservas aumentaram menos que esses passivos.

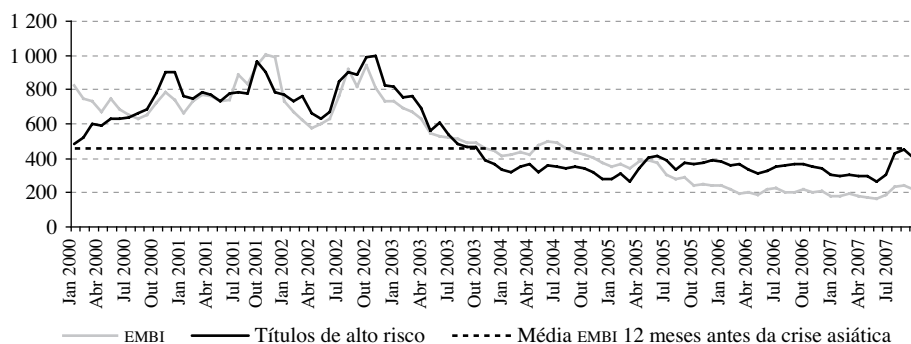
O gráfico 4, seção A, mostra como é excepcional a conjuntura financeira internacional recente. Desde o último trimestre de 2002 as margens de risco dos mercados emergentes experimentaram uma queda notória, alcançando a partir do segundo semestre

de 2004 níveis sistematicamente inferiores ao do ano anterior à crise asiática e montantes inferiores aos dos títulos de alto risco do mercado dos Estados Unidos desde meados de 2005. A América Latina ficou um pouco defasada nesse processo, mas desde meados de 2004 exibe uma melhoria superior à média. Assim, o segundo semestre de 2004 parece marcar o início da “exuberância” nos mercados financeiros internacionais — para utilizar o conceito cunhado pelo ex-presidente da Reserva Federal dos Estados Unidos, Alan Greenspan — em relação aos países em desenvolvimento. Como indica o quadro 3, se tomarmos esse período como o ponto de partida da bonança financeira recente, as margens

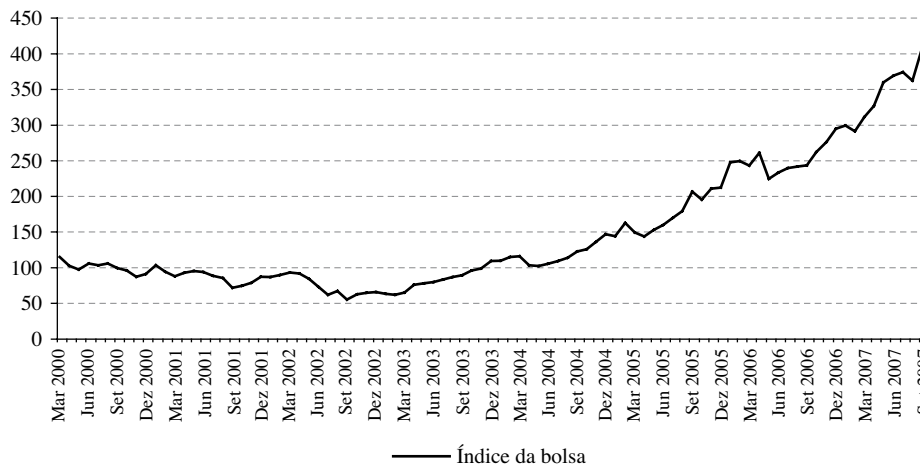
GRÁFICO 4

América Latina: margens de risco e evolução da bolsa

A. Margens de risco de países emergentes e títulos de alto risco dos Estados Unidos
(centésimos de ponto percentual)



B. Índice em dólares das bolsas latino-americanas
(julho 2003-junho 2004=100)



Fonte: JP Morgan Chase para margens de risco; Morgan Stanley para os índices da bolsa.

QUADRO 3

**América Latina (sete economias de maior tamanho):
variações nas margens de risco e variações nas bolsas de valores**

	América Latina	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Venezuela (Rep. Bol. da)	EMBI latino-americano	3 meses	Taxas de juros dos EUA 1 ano	10 anos
A. EMBI global ^a (variação em centésimos de ponto percentual)												
Jul 04-abr 06	-362	-4 680	-375	-2	-278	-66	-219	-417	-147	323	277	57
Abr-jun 06	37	71	37	5	82	19	-3	59	41	22	31	5
Jun-dez 06	-51	-169	-62	1	-78	-39	-84	-43	-39	2	-21	-41
Dez 06-jun 07	16	109	-30	-1	-42	-4	-1	171	1	-21	-9	32
Jun-ago 07	53	125	35	24	78	20	49	125	53	-77	-72	-49
Abr 06- ago 07	55	136	-20	29	40	-4	-39	312	56	-74	-71	-53
Jul 04-ago 07	-307	-4 544	-395	27	-238	-70	-258	-105	-91	249	206	4
B. Bolsas de valores (variação percentual em dólares)												
Jul 00-jul 04	5,7	-42,4	-13,4	22,9	188,1	22,1	99,5	7,0				
Jul 04-abr 06	140,9	222,3	176,1	63,8	277,5	113,2	82,3	21,0				
Abr-jun 06	-10,7	-12,9	-11,2	-8,9	-30,2	-9,4	-3,1	-3,3				
Jun-dez 06	26,5	24,7	21,1	27,6	39,1	36,5	23,5	15,9				
Dez 06-jun 07	25,3	3,4	29,6	26,7	9,9	18,5	62,3	2,6				
Jun-ago 07	-5,8	-4,5	-4,9	-6,1	-6,7	-8,2	1,2	-1,8				
Abr 06-ago 07	33,4	7,2	32,5	38,4	-0,6	34,6	96,4	12,8				
Jul 04-ago 07	221,5	245,6	265,9	126,7	275,4	187,0	257,9	36,5				

Fonte: margens segundo JP Morgan Chase; índice das bolsas segundo Morgan Stanley, taxas de juros dos Estados Unidos segundo dados da Reserva Federal.

^a EMBI: Emerging Markets Bond Index (Índice de títulos de mercados emergentes).

de risco-país das sete economias de maior tamanho da região experimentaram uma redução apreciável na maioria dos casos e somente moderada nos dois países que já eram considerados de baixo risco antes deste auge (Chile e México).

A redução nas margens superou com folga o aumento das taxas de juros de referência de longo prazo — as dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos. Na realidade, as taxas de juros de longo prazo desses títulos aumentaram muito moderadamente desde que a Reserva Federal começou a elevar suas taxas em setembro de 2004. Desta maneira, o custo do financiamento externo de longo prazo caiu quase na mesma medida que as margens de risco-país. Por sua vez, a diminuição nas margens de risco foi apenas similar, em média, ao aumento das taxas de juros de mais curto prazo nos EUA, motivo pelo qual neste caso o efeito líquido foi mais diverso: enquanto a redução das margens de risco-país tendeu a prevalecer no Brasil, Colômbia e Peru, as baixas margens iniciais

implicaram que Chile e México enfrentaram uma pressão altista das taxas de juros de paridade de curto prazo (quadro 3)⁴.

A exuberância nos mercados financeiros transmitiu-se às economias latino-americanas por três vias diferentes. Em primeiro lugar, houve pressão direta para baixar as taxas de juros internas, gerada pela redução das margens de risco-país. Em segundo lugar, de maneira às vezes complementar, a pressão refletiu-se nas taxas de câmbio. O crescente investimento estrangeiro nos mercados de ações e títulos em moeda nacional criou, assim, um vínculo crescente entre os mercados externos e internos, que pode afetar tanto as taxas de juros como as taxas de

⁴ No quadro 3 se fez o corte em agosto de 2007; portanto, esse quadro exclui os fenômenos posteriores às reduções das taxas de juros da Reserva Federal; a partir de meados de setembro, estas deram lugar a um novo auge cuja duração e intensidade não estavam ainda evidentes quando se terminou de escrever este ensaio.

câmbio, e os mercados de derivados podem multiplicar estes efeitos. Em terceiro lugar, a acentuada inclinação a correr riscos (*risk appetite*) que caracterizou esta conjuntura refletiu-se em investimentos nos mercados de capital internos dos países da região, que geraram uma inflação dos ativos nos mercados acionários. Como indica o gráfico 4, seção B, o início do grande auge das bolsas de valores latino-americanas coincidiu com o momento em que começaram a diminuir rapidamente as margens de risco-país na região.

Os dois períodos de turbulência que os mercados financeiros internacionais experimentaram nos últimos anos deixaram também uma marca clara nesta dinâmica. O primeiro, em abril e maio de 2006, teve sua origem nos mercados emergentes (especialmente na China), enquanto o de fins de julho e começo de agosto de 2007 teve seu epicentro nos Estados Unidos. Em ambos os casos o contágio afetou as economias latino-americanas. Isto reflete-se particularmente na alta correlação entre a margem de risco médio dos mercados emergentes e as taxas de câmbio das sete maiores economias da região nos dois períodos de turbulência (com exceção do Peru em ambos os períodos e parcialmente do Chile no mais recente); dessa correlação se exclui a República Bolivariana da Venezuela, que desde 2005 tem uma taxa de câmbio fixa (quadro 4).

Entre os países maiores da região, o mais afetado em termos de risco-país durante a primeira fase de turbulência foi a Colômbia, seguida da Argentina.

Contudo, a volatilidade da taxa de câmbio teve efeitos maiores no Brasil e Colômbia⁵. Todas as bolsas de valores experimentaram uma queda das cotações. O efeito conjunto da redução nos preços das ações e depreciação do peso foi muito acentuado na Colômbia, cuja bolsa de valores caiu 30%, se avaliarmos os preços das ações em dólares (quadro 3). Em retrospectiva, a manutenção de uma forte inclinação ao risco nos mercados internacionais transformou esta ruptura financeira em apenas uma pequena perturbação dentro da tendência ascendente das bolsas de valores (gráfico 4, seção B). As margens de risco já se haviam normalizado no fim do ano e a tendência à redução das margens se tornou perceptível de novo no primeiro semestre de 2007, salvo nos casos da Argentina e República Bolivariana da Venezuela. Começou-se a perceber nestes dois países um risco que talvez possa ser definido mais apropriadamente, na terminologia dos mercados, como “político” (o Equador, que não aparece no quadro, já havia experimentado algo similar em 2006).

A “fuga para a qualidade” que caracterizou a crise de julho-agosto de 2007 teve um impacto maior sobre os títulos de alto risco do mercado dos EUA que

⁵ No caso da Colômbia, a alta volatilidade recente da taxa de câmbio (a maior entre as economias latino-americanas) contrasta com a da primeira metade da década atual, quando a volatilidade foi normal para os padrões internacionais. Veja, a respeito, Banco da República (2007).

QUADRO 4

América Latina (sete economias de maior tamanho): Volatilidade das margens de risco e taxas de câmbio durante dois períodos de turbulência

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Venezuela (Rep.Bol. da)	EMBI+ ^a
Volatilidade das margens ^b								
Maio-julho 2006	26,2	19,6	3,6	27,7	14,7	10,1	20,9	16,4
Julho-setembro 2007	60,6	21,9	14,5	31,6	15,0	23,5	64,6	25,0
Volatilidade da taxa de câmbio ^c								
Maio-julho 2006	0,56%	3,24%	2,11%	3,12%	1,81%	0,57%	2,24%	
Julho-setembro 2007	0,78%	2,95%	0,91%	4,51%	1,21%	0,57%		
Correlação entre a taxa de câmbio e o EMBI+								
Maio-julho 2006	0,789	0,832	0,796	0,885	0,755	-0,388	0,477	
Julho-setembro 2007	0,818	0,658	0,364	0,789	0,930	0,059		

Fonte: estimado com base em informação de J.P Morgan Chase.

^a EMBI+: índice de títulos de alto risco de mercados emergentes.

^b Desvio padrão, expressado em centésimos de ponto percentual.

^c Coeficiente de variação (desvio padrão expressado como % da média).

sobre os mercados emergentes (gráfico 4, seção A).⁶ De fato, nesta ocasião o principal mecanismo de contágio foi a liquidação de posições dos investidores nos mercados emergentes para cobrir as perdas ou as necessidades de liquidez no mercado dos Estados Unidos e de outros países industrializados. Entre as maiores nações latino-americanas, Argentina, Colômbia e República Bolivariana da Venezuela foram as mais afetadas pelos aumentos das margens de risco, e novamente o Brasil e a Colômbia pela volatilidade da taxa de câmbio. O Chile e o México foram, com a Colômbia, os que acusaram maior impacto sobre as bolsas de valores (quadro 3). Um fato interessante de uma crise que tem seu epicentro no mercado dos Estados Unidos é que a “fuga para a qualidade” reflete-se no aumento dos preços dos títulos do Tesouro, com o que as taxas de juros de todos os prazos tendem a diminuir; isso foi reforçado nas de mais curto prazo pela decisão da Reserva Federal de reduzir a taxa de redesconto em 17 de agosto e a taxa básica de intervenção em 18 de setembro. De fato, esta redução das taxas de referência foi maior que o aumento das margens de risco de vários países latino-americanos, motivo pelo qual suas taxas de juros de paridade experimentaram uma pequena diminuição durante a crise.

Embora continue o debate acerca das implicações do distúrbio recente dos mercados financeiros sobre o crescimento econômico dos Estados Unidos e do mundo, a crise teve um efeito sobre o comportamento dos agentes financeiros que pode ser duradouro. Nos últimos meses observou-se nos Estados Unidos alguns fenômenos muito conhecidos nos países latino-americanos e no mundo em desenvolvimento durante suas próprias crises: o contágio crescente de um problema surgido num segmento ao qual todos atribuem problemas específicos e, portanto, não generalizáveis; a iliquidez das dívidas e títulos de alto risco; a falta de informação sobre a qualidade das carteiras; e a “fuga para a qualidade” de todos os agentes, incluindo os principais intermediários financeiros. Em todo caso, a euforia nos mercados que se seguiu à queda das taxas de intervenção da Reserva Federal, de 18 de setembro, refletiu-se também no auge das bolsas latino-americanas, com o que a perturbação nas bolsas de julho e agosto se mostra ainda mais insignificante que a do segundo trimestre

de 2006 (gráfico 4, seção B). A tendência à valorização das moedas latino-americanas teve início antes de 18 de setembro e se acentuou desde então.

Um tema polêmico é o efeito das flutuações dos mercados financeiros internacionais sobre as taxas de câmbio dos países latino-americanos. Machinea e Kacef (2007) elaboraram uma análise na qual as variações das taxas de câmbio reais dos países latino-americanos (estimadas como a relação entre as taxas de câmbio reais em 2005 e a média dos anos 1990) refletem as pressões provenientes das melhorias dos termos de troca e o aumento das remessas dos trabalhadores latino-americanos, mais que fenômenos associados à conta de capital. Contudo, esta análise, sem dúvida válida quando tomamos como referência os anos 1990, não explica a dinâmica das taxas de câmbio durante o auge recente, nem tampouco a forte pressão para a valorização real experimentada pelo Brasil e pela Colômbia, os dois países latino-americanos onde este fenômeno foi mais notório nos três últimos anos e que acusaram maior volatilidade nas taxas de câmbio durante os períodos de turbulência nos mercados financeiros internacionais.

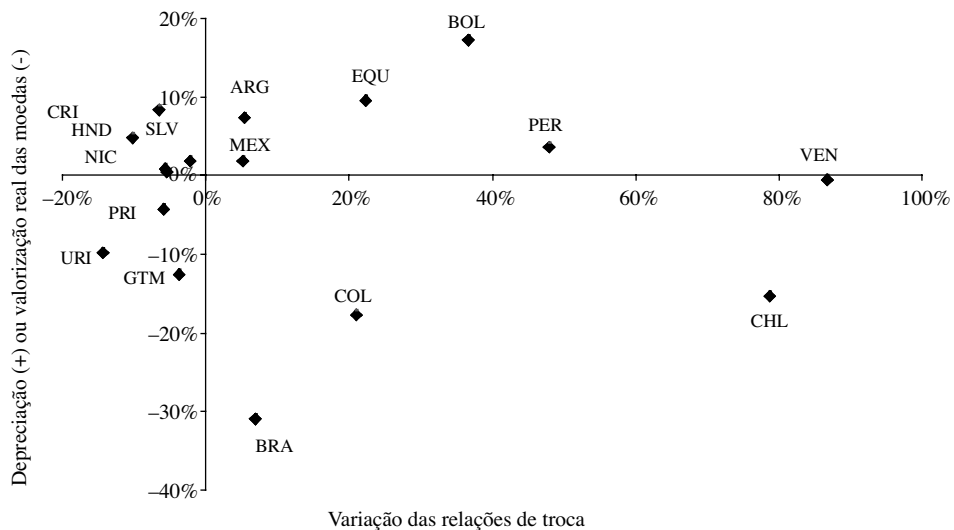
Como mostra o gráfico 5, não existe uma relação sistemática entre a melhoria dos termos de troca e a evolução das taxas de câmbio reais a partir de 2004, período que coincide com o auge dos preços das matérias-primas. O gráfico confirma esta última afirmação. Entre os países maiores, o forte melhoramento dos termos de troca pode ter causado a valorização real inicial do peso chileno ou a mais recente do bolívar venezuelano (que não experimentou, porém, uma valorização real no período 2003-2006 em seu conjunto). Certamente, a melhoria dos termos de troca não explica a forte valorização real das moedas do Brasil e Colômbia.

Como corrobora o gráfico 6, a dinâmica da taxa de câmbio nos dois últimos países mencionados está inequivocamente associada às flutuações dos fluxos financeiros privados. Ambos os países experimentaram uma desvalorização forte no terceiro trimestre de 2002, que esteve unida a um aumento das margens de risco nos mercados emergentes (gráfico 4, seção A). No caso brasileiro esse fenômeno esteve associado, também, à especulação dos mercados durante as eleições presidenciais desse ano. A taxa de câmbio se reduziu e estabilizou no Brasil no primeiro semestre de 2003 e se valorizou mais gradualmente no caso colombiano, mas em meados de 2004 em nenhum dos dois países havia regressado aos níveis do primeiro semestre de 2002.

⁶ Veja em CEPAL (2007b) uma análise dos efeitos desta crise sobre a América Latina.

GRÁFICO 5

América Latina (16 países): relação entre a melhoria das relações de troca e a valorização real das moedas, 2003-2006



Fonte: cálculos do autor baseados em dados da CEPAL (2007).

As fortes valorizações das taxas de câmbio no Brasil e Colômbia nos últimos anos coincidem exatamente com as duas fases de exuberância nos mercados financeiros internacionais; com base na análise precedente, a primeira pode ser situada entre meados de 2004 e abril de 2006, e a segunda entre meados de 2006 e meados de 2007. A valorização das moedas dos dois países durante estes períodos esteve claramente associada aos fluxos de capital, como indica a evolução dos fluxos líquidos de carteira no caso do Brasil e dos fluxos líquidos de capital privado da balança cambial na Colômbia (que se refere aos fluxos que envolvem movimentos de recursos líquidos). No caso do Brasil, a média mensal dos fluxos líquidos de carteira havia sido de 44 milhões de dólares nos quatro anos anteriores ao primeiro auge (entre julho de 2000 e junho de 2004) e se elevaram a 309 milhões de dólares mensais entre julho de 2004 e abril de 2006. No caso da Colômbia, as entradas líquidas mensais da balança cambial de capital privado, que haviam sido ligeiramente negativas entre julho de 2000 e junho de 2004, se elevaram a 232 milhões de dólares mensais durante esta primeira fase de exuberância. Em ambos os casos, a maior entrada de capital de curto prazo, unida à redução das margens de risco, se traduziu numa forte valorização das moedas nacionais. Os bancos centrais de ambos os países começaram a

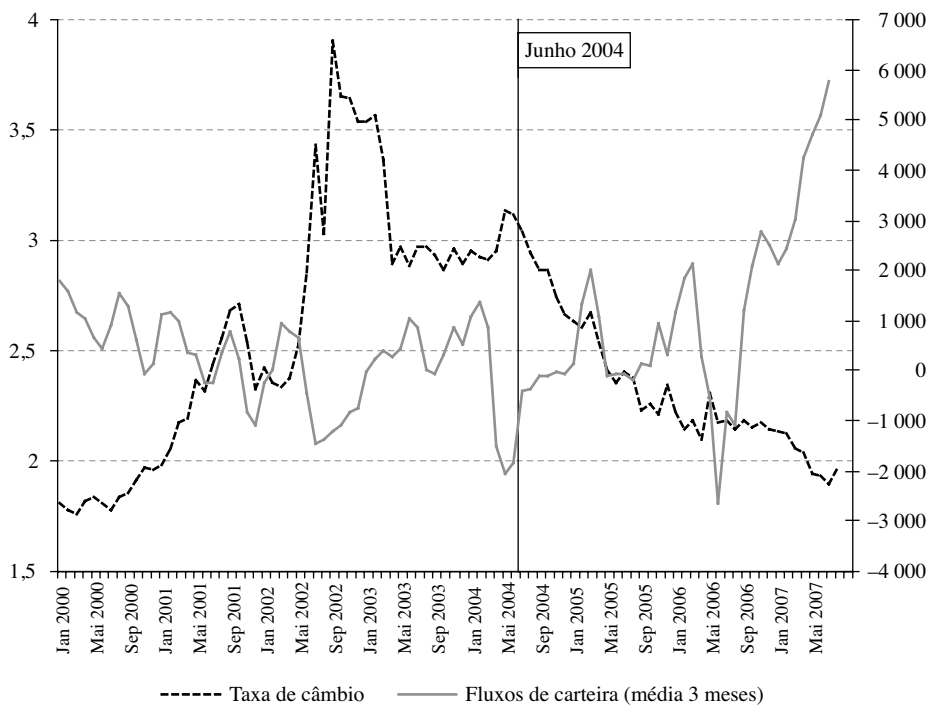
intervir nos mercados cambiais durante este período, mas suas intervenções foram modestas, como veremos mais adiante.

O episódio de abril/maio de 2006 gerou uma saída de capital da Colômbia que teve considerável impacto sobre os fluxos de capital, as taxas de câmbio e, como vimos, a bolsa de valores. A saída de capital de curto prazo também foi grande no Brasil, mas com efeitos menores. A afluência de capital renovou-se no segundo semestre de 2006 e se transformou numa verdadeira avalanche no primeiro semestre de 2007, quando as entradas líquidas de capital privado através das contas de capital alcançaram um ritmo mensal de 4 bilhões e 11 milhões de dólares no Brasil e de 751 milhões na Colômbia, ou seja, várias vezes os montantes do primeiro período de exuberância nos mercados. De fato, como se observa no gráfico 6, a magnitude da afluência de capital foi tão superior aos montantes normais que estes países recebem, que somente pode ser entendida como uma especulação baseada na expectativa de que os bancos centrais respectivos teriam que deixar suas taxas de câmbio se valorizarem. As altas taxas de juros que ainda prevalecem no Brasil e a clara expectativa de que o reaquecimento da economia obrigaria o Banco da República da Colômbia a elevar tais taxas, como já estava fazendo desde o segundo trimestre de 2006,

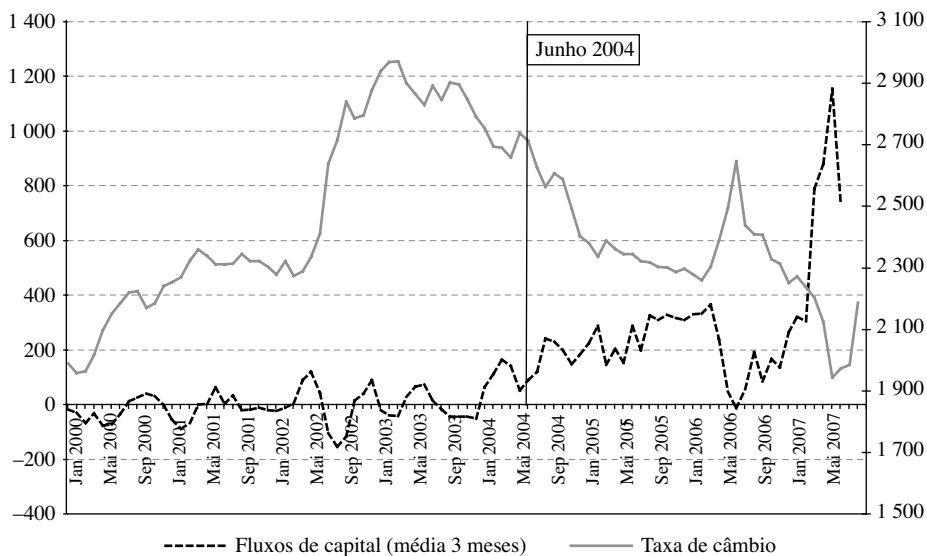
GRÁFICO 6

Brasil e Colômbia: Evolução da taxa de câmbio, fluxos de carteira e fluxos de capital

A. Brasil: taxa de câmbio e fluxos líquidos de carteira



B. Colômbia: taxa de câmbio e capital privado por balança cambial



Fonte: Banco Central do Brasil e Banco da República da Colômbia.

explica por que esta aposta parecia “segura” aos especuladores. A isto devemos acrescentar a relativa debilidade fiscal dos dois países e, como vimos, o fato de que ambos experimentaram uma forte redução nas margens de risco-país.

Os bancos centrais do Brasil e Colômbia intervieram maciçamente durante o segundo episódio de exuberância nos mercados financeiros, acumulando reservas internacionais adicionais por pouco mais de 61 bilhões de dólares e de 6,1 bilhões de dólares, respectivamente, no primeiro semestre de 2007. As intervenções não impediram, porém, uma valorização adicional das moedas dos dois países. Em maio a Colômbia restabeleceu um encaixe de 40% para as entradas de capital financeiro, mecanismo que havia sido empregado com proveito durante o auge de afluência de capital dos anos 1990. A introdução do encaixe redundou em queda da entrada líquida de capital em junho (antes que se evidenciasse a crise financeira dos Estados Unidos), indicando com isto que teve alguma eficácia.

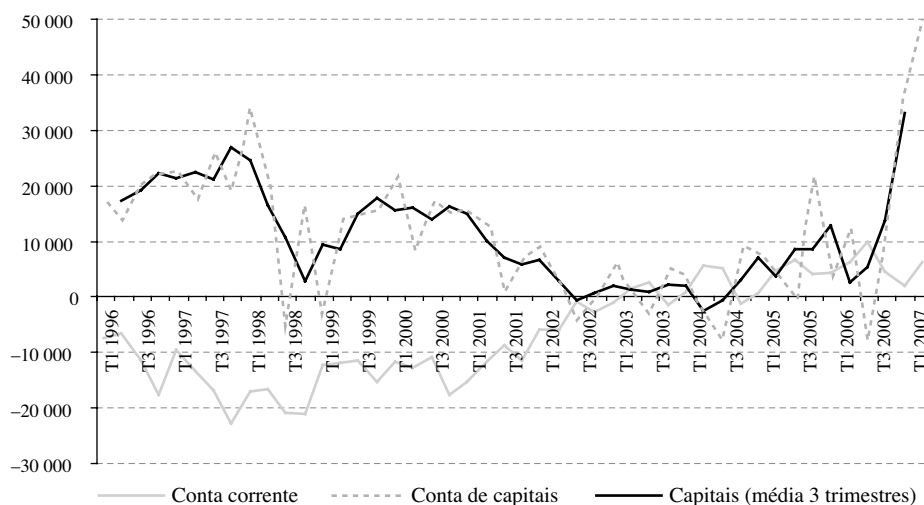
A perturbação recente experimentada pelos mercados financeiros internacionais gerou um novo rompimento destas tendências, que outra vez foi muito mais forte na Colômbia. De fato, enquanto o peso colombiano recuperou grande parte da valorização que

havia experimentado no primeiro semestre do 2007, não ocorreu o mesmo com o real do Brasil. Ademais, esses dois países foram os que experimentaram a maior valorização de suas moedas desde meados de setembro, como resultado da nova euforia no mercado gerada pelas decisões da Reserva Federal.

Mas o aumento dos fluxos de capital privado durante os dois períodos de exuberância nos mercados financeiros internacionais foi um fenômeno mais geral, como indica a evolução das contas de capital dos principais países latino-americanos. O gráfico 7 compara os saldos agregados da conta corrente com os da conta de capital de seis das sete economias de maior tamanho da região (excluindo a República Bolivariana da Venezuela, pelas razões indicadas na seção II deste ensaio). Os saldos da conta de capital, que haviam sido virtualmente nulos entre meados de 2002 e meados de 2004, se recuperaram e começaram a superar os da conta corrente como fonte de superávit no balanço de pagamentos. Depois da perturbação que caracterizou os mercados no segundo trimestre de 2006, a entrada de capital se tornou maciça durante o segundo período de exuberância. As cifras são eloquentes: para os seis países considerados, o excedente do balanço de pagamentos durante o último trimestre de 2006 e o primeiro semestre de

GRÁFICO 7

América Latina (seis países)^a: Saldo em conta corrente e na conta de capital



Fonte: estimativas do autor com base em dados do FMI, Estatísticas Financeiras Internacionais, atualizados com informação proveniente dos bancos centrais dos países. No caso do Chile, considera-se a acumulação nos fundos de estabilização equivalente a uma acumulação de reservas.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru.

2007 foi de cerca de 113 bilhões de dólares, dos quais cerca de 100 bilhões provenientes da conta de capital (aproximadamente dois terços se dirigiram ao Brasil e o resto às outras cinco economias). Como veremos na seção seguinte, as autoridades cambiais reagiram corretamente ante esta recente avalanche de capital, acumulando reservas internacionais em magnitudes sem precedentes na história da região.

Não há dúvida, portanto, de que, embora outros fenômenos tenham influenciado os mercados cambiais, os fluxos de capital especulativo se fizeram

presentes e desempenharam um papel crucial nos dois países que pareciam as apostas mais seguras para os especuladores. Uma consequência disso é que as grandes reservas internacionais que a América Latina possui atualmente têm como contrapartida uma grande quantidade de capital potencialmente reversível, sobretudo nos casos do Brasil e Colômbia. A alta correlação entre as taxas de câmbio e as margens de risco durante as duas perturbações nos mercados que sucederam às fases de euforia confirmam esta observação.

IV

Mudanças na política macroeconômica

A história das últimas décadas na América Latina esteve marcada por políticas macroeconômicas pró-cíclicas que facilitam o crescimento econômico durante os períodos de auge externo, mas acumulam vulnerabilidades que se fazem sentir quando terminam as condições externas excepcionais.

As reformas econômicas dos últimos anos afetaram o comportamento cíclico das economias latino-americanas por três vias diferentes. Em primeiro lugar, a abertura da conta de capital reduziu as margens para manejar a política monetária e cambial de maneira autônoma; se tentam evitar a valorização durante os períodos de auge, perdem autonomia para adotar políticas monetárias anticíclicas; se não intervêm no mercado cambial, pode haver uma forte volatilidade da taxa de câmbio. Em segundo lugar, a abertura do mercado de capital, juntamente com a abertura financeira interna, acentuou o funcionamento do acelerador financeiro, que tende a aumentar o crédito, a inflação de ativos e o gasto privado durante os períodos de bonança, mas experimenta os efeitos opostos durante as crises. Em terceiro lugar, dada a maior elasticidade-renda da demanda de importações de curto prazo, a conta corrente se tornou mais sensível ao ciclo econômico: a conjunção de acentuado crescimento da demanda e valorização real se traduz em deterioração rápida da conta corrente durante os auge, mas este fenômeno é corrigido também mais rapidamente durante as crises. Destes três mecanismos, somente ao último pode-se atribuir algum efeito anticíclico, na medida em que permite suavizar os efeitos internos do comportamento pró-cíclico do gasto

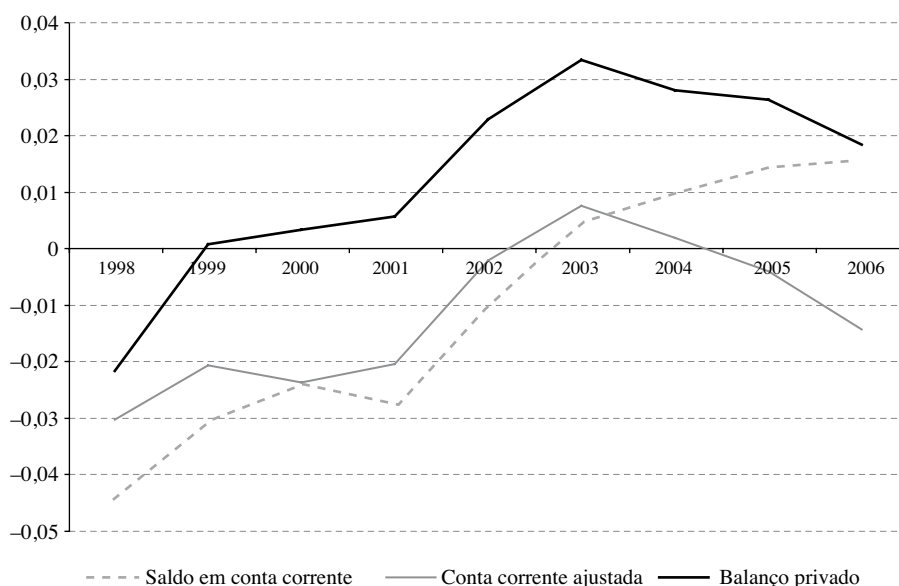
privado. Mas o faz também contribuindo, durante os auge, à vulnerabilidade externa das economias.

Um corolário interessante do comportamento cíclico das economias sujeitas a entradas pró-cíclicas de financiamento externo é que o “déficit gêmeo” das variações na conta corrente é o saldo do setor privado, não o do setor público. Isto pode ser observado com clareza no gráfico 8: o forte ajuste na conta corrente que a economia latino-americana experimentou entre 1998 e 2003 corresponde a uma melhoria no saldo do setor privado; a deterioração que a conta corrente exibe nos últimos três anos, ajustada pelos termos de troca, corresponde a uma deterioração do saldo desse setor. Esta parece ser, também, uma característica geral dos países “bem-sucedidos” durante os auge, como assinala Marfán (2005).

Neste contexto, e em geral em economias muito abertas, pode-se dizer que o único instrumento de política de que as autoridades econômicas dispõem de maneira realmente autônoma é a política fiscal. Além disso, ela é, de acordo com a teoria econômica, o instrumento mais poderoso para afetar a atividade econômica em economias com abertura do mercado de capital. Contudo, a política fiscal também esteve sujeita a um comportamento pró-cíclico, por duas razões diferentes. A primeira relaciona-se aos efeitos gerados pela disponibilidade de recursos, tanto tributários como creditícios: a abundância de recursos durante os períodos de auge tende a aumentar o gasto público, e a redução de recursos, unida a um maior custo do serviço da dívida, leva a diminuições do gasto primário durante as crises. A segunda é de

GRÁFICO 8

América Latina: superávit e déficit “gêmeos”
(Porcentagens do produto interno bruto a preços correntes)



Fonte: cálculos do autor baseados em dados da CEPAL (2007).

economia política: depois de um período de cortes do gasto público é difícil convencer a população das virtudes de continuar com um programa de austeridade no gasto. Isto é ainda mais certo se a justificação para o programa de austeridade durante o auge for a necessidade de compensar a exuberância do gasto privado (Marfán, 2005).

Uma análise do ciclo latino-americano mais recente corrobora o comportamento pró-cíclico do gasto privado e público e das variáveis monetárias e creditícias, com algumas variantes interessantes. Em economias com passivos líquidos em moeda estrangeira, a tendência à valorização da taxa de câmbio que caracteriza os períodos de auge gera um efeito riqueza positivo que contribui para elevar a demanda privada.⁷ Conforme assinalado, o elemento

anticíclico mais importante é o forte aumento das importações gerado pela alta elasticidade-renda e valorização real da taxa de câmbio, que permitem que uma parte importante da demanda se transfira ao exterior. Assim, os efeitos da valorização real sobre a conta corrente são anticíclicos, ao contrário do efeito riqueza. Porém, esse comportamento das importações gera uma deterioração acelerada da conta corrente do balanço de pagamentos, que contribui para a gestação da crise. Como vimos, o principal “déficit gêmeo” da conta corrente é o déficit privado, mas nos países latino-americanos com frequência ocorreram aumentos dos déficits públicos.

Uma vez desatada a crise, o elemento mais relevante é o colapso do gasto privado, cujos efeitos sobre a demanda agregada interna são suavizados pela queda ainda mais acelerada das importações. Durante esta fase, a depreciação da taxa de câmbio tem de novo um efeito riqueza pró-cíclico (a perda de riqueza associada a passivos líquidos em moeda estrangeira), que contribui para a contração da demanda. Causa também um efeito anticíclico, que atua através da conta corrente do balanço de pagamentos, mas que tarda em refletir-se plenamente na economia, entre outros motivos pelas perturbações financeiras que

⁷ Note-se que, à medida que os saldos financeiros líquidos se tornam positivos, como já ocorreu em três das sete economias de maior tamanho da região, este efeito riqueza se torna anticíclico em relação ao conjunto da economia. Contudo, para verificar se o argumento continua válido, seria preciso estimar o saldo financeiro líquido do setor privado. Na maioria dos casos, são os setores públicos que acumulam um saldo financeiro líquido positivo (isto acontece inclusive no Brasil, que ainda exibe um saldo financeiro líquido negativo).

caracterizam a fase inicial da crise. A política monetária e creditícia tem também inicialmente efeitos pró-cíclicos, seja porque as autoridades tentam suavizar os efeitos inflacionários da depreciação com medidas como aumentos das taxas de juros, ou contração do crédito, ou ambas, ou simplesmente porque o crédito privado se contrai enquanto as maiores margens de risco-país pressionam as taxas de juros internas.

O elemento anticíclico mais importante que atuou inicialmente em várias economias latino-americanas é o gasto público, que tende a se manter ou aumentar no início da crise. Contudo, a deterioração das contas fiscais conduz a restrições de financiamento e possivelmente a medidas para corrigir o déficit, seja aumentando a receita ou reduzindo o gasto. Enquanto isso, a depreciação da moeda começa a ter efeitos anticíclicos cada vez mais notórios sobre a conta corrente do balanço de pagamentos, ao passo que a forte depreciação real acumulada permite que as autoridades pertinentes afrouxem a política monetária. O papel anticíclico que estes dois fatores desempenham é fundamental durante a fase de reativação e, em certo sentido, libera a política fiscal dessa tarefa.

Em termos gerais (embora haja variações de um país a outro), a fase inicial do ajuste foi predominante nos países latino-americanos no período 1998-2001, enquanto a segunda fase cobriu o período 2002-2003. A primeira caracterizou-se por uma correção rápida dos déficits privados e, em alguns casos, deterioração das contas fiscais; a segunda, por outro lado, tendeu a mostrar uma melhoria das contas públicas e uma melhoria adicional das contas privadas. Na prática, para o conjunto da região, o déficit privado (estimado de maneira tosca, deduzindo do saldo em conta corrente o saldo dos governos centrais) se corrigiu em 1999, ao mesmo tempo em que se acentuava o déficit público (correspondente à distância entre as duas linhas no gráfico 8); mas desde 2002 começou a diminuir (muito lentamente) o déficit fiscal, enquanto aumentava ainda mais o superávit privado.

Neste contexto, que novidades mostra o panorama latino-americano durante o período de auge recente? Como indica o gráfico 8, na média da região o auge serviu para corrigir o déficit fiscal que restou da crise. Por outro lado, seguindo os padrões típicos de auge anteriores, as contas privadas começaram a se deteriorar, embora continuem mostrando superávit. Naturalmente, os cálculos mudariam se pudéssemos descontar em alguns casos o ganho de pouco mais de três pontos percentuais do PIB nos termos de troca; no setor privado, sobretudo, isto implicaria descontar

o efeito do auge sobre as empresas estrangeiras que atuam nos setores de hidrocarbonetos e mineração, onde a bonança dos preços foi mais notória.

A primeira grande diferença com o passado parece residir, portanto, no manejo fiscal. Contudo, a história é bastante menos favorável do que indicam as cifras agregadas. O quadro 5 mostra o que aconteceu com o gasto primário dos governos centrais nos sete maiores países latino-americanos. Um manejo fiscal estritamente anticíclico durante os períodos de auge exige que, ademais de poupar a receita fiscal extraordinária, se reduza o gasto primário como proporção do PIB, já que esse gasto deve seguir a tendência do crescimento do PIB no longo prazo. Sob esta perspectiva, somente Chile e Peru tiveram políticas fiscais anticíclicas, apoiadas no Chile pela reformulação de seus fundos de estabilização (Fundo de Estabilização Econômica e Social e Fundo de Reserva de Pensões, a partir de 2006) e no Peru pelos limites ao aumento do gasto primário estabelecidos por lei; neste último caso, as regras correspondentes, aprovadas em 2006, implicam que o investimento público peruano não estará sujeito a tais restrições no futuro, com o que o efeito anticíclico sofrerá erosão. O resto dos países incluídos no quadro 5 teve políticas fiscais pró-cíclicas, a mais notória delas no caso da República Bolivariana da Venezuela. Poder-se-ia argumentar que no Brasil e México o atraso no crescimento econômico aconselha uma política fiscal mais expansiva e que o aumento do gasto no Brasil se justifica porque este país mantém um forte superávit primário. O primeiro destes argumentos tem alguma validade. O segundo é claramente incorreto: neste caso, a política fiscal é pró-cíclica mesmo se as contas públicas apresentam um superávit primário.

A política fiscal geralmente pró-cíclica que continuou sendo adotada em alguns países durante o período de auge recente contrasta, evidentemente, com o complexo sistema institucional estabelecido no final dos anos 1990 e que se expressa em múltiplas leis de responsabilidade fiscal e na constituição de fundos de estabilização. A alocação prévia de recursos e as mudanças nas regras do jogo pertinentes indicam que até agora estas instituições tiveram um impacto limitado (Jiménez e Tromben, 2006).

Por outro lado, um corolário da confluência entre o auge atual e os preços dos hidrocarbonetos e produtos minerais é que os países com uma base exportadora deste tipo são os que, em geral, receberam os benefícios mais importantes em termos de receita pública (Jiménez e Tromben, 2006). É o que ocorreu,

QUADRO 5

**América Latina (sete economias de maior tamanho):
Indicadores da política monetária, creditícia e fiscal
(Porcentagens)**

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	México	Peru	Venezuela (Rep. Bol. da)
<i>A. Variação das contas fiscais do governo central como percentagem do PIB, 2003-2006</i>							
Receita corrente ^a	1,2	2,4	5,2	2,2	0,6	2,5	6,7
Gasto primário	0,7	2,1	-2,5	1,4	1,3	-0,5	4,9
Saldo primário	0,6	-0,2	7,7	1,0	-0,7	3,0	1,8
<i>B. Balanço fiscal do governo central, 2006</i>							
Saldo primário	2,7	2,1	8,4	-0,3	0,1	3,2	2,1
Saldo global	1,0	-3,1	7,7	-4,4	-2,0	1,4	0,0
<i>C. Variação da taxa nominal, 2003-2006</i>							
De política ^b		-4,8	4,0	2,5	0,8	2,5	
Interbancária	3,5	-8,1	2,3	-0,5	0,7	2,0	-8,0
<i>D. Taxa de juros real (depósitos)</i>							
2003	-2,9	6,3	-0,1	0,6	-1,4	0,8	-10,6
2004	-1,7	8,3	0,9	1,8	-1,9	-1,2	-7,5
2005	-5,4	10,1	0,9	1,9	-0,5	1,0	-3,7
2006	-4,0	9,4	1,7	1,9	-0,3	1,2	-3,0
<i>E. Variação de saldos como percentagem do PIB, 2003-2006</i>							
Base monetária	-0,1	0,9	0,3	1,2	0,5	1,0	3,4
M1	1,9	1,1	0,6	1,7	0,9	1,8	
M3	2,6	10,0	-7,8	5,0	5,8	1,1	8,7
Crédito ao setor privado	2,3	7,3	1,6	10,7	3,7	-3,0	3,9

Fonte: estatísticas fiscais segundo a CEPAL. Taxas de juros e variáveis monetárias e creditícias segundo FMI, Estatísticas Financeiras Internacionais (exceto no caso da República Bolivariana da Venezuela, que foram estimadas com base em cifras da CEPAL). Taxa básica de política segundo JP Morgan Chase.

^a Receita total nos casos do Brasil e México.

^b Entre junho de 2004 e setembro de 2007. A taxa equivalente para os Estados Unidos variou 3,75%.

em particular, no Chile e na República Bolivariana da Venezuela (e, entre os países menores, na Bolívia)⁸ e, em menor medida, na Colômbia e Peru. Isto foi complementado com o aumento da carga tributária sobre estes produtos, especialmente na Bolívia, Equador e República Bolivariana da Venezuela para os hidrocarbonetos, e no Chile para o cobre (imposto específico sobre a receita operacional da mineração). No caso da Argentina, convém recordar que esse país fortaleceu sua base tributária no início do período de auge, apropriando-se de parte dos benefícios que significou a desvalorização real para alguns produtos básicos através das “retenções” que se aplicam às

exportações correspondentes; em 2007 fez algo similar, mas agora para apropriar-se de parte do auge dos preços de produtos básicos.

A segunda grande novidade é a frequência e magnitude das intervenções oficiais nos mercados cambiais, que se refletem na acumulação de ativos externos pelos bancos centrais e, no caso do Chile, pelo governo nos fundos de estabilização fiscal. Isto significa que a flutuação das moedas das principais economias latino-americanas (com exceção da República Bolivariana da Venezuela desde 2005) é geralmente “suja” (com variantes, como veremos mais adiante). Assim, em geral, os países optaram por regimes “intermediários” de taxa de câmbio administrada, contra a recomendação ortodoxa de adotar um dos dois regimes extremos, seja a livre flutuação ou as paridades cambiais rígidas (a conversibilidade à moda argentina dos anos 1990 ou a dolarização). O que

⁸ Este não é o caso do Equador, já que este país utiliza em grande medida seu maior excedente petrolífero para subsidiar o consumo interno de combustíveis.

isto sugere é que há um objetivo cambial implícito no manejo da política macroeconômica. As virtudes de manter objetivos cambiais foram analisadas teoricamente⁹ e por certo se justifica fazê-lo à luz da história econômica latino-americana. A única política explícita deste tipo é a que a Argentina adotou, onde a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva é um dos eixos da política macroeconômica. De fato, a experiência argentina mostra que, em condições de abundância de financiamento externo, é possível controlar simultaneamente a taxa de câmbio e a taxa de juros, inclusive com abertura da conta de capital, em aberta contradição com o famoso “trilema” de economias abertas (Frenkel, 2007).

Como se sabe muito bem, uma política deste tipo exige, como contrapartida da acumulação de reservas internacionais durante os períodos de auge, a realização de ações esterilizadoras de seu impacto monetário. Estas esterilizações são mais fáceis quando há superávit fiscal. Do contrário — e de toda maneira em forma complementar —, será necessário esterilizar com uma mistura de operações clássicas de mercado aberto, vendas no mercado de títulos emitidos pelo banco central ou aumento dos encaixes.

Por esse motivo, no modelo argentino o superávit fiscal é um complemento essencial da política de manutenção de uma taxa de câmbio altamente competitiva; a possível erosão desse superávit, se persistir o ritmo de aumento recente do gasto público, é uma ameaça ao modelo de política macroeconômica que a Argentina adotou. Uma situação exatamente oposta é a que enfrentam o Brasil e a Colômbia, já que estes dois países continuam tendo os maiores déficits fiscais globais; este fator sem dúvida contribuiu para que estes países sejam mais suscetíveis à especulação cambial. O México optou por uma flutuação mais limpa. O mesmo se poderia dizer do Chile, que tem uma flutuação limpa do ponto de vista da política cambial, mas cujo governo realiza uma intervenção maciça nos mercados cambiais através dos fundos de estabilização.

O gráfico 9 mostra a magnitude das intervenções oficiais nos mercados cambiais de seis países durante as duas fases de exuberância nos mercados assinaladas anteriormente: de julho de 2004 a abril de 2006, e de julho de 2006 a junho de 2007. Em ambos os casos as intervenções incluíram a acumulação de reservas, o pagamento de dívidas com o FMI utilizando

essas reservas e, no caso do Chile, a acumulação no exterior dos fundos de estabilização. Para torná-las comparáveis, as intervenções foram estimadas como equivalente anual (o segundo período de fato cobre um ano) e como proporção do PIB. Pode-se observar que as intervenções foram vultosas. No primeiro período sobressai a Argentina, seguida pelas do Peru e Brasil. No segundo, as intervenções foram maciças nos casos da Argentina, Brasil e Chile e muito elevadas na Colômbia e Peru. Em todos os casos superaram com folga o superávit em conta corrente (Colômbia é o único país entre estes cinco que tem déficit em conta corrente), o que indica que também absorveram excedentes provenientes dos fluxos de capital privado. Dos sete maiores países da região, o México é o único no qual as intervenções oficiais no mercado cambial foram limitadas.

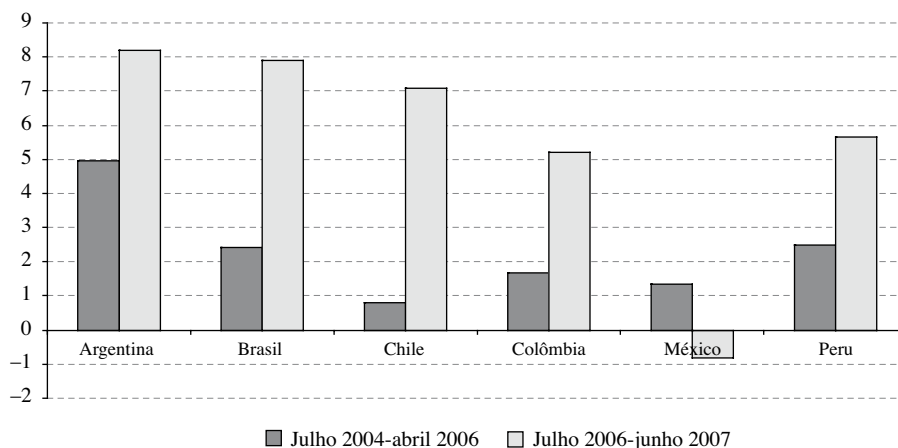
A tentativa de comparar as políticas monetárias e creditícias é mais complexa. Embora as situações nacionais variem, todos os países tiveram, durante o período de auge recente, políticas monetárias e creditícias ligeira ou pronunciadamente pró-cíclicas. Isto reflete-se nas taxas básicas de intervenção, que aumentaram menos que as taxas da Reserva Federal dos EUA (salvo no Chile, onde é ligeiramente superior), e se torna ainda mais evidente na evolução da taxa interbancária (quadro 5). Com a notória exceção do Brasil (onde, apesar da forte redução das taxas nominais, as taxas de juros real continuam muito altas), as taxas de depósitos se mantiveram em níveis reais muito baixos (em 2006 foram negativas em três dos sete países). Ademais, com poucas exceções, os agregados monetários e creditícios se elevaram como proporção do PIB. O quadro mostra dois casos preocupantes de expansão extremamente rápida do crédito do sistema financeiro ao setor privado: trata-se do Brasil e Colômbia, não em vão os dois países onde as entradas de capital aumentaram de maneira mais pronunciada. A República Bolivariana da Venezuela exhibe também indicadores monetários e creditícios claramente expansionistas.

Cabe acrescentar que uma tendência favorável na frente monetária e creditícia é a “desdolarização” de vários países nos últimos anos. O fenômeno mais geral é a tendência à redução ou desaparecimento de passivos públicos em moeda estrangeira emitidos nos mercados de capital nacionais. A Argentina efetuou uma desdolarização radical de seu sistema financeiro durante a crise do início da década, e o Peru adotou uma desdolarização gradual (assim como a Bolívia e o Uruguai, entre os países menores).

⁹ Por exemplo, veja Williamson (2000).

GRÁFICO 9

América Latina (seis países): Intervenção oficial nos mercados cambiais, em dois períodos
(Porcentagens do produto interno bruto)



Fonte: estimativas baseadas na variação das reservas segundo as Estatísticas Financeiras Internacionais do FMI. No caso do Chile, inclui no último período os recursos poupados no Fundo de Estabilização Econômica e Social e no Fundo de Reserva de Pensões. O PIB em dólares nominais corresponde à média de 2004 e 2005 no primeiro período e 2006 no segundo. Para o primeiro período, a acumulação de reservas foi estimada como equivalente a uma média de 12 meses.

Vista como um todo, uma das conclusões mais interessantes da análise é que os desafios que a política macroeconômica enfrenta nas principais economias da região são muito diversos. (Ao nos concentrarmos nos desafios macroeconômicos, não ignoramos, evidentemente, que existem outros desafios econômicos importantes, entre os quais se destacam os de diversificação da estrutura produtiva e, em vários países, os energéticos). O Chile está na situação mais sólida, graças a uma política fiscal anticíclica bem-sucedida; talvez possamos dizer que em 2006 este país pecou por excesso, dando como resultado um crescimento relativamente lento, mas esta situação já foi corrigida. O Peru é o país que mais se assemelha quanto à política fiscal. A Argentina também manteve uma política macroeconômica muito bem-sucedida, cimentada na competitividade cambial e no superávit fiscal; contudo, se mantiver a tendência recente ao aumento do gasto público, o segundo destes pilares sofrerá erosão. Além disso, este país é, com a República Bolivariana da Venezuela, o que tem os níveis mais altos de inflação.

A competitividade cambial e o rápido crescimento do crédito interno são os principais problemas que o Brasil e a Colômbia enfrentam, e seu resultado mais

evidente é a deterioração da conta corrente, que está avançada na Colômbia e poderia materializar-se logo no Brasil. A combinação de uma política fiscal mais austera, medidas monetárias prudentes para frear o crescimento do crédito e uma maior intervenção nos mercados cambiais —incluindo o encaixe para financiamento externo adotado em maio do presente ano pela Colômbia— podem ser as respostas adequadas. Enquanto se mantiverem, as altas taxas de juros do Brasil continuarão sendo um convite às entradas de capital. O México, por sua vez, aparece como um caso intermediário em todas as dimensões analisadas; seus principais problemas estão associados à competitividade. Nesse sentido, não seria ilógico que este país se integre à onda sul-americana (e asiática) de incorporar em sua política econômica um manejo cambial mais ativo.

Por último, cabe ressaltar que a República Bolivariana da Venezuela se sobressai por ter a política fiscal mais expansionista, acompanhada de uma política monetária e creditícia também pró-cíclica. Entre os países maiores da região, este é, portanto, o único que segue padrões de comportamento macroeconômico observados amplamente na América Latina no passado e que só serão sustentáveis se continuar a conjuntura excepcional no mercado petrolífero.

V

Conclusões

A análise efetuada aqui indica três conclusões. A primeira é que a região já recebeu um benefício considerável ao transformar o auge atual dos preços de matérias-primas em um processo de redução de seus passivos externos e acumulação de reservas internacionais. A acumulação de reservas é menos notória, porém, se for comparada com o aumento experimentado pelos passivos de carteira, cuja característica essencial durante o período de auge recente é a maior quantidade de recursos que os fundos de investimento internacionais aplicam nos mercados de ações e de títulos locais. Ao mesmo tempo, a conta corrente, ajustada pelos termos de troca, está em processo de deterioração, que acabará eliminando o elemento mais destacado da conjuntura recente: a coincidência de um superávit em conta corrente com um rápido crescimento econômico. Esta combinação tem sua origem num auge excepcional dos preços dos hidrocarbonetos e produtos minerais (mais que os agrícolas) e não reflete, como no leste da Ásia, uma alta competitividade internacional.

A segunda conclusão é que não devemos esquecer as perturbações que os mercados financeiros internacionais podem gerar e que se evidenciaram de diversas maneiras nos últimos anos. A mais importante foi a entrada maciça de capital nos países de maior tamanho da região durante os dois períodos de exuberância nos mercados financeiros internacionais —entre meados de 2004 e abril de 2006, e entre meados de 2006 e meados de 2007—, particularmente no segundo. Nos dois países mais sensíveis a este fenômeno, Brasil e Colômbia, a afluência maciça de capital se refletiu em crescimento acelerado do crédito do sistema financeiro ao setor privado e valorização excessiva da moeda nacional, cujos riscos já começam a se tornar evidentes. Na medida em que a fonte de perturbação é a exuberância dos mercados financeiros, convém adotar medidas preventivas orientadas a frear o ingresso de capital. O Chile e a Colômbia as utilizaram com proveito nos anos 1990. A Colômbia adotou também medidas deste tipo durante a bonança recente, mas somente quando a afluência de capital e a valorização da moeda já estavam em uma etapa muito avançada.

Por último, é necessário generalizar e consolidar as duas grandes inovações da política macroeconômica latino-americana dos últimos anos, que se complementam mutuamente: o manejo fiscal anticíclico, desenvolvido de forma pioneira pelo Chile e em menor medida pelo Peru, e a intervenção ativa nos mercados cambiais, com a consequente acumulação de reservas internacionais. O caso mais destacado desta última política é a Argentina, onde se corrobora a complementaridade que existe entre o objetivo de competitividade cambial e a manutenção de um superávit fiscal (que corre o risco de sofrer erosão devido à política fiscal expansionista recente).

Na medida em que se intervenha ativamente nos mercados cambiais, talvez valha a pena reconhecer que a taxa de câmbio real é um objetivo legítimo da política macroeconômica, algo que, salvo no caso argentino, continua sendo mais implícito que explícito. A ausência de um piso efetivo para a taxa de câmbio pode tornar-se, de fato, um convite à entrada de capital durante períodos em que os agentes privados esperam valorização da moeda. O Brasil e a Colômbia foram vítimas evidentes da afluência de capital especulativo que busca beneficiar-se de tais tendências cambiais. A reversibilidade destes fluxos é um risco evidente em todos os países, mas especialmente nestes dois.

Por isso, não seria ilógico evoluir para um regime cambial assimétrico que compense a assimetria enfrentada pelos países em desenvolvimento nos mercados de capital internacionais, ou seja, amplo acesso nas fases de auge e acesso insuficiente nas fases de crise. Esse regime estabeleceria um piso para a taxa de câmbio (que pode tomar a forma de uma taxa de câmbio móvel durante os períodos de auge), mas deixaria flutuar a moeda durante os períodos de crise. As reservas internacionais acumuladas durante os auge seriam utilizadas para intervir nos mercados cambiais durante as crises para obter um ajuste ordenado da taxa de câmbio e outros objetivos das autoridades, em particular em matéria de taxas de juros. Obviamente, a acumulação de reservas durante os períodos de auge deve ser devidamente esterilizada, tarefa que será facilitada se for acompanhada de um superávit fiscal, quer dizer, de uma política fiscal anticíclica.

Bibliografia

- Banco da República (2007): “Volatilidad de la tasa de cambio”, Documento SGMR-SGEE-017-01-J, Bogotá, D.C., janeiro.
- Calvo, G. e E. Talvi (2007): “Current Account Surplus in Latin America: Recipe Against Capital Market Crises?”, Disponível em http://www.rgemonitor.com/latamblog/author/44/guillermo_calvo_and_ernesto_talvi.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2006): *Estudo econômico da América Latina e do Caribe, 2005-2006* (LC/G.2314-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.06.II.G.2.
- _____ (2007a): *Estudo econômico da América Latina e Caribe, 2006-2007*, Documento informativo, Santiago do Chile.
- _____ (2007b): “Confusion and uncertainty in credit markets” (LC/WAS/R.47), Washington, D.C., escritório da CEPAL em Washington, D.C., setembro.
- Frenkel, R. (2007): *La sostenibilidad de la política de esterilización*, documento de trabalho, Nº 7, Buenos Aires, Centro de Economía e Finanzas para o Desenvolvimento da Argentina, agosto.
- Izquierdo, A., R. Romero e E. Talvi (2007): *Business Cycles in Latin America: The Role of External Factors*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento/CERES, setembro.
- Jiménez, J. P. e V. Tromben (2006): “Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe”, *Revista da CEPAL*, Nº 90 (LC/G.2323-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Kuczynski, P-P. e J. Williamson (comps.) (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Machinea, J.L. e O. Kacef (2007): “La coyuntura económica de América Latina: ¿hay lugar para el optimismo?”, em J.L. Machinea e N. Serra (comps), *Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundação CIDOB.
- Marfán, M. (2005): “La eficacia de la política fiscal y los déficit privados: un enfoque macroeconómico”, em J. A. Ocampo (comp.), *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, Bogotá, D.C., Alfaomega/CEPAL.
- Nações Unidas (2006): *Estudo econômico e social mundial 2006: crecimiento e desenvolvimento divergentes*, Nova York. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: 06.II.C.1.
- _____ (2007): *World Economic Situation and Prospects 2007*, Nova York. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: 07.II.C.2.
- Ocampo, J.A. (2004): *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma/CEPAL.
- Ocampo, J. A. e M. A. Parra (2003): “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, *Revista da CEPAL*, Nº 79 (LC/G.2200-P), Santiago do Chile, abril.
- Williamson, J. (2000): “Exchange rate regimes for emerging markets: reviving the intermediate option”, *Policy Analyses in International Economics* 60, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.

A crise financeira internacional: sua natureza e os desafios da política econômica

José Luis Machinea

Este artigo examina as origens da crise financeira internacional, enfatizando a instabilidade do sistema financeiro como causa central dela. Ainda que a política monetária do início da presente década possa ter ajudado a gerar a bolha imobiliária, está longe de ter sido o fator determinante. Além disso, argumenta-se que a função de controlar o aumento excessivo do preço dos ativos corresponde melhor à política de regulamentação do que à taxa de juros. A esse respeito, propõe-se criar uma institucionalidade que facilite a implementação de políticas financeiras anticíclicas nos períodos de auge. Depois de examinar as características que deveriam ter as políticas econômicas dos países desenvolvidos, analisam-se os efeitos da crise internacional na conta corrente dos países da região e as dificuldades para aplicar políticas anticíclicas na ausência de um credor em escala global.

José Luis Machinea
Diretor da Cátedra Raúl Prebisch,
Universidade de Alcalá de Henares,
Espanha,
Ex-Secretário Executivo da CEPAL

✉ jl.machinea@uah.es

"A sound banker, alas, is not one who foresees danger and avoids it, but one who, when he is ruined, is ruined in a conventional way along with his fellows, so that no one can really blame him".

John M. Keynes (1931)

"Most astonishingly, these now-doubtful techniques had previously been hailed as the cornerstones of modern risk management. Moreover, the turbulence proved greatest in countries whose supervision of credit risk had been thought to be the best in the world. Indeed, the regulatory standards and protocols of these countries were in the process of being emulated worldwide".

Caprio, Demirgüç-Kunt e Kane (2008)

I

Introdução

No momento em que escrevo este artigo, o mundo continua imerso numa das piores crises econômicas do último século. O epicentro foi o colapso financeiro dos Estados Unidos, mas suas ondas expansivas alcançaram o sistema financeiro de parte da Europa. Embora as crises financeiras tenham uma história de vários séculos e nos últimos 200 anos o mundo tenha experimentado cerca de 300 de distinta magnitude e características, nenhuma delas teve a profundidade e o alcance da atual, com exceção da registrada no começo da década de 1930¹. Além disso, em igualdade de condições em termos de respostas de política econômica, é muito provável que esta crise seja muito mais grave que aquela. Três fatores combinam-se para isso: a magnitude do mercado financeiro definido num sentido amplo, que supera várias vezes o produto dos países desenvolvidos (veja o quadro 1); a profunda interconexão das entidades financeiras no âmbito global e o grau de opacidade do sistema financeiro, que não tem paralelo na história.

Estes fatores explicam, ao menos em parte, como é possível que, de uma perda inicial estimada entre 300 e 400 bilhões de dólares no mercado de hipotecas *subprime* dos Estados Unidos, se tenha chegado a uma crise desta magnitude. Até o momento, as perdas de ativos originados em créditos do sistema financeiro dos Estados Unidos superariam 2,2 trilhões de dólares, ainda que o resultado final dependa da magnitude e duração da recessão.

Por sua vez, a crise gerou perdas no valor dos ativos, em especial os vinculados com o preço das ações e dos imóveis, equivalentes a aproximadamente 25% da riqueza mundial. O gráfico 1 mostra a magnitude das perdas no mercado de valores de Nova York em comparação com outras crises dos últimos 80 anos. No final de dezembro, perdas de aproximadamente 40% a 45% afetavam os mercados de valores das economias mais importantes do mundo e superavam 60% no caso da China. Esta queda da riqueza é, junto com a incerteza, um dos principais fatores que explicam o aprofundamento da recessão.

A atual crise financeira coloca diversos tipos de interrogações, que vão desde suas origens, suas particularidades e os fatores que a potencializaram, até o que se pode fazer para evitar seu aprofundamento e como evitar crises similares no futuro. Alguns destes temas são examinados no presente artigo que, depois desta introdução, contém uma segunda seção dedicada a analisar os fatores concorrentes e determinantes das crises financeiras, especialmente da crise atual. Dado que não existe um consenso a respeito das causas que as originam, nos pareceu oportuno apresentar (terceira seção) algumas explicações alternativas que, em muitos casos, são complementares. Na quarta seção examino alguns fatos que potencializaram a crise e que se relacionam com um longo debate sobre o risco moral e o risco sistêmico. Na quinta seção analiso o que poderia ser feito em matéria de políticas anticíclicas para reduzir a magnitude e duração da atual recessão internacional, pondo especial ênfase na capitalização dos bancos e na política fiscal. Na sexta seção descrevo de maneira muito estilizada os efeitos da crise na América Latina, as dificuldades para implementar políticas anticíclicas e a importância de contar com um credor de última instância no âmbito global. A última seção contém algumas reflexões finais.

□ O autor agradece os comentários de Álvaro Díaz, J.M. Fanelli, P. Gerchunoff, D. Heymann, D. Sotelsek e de um avaliador anônimo, assim como a valiosa assistência de Andrés F. Herrera.

¹ Reinhart e Rogoff (2008) registraram mais de 300 crises financeiras entre 1800 e a atualidade. Nas últimas décadas aumentou a frequência das crises (Bordo e Eichengreen, 2001); Laeven e Valencia (2008) enumeram 125 crises entre 1970 e 2007.

QUADRO 1

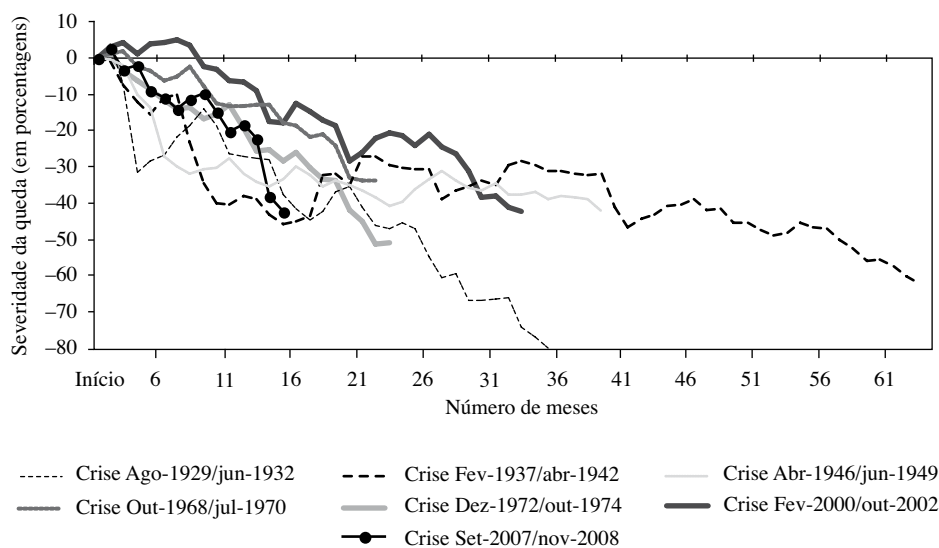
Tamanho do mercado de capitais: alguns indicadores selecionados, 2007
(em trilhões de dólares, a menos que se indiquem outras unidades)

	PIB	Capitalização da bolsa	Títulos de dívida			Ativos bancários	Títulos, ações e ativos bancários	Títulos, ações e ativos bancários (% do PIB)
			Pública	Privada	Total			
Mundo	54,5	65,1	28,6	51,2	79,8	84,8	229,7	421,1
União Europeia	15,7	14,7	8,8	19,4	28,2	43,1	86,1	548,8
Zona euro	12,2	10,0	7,6	15,4	23,0	30,1	63,5	520,1
América do Norte	15,2	22,1	7,4	24,0	31,5	13,8	67,4	441,8
Canadá	1,4	2,2	0,8	0,8	1,6	2,6	6,4	442,5
Estados Unidos	13,8	19,9	6,6	23,3	29,2	11,2	61,0	441,8
Japão	4,4	4,7	7,1	2,1	9,2	7,8	21,7	495,7

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging-Macro-financial Implications and policy*, Washington, D.C., 2008.

GRÁFICO 1

O mercado de valores durante as crises financeiras dos últimos 80 anos
(queda porcentual do índice Standard & Poor's 500, ajustada pela inflação)



Fonte: elaboração própria com base em *Financial Times*, Standard & Poor's e R.J. Shiller, *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

II

Fatores concorrentes e determinantes das crises financeiras

1. Os fatores concorrentes

Dois elementos caracterizaram todas as crises financeiras: a existência de um sistema, o que implica a existência de uma rede mediante a qual os problemas se interconectam e afetam muitos atores, e a opacidade da informação, que faz com que os diferentes atores tenham distintos níveis de informação sobre a qualidade dos ativos e as características dos passivos dos intermediários financeiros (informação assimétrica).

Ambos os elementos tiveram especial relevância na crise atual. Nunca houve um sistema financeiro mais complexo e mais interconectado que o desenvolvido na etapa da globalização financeira. Uma manifestação disso é que em meados de 2008 a dimensão do mercado de derivativos alcançava 500 trilhões de dólares, ou seja, nove vezes o produto mundial². Além disso, nada pode se igualar à opacidade que caracterizou o sistema financeiro nos últimos anos. Cada vez é mais difícil entender os diversos “veículos” e derivativos; o vocabulário utilizado se fez cada vez mais enigmático e se converteu num jargão de especialistas. Isso contribuiu para que a transparência das operações fosse cada vez menor³.

Em relação ao primeiro ponto, o exemplo mais notório foi o resgate da principal companhia de seguros do mundo, a American International Group (AIG), em outubro e novembro de 2008. Isso evitou um problema de solvência de várias entidades financeiras cujos empréstimos estavam garantidos pela AIG através dos mencionados CDS. Considerando a quantidade e o montante das operações seguradas (cerca de 450 bilhões de dólares, dos quais 55 bilhões eram hipotecas *subprime*) e o montante da ajuda (150 bilhões de dólares em dezembro de 2008), cabem poucas dúvidas de que esta instituição era insolvente.

O motivo pelo qual se auxiliou uma instituição insolvente foi tratar de evitar uma crise sistêmica,

já que a queda da AIG poderia ter arrastado várias entidades financeiras e criado uma situação de pânico. Sem dúvida, práticas como esta ou similares aumentam o risco moral, tema sobre o qual voltaremos mais adiante.

Em relação ao segundo ponto, não deve surpreender que a existência de informação assimétrica tenha sido determinante para que nas primeiras etapas da crise houvesse uma acentuada restrição do crédito, seja entre as entidades financeiras ou no mercado de títulos comerciais. O primeiro grande aumento do custo do crédito interbancário ocorreu em meados de agosto, depois de meses de queda do preço dos imóveis nos Estados Unidos e de 15 dias em que vários fundos de cobertura (*hedge funds*) foram à bancarrota; isso ocorreu apesar de os bancos centrais terem injetado enormes quantidades de recursos (veja o gráfico 2). Ninguém melhor que as instituições financeiras podia conhecer as características dos instrumentos de uso generalizado, saber que enfrentavam crescentes dificuldades e, ao mesmo tempo, estar a par da complicação que era avaliar a carteira de outras entidades.

Em poucas semanas, a informação assimétrica deu lugar à incerteza total: quando ocorrem fatos que mudam radicalmente a situação e destroem o que os agentes acreditavam saber, o problema não é só que alguns estão informados e outros não o estão, mas que ninguém tem informação⁴.

2. Os fatores determinantes das crises: auge, euforia e caráter pró-cíclico do crédito

Embora as crises financeiras requeiram a existência de interconexões, assimetria da informação e, por último, uma grande dose de incerteza, cabe perguntar por que são geradas de forma recorrente. A resposta não é simples; por isso, não é de estranhar que haja distintas interpretações a esse respeito.

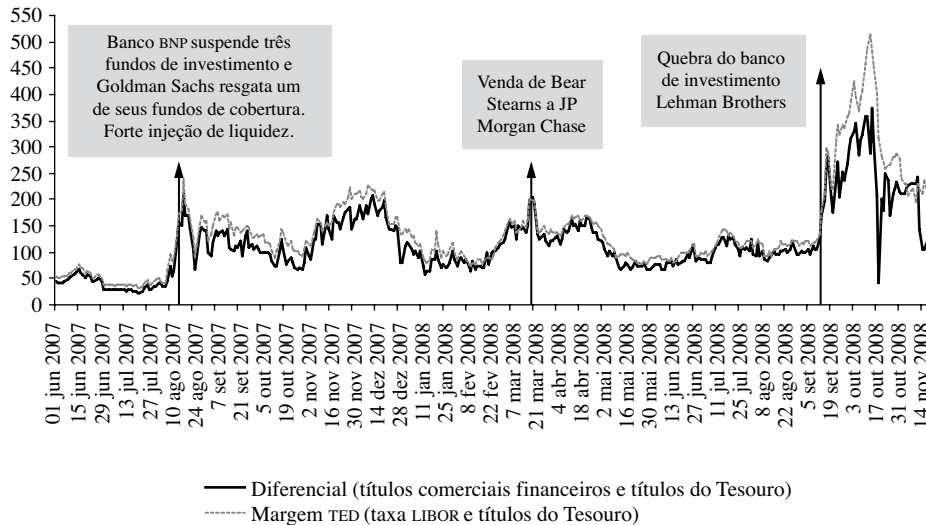
² Desta cifra, 55 trilhões eram swaps de risco de inadimplemento do devedor (*credit default swaps*).

³ Para uma descrição detalhada e uma análise dos distintos instrumentos e veículos, veja Mizen (2008).

⁴ Bagehot escreveu: “In England, after a great calamity, everybody is suspicious of everybody; as soon as that calamity is forgotten, everybody again confides in everybody” (Bagehot, 1920, pp. 124 e 125).

GRÁFICO 2

Diferencial (*spread*) das taxas de juros (de três meses): LIBOR, títulos do Tesouro e títulos comerciais financeiros, 2007-2008
(Em centésimos de ponto percentual)



Fonte: elaboração própria com base em dados da Reserva Federal.

Nota: LIBOR = taxa de juros interbancária de Londres, margem TED = diferencial entre a taxa de juros que os bancos pagam e o rendimento dos títulos do Tesouro.

Uma distinção relevante entre as diversas explicações é o papel que cada uma atribui ao mercado e às políticas públicas. Para alguns, as crises financeiras são consequência dos erros vinculados à intervenção estatal, seja no nível microeconômico ou macroeconômico; para outros, são o resultado natural do funcionamento do sistema financeiro. Enquanto os primeiros consideram que o mercado deveria ter um papel protagonista, tanto no que diz respeito à prevenção das crises como à busca de soluções, os segundos insistem em que é necessário melhorar — e em muitos casos mudar totalmente — a natureza das regulamentações a fim de evitar, ou ao menos reduzir, o comportamento pró-cíclico do sistema. Como costuma suceder, há vários fatores concorrentes e, por certo, a crise atual não é uma exceção. No entanto, há alguns elementos que no nosso entender são dominantes e esses são os que examinamos adiante.

a) *Auge, euforia e caráter pró-cíclico do crédito*

Uma conhecida explicação dos períodos de bonança e crise econômica está vinculada ao comportamento do sistema financeiro e associada com

as ideias de Minsky e Kindleberger⁵. O argumento é que, à medida que avança a fase expansiva do ciclo, a qual é financiada por uma expansão do crédito, aumenta a confiança em que o auge haverá de continuar e isso aumenta a demanda e a oferta de crédito. A euforia e a expansão do financiamento geram uma bolha no preço de todos ou de alguns ativos, o que cria a sensação de que a compra desses ativos financiada por crédito é uma operação muito rentável. De fato, à medida que avança o auge, num número crescente de casos o aumento do preço será a única maneira de pagar o crédito. Nas palavras de Minsky: “um regime no qual há e se espera que continue havendo ganhos de capital é um ambiente favorável para se envolver em financiamento especulativo e Ponzi”⁶.

⁵ A esse respeito, veja Minsky (1972, 1975 e 1986) e Kindleberger e Aliber (2005). Bordo (2008) lembra que esta explicação tem suas raízes na tradição da economia monetária do século XIX e foi potencializada por Irving Fisher (1933).

⁶ Minsky (2008) p. 210, tradução do autor. Fala-se de financiamento especulativo quando a renda só permite pagar os juros, mas não o capital; de financiamento Ponzi, quando a renda não é suficiente para pagar o capital e os juros. Em ambos os casos, os ganhos de capital são fundamentais para “sobreviver”.

O aumento do crédito, que muitas vezes ocorre no contexto de uma política monetária acomodatória, se potencializa durante a fase de expansão mediante uma maior alavancagem do sistema financeiro, isto é, pelo aumento da relação entre ativos e patrimônio⁷. Historicamente, este foi o resultado de inovações menos demandantes de capital, incluindo o surgimento de novos intermediários, o que deu lugar a uma menor participação dos bancos de depósitos no setor financeiro. O caso extremo é o dos Estados Unidos, onde os ativos financeiros em poder dos bancos de depósitos tradicionais representam menos de 25% do total de ativos das instituições financeiras (veja o gráfico 3)⁸.

⁷ Esta maior alavancagem que Minsky observou na fase expansiva do ciclo foi corroborada por Reinhart e Rogoff (2008).

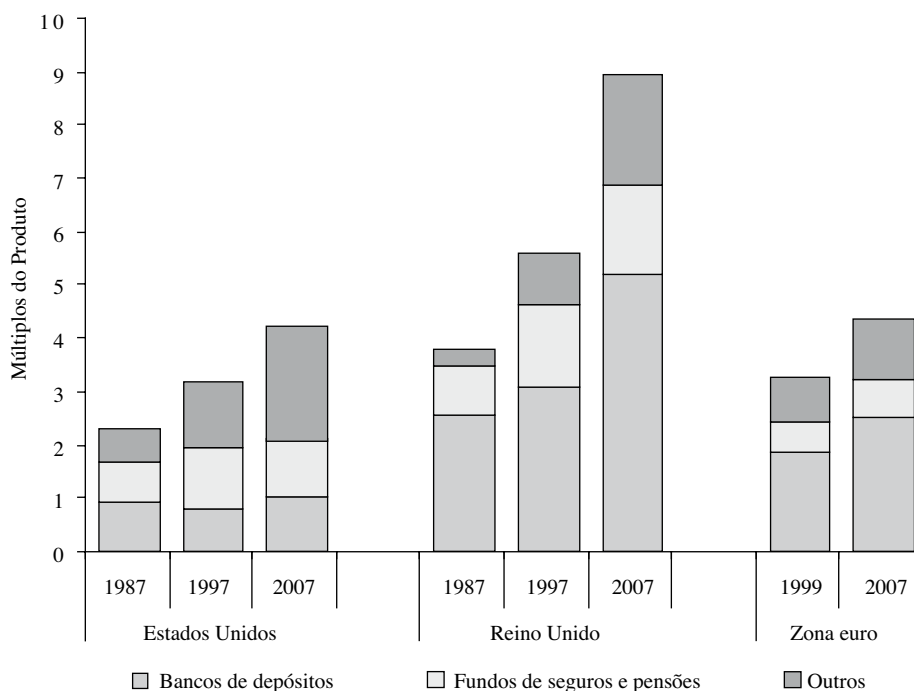
⁸ Embora a dimensão que outros intermediários financeiros alcançaram seja inédita, não o é sua existência e relevância. Há 100 anos, as dificuldades dos fundos fiduciários (*trust funds*) e dos agentes de Bolsa foram cruciais para explicar os momentos mais críticos da crise financeira de 1907 e sua resolução favorável (Bruner e Carr, 2007).

A maior alavancagem vai debilitando o sistema financeiro, já que o capital fica cada vez mais exposto a pequenas perdas dos ativos. Dado que a variação da alavancagem é pró-cíclica, esta alcança seu valor máximo no momento em que o preço dos ativos começa a diminuir. Portanto, nesta etapa intensificam-se os efeitos da queda de preços e, com isso, da menor capacidade de pagamento dos devedores; dessa maneira, o impacto na solvência do sistema é bastante acentuado.

Os problemas de solvência são potencializados por outra característica do período de expansão. Considerando que as taxas de juros de curto prazo são usualmente inferiores às de longo prazo, as entidades financeiras costumam financiar o otimismo do auge mediante o aumento de suas obrigações de curto prazo. Uma excessiva disparidade contribui para torná-las muito vulneráveis às mudanças de humor do mercado, já que os investidores tendem a reduzir seu financiamento quando começam a observar dificuldades relacionadas com a qualidade dos ativos. A crescente falta de liquidez afeta a solvência do sistema na medida

GRÁFICO 3

Tamanho e distribuição dos ativos financeiros
(Em múltiplos do produto)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging. Macro-financial Implications and policy*, Washington, D.C., 2008.

em que as entidades devem liquidar ativos a “preços de liquidação” para fazer frente às suas obrigações. A magnitude do impacto na solvência depende de vários fatores, entre eles o tamanho da bolha e a existência de um credor de última instância que resolva os problemas de liquidez e evite que a queda de preços dos ativos seja muito pronunciada.

Na opinião de Minsky, a instabilidade é uma característica do capitalismo financeiro moderno e está vinculada com as expectativas que em grande medida se nutrem do passado, gerando comportamentos especulativos e Ponzi. Por que, então, os períodos de auge não terminam sempre em crise, como parece se desprender da lógica do modelo? Há várias respostas, que vão desde o tamanho da bolha até os fatores detonantes das crises, mas um elemento de especial relevância é a existência nas recessões de políticas anticíclicas que se manifestam por meio de déficits fiscais mais elevados (em parte mediante estabilizadores automáticos) e do financiamento do sistema financeiro, cujo papel costuma superar o de credor de última instância. São estas políticas as que evitariam o agravamento da recessão e o surgimento de situações de pânico. A esse respeito, Minsky adverte que essa capacidade das políticas anticíclicas estaria

em risco se for mantida a tendência a uma excessiva liberalização do sistema financeiro e a uma crescente participação de outros intermediários financeiros⁹.

Esta visão, que depende da formação de expectativas baseadas no passado recente, tem escassos pontos de contato com a das expectativas racionais; além disso, no contexto destas últimas é difícil imaginar mudanças tão repentinas no comportamento dos agentes econômicos como as que caracterizam as crises, em especial quando esta mudança de expectativas não obedece a variações significativas da conduta prevista do setor público.

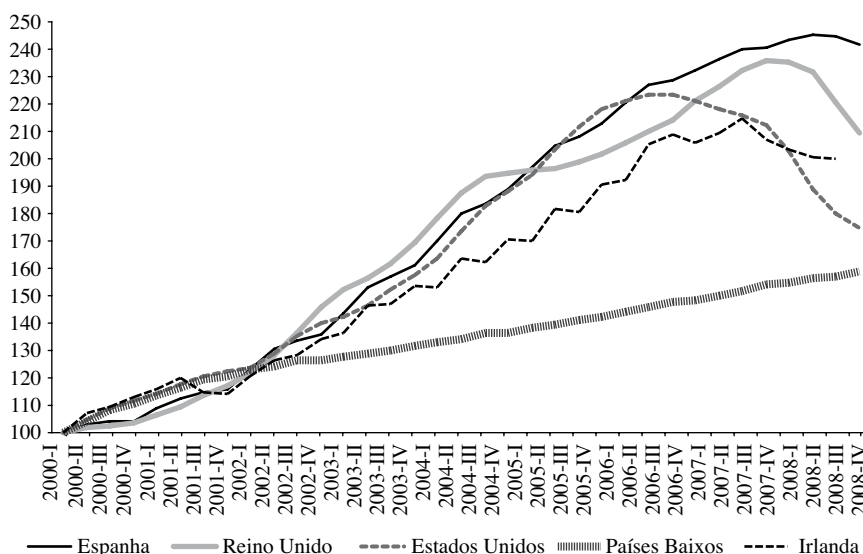
b) A crise de 2007-2008

A teoria analisada no capítulo anterior ajusta-se razoavelmente bem ao comportamento do mercado financeiro dos últimos anos e, em particular, ao acentuado aumento do preço da moradia nos Estados Unidos e em vários países europeus (veja o gráfico 4). A queda do preço das propriedades foi o detonador da crise, já que deixou em evidência a má qualidade

⁹ A respeito, veja Minsky (1986, caps. 2, 3 e 4) e a excelente introdução de Papadimitriou e Wray para a edição de Minsky de 2008.

GRÁFICO 4

Países selecionados: evolução do preço da moradia, 2000-2008 (Dados trimestrais: 2000-I = 100)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Ministério de Habitação da Espanha, Banco da Inglaterra, Standard and Poor's, Statistics Netherlands e Department of the Environment, Heritage and Local Government da Irlanda.

dos créditos *subprime*, que em 2006 representavam um montante anual de 600 bilhões de dólares e equivaliam a 20% do total de créditos hipotecários nesse país. À medida que os preços foram diminuindo, este fato afetou o segmento “não *subprime*” do mercado hipotecário.

Para complicar a situação, à euforia que costuma acompanhar os períodos de auge adicionaram-se os modelos utilizados para avaliar o risco. Estes tinham dois defeitos: por um lado, em vários países, mas muito especialmente nos Estados Unidos, se baseavam em informação dos últimos cinco anos, um lapso demasiado breve porque pode refletir só uma fase do ciclo; por outro, o fato de que estes modelos supõem que as ações empreendidas com base neles não influem, como na física, nas variáveis que se tenta prever. Acentuam-se assim os movimentos “em manada” e não é possível distinguir entre as mudanças pontuais e os movimentos sistêmicos. Em outras palavras, as crises não podem ser explicadas mediante modelos de risco que supõem que o mundo é estacionário: nos períodos de crise, os parâmetros que definem os processos estocásticos não são estáveis e, portanto, os modelos baseados em tais processos não servem para calcular os riscos (Fanelli, 2008 e Heymann, 2007)¹⁰.

Obviamente, a supervisão foi inadequada, não só porque não se exigiram modelos cujos pressupostos fossem mais razoáveis, mas também porque se permitiu a utilização de artifícios para assumir riscos excessivos e aumentar a alavancagem¹¹. As razões da supervisão deficiente parecem ter sido várias, desde os baixos salários e a ausência de capacidade apropriada nos organismos pertinentes, até a tentativa de favorecer a concorrência global das entidades financeiras locais. No entanto, o fator mais relevante foi um enfoque que contribuiu para aumentar a autorregulação, ao priorizar a responsabilidade das entidades financeiras, as quais neste caso escolheram os modelos que foram funcionais para sua estratégia de expansão.

Em meados de 2007, quando a queda do preço dos imóveis começou a afetar os ativos dos intermediários financeiros e a gerar nervosismo no mercado, adquiriu relevância o outro fator antes mencionado: a volatilidade do financiamento bancário como resultado da substituição dos depósitos por colocações no mercado de capitais e, o que é muito

mais grave, por valores comerciais de curto prazo¹². De fato, a importância dos depósitos nas obrigações dos bancos diminuiu durante as últimas décadas: em 1980 representavam 70% dos passivos e em 2008 só 40% (FMI, 2008b).

Acudir aos mercados monetários (*money markets*) e mercados de capitais é uma tendência dos últimos anos que se explica pelas facilidades vinculadas à obtenção de créditos em montantes elevados sem ter que incorrer em custos administrativos (entre outros, sucursais, salários e publicidade). Quando esta tendência se complementava com a mencionada securitização das hipotecas, o quadro se consumava: evitava-se o “problema dos depósitos”, potencializava-se a alavancagem e se eludia a responsabilidade em matéria de qualidade dos créditos¹³.

Cabe fazer um último comentário sobre a distorção dos incentivos na concessão de créditos ocasionada pela securitização dos ativos. O fato de passar do banco ao mercado como elemento central da diversificação do risco tem claras vantagens em matéria de liquidez e, além disso, permite diversificar o risco além de uma área geográfica determinada, incluídas as fronteiras do país em questão. Isso supõe que a informação é suficientemente transparente para que os investidores estejam a par dos riscos do “pacote” que estão comprando, um princípio que esteve longe de ser cumprido. Além disso, substituir o banco pelo mercado gera algumas questões, já que, se todos são produtos “enlatados”, qual seria a vantagem de conhecer o cliente, que foi um dos principais fatores por trás do surgimento dos bancos? Além disso, se o conhecimento dos clientes não afeta a rentabilidade de uma entidade financeira, onde estaria o incentivo a conceder bons créditos?

A sensação de que algo andava mal com os ativos de algumas entidades financeiras, em especial os apoiados por hipotecas de baixa qualidade, surgiu com toda intensidade entre maio e agosto de 2007, quando vários *hedge funds* enfrentaram grandes perdas e as agências classificadoras de risco reduziram a qualificação dos títulos garantidos por hipotecas de diversa qualidade.

¹² Um caso paradigmático desta tendência foi o do banco Northern Rock, nacionalizado em setembro de 2007. Veja Milne e Wood (2008).

¹³ Nas operações com SIV, os bancos costumavam se comprometer a fornecer liquidez ou a retomar o crédito caso houvesse problemas de solvência; por isso, as entidades iniciadoras ficavam com uma responsabilidade que acabaria afetando-as. Além disso, em alguns casos deste tipo de investimentos terminou-se por comprar os títulos que o banco proprietário havia vendido inicialmente (Mizen, 2008).

¹⁰ Para uma resenha e avaliação do uso dos modelos de risco, veja Sotelsek e Pavón (2008).

¹¹ O *special investment vehicle* (SIV) foi o caso mais notório desta prática.

A incerteza manifestou-se no mercado de valores comerciais de curto prazo apoiados por ativos, que em poucos meses se reduziu à metade (veja o gráfico 5). A consequência foi uma forte redução da liquidez de todos os bancos que haviam acudido a este mercado, sem distinção da qualidade da carteira de cada um deles. Assim como a solvência de algumas entidades financeiras afetou a liquidez do sistema, inicialmente pela assimetria de informação e crescentemente pela incerteza generalizada, a falta de liquidez potencializou os problemas de solvência delas.

Em síntese, a excessiva alavancagem, o aumento dos passivos de curto prazo e a crescente importância das entidades financeiras não reguladas adequadamente se converteram numa mistura perigosa e difícil de manejar.

Por último, um comentário sobre as remunerações dos executivos dos bancos, especialmente no mundo desenvolvido¹⁴. Durante os últimos anos, essas remunerações foram o resultado dos lucros

¹⁴ Há 40 anos, Galbraith (1967) alertava para a crescente importância que haviam adquirido os executivos, cujos objetivos eram distintos dos objetivos dos acionistas.

de curto prazo e, em muitos casos, da quantidade de operações realizadas. Os diversos “veículos” e a crescente alavancagem eram funcionais ao aumento da rentabilidade de curto prazo e, por conseguinte, das remunerações, sem importar suas repercussões no médio e longo prazo. Além disso, a receita das agências classificadoras de risco dependia dos intermediários que solicitavam sua avaliação a fim de colocar seus instrumentos, com o que eram, ao mesmo tempo, juiz e parte no processo. Considerando os resultados, parece que foram mais parte que juiz.

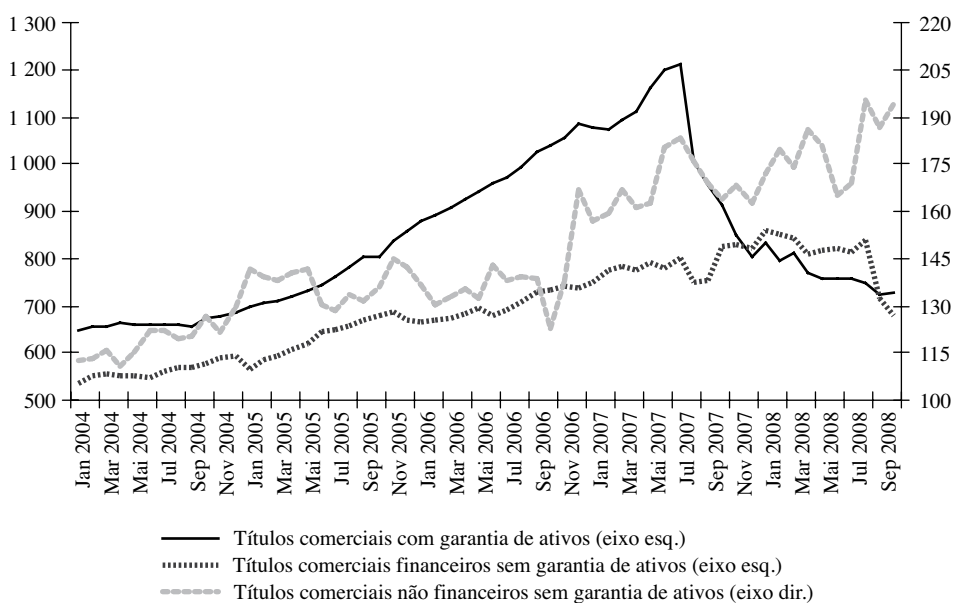
A remuneração dos executivos e o papel das agências classificadoras de risco foram mais que funcionais a um modelo baseado na exposição excessiva aos riscos. Embora não se possa dizer que eles provocaram a bolha e a crise financeira, sem dúvida a potencializaram até níveis desconhecidos.

Como costuma acontecer, não houve apenas um fator explicativo da crise financeira atual. Quem poderia sustentar que a política de manter baixas taxas de juros durante um tempo demasiado prolongado nos anos 2001 a 2004 não afetou a situação posterior? Antes de examinar este e outros argumentos quanto à responsabilidade que cabe às políticas econômicas

GRÁFICO 5

Títulos comerciais com garantia de ativos e títulos comerciais financeiros e não financeiros sem garantia de ativos

(Em bilhões de dólares, dados mensais e ajustados estacionalmente)



Fonte: elaboração própria com base em dados da Reserva Federal.

na crise, um breve comentário relacionado justamente com a falta de incentivos à implementação de políticas anticíclicas durante o período de auge.

c) *A economia política do “eterno” auge*

Em um período de bonança econômica, a pró-ciclicidade do crédito, o crescimento do produto acima da tendência e a bolha do mercado de ativos, em particular no preço da moradia, são “boas notícias”. Portanto, é difícil encontrar críticas ao processo. Não somente os bancos estão contentes, mas também os empresários que veem aumentar sua demanda e que podem ter acesso a créditos mais baratos, isso para não falar daqueles que podem ter acesso à sua primeira moradia ou a uma segunda e os possuidores de ativos, que observam com satisfação sua riqueza aumentar de forma ininterrupta. Nesse ambiente, o governo não pode deixar de se sentir eufórico: graças à situação econômica, há uma maioria da população que aprova sua gestão e isso lhe permite ganhar eleições. Dadas estas circunstâncias, quem se anima a arruinar a festa?

Provavelmente, alguns analistas terão objeções a esse respeito, mas muitos outros escreverão sábios artigos mostrando que o aumento do nível de atividade econômica acima da tendência obedece ao fato de que

a mudança tecnológica aumentou a produtividade de forma mais ou menos permanente; que o preço das propriedades ainda é baixo considerando as variações na demanda das famílias, que decidiram ter dois imóveis ou, como indicado em repetidas oportunidades em vários países em desenvolvimento, que o preço das propriedades continua sendo muito mais baixo que em... Paris ou Roma! Também haverá quem justifique o déficit elevado em conta corrente, seja porque este “é o resultado” da forte demanda de investimento (ainda que ela se oriente aos bens não comerciáveis) ou porque obedece à maior poupança do resto do mundo, que alguém “deve” absorver para manter o equilíbrio mundial.

Enfim, nos períodos de bonança há uma economia política muito favorável aos excessos. Não é à toa que o clamor pela aplicação de políticas anticíclicas se escute insistentemente em épocas de recessão, mas pouquíssimas vezes nas fases expansivas do ciclo. Por isso, há razões para desconfiar da capacidade de regular os ciclos¹⁵; assim, o mais conveniente parece ser reduzir a liberdade dos governantes mediante a introdução de certas regras anticíclicas. Não nos escapa o fato de que estas medidas seguramente serão difíceis de impor; no entanto, esta é a conjuntura para fazê-lo.

III

Uma explicação alternativa: os erros das políticas monetária e financeira

Há duas linhas de argumentação que enfatizam os erros de política econômica como fatores explicativos das crises financeiras. A primeira sublinha o manejo da política monetária; a segunda tem fundamentos microeconômicos e se concentra na rede de segurança —seja implícita ou explícita— do sistema financeiro, que reduz o custo da crise para os atores (bancos e investidores).

1. A política monetária

De acordo com este enfoque, a crise atual obedeceu a uma política monetária excessivamente expansiva da Reserva Federal do final de 2001 até dezembro de 2004, que se manifestou em taxas de juros inferiores a 2%

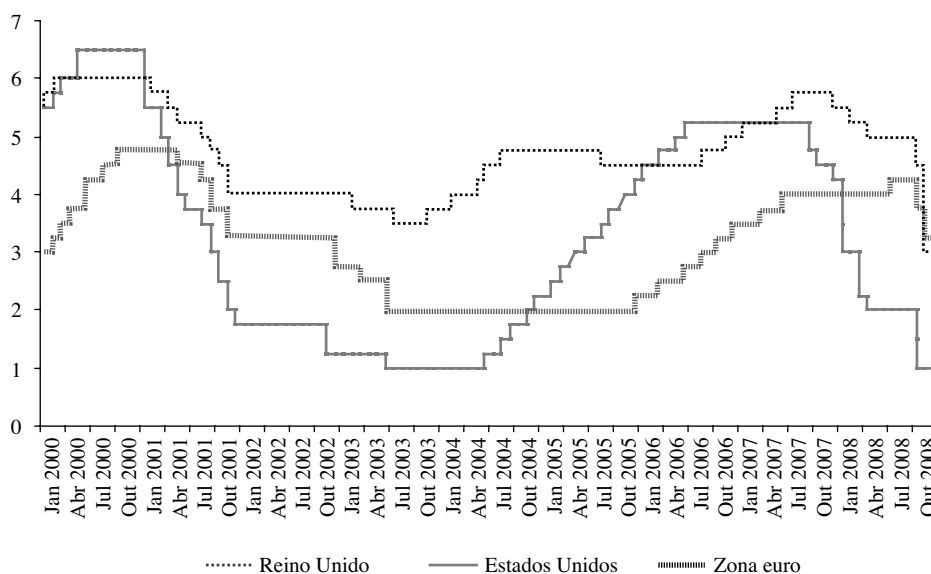
para os fundos federais. Embora a União Europeia e o Reino Unido tenham aplicado uma política similar, a redução das taxas foi menos acentuada e o período de taxas baixas menos prolongado (veja o gráfico 6).

Sob uma óptica mais estrutural, pode-se argumentar que a política de baixas taxas de juros foi o resultado de um excesso de fundos “emprestáveis” no mercado internacional, produzido: i) pela política da China de maximizar as exportações e acumular

¹⁵ Veja, por exemplo, Gerchunoff (2008, p. 1), que afirmou: “do exame dessas falhas se pode aprender para o futuro, mas as crises são inerentes a um mundo capitalista que se sustenta sobre os *animal spirits* e a um mundo democrático que se sustenta sobre a esperança do progresso social”.

GRÁFICO 6

Taxas de juros das operações de mercado aberto da Reserva Federal, Banco Central da Europa e Banco da Inglaterra, 2000-2008
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria com base em dados do Banco da Inglaterra, Reserva Federal e Banco Central da Europa.

reservas internacionais; ii) pela política de autosseguro mediante a acumulação de reservas aplicada pelo Brasil, China, Federação da Rússia, República da Coreia e vários países em desenvolvimento; e iii) pela política de acumulação de recursos em fundos soberanos dos países petrolíferos. Este aumento da poupança no “resto do mundo” seria a contrapartida da baixa taxa de poupança dos Estados Unidos e explicaria o déficit em conta corrente deste país que, surpreendentemente, pôde combinar assim uma redução da poupança com uma diminuição das taxas de juros (Roubini, 2005, e Eichengreen, 2005). Embora esta interpretação seja correta do ponto de vista da abundância de fundos “emprestáveis” nos mercados internacionais, deve ser matizada com o fato de que, excluídos os Estados Unidos, não se registrou um aumento da taxa de poupança global, já que o aumento desta nos países mencionados foi compensado mediante a diminuição da poupança no resto do mundo, sobretudo no Japão e Europa. Além disso, no resto da Ásia, com exceção da China, o que se observou nos últimos anos é que o

“excesso de poupança” obedeceu basicamente a um menor investimento¹⁶.

Por razões estruturais, de política monetária ou ambos, as baixas taxas de juros foram funcionais a uma expansão excessiva do crédito. No entanto, a ênfase neste argumento deve ser ponderada. Em primeiro lugar, tal como mostra o gráfico 6, apesar de a redução de taxas dos bancos centrais da Europa e do Reino Unido ter sido inferior à diminuição da taxa de juros da Reserva Federal, também se produziu uma bolha no preço das moradias de vários países europeus. Além disso, embora na Europa tenha havido menos hipotecas *subprime* que nos Estados Unidos, isso poderia se dever a uma regulamentação mais adequada ou, provavelmente, a que a maior profundidade do mercado hipotecário dos EUA contribuiu para “esgotar” as possibilidades de hipotecas *prime* antes que em outros países.

¹⁶ Veja Eichengreen (2005).

Em segundo lugar, a crise atual não pode ser atribuída a uma restrição da oferta monetária como assinalaram Friedman e Schwartz (1963) em relação ao período 1929-1932. Embora desta vez, como então, tenha havido uma acentuada redução do multiplicador bancário, o aumento da base monetária o compensou com folga¹⁷.

Por último, cabe perguntar se o fato de manter baixas as taxas de juros no curto prazo durante um período relativamente prolongado de tempo pôde ter provocado a bolha no preço dos imóveis e a crise posterior. Sem dúvida, deve ter incidido, sobretudo porque pode haver gerado expectativas de que a política monetária não “permitiria” uma recessão e que, portanto, o preço de certos ativos continuaria subindo. No entanto, as taxas de juros a médio e longo prazo diminuíram substancialmente menos (veja o gráfico 7), de modo que seria difícil justificar a racionalidade de uma entidade financeira que decidisse conceder um empréstimo hipotecário em 30 anos porque a taxa de juros no curto prazo é muito baixa. Talvez tenha sido uma maneira de assegurar três anos de taxas baixas nos créditos hipotecários a fim de entusiasmar os compradores com escassos conhecimentos financeiros, mas não se pode supor que as instituições financeiras extrapolaram essa situação a médio e longo prazo. Ou será que alguém considerou que as baixas taxas de juros não faziam parte da política anticíclica e que, portanto, não subiriam na fase expansiva do ciclo? Além disso, por que continuou a expansão creditícia em 2005 e grande parte de 2006, em circunstâncias que a Reserva Federal estava elevando aceleradamente as taxas de juros, enviando claros sinais de que o período de taxas baixas havia chegado ao fim? Mais que na política monetária, a resposta deve ser buscada no fato de que o incentivo para aumentar os créditos não era a rentabilidade em longo prazo da entidade financeira, mas o bônus de fim de ano ou o prêmio por operação realizada.

Resumindo, é possível que o fato de haver mantido baixas taxas de juros durante um período prolongado de tempo tenha influenciado no comportamento dos atores, mas dificilmente se pode afirmar que esta seja a causa fundamental da bolha que se produziu no mercado

¹⁷ Na década de 1930, a diminuição do multiplicador deveu-se ao aumento da demanda de meio circulante em relação aos depósitos bancários (Bernanke, 2000), enquanto na crise atual foi consequência do extraordinário aumento das reservas dos bancos. Nos Estados Unidos, em julho de 2008 as reservas representavam 5,4% do meio circulante em poder do público, enquanto em novembro de 2008 esta cifra se elevou para 79,3%.

habitacional dos Estados Unidos e vários países europeus. Em todo caso, o erro da política econômica desse período foi não haver atuado em conformidade com a “exuberância irracional dos mercados”, mas não é evidente que esta deveria ter sido uma tarefa da política monetária. Se a taxa de juros já tem o objetivo de controlar a taxa de inflação e, ao menos nos Estados Unidos, de regular o nível de atividade econômica, parece um pouco exagerado agregar-lhe a função adicional de controlar a bolha no preço dos ativos. A atitude razoável teria sido a de utilizar outro instrumento; o mais óbvio está vinculado à regulamentação do sistema e, em particular, às maiores exigências de capital durante o período de auge.

2. A rede de segurança

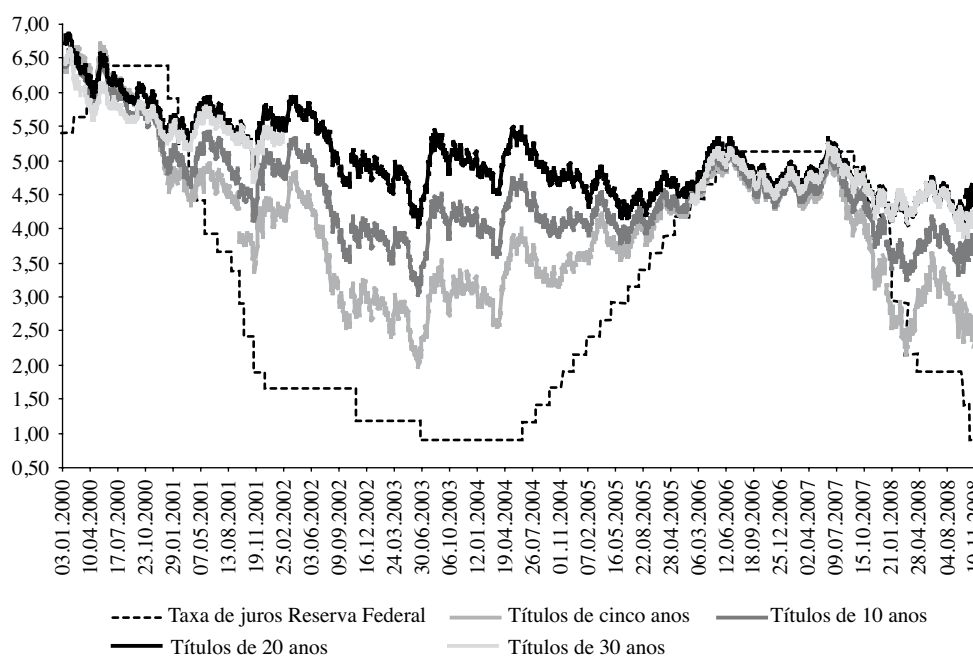
Uma segunda explicação relacionada com as políticas públicas incorretas é a que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial sustentaram tradicionalmente. A ideia central é que a presença “excessiva” de redes de segurança públicas evita o efeito disciplinador do mercado e, portanto, gera atitudes demasiado perigosas. Em relação à crise atual, este enfoque se encontra num artigo de três analistas do Banco Mundial (Caprio, Demirgüç-Kunt e Kane, 2008), que argumentam que um dos problemas da crise foi o fato de que a inadequada regulamentação e supervisão não seguiu o ritmo das inovações financeiras. No entanto, na tradição dos documentos do Banco Mundial, a ênfase é atribuída à existência de subsídios explícitos ou implícitos concedidos através da rede de segurança dos países.

As crises seriam, portanto, consequência de uma estrutura de incentivos que estimula a ideia de que, em caso de dificuldades, as autoridades socorrerão os acionistas e investidores das entidades financeiras. Isto é, os riscos excessivos assumidos durante os períodos de auge obedecem ao fato de que os atores não acreditam que o mercado irá castigá-los, dada a presença “providencial” do setor público. Isto é o que se conhece como risco moral¹⁸. Exemplo disso, segundo os autores, seria o resgate de Bear Stearns

¹⁸ Num mundo de expectativas racionais e de equivalência ricardiana, se esperam uma operação de resgate (*bail out*) do setor público, os agentes econômicos deveriam reduzir seus gastos em um montante similar ao custo da intervenção estatal, isto é, ao aumento da dívida e, com isso, dos impostos futuros. Em outras palavras, o risco moral incentivará a assumir mais riscos, mas ao mesmo tempo gerará uma redução da demanda, dois efeitos que no extremo poderiam se compensar, ao menos quanto a seus efeitos no ciclo.

GRÁFICO 7

Estados Unidos: taxa de juros das operações de mercado aberto da Reserva Federal e rendimento dos títulos do Tesouro
(Em porcentagens)



Fonte: elaboração própria com base em dados da Reserva Federal.

durante a última crise, quando o que havia eram problemas de insolvência; a atitude adequada teria sido, seguindo a lógica dos autores, a liquidação de Lehman Brothers¹⁹. De acordo com este enfoque, não se trataria de reduzir a exposição aos riscos mediante regulamentações, mas que o mercado penalizasse os que se equivocam, o que implicaria reduzir o tamanho da rede de segurança, seja explícita ou implícita.

Há dois conceitos em torno dos quais se concentra esta discussão: risco sistêmico e risco moral. Em geral, o que gera riscos sistêmicos é a ausência de informação perfeita sobre a solvência e a liquidez das entidades financeiras, ainda que também possam ocorrer na presença dessa informação perfeita, já que “pode ser um comportamento racional retirar os depósitos de uma entidade financeira solvente se pensarmos que ela pode deixar de sê-lo como consequência de que os outros depositantes “corram” para os depósitos

dessa entidade. Neste caso, há expectativas racionais condicionadas ao comportamento dos demais agentes, cujo nível de informação é desconhecido” (Machinea, 2002, p. 14).

A história nos mostra que depois da crise de 1930 é difícil encontrar situações de crise financeira aguda que não tenham conduzido a uma intervenção significativa das autoridades econômicas.²⁰ Isto é, deu-se prioridade ao risco sistêmico sobre o risco moral (Goodhart, 1999). A razão é óbvia: uma crise sistêmica pode gerar custos elevados em termos de queda do produto e aumento do desemprego, enquanto os custos relacionados com o risco moral não parecem tão consideráveis ou, ao menos, aparecem como distantes no tempo. Além disso, com o objetivo de reduzir o risco moral das intervenções públicas, utilizaram-se usualmente duas estratégias: i) aplicar a “discrecionabilidade construtiva”; ii) evitar o resgate dos acionistas dos

¹⁹ Algo similar argumenta Bordo (2008). No entanto, é difícil entender o impacto sobre o risco moral no caso dos acionistas, já que estes perderam pouco mais de 90% do preço que as ações tinham um ano antes.

²⁰ Por “intervenções significativas” entendemos aquelas que superam a garantia dos depósitos para proteger os pequenos depositantes desinformados. Na atualidade, as corridas sobre as entidades financeiras costumam ser lideradas pelos grandes depositantes.

bancos. A primeira implica que o banco central não é explícito a respeito de sua política com relação às entidades financeiras que estão com problemas.

No entanto, a estratégia de reduzir o risco moral castigando os acionistas apresenta a dificuldade de que em várias entidades financeiras grandes a direção costuma ser bastante independente. Em particular, os executivos que recebem bônus extraordinários relacionados com os lucros de curto prazo em geral não são afetados pelo castigo aplicado aos acionistas.

Em síntese, se preservarmos os dois princípios enunciados previamente, parece difícil que banqueiros e investidores assumam tantos riscos quando a probabilidade de serem resgatados é substancialmente inferior a um e os lucros devem ser avaliados em relação a uma perda de 100% do capital.

A esse respeito, argumentou-se que, se o risco sistêmico é resultado da assimetria de informação,

pode-se resolvê-lo mediante uma maior transparência, de tal maneira que as corridas para certas entidades financeiras sejam o resultado dos efeitos depuradores do mercado e não da confusão dos poupadores a respeito da solvência delas²¹. Considerando os custos de obter informação individual e interpretá-la, a solução seria o assessoramento de especialistas que teriam claras economias de escala. Este é o papel que deveriam cumprir, por exemplo, as agências de classificação do risco. O papel que estas desempenharam em várias das últimas crises, sobretudo na atual, nos permite omitir uma discussão mais profunda sobre o tema.

Cabe mencionar que nos anos 90 vários países da região reduziram significativamente as redes de segurança, enquanto aumentava o fluxo de informação no mercado. A eliminação das redes de segurança se manteve durante o tempo que levou até se apresentar a crise²².

IV

A propagação da crise: a prioridade do risco moral

No começo de setembro de 2008 havia uma considerável restrição creditícia e dificuldades para conseguir créditos interbancários, embora o prêmio sobre os títulos do Tesouro dos EUA no mercado de valores comerciais e no interbancário fosse inferior à média dos 12 meses anteriores (veja o gráfico 2). O desaparecimento de Bear Stearns mediante sua aquisição por J.P. Morgan havia confirmado a percepção de que algumas entidades financeiras eram demasiado grandes para cair, incluindo os bancos de investimento. Os credores recuperaram o dinheiro e os únicos castigados foram os acionistas, que recuperaram menos de 10% do valor que as ações tinham um ano antes. Evitou-se dessa maneira o aprofundamento do risco sistêmico, mas evitando o risco moral dos acionistas.

A situação mudou radicalmente em 15 de setembro, após a liquidação do banco de investimento Lehman Brothers; calcula-se que, como consequência disso, as perdas do sistema financeiro em seu conjunto alcançariam 500 bilhões de dólares. Os mercados entenderam que qualquer intermediário podia quebrar, independentemente de seu tamanho, com os consequentes efeitos no sistema. Ante esse sinal, espalhou-se o pânico e os mercados de crédito se

fecharam. No mercado interbancário, a taxa de juros subiu 175 pontos em 10 dias e 350 em um mês sobre o rendimento dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos (veja o gráfico 2); no mercado de valores comerciais ocorreu algo similar. Tudo indica que se esteve a horas do fechamento dos mercados financeiros.

A lição, certamente nenhuma novidade, é que disciplinar o mercado em meio a uma crise financeira é, mais que um erro, um desatino. Pode ser que a quebra do Lehman Brothers tenha permitido ordenar outros atores, como demonstra o fato de que nesse mesmo dia se concluiu a operação de venda do Merrill Lynch. Porém, em todo caso, nos dias seguintes foi evidente que, embora o remédio tenha surtido efeito para disciplinar alguns bancos de investimento, o fez a um custo extraordinariamente alto para a estabilidade do sistema. Se havia alguma dúvida a respeito do que privilegiar em uma crise, se o risco sistêmico ou o risco

²¹ A esse respeito, veja Calomiris e Gorton (1990) e Calomiris e Powell (2000).

²² Para uma visão crítica destas reformas na Argentina, veja Machinea (1996) e Rozenwurcel e Bleger (1997).

moral, é provável que a quebra do Lehman Brothers fique na história como o episódio que terminou com o debate... ao menos por um tempo.

Obviamente, subsiste o problema do risco moral, mas não pode ser eliminado sob pena de pôr em risco

a economia mundial. Embora se possa argumentar que o colapso obedeceu a causas estruturais subjacentes, além do Lehman Brothers, não cabe dúvida de que sua liquidação aumentou a probabilidade de que a crise se aprofundasse.

V

Do resgate das entidades financeiras ao resgate da economia

A busca de uma resposta à indagação do que seria necessário para sair da crise ocupou muitos economistas e políticos durante os últimos meses; dessa busca surgiram diversas propostas a esse respeito. No entanto, além da necessidade de reformular o funcionamento do sistema financeiro internacional, as respostas foram convergindo em dois elementos que deveriam, segundo nossa opinião, ser impulsionados no curto prazo: restabelecer “certos níveis” de crédito e impulsionar a demanda mediante a política fiscal.

1. O crédito e o sistema financeiro

Para restabelecer certos níveis de crédito é necessário, mas não suficiente, reduzir a incerteza em torno das entidades financeiras. Por conseguinte, as medidas adotadas a partir de meados de setembro tenderam a regenerar a liquidez e a solvência destas instituições. Isso exigiu uma forte intervenção dos setores públicos em montantes tão elevados que eram inimagináveis até esse momento.

Concretamente, para melhorar a liquidez o setor público decidiu garantir as obrigações das entidades financeiras, com algumas variantes entre os países, aumentando o montante de garantia dos depósitos (ou eliminando-o em casos extremos) e avalizando os créditos interbancários e as colocações nos mercados de capitais. Graças a estas medidas, diminuiu o custo do passivo das entidades financeiras e se restabeleceu grande parte de sua liquidez.

No entanto, o aumento da liquidez não se traduziu em um aumento do crédito ao setor privado, o que obedece a três motivos. Em primeiro lugar, entre as entidades financeiras ainda persiste certa incerteza a respeito da renovação de seus passivos, ainda que a situação tenda a se normalizar. Isso as obriga a manter um nível de liquidez mais elevado do que o

habitual, o que se manifesta no mencionado aumento das reservas dos bancos. Esta é uma variante da armadilha da liquidez, já que impede que a política monetária seja capaz de reduzir as taxas de juros dos empréstimos ao setor privado²³.

O segundo motivo é a perda de capital dos bancos e, portanto, a necessidade de restabelecer a relação entre capital e ativos. O terceiro seria a incerteza a respeito da solvência dos eventuais clientes, num contexto em que a recessão se aprofunda.

Para resolver, ou ao menos atenuar, o problema de solvência das entidades financeiras, as medidas do setor público consistiram inicialmente em comprar os ativos contaminados e, de forma crescente, capitalizar essas instituições mediante contribuições estatais. O problema com esta medida é a dificuldade para estimar a qualidade da carteira em plena recessão e, portanto, determinar a contribuição de capital necessária. Dadas as notícias que aparecem quase diariamente na mídia no sentido de que vários bancos já auxiliados requerem novas contribuições de capital, é preciso tomar uma decisão final que reduza significativamente a incerteza. Uma primeira alternativa, que funcionou nos países nórdicos no começo dos anos 90, é a nacionalização transitória dos bancos. A segunda seria que o setor público comprasse os “ativos maus” (*bad bank*) das entidades financeiras, mas a dificuldade está em definir o preço: se optarmos pelo preço de mercado, isto não soluciona o problema; porém, se optarmos pelo valor nominal, equivale a dar um presente aos bancos com dinheiro dos contribuintes²⁴. Uma solução intermediária seria adquirir os ativos a um

²³ Veja em Krugman (2008) uma maneira engenhosa de demonstrar a importância das políticas fiscais neste contexto.

²⁴ Esta alternativa é semelhante a garantir parte dos ativos existentes dos bancos.

preço superior ao do mercado, mas estipulando que o banco favorecido se obrigue a pagar, com parte de seus lucros futuros, a diferença entre esse valor e o que finalmente se recupere²⁵. Nesse caso, e no período de emergência, considerando que a dívida seria paga com lucros, haveria que excluí-la do cálculo do patrimônio líquido da entidade²⁶. Outra alternativa é criar um novo banco com os “ativos bons” (*good bank*) das instituições bancárias existentes. Os credores (exceto os depósitos garantidos) e os acionistas dos bancos remanescentes só receberiam o que pudessem recuperar dos “ativos maus” mais a diferença (se fosse positiva) entre os “ativos bons” e os depósitos garantidos que passem ao novo banco (Buitter, 2009). Embora esta opção seja a de menor custo fiscal no curto prazo, também é a que gera maior incerteza devido às numerosas perdas em que incorreriam os credores não garantidos. Se não for tomada uma decisão no curto prazo, as perdas crescentes deixarão como única alternativa a terceira das mencionadas.

Em parte por causa da insuficiência de capital, mas também devido aos outros dois fatores mencionados anteriormente, sobretudo a incerteza vinculada com a recessão, a Reserva Federal —numa ação impensável até há poucos meses, ainda que não inédita na história financeira— decidiu emprestar diretamente ao setor privado, participando na compra de títulos comerciais²⁷. Por sua vez, no começo de 2009 o Banco da Inglaterra anunciou que garantiria parte dos créditos orientados às pequenas e médias empresas. Isto é, de credores de última instância os bancos centrais passaram a ser os únicos credores.

Infelizmente, a hiperatividade atual não compensa a falta de ação anterior com relação ao controle do sistema financeiro e à bolha imobiliária. Além dos custos extraordinários do pacote de ajuda, é difícil que as medidas financeiras restabeçam o crescimento.

²⁵ A administração da carteira poderia ser oferecida ao próprio banco. O incentivo é óbvio: quanto mais recupera, menos terá que pagar.

²⁶ Obviamente, esta não pode ser uma prática habitual, mas poderia ser utilizada durante o período de emergência.

²⁷ Embora seja pouco usual, a história nos mostra alguns fatos similares. Por exemplo, Bagehot cita as palavras de um diretor do Banco da Inglaterra na crise de 1825: “Nós emprestamos de todas as formas possíveis e de uma maneira não utilizada até então; mantivemos ações em garantia, compramos notas do Tesouro, não só descontamos diretamente depósitos de dinheiro, mas também adiantamos dinheiro em quantias nunca vistas; em resumo, por qualquer meio compatível com a segurança do Banco...” (Bagehot, 1920, p. 52). Em 1970, depois do colapso da companhia ferroviária Penn Central, a Reserva Federal concedeu créditos a empresas não financeiras tomando como garantia títulos comerciais.

Seu objetivo central é evitar a depressão devido ao fechamento de bancos e ao desaparecimento do crédito. Uma coisa é evitar o “desaparecimento” do crédito e outra seu restabelecimento em níveis normais. Além de ser preciso exercer pressão adicional sobre as entidades financeiras que são auxiliadas pelo setor público para que voltem a emprestar, e de que o Estado poderia garantir alguns créditos novos, tudo indica que o processo de restabelecimento do crédito aos níveis normais levará um tempo considerável. A esse respeito, não só incidem os fatores de oferta mencionados, mas também o fato de que os eventuais mutuários solventes dificilmente estarão dispostos a endividar-se para comprar bens duráveis ou para investir neste clima de incerteza. Isso representa um obstáculo adicional para a política monetária, já que à armadilha da liquidez se acrescenta outro dos fatores enfatizados por Keynes: a escassa elasticidade do gasto a respeito da taxa de juros num clima de depressão²⁸.

2. A necessidade de um impulso fiscal

Como consequência do analisado na seção anterior, é preciso aumentar o déficit fiscal como mecanismo para estimular a demanda. Isso não implica desconhecer a relevância das políticas monetárias, incluídas as reduções adicionais da taxa de juros. Do contrário, o crédito e a confiança entrariam em colapso e não haveria medidas fiscais suficientes para evitar uma grande depressão.

Cabe assinalar que antes da crise atual havia certo consenso, ao menos nos Estados Unidos, no sentido de que a melhor maneira de conduzir a política anticíclica era mediante os estabilizadores fiscais automáticos e a política monetária²⁹. Isto é, excluía-se a política fiscal discricionária com base em algumas evidências históricas e argumentos que foram centrais na discussão dos anos 60 e 70 entre monetaristas e keynesianos, tais como o tempo que levava para aplicar as políticas fiscais desde o momento em que se faziam necessárias até sua execução (diagnóstico, preparação, apoio do

²⁸ O menor efeito da taxa de juros na demanda não significa que sua redução não gere um aumento da renda disponível. O caso mais óbvio é a relação entre as taxas do Banco Central da Europa e a Euribor, à qual a maioria dos créditos hipotecários estão indexados.

²⁹ Os Estados Unidos foram um dos poucos países onde a política monetária desempenhou este papel em distintas oportunidades; em outros lugares, o objetivo explícito da inflação (*inflation targeting*) em sua visão “extrema” impediu em algumas circunstâncias que a política monetária exercesse um papel anticíclico.

Congresso, licitação), a “expulsão” do setor privado como consequência do aumento das taxas de juros e a existência, como resultado das teorias da renda permanente ou do ciclo de vida, de um multiplicador fiscal mais baixo³⁰.

Contudo, a magnitude da crise atual, sua duração esperada e, em particular, a escassa ou nula eficácia da política monetária numa situação como a presente terminaram com várias dessas objeções (Taylor, 2008b, e Blinder, 2008). A discussão parece ter-se concentrado agora no tipo de estímulo fiscal; os “monetaristas” recomendam reduzir os impostos da maneira mais generalizada possível ou aplicar subsídios, em ambos os casos com caráter permanente (Taylor, 2008b). Creio que decidir por soluções deste tipo seria um erro, porque não é o momento de adotar medidas permanentes que requerem um maior tempo de discussão e porque é preciso focalizar os recursos, por razões de equidade e eficiência, nos setores mais afetados pela crise. Dizemos “eficiência” e não só “equidade” porque esses são os setores em que as restrições de liquidez são determinantes para as decisões de gasto. Os países desenvolvidos estabeleceram um canal que atua como estabilizador automático: o seguro-desemprego. A ideia é que este se converta em algo mais que um estabilizador automático; para isso, se poderia aumentar de forma excepcional o montante ou o tempo de recebimento do subsídio. Outras medidas complementares poderiam ser subsidiar a hipoteca de alguns devedores (desempregados e de menores recursos) e financiar obras públicas locais que, em geral, são de menor tamanho e de mais rápida execução. A estas poderíamos acrescentar medidas fiscais que incentivem o consumo presente em relação ao consumo futuro. O que deve ficar claro é que neste caso a eficiência não deve ser avaliada pela “qualidade” do gasto, mas em função de seus efeitos na demanda global e segundo a rapidez com que se execute o gasto (FMI, 2008a).

As medidas assinaladas não deveriam incluir uma redução tributária, dado que num ambiente de crise e incerteza é provável que um menor pagamento de impostos não se traduza num aumento significativo do

gasto, em especial porque é difícil focalizar a diminuição de impostos nos setores de menores recursos ou nos mais afetados pela crise. Infelizmente, as negociações políticas conduzem de maneira crescente a essa dinâmica. Seria um grave erro aumentar a dívida nestas circunstâncias, sem estar seguros dos efeitos que isso provocará na demanda.

Em síntese, é preciso um incentivo fiscal de grandes proporções, com amplas repercussões na demanda e que se materialize o mais rapidamente possível. Embora às vezes pareça difícil encontrar um estímulo fiscal que possa compensar a acentuada queda do consumo e investimento privado, não se trata de inverter a tendência no curto prazo, mas encontrar um piso para a recessão, que poderia ajudar a mudar as expectativas.

Para aumentar significativamente a demanda global, é necessário um esforço coordenado, que inclua tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento. A esse respeito, vale a pena recordar que na saída da recessão de 2001 os países em desenvolvimento tiveram um papel-chave, já que eles explicam mais de 60% do crescimento mundial dos últimos anos. Obviamente, a China e a Índia foram os atores principais desta nova realidade. No entanto, a capacidade de implementar políticas anticíclicas dos países em desenvolvimento é, com algumas exceções, muito mais reduzida que a dos países desenvolvidos.

Cabe fazer dois comentários finais. Por um lado, se alguns dos grandes países desenvolvidos e em desenvolvimento não cooperarem nesta tarefa, haverá menos possibilidades de êxito e, além disso, ocorrerá um problema de iniquidade: num mundo globalizado de economias mais abertas, os que não participarem se beneficiarão do esforço dos demais. Por outro, não se trata só de aumentar o gasto, mas de evitar que as políticas fiscais contenham cláusulas mais ou menos encobertas de “compre produtos nacionais”. Embora estas facilitem a aprovação dos pacotes fiscais, têm dois problemas. O primeiro é que se corre o risco de iniciar uma política protecionista cujas consequências o mundo já experimentou na década de 1930, mas que em nossos dias seriam muito maiores. O segundo é que os países em desenvolvimento seriam os mais afetados, tanto pelo protecionismo como pelo fato de que as políticas anticíclicas, conforme analisamos na próxima seção, serão mais relevantes nos países desenvolvidos.

³⁰ Veja, por exemplo, Feldstein (2002), Auerbach (2002), Taylor (2000 e 2008a) e Blinder (2004), ainda que este último assinale que a política fiscal seria necessária em “situações extremas”.

VI

Os países em desenvolvimento: necessidades e restrições da América Latina

1. Avaliação da situação

Como não podia ser de outra maneira num mundo globalizado, os países em desenvolvimento começaram a sofrer os efeitos da crise financeira. Na América Latina eles se manifestam por meio de dois canais: o real e o financeiro³¹.

Pelo “canal real”, o México e os países da América Central estão sendo afetados pela queda das exportações industriais e das remessas, assim como pela redução do turismo e do investimento estrangeiro direto (IED). A redução de preços dos produtos básicos tem um maior impacto na América do Sul e, em menor medida, no México; no entanto, a redução do preço do petróleo favorecerá a América Central (CEPAL, 2008a e 2008b).

O quadro 2 sintetiza vários efeitos da crise na conta corrente dos países da região. O quadro foi elaborado a partir da conta corrente de 2008, com os ajustes que são consequência da crise financeira internacional (“fatores exógenos”). Isto é, não leva em conta os ajustes internos (taxa de câmbio e nível de atividade) que seriam necessários caso não se pudesse financiar o maior déficit em conta corrente. Supõe-se que não há variações nas importações totais, o que é compatível com uma taxa de crescimento de 3% se o investimento diminuir acentuadamente ante as expectativas negativas e a ausência de financiamento³². As variações exógenas refletem as variações previstas: i) nos preços de exportação e importação, ii) no volume das exportações industriais, iii) nas remessas, iv) na receita do turismo e v) em alguns países, na menor renda enviada ao exterior a título de exploração dos recursos naturais. Para todas estas variáveis utilizam-se duas alternativas, que se apresentam no anexo. Os resultados mostram a magnitude do problema: na hipótese menos pessimista, o déficit

em conta corrente aumenta em média 3,3 pontos do produto, até 4%, superando o registrado no período 1997-1998 (veja o quadro 2). Na alternativa um pouco mais pessimista alcança 5,1% do PIB. Para complicar a situação, prevê-se uma forte queda do investimento estrangeiro direto, com o que se reduz uma das fontes menos instáveis de financiamento da conta corrente. Na hipótese menos pessimista (25% de diminuição) o IED líquido seria equivalente a 1,6% do produto da região em seu conjunto. Isso implica uma necessidade de financiamento de 91 bilhões de dólares (138 bilhões na hipótese mais pessimista), 68% dos quais se concentram em dois países: Brasil e México (veja o quadro 2).

A isso haveria que acrescentar os vencimentos da dívida externa, que de acordo com distintas estimativas alcançariam 120 bilhões de dólares, o que perfaz um total de 210 bilhões. Financiar este desequilíbrio não será fácil, já que as repercussões da crise pelo “canal financeiro” se manifestam no aumento do risco-país (veja o gráfico 8). De fato, há vários países sem acesso ao crédito internacional (Argentina, Equador e República Bolivariana da Venezuela). Além disso, vai ser difícil renovar os vencimentos do setor privado, já que isso suporia uma normalização do mercado financeiro em relação ao último trimestre de 2008, período em que a saída de capitais privados se traduziu em fortes desvalorizações. Estas afetaram o passivo das empresas privadas, embora o efeito mais significativo tenha sido o “desaparecimento” do crédito, o que deixou muitas delas à beira do inadimplemento (*default*) e com créditos de muito curto prazo^{33 34}.

A falta de financiamento internacional adicional afetará, dependendo das características de cada país e das medidas de política econômica que se adotem, as reservas internacionais, a taxa de câmbio real e o nível de atividade econômica. Isto é, a falta de

³¹ Considerando que neste número da *Revista de la cepal* há um artigo em que se discute especificamente o impacto da crise na América Latina, aqui se oferece uma versão estilizada de alguns fatos.

³² Se as importações de bens de capital —que representam aproximadamente 25% das importações totais— diminuíssem 15%, isso daria margem a que as importações de outros produtos aumentassem 5%, o que é compatível com um crescimento de 3%.

³³ A situação é ainda mais crítica em vários países da Europa Oriental e Ásia, em particular a Federação da Rússia. A esse respeito, veja J.P. Morgan (2008).

³⁴ Cabe mencionar que várias empresas, sobretudo no Brasil e México, haviam especulado no mercado de derivativos contra uma desvalorização da moeda local, o que produziu perdas consideráveis em várias delas e em alguns casos a quebra.

QUADRO 2

América Latina: saldo em conta corrente e requisitos de financiamento adicional

	Em porcentagens do PIB				Em milhões de dólares	
	2008	2009 hipótese 1 ^a	2009 hipótese 2 ^a	Média 1997-1998	2009 hipótese 1: saldo ajustado da conta corrente	2009 hipótese 1: necessidades de financiamento corrente líquido do IED
Argentina	3,7	-1,4	-2,4	-4,5	-4 027	-352
Bolívia (Est. Plur. da)	14,8	6,8	5,6	-7,4	942	0
Brasil	-2,0	-3,4	-3,7	-3,7	-45 450	-30 450
Chile	-3,3	-9,7	-9,6	-4,7	-16 507	-8 130
Colômbia	-3,0	-4,6	-5,8	-4,6	-9 794	-3 311
Costa Rica	-9,0	-9,6	-10,9	-3,7	-2 606	-1 205
Equador	3,2	-7,3	-10,8	-5,4	-3 558	-3 033
El Salvador	-6,4	-7,8	-9,4	-0,8	-1 636	-1 308
Guatemala	-5,3	-7,1	-8,3	-5,0	-2 449	-1 872
Haiti	-2,7	-3,9	-5,3	-1,2	-245	-222
Honduras	-13,2	-14,7	-15,2	-3,5	-1 878	-1 204
México	-1,5	-4,0	-5,2	-2,9	-41 252	-31 433
Nicarágua	-29,7	-28,5	-28,3	-22,0	-1 684	-1 384
Panamá	-10,0	-9,2	-10,5	-7,2	-1 949	-599
Paraguai	-2,6	-14,7	-14,5	-4,8	-1 882	-1 725
Peru	-4,8	-8,6	-9,1	-5,8	-10 108	-5 233
Rep. Dominicana	-13,6	-14,4	-15,4	-1,3	-6 191	-4 316
Uruguai	-4,3	-4,0	-4,3	-1,7	-1 026	0
Venezuela (Rep. Bol. da)	16,6	1,3	-3,2	-0,4	3 213	0
América Latina	-0,7	-4,0	-5,1	-3,7	-148 087	-91 306

Fonte: elaboração própria (veja o anexo).

^a O saldo em conta corrente de 2009 está expressado em termos do PIB de 2008. Veja no anexo os pressupostos de ambas as hipóteses.

financiamento poderá ser compensada, ao menos parcialmente e por um tempo limitado, com uma diminuição das reservas internacionais. Se isso não bastar, os outros dois instrumentos para ajustar o desequilíbrio externo serão a desvalorização da taxa de câmbio real e uma diminuição do nível de atividade econômica. No último trimestre de 2008 foi possível observar uma combinação de mudanças simultâneas destas três variáveis.

Embora não se tenha realizado um exercício que mostre os efeitos da crise nas contas públicas, devido à estreita relação entre o preço dos produtos básicos de exportação e a receita fiscal, prevê-se uma queda considerável desta última (Jiménez e Tromben, 2006). Como elemento compensador, haverá uma redução dos fortes subsídios para a energia, que em 2008 chegaram a representar mais de um ponto do produto em vários países. Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2008b), em 2009 o aumento do déficit fiscal alcançará cerca de 1,5% do produto. Embora a estimativa possa ser um pouco otimista, não cabe dúvida de que, em comparação com outras crises, as diferenças em matéria de solvência fiscal, por sorte, são assombrosas.

Para enfrentar a crise, será então necessário implementar políticas anticíclicas destinadas a compensar a diminuição da demanda (externa e interna) e financiar o desequilíbrio externo e o déficit fiscal. Como é natural, ambas as problemáticas estão claramente inter-relacionadas.

2. As políticas anticíclicas

Cabe perguntar o que podem fazer os países em desenvolvimento, em especial a América Latina, para implementar políticas anticíclicas. Em princípio, bem menos que o mundo desenvolvido³⁵.

Em primeiro lugar, os canais mediante os quais se pode aumentar a ajuda aos setores mais afetados pela crise não são evidentes, entre outras coisas porque na maioria dos países em desenvolvimento não existe um seguro-desemprego ou, ao menos, um seguro que funcione eficazmente e cuja cobertura seja adequada. Portanto, além de canalizar um maior

³⁵ Há exceções; a mais notável é a China, cujo extraordinário nível de poupança e de reservas internacionais permite levar adiante políticas expansivas.

número de recursos para os programas contra a pobreza e de realizar obras públicas em localidades pequenas, é premente buscar outras vias para chegar aos setores médios que estão sendo afetados pela crise (por exemplo, continuidade da cobertura de saúde existente durante um certo período e um subsídio mais elevado por filho).

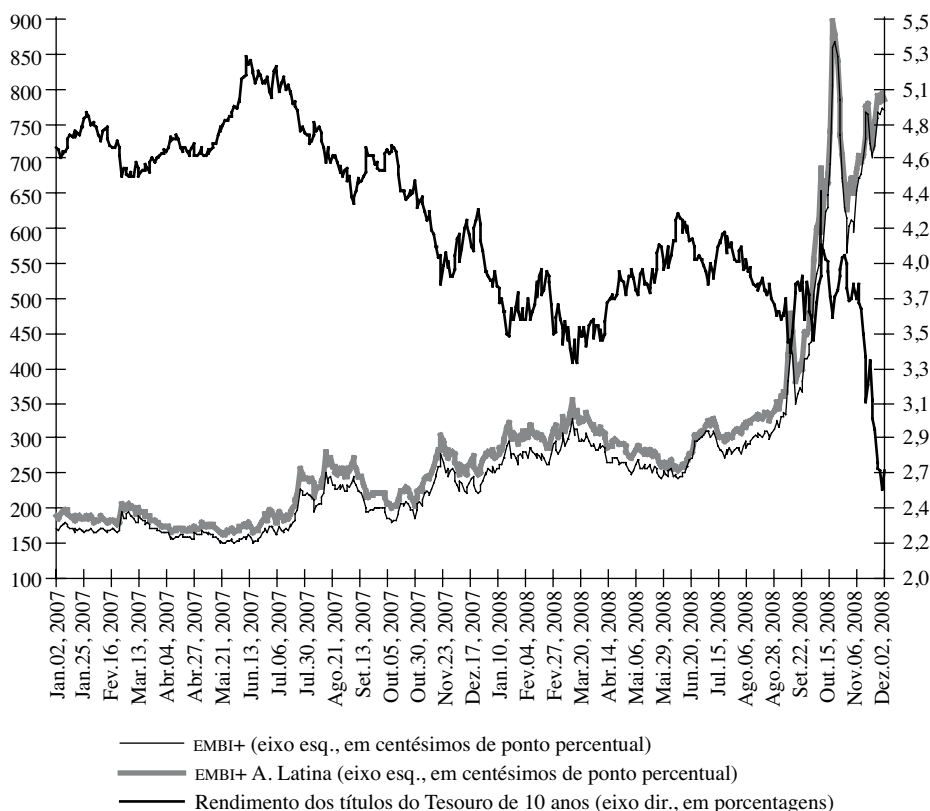
Em segundo lugar, e isto é mais relevante, em épocas de crise existe uma clara assimetria macroeconômica entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Esta se manifesta no comportamento das taxas de juros, já que os investidores buscam refúgio nos ativos dos países desenvolvidos e “fogem” das moedas dos países em desenvolvimento. A consequência é que, enquanto as taxas de juros se reduzem nos primeiros, aumentam no mundo em desenvolvimento. A crise atual é o exemplo mais extremo disso. Enquanto o risco-país da média dos países emergentes aumentou aproximadamente 445 pontos básicos entre o começo

de junho e o fim de dezembro de 2008, o rendimento dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos diminuiu 145 pontos básicos no mesmo período (veja o gráfico 8). De maneira similar, enquanto as moedas dos países em desenvolvimento se depreciam, as dos países desenvolvidos tendem a se valorizar.

Os efeitos da situação assinalada no parágrafo precedente são mais ou menos óbvios. A saída de capitais, que se produz como consequência da maior incerteza, dificulta a implementação de políticas monetárias anticíclicas. Isto não significa que não haja margem para reduzir as taxas de juros, dadas as menores pressões inflacionárias e o aumento, em muitos casos exagerado, dessas taxas durante os primeiros nove meses de 2008. Por sua vez, o aumento do custo do crédito, ou seu virtual “desaparecimento” em certas circunstâncias, torna muito mais difícil a aplicação de políticas fiscais anticíclicas. No entanto, a situação é bastante heterogênea, em parte devido a políticas

GRÁFICO 8

Evolução do EMBI+ e do rendimento dos títulos do Tesouro dos Estados Unidos de 10 anos, 2007-2008



Fonte: elaboração própria com base em dados da Reserva Federal e J.P. Morgan.

Nota: EMBI+ = Índice de títulos de mercados emergentes (*Emerging Markets Bond Index*)

do passado recente que dificilmente mudarão nesta conjuntura³⁶. Em um extremo encontra-se o Chile, que tem capacidade para implementar políticas fiscais anticíclicas graças aos recursos que poupou na época de acentuado superávit fiscal, ainda que seu déficit em conta corrente deva ser fonte de preocupação. No outro estão Argentina, Equador e República Bolivariana da Venezuela, com um risco-país superior a 1.500 pontos, que é equivalente a não ter acesso ao crédito. Outros países, embora tenham possibilidades de se endividar, o farão a taxas bem mais elevadas que as dos últimos anos³⁷. Portanto, com diferenças entre países, a possibilidade de implementar políticas fiscais anticíclicas estará comprometida³⁸.

3. O financiamento dos organismos de crédito

Nessas circunstâncias, a ausência de um credor internacional de última instância adquire mais relevância que nunca. A esse respeito, o anúncio da Reserva Federal de uma linha de crédito contingente para o Brasil e México é um passo na direção correta; no entanto, o problema maior é o daqueles países que, apesar de um comportamento macroeconômico responsável, não poderão ter acesso a financiamento especial porque não são “estratégicos” para os Estados Unidos. É por isso que se requer um credor de última instância que gere incentivos orientados a reduzir os grandes desequilíbrios e a proteger o nível de atividade econômica. Seguramente, este será um FMI renovado, que desembolsará montantes significativos de recursos com prontidão e que, em situações de mudanças abruptas dos mercados de capitais, o fará sem condicionamentos, ao menos no caso dos países que mostrem um comportamento macroeconômico responsável³⁹. Não fazê-lo a tempo implica que os recursos que deveriam ajudar a deter a corrida do mercado cambial, evitando as desvalorizações acentuadas e contribuindo para sustentar a demanda, isto é, servindo de mecanismo anticíclico, podem terminar financiando a saída de capitais.

O apoio multilateral deve ser complementado com as redes regionais que em todo o mundo desempenham um papel cada vez mais relevante⁴⁰. São complementares porque, embora as redes regionais sejam muito mais eficientes para chegar em tempo e forma com a ajuda, ao menos na América Latina, dificilmente possuem os recursos necessários para financiar os países de maior tamanho relativo num contexto de fortes perturbações⁴¹.

Além das diferenças quanto à capacidade de implementar políticas anticíclicas entre os países em desenvolvimento, há uma realidade que é comum a todos eles e aos “recentemente desenvolvidos” como a República da Coreia: desde a crise asiática, estes países mantiveram uma política de autosseguro caracterizada pelo aumento das reservas internacionais e a criação de fundos soberanos. Em conformidade com isso, vários destes países tiveram superávit em conta corrente, o que contribuiu para a oferta de fundos “emprestáveis” no âmbito global. Se o que se necessita agora é aumentar a demanda para apoiar a recuperação econômica, é razoável pensar que se debilitará a conta corrente destes países, realidade que será potencializada em alguns deles pela queda dos preços de seus produtos de exportação. Portanto, não só do ponto de vista estrutural, mas também sob uma óptica conjuntural, é preciso eliminar o incentivo ao autosseguro como consequência do mau funcionamento do sistema financeiro internacional⁴².

Por último, e voltando aos requisitos financeiros de 2009 e seguramente de 2010, a ausência de financiamento internacional pode condenar a região, em especial os países de menor tamanho relativo, a um ajuste desproporcional. Supondo certa normalização do crédito privado, é preciso com urgência um financiamento líquido de ao menos 70 bilhões de dólares anuais (em termos brutos cerca de 90 bilhões) provenientes dos organismos financeiros ou dos países desenvolvidos⁴³. Obviamente, a cifra aumenta quanto mais difícil for o acesso ao crédito.

³⁶ Veja Gerchunoff (2008).

³⁷ Brasil e México terão, além disso, possibilidades de acesso à linha de crédito contingente de 30 bilhões anunciada pela Reserva Federal.

³⁸ No entanto, vários países já anunciaram medidas anticíclicas. Para uma boa síntese, veja CEPAL (2009). Nos próximos meses comprovaremos a capacidade de implementar estes anúncios.

³⁹ No caso dos países de renda média-baixa, seriam necessárias taxas concessionais. Veja Griffith-Jones e Ocampo (2008).

⁴⁰ Veja Ocampo (2006).

⁴¹ Machinea e Titelman (2007) analisam a potencialização das instituições regionais na América Latina.

⁴² Obviamente, este mecanismo não modificará o incentivo da China ou da Federação da Rússia a acumular reservas internacionais, já que a estratégia destes países obedece a outro tipo de considerações.

⁴³ O Instituto de Finanças Internacionais prevê que em 2009 esses organismos desembolsarão somente 8 bilhões de dólares líquidos na América Latina.

VII

Reflexões finais

Nos anos anteriores à crise que começou em 2007 e se aprofundou em 2008, a economia mundial teve uma elevada taxa de crescimento. Nesse período, o setor financeiro cresceu junto com a globalização e as inovações que contribuíram para expandir os mercados de capitais, para potencializar a criação de novos intermediários e instrumentos e, sobretudo, para reduzir em termos relativos o capital do setor financeiro em seu conjunto. Foi também uma época em que os lucros dos intermediários financeiros aumentaram de forma exponencial, passando de 5% do lucro total das empresas listadas na Bolsa de Nova York em 1980 para 40% em 2007.

Esta “explosão” da atividade financeira favoreceu o crescimento de certos setores, em particular a compra de bens duráveis e a construção, mas o fez —especialmente nos últimos 10 anos— às custas de seu crescente enfraquecimento estrutural. Este não é um fenômeno novo, já que ocorreu em muitas ocasiões nos dois últimos séculos, em particular durante os últimos 40 anos. Neste documento examinamos os principais fatores causadores da crise, insistindo na instabilidade própria do sistema financeiro, que se agravou nos últimos anos por causa das políticas de desregulamentação excessiva. Além disso, argumentamos que o instrumento adequado para corrigir a exuberância do sistema e seus efeitos no mercado de ativos não é a taxa de juros, mas as regulamentações financeiras.

Também examinamos o que poderia ser feito para diminuir a magnitude da recessão e evitar a combinação de depressão e deflação que ameaça a economia mundial. A esse respeito, é maior a responsabilidade dos países desenvolvidos, não só por terem sido os causadores da crise, mas também porque os bancos com problemas se encontram em seu território e porque têm maiores possibilidades de implementar políticas anticíclicas. Além de acelerar a implementação das medidas, é preciso atuar da forma mais conclusiva possível, tanto em relação ao pacote de estímulo fiscal como à capitalização dos bancos. As demoras e “insuficiências” podem custar anos de recessão, agravando os problemas futuros do endividamento do setor público. Em outras palavras, seria melhor endividar-se um pouco mais agora para evitar uma recessão prolongada que perpetue a

tendência ao crescimento da dívida pública, tal como foi o caso do Japão nos últimos anos.

Quanto aos bancos, em alguns países as alternativas vão se reduzindo. Se não for obtida uma solução definitiva mediante a nacionalização transitória ou a compra dos “ativos maus”, com todos os problemas que isso acarreta, começará a predominar a opção de criar entidades novas com base nos “ativos bons” dos bancos existentes e de seus depósitos garantidos, deixando os “ativos tóxicos” e os passivos garantidos na antiga entidade. Embora esta última alternativa seja menos onerosa do ponto de vista fiscal, contribuirá para aumentar a incerteza em torno dos bancos (ou países) que não tenham optado por alguma das outras soluções, de maneira que seus efeitos globais são difíceis de prever.

Este documento, salvo alguns comentários, não examina as mudanças necessárias no cenário internacional e nos sistemas financeiros nacionais. A esse respeito, só cabe mencionar que, além de modificar o sistema de incentivos dos executivos dos bancos, reorganizar o funcionamento das agências de classificação de risco para que sejam realmente independentes, evitar que os passivos que não sejam depósitos não excedam um determinado valor e aumentar a transparência dos ativos que se comercializam, é imprescindível criar uma regulamentação financeira anticíclica, isto é, aumentar as exigências de capital nos períodos de bonança e diminuí-las nos de recessão. Além disso, tendo em conta a enorme capacidade de inovação do setor financeiro, é necessário que, além dos requisitos particulares de capital segundo o tipo de risco, se estabeleça um nível máximo geral que inclua as diversas variedades de ativos⁴⁴. Em qualquer caso, as regulamentações que forem formuladas no âmbito internacional exigirão uma maior presença dos países em desenvolvimento, já que essas regulamentações não podem ser idênticas para países com níveis distintos de volatilidade macroeconômica e de aprofundamento e instabilidade financeira⁴⁵.

⁴⁴ Uma proposta que recolhe ambos os requisitos é a de Goodhart e Persaud (2008).

⁴⁵ Veja Fanelli (2008).

A economia política das medidas anticíclicas não é simples, já que ninguém gosta de “interromper a festa”, especialmente considerando que quase todos os setores se beneficiam nos momentos de auge. No entanto, ao final da história, isto é, quando o processo ocorre numa crise, os encargos —como demonstra o desenlace da crise atual— não são repartidos de maneira similar à que se faz no período de auge. O menor crescimento, o desemprego e os impostos mais elevados afetam sobretudo os setores médios e a população de menores recursos. Portanto, além das pressões, seria importante construir uma institucionalidade que ajude a implementar políticas financeiras anticíclicas nas épocas de bonança. Apesar de difícil, esta é a conjuntura para fazê-lo.

O outro aspecto a ser enfatizado, uma vez mais, é a necessidade de contar com redes de segurança no âmbito global e regional, de maneira que os países em desenvolvimento tenham mais possibilidades de implementar políticas anticíclicas. Isso requer uma reestruturação do FMI, desde sua governabilidade, com maior presença dos países em desenvolvimento na diretoria, até a flexibilização do acesso ao crédito, especialmente em contextos como o atual.

A existência de redes de segurança no âmbito mundial também evitaria que os países tivessem que se autosegurar mediante o aumento de suas reservas internacionais, o que limita sua predisposição a incorrer em déficits moderados da conta corrente. Desta maneira, as redes de segurança, globais e regionais, não só ajudarão os países em desenvolvimento a moderar seus ajustes conjunturais, mas serão funcionais para evitar desequilíbrios estruturais como os dos últimos anos.

Por último, dado que uma regulamentação adequada do sistema financeiro requer a redução de seu comportamento pró-cíclico e, em geral, o aumento das necessidades de capital de risco, é possível que no curto prazo haja uma menor expansão do crédito, um custo menor se a contrapartida for um sistema financeiro menos pró-cíclico e mais estável e, portanto, com uma maior expansão do crédito no médio e longo prazo. No futuro, as mudanças na regulamentação financeira deverão enfrentar grupos de pressão que em pouco tempo vão querer “esquecer” os efeitos da crise ou atribuir a responsabilidade a outros atores. Além disso, é necessário que essas regulamentações não dificultem o surgimento de inovações financeiras e, em particular, que as tentativas de reduzir o risco não obstaculizem o financiamento dos países em desenvolvimento.

ANEXO

Pressupostos utilizados para a formulação das hipóteses

Os efeitos da recessão econômica mundial na conta corrente dos países da América Latina foram estimados de acordo com os pressupostos indicados adiante, em vários casos utilizando a informação do último trimestre de 2008. Por exemplo, as remessas diminuíram aproximadamente 5% no último trimestre de 2008, antes do acentuado aumento do desemprego nos Estados Unidos; por isso, analisam-se duas alternativas: 8% e 15% de redução. No caso dos termos de troca, foram utilizados os pressupostos da cepal para 2009. Quanto às exportações de manufaturas, considerou-se a porcentagem de exportações de manufaturas sob o regime de maquila, imputando-lhes somente o valor agregado. Com exceção dos termos de troca, no resto dos casos estimou-se que a porcentagem de variação em relação a 2008 seria a mesma em todos os países.

1. Termos de troca:

Alternativa 1: redução de 12,8% (com uma queda de 40% no preço do petróleo).

Alternativa 2: redução de 14,2% (50% de queda no preço do petróleo).

2. Exportações manufatureiras:

Alternativa 1: redução de 5% do volume.

Alternativa 2: redução de 10% do volume.

3. Turismo:

Alternativa 1: diminuição de 10% da receita líquida.

Alternativa 2: diminuição de 20%.

4. Remessas:

Alternativa 1: redução de 8%.

Alternativa 2: redução de 15%.

5. Renda dos investimentos

Considerando a queda da rentabilidade das explorações minerais, reduziram-se as rendas enviadas ao exterior de modo a voltar aos valores de 2005, ano no qual os preços de exportação dos minerais era similar ao previsto para 2009. O exercício foi feito para três países em que este item havia aumentado de maneira extraordinária nos últimos anos. A redução implica uma diminuição de aproximadamente 10, 4 e 3 bilhões de dólares no Chile, Colômbia e Peru, respectivamente.

Com relação ao financiamento, supôs-se a respeito do investimento estrangeiro direto líquido:

a. Alternativa 1: diminuição de 25% em relação a 2008.

b. Alternativa 2: diminuição de 35%.

Bibliografia

- Auerbach, A. (2002), "Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy," documento apresentado na Federal Reserve Bank of Kansas City Conference on Rethinking Stabilization Policy, agosto.
- Bagehot, W. (1920), *Lombard Street: a Description of the Money Market*, Londres, John Murray. Publicado originalmente em 1873.
- Bernanke, B. (2000), *Essays on the Great Depression*, Princeton, Princeton University Press.
- Blinder, A. (2008), *On Designing a Fiscal Stimulus-Quickly*, Testimony to the Senate Budget Committee, janeiro [disponível em: http://budget.senate.gov/democratic/testimony/2008/BLINDER_StimulusNow_final.pdf].
- (2004), "The case against the case against discretionary fiscal policy", *CEPS Working paper*, N° 100, Princeton, Princeton University.
- Bordo, M. (2008), *An historical perspective on the crisis of 2007-2008*, documento apresentado na Conference on Financial Stability, Monetary Policy and Central Banking, Santiago do Chile.
- Bordo, M. e B. Eichengreen (2001), "Crises Now and Then: What Lessons from the Last Era of Financial Globalization?", documento apresentado durante a conferência em honra de Charles Goodhart no Banco da Inglaterra, novembro.
- Bruner, R. e S. Carr (2007), *The Panic of 1907: Lessons Learned from the Market's Perfect Storm*, Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons.
- Buiter, W. (2009), "Good bank/new bank vs. bad bank: a rare example of a no-brainer", *Financial Times*, Londres, 8 de fevereiro.
- Calomiris, C. e G. Gorton (1990), "The origins of banking panics: models, facts, and bank regulation", *Rodney I. White center for Financial Research Working Papers*, N° 11-90, Filadélfia, Wharton School Rodney, University of Pennsylvania.
- Calomiris, C. e A. Powell (2000), "Can emerging market bank regulators establish credible discipline? The case of Argentina, 1992-1999", *NBER Working Papers*, N° 7715, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Caprio, G. Jr., A. Demirgüç-Kunt e E.J. Kane (2008), "The 2007 meltdown in structured securitization: searching for lessons, not scapegoats", *Policy Research Working Paper*, N° 4756, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2009), "Políticas contracíclicas para paliar a crise econômica em América Latina", Nova York, Comitê Plenário da CEPAL.
- (2008a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* (LC/G.2386-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.08.II.G.2.
- (2008b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 2008, Santiago do Chile.
- Eichengreen, B. (2005), *The Blind Men and the Elephant*, Berkeley, Universidade da Califórnia, novembro.
- Fanelli, J.M. (2008), "Macro volatility and financial institutions", *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial Architectures. The Developing World Experience*, Nova York, Palgrave Macmillan.
- Feldstein, M. (2002), "The role for discretionary fiscal policy in a low interest rate environment", *NBER Working Paper*, N° 9203, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Fisher, I. (1933), "The debt deflation theory of great depressions", *Econometrica*, vol. 1, Nova York, Econometric Society.
- FMI (Fundo Monetário Internacional) (2008a), *Fiscal Policy for the Crisis* (SPN/08/01), Washington, D.C., dezembro.
- (2008b), *Global Financial Stability Report. Financial Stress and Deleveraging. Macro-financial Implications and Policy*, Washington, D.C.
- Friedman, M. e A. Schwartz (1963), *A Monetary History of the United States 1867-1960*, Princeton, Princeton University.
- Galbraith, J.K. (1967), *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin.
- Gerchunoff, P. (2008), "América Latina en las crisis mundiales", inédito.
- Goodhart, C. (1999), "Myths about the lender of last resort", *International Finance*, vol. 2, N° 3, Oxford, Blackwell Publishing.
- Goodhart, C. e A. Persaud (2008), "How to avoid the next crash", *Financial Times*, Londres, 30 de janeiro.
- Griffith-Jones, S. e J.A. Ocampo (2008), "A countercyclical framework for a development-friendly IFA", *Macroeconomic Volatility, Institutions and Financial architectures. The Developing World Experience*, Nova York, Palgrave Macmillan.
- Heymann, D. (2007), "Macroeconomía de las promesas rotas", *Revista de economía política de Buenos Aires*, ano 1, vol. 2, Buenos Aires, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de Buenos Aires.
- Jiménez, J.P. e V. Tromben (2006), "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago do Chile.
- J.P. Morgan (2008), *Emerging Markets Outlook Strategy*, Nova York, 13 de outubro.
- Keynes, J.M. (1931), "The consequences to the banks of the collapse of money values", *Essays in Persuasion*, Nova York, Harcourt Brace and company.
- Kindleberger, C. e R. Aliber (2005), *Manias, Panics and Crashes: a History of Financial Crises*, Nova York, John Wiley & Sons.
- Krugman, P. (2008), *Optimal Fiscal Policy in a Liquidity Trap*, Princeton, Princeton University, dezembro.
- Laeven, L. e F. Valencia (2008), "Systemic banking crises: a new database", *Working Paper*, N° WP 08-224, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional.
- Machinea, J.L. (2002), "La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 117 (LC/L.1713-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.02.II.G.23.
- (1996), "La crisis financiera argentina de 1995: causas, características y lecciones", Buenos Aires, inédito.
- Machinea, J.L. e D. Titelman (2007), "¿Un crecimiento menos volátil? El papel de las instituciones financieras regionales", *Revista de la CEPAL*, N° 91 (LC/G.2333-P), Santiago do Chile.

- Milne, A. e G. Wood (2008), "Banking crisis solutions old and new", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 90(5), setembro-outubro.
- Minsky, H. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, Londres, Yale University Press.
- (1975), *John Maynard Keynes*, Nova York, Columbia University Press.
- (1972), "Financial instability revisited: the economics of disaster", *Reappraisal of the Federal Reserve Discount Mechanism*, Washington D.C., Junta de Governadores.
- Mizen, P. (2008), "The credit crunch of 2007-2008: a discussion of the background, market reactions, and policy responses", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 90(5), setembro-outubro.
- Ocampo, J.A. (2006), *Regional Financial Cooperation*, Nova York, Brookings Institution Press/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Papadimitriou, D.B. e L.R. Wray (2008), "Minsky's stabilizing an unstable economy: two decades later", *Stabilizing an Unstable Economy*, H. Minsky, Nova York, McGraw Hill.
- Reinhart, C. e K. Rogoff (2008), "This time is different: a panoramic view of eight centuries of financial crises", *NBER Working Paper*, Nº 13882, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Roubini, N. (2005), "Global Imbalances: A Contemporary Rashomon Tale with Five Interpretations", Nova York, Universidade de Nova York, inédito.
- Rozenwurcel, G. e L. Bleger (1997), "El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistemática", *Desarrollo económico*, vol. 37, Nº 146, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico e Social.
- Shiller, R.J. (2000), *Irrational Exuberance*, Princeton, Princeton University Press.
- Sotelsek, D. e L. Pavón (2008), "The Banking Supervision and Regulation: Its Impact in Emerging Countries", inédito.
- Taylor, J.B. (2008a), "The Lack of an Empirical Rationale for a Revival of Discretionary Fiscal Policy", documento apresentado na Reunião Anual da American Economic Association, janeiro.
- (2008b), *The State of the Economy and Principles for Fiscal Stimulus*, Testimony before the Committee on the Budget, United States Senate, novembro.
- (2000), *Reassessing Discretionary Fiscal Policy*, Stanford, Stanford University.

Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina

Pablo Villatoro

Este artigo analisa a experiência de cinco programas de transferências monetárias condicionadas na América Latina que objetivam reduzir a pobreza e fomentar o capital humano em educação, saúde e nutrição. Estes programas inovadores podem contribuir ao logro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, e alguns chegaram a ser componentes fundamentais das políticas antipobreza de seus respectivos países. Neste artigo apresentam-se em primeiro lugar alguns conceitos que fundamentam a adoção dos programas de transferências condicionadas. A seguir, são examinadas as seguintes experiências: Programa Bolsa Escola e Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil (Brasil); *Familias en Acción* (Colômbia); *Red de Protección Social* (Nicarágua) e *Programa Oportunidades* (México), analisando seus objetivos, componentes, mecanismos de focalização, impactos e eficiência. Finalmente, se propõem recomendações de política e se identificam elementos de formulação que poderiam constituir boas práticas ao momento de adotar este tipo de programa.

Pablo Villatoro
Consultor da Divisão de
Desenvolvimento Social da CEPAL

✉ pablo.villatoro@cepal.org

I

Introdução

Na Cúpula do Milênio se estabeleceram como metas de desenvolvimento para 2015, entre outras, a redução à metade da pobreza e da fome, a universalização da educação primária, o acesso equitativo a todos os níveis de educação e a redução da mortalidade materno-infantil. Cumprir com estas metas requer o compromisso do setor público na implementação de estratégias multisetoriais que contribuam simultaneamente ao logro dos objetivos propostos (Nações Unidas, 2001).

Este artigo analisa as experiências de cinco programas de transferências monetárias condicionadas na América Latina que objetivam reduzir a pobreza e fomentar o capital humano em educação, saúde e nutrição, e que podem constituir instrumentos relevantes para o logro das metas de desenvolvimento das Nações Unidas. Estas experiências foram selecionadas

por razões de disponibilidade de bibliografia e não necessariamente porque representem as melhores práticas neste tipo de programas.

Após esta seção introdutória, na seção II são apresentados os conceitos que sustentam a adoção dos programas de transferências condicionadas. Na seção III analisam-se as experiências do Programa Bolsa Escola e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, ambos do Brasil; o programa *Familias en Acción*, da Colômbia; a *Red de Protección Social*, da Nicarágua, e o Programa Oportunidades, do México, no que se referem a seus objetivos, componentes, mecanismos de focalização, impactos e custo-efetividade. Finalmente, na seção IV fazem-se algumas recomendações de política e identificam-se elementos de formulação que poderiam ser úteis ao momento de implantar este tipo de programas.

II

Conceitos preliminares

Os programas que condicionam as transferências monetárias ao investimento em capital humano devem ser entendidos no contexto de um novo enfoque da proteção social. Em rigor, as consequências sociais das crises econômicas e dos programas de ajuste estrutural têm gerado um debate em torno da racionalidade dessa proteção (Ravallion, 2003). Desse debate se depreende que o sistema de proteção tem evoluído de uma perspectiva centrada na redução da pobreza no curto prazo, para um enfoque de administração de riscos, que tem como objetivo acrescentar o capital humano e superar a pobreza no longo prazo.

Segundo o enfoque de administração de riscos sociais (Holzmann e Jorgensen, 2000), as pessoas, famílias e comunidades estão expostas a múltiplos riscos. A pobreza implica maior vulnerabilidade, já que os pobres têm pouco acesso a instrumentos adequados para manejar riscos e se encontram em piores condições para enfrentar situações de crise. Os mecanismos mais utilizados pelas famílias pobres para enfrentar as perturbações econômicas são as

estratégias informais (por exemplo, retirar as crianças da escola), cuja ineficiência pode reduzir de maneira irreversível o capital humano e perpetuar o ciclo intergeracional da pobreza.

O modelo de manejo de riscos designa três funções à política pública: prevenção, mitigação e enfrentamento. O sistema de proteção social desenvolve estratégias de mitigação, orientadas a reduzir o impacto de um risco futuro, e de enfrentamento, que buscam atenuar o impacto do risco, uma vez que este foi gerado (Banco Mundial, 2001c; Hicks e Wodon, 2001). A partir desta lógica, as ações de proteção social constituem investimentos em capital humano que fomentam o acesso a serviços básicos e evitam estratégias com consequências adversas no longo prazo e que beneficiam: i) as pessoas que vivem em pobreza estrutural, ii) as que se encontram levemente sobre a linha de pobreza, e iii) os grupos com necessidades especiais.

Os programas de transferências condicionadas se inserem no conceito de proteção social como

investimento em capital humano. Têm como premissa que a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de investimento em capital humano, e, mediante a condicionalidade das transferências, buscam gerar incentivos para esse investimento (CEPAL, 2000). As transferências condicionais poderiam ser mais eficazes que as intervenções tradicionais porque a condicionalidade reduziria o custo de oportunidade da escolaridade; isto, por sua vez, reforçaria o efeito renda da transferência, dado que a frequência à escola e o trabalho infantil são substitutos entre si (Skoufias e Parker, 2001).

Skoufias e Parker (2001) propõem um modelo econômico para compreender em que forma as transferências condicionais interagem com as preferências e restrições de renda das famílias. Este modelo assinala que as condições que o programa estabelece afetarão de diferente maneira a alocação de tempos na família, que dependerá das preferências do domicílio e de sua posição orçamentária anterior à implementação do programa. Nos domicílios para os quais as condições do programa sejam vinculantes (as crianças devem ir à escola), o programa teria efeitos de agregação e substituição de renda que reforçariam o seu impacto. Entre os domicílios que não estejam nessa situação, a intervenção só teria efeitos na renda monetária.

Se uma criança destina mais tempo ao trabalho e menos à escola, a família poderá consumir bens adicionais, cujo valor monetário será igual ao salário de mercado que se paga pelo trabalho infantil. No entanto, se uma criança deixa de usar o seu tempo em atividades de trabalho e assiste à escola, serão menos os bens adicionais que o grupo familiar poderá consumir. Relacionando estas alocações orçamentárias com o suposto de maximização dos lucros, pode-se concluir que haverá um montante mínimo de transferência que resultará em incentivos >0 para enviar as crianças à escola. Para Skoufias e Parker (2001), as transferências condicionais de montantes superiores a este mínimo teriam uma alta probabilidade de lograr efeitos positivos na escolarização das crianças.

Entre as principais limitações que poderiam ter as transferências condicionais, assinalou-se a não consideração da variável emprego na cadeia de reprodução intergeracional da pobreza. A CEPAL (2002) e Britto (2005) advertiram que não se pode garantir a conversão de maiores logros educativos em um incremento da renda monetária no longo prazo, devido a que esta relação está mediada por variáveis como a qualidade da oferta educativa, a rentabilidade da educação e o desemprego.

Também se observou que estes modelos não incorporam fatores culturais e psicossociais que poderiam incidir nas escolhas e preferências dos indivíduos, e que não consideram as imperfeições dos mercados. Como indica a CEPAL (2000), constituem obstáculos às intervenções de subsídio à demanda: i) que os pais de família nem sempre agem como consumidores racionais; ii) que a oferta no mercado educacional não seja transparente, e iii) que a educação não pode ser considerada exclusivamente como um bem de consumo.

A partir de uma perspectiva mais empírica, a maior frequência à escola nem sempre implicaria uma redução na incidência e intensidade de todos os tipos de trabalho infantil. Por exemplo, ao avaliar o impacto do programa de transferências condicionais de Bangladesh encontrou-se que o aumento da frequência escolar foi obtido à custa da diminuição do tempo livre das crianças (Ravallion e Wodon, 1999). Também é importante saber se os programas provocam mudanças no comportamento das famílias frente à educação e ao trabalho infantil, já que se não há modificações neste âmbito, os efeitos das intervenções poderiam não ser sustentáveis no longo prazo.

Ao mesmo tempo, o incremento da demanda de educação poderia gerar externalidades negativas se a oferta se mantiver constante, o que indica a necessidade de estabelecer subsídios compensatórios à oferta. Alguns autores assinalaram também a importância de analisar como os atores institucionais do sistema escolar recebem a nova demanda gerada pelas transferências, e de estabelecer se os subsídios à demanda contribuem para melhorar a aprendizagem das crianças mais pobres, e também se perguntaram se a expansão da oferta educacional poderia ser uma via mais custo-efetiva do que as transferências condicionais para melhorar o acesso à educação e incrementar o capital humano das famílias pobres (Coady e Parker, 2002; Skoufias e Parker, 2001).

Quanto às rendas monetárias, se argumenta que os efeitos das transferências condicionadas poderiam ser limitados, devido à situação de extrema vulnerabilidade das famílias que recebem os benefícios (por exemplo, as intervenções poderiam ser eficazes para diminuir a brecha de pobreza, mas não para superá-la), e que as transferências monetárias nem sempre ajudariam a melhorar a qualidade da alimentação dos mais pobres. A literatura mostra elasticidades calorias-renda que oscilam entre valores muito altos, de 0,54, e muito baixos, de 0,01 (Hoddinot e Skoufias, 2003);

isto sugere que se deve analisar a variância adicional das transferências que poderiam aportar intervenções de caráter psicossocial e cultural encaminhadas a fomentar atitudes favoráveis a um consumo alimentar de melhor qualidade.

Também é interessante analisar os dados sobre a eficiência e eficácia das diferentes modalidades de implementação dos programas de transferências condicionadas, no que se refere à incorporação de distintos componentes (intervenções unidimensionais ou multidimensionais), ao tipo de gestão (centralizada ou descentralizada) e aos mecanismos de focalização.

É igualmente importante conhecer a participação da sociedade civil nos espaços de tomada de decisões e de prestação de serviços, e estudar de que maneira se considera a atenção a populações mais complexas, como às crianças que trabalham nas ruas.

A análise das cinco experiências de transferências monetárias condicionadas, realizada na seção a seguir, considera os elementos conceituais tratados nos parágrafos anteriores, coleta e sistematiza a evidência disponível, e tenta entregar ferramentas para o debate como aporte às práticas de implementação deste tipo de programas.

III

Experiências de transferências monetárias condicionadas na América Latina

1. O Programa Nacional de Bolsa Escola (Brasil)

Este programa de bolsas escolares foi implementado inicialmente pelo governo municipal de Campinas em 1995. Esse mesmo ano se começou a aplicar uma nova versão no Distrito Federal de Brasília. Nos anos seguintes, o programa expandiu-se com rapidez: em 2001 eram sete os estados e mais de 200 os municípios que efetuavam intervenções tipo *Bolsa Escola* (Godoy, 2004). Posteriormente, estes programas passaram a depender do Ministério de Educação, e em 2003, no contexto da nova estratégia nacional antipobreza *Fome Zero*, foram incluídos no programa federal *Bolsa Família*, que centralizou a administração de todos os dispositivos de transferências condicionadas.

O Programa *Bolsa Escola* foi criado para ampliar a permanência na educação primária e secundária de crianças de 6 a 15 anos de idade, matriculadas em algum estabelecimento de educação primária ou secundária, e pertencente a famílias com renda mensal per capita de até 90 reais; mediante as transferências, o programa fomenta a frequência à escola e procura diminuir o trabalho infantil (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Espera-se que o incremento do capital humano educacional das crianças permita reduzir a pobreza no longo prazo (Banco Mundial, 2001a). Este programa tem um componente, de educação, mediante o qual se fazem transferências monetárias a famílias pobres com crianças em idade escolar. As transferências são

entregues com a condição de que as crianças assistam a escola com um mínimo de 85% da jornada escolar no mês (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002). Os montantes das transferências não dependem do número, idade ou gênero das crianças das famílias beneficiárias, e variam muito de um município a outro (Banco Mundial, 2001 a).

Sugeriu-se que um ajuste dos montantes das transferências em função das características das famílias atendidas poderia melhorar a eficiência e eficácia do programa (Banco Mundial, 2001a). Por exemplo, o custo de oportunidade da assistência à escola dos adolescentes poderia ser superior ao das crianças de menores idades, o que reduziria o incentivo para enviar os adolescentes à escola (Skoufias e Parker, 2001). Segundo o Banco Mundial (2001a), o montante da transferência deveria ser determinado atendendo à hierarquização dos objetivos do programa (paliação ou superação da pobreza).

O processo de seleção de beneficiários do Programa *Bolsa Escola* se encontrava inicialmente em mãos das prefeituras. Dentro destas, o programa selecionava primeiro as localidades mais pobres e daí as famílias mais vulneráveis, mediante um sistema de pontuação que integrava diversos indicadores do padrão de vida familiar. O programa, no começo, não dispunha de um sistema de focalização nacional, que permitisse otimizar a seleção das áreas geográficas mais pobres e eliminar ineficiências administrativas (Banco Mundial, 2001a).

Posteriormente, o governo brasileiro criou um cadastro nacional de famílias beneficiárias de programas federais, com o propósito de melhorar a focalização. Em 2002, o processo de seleção de beneficiários abrangia o levantamento de dados pelos municípios, a seleção de famílias habilitadas por uma instância do governo federal e a escolha definitiva das famílias beneficiárias no âmbito local com a participação de Conselhos de Controle Social, que incluem representantes de organizações da sociedade civil (Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, 2002).

A evidência sugere que o programa tem sido bem sucedido na focalização, devido a que as taxas de evasão têm sido baixas. No entanto, os indicadores de subcobertura (a população objetivo que não é alcançada pelo programa) têm sido altos, o que se atribui aos escassos recursos financeiros dos municípios mais pobres (Banco Mundial, 2001a). Também, detecta-se a exclusão das famílias com crianças pré-escolares e adolescentes. Foram sugeridas duas alternativas para a incorporação destes grupos: implementação de programas paralelos ou a integração destes segmentos ao Programa *Bolsa Escola*, o que implicaria um componente adicional em nutrição e de saúde (Banco Mundial, 2001a).

Um dos principais problemas para a incorporação das populações não cobertas é o financiamento: como os programas são financiados principalmente com recursos locais, os municípios mais pobres não podem implantá-los. Especificamente, sugeriu-se a entrega de recursos adicionais aos municípios que dispõem de menos recursos, dado que os cortes nos montantes das transferências poderiam comprometer a eficácia do Programa *Bolsa Escola* (Banco Mundial, 2001a). Contudo, nos últimos anos, a cobertura tendeu a incrementar-se pela redução dos montantes transferidos (Godoy, 2004).

Também se suscitaram objeções quanto aos limites de permanência definidos por este programa (entre 1 e 2 anos), que refletiria falta de garantias em termos da continuidade do benefício. A imposição destes umbrais de permanência se atribui a que a maior parte da legislação de programas de bolsas escolares não tem como propósito “que as crianças concluam o ensino fundamental, mas retirá-las das ruas, o que reforça um caráter assistencialista do programa em detrimento do seu impacto redistributivo” (Godoy, 2004, p. 22).

Quanto aos impactos do Programa *Bolsa Escola* na acumulação de capital humano, a evidência mostra resultados positivos na frequência escolar e na

redução da brecha idade/ano escolar. Alguns estudos mostraram que a assistência à escola é mais alta e a deserção é mais baixa nos beneficiários do programa do que em grupos não atendidos, e que mais crianças beneficiárias entram à escola na idade adequada, em relação a crianças de grupos de comparação (Banco Mundial, 2001a). Foi observado que o Programa *Bolsa Escola* tem contribuído para desmontar os mecanismos usados pelas escolas para excluir os estudantes mais pobres, devido a que, em circunstâncias normais, as escolas —sob o pretexto de critérios acadêmicos— tendem a excluir os estudantes mais vulneráveis (Banco Mundial, 2001a).

Uma pergunta que tem recebido pouca atenção é se os programas de transferências condicionadas ao investimento em capital humano educativo têm incidência nos resultados de aprendizagem. Igualmente é importante dispor de informação sobre os processos de recepção nas escolas da demanda adicional criada pelo programa. Para responder estas perguntas, se efectuó um estudo quase-experimental com duas medições (antes da entrada ao programa e um ano depois) sobre uma amostra de crianças de famílias beneficiárias do *Bolsa Escola* e um grupo de comparação, integrado por crianças de famílias não incluídas no programa (Banco Mundial, 2001a).

A pesquisa mostrou que as percepções dos professores e diretores das escolas sobre o programa eram favoráveis. Estes atores consideraram que a intervenção do Programa *Bolsa Escola* reforçava sua ação educacional, e que proporcionava oportunidades para melhorar o seu trabalho com as crianças mais pobres e elevar seus níveis de aprendizagem. Contudo, o estudo não mostrou diferenças nos níveis de aprendizagem entre os indivíduos do programa e os do grupo de comparação (Banco Mundial, 2001a). Estes dados indicam que é necessário desenvolver ações adicionais para melhorar a qualidade da oferta.

Ao mesmo tempo, não existe evidência conclusiva que permita afirmar que o Programa *Bolsa Escola* reduz o trabalho infantil (Banco Mundial, 2001a). Em todo caso, supondo que o programa tem incrementado a frequência à escola, pode-se afirmar que diminuíram as horas disponíveis para o trabalho das crianças. Neste campo existe um desafio duplo: evitar o trabalho infantil nas horas não cobertas pela escola, e analisar a capacidade de diferentes montantes de transferências condicionadas para incentivar a redução do trabalho infantil.

Por outro lado, em estudos parciais observou-se que o programa reduz a brecha de pobreza que afeta

as famílias beneficiárias (Banco Mundial, 2001a), mas a evidência sobre a redução da pobreza não é consistente. Por exemplo, segundo o Banco Mundial (2001a), o Programa *Bolsa Escola* diminuiu a prevalência da pobreza. No entanto, para Godoy (2004), as bolsas escolares tiveram pouco impacto na redução da pobreza, o que se explica pelo baixo valor das transferências e a precária situação das famílias beneficiárias.

Godoy (2004) também assinala que o Programa *Bolsa Escola* não tem contribuído para melhorar a capacidade de geração de renda autônoma das famílias. Numa pesquisa com famílias beneficiárias de Campinas, observou-se que apenas 1% dos indivíduos que se desvincularam do programa o fez por haver obtido autonomia econômica, e que entre todas as famílias que abandonaram o programa, nenhuma resolveu seus problemas econômicos. Segundo Godoy, esta situação é atribuída à escassa articulação das intervenções do Programa *Bolsa Escola* com as iniciativas de capacitação e inserção ao trabalho.

2. O Programa para a Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), do Brasil

Este programa foi criado pelo governo do Brasil com o propósito de erradicar as piores formas de trabalho infantil nas zonas rurais. No início de 1999, o PETI começou a expandir-se às áreas urbanas para enfrentar o trabalho das crianças de rua, tendo como população objetivo 266 mil crianças entre 10 e 14 anos de idade que desenvolvem atividades como a prostituição, o tráfico de drogas, a coleta de lixo e a venda ambulante. Nos últimos anos, o governo brasileiro unificou o PETI com o Fundo de Garantia de Renda Mínima, criando o programa Alvorada, para melhorar a complementaridade, eficiência e eficácia das intervenções.

O PETI tem objetivos similares aos do Programa Bolsa Escola, já que visa elevar o logro educacional e facilitar a redução da pobreza, mas seu principal propósito é erradicar o trabalho infantil. Para lograr esta meta, transfere recursos às famílias com crianças em idade escolar (de 7 a 14 anos) de zonas rurais e urbanas, com a condição de que elas garantam que as crianças assistirão a 80% das horas de escola e que participarão no subprograma Jornada Ampliada, no qual se desenvolvem atividades depois da escola. O montante das transferências é mais alto nas zonas urbanas do que nas rurais, difere de um estado a outro e em algumas ocasiões depende do número

de crianças por família. As transferências, em sua maioria, são entregues à mãe.

O programa também tem um componente psicossocial, orientado a promover mudanças nas crenças e atitudes prevalecentes em muitas famílias pobres, cuja precária situação faz com que percebam como baixos os benefícios da educação e dêem uma alta valorização ao trabalho infantil. Ao mesmo tempo, o PETI entrega recursos aos municípios para o financiamento do subprograma Jornada Ampliada, com o fim de evitar que as crianças assistam à escola e ao mesmo tempo trabalhem. Portanto, este subsídio à oferta busca limitar o tempo disponível para o trabalho infantil.

No processo de focalização que emprega o PETI, primeiro se selecionam as zonas que evidenciam incidências mais altas de trabalho infantil, e logo, dentro das localidades, se coleta informação sobre os domicílios. Estes dados são remetidos ao nível federal, âmbito em que se realiza uma pré-seleção de famílias elegíveis. Finalmente, a população beneficiária é selecionada em nível local, com a participação de representantes da sociedade civil. Este procedimento tem duas vantagens: i) minimiza o erro de exclusão e ii) permite implementar o programa em zonas que não contam com meios suficientes.

Existe alguma evidência indicando que o programa em zonas rurais está corretamente focalizado. Por exemplo, foi observado que as famílias beneficiárias tendem a ser grandes (até sete integrantes) e que um terço das mães nunca foi à escola. Em um estudo qualitativo realizado em Pernambuco, a maior parte dos beneficiários afirmou que gastava as transferências em bens de primeira necessidade, como roupa e alimentos (Banco Mundial, 2001b).

Em 1999 o PETI começou a trabalhar para a erradicação das piores modalidades de trabalho infantil em zonas urbanas. Com isto surgiram dificuldades vinculadas à formulação do programa, seus mecanismos de focalização, determinação dos montantes de suas transferências e à seleção de seus componentes. Primeiro, os dados sobre as crianças trabalhadoras de rua em zonas urbanas são pouco confiáveis ou inexistentes, o que torna mais complexa a focalização. Segundo, pela heterogeneidade do trabalho infantil urbano, a especificação do valor das transferências é mais complexa do que nas zonas rurais. Terceiro, os problemas do trabalho infantil na rua estão vinculados ao abandono familiar, violência, drogas e a vulnerabilidades de saúde, pelo que é indispensável que o programa incorpore componentes de atenção psicossocial comunitária e de saúde.

Até o momento, as intervenções psicossociais do PETI ante a prostituição infantil têm sido preventivas e de assistência, e se focalizaram em crianças de 7 a 14 anos provenientes de famílias com *renda per capita* inferior à metade do salário mínimo. Entre as ações preventivas, cabe mencionar uma campanha nacional para gerar consciência social sobre o problema e a realização de seminários e oficinas. As medidas visando melhorar a assistência à escola incluíram intervenções para facilitar o acesso das crianças às redes institucionais de apoio e para fomentar a interrelação das famílias, escolas e da comunidade. O PETI não tem efetuado ações destinadas a reduzir o trabalho doméstico infantil em zonas urbanas.

Foi proposto que o PETI incorporasse experiências de organizações não governamentais (ONG), porque o modelo PETI é consistente com as metodologias utilizadas por essas organizações (Banco Mundial, 2001b). Em particular, sugeriu-se a conveniência de que tomassem medidas encaminhadas a melhorar a autoestima e as habilidades sociais das crianças, e que agreguem ações educativas em saúde e direitos humanos. Uma alternativa à incorporação de novos componentes ao PETI poderia ser a de condicionar as transferências à participação das crianças em programas preventivos e de assistência realizados por ONGs. Desta maneira se evitaria os custos de agregar um novo componente e se aproveitaria a experiência destas organizações.

Com relação aos efeitos do PETI, os dados disponíveis se restringem ao programa rural. Em rigor, realizou-se uma avaliação do impacto do PETI mediante uma pesquisa que incluía três municípios participantes no programa e três não participantes (Banco Mundial, 2001b). Esta pesquisa colheu informação sobre os efeitos do programa no número de horas escolares, em anos de educação alcançados, relação idade/anos de escolaridade, trabalho infantil e participação das crianças em trabalhos de risco.

Os resultados da avaliação mostram que o PETI duplicou as horas dedicadas à escola e reduziu significativamente o trabalho infantil. Segundo Sedlacek, Yap e Orazem (2002), o que explicou a menor participação das crianças na força de trabalho foi o programa Jornada Ampliada. No entanto, estes autores assinalam que o PETI teve menos sucesso em diminuir o número de horas de trabalho infantil. Nos estados da Bahia e de Sergipe foi observado um “efeito derrame” que se traduziu num incremento da probabilidade de trabalho infantil em crianças não incluídas no programa.

Também foram realizados estudos para determinar os efeitos do componente psicossocial do PETI na atitude dos adultos em relação à educação e ao trabalho infantil. Em geral, uma minoria dos adultos beneficiários opina que as crianças têm de ir à escola (18% na Bahia e 11% em Pernambuco), e mais da metade não acha que o trabalho infantil seja negativo para o desenvolvimento das crianças. Estas cifras se vêem corroboradas com o sucedido em alguns municípios que atrasaram a entrega das transferências: ante este evento, alguns beneficiários ameaçam com retirar a suas crianças da escola, o que revela a dificuldade de mudar as crenças sobre a educação e o trabalho infantil (Banco Mundial, 2001b).

Quanto aos efeitos na situação da mulher, alguns estudos mostraram que o fato de que o programa entregue a transferência à mãe, permite que as mulheres adquiram maior responsabilidade, independência e um papel protagonista na família. A maioria das mulheres pesquisadas assinalou que suas vidas mudaram depois de começar a receber as transferências, porque puderam destinar mais tempo ao trabalho como resultado da ida de seus filhos à escola (Banco Mundial, 2001b).

3. O programa *Familias en Acción*, da Colômbia

Este programa foi aplicado no âmbito da criação em 1999 da *Red de Apoyo Social* (RAS), uma rede temporária de seguridade social desenvolvida pelo governo colombiano para paliar as conseqüências da recessão econômica e dos ajustes de política fiscal no bem-estar das populações mais vulneráveis. Junto a *Familias en Acción*, foram implantados outros dois programas sociais: *Jóvenes en Acción* e *Empleo en Acción*.

Familias en Acción é um dispositivo de transferências monetárias condicionadas, destinado inicialmente a diminuir o impacto da recessão nos domicílios pobres. O objetivo específico do programa é proteger e promover a formação de capital humano em crianças e jovens até 17 anos de idade pertencentes a famílias em situação de pobreza, mediante o apoio e o fomento dos investimentos das famílias pobres em saúde, nutrição e educação.

Como o Programa Bolsa Escola e o PETI, *Familias en Acción* presta assistência mediante um componente de educação, mas a isso agrega serviços de saúde e nutrição. O componente de educação entrega uma transferência que equivale ao custo direto que supõe para as famílias mais pobres o fato de mandar suas crianças de 7 a 18 anos à escola. Este montante chegava

a 6 dólares mensais *per capita* nos estabelecimentos de educação primária, e a 12 dólares nas escolas de ensino do segundo grau (Rawlings, 2002). O montante da transferência não está determinado pelo custo de oportunidade do trabalho infantil, o que poderia dever-se tanto a que o programa não tem metas explícitas nesse âmbito como aos objetivos de enfrentamento da crise.

O segundo componente —saúde e nutrição— transfere recursos a famílias pobres com crianças até 6 anos de idade. As ajudas monetárias se entregam à mãe, para garantir que seja investida na criança, e também para dar maior autonomia às mulheres.

Quanto às condições que o programa impõe, no componente de saúde e nutrição a família manterá os benefícios sempre e quando leve as crianças aos serviços de saúde primária para os controles de crescimento e as vacinas correspondentes. No componente educação, as transferências serão suspensas se as crianças apresentam uma taxa de ausências injustificadas superior a 20% e/ou se elas repetem mais de um ano escolar.

Do ponto de vista dos mecanismos de focalização, *Familias en Acción* atende zonas rurais e urbanas não cobertas pelo programa *Empleo en Acción*. Estas áreas devem cumprir com critérios básicos de elegibilidade, como a presença de um banco e a existência de uma oferta adequada em matéria de educação e saúde. Dentro das localidades que cumprem com as condições de elegibilidade, o programa seleciona a famílias classificadas como SISBEN 1, que corresponde aos grupos mais vulneráveis. Não se presta apoio em saúde e nutrição às famílias SISBEN 1 que tenham seus filhos de 0 a 6 anos de idade em Casas de Acolhida (*Hogares Comunitarios de Bienestar*).

Familias en Acción tem mostrado um bom desempenho no que se refere a minimizar os erros de inclusão. Das famílias que entraram ao programa, 71% estavam em situação de indigência no momento de iniciar a intervenção (Attanasio, Meghir e outros, 2004). Contudo, tem apresentado problemas para cobrir áreas rurais isoladas que carecem de serviços sociais e financeiros, o que configura uma probabilidade importante de erro de exclusão.

O programa conta com um sistema de avaliação de impacto que começou a ser aplicado em 2002. Nesse ano começou-se a colher informação sobre três grupos de população: i) famílias com três meses de intervenção; ii) famílias a serem intervindas e, iii) famílias para as quais não há intervenção planejada. A formulação da avaliação considera efetuar repetidas

medições de seguimento aos três grupos selecionados (*Departamento Nacional de Planeación*, 2003).

Os primeiros relatórios de avaliação mostram efeitos favoráveis do programa nas áreas de educação, saúde e nutrição. Teve impactos positivos na assistência à escola entre as crianças rurais e urbanas de 12 a 17 anos, mas não entre as de 8 a 11 anos. Segundo Attanasio, Battistin e outros (2005), esta situação se explica porque as crianças de menores idades já tinham taxas de assistência à escola muito altas antes de entrarem ao programa.

Em saúde, *Familias en Acción* incrementou significativamente a porcentagem de crianças menores de 48 meses com controles preventivos em dia e reduziu a proporção de crianças rurais com diarreia. Na dimensão nutricional, o programa aumentou consideravelmente o consumo de alimentos, principalmente em zonas rurais. A maior parte do incremento se deveu ao consumo de maior variedade de alimentos, especialmente daqueles ricos em proteínas (Attanasio, Battistin e outros, 2005).

4. A Rede de Proteção Social (RPS), da Nicarágua

Este programa promove o desenvolvimento do capital humano educacional, nutricional e de saúde em famílias rurais extremadamente pobres. A formulação da RPS contempla uma fase piloto, que considera duas etapas. Na primeira etapa, o programa beneficiou 6.000 famílias de 21 áreas censitárias, selecionadas mediante critérios de focalização geográfica e de domicílios. Na segunda etapa, a RPS beneficiará 4.000 famílias.

O programa tem dois componentes: i) saúde/seguridade alimentar e ii) educação. Intervém mediante transferências monetárias e outros serviços destinados a incentivar a demanda e a melhorar a oferta em educação e em saúde. No componente saúde/seguridade alimentar, a transferência é feita para garantir a compra de alimentos por famílias pobres com crianças menores de 5 anos, benefício que está condicionado à assistência da mãe a oficinas didáticas de saúde e das crianças a controles médicos.

As oficinas para as mães dedicam-se a capacitá-las em habilidades básicas em matéria de nutrição e saúde reprodutiva. Por meio de controles médicos, se entregam serviços de vigilância do crescimento e de vacinação e se proporcionam vitaminas e antiparasitários às crianças. Também se realizam visitas preventivas mensais às crianças menores de 2 anos. Ao mesmo tempo, se capacitam prestadores de atenção

em saúde de organizações não governamentais, para assegurar a entrega de serviços médicos de qualidade às comunidades beneficiárias.

No componente educação, o programa entrega a famílias pobres com crianças de 7 a 13 anos de idade uma transferência monetária condicionada a que a criança seja matriculada e cumpra com 85% de assistência à escola. Este benefício consiste num montante fixo por domicílio, que não varia com o número de crianças na família. A isto se agrega uma transferência para a compra de bens necessários para a escola (roupa, materiais escolares), cujo valor é determinado de acordo com o número de crianças na família. O componente de educação também considera um subsídio à oferta, que se expressa numa pequena transferência aos professores. Em algumas ocasiões, as organizações de pais solicitam apoio monetário para reforçar o trabalho dos professores. Também é frequente que se entregue esta ajuda econômica às famílias, as quais enviam o valor correspondente aos professores. Estes últimos podem empregar os recursos para a compra de materiais escolares e guardar uma parte da transferência para uso posterior.

A transferência para alimentos corresponde a 13% do gasto total anual das famílias beneficiárias antes de entrar ao programa, e o apoio monetário para a educação representa 8% do gasto anual familiar. A transferência total equivale nominalmente a um incremento de 21% no consumo das famílias, cifra comparável à assistência proporcionada pelo Programa Oportunidades do México e pelo *Programa de Asignación Familiar* (PRAF) de Honduras. Mas à diferença desses dois programas, o aporte da RPS não se ajusta de acordo com as taxas de inflação, de modo que tem experimentado queda de aproximadamente 7% no valor real das transferências (IFPRI, 2002).

Para pôr a RPS em andamento houve esforços de coordenação nos níveis nacional, regional e local. No âmbito local, o planejamento foi efetuado por comitês nos que participaram funcionários ministeriais, representantes da sociedade civil e pessoal da RPS. Esta colaboração foi importante para adequar a oferta, num cenário de incremento da demanda de atenção em saúde e educação. Na fase piloto da RPS, as transferências geralmente foram entregues à mãe, devido a que a administração dos recursos pelas mulheres conduz à melhores resultados na segurança alimentar da família e na qualidade de vida das crianças (IFPRI, 2002). Em algumas ocasiões se fizeram transferências adicionais às famílias que cumpriram com todos os compromissos e metas educacionais e de saúde.

Na fase piloto da RPS foi realizada uma avaliação de impacto que contemplou uma formulação quase-experimental, com grupos de intervenção e controle, medições da linha de base e acompanhamento. O estudo permitiu estimar os principais efeitos do programa na renda, na alimentação, na nutrição e na educação (IFPRI, 2002).

A RPS teve um impacto de 20% no gasto *per capita* dos domicílios beneficiários, o que é explicado principalmente por uma contração da renda no grupo de controle. Os dados não evidenciam um aumento na renda do grupo beneficiário, mas mostram uma queda significativa na renda das famílias alheias ao programa, o que seria atribuível à crise econômica que afetou as zonas onde a RPS foi implementada. Tudo isto indica que o programa está operando como um mitigador das consequências adversas de uma recessão. Ao mesmo tempo, a porcentagem de gastos em alimentos das famílias do grupo de intervenção se manteve em níveis altos (70% do gasto total), o que implica que as transferências não tiveram efeitos substantivos nos indicadores de pobreza.

Também se observou que a participação no programa promove o consumo de uma alimentação mais diversificada, tanto em quantidade como em qualidade dos alimentos. Por exemplo, as famílias do grupo de intervenção compram quatro tipos mais de alimentos que o grupo de comparação e tendem a gastar mais recursos monetários em alimentos de maior qualidade nutritiva. Por outro lado, não há evidência de que o programa tenha ocasionado investimentos para melhorar a moradia ou adquirir bens duráveis, e tampouco se observa que a transferência tenha funcionado como desincentivo ao trabalho dos adultos.

No âmbito da saúde observam-se efeitos positivos do programa no acesso a serviços de atenção primária. Aumentou o número de crianças que fizeram controles do crescimento e daquelas que receberam sulfato ferroso. No entanto, tanto o grupo incluído na RPS como no de comparação subiram em forma importante os níveis de vacinação, o que sugere que houve um “efeito derrame” na distribuição de vacinas às localidades e centros de saúde do grupo de controle.

Finalmente, a RPS teve um impacto significativo na matrícula escolar. Estes efeitos foram mais importantes no grupo de 7 a 9 anos e menos entre as crianças de 12 a 13 anos. As diferenças de efeitos foram três vezes mais relevantes para famílias em situação de extrema pobreza e duas vezes no caso das famílias pobres, se comparadas com as famílias não pobres. A diferença

na retenção escolar foi menor, ainda que continue sendo favorável para a RPS (8%). Adicionalmente, observou-se que a distância até os centros escolares (custo da escolarização) constitui um fator importante na permanência das crianças na escola, o que destaca a necessidade de melhorar o acesso à oferta.

5. O Programa Oportunidades (ex-PROGRESA), do México

O *PROGRESA* foi criado pelo governo federal mexicano em 1997, como uma estratégia para apoiar famílias rurais extremamente pobres. Em 2001, durante a administração do Presidente Fox, passou a chamar-se Programa Oportunidades e ampliou seus serviços a populações urbanas. O Programa Oportunidades constitui um dos casos mais analisados e melhor avaliados no âmbito das transferências monetárias condicionadas na América Latina, e sua formulação marca mudanças significativas na provisão de serviços sociais no México. Essas mudanças são expressas nos seguintes princípios orientadores da ação do programa: i) focalização, ii) intersectorialidade, iii) empoderamento das mulheres e iv) corresponsabilidade (Skoufias e Parker, 2001).

O propósito do Programa Oportunidades é incrementar as capacidades de famílias em situação de extrema pobreza, através do investimento em capital humano. O programa tem três componentes: educação, saúde e nutrição. No componente educação, se entregam transferências a famílias com crianças menores de 18 anos de idade, matriculadas entre o primeiro ano do ensino primário e o terceiro ano da educação secundária. Visando gerar incentivos para que as famílias invistam em capital humano, as transferências se condicionam à assistência das crianças à escola. Em caso de que se registre uma taxa mensal de ausências injustificadas superior a 15%, a família não recebe a ajuda. O programa entrega recursos adicionais às escolas localizadas em comunidades onde opera, para compensar as externalidades negativas que poderia gerar o aumento da demanda.

Os montantes das transferências se determinam atendendo à renda adicional que as crianças teriam aportado a suas famílias se estivessem trabalhando. Os apoios monetários aumentam à medida que sobe a idade das crianças, e no ensino médio, as transferências são maiores para as meninas. Os valores são ajustados a cada seis meses de acordo com a inflação, o que evita a deterioração do valor real da transferência.

Por meio do componente saúde, o Programa Oportunidades proporciona atenção em saúde

primária a todos os membros da família. Estas prestações são entregues por centros da Secretaria de Saúde e do Instituto Mexicano do Seguro Social. O componente nutrição contempla um apoio monetário fixo para melhorar o consumo de alimentos, e a entrega de suplementos alimentícios destinados a crianças de 4 meses a 2 anos de idade, lactentes e lactantes. Estes suplementos também se entregam a crianças de 2 a 5 anos que se encontram em risco de desnutrição ou subnutridas. Para manter os benefícios, as famílias devem efetuar visitas periódicas aos centros de saúde.

Os benefícios monetários se entregam à mãe da família. Estima-se que, em média, as transferências monetárias entregadas representam 22% da renda mensal das famílias participantes. Depois de três anos de permanência, as famílias podem solicitar a renovação da condição de beneficiárias.

O procedimento de focalização empregado pelo Programa Oportunidades implica uma seleção geográfica através de um índice de marginalidade construído com dados do censo. Dentro das comunidades selecionadas, as famílias elegíveis se determinam mediante um censo de todos os domicílios da comunidade. Finalmente, as famílias beneficiárias são selecionadas num processo que envolve a comunidade, mediante a realização de assembleias.

A respeito observou-se que a aproximação do Programa Oportunidades à seleção de beneficiários é eficiente na identificação de áreas geográficas e famílias extremamente pobres, mas é menos efetiva para diferenciar entre “localidades ou domicílios situados na parte média da escala”. Por isso os programas deste tipo “podem ser bem sucedidos na redução da brecha de pobreza ou na severidade da mesma, mas é possível que seu impacto na proporção de famílias pobres seja mínimo” (Skoufias, Davis e De la Vega, 1999, p. 19).

Também se ressaltou que “os custos não econômicos associados à focalização merecem serem analisados em profundidade para decidir se empregar uma estratégia de focalização em nível de domicílios. As pesquisas qualitativas da avaliação do *PROGRESA* mostram que é provável que estes custos de focalização nas comunidades rurais, geralmente indígenas, não sejam nada insignificantes” (Skoufias, Davis e De la Vega, 1999, p. 19). Nesse sentido, González de la Rocha (2003) destacou a importância de considerar os efeitos que os mecanismos de focalização utilizados têm no capital social das comunidades e das famílias beneficiárias.

González de la Rocha (2003) assinala que a seleção errada de famílias é uma das principais dificuldades que enfrenta o Programa Oportunidades, pela insatisfação que gera entre as famílias pobres que não foram escolhidas. Poder-se-iam gestar “divisões sociais ao interior das comunidades devido a que as percepções sobre as condições próprias e das demais famílias não correspondem aos identificadores técnicos do programa” (González de la Rocha, 2003, p. 12). Contudo, também se observam “relações de ajuda mútua e intercâmbio social, apesar da divisão entre famílias beneficiárias e não beneficiárias” (González de la Rocha, 2003, p. 18).

Igualmente se detectaram dificuldades na seleção das famílias mediante assembleias comunitárias, dado que num número importante de comunidades estas assembleias não funcionam em forma adequada, porque os participantes não se atrevem a manifestar suas opiniões abertamente (González de la Rocha, 2003).

Um dos aspectos distintivos do Programa Oportunidades foi o seu sistema de avaliação de impacto, que tem permitido contrastar hipóteses básicas para a formulação dos programas de transferências condicionadas, como seu custo-efetividade em comparação com outras modalidades de fomento do capital humano educacional (como o subsídio à oferta), sua incidência na distribuição do tempo das crianças (entre escola, trabalho e tempo livre) e seus efeitos na situação nutricional dos menores. Este sistema de avaliação considera métodos quantitativos e qualitativos, que permitiram detectar os efeitos do programa e identificar problemas e situações imprevistas. O esquema da avaliação do Programa Oportunidades considerou a alocação aleatória de 506 comunidades elegíveis de sete estados a grupos de intervenção e de controle. Os 24.077 domicílios existentes nas localidades de controle e de intervenção foram recenseados antes do início do programa, e esta medição constituiu a linha de base. Posteriormente, começou-se a efetuar pesquisas de seguimento a cada seis meses.

Skoufias e Parker (2001) encontraram que o programa teve efeitos positivos no incremento da matrícula escolar e na diminuição do trabalho das crianças, resultados que são melhores entre os adolescentes. No entanto, também observaram que os efeitos na redução da participação das crianças em atividades de trabalho foram menores que os benefícios obtidos na escolarização. No caso das meninas, a maior parte do sucesso do Programa Oportunidades foi com adolescentes que combinavam a escola com

o trabalho doméstico, o que poderia indicar uma diminuição do seu tempo livre.

No estudo qualitativo de González de la Rocha e Escobar (2002), se observou que uma parte das famílias se mostrava reticente à permanência das crianças na escola, atitude cruzada por diferenciação de gênero. Estes autores indicam que “havia múltiplos casos em que os pais pareciam buscar diminuir sua própria carga doméstica com o trabalho de suas filhas” (González de la Rocha e Escobar, 2002, p. 27). Também se detectou que um obstáculo importante eram as percepções que tinham as famílias pobres sobre o trabalho infantil. Alguns beneficiários do Programa Oportunidades tendiam a crer que o trabalho infantil: i) permite às crianças inserir-se melhor no mundo adulto; ii) evita o uso de drogas, a participação em gangues e o alcoolismo e, iii) supõe uma economia para a família.

Ao mesmo tempo, a participação no programa tem gerado alguns conflitos dentro da família. Têm ocorrido separações e abandonos por parte dos homens, assim como quedas no aporte destes últimos à economia familiar. Contudo, também há solidariedade entre as mulheres para compensar os efeitos das reações masculinas ante a perda de poder (González de la Rocha e Escobar, 2002).

Outro tema é o custo-efetividade dos subsídios condicionados à demanda, em comparação com o incremento da oferta (melhoramento da qualidade dos serviços educacionais e/ou construção de mais escolas). Com base na análise dos dados do Programa Oportunidades, Coady e Parker (2002) concluem que as intervenções orientadas à demanda teriam um custo-efetividade de 9.730 pesos mexicanos por cada ano extra de escolaridade gerado, enquanto a expansão da oferta alcançaria um custo-efetividade de 113.500 pesos mexicanos por cada ano adicional de escola.

Por último, Hoddinot e Skoufias (2003) analisaram os efeitos no consumo de calorias derivados da participação num subcomponente do Programa Oportunidades —as palestras, que são atividades de educação nutricional—. Estes autores indicam que, apesar de que o grupo beneficiário deste programa tenha incrementado a aquisição de alimentos ricos em calorias, esta mudança é atribuída ao aumento de renda gerado pelas transferências. No entanto, as palestras têm efeitos na diversificação da dieta e na obtenção de calorias de produtos animais, e de frutas e verduras. Estes dados graficam a importância que podem ter as intervenções psicossociais e educativas nos padrões de consumo de alimentos.

IV

Conclusões

Os programas de transferências condicionadas promovem a acumulação de capital humano entre as crianças e jovens, visando quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, e o faz criando incentivos para que as famílias invistam em capital humano educacional, nutricional e de saúde. Estes programas surgem de um enfoque que privilegia a ação sobre as causas da pobreza para lograr sua superação no longo prazo, à diferença dos programas tradicionais de assistência centrados em redistribuição e na redução da pobreza no curto prazo.

Estes programas de transferências atendem primordialmente populações em situação de pobreza estrutural, entregando assistência e procurando reduzir os riscos futuros via promoção do capital humano. Em sua maioria, não foram formulados como redes de proteção ante as comoções econômicas (Hicks e Wodon, 2001). No entanto, algumas iniciativas buscam explicitamente paliar as consequências de uma crise econômica para os mais pobres (*Familias en Acción*) e outras mitigaram os efeitos de uma recessão (a RPS da Nicarágua), o que indica que as transferências condicionadas podem cumprir esse papel (Sedlacek, Hahi e Gustafsson-Wright, 2000; Rawlings, 2004). Em todo caso, outros instrumentos, como os programas de empregos temporários, parecem ser mais adequados para enfrentar os piores efeitos das crises (Morley e Coady, 2003).

A evidência mostra que os programas de transferências condicionadas são efetivos para incrementar a matrícula e a frequência escolar no curto prazo. No entanto, seus efeitos na redução do trabalho infantil não são tão claros. O Programa Oportunidades e o PETI logram diminuir a participação das crianças em atividades de trabalho, mas no caso do Programa Bolsa Escola a evidência não é conclusiva. Os elementos que marcam a diferença poderiam ser o componente específico do PETI que é a Jornada Ampliada, e o método utilizado pelo Programa Oportunidades para estabelecer o montante da transferência.

Segundo Skoufias e Parker (2001), os dados do Programa Oportunidades mostram uma relação inversa entre o trabalho infantil e a assistência à escola, o que indica que estas duas atividades são mutuamente substitutivas. Contudo, a informação sobre o Programa Bolsa Escola e o Programa Oportunidades indica

que é preciso fazer o seguimento da distribuição do tempo entre a escola, o trabalho remunerado e não remunerado e o tempo livre, para evitar que o logro dos objetivos escolares seja obtido à custa do tempo livre das crianças, ou em coexistência com o trabalho doméstico.

Um aspecto crucial para a formulação dos programas de transferências condicionadas em educação é o de determinar o montante da ajuda monetária. Como se pôde apreciar, os métodos diferem muito de um programa a outro. Talvez a modalidade ótima para estabelecer um montante que permita fomentar a assistência à escola e a eliminação do trabalho infantil, seja estimá-lo com base no custo de oportunidade de enviar as crianças à escola. Considerando que este custo poderia incrementar-se com as idades das crianças e que também poderia ser mais alto para as meninas, seria razoável estabelecer transferências maiores para os adolescentes e para as meninas, tal como feito pelo Programa Oportunidades.

Ao definir o montante da transferência também deverá ser considerado o custo da escolarização, ou seja, todos os gastos associados ao envio da criança à escola. Este método é empregado por *Familias en Acción*. As transferências educativas teriam de ser entregues em função do número de crianças na família, para evitar uma possível perda de incentivos nas famílias mais numerosas, e deveriam ser reajustadas com a inflação, para evitar a queda de seus valores reais.

Um aspecto que deve ser considerado é o das percepções dos beneficiários sobre o trabalho infantil e a educação. Os estudos efetuados no PETI e no Programa Oportunidades encontraram que as famílias atribuem um valor limitado à educação e não crêem que o trabalho infantil seja prejudicial para o futuro de seus filhos. Isto mostra a importância de efetuar intervenções psicossociais encaminhadas a mudar estas representações. Em caso contrário, ao finalizar os programas, a probabilidade de que a criança retorne ao trabalho e abandone a escola poderia ser alta, o que ameaçaria a sustentabilidade das mudanças.

A entrega prioritária das transferências às mulheres parece constituir uma boa abordagem: a evidência mostra que as mulheres administram as ajudas econômicas de modo mais eficiente que os homens (IFPRI, 2002). Ao mesmo tempo, isto lhes permite

ganhar sentimentos de autonomia e independência, os quais constituem indicadores de empoderamento (Zimmerman, 1990 e 1995). Porém é preciso evitar tanto as consequências adversas que poderiam gerar-se por reações dos homens ante a autonomia que adquirem as mulheres, como os conflitos derivados da menor participação das meninas no trabalho doméstico.

Uma boa prática é a implementação de um componente de oferta que compense as maiores exigências sobre o sistema escolar derivadas do aumento da demanda. A informação disponível indica que os subsídios à demanda são bem recebidos pelas escolas, mas que a aprendizagem não melhora a partir da participação das crianças nos programas. Isto projeta a necessidade de aplicar medidas para melhorar a qualidade da educação que ultrapassem a mera compensação ante o crescimento da demanda.

Há indícios de que as transferências condicionadas em apoio da demanda são mais eficazes e eficientes que a expansão da oferta para elevar os níveis educativos das crianças de famílias pobres. Estes dados constituem insumos para a tomada de decisões, mas será preciso esperar os resultados de outros estudos. A informação que proporcione o sistema de avaliação do *Programa de Asignación Familiar* em Honduras ajudará a formar uma opinião mais clara na matéria (Alvarez, 2001).

Os programas de transferências condicionadas logram, em alguns casos, reduzir a brecha de pobreza que afeta as famílias pobres, e em outros, mitigar as consequências de uma crise econômica. No entanto, não está clara a sua potência para lograr que os beneficiários superem a linha de pobreza, ainda que se possa assinalar que a probabilidade de que os indivíduos superem essa linha dependerá do montante da transferência, da focalização do programa e da ausência de contrações econômicas.

No longo prazo, a superação da pobreza dependerá do incremento da capacidade das famílias de gerar renda. Mesmo que as simulações indiquem ganhos salariais derivados de mais anos de escolaridade equivalentes a 8% para as crianças do Programa Oportunidades e a 9% para as crianças da RPS na Nicarágua (Morley e Coady, 2003; Skoufias e McClafferty, 2001), esta conversão não pode ser automática, devido à incidência de mediadores como a qualidade da aprendizagem e as taxas de desemprego. Neste sentido, resultam cruciais tanto o melhoramento da qualidade da educação como os vínculos com os programas orientados à inserção ao trabalho.

Quanto à saúde e nutrição, o programa *Familias en Acción* teve efeitos positivos no acesso e uso dos

serviços da rede de saúde primária. Por sua vez, a evidência em relação ao Programa Oportunidades indica que este tem efeitos positivos na alimentação e também mostra que a incorporação de componentes psicoeducativos permite que as famílias diversifiquem e melhorem a qualidade de sua dieta.

Por outro lado, os programas diferem em seus componentes, modalidades de administração e mecanismos de focalização, o que foi mais marcado em seus inícios. Nos últimos anos há uma tendência de consolidação de programas com múltiplos componentes (educação, saúde e alimentação), administrados em nível nacional e com mecanismos de focalização em várias etapas, seguindo o modelo do Programa Oportunidades.

Segundo a literatura sobre o tema, os programas deste tipo permitem uma intervenção mais integral (devido a que atendem simultaneamente às distintas dimensões do capital humano), são mais eficientes em seus processos de planejamento e gestão, e mais eficazes em sua focalização. Ao mesmo tempo, suas intervenções abrangem a família completa, pelo que têm potencial para gerar sinergias e ampliar o impacto.

A inclusão/exclusão de famílias pobres dentro das comunidades é um tema que deverá ser examinado, atendendo os custos sociais e comunitários que poderiam derivar de tais práticas. Neste sentido, é importante considerar a experiência do Programa Oportunidades no que se refere aos sentimentos de insatisfação apreciados nas famílias que não foram selecionadas pelo programa, situação que poderia gerar conflitos dentro da comunidade e erodir seu capital social (González de la Rocha, 2003). Para atenuar os custos não econômicos da focalização será preciso aperfeiçoar os espaços comunitários de participação, como as assembleias comunitárias do Programa Oportunidades ou os conselhos de controle social do Programa *Bolsa Escola*.

Os organismos da sociedade civil em alguma medida se envolveram na prestação de serviços, no planejamento e na seleção dos beneficiários, tal como o ilustra a experiência dos conselhos de controle social do Programa *Bolsa Escola*. Uma alternativa é subcontratar os serviços de organizações não governamentais experientes no trabalho com populações complexas, como as crianças de rua. Uma condição para efetuar as transferências poderia ser a assistência a programas oferecidos por essas ONGs, o que permitiria maximizar a eficiência das intervenções, ao diminuir os custos associados à expansão da oferta e dispor da experiência destas instituições.

Finalmente, o que definitivamente marca uma diferença destes programas de transferências condicionadas com outras experiências desenvolvidas na América Latina, é a adoção de sistemas de avaliação de impacto como parte da formulação dos programas. Algumas das avaliações contemplaram a alocação aleatória de comunidades a grupos experimentais e de controle, e repetidas medições. Os sistemas de avaliação têm

permitted estabelecer os efeitos das intervenções e facilitado a comparação das hipóteses que se encontram na base deste tipo de programas. Particularmente destacáveis são as experiências do Programa Oportunidades (México), da *Red de Protección Social* (Nicarágua) e do programa *Familias en Acción* (Colômbia). Também cabe mencionar a formulação do sistema de avaliação do *Programa de Asignación Familiar* (Honduras).

Bibliografía

- Alvarez, C. (2001): *Evaluating a Safety Net Program. Family Allowance Program (PRAF) Honduras*. Disponível em <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>
- Attanasio, O., C. Meghir e outros (2004): *Baseline Report on the Evaluation of Familias en Acción*, IFS Reports, Londres, The Studies, abril. Disponível em <http://www.ifs.org.uk/>
- Attanasio, O., Institute for Fiscal E. Battistin e outros (2005): *How Effective Are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia*, IFS Briefing Notes, Nº 54, Londres, The Institute for Fiscal Studies. Disponível em: <http://www.ifs.org.uk/>
- Banco Mundial (2001a): *Assessment of the Bolsa Escola Programs*, Sector Report, Nº 20208, Washington, D.C. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- _____ (2001b): *Eradicating Child Labor in Brazil*, Sector Report, Nº 21858, Washington, D.C. Disponível em: http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_0112209560220
- _____ (2001c): *Social Protection Sector Strategy: from Safety Net to Springboard*, Washington, D.C., janeiro. Disponível em: <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>
- Britto, T. (2005): *Recent Trends in the Development Agenda of Latin America: An Analysis of Conditional Cash Transfers*, Manchester, Reino Unido, Institute for Development Policy and Management (IDPM). Disponível em: <http://www.eldis.org/static/DOC17797.htm>
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2002): *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.02.II.G.65.
- _____ (2000): *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago do Chile.
- Coady, D. e S. Parker (2002): *A Cost-Effectiveness Analysis of Demand and Supply Side Education Interventions: the Case of Progres in Mexico*, FCND Discussion Paper, Nº 127, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em: <http://www.ifpri.org/>
- Departamento Nacional de Planeación (2003): *Sinergia, Reportes de evaluación*, Nº 1, Bogotá, D.C. Disponível em: <http://www.dnp.gov.co/>
- Godoy, L. (2004): *Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil*, série Políticas sociales, Nº 99 (LC/L.2217-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.04.II.G.137.
- González de la Rocha, M. (2003): *México: oportunidades y capital social*, documento apresentado no Seminário "Capital social y programas de superación de la pobreza: lineamientos para la acción" (CEPAL, Santiago do Chile, 10 e 11 de novembro).
- González de la Rocha, M. e A. Escobar (2002): *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, D.F., Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social (CIESAS), dezembro. Disponível em: <http://www.progesa.gob.mx/>
- Hicks, N. e Q. Wodon (2001): "Protección social para los pobres en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 73 (LC/G.2130-P), Santiago do Chile, abril.
- Hoddinot, J. e E. Skoufias (2003): *The impact of Progres on food consumption*, FCND Discussion Paper, Nº 150, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em <http://www.ifpri.org/>
- Holzmann, R. e O. Jorgensen (2000): *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, documento de trabalho, Nº 0006, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em <http://www1.worldbank.org.sp.safetynets/>
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias) (2002): *Nicaragua Social Protection Network. Pilot Phase Evaluation System: Impact Evaluation*, Washington, D.C. Disponível em: <http://www.ifpri.org/>
- Morley, S. e D. Coady (2003): *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Nações Unidas (2001): *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration: Report of the Secretary-General* (A/56/326), Nova York. Disponível em: <http://www.worldvolunteersweb.org/>
- Ravallion, M. (2003): *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-offs and Policy Options*, Social Protection Discussion Paper, Nº 0314, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Ravallion, M. e Q. Wodon (1999): *Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Responses to an Enrollment Subsidy*, Policy Research Working Papers, Nº 2116, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em: <http://econ.worldbank.org/docs/828.pdf>
- Rawlings, L. (2002): *Colombia Social Safety Net Assessment*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>

- _____ (2004): *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs*, Working Paper, N° 30165, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (2002): *Manual do Programa Nacional de Bolsa Escola*, Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>
- Sedlacek, G., N. Hahi e E. Gustafsson-Wright (2000): *Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: an Early Survey*, Washington, D.C., Banco Mundial, junho. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Sedlacek, G., Y. Yap e P. Orazem (2002): *Limiting Child Labor Through Behavior-based Income Transfers: An Experimental Evaluation of the PETI Program in Rural Brazil*, Washington, D.C., fevereiro. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>
- Skoufias, E., B. Davis e S. de la Vega (1999): *Suplemento al reporte definitivo: evaluación de la selección de hogares beneficiados por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) de México*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em: <http://www.ifpri.org/>
- Skoufias, E. e S. Parker (2001). *Conditional Cash Transfers and Their Impacts on Child Work and Schooling: Evidence from the Progres Program in Mexico*, FCND Discussion Paper, N° 123, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI). Disponível em: <http://www.ifpri.org/>
- Skoufias, E. e B. McClafferty (2001): *Is PROGRESA Working? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación de las Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Zimmerman, M. (1990): Taking aim on empowerment research: on the distinction between individual and psychological conceptions, *American Journal of Community Psychology*, vol. 18, N° 1, Nova York, Springer.
- _____ (1995): Psychological empowerment: issues and illustrations, *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, N° 5, Nova York, Springer.

Chile: para um desenvolvimento inclusivo

Ricardo Infante B. e Osvaldo Sunkel

Este trabalho sugere que o Chile deve adotar uma estratégia renovada de desenvolvimento de longo prazo que conduza o país a um desenvolvimento de inclusão com crescente equidade, superando os efeitos indesejados do tipo de crescimento econômico vigente, no qual persistem desigualdades inaceitáveis na renda, nos níveis e na qualidade de vida, bem como a sensação crescente de exclusão social. Para abordar estes temas, mostra-se primeiro a evolução da desigualdade nas últimas duas décadas. A seguir, se analisam as características produtivas da economia chilena, consideradas como um fator determinante da desigualdade. A partir desta análise, se propõem diretrizes para uma estratégia renovada que inclua, especificamente, os diferentes estratos produtivos e sociais do processo de crescimento. Finalmente, se destacam as áreas políticas consideradas essenciais para alcançar o desenvolvimento inclusivo.

Ricardo Infante B.
Consultor Internacional
✉ infanter@mi.cl

Osvaldo Sunkel
Presidente do Conselho Editorial,
Revista CEPAL
✉ osvaldo.sunkel@CEPAL.org

I

Introdução

Nos últimos vinte anos, o Chile apresentou um sólido crescimento econômico, manifestado na duplicação da renda *per capita* e na notável redução da pobreza absoluta. No entanto, persiste uma inaceitável desigualdade na renda, nos níveis sociais e na qualidade de vida, enquanto a percepção de exclusão social aumenta. Este trabalho se propõe a demonstrar que estes resultados provavelmente persistirão no futuro, a menos que haja uma reflexão sobre as características do tipo de crescimento econômico vigente e que se adote uma estratégia de desenvolvimento renovada de longo prazo que leve a um desenvolvimento inclusivo com equidade crescente.

Este trabalho mostra —com indicadores selecionados— a evolução da desigualdade desde o começo da década de 1990. Em seguida analisa em profundidade as características da estrutura produtiva da economia chilena, consideradas como fatores determinantes da desigualdade e que não receberam a importância devida. A partir desta análise propõem-se as linhas gerais de uma estratégia renovada que inclui, especificamente, os diferentes estratos produtivos e sociais do processo de crescimento. Finalmente, se destacam as áreas da política consideradas essenciais para lograr um desenvolvimento inclusivo.

II

O crescimento com desigualdade

O crescimento econômico excepcional do Chile (média anual de 5,5%) fez com que a renda média *per capita* aumentasse 96% entre 1990 e 2007. Junto com a ação decidida e eficaz das políticas sociais, isso contribuiu para que a pobreza absoluta, nesse período, fosse reduzida a quase um terço, de 38,6% para 13,7% (MIDEPLAN, 2007). Além disso, entre outros avanços, conseguiu-se uma inserção dinâmica no processo de globalização e uma extraordinária expansão em matéria de infraestrutura e serviços públicos, bem como na área de educação, moradia, saúde e previdência social.

Contudo, persiste um déficit social considerável. A taxa de desemprego continua elevada (8%), assim como a informalidade dos ocupados (38%). No período entre 1990-2006 a precariedade do trabalho aumentou, os trabalhadores assalariados sem contrato subiram de 14,3% para 17,3% do total, os que não contribuíam para a previdência social se mantiveram em torno de 33%, cresceu a importância dos contratos

de curto prazo e a rotatividade nos postos de trabalho manteve-se elevada.

Além disso, a participação dos trabalhadores na produção deteriorou-se, já que o aumento anual real dos salários (2,9%) foi inferior ao Produto Interno Bruto (PIB) por ocupado. Tudo isto contribuiu para que se mantivesse praticamente inalterada a grande desigualdade na distribuição pessoal de renda no Chile, fato que o caracteriza: a renda autônoma dos 20% mais ricos da população supera em 13 vezes a dos 20% mais pobres. Esta relação se reduz para 11,2 vezes ao considerar a renda monetária e para 6,8 vezes ao incluir os efeitos totais da política social na renda autônoma das famílias (MIDEPLAN, 2006a).

Nestas circunstâncias, é indispensável introduzir o conceito de pobreza relativa, já que esta continua afetando quase um terço da população. O conceito de pobreza absoluta se diferencia do de pobreza relativa, pois neste último se estabelecem normas sociais e padrões de consumo que variam de acordo com a evolução da renda média das famílias. Neste contexto, o estrato pobre é definido como o conjunto de pessoas ou famílias cujo nível de renda é 0,6 vezes inferior à renda média, caracterizando-o como um setor relativamente excluído da sociedade. De

□ Os autores agradecem os comentários de H. Assael, S. Molina e O. Muñoz feitos em versão anterior deste artigo, bem como os de um avaliador anônimo do texto.

acordo com os dados da Pesquisa de Caracterização Socioeconômica Nacional (*Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional-CASEN*, 2006), este setor abrange 25,6% da população, ou seja, cerca de 4,3 milhões de pessoas¹.

Em resumo, o modelo da economia social de mercado adotado, modificado pela estratégia de “crescimento com equidade” incorporada em 1990 (Muñoz, 2007; Sunkel, 2006a), funcionou muito bem para a maioria dos chilenos, mas não conseguiu reduzir a desigualdade, e persistem significativos níveis de pobreza. O Estado, com sua ação compensatória, conseguiu diminuí-los substancialmente, mas persiste um remanescente considerável que se mostra irredutível (Contreras, 1998; Bravo e Contreras, 1999; Sunkel, 2006b).

De acordo com o pensamento econômico dominante, essa deficiência no modo de funcionamento do modelo atual seria superada aumentando a taxa de crescimento econômico e melhorando as políticas sociais. Embora possa haver algum progresso por essas vias, este trabalho apóia a idéia de que é necessário projetar uma estratégia diferente de desenvolvimento. O problema básico não é tanto a velocidade do crescimento, mas sim a sua composição, ou seja, as profundas diferenças de produtividade e qualidade da estrutura produtiva, tanto nos setores produtores de bens como nos de serviços.

Como mostramos detalhadamente na seção seguinte, no segmento moderno, competitivo e de elevada produtividade —como é o caso do setor orientado ao comércio exterior— os grupos sociais (minoritários) ligados a esses segmentos e às áreas geográficas pertinentes se expandem dinamicamente, muito acima da média, mas com escassa criação de empregos.

Os segmentos de produtividade média ou baixa, que incluem a maior parte do emprego informal e precário, os grupos sociais pertinentes (majoritários) e os espaços geográficos onde se localizam correspondem às atividades de crescimento lento com poucos vínculos com os setores de ponta. Participam somente de forma tangencial no crescimento e, como consequência, por mais elevado que seja este, não geram os resultados esperados para as empresas médias, pequenas e microempresas e os correspondentes setores sociais de renda média ou mais baixa.

É uma dinâmica divergente, com efeitos socioculturais e políticos contraditórios. Os que se inserem no processo de globalização satisfazem plenamente as expectativas socioculturais e de consumo que este gera; são os ganhadores. Os que ficam à margem se iludem com o bombardeio televisado e publicitário da globalização a nível virtual, que gera delirantes expectativas de consumo “pagável em suaves prestações mensais”. Assim se gera uma forte contradição entre as expectativas e a realidade, acentuada pela angústia do endividamento crescente. E não é só a exacerbação do consumo, mas também a privatização dos serviços sociais, que afeta especialmente a classe média. É possível que se encontre aqui uma das causas da má vontade e insatisfação social crescentes em relação à democracia, inclusive dos comportamentos anti-sistema, como os repetidos protestos violentos, a delinquência e o abuso de drogas, fatos que não parecem coerentes com o sucesso do crescimento econômico (Calderón, 2008; Sunkel, 2008).

Neste contexto, a ação do Estado se concentra em adotar políticas públicas em favor dos excluídos, sobretudo dos mais pobres. Isto permitiu atenuar as carências desses grupos sociais, mas não resolveu os problemas da pobreza relativa e da equidade, ou seja, não foi possível diminuir as enormes diferenças entre os grupos sociais excluídos e os de nível de renda mais alto.

Como revela a experiência recente, os efeitos sociais desta dinâmica dissociadora e divergente, no melhor dos casos, podem ser atenuados com taxas de crescimento mais elevadas e com maior e melhor utilização do gasto social. Assim, para enfrentar decididamente este problema há de pensar em mudar radicalmente o enfoque das políticas públicas, adotando uma estratégia de desenvolvimento inclusivo que permita superar gradualmente a heterogeneidade estrutural que prevalece nos diferentes estratos, setores e regiões da matriz produtiva e social do país. Isso porque —como este trabalho indica— além da concentração da riqueza e do mau funcionamento do mercado de trabalho², essa diferença é um dos principais obstáculos para alcançar um crescimento com equidade, e assim contribuir para melhorar a convivência cidadã e a democracia.

¹ O critério utilizado para medir a pobreza relativa baseia-se na metodologia estabelecida em EUROSTAT (1998) para definir a noção de exclusão. Nesse estudo foram considerados os seguintes fatores determinantes: baixa renda, situação no mercado de trabalho e indicadores de situação vinculados à condição de exclusão.

² Em relação a esses temas, veja Solimano e Pollack (2006).

III

O conceito de heterogeneidade estrutural da CEPAL

A análise da estrutura econômica do Chile, apresentada mais adiante neste trabalho, resgata o conceito de heterogeneidade estrutural formulado originalmente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) na década de 1960 (CEPAL, 1964) e desenvolvido posteriormente por vários autores (Pinto, 1970; Sunkel, 1971; Pinto e Di Filippo, 1974 e 1982; Sunkel, 1978; Souza e Tokman, 1979; Infante, 1981; Tokman, 1982). Um enfoque similar foi também desenvolvido, na mesma época, para a heterogeneidade produtiva no caso do setor industrial dos países desenvolvidos (Salter, 1966).

O argumento de CEPAL (1964) é que a heterogeneidade estrutural da América Latina, na época, se manifestava em diferentes níveis de produtividade dos ocupados nos distintos estratos produtivos, o que caracterizava o funcionamento econômico da região, sendo também o fator responsável pela desigualdade da distribuição de renda. Assim, a estrutura econômica era formada por três estratos, com diferentes graus de acesso à tecnologia e aos mercados que, na década de 1960, tinham as seguintes características:

i) Um estrato tradicional, cujos níveis de produtividade e renda eram ínfimos. Este segmento incluía 36,4% dos ocupados e só gerava 5,1% do PIB da região (veja o Quadro 1).

ii) Um estrato moderno, composto de atividades de exportação e grandes empresas industriais e de serviços com operações de grande escala, que captavam uma fração significativa do mercado local e cuja produtividade por mão-de-obra ocupada tinha um nível similar à média das economias desenvolvidas. Absorvia somente 13,1% dos ocupados e gerava 53,3% do PIB.

iii) Um estrato intermediário, correspondente aos setores onde a produtividade dos ocupados era similar à média dos países, representava a maior parte do emprego (50,6%) e gerava parte importante do PIB (41,6%).

A heterogeneidade da estrutura produtiva se manifestava no fato de que a produção por ocupado no estrato moderno superava em quatro vezes a média, em 29 vezes a do estrato tradicional e em cerca de cinco vezes a do intermediário. Essas diferenças de produtividade se revelavam na renda dos ocupados e constituíam, portanto, um fator determinante na má distribuição de renda na América Latina³.

³ Veja Cimoli, Primi e Pugno (2006). Sobre a relação entre produtividade e heterogeneidade estrutural, veja Cimoli (2005) e Rupfer e Rocha (2005).

QUADRO 1

América Latina: produto, emprego e produtividade segundo estratos produtivos, década de 1960
(Em dólares e porcentagens)

Estrato produtivo	PIB		Emprego		Nível ^c	PIB por ocupado	
	Nível ^a	Porcentagem	Nível ^b	Porcentagem		Índices	
						Tradicional = 1	Total América Latina = 1
Modern	61,1	53,3	10,3	13,0	5,9	29,5	3,9
Intermediate	47,7	41,6	39,9	50,6	1,2	6,0	0,8
Traditional	5,8	5,1	28,7	36,4	0,2	1,0	0,1
<i>Total</i>	<i>114,6</i>	<i>100,0</i>	<i>78,9</i>	<i>100,0</i>	<i>1,5</i>	<i>7,5</i>	<i>1,0</i>

Fonte: Elaboração própria com base em Z. Slavinsky, "Anexo estadístico", *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1964.

^a Bilhões de dólares de 1960.

^b Milhões de trabalhadores.

^c Milhares de dólares de 1960.

IV

A estrutura econômica do Chile

Segue-se uma análise baseada nos resultados empíricos de um estudo recente sobre as relações entre produção e emprego de acordo com os estratos produtivos (Lagos M., 2008), elaborado com dados da última matriz de insumo-produto do Banco Central, 2003, e do *Servicio de Impuestos Internos de Chile*, 2007.

A heterogeneidade da economia chilena fica clara ao examinar os diferentes níveis de produtividade dos diversos estratos de produção, o tipo de relações intersetoriais, a geração de valor agregado e a distribuição primária da renda, assim como a incidência de cada estrato produtivo na dinâmica da estrutura econômica. Finalmente, mostra-se como a desigualdade gerada pela heterogeneidade produtiva foi parcialmente revertida por meio de uma política focalizada do gasto social.

1. Diferenças de produtividade segundo a atividade e o tamanho da empresa

Para ilustrar o caráter heterogêneo da economia chilena foram utilizados os dados de produção e emprego segundo o ramo de atividade econômica e o tamanho das empresas correspondentes ao ano de 2003⁴.

Os setores (ramos da atividade econômica) foram organizados em três grupos representativos de níveis marcadamente diferentes de produtividade: baixa, intermediária e alta (veja o Quadro 2). Também foram incluídos os dados de produtividade das empresas, classificadas em pequenas, médias ou grandes, e por setores⁵. Finalmente, mostramos os índices de produtividade segundo o tamanho das empresas de cada setor, o que permite apreciar a heterogeneidade intra-setorial (dentro de cada setor) e intersetorial (entre setores) da economia.

Ao comparar os níveis de produtividade por setor, vê-se que a média da mineração é 15 vezes superior à registrada na agricultura, enquanto na construção e na indústria a média é o dobro e o quádruplo, respectivamente. Em termos de diferenças intra-

setoriais constata-se, por exemplo, que na agricultura a produtividade das empresas grandes é sete vezes superior à das pequenas, relação que aumenta para 12 vezes no caso da construção e, mais ainda, para 40 vezes na mineração. Em suma, os dados mostram que as diferenças intra-setoriais de produtividade são significativamente superiores às intersetoriais.

Por outro lado, as cifras de emprego mostram que os ramos de atividade econômica das pequenas empresas com maior capacidade de retenção de mão-de-obra⁶ (incluindo atividades informais e microempresas) são os que têm o menor nível de produtividade em comparação com os demais (veja o Quadro 2a). É o caso dos setores agrícolas, dos

QUADRO 2

Chile: produção por ocupado segundo o setor^a e o tamanho das empresas, 2003
(Índice pequenas empresas, agricultura = 100)

Setor	Tamanho da empresa			
	Pequena	Média	Grande	Total nacional
<i>Produtividade baixa</i>				
Agricultura	100,0	114,8	718,2	100,0
Serviços municipais	100,0	146,6	408,4	103,5
Comércio	100,0	102,5	914,8	139,7
<i>Produtividade média</i>				
Construção	100,0	246,7	1 270,5	217,7
Transporte-comércio	100,0	435,0	1 761,1	356,8
Manufatura	100,0	262,1	2 458,9	426,2
<i>Produtividade alta</i>				
Empresas financeiras	–	–	–	636,0
Eletricidade, gás, água	–	–	–	1 503,3
Mineração	100,0	427,6	3 976,3	1 509,7
<i>Total nacional</i>	<i>100,0</i>	<i>189,2</i>	<i>1 383,8</i>	<i>238,5</i>

Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT) e C. Lagos, “Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003”, *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21, 2008.

^a Corresponde ao valor bruto da produção por ocupado.

⁴ Para realizar essa estimativa, utilizamos uma matriz de insumo-produto (2003) com nove setores, segundo o tamanho das empresas. A esse respeito veja Lagos M. (2008).

⁵ Aproxima-se ao conceito original de estratos tradicional, intermediário e moderno.

⁶ Nas pequenas empresas a maior parte do emprego corresponde a atividades informais. Assim, neste estudo, de agora em diante, essas firmas foram incluídas no setor informal.

serviços municipais e do comércio, que têm entre 47% e 59% dos ocupados em pequenas empresas e em atividades de baixa produtividade.

Por outro lado, o nível de produtividade dos setores aumenta na medida em que melhora a sua capacidade de absorção do emprego formal em empresas de tamanho médio e grande (veja o Quadro 2a). Assim, no estrato de produtividade média, formado pelos setores da construção, transporte e indústria, a proporção de ocupados formais no emprego total⁷, ou taxa de formalidade, se situa entre 53,2% e 59,5%; no segmento de produtividade alta, que inclui os setores de eletricidade, finanças e mineração, essa taxa alcança 89%. Isto indica que à medida que a produtividade média destes setores aumente maior será a absorção de emprego formal.

2. As relações intersetoriais em condições de heterogeneidade produtiva

A identificação das articulações econômicas segundo os níveis de produtividade se baseia nas informações das matrizes de insumo-produto publicadas pelo Banco Central de Chile (2003)⁸.

Os resultados foram obtidos a partir de matriz setorial da economia chilena que considera nove ramos de atividade, classificados em três níveis de produtividade (baixa, média e alta), a distribuição do valor agregado e a demanda final destas atividades ou setores. Quanto à demanda, o consumo interno inclui o consumo de bens e serviços nacionais das famílias e do governo. Por sua vez, o consumo das famílias se divide em estratos alto, médio e baixo, segundo o nível de renda *per capita*⁹.

⁷ Corresponde à porcentagem dos ocupados em empresas médias e grandes sobre o total de cada setor.

⁸ Veja em *Compilación de Referencia 2003*, daqui em diante referida como "CdR" (Banco Central de Chile, 2003).

⁹ O estrato baixo (renda inferior a 60% da mediana) inclui 26,4% da população, o estrato médio (renda entre 60% da mediana e a média) concentra 48,3% e o estrato alto (renda superior à média) 25,3%. O consumo agregado das famílias provém de CdR 2003. Contudo, para sua abertura em nível de decis (necessária para a classificação realizada), e na falta de informações mais atualizadas, foram utilizados dados do *Instituto Nacional de Estadísticas* (INE, 1998) sobre o orçamento familiar. Como se sabe que esta pesquisa tende à subestimação da renda das famílias, o consumo foi ajustado segundo o decil de acordo com a distribuição por decil da renda autônoma fornecida pela *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN, 2003).

QUADRO 2A

Chile: produção por ocupado segundo setor e tamanho das empresas, 2003
(Em porcentagens)

Setor	Tamanho da empresa			
	Pequena	Média	Grande	Total
<i>Produtividade baixa</i>				
Agricultura	51,8	34,3	13,9	100,0
Serviços municipais	46,7	25,7	27,6	100,0
Comércio	59,1	21,2	19,7	100,0
<i>Produtividade média</i>				
Construção	46,8	36,4	16,8	100,0
Transporte-comércio	45,4	30,7	24,1	100,0
Manufatura	40,5	34,0	25,5	100,0
<i>Produtividade alta</i>				
Empresas financeiras	–	69,5	30,5	100,0
Eletricidade, gás, água	–	–	100,0	100,0
Mineração	10,6	19,6	69,8	100,0
<i>Total</i>	<i>45,1</i>	<i>31,0</i>	<i>23,9</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT) e C. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21, 2008.

a) A matriz de relações intersetoriais de acordo com o tamanho da empresa

A partir da metodologia indicada se obteve a matriz resumida para 2003, que inclui as relações econômicas entre os três estratos definidos em função do tamanho das empresas, isto é, do seu nível de produtividade.

A análise das diferenças em termos de produtividade por ramo de atividade econômica revela a heterogeneidade intra e intersetorial; porém a seguir serão examinadas somente as diferenças de produtividade segundo o tamanho da empresa.

Os dados mostram que em 2003 a economia chilena gerou uma produção de 97,4 bilhões de pesos (veja o Quadro 3). Quanto ao destino da produção, se observa que 38 bilhões correspondem à produção intermediária, 25,7 bilhões ao consumo das famílias, 6,1 bilhões ao consumo do governo, 8,2 bilhões a investimento bruto e 17,5 bilhões a exportações.

Considerando a origem da produção (97,4 bilhões de pesos), observa-se que o valor agregado chega a 48,8 bilhões (inclui 2,1 bilhões em impostos, 21,1 bilhões em salários e 25,6 bilhões em remuneração do capital) e o consumo intermediário chega a 48,7 bilhões (38,2 bilhões em insumos nacionais e 10,5

bilhões em insumos importados). Como indicam os dados (veja o Quadro 3), a maior parte da produção total (97,4 bilhões) corresponde ao setor de estrato de empresas grandes (77,9 bilhões). Algo semelhante ocorre com a produção intermediária. Por outro lado, a maior parte do consumo das famílias corresponde aos estratos de alta renda, cuja produção recebe uma contribuição significativa dos estratos das pequenas e médias empresas.

Embora a produção e o consumo se concentrem nos setores de alta produtividade e renda, respectivamente, a maior parte do emprego é gerada pelos estratos de produtividade baixa e média, ou seja, 4,3 milhões num total de 5,6 milhões de empregados. Por isso os dados mostram desníveis acentuados de produtividade intersetorial (veja o Quadro 3).

b) A produção intermediária: pouca integração produtiva

Na matriz estrutural (veja o Quadro 3a) se observa o alto grau de heterogeneidade que caracteriza a economia chilena. No nível das relações intermediárias, vê-se que os setores de produtividade elevada produzem 83,3% dos bens e serviços intermediários, cifra que no caso das empresas de baixa produtividade chega só a 8,6% e a 8,1%, no das de produtividade média.

Por outro lado, grande parte do gasto em insumos das empresas de produtividade baixa e média se destina às empresas de alta produtividade, já que 71% e 77%, respectivamente, do consumo intermediário nacional daquelas é fornecido por elas (veja o Quadro 3d).

Em suma, a quase totalidade da produção intermediária é gerada pelas grandes empresas, enquanto a participação das pequenas e médias empresas é muito reduzida. Assim, a demanda por bens e serviços intermediários se concentra nas empresas de produtividade elevada, o que revela a capacidade limitada das pequenas e médias empresas de fornecer insumos de maneira competitiva.

Daí o diferenciado grau de participação do consumo intermediário no valor bruto da produção, que no caso dos setores de produtividade baixa e média se aproxima dos 40% e no caso das empresas de alta produtividade é de cerca de 52% (veja o Quadro 3b).

Estes dados revelam a falta de integração da economia, que afeta especialmente as empresas de produtividade baixa e média. A falta de densidade do tecido produtivo se manifesta em relações intersetoriais muito incompletas em termos de articulação da produção intermediária.

c) O consumo: concentração da produção e da renda

Neste tópico se consideram dois aspectos diferentes. Por um lado, examina-se a participação dos diversos estratos de produtividade na produção dos bens e serviços de consumo; e por outro, se avalia a importância das famílias com diferentes níveis de renda (baixa, média e alta) no consumo total e, portanto, na determinação dos níveis de produção das empresas de diversos tamanhos.

Os dados mostram que uma proporção elevada do consumo das famílias (73,4%) corresponde a bens fornecidos por grandes empresas. Isto se deve a que, independentemente do nível de renda (baixa, média ou alta), as famílias destinam a maior parte dos gastos a bens e serviços produzidos pelos setores de alta produtividade (veja o Quadro 3d). Neste contexto, a participação das pequenas e médias empresas no consumo total das famílias só chega a 18,1% e a 8,5%, respectivamente.

Por outro lado, e como consequência da concentração dos salários elevados e de parte do excedente bruto nos setores de alta produtividade, o gasto das famílias de renda alta representa 58,4% do consumo total, cifra que se reduz a 30,4% no caso das de renda média e a 11,2% no das famílias de baixa renda¹⁰ (veja o Quadro 3c).

Os dados também mostram que o consumo do governo é ainda mais concentrado do que o das famílias, já que 98,7% dos bens e serviços consumidos pelas entidades públicas —praticamente a totalidade— são produzidos pelo segmento das empresas de alta produtividade (veja o Quadro 3b).

d) Os investimentos e as exportações: dinâmica concentradora

A heterogeneidade produtiva é também muito elevada nos investimentos e nas exportações. Vemos que 86,4% da produção de bens de capital se concentram em grandes empresas, limitando-se a 7% a participação das pequenas empresas e a 6,6% a das médias.

Por outro lado, as empresas de alta produtividade produzem 85% das exportações totais, cifra que chega a 6,5% no caso das empresas pequenas e a 8,5% nas médias (veja o Quadro 3b).

¹⁰ O estrato baixo (renda inferior a 60% da mediana) inclui 26,4% da população, o estrato médio (renda entre 60% da mediana e a média) concentra 48,3% e o estrato alto (renda superior à média) 25,3%.

QUADRO 3

Chile: matriz de transações intersetoriais segundo o tamanho da empresa, 2003
(Em milhões de pesos correntes e milhares de ocupados)

Componentes VBP	Setores/ tamanho	Demanda intermediária				Demanda final						Total	VBP		
		P	M	G	Total	Famílias Baixo	Famílias Médio	Famílias Alto	Governo	Conta de capital	Fluxo de estoque			Exportações	Sifmi ^a
	Pequeno (P)	428	336	3 124	3 888	519	1 377	2 739	59	542	25	1 133	0	6 394	10 282
	Médio (M)	572	391	3 935	4 898	193	534	1 469	22	510	117	1 490	0	4 335	9 233
	Grande (G)	2 465	2 440	24 534	29 439	2 170	5 912	10 794	6 041	6 690	330	14 926	1 558	48 421	77 860
Consumo intermediário	Total nacional	3 465	3 167	31 593	38 225	2 882	7 823	15 002	6 122	7 742	472	17 549	1 558	59 150	97 375
	Importações	693	786	9 039	10 518										
	Total nacional	4 158	3 953	40 452	48 563										
	Remunerações	4 361	3 222	13 518	21 101										
Valor agregado	Capital	1 657	1 854	22 122	25 633										
	Impostos	106	204	1 768	2 078										
	Val. Agreg	6 124	5 280	37 408	48 812										
Produção	Valor bruto da produção (VBP)	10 282	9 233	77 860	97 375										

Fonte: M. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21, 2008.

^a Corresponde a apropriações bancárias.

QUADRO 3A

Chile: matriz de transações intersetoriais segundo o tamanho da empresa, 2003
(Em porcentagens horizontais)

Componentes VBP	Setores/ tamanho	Demanda intermediária			Demanda final						Total	VBP			
		P	M	G	Total	Famílias Baixo	Famílias Médio	Famílias Alto	Governo	Conta de capital			Fluxo de estoque	Exportações	Sifmi ^a
	Pequeno (P)	4,2	3,3	30,4	37,8	5,0	13,4	26,6	0,6	5,3	0,2	11,0	0,0	62,2	100,0
	Médio (M)	6,2	4,2	42,6	53,0	2,1	5,8	15,9	0,2	5,5	1,3	16,1	0,0	47,0	100,0
	Grande (G)	3,2	3,1	31,5	37,8	2,8	7,6	13,9	7,8	8,6	0,4	19,2	2,0	62,2	100,0
	Total nacional intermediário	3,6	3,3	32,4	39,3	3,0	8,0	15,4	6,3	8,0	0,5	18,0	1,6	60,7	100,0
	Importações	6,6	7,5	85,9	100,0										
	Total nacional	8,6	8,1	83,3	100,0										
	Remunerações	20,7	15,3	64,1	100,0										
	Capital	6,5	7,2	86,3	100,0										
	Impostos	5,1	9,8	85,1	100,0										
	Val. Agreg.	12,5	10,8	76,6	100,0										
	Valor bruto da produção (VBP)	10,5	9,5	80,0	100,0										

Fonte: M. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21, 2008.

^a Corresponde a apropriações bancárias.

QUADRO 3B

Chile: matriz de transações intersetoriais segundo o tamanho da empresa, 2003
(Em porcentagens verticais)

Componentes VBP	Setores/ tamanho	Demanda intermediária			Demanda final						Total	VBP			
		P	M	G	Total	Famílias Baixo	Famílias Médio	Famílias Alto	Governo	Conta de capital			Fluxo de estoque	Exportações	Sifmi ^a
	Pequeno (P)	4,2	3,6	4,0	4,0	18,0	17,6	18,3	1,0	7,0	5,3	6,5	0,0	10,8	10,5
	Médio (M)	5,6	4,2	5,1	5,0	6,7	6,8	9,8	0,4	6,6	24,8	8,5	0,0	7,3	9,5
	Grande (G)	24,0	26,4	31,5	30,2	75,3	75,6	72,0	98,7	86,4	69,9	85,0	100,0	81,9	80,0
	Total nacional intermediário	33,7	34,3	40,6	39,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Importações	6,7	8,5	11,6	10,8										
	Total nacional	40,4	42,8	52,0	49,9										
	Remunerações	42,4	34,9	17,4	21,7										
	Capital	16,1	20,1	28,4	26,3										
	Impostos	1,0	2,2	2,3	2,1										
	Val. Agreg.	59,6	57,2	48,0	50,1										
	Valor bruto da produção (VBP)	100,0	100,0	100,0	100,0										

Fonte: M. Lagos, "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21, 2008.

^a Corresponde a apropriações bancárias.

QUADRO 3C

Chile: matriz de transações intersetoriais segundo o tamanho da empresa, 2003
(Composição percentual da demanda intermediária e consumo das famílias, horizontal)

Componentes VBP	Setores/ tamanho	Demanda intermediária				Consumo das famílias			
		P	M	G	Total	Baixo	Médio	Alto	Total
Consumo Intermediário	Pequeno (P)	11,0	8,6	80,3	100,0	11,2	29,7	59,1	100,0
	Médio (M)	11,7	8,0	80,4	100,0	8,8	24,3	66,9	100,0
	Grande (G)	8,4	8,3	83,8	100,0	11,5	31,3	57,2	100,0
	<i>Total</i>	<i>9,1</i>	<i>8,3</i>	<i>82,6</i>	<i>100,0</i>	<i>11,2</i>	<i>30,4</i>	<i>58,4</i>	<i>100,0</i>

Fonte: M. Lagos, “Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003”, *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto da produção.

QUADRO 3D

Chile: matriz de relações intersetoriais e consumo segundo o tamanho da empresa, 2003
(Composição percentual da demanda intermediária e consumo das famílias, vertical)

Componentes VBP	Setores/ tamanho	Demanda intermediária				Consumo das famílias			
		P	M	G	Total	Baixo	Médio	Alto	Total
Consumo Intermediário	Pequeno (P)	12,4	10,6	9,9	10,2	18,0	17,6	18,3	18,1
	Médio (M)	16,5	12,3	12,0	12,9	6,7	6,8	9,7	8,5
	Grande (G)	71,1	77,1	78,1	76,9	75,3	75,6	72,0	73,4
	<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: M. Lagos, “Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003”, *Proyecto Chile 21. Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21, 2008.

Nota: VBP = Valor bruto da produção

Com base nessas informações, é possível compreender por que a abertura comercial do país não se traduziu em benefícios diretos para as pequenas e médias empresas: i) o conjunto das empresas de tamanho reduzido (pequenas e médias) tem escassa participação no total das exportações (15%); ii) se as exportações destes setores aumentassem, a debilidade do tecido produtivo faria com que somente 26% do consumo intermediário das pequenas e médias empresas viessem do setor de empresas de igual tamanho e os restantes 74% das empresas grandes; e iii) quando aumenta a produção das empresas de alta produtividade —por exemplo, para abastecer o mercado externo—, a demanda por insumos correspondente recai preferencialmente sobre empresas de igual tamanho (78,1%).

Assim, caso se queira converter as empresas pequenas e médias em fornecedores das empresas grandes orientadas para o mercado externo, será

preciso destinar um grande volume de recursos para melhorar substancialmente a integração da estrutura produtiva. Quando a estrutura produtiva é heterogênea, a estratégia de crescimento centrado nas exportações (*export-led growth*), nos casos bem sucedidos, demonstrou claramente ser insuficiente para alcançar um desenvolvimento equilibrado e equitativo.

3. Valor agregado e distribuição primária de renda

A heterogeneidade econômica observada no nível das relações intermediárias e da demanda final se expressa também no âmbito do trabalho, isto é, nos empregos e salários.

Uma elevada proporção do valor agregado (descontados os impostos) dos setores de baixa produtividade corresponde ao pagamento de

remunerações pelo trabalho, que representa 72,5% do valor agregado das empresas pequenas e 63,5% das médias (veja o Quadro 3). Entretanto, nestes setores essas remunerações representam somente 20,7% e 15,3%, respectivamente, do total dos salários. Assim, observa-se que as atividades de baixa produtividade (empresas pequenas e médias) demandam 47,6% e 28,8%, respectivamente, do total de empregos na economia¹¹.

Em contraste, nas empresas de alta produtividade a remuneração do trabalho constitui 37,9% do valor agregado (descontados os impostos) e representa 64,1% do total de salários da economia, enquanto o emprego gerado alcança apenas 23,6% do total desse (veja o Quadro 3).

Neste contexto, as diferenças de salário se explicam, em grande parte, pela produtividade desigual do trabalho nos diferentes estratos da economia. Em termos agregados, enquanto nos setores de baixa renda a produtividade do trabalho é de 3,8 milhões de pesos, nos de alta renda atinge 58 milhões. Isto é, a produtividade por trabalhador nos setores de alta renda é quase 15 vezes superior à registrada nos de baixa renda. Esta diferença de produtividade faz com que a remuneração bruta por ocupado nas pequenas e médias empresas seja de cinco a seis vezes inferiores à dos trabalhadores das empresas de alta produtividade e explica, em grande parte, a desigualdade distributiva da economia chilena e sua persistência no tempo.

Por outro lado, a participação do excedente bruto de capital no valor agregado alcança 63,1%. A maior parte da remuneração do capital é recebida pelas empresas de alta produtividade, que concentram aproximadamente 86,3% do excedente bruto de capital da economia. A elevada participação das grandes empresas nos salários e no excedente bruto significa que geram a maior parte (76,6%) do valor agregado da economia.

Em suma, observa-se uma alta concentração dos salários e do excedente bruto de capital nas grandes empresas, numa conjuntura onde a grande maioria da população, que trabalha nas empresas de tamanho pequeno e médio (76,4%), recebe uma porção muito reduzida do valor agregado (23,3%).

4. A dinâmica da estrutura econômica: o predomínio das grandes empresas

Uma das vantagens do uso de matrizes de insumo-produto é a possibilidade de simular a reação da economia em diferentes cenários. Os coeficientes econômicos destas matrizes permitem identificar qual é o aporte de cada um dos fatores produtivos (insumos, capital e trabalho) na produção de um bem, que é finalmente oferecido na economia.

Se a produção aumenta, a demanda dos fatores produtivos aumentará proporcionalmente¹². Este processo é iterativo para cada setor econômico, que ao mesmo tempo gera e demanda bens, serviços ou ambos. Deste modo, o uso dos mecanismos de matrizes inversas de insumo-produto permite simular impactos estáticos pelas diferentes mudanças na demanda agregada da economia e verificar como a produção total varia em uma economia heterogênea, como é o caso da chilena.

Posteriormente são medidos os efeitos que teria, por exemplo, um aumento de 10% na demanda final da produção dos diferentes estratos produtivos da economia. A esse respeito, uma questão interessante é determinar quanto crescerá a economia se: i) a demanda agregada das pequenas e médias empresas aumentasse à taxa indicada e ii) se a demanda agregada das empresas de alta produtividade experimentasse o mesmo incremento. As estimativas mostram que se a demanda final do conjunto das pequenas empresas aumentasse 10%, a produção da economia subiria somente 1%. Isso ocorre pela pouca participação dos setores de baixa produtividade nas relações intermediárias e na demanda final.

Por outro lado, se a demanda das empresas de alta produtividade aumentasse 10%, isto levaria os demais setores a aumentarem sua produção (mediante a demanda de insumos), estimulando de preferência os setores de igual nível de produtividade¹³, cuja produção crescerá 9,4%.

Por último, as estimativas destacam a escassa importância dos setores de produtividade média nos resultados obtidos. Nisso é preciso ter em mente que o conjunto dos setores de média e baixa produtividade representa 17% do consumo intermediário e 23% do valor bruto da produção. Se a demanda por bens e serviços

¹¹ Isso se deve às diferenças no salário médio dos ocupados nos vários setores. Estas refletem, parcialmente, as diferenças substanciais de produtividade entre as pequenas e médias empresas e as grandes empresas (veja o Quadro 3) e também o fato de que os trabalhadores destas últimas têm maior grau de organização.

¹² Supondo que a tecnologia seja fixa (o que, no curto prazo, é razoável).

¹³ As empresas de alta produtividade geram 64% do total das transações intermediárias.

desses setores crescesse 10% (por exemplo, através de um plano de investimentos, estímulo às exportações ou de aumento do gasto privado), a produção total da economia cresceria apenas 1,7%¹⁴.

Em suma, a economia do Chile e, por conseguinte, a sociedade chilena se encontra dividida em mundos distintos e pouco articulados. O primeiro, de alta produtividade, é o que impulsiona a economia e paga bons salários, enquanto os restantes, de média e baixa produtividade, não influem de maneira substancial no crescimento, apesar de absorverem a maior parte dos empregos. Por isso, e como já indicado, a heterogeneidade se reproduz mesmo em condições de crescimento econômico acelerado.

5. As políticas redistributivas e distributivas: limitações dos gastos sociais

A má distribuição da renda gerada no mercado de trabalho, resultado da heterogeneidade produtiva que caracteriza o funcionamento da economia, tem sido sistematicamente corrigida pela política de gasto social.

Considera-se que a política social é um dos mecanismos redistributivos que visam melhorar o nível de vida das pessoas, especialmente dos grupos sociais de menos recursos, já que à renda proveniente do trabalho das famílias se agregam subsídios, cabendo destacar dentre eles, os relativos à saúde, educação e moradia, além das transferências monetárias. Contudo, este tipo de política acarreta vários riscos. O primeiro é que a expansão dessa política redistributiva depende da situação fiscal, sobretudo da carga tributária. Em segundo lugar, a elevada incidência dos recursos do gasto social na renda das famílias mais pobres faz com que a renda proveniente do trabalho tenha pouca importância e que o nível de vida das famílias e das pessoas dependa cada vez mais dos recursos públicos, e menos dos do trabalho (Infante, 2007a).

¹⁴ Cabe lembrar que, em iguais condições, a produção das empresas de baixa produtividade (pequenas), consideradas isoladamente, aumentaria 1%.

Os dados mostram que nas famílias pertencentes ao primeiro quintil apenas 28,8% da renda total provém do trabalho (veja o Quadro 4). A cifra se eleva para 52,3% no caso das famílias no segundo quintil. Ao considerar os dois quintis (40% da população) se verifica que só uma parte (40,5%) da renda total dessas famílias se origina do trabalho, enquanto a maior parte (59,5%) provém do gasto social.

Nestas condições, a inserção social de grande número de pessoas se consegue, basicamente, proporcionando-lhes renda que possibilita um nível mínimo aceitável de consumo, mas que não se articula com a sociedade por meio do trabalho, que é o principal fator de integração social e de cidadania.

Por sua vez, o baixo nível de renda *per capita* das famílias se deve à reduzida inserção no mercado de trabalho das pessoas em condições de trabalhar. Nesse sentido, os dados indicam que 48,3% dos ocupados pertencentes às famílias do primeiro quintil trabalham em atividades de baixa produtividade e 14,5% em setores de produtividade médio-baixa (veja o Quadro 5). Ou seja, 62,8% correspondem aos estratos de produtividade reduzida; a cifra é de 56,7% no caso dos ocupados das famílias do segundo quintil. Em suma, cerca de 60% dos trabalhadores oriundos das famílias menos favorecidas do país carece de um trabalho que tenha um bom nível de produtividade e uma remuneração digna. A menos que esta situação se altere, será preciso destinar permanentemente —via gasto social— um volume importante e crescente de recursos para transferir renda aos setores menos favorecidos, a fim de que estes alcancem um nível de vida aceitável. Contudo, este tipo de política depende da disponibilidade de recursos fiscais devida, entre outras razões, à carga tributária.

Portanto, é imperioso complementar progressivamente as políticas redistributivas com outras de caráter distributivo, a fim de reduzir as falhas na produtividade e, em consequência, melhorar a renda primária (autônoma) dos setores menos favorecidos. As políticas distributivas contribuiriam, assim, para diminuir efetivamente a desigualdade, tanto de renda como de acesso a oportunidades, entre os diversos grupos que compõem a estrutura social, como indicamos mais adiante.

QUADRO 4

Chile: origem da renda total das famílias segundo os quintis, 2006
(Em porcentagens)

Rendas e subsídios	Quintil autônomo nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
Renda do trabalho das famílias	28,8	52,3	66,0	77,2	86,4	78,5
<i>Renda autônoma média (a)</i>	<i>35,0</i>	<i>61,6</i>	<i>78,2</i>	<i>90,2</i>	<i>99,2</i>	<i>91,2</i>
Pensões assistenciais (PASIS)	7,3	2,5	1,2	0,5	0,1	0,7
Subsídio familiar (SUF)	1,8	0,5	0,2	0,1	0,0	0,2
Bônus Chile Solidário (CHS)	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Subsídio pl consumo de água potável (SAP)</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>0,3</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
<i>Subsídios focalizados</i>	<i>10,2</i>	<i>3,6</i>	<i>1,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,1</i>	<i>1,0</i>
Salário-família	1,5	1,5	0,9	0,4	0,1	0,3
Subsídio de desemprego	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
<i>Subsídios não focalizados</i>	<i>1,6</i>	<i>1,6</i>	<i>1,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>
<i>Total de subsídios (b)</i>	<i>11,8</i>	<i>5,2</i>	<i>2,8</i>	<i>1,1</i>	<i>0,2</i>	<i>1,3</i>
<i>Rendas monetárias (a+b)</i>	<i>46,7</i>	<i>66,9</i>	<i>80,9</i>	<i>91,3</i>	<i>99,3</i>	<i>92,5</i>
Aluguel apropriado	5,1	5,1	5,4	5,0	3,2	4,6
Jardim de infância	3,7	2,5	1,7	0,9	0,2	0,6
Educação Básica	20,0	12,2	7,6	4,3	0,9	3,1
Educação Média	7,8	6,3	3,9	2,2	0,4	1,4
Educação de adultos	0,4	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
<i>Total educação (c)</i>	<i>31,9</i>	<i>21,4</i>	<i>13,4</i>	<i>7,5</i>	<i>1,5</i>	<i>5,2</i>
Subsídios para saúde	20,6	11,3	5,3	1,0	-0,9	2,1
Progr. de alimentação complementar	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	0,1
Progr. de alimentação de idosos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<i>Total saúde (d)</i>	<i>21,4</i>	<i>11,8</i>	<i>5,6</i>	<i>1,2</i>	<i>-0,9</i>	<i>2,2</i>
<i>Renda total (a+b+c+d)</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), “Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social”, série *Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago do Chile, 2006; e “Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios”, *CASEN 2006*, Santiago do Chile, 2006.

QUADRO 5

Chile: ocupados segundo o tamanho da empresa e quintis de renda, 2006
(Em porcentagens)

Produtividade/tamanho da empresa	Quintil autônomo nacional					Total
	I	II	III	IV	V	
<i>Produtividade Alta</i>	<i>17,2</i>	<i>21,3</i>	<i>26,9</i>	<i>27,7</i>	<i>35,8</i>	<i>27,2</i>
Empregados e operários (empresas de 200 pessoas ou mais)	16,6	20,7	25,7	26,1	29,2	24,7
Empregadores (empresas de 200 pessoas ou mais)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,1
Autônomos (profissionais e técnicos)	0,6	0,6	1,2	1,6	6,3	2,4
<i>Produtividade Média</i>	<i>34,6</i>	<i>37,1</i>	<i>33,6</i>	<i>32,3</i>	<i>29,4</i>	<i>33,0</i>
Média baixa	20,1	21,9	19,1	18,0	16,3	18,8
Média alta	14,5	15,2	14,5	14,3	13,1	14,2
<i>Produtividade Baixa</i>	<i>48,2</i>	<i>41,5</i>	<i>39,5</i>	<i>39,9</i>	<i>34,9</i>	<i>39,8</i>
Empregados e operários (empresas de 6 a 9 pessoas)	7,8	6,1	6,3	4,4	3,2	5,2
Empregadores (empresas de 6 a 9 pessoas)	0,1	0,1	0,2	0,3	1,8	0,6
Informal	40,3	35,3	33,0	35,2	29,9	34,0
Empregadores (empresas de 5 pessoas ou menos)	0,3	0,5	1,0	1,8	5,0	2,0
Empregados e operários (empresas de 5 pessoas ou menos)	15,3	13,0	10,5	7,2	4,7	9,3
Autônomos (não prof. e técnicos) e fam. não rem.	24,7	21,8	21,6	26,2	20,1	22,7
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Elaboração própria, segundo base de dados do Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) e da Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2006.

V

Desenvolvimento com inserção social

Como já destacamos, o modelo econômico atual se sustenta pela redistribuição *a posteriori* de uma parte (menor) da receita gerada pelo crescimento. Para avançar com equidade crescente é preciso conceber uma estratégia renovada de desenvolvimento, cujo objetivo central seja a inserção social e produtiva no mercado de trabalho, satisfatória para o processo de produção e para a própria estrutura e funcionamento do sistema socioeconômico, que poderia assegurar a melhor distribuição primária da renda no momento da sua geração (Sunkel e Infante, 2006).

O anteriormente dito implica conceber a dinâmica do desenvolvimento não só em função dos modernos setores de exportação, mas também, categoricamente, dos setores de produção de menor produtividade. A estratégia atual funciona bastante bem quando se trata do primeiro caso, mas é necessário dinamizá-la com produtos de maior valor agregado e densidade tecnológica. Contudo, essa estratégia tem subjacente uma concepção errônea, de que no país existe uma relativa homogeneidade produtiva, que impede perceber a excepcional prioridade e importância que deve ser dada ao segundo caso. Trata-se, então, de uma estratégia renovada, cujos alicerces consistem em acentuar o processo exportador atual, aumentando

a sua diversificação dinamizadora e, por outro lado, atenuar a heterogeneidade produtiva, reduzindo as diferenças de produtividade relativas ao tamanho das empresas, aos setores e às regiões.

Para tanto, há que pensar em implementar um ambicioso programa de transformação estrutural de longo prazo (15 a 20 anos), que permita aos setores menos avançados aumentarem gradualmente a produtividade e a renda dos que neles trabalham, e melhorar a qualidade de vida das famílias relativamente excluídas (Infante, Molina e Sunkel, 2007).

Em suma, a estratégia de desenvolvimento proposta incluiria novas formas de ação recíproca entre o Estado e o mercado, dotadas de uma visão estratégica de longo prazo, assim como entre o Estado e o cidadão, a sociedade civil, as organizações solidárias de base, as regiões e as localidades; maior ênfase na eficácia, na flexibilidade e na descentralização e uma preocupação primordial com os aspectos tecnológicos, institucionais e de organização (Sunkel, 2006c). Definitivamente, propõe-se que a participação do cidadão tenha, em primeiro lugar, uma expressão produtiva que sirva de base, e se transforme, eventualmente, em maior participação social e política dos grupos sociais relativamente excluídos.

VI

**Os aspectos estratégicos
do desenvolvimento inclusivo**

Como já indicamos, a dinâmica dissociadora e divergente que caracteriza o desenvolvimento atual não se soluciona com maiores taxas de crescimento nem com maior e melhor utilização dos gastos sociais. É necessária uma mudança de enfoque: políticas públicas para superar gradualmente a heterogeneidade estrutural prevalente nos diferentes setores e regiões da matriz produtiva e social do país, dado que este seja o principal obstáculo para conquistar um crescimento com equidade (Sunkel e Infante, 2006). Trata-se de políticas que permitam reduzir de forma paulatina

a assimetria entre a produtividade das atividades de ponta daquelas com baixo nível de rendimento, como as pequenas e microempresas informais, permitindo reduzir as correspondentes diferenças de salário. Dessa forma se contribuiria para diminuir efetivamente a desigualdade, tanto no acesso a oportunidades entre os diversos grupos que compõem a estrutura social como na distribuição de renda.

Por outro lado, é inevitável que a recente crise financeira originada nos Estados Unidos, que se propagou com rapidez para as demais economias

industrializadas e emergentes, afete o Chile de forma negativa no curto prazo. Isso se revela no fato de que as projeções de crescimento foram sensivelmente rebaixadas, e que o desemprego venha aumentando. Dada a marcada heterogeneidade que caracteriza a estrutura produtiva, é previsível que a diminuição do nível de atividade afete com maior intensidade os estratos de menor produtividade (pequenas e médias empresas), que concentram a maior parte dos empregos. Como resultado, é muito provável que o mercado de trabalho se deteriore, com aumento da informalidade e do desemprego e redução dos salários reais. Isto significa que os custos da crise atual recairiam principalmente sobre os setores da população de renda média e baixa, reforçando a tendência da, já mencionada, concentração de renda.

Em uma primeira abordagem da estratégia de desenvolvimento inclusivo proposta — certamente ainda muito provisória — se considera pelo menos quatro elementos estreitamente relacionados: a convergência produtiva, a proteção social garantida, as mudanças institucionais necessárias e o crescimento econômico sustentado com equidade. O adequado funcionamento desses alicerces permitiria reforçar a coesão social, ao garantir o bem-estar de uma proporção crescente da população e minimizar as disparidades, evitando a polarização (veja Diagrama 1).

1. A convergência produtiva

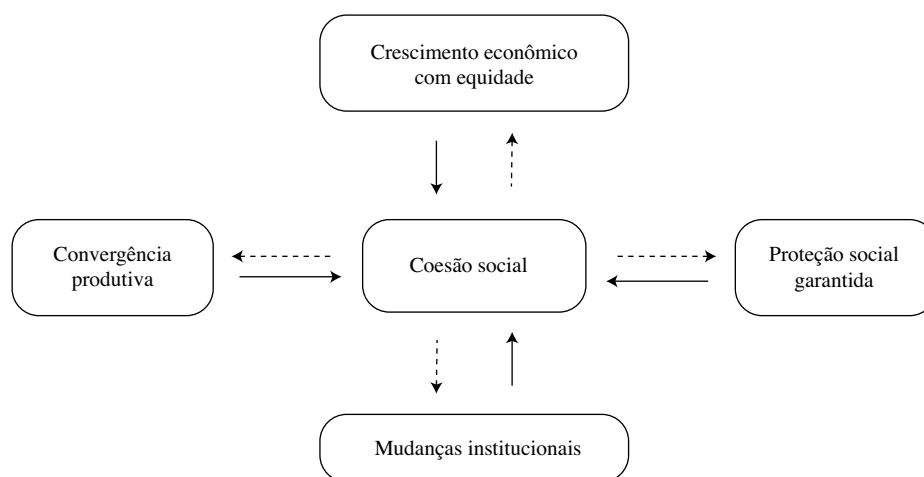
O sucesso de uma estratégia para melhorar a integração das pessoas depende, fundamentalmente, de superar a marcada heterogeneidade produtiva que caracteriza o sistema econômico¹⁵. Nas tarefas de convergência produtiva ou de homogeneização gradual da produtividade dos diferentes estratos da produção, as empresas de tamanho menor (micro, pequenas e médias) devem cumprir um papel importante, tanto para dinamizar o crescimento e a geração de empregos como para reduzir a informalidade.

Nesse ponto é importante ter em mente a extraordinária experiência da União Européia, onde o logro do objetivo de convergência produtiva se baseou em promover condições e fatores que melhoraram o crescimento e levaram a uma notável redução da disparidade entre os Estados-membros e as regiões menos desenvolvidas. O objetivo prioritário era elevar a produtividade, com ênfase especial na melhoria do ambiente em que as empresas pequenas e médias se

¹⁵ Esta é uma das principais linhas de trabalho da CEPAL, cujo resultado mais recente pode ser consultado em CEPAL (2008).

DIAGRAMA 1

Desenvolvimento inclusivo



Fonte: Elaboração própria.

desenvolvem¹⁶. A seguir se destacam algumas áreas críticas para o desenvolvimento da convergência produtiva no Chile.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que a homogeneização gradual da estrutura econômica só será viável se o modelo de negócios aplicado pelas grandes empresas em suas relações com as pequenas empresas incluir fortes incentivos para o desenvolvimento da atividade empresarial das firmas médias e pequenas.

A idéia é impulsionar a criação de um ambiente de maior competitividade, que permita a expansão dos negócios das pequenas empresas, mediante a aplicação de um conjunto de normas em favor da concorrência, que zelem pela proliferação das mesmas no longo prazo. Por outro lado, trata-se de promover programas de investimento em novos setores sociais, isto é, desenvolver uma “economia social” que gere emprego, especificamente, para os trabalhadores dos setores informais, e que se oriente, sobretudo, para satisfazer as necessidades sociais dos estratos de menor renda – tema já mencionado como um dos critérios de ação para abordar a crise com visão de futuro. Neste sentido, cabe destacar a necessidade de um impulso forte e sustentado, assim como de coordenação por parte do Estado, que deverá se manifestar através da alocação de um substancial volume de recursos durante um período prolongado. As decisões sobre o montante e o destino destes recursos devem ser adotadas através do diálogo social (Infante, 2006).

Outra proposta a respeito é formar aglomerações produtivas (*clusters*) regionais, cuja estrutura local se apóie em uma sólida institucionalidade capaz de potencializar a capacidade inovadora; diminuir a aversão ao risco; fortalecer a difusão de informações sobre mercados, tecnologias e conhecimentos técnicos (*know-how*); promover a capacitação de trabalhadores e apresentar-se como fonte de acumulação de experiências. A institucionalidade local é o que permite criar sinergias e sustentar as economias de aglomeração. Assim, seriam os próprios atores locais os que assumiriam a responsabilidade pelo seu desenvolvimento (Guardia, 2007; Muñoz, 2008).

Ao Estado cabe o papel central na redistribuição dos recursos públicos, mas a partir de uma estratégia na qual as diversas regiões sejam protagonistas do

seu próprio desenvolvimento. Há aqui um aspecto fundamental que é preciso explicitar: a região, ou melhor, o território, adquire um sentido econômico e social na medida em que se reconheça de que se trata de um espaço tanto geográfico quanto social.

2. Mudanças institucionais

A formulação de uma nova concepção de desenvolvimento nacional, dotada de um enfoque integral a médio e longo prazo, onde participem o Estado, a cidadania organizada, os trabalhadores e o empresariado, exige mudanças institucionais nos âmbitos econômico, trabalhista e do diálogo social.

Com relação à institucionalidade econômica, para superar um dos obstáculos básicos à aplicação eficaz da política de convergência produtiva, é essencial modificar o atual “modelo de negócios”, que acabou debilitando segmentos cada vez mais amplos dos pequenos e médios empresários¹⁷, gerando estrangulamentos e a necessidade de que o Estado intervenha para resolvê-los.

As políticas públicas devem ser alteradas e orientadas, prioritariamente, para a elevação da produtividade, enfatizando especialmente a melhoria do ambiente onde operam as pequenas e médias empresas, que são as que geram a maior parte do emprego produtivo. A mudança institucional requer que o novo modelo de negócios aplicado pelas grandes empresas em suas relações com as pequenas inclua, entre outras coisas, fortes incentivos para o desenvolvimento da atividade empresarial das pequenas, médias e microempresas e sua integração aos aglomerados produtivos. Para tal, há que impulsionar a criação de um ambiente de maior competitividade que permita a expansão dos negócios das pequenas empresas, desenvolvendo um conjunto de normas em favor da competição que zelem pelo crescimento no longo prazo das entidades empresariais de pequena escala (Román, 2008).

A construção de instituições sólidas no mercado de trabalho é outro importante desafio na formulação de uma estratégia de desenvolvimento inclusiva e com justiça social. O novo sistema regulatório da negociação coletiva deve incluir, por meio de uma estrutura flexível, tanto o novo paradigma da empresa

¹⁶ A esse respeito, veja União Europeia (1997) e Comissão das Comunidades Europeias (1993). Em relação às políticas de homogeneização produtiva na União Europeia, veja Infante (2008).

¹⁷ Entende-se por modelo de negócios o conjunto das regulamentações e práticas comerciais baseado no senso comum e em normas legais que possibilitam determinadas estruturas de mercado e suas modalidades operativas.

globalizada —a externalização produtiva— como a assimetria contratual entre as empresas grandes e as pequenas, em particular no que diz respeito às cadeias produtivas (Feres e Infante, 2007).

As novas regras do jogo devem levar a uma distribuição mais equitativa dos custos e dos benefícios captados na comercialização dos produtos finais, evitando, especialmente, que os baixos salários do trabalho e o descumprimento dos direitos trabalhistas continuem legitimando-se como fatores de competitividade¹⁸.

Para poder produzir efeitos reais nos diferentes níveis de participação da cidadania, o novo diálogo social exigirá readequar as instituições. Para tanto deve ser criada uma estrutura participativa, através de uma rede de instituições sociais de base. Talvez esta seja a tarefa mais importante a ser enfrentada pelo Estado e a sociedade, para assentar as bases de um desenvolvimento inclusivo com melhor qualidade do emprego e mais equidade (Sunkel e Infante, 2006).

Uma iniciativa desta natureza deveria contar com a ampla participação do setor privado e das organizações da sociedade civil de cada região e localidade, que são os espaços onde se manifestam na prática as diferenças de produtividade e as características específicas que é preciso superar. Para levar a cabo uma tarefa desta magnitude há que forjar um novo contrato social no qual as decisões sobre o montante e a aplicação dos recursos sejam adotadas nos níveis correspondentes por meio do diálogo social entre trabalhadores, empresários, governo e representantes da sociedade civil, a fim de responder da melhor forma às necessidades reais e às expectativas dos cidadãos.

3. Proteção social garantida

Trata-se de construir uma sociedade capaz de garantir o acesso equitativo de todas as pessoas às oportunidades de progresso e de proteção social.

Em geral, a idéia é que a ação conjunta do Estado, do mercado e da sociedade melhore as oportunidades de acesso ao capital social necessário para alcançar o progresso material e moral e a melhor proteção social possível das pessoas, de acordo com o nível de renda e de desenvolvimento dos países. Neste âmbito, o conceito de garantia se refere ao conjunto de oportunidades e proteções básicas que a sociedade está em condições de assegurar para todas as pessoas por meio das políticas públicas (Lagos E., 2008).

O Estado é fundamentalmente responsável por formular e formar consenso em políticas que, mediante instrumentos públicos e privados, permitam garantir aos cidadãos a proteção de seus direitos e os recursos necessários para tal, segundo as possibilidades da economia. A ideia é que, à medida que o crescimento da economia proporcione mais recursos, maiores serão também os direitos que devem ser garantidos e exigíveis. Nestas condições, o limite de cobertura da proteção social garantida é dado pelo grau de desenvolvimento sustentável. Uma política social garantida deveria abarcar, entre outros aspectos, a saúde, a qualidade da educação e os direitos econômicos e sociais.

Mesmo que a persistência, qualidade e intensidade das políticas redistributivas aplicadas, por exemplo, em matéria de educação e de saúde, possam produzir mudanças nos elementos que condicionam a desigualdade, contribuindo assim para o sucesso de uma sociedade mais equitativa, a tarefa de compensar a tendência à concentração de renda, que se produz quando os que têm mais recursos de todo tipo competem com os que não tiveram acesso a um mínimo de oportunidades, não deve depender exclusivamente do gasto social. Na realidade, se o que se busca é uma distribuição de renda mais equitativa, as políticas e medidas redistributivas devem ser combinadas com políticas de caráter distributivo, como são as de convergência produtiva e as mudanças institucionais propostas, pois incidem na origem da renda, tendo, portanto, efeitos permanentes (Assael, 1998). Outro aspecto a manter em mente é o tipo de cidadão que se estaria promovendo mediante uma proteção social garantida. A ideia é que a sociedade forme cidadãos mediante o trabalho, que é o principal fator de integração social, e não, como ocorre atualmente, através do assistencialismo, com recursos provenientes do gasto social.

4. O crescimento econômico com equidade

O crescimento acelerado e constante da produção de bens e serviços de consumo é condição essencial e direta do melhoramento dos níveis de vida da população. Este crescimento, que no passado foi excludente, privilegiando uma minoria da população, deve reunir uma série de requisitos especiais para que o desenvolvimento possa ser inclusivo.

Decerto deve ser relativamente elevado, e sem dúvida muito superior ao crescimento da população, de modo que a sociedade possa percebê-lo claramente e se sinta estimulada a entregar seus esforços e cooperação

¹⁸ Sobre estes temas, veja Infante (2007b).

em apoio à coesão social. De acordo com a experiência histórica e universal, é razoável prever que as taxas de crescimento oscilem entre 5% e 6% anualmente (Ffrench-Davis, 2003). Dificilmente seria possível sustentar taxas superiores por períodos longos sem gerar pressões inflacionárias e outros desequilíbrios; por outro lado, se forem inferiores seriam pouco perceptíveis pela população e insuficientes em relação às suas aspirações e expectativas. Para obter níveis razoavelmente elevados de emprego se necessitam taxas de crescimento dentro da faixa indicada.

A condição essencial para o crescimento é a expansão da capacidade produtiva, ou seja, do investimento. Também, de acordo com a experiência histórica, para chegar às taxas de crescimento de consumo já mencionadas, o investimento deveria ser superior a 25% do PIB. Além disso, para manter altos níveis de ocupação, que é a principal fonte de renda da maioria da população, e para incorporar o progresso tecnológico, requisito essencial para o incremento da produtividade e da competitividade, são necessárias elevadas taxas de investimento. Por outro lado, o sucesso da convergência produtiva exige investir pesadamente na modernização e na melhoria da produtividade dos segmentos mais atrasados da estrutura produtiva interna.

Nos países com pouco desenvolvimento científico e tecnológico, como é o caso do Chile, o progresso tecnológico vem essencialmente do exterior, incorporado em bens e serviços de capital importados. Assim, outro requisito essencial do crescimento inclusivo é promover uma forte dinâmica exportadora, capaz de financiar a importação daqueles, como também de bens e serviços de consumo que o país não produza, ou cuja produção nacional seja muito ineficiente, assim como outros de tecnologia avançada que a economia nacional não está em condições de produzir e cuja demanda é muito dinâmica. Em outras palavras, o setor exportador vem a ser o equivalente aos setores produtores de bens de capital e do progresso tecnológico dos países desenvolvidos. Por isto a importância estratégica crítica de desenvolver exportações mais dinâmicas, mais diversificadas e mais estáveis.

Contudo, como é sabido, o padrão de exportações do Chile e dos países latino-americanos em geral se caracteriza por constituir-se, fundamentalmente de matérias primas ou produtos básicos de origem mineral, agropecuária, florestal e pesqueiro. Historicamente, esses produtos revelam escasso dinamismo e grande instabilidade nos mercados internacionais, além de uma tendência desfavorável nas relações comerciais,

que nos últimos anos se inverteu graças à presença de novos atores no cenário internacional.

Dada a importância determinante da dinâmica do setor exportador, sua taxa média de expansão influi decisivamente no ritmo de crescimento da economia no médio prazo; assim, as frequentes e agudas flutuações que caracterizam os mercados mundiais de produtos básicos se traduzem numa sucessão de períodos de prosperidade e recessão. Estes últimos se tornaram mais agudos nas últimas décadas devido à excessiva expansão do sistema financeiro internacional, que acrescentou um fator de grande importância à instabilidade da economia internacional e ocasionou a profunda crise atual. Esta instabilidade global, por sua vez, produz fortes oscilações nos níveis de emprego e de salários e causa um efeito negativo nas condições de vida da maior parte da população, especialmente nos estratos de baixa renda. No Chile, isso representa mais um fator decisivo de pobreza e desigualdade.

Por fim, a nova política macroeconômica deve privilegiar não só um crescimento razoável e contínuo, mas também orientar os incentivos e os preços básicos, a fim de promover a convergência produtiva. Deverá ser aplicada uma política centrada não só no equilíbrio básico e no crescimento em si, mas também em enfrentar a vulnerabilidade deste perante as mudanças na economia internacional. Dessa maneira se evitariam a subutilização da capacidade produtiva e os efeitos negativos das oscilações da atividade econômica na produtividade —que afetam de diferente forma os diversos estratos da produção, assim como o emprego e a renda dos trabalhadores que neles trabalham.

5. Coesão social

Atualmente, os problemas relacionados com a desigualdade, a integração comunitária, a vida familiar, a proteção do meio ambiente, a segurança e a qualidade de vida ocupam um lugar cada vez mais destacado (Machinea e Uthoff, 2004). A incapacidade do modelo predominante de fazer frente a estas novas demandas é evidente. Nesse contexto, cabe citar o exemplo da União Europeia, onde a coesão social se assenta, basicamente, em um Estado que garante a seus cidadãos o igual acesso a certos direitos fundamentais, e que não confia, ingenuamente, que o mercado trará os resultados desejados em forma automática.

A aplicação da estratégia de desenvolvimento inclusivo proposta, mediante a ação recíproca dos vários aspectos que a compõem (convergência

produtiva, mudanças institucionais e crescimento com equidade), deveria resultar no fortalecimento da coesão social.

É um fato amplamente reconhecido em todos os países que o emprego é uma das principais vias de inclusão social. Segundo a qualidade do trabalho, o grau de inclusão dos diferentes setores sociais será maior ou menor, e o tipo de inclusão mais ou menos adequado. E é por isso que as políticas de geração de emprego em benefício dos setores de menor produtividade, em especial dos desempregados e da população pobre, constituem o principal instrumento das estratégias de inclusão social, elemento fundamental para a consolidação da democracia.

Sem dúvida alguma, e, embora com risco de cair em repetição, uma estratégia de integração social mediante a criação de empregos de qualidade requer um forte e contínuo suporte de recursos para promover a convergência produtiva durante um período prolongado, enquanto as decisões sobre a magnitude e aplicação destes recursos deveriam ser adotadas por meio do diálogo social. Uma orientação deste tipo precisa de um pacto social que inclua acordos para aumentar a receita fiscal e utilizar a poupança nacional acumulada, de modo que a estratégia de desenvolvimento inclusivo tenha a necessária sustentabilidade financeira para assegurar a coesão social a médio e longo prazo.

Bibliografía

- Assael, H. (1998), “La búsqueda de la equidad”, *Revista de la CEPAL*, número extraordinário (LC/G.2037-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outubro.
- Banco Central de Chile (2003), *Cuentas nacionales de Chile: compilación de referencia 2003 Matriz de insumo producto de la economía chilena*, Santiago do Chile.
- Bravo, D. e D. Contreras (1999), *La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las políticas sociales*, Santiago do Chile, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Calderón, Fernando (2008), “Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Nº 96 (LC/G.2396-P), Santiago do Chile, dezembro.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago do Chile, maio.
- _____ (1964), *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años* (E/CN.12/L.1), Santiago do Chile.
- Cimoli, M. (comp.) (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina* (LC/W.35), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Cimoli, M., A. Primi e M. Pugno (2006), “Un modelo de bajo crecimiento: la informalidad como restricción estructural”, *Revista de la CEPAL*, Nº 88 (LC/G.2289-P), Santiago do Chile, abril.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993), *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, Luxemburgo.
- Contreras, D. (1998), “Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos”, resumo do projeto “La distribución del ingreso en Chile 1990-1996: análisis del impacto del mercado del trabajo y las ‘políticas sociales’”, Santiago do Chile, Fondo de Políticas Públicas.
- EUROSTAT (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas) (1998), *Task Force Recommendations* (EP/SEP/5/98), Luxemburgo.
- Feres, M.E. e R. Infante (2007), “Chile: las relaciones laborales del futuro”, *Colección Ideas*, Santiago do Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- Ffrench-Davis, R. (2003), *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*, Santiago do Chile, lom Ediciones.
- Guardia, A. (2007), “Lineamientos de una estrategia exportadora para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y las cadenas productivas”, *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, M. Jélvez (comp.), Santiago do Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1998), *Encuesta de presupuestos familiares 1996/1997*, Santiago do Chile.
- Infante, R. (2008), *El sector de empresas pequeñas y medianas: lecciones de la experiencia de la Unión Europea y políticas de homogeneización productiva con generación de empleo* (LC/G.2895-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.08.II.G.31.
- _____ (2007a), “Una política de distribución de ingresos desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”, *Perspectivas económicas para el Chile del Bicentenario: desafíos y oportunidades*, M. Jélvez (comp.), Santiago do Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- _____ (comp.) (2007b), *Empleo, trabajo y protección: retos para un mercado laboral incluyente*, Santiago do Chile, Ediciones Fundación Chile 21.

- _____ (comp.) (2006), *Chile: transformar las necesidades sociales en nuevas oportunidades de empleo*, Santiago do Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- _____ (1981), "Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso", *El trimestre económico*, vol. 48(2), N° 190, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, abril-junho.
- Infante, R., S. Molina e O. Sunkel (2007), "Hacia una estrategia de desarrollo incluyente", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21.
- Lagos E., R. (2008), *El futuro comienza hoy*, Santiago do Chile, Editorial Copa Rota.
- Lagos M., C. (2008), "Desarrollo inclusivo. Matriz de insumo-producto sectorial en una economía heterogénea: Chile 2003", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21.
- Machinea, J.L. e A. Uthoff (2004), "La importancia de la cohesión social en la inserción internacional de América Latina", *Documentos de proyectos*, N° 9 (LC/W.29/Rev.1), Santiago do Chile, Comisión Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) (2007), "La situación de la pobreza en Chile", *serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago do Chile.
- _____ (2006a), "Distribución del ingreso e impacto distributivo del gasto social", *serie Análisis de resultados de la Encuesta CASEN*, N° 2, Santiago do Chile.
- _____ (2006b), "Metodología de valorización de los subsidios en salud, educación y monetarios", *CASEN 2006*, Santiago do Chile.
- _____ (varios años), *Encuesta de Caracterización Socioeconómica: CASEN 1990-2006*, Santiago do Chile.
- Muñoz, O. (2008), "El cluster del salmón: ¿un caso de desarrollo incluyente?", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21.
- _____ (2007), *El modelo económico de la Concertación, 1990-2005. ¿Reformas o cambio?*, Santiago do Chile, Editorial Catalonia.
- Pinto, A. (1970), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de América Latina", *El trimestre económico*, vol. 37(1), N° 145, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, A. e A. Di Filippo (1982), "Desarrollo y pobreza en América Latina: un enfoque histórico estructural", *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, R. Franco (comp.), Santiago do Chile, Comisión Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).
- _____ (1974), "Notas sobre la estrategia de la distribución y la redistribución del ingreso en América Latina", *Distribución del ingreso*, A. Foxley (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Román, E. (2008), "Estrategias, institucionalidad y políticas públicas para un desarrollo inclusivo", *Proyecto Desarrollo incluyente*, Santiago do Chile, Fundación Chile 21.
- Rupfer, D. e F. Rocha (2005), "Productividad y heterogeneidad estructural en la industria brasileña", *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, M. Cimoli (comp.), Santiago do Chile, Comissão Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Salter, W.E.G. (1966), *Productivity and Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Servicio de Impuestos Internos (2000), *Ventas por sector económico y tamaño*, Santiago do Chile, Servicio de Impuestos Internos.
- Slavinsky, Z. (1964), "Anexo estadístico", *La mano de obra y el desarrollo económico de América Latina en los últimos años (E/CN.12/L.1)*, Santiago do Chile, Comissão Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Solimano, A. e M. Pollak (2006), *La mesa coja: prosperidad y desigualdad en el Chile democrático*, Santiago do Chile, Ediciones Lom.
- Souza, P. e V. Tokman (1979), "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", *Distribución del ingreso en América Latina*, O. Muñoz (comp.), Santiago do Chile, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Sunkel, O. (2008), "La precaria sustentabilidad de la democracia en América Latina", *Cuadernos del Cendes*, vol. 25, N° 68, Caracas, Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).
- _____ (2006a), "Un ensayo sobre los grandes giros de la política económica chilena y sus principales legados", *Brasil y Chile, una mirada hacia América Latina*, R. Bielschowsky e outros, Santiago do Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile/Embaixada do Brasil.
- _____ (2006b), "La distribución del ingreso en Chile", *Revista Foro21*, ano 6, N° 58, Santiago do Chile, Fundación Chile 21.
- _____ (2006c), "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 37, N° 147, México, D.F., Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, outubro-dezembro.
- _____ (1978), "Dependencia y la heterogeneidad estructural", *El trimestre económico*, vol. 45(1), N° 177, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, janeiro-março.
- _____ (1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *El trimestre económico*, vol. 38, N° 150, México, D.F., abril-junho.
- Sunkel, O. e R. Infante (2006), "Hacia un crecimiento incluyente", *Foro Chile 21*, ano 6, N° 61, Santiago do Chile, Ediciones Fundación Chile 21.
- Tokman, V. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, Santiago do Chile, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1982), "Desarrollo desigual y absorción del empleo: América Latina 1950-80", *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205), Santiago do Chile, Comissão Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL).
- União Europeia (1997), *Cumbre Extraordinaria del Empleo*, Luxemburgo.

Migrações internacionais e desenvolvimento: o impacto socioeconômico das remessas na Colômbia

David Khoudour-Castéras

As remessas que chegam à Colômbia cresceram muito nos últimos anos, e o seu peso na economia é cada vez maior. Este artigo analisa em detalhes os diversos impactos exercidos por essas correntes de divisas, tanto no plano econômico como no social, e busca também destacar os riscos potenciais no longo prazo. Nessa perspectiva, mostramos como foi a evolução das remessas na Colômbia nos últimos anos, ressaltando o peso que têm na economia nacional e procurando entender as características socioeconômicas, tanto dos remetentes como dos beneficiários. Faz-se a seguir um diagnóstico do fenômeno das remessas na Colômbia: embora possam contribuir para melhorar a situação do país, vêm acompanhadas de uma série de custos capaz de prejudicar, no longo prazo, a economia colombiana.

David Khoudour-Castéras
Coordenador da Linha de
Pesquisa sobre Migrações
Internacionais
Faculdade de Finanças, Governo e
Relações Internacionais
Universidad Externado de Colombia
✉ david.khoudour@uexternado.edu.co

I

Introdução

Nos últimos anos, as remessas se tornaram o novo Graal dos estudos sobre desenvolvimento. A chegada em massa dos capitais enviados pelos trabalhadores migrantes ao seu país de origem parece suprir numerosas falhas dos países em desenvolvimento, em particular os problemas de financiamento que nem o investimento estrangeiro direto, nem a ajuda externa para o desenvolvimento conseguem resolver. Contudo, não há consenso quanto aos efeitos reais das remessas sobre o desenvolvimento. Os mais otimistas as consideram a solução mais viável para impulsionar o crescimento econômico e melhorar o bem estar social nos países mais pobres do planeta, enquanto os mais pessimistas só vêem nas remessas um fator suplementar de dependência, capaz de piorar a situação dos países de destino. Como sempre, em casos assim, a verdade se situa entre essas duas posições extremas e depende em grande parte das condições econômicas e sociais do país que as recebe, assim como do uso dado às remessas.

Nesse aspecto, a Colômbia constitui um caso de estudo particularmente interessante para entender melhor o impacto das remessas sobre o desenvolvimento. Os envios cresceram muito rapidamente nos últimos

anos, e o seu peso na economia é cada vez maior. Os estudos sobre o tema se multiplicaram —talvez ainda mais rápido do que as próprias remessas; mas a polêmica continua viva. Assim, este artigo pretende analisar em detalhe os efeitos provocados pelas remessas, tanto a nível econômico como social, e também destacar os potenciais riscos desses fluxos de divisas no longo prazo.

Com essa perspectiva, a Seção II mostra a evolução das remessas para a Colômbia nos últimos anos, destacando o peso que representam na economia nacional e buscando entender as características socioeconômicas tanto dos remetentes como dos beneficiários. A Seção III faz um diagnóstico do fenômeno das remessas na Colômbia. Mostra que, embora as remessas possam contribuir para melhorar a situação do país, vêm acompanhadas de uma série de custos que poderia prejudicar a economia colombiana no longo prazo. Portanto, a política pública não pode orientar-se apenas para a redução dos custos de envio das remessas, ou para a canalização destas para o investimento produtivo, mas deve proporcionar opções viáveis de desenvolvimento, que permitam reduzir a dependência da economia colombiana em relação a esses fluxos.

II

Panorama das remessas na Colômbia

1. Tipologia das remessas

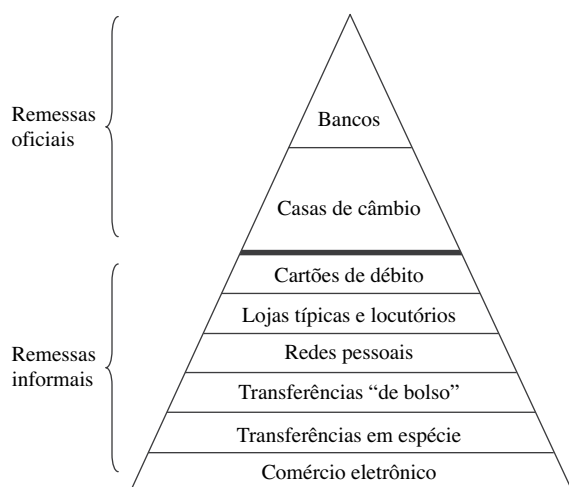
De maneira geral, é possível definir as remessas como a parte da renda disponível que os migrantes mandam ao seu país de origem. Há diversas formas de transferir esses fundos (Gráfico 1). Além das remessas oficiais, que utilizam a intermediação dos bancos e casas de câmbio, os migrantes recorrem a vários canais informais que lhes permitem reduzir o custo das transferências financeiras internacionais. Assim, existe um mercado informal de remessas, cujos atores principais são as lojas de artigos típicos e os locutórios, locais que oferecem serviços de chamadas telefônicas, instalados

nas principais cidades de imigração. Os donos desses estabelecimentos oferecem, além da atividade principal, o serviço de transferência de fundos a um custo menor que as instituições financeiras.

Outro canal informal é a criação de uma conta bancária no país de acolhida. O migrante regularmente deposita dinheiro nessa conta e os familiares retiram as quantias desejadas num caixa automático, com um cartão de débito enviado pelo migrante. Embora essas remessas transitem pelo sistema financeiro formal, são difíceis de observar nas estatísticas oficiais, já que não aparecem como transferências interpessoais de dinheiro. Muitas vezes, a melhor forma de baratear

GRÁFICO 1

Tipologia das remessas



Fonte: Elaboração própria.

e até de eliminar os custos de transação é através das redes pessoais, isto é, amigos ou familiares que viajam ao país de origem e aceitam levar consigo dinheiro vivo. Da mesma forma, uma parte das remessas circula nos bolsos dos próprios migrantes, quando viajam de férias ou quando voltam em caráter definitivo ao país de origem.

Embora as remessas sejam essencialmente monetárias, as transferências em espécie representam outra forma de transferir parte das rendas dos migrantes; a viagem ao país de origem constitui então a oportunidade de levar presentes aos membros da família. Também o comércio eletrônico se tornou um mecanismo de transferência cada vez mais comum. Os migrantes compram diretamente pela *internet* o que desejam que a família receba em casa. A multiplicidade dos canais de transferência de remessas torna muito difícil a medição desse fenômeno. Assim, segundo o Banco Mundial, a metade das remessas mundiais não é contabilizada (Ratha, 2005), o que representa mais uma dificuldade para medir o seu impacto sobre o desenvolvimento dos países beneficiários. Apesar dessa dificuldade, o propósito deste artigo é avaliar as possíveis repercussões da chegada em massa de remessas à economia e à sociedade colombianas. Para tanto é necessário analisar, em primeiro lugar, a evolução dos fluxos de remessas na Colômbia nos últimos anos.

2. Aumento maciço das remessas

A Colômbia já tem uma larga tradição de emigração. Depois da participação do país na Guerra da Coreia, os Estados Unidos, mediante o Programa *Bracero*, abriram suas fronteiras, aos trabalhadores colombianos, que puderam assim contribuir para a expansão econômica americana dos anos 1950 e 1960. Mais tarde, nos anos 1970 e 1980, cerca de 500.000 colombianos foram morar na Venezuela, onde a demanda de trabalho havia crescido drasticamente com a bonança petrolífera dos anos 1970. Finalmente, o fenômeno migratório se expandiu significativamente nos anos 1990, sob a ação conjunta do conflito armado e da crise econômica. O conflito armado contribuiu para o aumento da emigração por três razões principais. Primeiro, os enfrentamentos entre os vários participantes armados do conflito (guerrilheiros, paramilitares e forças regulares) levaram a população civil, em especial os camponeses, a fugir das zonas de combate e a buscar, seja nas principais cidades do país ou no estrangeiro, um espaço de paz. As ameaças recebidas por numerosas famílias colombianas por parte de algum dos grupos beligerantes também obrigaram muitas delas a exilar-se para escapar dos seus perseguidores. E, por último, essa guerra contra a sociedade civil tem tido um custo econômico elevado. Os colombianos sofrem indiretamente com a violência política, através da crise econômica e do desemprego que ela gera. Nesse sentido, a crise econômica foi particularmente forte na segunda metade dos anos 1990, provocando um acentuado aumento da emigração colombiana.

O resultado desse processo de emigração em massa é que, segundo o censo de 2005¹, cerca de 3,3 milhões de colombianos residem no exterior, ou seja, 8% da população total (DANE, 2006). As mulheres representam 51,4% dos emigrantes; a idade média da população colombiana no exterior é de 25,4 anos. As principais zonas de expulsão são o Valle del Cauca (24,1% do total dos emigrantes colombianos), Bogotá (18,7%), Antioquia (11,9%), Risaralda (7,8%) e Atlântico (6,6%). Os principais países de destino são Estados Unidos (35,4% do total), Espanha (23,3%), Venezuela (18,5%), Equador (2,4%) e Canadá (2,2%).

¹ Os resultados do Censo 2005 podem ser consultados na página da web: <http://www.DANE.gov.co/censo/>.

Em consequência do acentuado aumento do número de emigrantes², o envio de remessas à Colômbia se disparou nos últimos anos. Entre 1995 e 2006, o montante das remessas oficiais na Colômbia se multiplicou por quase cinco, passando de US\$ 809 milhões em 1995 para US\$ 3,89 bilhões em 2006. A Colômbia ocupa, assim, o terceiro lugar na América Latina em recebimento de remessas, logo atrás do México e do Brasil (Quadro 1). Por outro lado, em termos do PIB a porcentagem não é tão alta na Colômbia (3,3% em 2005) como em outros países da região, sobretudo Jamaica (19,0%), Haiti (20,7%) e Honduras (21,2%). No entanto, o peso das remessas no PIB colombiano é

mais alto do que no Brasil (1,1%) ou no México (2,8%), e esse peso tem aumentado com o tempo (Quadro 2). Assim, em 1990, as remessas representavam apenas 1% do PIB colombiano e 6,9% das exportações; em 2005, essas cifras são, respectivamente, de 3,3% e 15,9%. Em 2006, as remessas representavam o segundo item mais importante do orçamento colombiano, depois do petróleo, mas antes do carvão, do café, do ferro-níquel e das esmeraldas (Gráfico 2). Durante três anos (2002-2004), as remessas chegaram a superar o investimento estrangeiro direto (Gráfico 3). A diferença mais significativa ocorreu em 2003, quando a Colômbia recebeu US\$ 3,06 bilhões em remessas e apenas US\$ 1,758 bilhão em investimento estrangeiro direto. Em 2005, no entanto, o investimento estrangeiro direto (US\$ 10,255 bilhões) foi muito superior às remessas (US\$ 3,314 bilhões), devido, essencialmente, à venda do grupo Bavaria à empresa britânico-sul-africana

² Segundo estimativas do Departamento Administrativo Nacional de Estatística (DANE), em 1990 se encontravam no exterior 1,7 milhões de colombianos, 1,9 milhões em 1995 e 2,3 milhões em 2000.

QUADRO 1

América Latina: Remessas, 2005

País	Milhões de dólares	% do PIB
1. México	20 034	2,8
2. Brasil	6 411	1,1
3. Colômbia	3 314	3,3
4. Guatemala	2 993	9,3
5. El Salvador	2 830	17,1
6. República Dominicana	2 682	9,1
7. Peru	2 495	3,2
8. Equador	2 005	6,4
9. Honduras	1 763	21,2
10. Jamaica	1 651	19,0
11. Haiti	1 077	20,7
12. Bolívia (Estado Plurinacional da)	860	8,5
13. Nicarágua	850	16,9
14. Argentina	780	0,4
15. Paraguai	550	7,2
<i>Total América Latina</i>	<i>52 608</i>	

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2006.

QUADRO 2

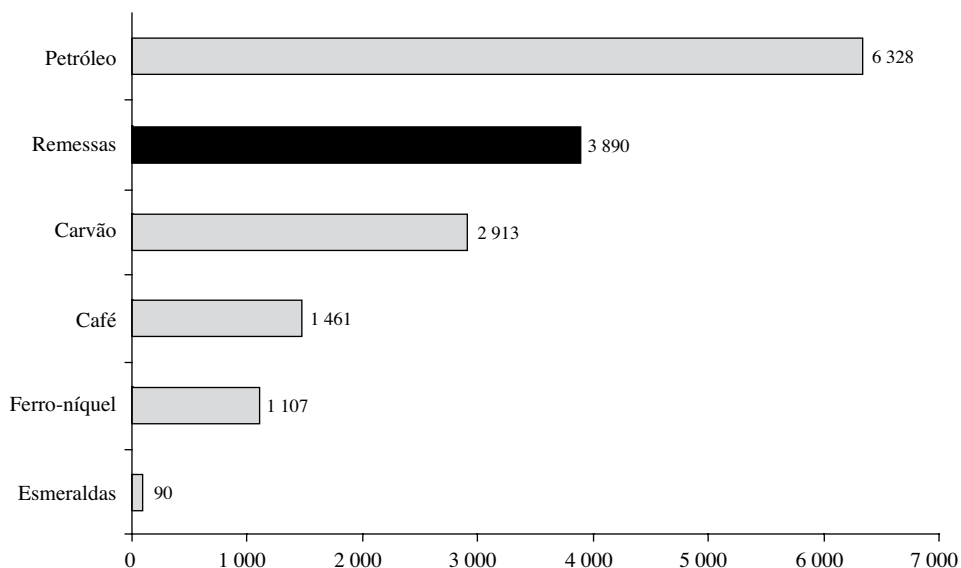
Colômbia: Peso das remessas na economia

	1990	1995	2000	2005
Remessas (milhões de dólares)	488	809	1 578	3 314
% do PIB	1,0	0,9	1,9	3,3
% das exportações	6,9	8,0	12,0	15,9

Fonte: Cálculos do autor a partir de dados do Banco de la República.

GRÁFICO 2

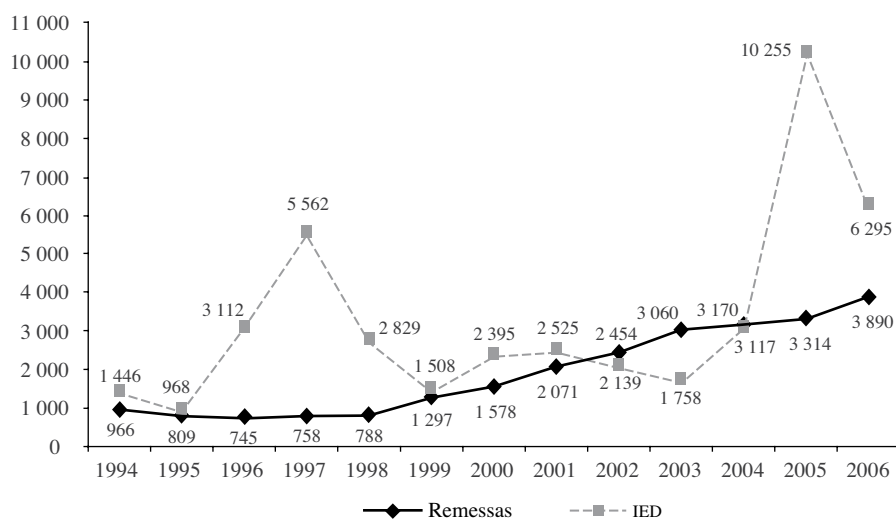
Colômbia: Principais componentes das transações correntes, 2006
(Em milhões de dólares)



Fonte: Banco de la República.

GRÁFICO 3

Colômbia: Remessas e Investimento Estrangeiro Direto, 1994-2006
(Milhões de dólares)



Fonte: Banco de la República.

Sabmiller por um montante equivalente a US\$ 8 bilhões. Em 2006, o investimento estrangeiro direto foi superior às remessas, mas a diferença se reduziu de maneira significativa. Isso reflete o caráter altamente cíclico do investimento estrangeiro direto, em oposição à entrada de remessas, que é muito mais estável.

3. Remetentes e beneficiários das remessas: quem são eles?

Nos últimos anos foram feitos vários estudos para determinar o perfil tanto dos remetentes como dos beneficiários das remessas, bem como o uso que estes fazem delas. Os estudos mais notáveis são os de Garay e Rodríguez (2005) e de Gaviria e Mejía (2005). O primeiro foi elaborado com o apoio técnico do Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), do Ministério das Relações Exteriores da Colômbia e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), e se concentra nos domicílios da Área Metropolitana Centro Ocidente, formada pelos municípios de Pereira, Dosquebradas e La Virginia, no departamento de Risaralda. O segundo estudo consiste em uma pesquisa realizada pela internet, visando conhecer melhor o comportamento dos colombianos no exterior³. Esses dois trabalhos, apesar das limitações inerentes a esse tipo de exercício, oferecem dados interessantes para a análise das remessas na Colômbia.

Segundo essas pesquisas, a metade das remessas provém dos Estados Unidos e uma quarta parte da Espanha, o que corresponde aproximadamente à divisão geográfica dos emigrantes colombianos. Cerca de 75% dos colombianos no exterior envia remessas; a maioria dos remetentes é migrante recente. A quantidade média mensal remetida fica entre US\$ 240 e US\$ 300 dólares. Esse montante tende a subir durante os primeiros anos da migração, à medida que os migrantes melhoram as suas condições financeiras, e só começa a diminuir depois de cerca de dez anos de vida no país de recepção, como consequência, entre outras, do processo de reagrupação familiar. De fato, a principal razão pela qual os migrantes mandam dinheiro à Colômbia é porque uma parte

de sua família (cônjuge, filhos, pais) permanece ali⁴. Deve-se notar que o nível educacional influi de duas maneiras opostas sobre o envio de remessas: por um lado, os emigrantes mais educados (nível universitário) tendem a mandar remessas menores do que os que têm apenas nível secundário, provavelmente porque suas famílias têm nível de renda mais alto; por outro lado, há uma correlação positiva entre os anos de escolaridade e a média mensal de remessas, já que os mais educados costumam ter renda mais elevada. A idade média dos beneficiários de remessas é de 40 anos, e a grande maioria é mulher (76%). Como mais da metade dos beneficiários não tem emprego fixo, as remessas se tornaram a sua principal fonte de renda. De fato, a maioria dos beneficiários de remessas se encontra abaixo da linha de pobreza (64% na Área Metropolitana Centro Ocidente), o que explica que as remessas se destinem essencialmente aos gastos diários (entre 61% e 68%), ou seja, alimentos, aluguel ou pagamento de serviços. O dinheiro recebido também serve para financiar a educação e a saúde (entre 10% e 15%, cada uma), para criar novos negócios (entre 4% e 7%), para poupar (entre 4% e 6%) ou para comprar moradia (entre 3% e 5%).

No total, o aumento em massa de remessas para a Colômbia nos últimos anos contribuiu para melhorar de maneira significativa as condições de vida das famílias beneficiárias, graças a um aumento do poder aquisitivo que lhes permitiu ter acesso a mais opções de produtos de consumo e de serviços de saúde e educação. Nesse aspecto, é inegável que o impacto é positivo para os domicílios que se beneficiam de maneira estável dessa renda suplementar. No nível do país, por outro lado, os efeitos não são tão claros. É possível que as remessas contribuam para o financiamento do desenvolvimento colombiano? Podem esses fluxos de capital contribuir para reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida de toda a população? Ou, ao contrário, existiria aí um risco de dependência em relação a esses fluxos capaz de prejudicar a economia no longo prazo?

³ Gaviria e Mejía (2005) elaboram, em particular, um índice de “colombianidade” (ou transnacionalismo), que permite medir os vínculos dos emigrantes com a Colômbia. Consta de seis variáveis binárias: a pessoa pertence a uma associação de colombianos no exterior; envia remessas; recebe bens da Colômbia; continua afiliada a um fundo de pensões no país; se comunica por telefone com a Colômbia pelo menos duas vezes por semana; se mantém informada sobre a Colômbia pela televisão.

⁴ A literatura sobre remessas em geral distingue entre dois tipos de motivações. Por um lado há motivações baseadas no altruísmo, ou seja, os migrantes sentem que têm um compromisso com os membros da sua família. A migração é então considerada uma decisão familiar. Por outro lado, as remessas correspondem a uma estratégia de repartição do risco (*risk sharing*). Nesse caso, o envio de remessas se insere em uma lógica mais individualista, onde o migrante espera que a sua família o ajude em caso de mudança na conjuntura, sobretudo se perder o emprego. Na realidade, o mais provável é que as remessas correspondam a uma combinação de altruísmo e interesse individual.

III

Balanço das remessas na economia colombiana

As remessas afetam um grande número de participantes (remetentes, beneficiários, intermediários, autoridades públicas, etc.) e, portanto têm múltiplas implicações sobre a economia e a sociedade. Além dos componentes tradicionais da demanda agregada, a chegada em massa de capitais pode ter repercussões nos preços e na taxa de câmbio, na formação do capital humano e social, assim como na redistribuição da renda. As remessas também apresentam um desafio para as instituições financeiras que buscam captar esses recursos, e para as autoridades públicas que devem procurar maximizar os lucros e minimizar os custos, tanto diretos como indiretos, desses fluxos.

1. Demanda interna

Uma das principais críticas que se costuma fazer às remessas é que se concentram essencialmente no consumo de bens de primeira necessidade, e não se destinam a gastos produtivos. Ou seja, afirma-se que o fato de que os beneficiários tenham uma taxa de poupança muito baixa e que não usem o dinheiro recebido para investir em projetos empresariais, então não favoreceria o desenvolvimento da economia no longo prazo. Note-se, porém, que a estrutura de gastos das famílias que recebem remessas é semelhante à da maioria dos domicílios colombianos e, naturalmente, não tem nada a ver com as remessas em si, mas sim com as condições de vida dos colombianos em geral. Além disso, parece incoerente criticar o uso que as famílias fazem das remessas quando, justamente, a principal razão pela qual os emigrantes mandam dinheiro é cobrir as necessidades básicas da família.

É importante ressaltar que as remessas, ao contribuírem para o aumento do consumo, isto é, da demanda agregada, têm um efeito multiplicador sobre o PIB. De fato, os gastos realizados pelos domicílios beneficiários de remessas estimulam a demanda em diversos setores da economia, e esses, por sua vez, aumentam seus gastos, de maneira tal que o impulso sobre a atividade econômica é mais que proporcional ao inicial. Sabendo que na Colômbia a propensão à poupança dos domicílios beneficiários de remessas é de cerca de 5% (Garay e Rodríguez, 2005), o efeito multiplicador desses fluxos de dinheiro é muito significativo. Contudo, na medida em que o processo

de abertura comercial já está bem avançado, uma parte da demanda se dirige para o consumo de produtos importados, reduzindo assim o efeito multiplicador das remessas⁵.

Um setor que foi particularmente beneficiado pela entrada de remessas é o da construção civil —por um lado, graças à aquisição de moradias pelas famílias dos emigrantes e, por outro, mediante o investimento direto realizado na Colômbia por alguns colombianos emigrados. Entre 1995 e 2005, o índice de custos da construção de moradias cresceu 181%, enquanto a taxa de inflação baixou 75% (de 19,5% em 1995 para 4,9% em 2005), evidenciando a forte demanda registrada no setor.

Nesse aspecto, as feiras de imóveis realizadas nas principais cidades estrangeiras onde se encontram os colombianos, como as de setembro de 2005 e outubro de 2006 em Nova York, de abril de 2006 em Miami e de março de 2006 e abril de 2007 em Madri⁶, são uma boa maneira de conectar os emigrantes com o mercado imobiliário colombiano.

As remessas também contribuíram para a criação de microempresas no país, já que os problemas de acesso ao crédito das famílias de baixa renda são mitigados pelo aporte financeiro dos emigrantes. Em especial, as remessas permitem comprar bens de capital, tais como ferramentas, que dão impulso às pequenas empresas. Contudo, a experiência mostra que a maioria dessas microempresas se insere em uma lógica de subsistência, pertencem ao setor informal e

⁵ O efeito multiplicador das remessas pode ser calculado da seguinte maneira:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c + m} \Delta R$$

onde ΔY é a variação do produto gerada pelas remessas, ΔR corresponde a alterações no fluxo de remessas que entram na economia, c é a propensão marginal ao consumo e m é a propensão marginal da economia à importação.

⁶ As feiras de moradia, organizadas pela Câmara Colombiana da Construção (CAMACOL), visam orientar as remessas para o investimento no setor de construção e imobiliário. Elas reúnem, por um lado, as comunidades colombianas residentes na área da feira e, por outro, as construtoras e incorporadoras imobiliárias, assim como entidades financeiras. Essas feiras têm o apoio da OIM, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial. Para mais detalhes, consultar: <http://www.camacol.org.co/htm/index.asp>

têm uma vida relativamente curta. Um dos principais obstáculos à criação de empresas por parte dos beneficiários das remessas é a falta de experiência. Assim, é necessário que o Estado ofereça assistência técnica, informações sobre financiamento e também capacitação. Os programas de formação podem inclusive ser dirigidos aos próprios emigrantes, para estimular o seu retorno⁷.

A entrada em massa de remessas também contribuiu para o desenvolvimento de uma série de atividades direta ou indiretamente relacionadas a elas. Em especial, é bem claro que a rápida expansão dos negócios de transferência e câmbio de dinheiro se relaciona com o fenômeno migratório. Por exemplo, o número de firmas de transferências internacionais que têm a *Western Union* como agente comercial subiu de oito em 1996 para 112 em 2006. Também o setor de transportes aéreos, incluindo as linhas aéreas e agências de viagem, cresceu consideravelmente nos últimos anos devido ao aumento do número de colombianos no exterior. Aqui é importante destacar que grande parte dos novos migrantes viaja graças ao apoio financeiro de algum familiar no exterior, que assume parcial ou totalmente os gastos de transporte, em uma lógica de cadeia migratória⁸.

Embora haja um efeito positivo das remessas sobre a atividade econômica, estas acarretam uma grande sensibilidade da economia colombiana em relação aos ciclos migratórios. De fato, existe, logicamente, uma forte correlação entre a taxa de emigração e o montante de remessas. Por isso estas tendem a ter um impacto anticíclico sobre a atividade econômica: quando a economia está em recessão, a taxa de emigração cresce, assim como o montante de remessas, o que contribui para estimular o produto nacional; ao contrário, um período de forte crescimento econômico ocasiona uma redução dos fluxos de emigração e, posteriormente, a menor entrada de remessas, tendo como consequência um retrocesso da

atividade econômica. No caso colombiano, no período 1994-2005, existe uma forte correlação negativa (-0,76) entre as variações cíclicas do PIB e os das remessas, confirmando o caráter anticíclico das remessas. Nesse sentido, a atual reativação da economia colombiana⁹ vem acompanhada de uma diminuição da emigração. Isso significa, no médio prazo, um menor volume de remessas, que poderia contribuir para frear o processo de crescimento.

2. Transações correntes e taxa de câmbio

Supõe-se que as remessas afetam o balanço de transações correntes do país principalmente de três maneiras. Primeiro, a renda das remessas tem um efeito direto sobre a balança de pagamentos, graças à melhora do balanço de itens intangíveis, constituído, basicamente, pelas transferências de dinheiro. Nesse aspecto, as remessas contribuíram para reduzir o desequilíbrio externo da economia colombiana nos últimos anos. Como mostra o Gráfico 4, o déficit registrado em transações correntes entre 1999 e 2006 teria sido pior sem o aporte de dinheiro dos migrantes. De fato, a melhora da conta de transações correntes colombianas registrada entre 2002 e 2004 se deveu, essencialmente, ao aumento das remessas. Sem elas, essa conta teria seguido seu rumo descendente. Da mesma forma, as remessas contribuem para frear a deterioração da conta de transações correntes, observada desde 2004.

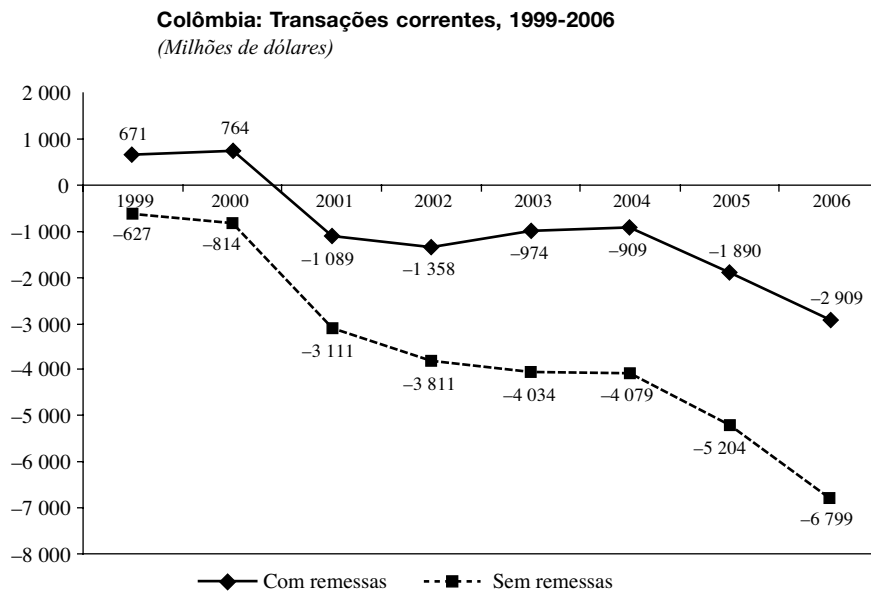
O segundo impacto das remessas sobre as transações correntes se relaciona com as mudanças no comportamento dos consumidores. Os beneficiários das remessas geralmente adotam um consumo ostentoso, com produtos estrangeiros tais como roupas de grife ou aparelhos eletrodomésticos (Terry, 2005). Este comportamento tende a alcançar os vizinhos, que mesmo sem receber remessas, imitam o padrão de consumo dos que as recebem. O resultado desse comportamento de “ostentação” e “imitação” é um aumento das importações, favorecido pela abertura comercial da economia colombiana. Assim, entre janeiro de 2000 e dezembro de 2005, as importações de bens e serviços cresceram 137,8%, enquanto as exportações aumentaram apenas 91,2%.

⁷ No Brasil, por exemplo, o SEBRAE - Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa, em conjunto com o Banco do Sul, implementou um programa de apoio a empresas fundadas por emigrantes brasileiros de origem japonesa que regressam ao Brasil depois de trabalhar vários anos no Japão.

⁸ A cadeia migratória consiste em um processo acumulativo de migrações baseadas nos vínculos entre os membros de uma família ou de um mesmo lugar de origem. Os primeiros a tentar a experiência de migração contribuem para alimentar os fluxos migratórios, mediante as informações que oferecem quanto às oportunidades existentes no país de recepção, o dinheiro que enviam para custear o transporte dos futuros migrantes, o alojamento e apoio logístico que proporcionam aos novos migrantes, e os contactos que facilitam para a procura de emprego ou o acesso aos serviços sociais.

⁹ Com uma taxa de crescimento do PIB superior a 4% desde 2003 (em 2006 foi de 6,0%), a Colômbia vem obtendo resultados melhores que seus vizinhos latino-americanos (média de 5,3% em 2006). A taxa de desemprego, por sua vez, baixou da média de 17,7% em 2002 para 12,6% em 2006.

GRÁFICO 4



Fonte: Cálculos próprios baseados em dados do Banco de la República.

Por último, as remessas deveriam ter repercussões sobre as transações correntes por meio do seu impacto nas taxas de câmbio (Gráfico 5). De fato, uma entrada em massa de dinheiro deveria gerar uma valorização da moeda nacional, o que pode redundar numa perda de competitividade e, portanto, em piora do saldo em transações correntes (Amuedo-Dorantes e Pozo, 2004). Apresenta-se, então, o risco da “doença holandesa”¹⁰ ou seja, um deslocamento da atividade econômica para o setor dos bens não transáveis, devido às dificuldades dos exportadores com a situação. De fato, é provável que a chegada em massa de remessas à Colômbia nos últimos anos tenha contribuído em parte, para a forte valorização da moeda colombiana. Assim, entre março de 2003 e abril de 2007, o peso se valorizou cerca de 28% em relação ao dólar.

Contudo, é difícil estabelecer uma relação direta entre as remessas e a evolução da taxa de câmbio. Em primeiro lugar, embora as remessas venham tendo uma participação crescente nas transações correntes, o petróleo continua sendo o primeiro item

de exportação da Colômbia, e a subida dos preços dessa matéria-prima repercutiram mais na taxa de câmbio do que as remessas. Da mesma forma, o alto volume de investimentos estrangeiros na Colômbia nos últimos anos, especialmente pela compra de empresas colombianas por grandes grupos estrangeiros, contribuiu de maneira muito significativa para a valorização do peso. Além disso, se as remessas fossem responsáveis pela valorização da moeda colombiana, esta já teria ocorrido há muitos anos. Note-se que, como mostra o Gráfico 5, até março de 2003 houve um aumento paralelo das remessas e da taxa de câmbio, contrariando o argumento segundo o qual as remessas afetam a taxa de câmbio. Ao contrário, se poderia afirmar que a depreciação do peso foi um incentivo para enviar remessas, já que cada dólar ou euro enviado se converte em mais dinheiro para as famílias beneficiárias. Parece, pois, que a hipótese de uma “doença holandesa” provocada pelas remessas na Colômbia poderia ser descartada, pelo menos, até o momento.

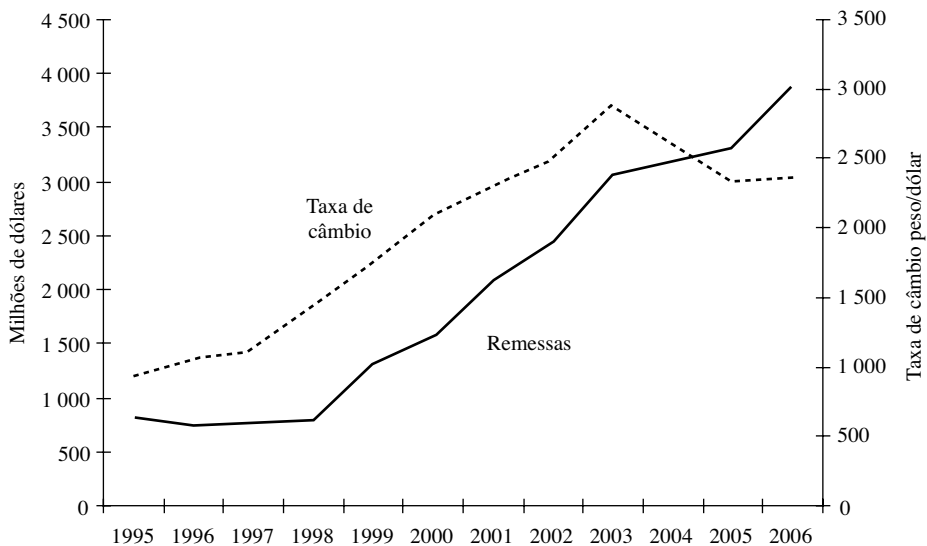
3. Mercado de trabalho

O impacto das remessas sobre o mercado de trabalho é ambíguo. Elas podem levar a uma redução na taxa de desemprego, sem que isso signifique uma melhora na situação geral do emprego no país. As remessas

¹⁰ O nome “doença holandesa” provém das consequências negativas do descobrimento e exploração de gás natural na Holanda nos anos 1960. A entrada em massa de capitais gera um forte excedente comercial, acarretando uma valorização da taxa de câmbio real que afeta a competitividade do setor de bens transáveis. A economia passa a viver de rendas e ocorre uma deformação da estrutura produtiva a favor dos bens não transáveis.

GRÁFICO 5

Colômbia: Taxa de câmbio e remessas, 1995-2006



Fonte: Banco de la República.

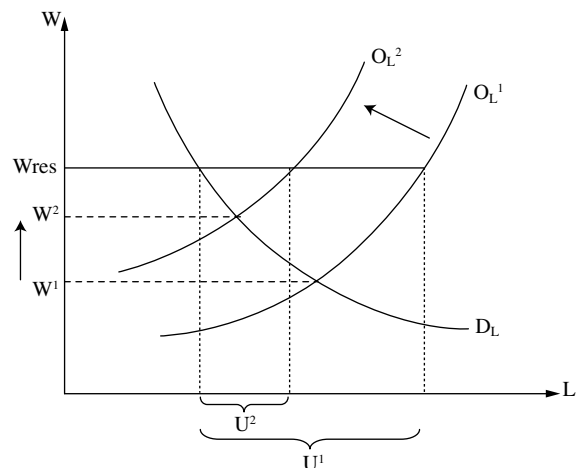
representam uma renda de substituição e resultam num aumento do salário de reserva¹¹. Isso tende a desestimular os beneficiários a procurar emprego, gerando assim uma diminuição do desemprego. De fato, em muitos casos, os montantes recebidos mensalmente (em média entre 585.000 e 680.000 pesos, com o dólar valendo 2.260 pesos em fins de 2006) superam o salário mínimo colombiano (408 000 pesos em 2006). Este fenômeno, de certa forma, gera uma “cultura do ócio”, em particular nas zonas que mais exportam mão-de-obra, como o eixo cafeteiro. Nesse sentido, o fato de que um número cada vez maior de beneficiários tende a retirar-se do mercado de trabalho poderia acarretar uma queda na taxa de desemprego.

Ainda quanto a esse aspecto, o Gráfico 6 mostra como as remessas influem sobre o mercado de trabalho. L representa a quantidade de trabalho e W é o salário real. O_L e D_L correspondem, respectivamente, à oferta e à demanda de trabalho. O salário de equilíbrio sem remessas é W^1 . Supõe-se que o salário de reserva é igual a W^1 . Agora, o que acontece quando entram remessas? O salário de reserva (W_{res}) ultrapassa W^1 . Isso implica que uma parte dos trabalhadores não

encontra trabalho, gerando aumento do desemprego (diferença entre O_L^1 e D_L^1 , ou seja, U^1). Mas as remessas contribuem também para reduzir a oferta de trabalho (deslocamento de O_L^1 para O_L^2 , em razão de uma conjuntura favorável ao ócio). O resultado é uma redução do desemprego (de U^1 para U^2) e

GRÁFICO 6

Impacto das remessas sobre o mercado de trabalho



Fonte: Elaboração própria.

¹¹ O salário de reserva é o salário mínimo que um indivíduo exige para participar do mercado de trabalho.

um aumento nos níveis salariais (de W^1 para W^2). Embora esse aumento corresponda a uma melhora nas condições de vida dos trabalhadores, também significa um aumento dos custos de produção para as empresas, que pode ter repercussões negativas na competitividade.

A redução da taxa de desemprego registrada na Colômbia desde o ano 2000 (nas sete principais áreas metropolitanas a taxa caiu da média de 20,2% no ano 2000 para 12,6% em 2006) confirma, em parte, a análise anterior. De fato, o processo de emigração em massa ocorrido desde meados dos anos 1990 na Colômbia já havia contribuído para reduzir de maneira significativa os índices de desemprego, seja porque uma parte dos desempregados saiu do país, ou porque os que tinham emprego e decidiram emigrar, por razões de segurança ou em busca de melhores condições de trabalho, deixaram vagos os seus postos de trabalho. A isso se soma o fato de que alguns membros das famílias beneficiárias de remessas, em particular no eixo cafeeiro (Garay e Rodríguez, 2005), decidiram retirar-se do mercado de trabalho, contribuindo assim para a queda da taxa de desemprego no país. Contudo, é difícil determinar precisamente em que medida a redução do desemprego é resultado direto (emigração de parte da população ativa) ou indireto (impacto

das remessas) do processo migratório. Sem dúvida, a recuperação da economia colombiana nos últimos anos também favoreceu o mercado de trabalho. Mas é provável que sem a emigração as taxas de desemprego hoje seriam mais altas.

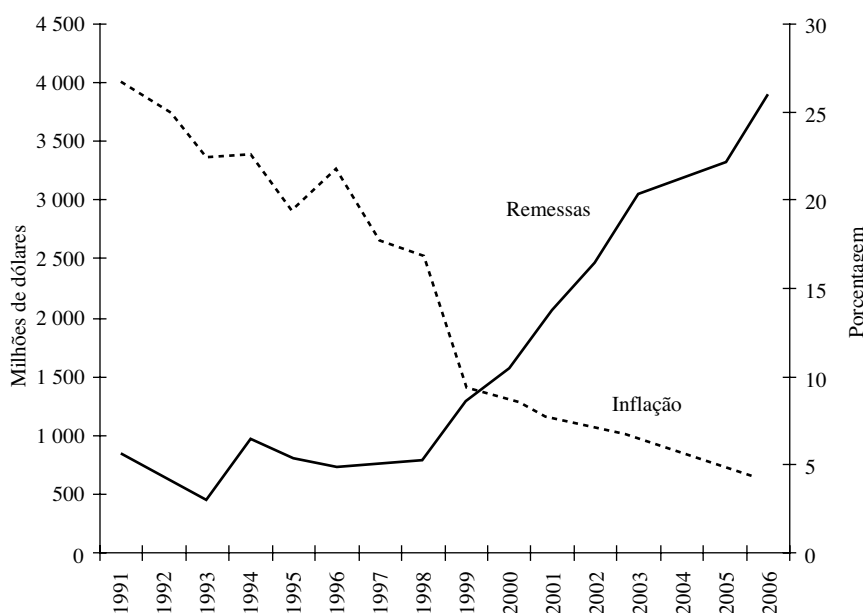
4. Nível de preços

Quanto ao efeito das remessas sobre os preços, existe um forte risco inflacionário. Em primeiro lugar, a entrada de grande quantidade de dinheiro tem impacto direto sobre a massa monetária, pressionando os preços para cima. Além disso, as empresas colombianas que, como mostra o Gráfico 7, sofrem as consequências do aumento dos salários reais —enfrentam a tentação de subir o preço final de seus produtos, ocasionando risco de inflação pelo lado da oferta. Por último, as remessas geram aumento da demanda de bens não transáveis, os quais, por não estarem submetidos à concorrência internacional, são mais suscetíveis de reagir a esse aumento com uma alta nos preços, causando inflação pelo lado da demanda.

Não obstante, cabe destacar que a valorização da moeda colombiana, gerada parcialmente pelas remessas, permite importar mais barato os produtos estrangeiros, contribuindo, assim, para um processo

GRÁFICO 7

Colômbia: Remessas e inflação, 1991-2006



Fonte: Banco de la República.

de deflação importada que compensa parcialmente os efeitos inflacionários das remessas. O *Banco de la República*, em especial, adotou uma política estrita de controle da inflação mediante uma estratégia de metas de inflação (*target inflation*). Isso pode explicar por que, apesar da reativação da atividade econômica e da entrada em massa de remessas, não houve tensões inflacionárias na economia colombiana nos últimos anos, (Gráfico 7).

5. Sistema financeiro

O rápido aumento das remessas na Colômbia despertou o interesse de um número crescente de instituições financeiras atraídas pelas perspectivas de lucros nesse mercado. O resultado é um aumento da concorrência entre casas de câmbio e bancos para captar o dinheiro dos migrantes, concorrência que contribuiu para elevar a competitividade e a eficiência funcional¹² dos intermediários financeiros. Nesse sentido, o aumento da concorrência traz dois tipos de efeitos positivos

¹² A eficiência funcional corresponde à capacidade dos intermediários financeiros de cumprir sua função ao menor custo possível.

para a economia colombiana. Por um lado, a redução dos custos de intermediação representa um lucro líquido para as famílias beneficiárias de remessas. O Quadro 3 mostra a evolução dos custos de envio de remessas da Espanha para a Colômbia, através de diversas casas de câmbio. Esses custos baixaram significativamente na maioria dos casos (11 de 16); em média, a relação entre o custo e o montante enviado caiu de 7,09% em março de 2005 para 6,32% um ano mais tarde, ou seja, uma queda de 10,9% em um ano. Por outro lado, os lucros, em termos de produtividade das instituições cambiais e bancárias, mostram maior competitividade do sistema financeiro colombiano, o que deveria contribuir para estimular o ritmo de acumulação de capital no país.

Outro efeito importante das remessas no sistema financeiro é o aumento do número de colombianos que têm acesso a serviços bancários. O Quadro 4 mostra alguns indicadores da bancarização na Colômbia. Embora o número de contas não tenha aumentado significativamente nos últimos anos, são cada vez mais numerosos os colombianos com cartões bancários, o que explica o rápido crescimento da rede de caixas automáticos (cinco vezes mais caixas em 2004 do que em 1993). Dado que as remessas através dos bancos tendem a ser mais seguras do que por outros canais

QUADRO 3

Custo do envio de remessas da Espanha à Colômbia^a

Company name	March 2005	March 2006
Latinoenvios	6,87	4,16
Giroexpress	7,95	4,73
Unigiros Express	6,99	4,73
Maccorp Exact Change	8,54	4,83
Uno Money Transfers	5,19	4,91
Changepoint	7,63	5,27
United Europhil	6,93	5,37
Master Envíos Unidos	6,27	5,79
Safe Money Transfer Spain	5,12	6,30
Envía Telecomunicaciones	6,69	6,78
Geomil Transfer	8,37	6,93
Foreign Exchange Company	8,30	7,32
Interenvíos Money Transfers	5,81	7,38
Telegiros	7,47	7,82
Cambios Sol	8,39	8,13
R.D. Money Transfer	6,88	1,60
<i>Média</i>	<i>7,09</i>	<i>6,32</i>

Fonte: www.remesas.org

^a Remesas.org publica a cada semestre uma análise dos custos do envio de remessas. Baseia-se em uma consulta realizada entre as firmas remetentes autorizadas pelo Banco de España, mediante perguntas por telefone acerca de uma remessa de 150 euros com destino a Bogotá Norte. O custo do envio corresponde à porcentagem do dinheiro que fica em mãos da firma remetente.

QUADRO 4

Colômbia: Indicadores de Bancarização, 1993-2004

	1993	2000	2004
Contas correntes ativas	2 067 629	1 970 623	2 203 390
Contas de poupança ativas	...	12 893 804	12 893 263
Cartões de débito ativos	3 500 000	7 925 022	10 277 353
Cartões de crédito ativos	1 200 000	1 9442 17	2 812 228
Número de caixas automáticos	1 207	3 874	5 520

Fonte: Caballero, Lizarazo e Urrutia (2005).

formais, há uma tendência para um maior grau de bancarização das famílias beneficiárias.

Contudo, ainda existem numerosos limites à “democracia financeira”, isto é, para um maior acesso da população aos serviços oferecidos pelas instituições financeiras (Terry, 2005). Em particular, o nível de bancarização continua sendo limitado na Colômbia,¹³ sobretudo para as famílias mais pobres, que em geral ainda recebem as remessas pelas casas de câmbio ou por diversos canais informais. Nesse sentido, a participação do Banco da República no processo de envio das remessas, a exemplo do que faz o Banco de México, poderia contribuir para aumentar o nível de bancarização e reduzir os custos de envio das remessas.¹⁴ Parece também desejável organizar campanhas de educação financeira entre as famílias beneficiárias, para que compreendam como é importante que elas utilizem os serviços

oferecidos pelas entidades bancárias. Também é preciso melhorar a informação quanto ao funcionamento do mercado de remessas, para que os diferentes agentes conheçam melhor a legislação vigente, as entidades envolvidas e os serviços prestados. A melhora nas informações também é um requisito para que haja maior transparência no sistema financeiro e, portanto, maior confiança no sistema. Isso deveria contribuir para o aumento do grau de bancarização, condição fundamental para transformar as remessas poupadas em investimentos produtivos.

Finalmente, a entrada em massa de remessas na Colômbia coloca o delicado problema da lavagem de dinheiro ilícito. De fato, os narcotraficantes desenvolveram uma técnica de lavagem conhecida como “*pitufeo*”. A operação consiste em mandar uma grande quantidade de dinheiro através de múltiplas transações com montantes inferiores às quantidades máximas permitidas pelas autoridades monetárias, a fim de evadir os controles. As transferências internacionais são feitas a favor de vários beneficiários, que recebem uma comissão. Sem dúvida é difícil distinguir entre as remessas familiares e essas operações de “*pitufeo*”. No entanto, é provável que esse tipo de transação seja limitado, dado que implica a coordenação de numerosos cúmplices e exige diversificar sempre os beneficiários para não despertar suspeitas (Cadena e Cárdenas, 2004). Além disso, as autoridades monetárias (Banco da República) e financeiras (Superintendência Financeira), através do Sistema para a Prevenção e Controle do Lavado de Ativos (SIPLA) e da Unidade de Informação e Análise Financeira (UIAF), implementaram medidas de regulamentação e supervisão do sistema financeiro que permitem restringir fortemente o risco de lavagem através das transferências internacionais.

6. Finanças públicas

Apesar da eliminação em 2005 do imposto de retenção na fonte sobre as transferências internacionais,

¹³ Em 2003 havia 9,6 caixas automáticos por cada 100.000 habitantes na Colômbia. Para fins de comparação, a taxa para outros países latino-americanos era de 5,9 no Peru, 6,3 no Equador, 12,8 na Costa Rica, 14,9 na Argentina, 16,6 no México e na Venezuela, 17,8 no Brasil, 20,2 na Guatemala e 24,0 no Chile. Nos países industrializados, a taxa era de 42,5 no Reino Unido, 67,2 na Itália, 70,3 na França, 113,8 no Japão, 120,9 nos Estados Unidos e 126,6 na Espanha (Beck, Demirgüç-Kunt e Martínez Peria, 2005).

¹⁴ O sistema FedACH (*Federal Reserve Automated Clearing House*) baseia-se na cooperação entre a Reserva Federal, o banco central estadunidense, e o Banco Central de México. Para mandar dinheiro à família, o remetente se dirige a um banco associado e faz a transação. O banco, por sua vez, utiliza os serviços da Reserva Federal, que transmite o dinheiro recebido ao Banco de México. O banco central mexicano pode então utilizar os bancos locais como intermediários, onde os beneficiários retiram o dinheiro. Esse sistema apresenta várias vantagens (Collazos, Montes e Muñoz, 2005). A taxa de câmbio oferecida é mais vantajosa que a dos intermediários privados, e a comissão pelo envio é menor. Além disso, as operações são mais seguras, já que têm o duplo respaldo da Reserva Federal e do Banco de México. Também, com esse sistema é possível desenvolver mais transparência do que quando participam vários operadores privados. A concentração das transações nas mãos das autoridades monetárias permite gerar economias de escala, de modo que, em última instância, os receptores das remessas são os principais beneficiados na operação.

é provável que as remessas tenham um impacto positivo nas finanças públicas. De fato, as remessas continuam sujeitas a vários impostos. Em primeiro lugar, o imposto sobre o valor agregado (IVA) se aplica às operações cambiais, tornando-as mais caras. Em segundo lugar, há na Colômbia um tributo sobre as movimentações financeiras equivalente a 0,4% das transações, e que afeta os que recebem transferências do exterior. Esse mesmo imposto se aplica cada vez que um agente retira dinheiro da conta. Assim, se um migrante manda dinheiro à família através de um banco deve pagar, além dos custos da transação, o tributo sobre a transação; e quando os beneficiários querem utilizar o dinheiro, pagam mais 0,4%. O resultado dessas taxas é que o Estado vem arrecadando mais impostos, melhorando assim a receita fiscal.

Cabe notar que a existência desses tributos implica uma perda para as famílias beneficiárias das remessas e contribui para manter uma parte desses fluxos de dinheiro fora do sistema financeiro oficial. Além disso, o sistema tributário aplicado às remessas tem caráter regressivo, pois a maioria dos beneficiários pertence às classes sociais mais baixas. Assim, os obstáculos tributários têm um custo não só em termos de eficácia econômica como também de justiça social, o que justifica amplamente a sua eliminação ou, pelo menos, sua redução.

Como já mencionado, a entrada em massa de remessas impulsionou tanto a demanda interna como as importações, constituindo, assim, uma fonte suplementar de receitas tributárias por meio do IVA, por um lado, e das tarifas alfandegárias, por outro. Além disso, na medida em que a emigração contribui para reduzir o nível de desemprego e que as remessas representam uma forma de proteção social, o Estado deve enfrentar uma carga menor em

termos de resolução dos problemas sociais. Então, o gasto público não precisa crescer tanto como no caso em que não existisse o processo de emigração, favorecendo a redução do déficit fiscal. Assim, entre 1999 e 2004, o déficit do governo nacional central caiu de 6,1% para 4,3% do Produto Interno Bruto (PIB) e o do setor público não financeiro caiu de 4,1% para 0,9% do PIB (Quadro 5). Estudos recentes do FMI sobre o impacto das remessas no desenvolvimento dos países beneficiários destacam a existência de potenciais riscos relacionados com o sistema financeiro (Chami, Cosimano e Gapen, 2006). De fato, ao aumentar a liquidez do sistema financeiro, as remessas permitem maior acesso ao capital estrangeiro, diminuindo assim o custo do endividamento externo. Ao mesmo tempo, a maior liquidez acarreta um fenômeno de risco moral, já que as facilidades de crédito proporcionadas pelo fluxo de remessas podem converter-se em um nível crescente de dívida pública. No futuro a economia colombiana poderia ver-se afetada por esses mecanismos.

7. Capital humano e social

Uma das consequências positivas das remessas sobre o desenvolvimento da Colômbia é seu impacto no capital humano (Kugler, 2006). Uma parte significativa do dinheiro recebido serve para financiar os gastos de educação e saúde da nação. Muitas crianças podem prosseguir seus estudos e numerosas famílias pobres podem pagar pelos serviços de saúde graças ao apoio financeiro de um familiar no exterior. Da mesma forma, as remessas coletivas, ou seja, os fundos reunidos pelas associações de emigrantes ou enviados por meio de redes comunitárias na internet permitem financiar projetos de grande escala, em particular de

QUADRO 5

Colômbia: Evolução das finanças públicas, 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déficit fiscal (em porcentagens do PIB)									
- Governo nacional central	-3,4	-3,7	-4,8	-6,1	-5,4	-5,3	-4,9	-4,7	-4,3
- Setor público não financeiro	-1,7	-2,8	-3,7	-4,1	-4,0	-4,1	-3,5	-2,6	-0,9
Dívida externa bruta total									
- Em milhões de dólares	31 114	34 409	36 681	36 733	36 130	39 109	37 336	38 065	39 460
- Em porcentagens das exportações	236	242	273	263	229	260	263	242	202

Fonte: CEPAL (2005).

infraestrutura e educação. Nesse sentido, a experiência da *Conexión Colombia*¹⁵, uma organização não governamental (ONG) que visa canalizar, através da internet, o dinheiro dos emigrantes colombianos para programas educativos, sanitários ou culturais, exemplifica o impacto que podem ter essas remessas em matéria de investimentos sociais. Além disso, esse tipo de organização contribui para o desenvolvimento do capital social¹⁶, incentivando a implementação de redes transnacionais (Guarnizo, 2003). Cabe notar que não existem experiências de cooperação entre o governo colombiano e as associações de migrantes como existem no México, com o Programa *Iniciativa Ciudadana 3x1*¹⁷, ou em El Salvador, com o programa *Unidos por la Solidaridad*¹⁸.

É importante ressaltar que as remessas constituem a contrapartida dos custos associados ao processo de emigração. Assim, o fato de que vários milhões de colombianos tenham deixado o país significa uma perda líquida de capital humano, expressa não só a fuga de cérebros, como também de braços. De fato,

¹⁵ *Conexión Colombia* funciona através de uma página web: <http://conexionColombia.terra.com.co/index.jsp>. Tem dois objetivos: em primeiro lugar, reforçar o vínculo entre os colombianos residentes no exterior e também com o país de origem, divulgando artigos sobre a atualidade na Colômbia, apresentando relatos de emigrantes e administrando um fórum de discussões; em segundo lugar, criar um canal seguro para financiar o desenvolvimento da Colômbia com o dinheiro dos emigrantes, através de fundações sem fins de lucro. Entre dezembro de 2003 e dezembro de 2005, a ONG *Conexión Colombia* permitiu a canalização de US\$ 2 milhões para 22 fundações e outros projetos especiais.

¹⁶ Segundo Coleman (1990), o capital social é um bem coletivo (*public good*) que incorpora as relações de confiança entre os diversos membros da sociedade. Manifesta-se, em especial, através do respeito pelos compromissos coletivos, levando a maior coesão social. O capital social tem um impacto positivo sobre outras formas de capital, como o humano ou o financeiro.

¹⁷ O Programa *Iniciativa Ciudadana 3x1* foi implementado no México a partir de 2002: para cada dólar que as associações de mexicanos residentes no exterior investem em um projeto de desenvolvimento local, as autoridades públicas investem três mais. Um dólar vem do governo federal, outro do estado e o terceiro do município onde se realiza o projeto. O Programa 3x1 contribui para financiar uma grande variedade de projetos (Vásquez Mota, 2005) de cunho social (lares para idosos ou portadores de deficiências, centros de saúde...), educativo (escolas, bibliotecas...), cultural (museus, centros culturais...) e de infraestrutura (pavimentação, eletrificação, rede de esgotos...).

¹⁸ O programa salvadorenho *Unidos por la Solidaridad* visa coordenar os esforços do governo, das prefeituras, do setor privado e dos clubes de salvadorenhos no exterior a fim de lutar contra a pobreza. O dinheiro contribuído pelos vários participantes do programa é administrado pelo *Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador* (FISDL), que se encarrega de distribuir os recursos mediante convocação aberta às comunidades locais. Esse programa permitiu direcionar as remessas que chegam a El Salvador para projetos de investimento local e contribuiu para aumentar a cobertura de serviços sociais básicos, assim como a infraestrutura.

o crescimento econômico requer tanto mão-de-obra qualificada como não qualificada, e atualmente a Colômbia está perdendo nos dois aspectos. A fuga de cérebros decerto é mais preocupante no momento, já que significa que parte do investimento realizado em educação sai do país¹⁹. Em muitos casos, essa perda é definitiva, pois a maioria dos estudantes e profissionais que saem da Colômbia se fixa no país de recepção²⁰. De fato, hoje em dia não há incentivos suficientes para atrair de volta para a Colômbia os talentos nacionais.

Outro problema associado à emigração e às remessas é o fato de que em muitos casos os emigrantes são pais e/ou mães de família que precisaram deixar os filhos com os avós ou tios para poder sair em busca de melhores condições de vida no exterior. Embora o dinheiro que mandam à família sirva, em muitos casos, para financiar os estudos dos filhos, estes não deixam de sentirem-se abandonados pelos pais. As pesquisas já realizadas sobre o assunto, em particular no eixo cafeeiro colombiano (Garay e Rodríguez, 2005), mostram que as crianças cujos pais estão no exterior têm menor rendimento escolar e tendem a adotar comportamentos violentos. Entram com mais frequência em gangues e podem tornar-se delinquentes. Dessa perspectiva, é possível afirmar que um custo colateral das remessas é uma deterioração do capital social. De fato, dado que a família constitui uma iniciação à vida em sociedade, representa um componente essencial do capital social (Wilson, 1993). A separação das famílias constitui um fator de perturbação para as crianças afetadas, que pode ocasionar um aumento dos comportamentos delituosos.

8. Pobreza e desigualdade

Além do impacto sobre a demanda agregada, as remessas também desempenham um papel no âmbito social. De fato, muitos beneficiários estão abaixo

¹⁹ Beine, Docquier e Rapoport (2001) consideram que a fuga de cérebros pode contribuir para aumentar o nível do capital humano nos países de origem, na medida em que cria um incentivo para continuar estudando e aproveitar melhores oportunidades de emprego no estrangeiro. Como só uma parte da mão de obra qualificada vai emigrar, o resultado final é um nível de capital humano superior ao existente antes do processo de fuga de cérebros. Contudo, os estudos empíricos mostram que a relação positiva entre a saída de mão de obra qualificada e o aumento dos investimentos em educação só se aplica em um número limitado de casos (Schiff, 2006).

²⁰ A probabilidade de encontrar latino-americanos com educação secundária ou superior nos Estados Unidos é 2,5 vezes maior do que em seus países de origem (Kapur, 2005).

da linha de pobreza e essa contribuição monetária lhes permite viver em melhores condições. Assim, Garay e Rodríguez (2005) mostram que quando se exclui as remessas da renda da população da Área Metropolitana Centro Ocidente, os níveis de pobreza e indigência sobem, respectivamente, de 59,4% para 64,3% e de 30% para 34,9%. Em especial, as remessas permitem financiar a proteção social dos mais pobres, e com geralmente representam a única renda de muitos aposentados que não pertencem ao sistema nacional de pensões. Além disso, as remessas constituem uma forma de seguro contra choques econômicos, ou seja, a queda inesperada da renda familiar, pois as somas de dinheiro mandadas pelos emigrantes tendem a ser estáveis ao longo do tempo.

Nesse sentido, as remessas contribuem para reduzir a pobreza de maneira muito mais eficaz do que a ajuda para o desenvolvimento, pois vão diretamente dirigidas para as famílias que mais a necessitam, sem passar por todos os canais de intermediação geralmente utilizados pela cooperação internacional (Terry, 2005). De fato, tanto os remetentes como os beneficiários têm mais incentivo do que os atores públicos para otimizar o uso dos fundos remetidos. E diferentemente da ajuda para o desenvolvimento, as remessas intrafamiliares são herméticas aos fenômenos de corrupção.

Contudo, a chegada regular de transferências procedentes do exterior também apresenta uma série de problemas. Em primeiro lugar, as remessas tendem a produzir uma dependência financeira que pode colocar as famílias beneficiárias em dificuldades quando os familiares no exterior param de enviar dinheiro, seja de maneira circunstancial ou definitiva. Em segundo lugar, as remessas podem ampliar as desigualdades, tanto sociais como geográficas. De fato, o processo de emigração se dá basicamente nas classes médio-baixas, e não tanto nas famílias mais pobres, sem recursos financeiros para empreender a viagem ao exterior. O resultado é uma ampliação da disparidade social entre as famílias beneficiárias de remessas e as demais. Também se observa que os emigrantes não provêm das zonas mais pobres do país, como Chocó, Cauca ou Nariño, mas sim das mais industrializadas como Bogotá, Antioquia, com a cidade de Medellín, ou Valle del Cauca, com Cali (Khoudour-Castéras, 2007a). As remessas se concentram nestas últimas zonas, contribuindo para o aprofundamento das desigualdades geográficas.

Finalmente, o balanço das remessas é ambíguo (Quadro 6). Embora possam contribuir, sob certas condições, para consolidar a atividade econômica e melhorar a situação social, também apresentam riscos que no longo prazo poderiam ser nefastos para o desenvolvimento da Colômbia. E principalmente porque, apesar do grande volume de fluxos, o impacto total tende a ser muito limitado. Dividindo o montante total das remessas oficiais recebidas em 2005 (US\$ 3.314 milhões) pelo número de habitantes (41,2 milhões) se obtêm 22 centavos de dólar diários, ou seja, uma quinta parte do montante fixado pelo Banco Mundial como pobreza extrema (um dólar por dia). Em caso algum, portanto, um modelo de desenvolvimento deveria depender dos aportes financeiros dos migrantes.

Isso não significa que o dinheiro das remessas não possa ser utilizado para impulsionar o desenvolvimento. Ao contrário, é importante recorrer à experiência oferecida pelas boas práticas internacionais para que a Colômbia adote políticas públicas que permitam aproveitar esse maná financeiro. Nessa perspectiva, a eliminação do imposto de retenção na fonte sobre as transferências internacionais, a implementação do Cartão de Registro Consular nos Estados Unidos²¹, a organização de várias feiras de habitação nos Estados Unidos e na Espanha ou o desenvolvimento de cursos virtuais de capacitação pelo Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA) para os colombianos no exterior vão em boa direção. Em todo caso, as remessas não devem se tornar um objetivo, mas sim, um instrumento da política pública. De fato, não se deve esquecer que as remessas pertencem aos migrantes e à suas famílias. As remessas são o resultado de muitos esforços e sacrifícios e seria uma ilusão pensar que o Estado pode apropriar-se delas.

²¹ O cartão de Registro Consular é fornecido pelos consulados da Colômbia nos Estados Unidos (Atlanta, Boston, Chicago, Houston, Los Angeles, Miami, Nova York, São Francisco e Washington) e reconhecido por muitas instituições públicas e privadas estadunidenses. Contém várias medidas de proteção para evitar falsificações. É um documento bilíngue que inclui a foto do migrante, cidade de origem, idade, endereço, o consulado que expediu o registro, as datas de expedição e de vencimento, e o número do registro. Sua principal vantagem é que não inclui dados sobre o *status* migratório do portador e permite aos imigrantes em situação irregular abrir uma conta bancária no local onde residem.

QUADRO 6

Colômbia: efeitos potenciais das remessas

Setor afetado	Efeitos positivos	Efeitos negativos
Demanda interna	<ul style="list-style-type: none"> • Efeito multiplicador sobre o PIB através do consumo • Reativação do setor da construção • Desenvolvimento de atividades relacionadas com as remessas • Apoio ao investimento (em especial microempresas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Forte concentração da demanda em gastos não produtivos • Atividade econômica sensível às mudanças nos ciclos migratórios
Transações correntes	<ul style="list-style-type: none"> • Melhora das transações correntes por meio da balança de intangíveis 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento das importações devido a comportamentos de ostentação e imitação • Perda de competitividade devido à valorização da moeda (risco de “doença holandesa”)
Mercado de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do salário de reserva • Aumento dos salários reais (pela redução da oferta de trabalho) • Diminuição da taxa de desemprego (menor proporção de pessoas buscando emprego) 	<ul style="list-style-type: none"> • Desincentivo ao trabalho (desenvolvimento de uma cultura do ócio)
Nível de preços	<ul style="list-style-type: none"> • Desinflação importada (pela valorização da moeda) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da massa monetária • Aumento da demanda de bens não transáveis • Aumento dos custos de produção (pelo incremento dos salários reais)
Sistema financeiro	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da eficiência funcional (maior concorrência entre intermediários financeiros) • Maior grau de bancarização dos beneficiários das remessas 	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de lavagem de dinheiro
Finanças públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da arrecadação tributária • Menores gastos sociais • Redução do peso da dívida (maior acesso ao financiamento internacional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Risco moral (nível crescente da dívida pública)
Capital humano e social	<ul style="list-style-type: none"> • Maior investimento em educação e saúde • Organização de redes de migrantes para o envio de remessas coletivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas colaterais: fuga de cérebros e desintegração familiar
Pobreza e desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> • Redução da pobreza • Renda para os aposentados • Financiamento de projetos sociais pelas associações de emigrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento das desigualdades sociais e geográficas • Forte dependência financeira das famílias beneficiárias • Risco de redução do gasto público na área social (substituído pelas remessas)

Fonte: Elaboração própria.

IV

Conclusão

Hoje em dia, na Colômbia existe uma tendência de considerar a emigração como uma opção de política pública. A saída de uma parte da mão de obra representa, por certo, uma válvula de escape que permite ao Estado omitir-se de suas responsabilidades na área econômica e social. De fato, a emigração leva a uma diminuição do desemprego e as remessas contribuem para estimular a atividade econômica e melhorar a situação da balança de pagamentos. Não obstante, as autoridades públicas não deveriam considerar a emigração como uma solução para os problemas internos. Embora exista um incentivo para estimular a emigração, isto é, exportar os problemas, é preciso buscar soluções no nível interno. A redução do desemprego tem de ser o resultado de uma política ativa de criação de empregos, e não da saída em massa dos desempregados.

Embora as autoridades públicas devam estabelecer como objetivos a redução dos custos de envio das remessas, a promoção da democracia financeira e a canalização das remessas para o investimento produtivo, não deve esquecer que a chave do desenvolvimento é reformas estruturais internas. De fato, a experiência internacional revela que, de modo geral, a emigração não constitui uma solução para o desenvolvimento. Alguns países, como Marrocos, Argélia e inclusive o México, receberam remessas durante várias décadas e, apesar disso, não conseguiram oferecer opções viáveis de desenvolvimento à sua população. Nesse sentido, a emigração se converteu em um processo perverso, dando lugar ao fenômeno das “armadilhas da pobreza”: as falhas das políticas econômicas e sociais se traduzem no

aumento da emigração para os países industrializados, o que, por sua vez, faz com que as autoridades públicas não sintam a necessidade de realizar as reformas necessárias para sair do subdesenvolvimento. Ao contrário, os países que conseguiram decolar economicamente são os que realizaram transformações profundas. Não se pode atribuir o sucesso de países como Irlanda, Espanha ou República da Coreia ao processo de emigração em massa que experimentaram em algum momento da sua história, mas sim à adoção de políticas de desenvolvimento acertadas. O resultado é que esses países, que no passado exportavam sua mão de obra, hoje se transformaram em países onde a imigração supera a emigração.

Esta transformação requer uma nova orientação da política econômica e social. Uma das prioridades das autoridades públicas colombianas tem de ser o crescimento econômico, condição *sine qua non* para manter a força de trabalho no país. Isso exige multiplicar os esforços em matéria de política agrícola e industrial, política de emprego, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, assim como em capital humano. A outra prioridade deve ser o investimento social, já que existe uma relação inversa entre o gasto social e a taxa de emigração (Khoudour-Castéras, 2007b). Para isso, é necessário realizar uma política de redistribuição, o que implica, em particular, uma reforma tributária que leve a maior justiça social. Além disso, já é tempo de que a Colômbia pense em adotar medidas de discriminação positiva orientadas para os grupos populacionais mais vulneráveis da sociedade.

Bibliografia

- Amuedo-Dorantes, C. e S. Pozo (2004): “Workers’ remittances and the real exchange rate: a paradox of gifts”, *World Development*, vol. 32, Nº 8, Amsterdam, Elsevier.
- Beck, Th., A. Demirgüç-Kunt e M.S. Martínez Peria (2005): *Reaching Out: Access to and Use of Banking Services Across Countries*, Policy Research Working Paper, Nº 3754, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Beine, M., F. Docquier e H. Rapoport (2001): “Brain drain and economic growth: theory and evidence”, *Journal of Development Economics*, vol. 64, Nº 1, Amsterdam, Elsevier.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (2006): *Remittances 2005. Promoting Financial Democracy*, Washington, D.C., Fondo Multilateral de Inversiones.
- Caballero, C., D.L. Lizarazo e M. Urrutia (2005): *Desarrollo financiero y desarrollo económico en Colombia*, documento de trabalho, Bogotá, D.C., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Cadena, X. e M. Cárdenas (2004): *Las remesas en Colombia: costos de transacción y lavado de dinero*, documento de trabalho, Bogotá, D.C., Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO).
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (2005): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005 (LC/G.2292-P)*, Santiago do Chile, dezembro. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.05.II.G.188.

- Chami, R., T. Cosimano e M. Gapen (2006): *Beware of Emigrants Bearing Gifts: Optimal Fiscal and Monetary Policy in the Presence of Remittances*, IMF Working Paper, WP/06/2, Washington, D.C., Fundo Monetário Internacional.
- Coleman, J. (1990): *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Collazos, M.M., E. Montes e S. Muñoz (2005): *Estructura de costos de transacción de las remesas de trabajadores en Colombia*, Bogotá, D.C., Banco de la República.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2006): *Censo general 2005*, Bogotá, D.C.
- Garay, L.J. e A. Rodríguez (2005): *Estudio sobre migración internacional y remesas en Colombia*, Bogotá, D.C., Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia/ Organização Internacional para as Migrações.
- Gaviria, A. e C. Mejía (2005): “Las varias caras de la diáspora: los nexos de los emigrantes colombianos con su país de origen”, *Documentos CEDE*, N° 29, Bogotá, D.C., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Guarnizo, L.E. (2003): “The economics of transnational living”, *International Migration Review*, vol. 37, N° 3, Nova York, Center for Migration Studies of New York.
- Kapur, D. (2005): “Remittances: the new development mantra?”, S.M. Maimbo e D. Ratha (comps.), *Remittances: Development Impact and Future Prospects*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Khoudour-Castéras, D. (2007a): “¿Por qué los colombianos emigran? Un análisis departamental basado en el Censo de 2005”, *Revista de economía institucional*, vol. 9, N° 16, Bogotá, D.C., Universidad Externado de Colombia.
- _____ (2007b): “Welfare state and labor mobility: the impact of Bismarck’s social legislation on German emigration before World War I”, *Journal of Economic History*, vol. 7, N° 3, Nova York, Cambridge University Press.
- Kugler, M. (2006): “Migrant remittances, human capital formation and job creation externalities in Colombia”, *Borradores de economía*, N° 2463, Bogotá, D.C., Banco de la República.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (2003): *Informe nacional de desarrollo humano 2003: el conflicto, callejón con salida*, Bogotá, D.C.
- Ratha, D. (2005): “Workers’ remittances: an important and stable source of external development finance”, em S.M. Maimbo e D. Ratha (comps.), *Remittances: Development Impact and Future Prospects*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schiff, M. (2006): “Brain gain: claims about its size and impact on welfare and growth are greatly exaggerated”, em C. Özden e M. Schiff (comps.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, Washington, D.C., Banco Mundial/ Palgrave Macmillan.
- Terry, D. (2005): “Para mejorar el impacto de las remesas en el desarrollo”, *Foreign Affairs em espanhol*, vol. 5, N° 3, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), julho-setembro.
- Vásquez Mota, J. (2005): “El Programa Iniciativa Ciudadana 3x1: un instrumento para respaldar la inversión social de los inmigrantes mexicanos”, *Foreign Affairs em espanhol*, vol. 5, N° 3, México, D.F., Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), julho-setembro.
- Wilson, J. (1993): “The family-values debate”, *Commentary*, vol. 95, N° 4, Nova York, abril.

Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo

Ricardo Bielschowsky

Neste trabalho são apresentadas as três principais contribuições analíticas de Celso Furtado ao estruturalismo: i) o método histórico-estrutural, que incorpora a história brasileira e latinoamericana às formulações estruturalistas; ii) a interpretação de que o subdesenvolvimento na periferia latinoamericana tende a ser preservado por muito tempo, devido à dificuldade de superar o subemprego e a inadequada diversificação da atividade produtiva, e iii) a idéia de que a evolução dos investimentos na periferia está predeterminada pela composição da demanda, que espelha e tende a preservar a concentração de renda e de propriedade. À luz do que ocorreu na América Latina nos últimos vinte e cinco anos, pode-se concluir que a análise de Furtado mantém-se em plena vigência.

Ricardo Bielschowsky

Oficial de Assuntos Econômicos,

Escritório da CEPAL em Brasília

✦ ricardo.bielschowsky@cepal.org

I

Introdução

Neste breve artigo assinalam-se as principais contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo, ou seja, à teoria de Raul Prebisch e da CEPAL sobre o desenvolvimento periférico. São aportes analíticos ao debate latinoamericano e brasileiro sobre crescimento e desenvolvimento que tiveram grandes repercussões intelectuais e ideológicas, especialmente no Brasil. O exame das principais tendências nesse país e na América

Latina entre 1980 e 2005, efetuados a partir dessas contribuições, elaboradas há quase meio século, mostra impressionante atualidade. Infelizmente, esta vigência é devida a razões nada animadoras: o crescimento, o emprego e a distribuição de renda nos últimos 25 anos confirmaram o ceticismo de Furtado sobre o desenvolvimento na ausência de projetos nacionais concebidos e implementados em forma adequada.

II

Prebisch e o desenvolvimento econômico sob as condições estruturais da periferia

Para apresentar as contribuições de Furtado é necessário referir-se brevemente à teoria das condições periféricas de desenvolvimento, formulada por Prebisch para a América Latina.¹ Esta necessidade obedece a que Furtado foi um seguidor de Prebisch, que este foi o fundador do estruturalismo latinoamericano e que sua teoria raramente é abordada de forma apropriada na literatura sobre desenvolvimento econômico, já que em geral as referências limitam-se à tese da deterioração dos termos de intercâmbio. Como Octavio Rodriguez (1981) argumentou corretamente em seu livro sobre o pensamento da CEPAL², a teoria de Prebisch constitui todo um corpo analítico voltado à análise do subdesenvolvimento na América Latina.

Segundo essa teoria, as restrições ao crescimento estão determinadas pelas condições específicas da América Latina como periferia do mundo desenvolvido. Prebisch caracteriza as economias da região em contraste

com as economias “centrais”. Argumenta que as diferenças correspondem a condições de crescimento inadequadas na periferia, que impõem restrições ao processo de industrialização e ao progresso técnico e que requerem estratégias de crescimento coordenadas pelo Estado, porque nessas condições, as forças de mercado por si só são incapazes de viabilizar o crescimento.

No quadro 1 resumem-se os principais elementos da teoria de Prebisch sobre o subdesenvolvimento latinoamericano e seus problemas, que foi adotada por Furtado e pelos demais intelectuais estruturalistas.

Prebisch e a CEPAL basearam-se na identificação desse conjunto de problemas estruturais da periferia para construir sua análise do crescimento, desenvolvimento periférico e das relações centro-periferia, assim como suas teses fundamentais: deterioração dos termos de troca, falta de convergência entre as rendas por habitante do centro e da periferia, desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos, vulnerabilidade externa, brecha de poupança de divisas e dinâmica do processo de industrialização da substituição de importações.

Ante condições tão problemáticas, o planejamento e a ação estatal são considerados fundamentais para sustentar a industrialização e o progresso técnico, e para evitar as tendências perversas inerentes a tais condições. Para Prebisch, a principal tendência perversa era o desequilíbrio estrutural da balança de

□ Este trabalho foi apresentado na sessão especial sobre “*Celso Furtado y América Latina y el Caribe. Tendencias y perspectivas*” organizada pela CEPAL na Décima Reunião da *Asociación Económica de América Latina y el Caribe* (LACEA) realizada em Paris, em outubro de 2005. O autor agradece Carlos Mussi e Carlos Aguiar de Medeiros por seus excelentes comentários, e Franklin Serrano pelo valioso diálogo prévio à sua elaboração. A responsabilidade pelas opiniões aqui expressadas é exclusivamente do autor.

¹ Prebisch (1949) e CEPAL (1950 e 1951).

² Veja Rodriguez (1981).

QUADRO 1

América Latina: Síntese da formulação estruturalista original

Características das economias latinoamericanas	Incidência na industrialização e no crescimento
Baixa diversidade produtiva	Necessidade de investimentos simultâneos em muitos setores – processo muito exigente em matéria de poupança, investimento e divisas estrangeiras
Especialização em agricultura e mineração	Limitada capacidade de gerar divisas externas devido à baixa demanda mundial por exportações e à deterioração dos termos de intercâmbio, assim como à forte demanda por divisas gerada pela elevada elasticidade-renda das importações
Dualidade (ou forte heterogeneidade tecnológica) – coexistência de setores com alta produtividade e de setores com abundante ocupação de mão-de-obra a níveis próximos aos de subsistência	Baixa produtividade média e reduzido excedente como proporção da renda
Institucionalidade inadequada e falta de capacidade empresarial	Baixa propensão a poupar e a investir, e insuficiente acumulação de capital e progresso técnico (parte do excedente é desperdiçado em consumo supérfluo e investimentos improdutivos)

Fonte: elaboração própria.

pagamentos; para alguns de seus seguidores, como Noyola Vasquez (1957) e Osvaldo Sunkel (1958), havia também uma tendência estrutural à inflação.

Furtado temia ambas, mas sua principal contribuição analítica veio pelo lado da tendência à preservação do subemprego e da má distribuição de renda.

III

As contribuições de Furtado ao estruturalismo

Furtado fez três importantes contribuições ao corpo analítico estruturalista. Em primeiro lugar, adicionou uma perspectiva histórica de longo prazo (1959 a 1970) e mostrou que durante séculos, em sucessivos períodos de crescimento e retração (no Brasil, os ciclos da cana-de-açúcar, da mineração e do café), ocorreu a produção e a reprodução de dualidades (ou heterogeneidades) econômicas e sociais, além da baixa diversidade produtiva. Sua obra “Formação Econômica do Brasil³” é uma bem sucedida tentativa de identificar os elementos históricos na formação do país que legitimam o uso do estruturalismo e de suas conclusões em matéria de política econômica (Bielschowsky, 1995). O objetivo era mostrar que a economia brasileira tinha as características de baixa

diversidade e dualidade indicadas por Prebisch, de modo que o processo de industrialização da década de 1950 fosse entendido como problemático devido às restrições “histórico-estruturais” ao crescimento que resultavam dessas características, e que a coordenação estatal fosse entendida como indispensável para superá-las.

Em segundo lugar, com o livro “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento na América Latina⁴” Furtado iniciou o debate sobre a dificuldade dos setores urbanos modernos para absorver a massiva força de trabalho que se translada do campo às cidades. Provavelmente ele foi o primeiro a levantar a possibilidade da persistência no longo prazo do subemprego na América Latina, ou a persistência em longo prazo

³ Veja Furtado (1959).

⁴ Veja Furtado (1961).

da dualidade analisada por Arthur Lewis (1954). Em consequência, foi também pioneiro ao afirmar que a elevação de produtividade em setores modernos pode por um longo período coexistir com baixos salários e manter a secular má distribuição de renda na América Latina. Furtado alertou que, mesmo com crescimento sustentado seria difícil absorver a oferta abundante de mão-de-obra no contexto das sociedades latinoamericanas, ao apresentar a idéia de que pode haver crescimento durante um longo período e ao mesmo tempo manter o desemprego e o subemprego, a heterogeneidade tecnológica, a concentração de renda e a injustiça social.

De fato, em seus estudos sobre o pensamento econômico brasileiro e sobre o pensamento da CEPAL (Bielschowsky, 1995 e 2000, respectivamente) o autor deste artigo não encontrou argumentações prévias às de Furtado com esse conteúdo, por isso concluindo que foi o próprio Furtado quem inaugurou o debate latinoamericano sobre a relação entre desenvolvimento, determinação de salários e concentração de renda em condições de subemprego rural e urbano.

Em seu livro de 1961, que reúne ensaios escritos na segunda metade dos anos 1950, Furtado provavelmente antecipou algumas das idéias básicas das teorias da dependência discutidas ao longo da década de 1960. Em sua opinião, o padrão de crescimento latinoamericano corresponde a uma das projeções históricas de economias desenvolvidas sobre o resto do mundo, segundo a qual durante a industrialização da periferia as empresas estrangeiras modernas e suas competidoras locais tendem a compartilhar o sistema produtivo com estruturas arcaicas. Isto conduz os sistemas periféricos a uma nova forma de economia “dual”, que depende em grande parte de métodos de produção inadequados à constelação local de recursos e que é incapaz de superar o subdesenvolvimento em uma porção considerável do sistema produtivo.

A terceira grande contribuição de Furtado ao estruturalismo veio alguns anos mais tarde⁵, quando aprofundou a análise das relações entre crescimento e distribuição da renda. Argumentou que a concentração da renda e da propriedade predetermina a composição setorial do investimento e as escolhas tecnológicas,

levando a fração moderna da estrutura produtiva na América Latina a uma densidade de capital similar à dos países desenvolvidos. A tecnologia empregada pode contribuir para manter o pleno emprego e altos salários nestes últimos países, mas na América Latina é inadequada para absorver a oferta abundante de mão-de-obra e elevar salários de forma sistemática. Este padrão de investimento supõe a manutenção do desemprego, dos baixos salários e da concentração da renda, o que, por sua vez, num círculo vicioso, fortalece a inadequada composição dos investimentos. Observe-se que de novo se emprega o método de contrastar a periferia com o centro, desta feita para argumentar que, ao contrário do que ocorre nos países do centro, os padrões de crescimento nos países da periferia tendem a preservar a abundância de mão-de-obra e impedem que as melhorias de produtividade se transmitam aos rendimentos dos trabalhadores.

Cabe, aqui, assinalar duas falhas na análise de Furtado. Em primeiro lugar, em seu livro de 1966 argumentou que no padrão latinoamericano de crescimento e industrialização se observavam rendimentos decrescentes de escala, que resultavam numa tendência à estagnação. Mais tarde foi levado a abandonar essa ideia, à luz de evidências sobre o forte crescimento na região. Em segundo lugar, não considerou a possibilidade de exaurir o excedente de mão-de-obra como resultado do controle de natalidade e de um crescimento rápido dentro do padrão distributivo existente. Contudo, nada disso, pode obscurecer o fato de que ele, mais ou menos simultaneamente com Maria da Conceição Tavares e Aníbal Pinto⁶, inaugurava o debate brasileiro e latinoamericano sobre os padrões de crescimento e de distribuição de renda.

Em resumo, o esquema analítico de Prebisch e Furtado é uma análise histórico-estrutural das persistentes heterogeneidades produtiva e insuficiência na diversificação da estrutura produtiva, e é uma análise das consequências dessas duas características no crescimento, emprego e na distribuição de renda, que devem ser tomadas como referências centrais para formular e instrumentar agendas de reforma e de desenvolvimento.

⁵ Veja Furtado (1966, 1968, 1972 e 2000).

⁶ Veja Tavares (1964) e Pinto (1965).

IV

As contribuições analíticas de Furtado e as tendências econômicas atuais da América Latina

As estatísticas sobre a evolução socioeconômica na grande maioria dos países da América Latina nos últimos 25 anos evidenciam um desempenho medíocre em termos absolutos e em comparação com os 30 anos prévios de expansão orientada pelo Estado: crescimento muito inferior do produto interno bruto (PIB) e da produtividade, taxas de investimento muito menores, maior desemprego e subemprego e índices de concentração de renda que não diminuíram, apesar do aumento dos gastos sociais.

Nada disso surpreendeu Celso Furtado, que sempre se mostrou cético quanto à geração de crescimento e emprego e à redistribuição de renda na América Latina, na ausência de estratégias de crescimento conduzidas pelo Estado. Desde o início dos anos 1980, referiu-se em diferentes ocasiões que a situação era o resultado de reformas inadequadas, falta de novas estratégias desenvolvimentistas e de erros de política no que se refere à dívida, volatilidade de capitais e à globalização.

No entanto, em sua crítica, Furtado foi apenas mais um entre muitos economistas heterodoxos, que seguem a mesma linha de pensamento e acreditam que a persistência nos rumos ditados pelas reformas liberalizantes leva as economias latinoamericanas a permanecerem reféns de um processo de investimento, emprego e crescimento baixos, salários também baixos, pobreza e concentração de renda. Neste breve ensaio não é possível resenhar as interpretações das correntes de pensamento neoliberal e heterodoxo na América Latina, mas sim ressaltar que a contribuição analítica de Prebisch e Furtado foi enriquecedora e valiosa para analisar as tendências atuais.

Para demonstrar este ponto esbarra-se numa limitação: nem Prebisch, que faleceu na década de 1980, nem Furtado, que abordou a questão das tendências apenas em breves artigos, fizeram análises sistemáticas da evolução da economia latinoamericana nos últimos 25 anos. Tentando contornar essa limitação, elaborou-se neste ensaio uma lista de afirmações que ambos poderiam ter feito, e para a qual foi tomada por base a teorização por eles formulada.

Cabe advertir que tais afirmações inspiradas em Prebisch e Furtado não significam que se acredite na possibilidade de voltar às políticas dos anos 1950, 1960 e 1970. Por certo, novas estratégias alternativas às neoliberais têm que ser adaptadas ao novo contexto: as economias encontram-se abertas ao comércio de bens e serviços e as políticas macroeconômicas voltadas ao crescimento estão limitadas pela existência de mercados financeiros “selvagens” e pela influência desestabilizadora de fluxos de capitais voláteis e, em muitos países, por grandes dívidas domésticas e externas. Também, os Estados nacionais dispõem de recursos relativamente mais limitados do que no passado para enfrentar agendas de desenvolvimento. No entanto, nada disso torna o esquema analítico de ambos menos relevantes para a análise das tendências e perspectivas da América Latina e a formulação de novas estratégias de crescimento.

No que se refere a tendências econômicas nos últimos 25 anos, Prebisch ou Furtado poderiam perfeitamente ter feito as seguintes afirmações:

- i) O período foi de relativa estagnação na América Latina. Ocorreram muitas mudanças, algumas positivas —como o fim de inflação e dos desequilíbrios fiscais e a elevação de produtividade em muitos segmentos—, mas o resultado geral econômico e social foi altamente desfavorável. O período correspondeu à fase de retração do ciclo longo de industrialização e reproduziu algumas das principais características das fases recessivas de ciclos prévios (agrícolas e mineiros): diversificação inadequada, heterogeneidade e subemprego, baixos rendimentos do trabalho e concentração da renda.
- ii) Com poucas exceções, na maioria dos países as reformas e a política econômica implementadas contribuíram a uma relativa desindustrialização, e à perda de elos de cadeias produtivas e de complementaridades intersetoriais e intra-setoriais no âmbito industrial. A tendência anterior à diversificação produtiva foi revertida e houve uma desindustrialização prematura

(UNCTAD, 2003), anterior à etapa de formação de setores com uso intensivo de tecnologia e de promoção do ambiente adequado para um sistema de inovações eficaz. Isto enfraqueceu as bases estruturais do crescimento.

- iii) No período aumentou a heterogeneidade de setores, sub-setores e empresas. As empresas de maior porte, nacionais e estrangeiras, dispunham de plantas produtivas na fronteira tecnológica, mas a modernidade se difundiu de forma precária e desigual ao longo do sistema econômico. A evolução da heterogeneidade foi marcante especialmente por meio do aumento da proporção da mão-de-obra empregada em setores de baixa produtividade.
- iv) O subemprego e o desemprego explicam por que, apesar do aumento nos gastos sociais, a distribuição de renda permaneceu rígida. Os ocasionais aumentos de produtividade destinaram-se primordialmente a lucro — e em alguns casos a cobrir os salários de trabalhadores altamente qualificados — e muito pouco à grande massa de trabalhadores com baixa qualificação.

O conjunto de afirmações precedente pode ser sintetizado da seguinte forma: o desempenho medíocre das economias latinoamericanas nos últimos 25 anos foi devido em grande medida à implementação de reformas e políticas equivocadas — tanto em

questões de alocação de recursos como em questões macroeconômicas e financeiras — e à ausência de estratégias nacionais de desenvolvimento. Esse desempenho consolidou uma diversificação produtiva inadequada, a heterogeneidade estrutural, o desemprego e o subemprego, os baixos salários, a pobreza e a concentração de renda, e provocou a persistência de hiatos de divisas, a vulnerabilidade externa e a disparidade de renda por habitante relativamente às economias desenvolvidas.

Também no que se refere à análise das perspectivas é possível elaborar afirmativas relevantes inspiradas em Prebisch e Furtado. Por exemplo, pode-se dizer que até o momento, como em outras retrações ocorridas ao longo de 500 anos de história econômica da região (quando transcorreram longos períodos antes que o crescimento fosse recuperado) não parece haver surgido um novo motor de desenvolvimento. As perguntas relevantes são: trata-se de uma estagnação de longo prazo, que manterá a dualidade, a heterogeneidade, a restrição da balança de pagamentos e a “divergência”? Quais são atualmente as forças que poderiam impulsionar o investimento, o progresso técnico, e o aumento de produtividade nas economias latinoamericanas? Pode-se vislumbrar algum novo padrão de crescimento? Que conexões há entre as estratégias que buscam a prosperidade econômica no futuro, o emprego e a distribuição de renda?

V

Furtado, o estruturalismo e o neoestruturalismo

Aceitar que o conjunto de afirmações precedente é importante para entender as tendências nos últimos 25 anos implica dizer que a abordagem Prebisch-Furtado é relevante e atual.

Entre as melhores interpretações heterodoxas das tendências atuais na América Latina encontram-se algumas boas análises de questões monetárias e financeiras inseridas no neoestruturalismo cepalino⁷

⁷ A expressão foi cunhada depois que os economistas da CEPAL assimilassem a irreversibilidade das reformas liberalizantes, cujas falhas criticaram, e para as quais fizeram recomendações para corrigir o rumo. O documento considerado inaugural da etapa neoestruturalista — *Transformação produtiva com equidade* (CEPAL, 1990) — foi coordenado por Fernando Fajnzylber, quem transmitiu à CEPAL o pensamento que vinha desenvolvendo nos anos anteriores (veja Fajnzylber, 1988).

e correntes afins. Esses textos constituíram um progresso necessário em relação às interpretações estruturalistas iniciais, sobretudo na presente era de incertezas macroeconômicas, volatilidade de capitais e de problemas financeiros⁸.

Nos níveis meso e microeconômicos, a capacidade analítica dos textos dos neoestruturalistas atuais faz justiça aos fundadores dessa corrente. As publicações atuais apontam adequadamente a necessidade de promover infraestrutura e investimentos com uso intensivo de tecnologia, sistemas nacionais de inovação

⁸ Veja, por exemplo, CEPAL (1994 e 2002); Ffrench Davis (1999), e Ocampo, Bajraj e Martin (2001).

e educação, complementaridades setoriais, economias de aglomeração e pequenas e médias empresas.

Contudo, comparando os trabalhos dos neoestruturalistas atuais com os de seus precursores, observa-se que nos atuais são escassas as análises sobre os fatores determinantes do investimento e sobre os modelos de crescimento.

A acumulação de capital foi uma obsessão dos estruturalistas e de Furtado, lamentavelmente negligenciada na atualidade. A análise neoestruturalista do tema é adequada porque relaciona a escassez de investimentos com incertezas macroeconômicas, dentre elas a volatilidade do capital, a instabilidade nas taxas de câmbio e de juros, e a retração e oscilação nos níveis de atividade, mas pouco tem sido dito sobre a relação entre propensão a investir e as reformas (liberalização comercial e privatização) e sobre propensão a investir em geral.

Em um dos poucos estudos sobre o tema, Mognillansky e Bielschowsky (2001) argumentaram que, com a abertura comercial, as firmas domésticas nos setores de bens transáveis passaram a ter menor rentabilidade e maiores incertezas e riscos, que significavam menores incentivos para investir. Do mesmo modo, antes das privatizações as empresas estatais investiam com menos preocupações com a rentabilidade e com menor aversão a riscos e incertezas. Isto leva a pensar que a privatizações reduzem a propensão a investir na economia, ainda que eventualmente possam aumentar a eficiência microeconômica dos investimentos. Há, portanto, razões para crer que a baixa propensão atual a investir pode estar relacionada com as reformas e que o novo contexto requer coordenação público-privada para favorecer a elevação dos investimentos.

Por último, o neoestruturalismo está em dívida com o estruturalismo original quanto a modelos de

crescimento alternativos ao neoliberal, que considerem as condições próprias de cada país da América Latina. Muito se ganharia se houvesse um retorno à tradição de formular projetos de desenvolvimento nacionais seguindo a linha de pensamento de Furtado, ou seja, a de padrão ou modelo de crescimento, que outros — como Aníbal Pinto, Conceição Tavares e José Serra, e Pedro Sainz e Alfredo Calcagno⁹ — por vezes chamaram de “modelos”, “estilos”, ou “modalidades” de crescimento.

A partir de um enfoque histórico-cultural, o padrão de crescimento é a combinação — determinada historicamente e específica para cada país — de uma série de elementos estruturais, responsáveis pela dinâmica do crescimento, do investimento, da produtividade, do emprego e dos salários. Entre esses elementos podem-se destacar os seguintes: i) os principais agentes do investimento (Estado, capital nacional e capital estrangeiro); ii) a equação financeira do investimento (lucros retidos *versus* financiamento local e internacional); iii) a composição da produção e do comércio externo, e as opções tecnológicas; iv) a direção do crescimento (para dentro, para fora, ou em ambos os sentidos); v) a evolução do emprego e subemprego, e vi) a evolução da distribuição da renda e da propriedade.

Se a este conjunto de elementos se adicionam o regime macroeconômico, as relações financeiras com o resto do mundo e a institucionalidade existente em cada país, tem-se uma boa agenda de estudos sobre o que está ocorrendo com cada economia latinoamericana. Este exercício, que seria um excelente ponto de partida para levantar um mapa de semelhanças e diferenças no comportamento dos diversos países da América Latina, pode ajudar a formular projetos de desenvolvimento em cada um deles e a construir uma agenda estratégica ampla e diversificada para a região em geral.

VI

Resumo e conclusão

Este breve artigo apresentou as três principais contribuições analíticas de Celso Furtado ao estruturalismo.

A primeira, base do método histórico-estrutural, foi a adição da história brasileira e latinoamericana às formulações estruturalistas. A segunda foi o conceito de que o subdesenvolvimento na periferia

latinoamericana tende a ser preservado por muito tempo, devido à dificuldade de superar suas duas condições básicas: o subemprego e a inadequada diversificação da atividade produtiva. De acordo com

⁹ Veja Pinto (1976); Tavares e Serra (1972), e Sainz e Calcagno (1992).

Furtado, o subdesenvolvimento não é uma simples fase de transição ao desenvolvimento, mas um fenômeno mais permanente, cuja superação exige uma dedicação política tenaz e prolongada.

A terceira contribuição consistiu na ideia de que a evolução dos investimentos na periferia está predeterminada pela composição da demanda, que espelha concentração de renda e de propriedade. Na América Latina reproduzem-se estruturas de oferta pouco apropriadas à absorção da mão-de-obra abundante, que implica a preservação dos baixos salários e a tendência a que se reforce a má distribuição da renda.

À luz do ocorrido na América Latina nos últimos 25 anos, a análise de Furtado manteve-se, infelizmente, com enorme atualidade. Os dois elementos centrais do subdesenvolvimento — ou seja, a insuficiente diversidade da base produtiva e a dualidade ou heterogeneidade estrutural — não foram superados, e o resultado foi a preservação de baixos salários, a concentração da renda e os elevados níveis de pobreza.

Indubitavelmente, uma agenda inspirada em Celso Furtado para a pesquisa das tendências e perspectivas atuais na América Latina seria ampla e necessária, e confirmaria a vigência e importância de suas contribuições.

Bibliografia

- Bielschowsky, R. (1995): *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, Contraponto.
- (2000) (org.): *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha*, Rio de Janeiro, Record.
- Brasil (2003): *Plano plurianual 2004-2007*, Brasília, Ministério do Planejamento.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (1950): *Estudio económico de América Latina*, 1949 (E/CN.12/164/rev.1), Santiago do Chile.
- (1951): *Estudio económico de América Latina*, 1950 (E/CN.12/217/Rev.1), Santiago do Chile.
- (1990): *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago do Chile, março.
- (1995): *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev.1-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.95.II.G.6.
- (2002): *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago do Chile, abril.
- Fajnzylber, F. (1989): “Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío””, série *Cuadernos de la CEPAL*, Nº 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.89.II.G.5.
- Ffrench Davis, R. (1999): *Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina*, Santiago do Chile, CEPAL/McGraw-Hill.
- Furtado, C. (1959): *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- (1961): *Desarrollo y subdesarrollo*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- (1966): *Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- (1968): *Um projeto para o Brasil*, Rio de Janeiro, Saga.
- (1972): *Análise do “modelo” brasileiro*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- (1979): *Formação econômica da América Latina*, Rio de Janeiro, Cia Editora Nacional.
- (2000): *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Lewis, W. (1954): “Economic development with unlimited supplies of labour”, *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 22, Manchester, The Manchester School of Economic and Social Studies.
- Moguillansky, G. e R. Bielschowsky (2001): *Inversión y reformas económicas en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fondo de Cultura Económica.
- Noyola-Vásquez, J. (1957): “Inflación y desarrollo económico en México y Chile”, *Panorama económico*, Nº 170, Santiago do Chile, julho.
- Ocampo, J.A., R. Bajraj e J. Martin (coords.) (2001): *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá, CEPAL/Alfaomega.
- Pinto, A. (1965): “Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina”, *El trimestre económico*, Nº 125, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- (1970): “Naturaleza e implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de la América Latina”, *El trimestre económico*, Nº 145, janeiro-março.
- (1976): “Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, Nº 1, Santiago do Chile.
- Prebisch, R. (1949): *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Rodriguez, O. (1981): *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*, Rio de Janeiro, Forense/Universitária.
- Sunkel, O. (1958): “La inflación chilena, un enfoque heterodoxo”, *El trimestre económico*, vol. 25(4), Nº 100, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, outubro-dezembro.
- Sainz, P. e A. Calcagno (1992): “En busca de otra modalidad de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, Nº 48 (LC/G.1748-P), Santiago do Chile, dezembro.
- Tavares, M.C. (1964): “Auge y declinación del proceso de sustitución de importaciones en el Brasil”, *Boletín económico*

de América Latina, vol. 9, Nº 1, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, março.

____ (1979): “Auge e declínio da substituição de importações”, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.

Tavares, M.C. e J. Serra (1972): “Além da estagnação”, *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, Rio de Janeiro, Zahar.

UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2003): *Informe sobre las inversiones en el mundo*, Genebra, Nações Unidas.

Política industrial e desenvolvimento

Wilson Suzigan e João Furtado

Este artigo examina alguns enfoques teóricos de suporte à política industrial, com ênfase na perspectiva neoschumpeteriano/evolucionário. Aplica esta perspectiva para analisar algumas experiências bem sucedidas de política industrial e desenvolvimento econômico no Brasil até fins dos anos 1970, bem como as tentativas fracassadas de implementar tais políticas a partir dos anos 1980. Por último avalia a política industrial do governo 2003-2006, e argumenta que, apesar de alguns aspectos positivos —foco na inovação, metas claramente definidas e uma nova organização institucional—, essa política apresenta fraquezas, como a incompatibilidade com a política macroeconômica, inconsistências entre instrumentos econômicos, deficiências em infraestrutura e no sistema de ciência, tecnologia e inovação, e falta de coordenação e decisão política.

Wilson Suzigan
Professor
Departamento de Política Científica
e Tecnológica
Instituto de Geociências,
Universidade Estadual de Campinas
(UNICAMP)

✉ wsuzigan@ige.unicamp.br

João Furtado
Professor
Departamento de Engenharia da
Produção
Escola Politécnica
Universidade de São Paulo (USP)

✉ jfurt@uol.com.br

I

Introdução

Um dos aspectos mais marcantes do atraso no desenvolvimento econômico, e por extensão, no desenvolvimento social do Brasil tem sido o fraco desempenho da indústria de transformação nos últimos 25 anos. Esse fato reflete as dificuldades de várias ordens que o país passou a enfrentar a partir da década de 1980 para fazer política industrial. Ainda que alguns documentos oficiais de política industrial elaborados entre os meados das décadas de 1980 e 1990 tenham sido anunciados publicamente, não chegaram a ser efetivamente implementados, à exceção de alguns programas ou políticas com objetivos específicos (a reforma e redução programada das tarifas aduaneiras, a

proteção temporária de algumas indústrias, programas de estímulo à qualidade e outros) que não tinham poder para dinamizar o desenvolvimento industrial.

Este trabalho procura retomar o debate sobre política industrial no Brasil por meio de abordagem que: i) discute os fundamentos teóricos que norteiam a elaboração e implementação desse tipo de política, ii) utiliza esses fundamentos para explicar, em linhas gerais, as experiências positivas do passado e os fracassos das tentativas de fazer política industrial a partir da década de 1980, e iii) avalia a atual política industrial, tecnológica e de comércio exterior como política de desenvolvimento.

II

Fundamentos teóricos da política industrial

A controvérsia em torno da definição e do escopo da política industrial obedece em grande medida às diferentes visões sobre seus fundamentos teóricos. Alguns autores de extração liberal recorrem a um esboço de teoria formal para justificar as intervenções por meio de políticas industriais como forma de sanar falhas ou imperfeições de mercado —em matéria de externalidades, bens públicos, incerteza, informação insuficiente ou assimétrica, entre outras— sob a hipótese de que o equilíbrio da economia se encontra abaixo do nível ótimo e com supostos de racionalidade substantiva de agentes com comportamento maximizador, estruturas industriais determinadas e de conhecimento disponível como um bem livre. Nessa visão, a política industrial teria um caráter meramente reativo e restrito, orientada especificamente a corrigir as imperfeições do mercado, e seria aplicada em forma horizontal, isto é, não seria

seletiva em termos de setores ou atividades¹. Mesmo assim, as intervenções somente se justificariam quando seus benefícios não fossem inferiores aos seus custos em termos de falhas de governo (ou da burocracia) e de *rent-seeking*².

Por outro lado, sem desprezar as teorias formais, os autores neoschumpeterianos e defensores da economia evolucionária baseiam-se sobretudo em rigorosa observação dos fenômenos econômicos que constitui o que Nelson e Winter (1982) denominam teoria apreciativa³. Combinada com a visão Schumpeteriana do papel estratégico da inovação no desenvolvimento econômico e as formalizações teóricas da economia evolucionária, esse enfoque descarta o hipótese do

□ Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no seminário A política econômica e o desenvolvimento brasileiro, organizado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG), nos dias 7 e 8 de abril de 2005.

¹ Dosi (1988: 119), com muita ironia, refere-se ao modelo normativo das falhas ou imperfeições de mercado afirmando que elas “delimitam o campo de intervenção institucional, que —afirma-se— deveria tornar o mundo mais parecido com a teoria”.

² Este argumento é contestado pela nova economia institucional de intervenção do Estado, que contra-argumenta que o custo da informação não é específico ao governo e que o *rent-seeking* é necessário como estímulo à inovação. Veja Chang (1994, Cap. 1) para um bom resumo desse debate.

³ Como exposto por Nelson (2004) e em conferência do mesmo autor organizada pela Reitoria da Universidade Estadual de Campinas em 16 de março de 2005.

equilíbrio. De acordo com supostos mais realistas de que o comportamento dos agentes baseia-se em uma racionalidade limitada (ou condicionada) e o conhecimento é predominantemente tácito e idiossincrático, seus partidários argumentam que há uma coevolução de tecnologias, de estruturas empresariais e industriais e de instituições em sentido amplo —incluindo instituições de apoio à indústria, infraestrutura, normas e regulamentações— cuja força motora é a inovação⁴. Segundo esta teoria, a política industrial é ativa e abrangente, está orientada a setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica e ao ambiente econômico e institucional em seu conjunto, que condiciona a evolução das estruturas de empresas e indústrias e da organização institucional, inclusive a formação de um sistema nacional de inovação. Isto determina a competitividade sistêmica da indústria e impulsiona o desenvolvimento econômico⁵.

Este segundo enfoque mostra-se mais adequado à formulação e implementação de uma política industrial como estratégia de desenvolvimento e seu amplo escopo supõe a necessidade de compatibilizar a política industrial com a política macroeconômica; estabelecer metas; articular instrumentos, normas e regulamentações de acordo com os objetivos estabelecidos; coordenar o avanço das infraestruturas (física, de ciência, tecnologia e inovação, e social) em sinergia com a estratégia industrial, e organizar o sistema de instituições públicas e entidades representativas do setor privado que irão interagir na execução de estratégia. Ainda que a necessidade de ações de tão amplo escopo seja evidente a partir dos fundamentos teóricos da teoria neoschumpeteriana/evolucionária, considera-se importante resumir os pontos principais.

É amplamente reconhecido que, como resultado da administração dos dois preços básicos da economia —juros e câmbio— e do nível e estrutura de tributação, a política macroeconômica pode ser antagonista a uma estratégia de desenvolvimento baseada em uma política industrial. No entanto, não se reconhece na mesma medida que esta última também pode afetar os objetivos macroeconômicos, por exemplo, por meio

de aumentos de produtividade. É importante que a política industrial não seja inviabilizada por políticas macroeconômicas muito restritivas ou instáveis. Como lembra Corden (1980, p. 184), *quanto mais perturbações houver no lado macroeconômico, mais a política industrial tenderá a ser orientada para problemas de curto prazo*⁶. Em vários sentidos, a política industrial constitui uma ponte entre o presente e o futuro, entre as estruturas e as instituições existentes e aquelas em processo de constituição e desenvolvimento. Ainda que possa ser um instrumento importante para lidar com as incertezas, não é capaz de removê-las inteiramente. Se o ambiente macroeconômico continua caracterizando-se por marcada instabilidade, é provável que a política industrial perca grande parte de sua potencialidade e vigor. Quando existem incertezas e indefinições básicas em relação a um futuro relativamente distante, mas a situação imediata parece relativamente estável, a dimensão estruturante e transformadora da política industrial perde importância para os seus protagonistas, que se concentram principalmente em seus próprios objetivos de curto prazo.

Apesar de que o estabelecimento de metas seja certamente o aspecto mais polêmico da política industrial e alvo predileto de seus críticos, é vital numa estratégia industrial impulsionada pela inovação e norteadas por transformações tecnológicas e mudanças estruturais em empresas e indústrias. Os antagonistas criticam especialmente as intervenções do tipo “escolha de campeões” ou de setores, o que responde a uma interpretação equivocada do conceito de política industrial. Esta não supõe a substituição dos mecanismos de mercado por decisões burocráticas, ao contrário, resulta de *esforços cooperativos dos setores público e privado para entender a natureza da mudança tecnológica e antecipar seus prováveis efeitos econômicos*⁷. O cientista político Chalmers Johnson, cujo clássico estudo da política industrial japonesa constitui uma notável contribuição ao tema⁸, é bastante preciso ao caracterizar o estabelecimento de metas

⁴ Veja Nelson e Winter (1982), Possas (1996), Dosi (1988) e Dosi e Kogut (1993).

⁵ Sobre o conceito de competitividade sistêmica relacionado à política industrial, veja Possas (1996). Esse conceito encontra-se também implícito nas análises de Fajnzylber (1989) sobre transformação produtiva com equidade na América Latina.

⁶ Embora o texto de Corden (1980) corresponda a um período e uma problemática específicos —a adoção de políticas industriais ativas de ajustamento, em contraposição a políticas meramente defensivas, na crise que afetou o nível de emprego nos países desenvolvidos nos anos 1970— sua análise didática das relações entre as políticas macroeconômica e industrial revela que há ingredientes de política industrial na política macroeconômica, que esta afeta os objetivos da política industrial e que a política industrial, por sua vez, também afeta os objetivos macroeconômicos.

⁷ Veja Johnson (1984, p. 9). Veja também, a esse respeito, Rodrik (2004).

⁸ Veja Johnson (1982).

(targeting): *O governo não toma essas decisões, mas as ratifica e apóia. A política industrial torna-se um meio de avaliar sua significação econômica e científica. Targeting, portanto, não significa a promoção de tecnologias que provavelmente não se desenvolveriam sem apoio; significa, isto sim, ajudar essas tecnologias a alcançar rapidamente as necessárias economias de escala e a eficiência industrial sem as quais elas nunca se tornariam internacionalmente competitivas*” (Johnson, 1984, p. 10). É evidente que algumas das metas podem resultar em fracasso, mas esse é um risco em que incorre qualquer atividade sujeita a incertezas. Os críticos da política industrial se valem do fato de que os fracassos são óbvios, enquanto é mais difícil de comprovar com argumentos que os casos de sucesso não teriam sido bem sucedidos sem o apoio governamental (Johnson, 1984, p. 10).

O sucesso da política industrial como estratégia de desenvolvimento centrada na inovação depende também da difícil articulação de instrumentos, normas e regulamentações. São esses mecanismos de implementação da política industrial que criam o padrão de sinais econômicos, regulam os incentivos e restrições à inovação e permitem sintonizar as ações das empresas em busca de lucros com os objetivos da política industrial, que procura promover o desenvolvimento e a competitividade⁹. O propósito é administrar os diversos instrumentos — sistema de proteção, financiamento, promoção de exportações, incentivos fiscais, defesa da concorrência, lei de patentes e outros — de modo harmônico, sem ambiguidades em termos dos sinais transmitidos aos agentes, e de forma consistente com os objetivos da estratégia industrial. Isto pode ser determinante para o sucesso ou fracasso da estratégia. Por exemplo, movimentos contraditórios da taxa de câmbio e da tarifa aduaneira (ou outros instrumentos do sistema de proteção, inclusive promoção de exportações), financiamento insuficiente ou com prioridades diferentes das estabelecidas pela política industrial, incentivos fiscais com metas incompatíveis com as da política industrial, assim como legislações que criam incertezas quanto ao ambiente competitivo e a possibilidade de aproveitar os benefícios

⁹ Em um artigo paradigmático em que procura criar um contexto amplo de políticas na perspectiva neoschumpeteriana/evolucionária, Dosi (1988) sugere cinco variáveis sobre as quais as políticas podem atuar: a capacitação do sistema científico e tecnológico, a capacitação dos agentes econômicos na busca de novas tecnologias e formas de organização, o padrão de sinais econômicos, as formas de organização dos mercados, e os incentivos e restrições aos processos de adaptação e inovação.

da inovação, distorcem os efeitos alocativos desejados e impedem que a política industrial funcione como uma estratégia de desenvolvimento¹⁰.

Outro requisito para o sucesso da estratégia consiste em coordenar o avanço das infraestruturas em forma simultânea à implementação da política industrial, especialmente quando a estratégia é de *catching-up* tecnológico. Embora as infraestruturas sejam grandes fontes de externalidades, muitos críticos e inclusive alguns partidários da noção de política industrial consideram que as infraestruturas são estranhas ao âmbito desta política¹¹. Entretanto, como estratégia de desenvolvimento, e sobretudo por seu foco na inovação, a política industrial deve necessariamente abranger as infraestruturas como variável de política. Dosi (1988) se refere a essa atuação como “organização de externalidades” e “criação de condições de contexto”, que consiste no provimento de serviços eficientes de infraestrutura econômica e no desenvolvimento do sistema de ciência, tecnologia e inovação, não só instituições de ensino e pesquisa mas também instituições que estabeleçam uma relação entre os desenvolvimentos científicos e tecnológicos e sua exploração econômica pelas empresas. A necessidade de organizar as externalidades da infraestrutura econômica é evidente: trata-se de garantir que sejam de fato externalidades e não entraves ou deseconomias externas para as empresas. As condições referentes ao sistema de ciência, tecnologia e inovação também são fundamentais para o processo de inovação. Nenhuma indústria intensiva em conhecimento pode crescer sem o suporte de um forte sistema de ensino e pesquisa e de capacitações específicas, que muitas vezes resultam de um longo processo de aprendizado, e sem o desenvolvimento simultâneo de atividades sinérgicas, normas, padrões e regulamentações que caracterizam sua complexidade institucional¹².

¹⁰ Dosi (1988, pp. 130-31), descarta a eficiência alocativa Ricardiana, afirma que as escolhas alocativas devem refletir as diferentes oportunidades tecnológicas associadas a diferentes produtos e setores, de modo a alcançar o que chama de eficiência schumpeteriana, ou seja, o dinamismo tecnológico como efeito do padrão de alocação, e a eficiência de crescimento, isto é, a “especialização em bens de alta elasticidade de demanda em relação à renda”.

¹¹ Chang (1994, cap. 3), por exemplo, considera que definições amplas sobrecarregam o conceito de política industrial e prefere a definição de políticas industriais seletivas.

¹² Entre os exemplos mais comuns estão a eletrônica e suas sinergias com telecomunicações, equipamentos de informática, de transporte e bens de consumo duráveis; a indústria farmacêutica, especialmente princípios ativos, com sua forte base científica e suas relações com o sistema de saúde, e a fabricação de aeronaves, com suas normas técnicas de segurança.

Por último, e por todo o anterior, a organização de instituições em sentido estrito é essencial para a implementação da política industrial. Por um lado, devem-se estabelecer instituições públicas coordenadoras ou executoras, e por outro, entidades representativas das empresas e de outros grupos de interesse envolvidos. A organização das primeiras deve ser articulada, ágil e coerente com as metas da política industrial. Isso significa que não podem ser administradas pelos interesses dos burocratas da área correspondente, nem se deixar capturar por interesses específicos (Chang, 1994, cap.1; Rodrik, 2004, seção III). As entidades representativas das empresas e de outros interesses devem ser legitimadas e reconhecidas como interlocutores na formulação e implementação da política.

Este debate remete a dois aspectos centrais de qualquer estratégia de política industrial: o poder político e a coordenação. A questão política, por sua vez, desdobra-se em dois temas. Em primeiro lugar, e acima de tudo, a adoção de uma política industrial como estratégia de desenvolvimento deve ser objeto de decisão política. Isto é o que Johnson (1984, p. 7) quer dizer quando afirma que *a política industrial é antes de tudo uma atitude, e só depois uma questão de técnica*. Em segundo lugar, a estratégia deve ser comandada por uma liderança política incontestável. Rodrik (2004, pp. 19-20) sugere que seja liderada por um ministro de estado, vice-presidente ou mesmo pelo próprio presidente da República. Desse modo colocaria a política industrial no vértice da política econômica, asseguraria a articulação das instituições executoras e assessoraria melhor coordenação das ações.

O outro aspecto se refere justamente à coordenação, que está na essência da política industrial, em contraposição à coordenação descentralizada que efetuam os mecanismos de mercado. Neste último caso, medidas de política industrial seriam uma forma de coordenação *ex post*, em reação a falhas ou imperfeições de mercado. Contudo, esse modelo normativo não dá conta dos fenômenos que caracterizam o mundo dinâmico da evolução tecnológica, em que *os fatores institucionais em sentido amplo (instituições e políticas) parecem moldar a constituição de regras de comportamento, processos de aprendizado, padrões de seleção ambiental, condições contextuais sob as quais os mecanismos econômicos operam —em geral, e principalmente em relação à evolução tecnológica* (Dosi, 1988, p. 138). Portanto, no enfoque neoschumpeteriano/evolucionista, a política industrial é vista essencialmente como uma forma de coordenação *ex ante*.

Cabe fazer duas observações importantes sobre essa forma de coordenação por meio da política industrial: em primeiro lugar, é uma colaboração estratégica entre o governo, as empresas e as entidades do setor privado tendo em vista as metas da política industrial, e não uma coordenação centralizada no Estado¹³. Em segundo lugar, implica criar instituições específicas, com formato de órgãos colegiados, como instâncias consultivas, deliberativas e de decisão. Rodrik (2004), por exemplo, sugere que essas instituições sejam órgãos público-privados como conselhos de coordenação e deliberação, criados no âmbito nacional, regional ou setorial. Embora esse autor —de forma coerente com o enfoque da política industrial que adota— proponha que tais conselhos sejam lugares de intercâmbio de informações e aprendizado social, a complexidade do mundo dinâmico descrito por Dosi (1988) exige que tenham missão mais ambiciosa e funcionem efetivamente como canais de interação das ações público-privadas e de formulação e instrumentação da estratégia de desenvolvimento focalizada na indústria e centrada na inovação.

Dosi (1988) argumenta que uma estratégia desse tipo permite mudar os padrões de vantagens comparativas que são determinados de forma endógena pela evolução dos mercados internacionais e, talvez mais importante, pode desencadear um processo de aprendizado que dinamize o desenvolvimento econômico e social¹⁴. Ao contrário do que prega a teoria neoclássica, o desenvolvimento não é resultado puro e simplesmente da acumulação de capital físico e humano, mas também e principalmente do *aprendizado das novas tecnologias e de como dominá-las*¹⁵.

¹³ Ou, como sugere Rodrik (2004), tendo em vista resolver problemas identificados por esses atores no setor produtivo da economia. Essa postura é um meio termo entre a política industrial orientada por falhas de mercado e a que enfatiza a inovação, uma vez que propõe que governo e setor privado interajam para identificar problemas e encontrar soluções.

¹⁴ Com referência à política industrial japonesa do pós-guerra, paradigma de sucesso em transformação e desenvolvimento, Dosi afirma (p. 142) que “uma década após a II Guerra, nenhum economista ousaria sugerir que a eletrônica era uma das vantagens comparativas do Japão. Agora certamente é. Se alguém tivesse adotado a eficiência alocativa em termos relativos dos diferentes setores industriais trinta anos atrás como critério para estabelecer regras normativas, provavelmente o Japão ainda estaria exportando gravatas de seda. Em certo sentido, o uso de critérios de vantagens comparativas como base única e final para regras normativas é um luxo ao qual somente países que estão na fronteira tecnológica podem se dar (...)”.

¹⁵ Nelson e Pack (1999) analisam esses processos de aprendizado com base no que chamam de “teoria da assimilação”, em contraposição à “teoria da acumulação”. Veja Kim e Nelson (2005, Introdução) e Nelson (2004).

Nelson (2004) afirma que o *catching up* exige inovação e a capacidade de inovação envolve *adotar e dominar modos de fazer coisas que já vêm sendo*

usados há algum tempo nas economias avançadas, mas que são novos para o país ou região que está em processo de atualização.

III

A política industrial no Brasil no passado recente

Não parece haver dúvida de que a industrialização acelerada do Brasil entre o período de pós-guerra e o final dos anos 1970 foi impulsionada por políticas industriais. Nesse período a industrialização entrou de fato na agenda política e de política econômica, alguns atores políticos fortaleceram-se e surgiram outros novos — associações industriais, sindicatos patronais e de trabalhadores, órgãos regionais e setoriais — enquanto a política econômica refletia o novo quadro político. Prevalciam o desenvolvimentismo nacionalista e o intervencionismo estatal, que amalgamavam as forças políticas e os interesses econômicos do projeto de industrialização. A decisão a favor da política industrial e a liderança política tiveram dois momentos de maior relevo: o Plano de Metas do governo Kubitschek, implementado por grupos executivos industriais que contavam com a participação do setor privado, e, no período da ditadura, a implementação do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento sob o comando autoritário do Conselho de Desenvolvimento Econômico. Contudo, embora de forma intermitente, houve uma coevolução de tecnologias, estruturas econômicas e instituições ao longo de todo o período.

As metas eram estabelecidas sobretudo por problemas relacionados com o balanço de pagamentos: a substituição de importações e, nos anos 1970, a expansão das exportações de manufaturados. Nesse sentido, a política industrial ocupava-se especificamente de construir setores, procurando fazer com que a estrutura industrial convergisse para o padrão estrutural das economias industrializadas — baseado nas indústrias metalmeccânica e química¹⁶. Em forma paralela, tentava-se criar um sistema nacional de

inovação — o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico —, e melhorar a infraestrutura econômica, primeiro em matéria de energia e transporte e logo de telecomunicações¹⁷. A construção da estrutura industrial e da infraestrutura organizou o poder econômico em torno do conhecido tripé: Estado (infraestrutura e indústrias de base), capital estrangeiro (indústrias dinâmicas) e capital nacional (indústrias tradicionais e segmentos das dinâmicas).

Em todo este período houve também uma contínua construção institucional. O Estado aparelhou-se em termos organizacionais e de coordenação econômica mediante a criação de órgãos de planejamento, programas de metas ou planos setoriais, instituições e políticas de financiamento público, de fomento e de comércio exterior, normas e regulamentações específicas de relação a preços, tarifas dos serviços públicos, salários, concentração econômica, transferência de tecnologia e investimento estrangeiro direto, entre outras. No entanto, a articulação desse aparato institucional e os respectivos instrumentos eram precários. Em todo o período houve proteção aduaneira, indiscriminada e exagerada, concessão também indiscriminada de subsídios fiscais e financeiros, ênfase tardia na exportação, insuficiente atenção à capacitação para inovar e fortes distorções regulatórias sobre investimentos, preços, tarifas dos serviços públicos

¹⁶ Os países mais industrializados (Alemanha, Estados Unidos e Japão) tinham entre dois terços e três quartos de sua produção originados desses dois agrupamentos de setores. Logo depois vinham países tais como França e Itália na faixa de três quintos. No Brasil a participação destas atividades estava situada pouco acima de 50%.

¹⁷ As instituições pioneiras do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico foram o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), criados no início dos anos 1950. A criação do Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico (FUNTEC) no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) datam dos anos 1960. Posteriormente foram estruturadas as atividades de pesquisa e ensino de pós-graduação nas universidades, e criaram-se institutos e centros de pesquisas e desenvolvimento em empresas estatais, laboratórios especializados e outras instituições de pesquisa, inclusive na agricultura, que constituem a origem dos que hoje são considerados casos de sucesso no mercado internacional. No entanto, naquela época ainda não havia uma interação adequada com o setor produtivo, a qual ainda hoje é considerada precária.

e salários. Algo semelhante ocorreu com a política macroeconômica: embora abertamente expansiva, com exceção dos anos iniciais da ditadura, sancionou vários regimes cambiais discriminatórios, frequentemente com subsídios à importação e penalização das exportações, até que se adotasse o sistema de minidesvalorizações cambiais. A estrutura tributária, por sua vez, era arcaica e fortemente regressiva e os juros embutiam subsídios que mantinham o sistema financeiro privado subdesenvolvido, pelo menos até a adoção da correção monetária de ativos financeiros.

Contudo, a industrialização e o crescimento econômico se aceleraram e começou a mudar o padrão de inserção internacional do país, que deixou de ser apenas fornecedor de produtos básicos agropecuários e agroindustriais e se tornou cada vez mais importante como fornecedor de manufaturados e semimanufaturados. No entanto, isto não se traduziu em mudanças sociais. Pelo contrário, os problemas sociais se agravaram. A concentração populacional —um fenômeno intrínseco ao processo de industrialização— aumentou nas áreas urbanas, mas não houve um movimento simultâneo no sistema educacional e de treinamento e qualificação de mão de obra. Com isso, e com o enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas, deteriorou-se o salário real e piorou a distribuição da renda, o que favorece o crescimento imediato, mas é péssimo para o futuro do país.

Talvez se possa dizer que o momento de mudar o modelo normativo da política industrial tenha sido a transição dos anos 1970 aos anos 1980. Cabia reduzir o foco na construção de setores, reconhecer o fim da substituição de importações como processo de industrialização e estabelecer metas mais qualitativas, voltadas para a inovação, o desenvolvimento tecnológico, a qualidade e a produtividade¹⁸. Essa mudança chegou a ser cogitada a partir de uma tentativa de reformar as políticas de comércio exterior e de incentivos fiscais em 1979. O esboço de uma política para o desenvolvimento das indústrias representativas das novas tecnologias de informação começou com a criação da Secretaria Especial de Informática, que daria origem à Lei de Informática, promulgada em outubro de 1984¹⁹. No entanto, o

processo de mudança foi atropelado por alterações no comando da economia em fins de 1979 e pela crise macroeconômica de inícios da década de 1980.

Assim, ao invés de mudança esperada, a partir de 1981 o processo histórico se reverteu, com o que envolveram as tecnologias e as estruturas empresariais, industriais e de instituições em sentido amplo (inclusive políticas), as infraestruturas se deterioraram e foi abandonado o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico²⁰. No campo político e da política econômica, o desenvolvimentismo e o intervencionismo estatal perderam espaço e o comando e a liderança exercidos até 1979 pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico —embora autoritário— enfraqueceu-se. No governo federal deixou de haver uma atitude a favor da política industrial, e, ao contrário, predominaram os objetivos de estabilização macroeconômica. Desde então, a política de estabilização, a política monetária e a política cambial do real, dominaram a indústria e o setor produtivo em seu conjunto, tornando inviável a política industrial. Diversas tentativas de formular e aplicar uma política industrial foram frustradas ou apenas parcialmente implementadas²¹.

Todas as formas de coordenação foram abandonadas. A seqüência de planos de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento científico e tecnológico foi interrompida e metas e programas setoriais foram desativados. Os instrumentos de políticas que antes serviam à industrialização passaram a ser administrados de acordo com os objetivos da estabilização macroeconômica. Até fins da década de 1980 as restrições não tarifárias restringiram ainda mais o acesso às importações. As exportações foram subsidiadas, os investimentos públicos em infraestrutura foram reduzidos, os orçamentos públicos para financiamento industrial e para o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico foram drasticamente cortados, os incentivos de fomento também foram reduzidos e os controles de preços e tarifas públicas tornaram-se mais apertados. Tímidos sinais de mudança surgiram entre 1988 e 1989 com uma reforma da tarifa aduaneira, de todo modo

¹⁸ Na década de 1970 a substituição de importações como fonte de crescimento da produção industrial já era menos importante (8,3%) que a expansão das exportações (14,4%). O dinamismo era dado pela demanda interna (77,3%). Veja IPEA (1985, p. 209).

¹⁹ Veja um resumo das primeiras medidas projetadas em Suzigan (1979).

²⁰ Entre 1979 e 1984 os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico foram reduzidos em mais de dois terços.

²¹ Essas tentativas ocorreram em fins de 1984 e inícios de 1985 —após a eleição do governo da Nova República—; em 1988, ainda no governo Sarney (Nova Política Industrial); no início do governo Collor (Política industrial e de comércio exterior - PICE) e no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

inócua porque a proteção era dada por restrições não tarifárias, e novos incentivos de fomento ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico criados pela Nova Política Industrial. Entretanto, o fracasso da política de estabilização inflacionária sepultou qualquer esperança de retomar o desenvolvimento industrial.

A década de 1990 trouxe grandes transformações, para o bem e para o mal. Embora o desenvolvimento industrial tenha voltado momentaneamente a ocupar espaço na política econômica, a tentativa de aplicar uma política industrial no contexto do Plano Collor fracassou e a única componente da política industrial e de comércio exterior (PICE) efetivamente implementada foi a liberalização do comércio exterior. Os acordos multilaterais de comércio, assinados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), e a posterior revalorização do real completaram o quadro da abertura comercial. A isto se somaram a maior abertura ao investimento direto estrangeiro e a saída de cena do Estado como agente do desenvolvimento industrial. Foi abandonado o sistema de fomento à indústria e iniciado um amplo processo de privatizações de indústrias e de infraestrutura. Isto mudou radicalmente o ambiente econômico e submeteu a indústria — enfraquecida por muitos anos de estagnação — à concorrência predatória de importações e investimentos estrangeiros. Como consequência, houve intensos processos de desnacionalização, conflitos entre Estado e entidades representativas das empresas, fortes pressões setoriais por proteção (por exemplo, no setor automobilístico), crise do federalismo devido às políticas estaduais de atração de investimentos que ocupavam o espaço vazio da política industrial, baixo dinamismo da indústria — que lutava para se ajustar ao novo quadro — desemprego crescente e enfraquecimento dos sindicatos trabalhistas. A estabilização monetária provocou forte instabilidade macroeconômica — sobretudo no plano externo —, maiores incertezas e riscos associados à volatilidade do câmbio e dos juros e a supremacia do setor financeiro sobre o produtivo. Desse modo se instalou um círculo vicioso.

A indústria se ajustou. As empresas enxugaram suas estruturas operacionais e buscaram melhorar a qualidade de seus produtos, aumentar a produtividade e orientar-se para a exportação, enquanto as estruturas das indústrias encolheram com a desarticulação de cadeias produtivas — sobretudo em eletrônica, bens de capital e química/farmacêutica — e a desativação de segmentos de alta tecnologia. A proporção da indústria de transformação no Produto Interno Bruto caiu alguns pontos percentuais. Uma nova

estrutura de poder emergiu, formada por um Estado regulador, por capital estrangeiro dominante em algumas indústrias estratégicas do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico, e por grupos privados nacionais reestruturados, mas com limitada capacidade financeira e fracas sinergias produtivas, sobretudo em novas tecnologias.

No final da década de 1990 e inícios da década de 2000 o país continuava carecendo de uma política industrial, e, caso houvesse uma decisão política de formular e implementá-la vários obstáculos teriam que ser enfrentados:

- i) Seria necessário superar o viés ideológico contra a política industrial que se cristalizara após anos de predomínio do pensamento econômico neoliberal, que em boa medida se fortaleceu em razão do esgotamento dos velhos modelos de intervenção, típicos da fase de substituição de importações.
- ii) A política macroeconômica (juros, câmbio, estrutura tributária) teria que ser menos insensível às questões relacionadas ao desenvolvimento industrial e menos hostil à necessidade de medidas destinadas à sua promoção.
- iii) A organização institucional do setor público não era eficaz para promover o desenvolvimento industrial, pois pouco havia mudado em relação ao modelo normativo anterior e suas interações com o setor privado eram muito limitadas e restritas às discussões em câmaras setoriais remanescentes e fóruns de competitividade que careciam de influência.
- iv) O financiamento público a investimentos industriais encontrava-se restrito por cortes orçamentários e pelo foco do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social em privatizações e operações com lógica predominantemente financeira.
- v) O Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico encontrava-se enfraquecido após anos de cortes orçamentários, apesar da revitalização proporcionada pelos Fundos Setoriais a partir de 2001-2002.
- vi) Não havia articulação entre os instrumentos de políticas de comércio exterior (no novo marco de acordos multilaterais de comércio e regionais de integração econômica), de incentivos fiscais (federais, estaduais, regionais, setoriais), de competição e regulação.
- vii) Depois de muitos anos de cortes dos investimentos públicos e apesar das privatizações, a infraestrutura econômica encontrava-se fortemente deteriorada

e com ineficiências geradoras de externalidades negativas para as empresas.

- viii) Os problemas sociais haviam se agravado: desemprego crescente —sobretudo nas regiões metropolitanas—, aumento da pobreza —momentaneamente aliviado pelo Plano Real em 1994-95—, piora na distribuição da renda, crise no sistema público de saúde e previdência social, e atraso do sistema educacional em

relação ao que seria desejável numa sociedade democrática e republicana na era das tecnologias da informação e das comunicações.

Essas eram as circunstâncias que condicionavam a opção por uma política industrial no início de 2003 e foi nesse espaço que a atual Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) foi formulada e vem sendo implementada. A seção seguinte avalia essa política como política de desenvolvimento²².

IV

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Brasil como política de desenvolvimento

O lançamento da PITCE em fins de 2003 representa, por si só, um fato positivo na medida em que demonstra ter sido superado —pelo menos em parte— o viés contra a política industrial que prevalecera por tanto tempo. E porque demonstra também que houve uma decisão política neste sentido, ainda que se esteja longe de resolver o amplo leque de problemas impostos por uma estratégia de desenvolvimento centrada na indústria, impulsionada pela inovação e norteada por transformações tecnológicas e mudanças estruturais em empresas e indústrias, segundo o enfoque neoschumpeteriano/evolucionista. De todo modo, é notável que a política industrial voltasse a ocupar um espaço na agenda política e de política econômica.

Ao lado de algumas virtudes, a PITCE tem muitos defeitos que dificultam o seu funcionamento como política de desenvolvimento. Suas virtudes incluem as metas, o foco na inovação e, em certa medida, o reconhecimento da necessidade de uma nova organização institucional para executar a coordenação da política. Seus defeitos resultam de sua incompatibilidade com a política macroeconômica (particularmente em relação a juros e à estrutura tributária), a falta de articulação dos instrumentos e destes com as demandas das empresas, a precariedade da infraestrutura, as insuficiências do sistema de ciência, tecnologia e inovação e fragilidade do comando e coordenação do processo de política industrial. Os parágrafos seguintes apresentam um breve resumo desses pontos.

1. PITCE: metas, foco na inovação e nova organização institucional

Como visto anteriormente, a política industrial é essencialmente um mecanismo de coordenação de ações estratégicas do governo e de empresas visando o desenvolvimento de atividades indutoras de mudança tecnológica ou a solução de problemas identificados por esses atores no setor produtivo da economia. Esta política não se restringe ao setor industrial, como demonstram algumas atividades nas quais o Brasil alcançou competitividade internacional, entre elas os agronegócio e a fabricação de aeronaves. A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e sua interação com as empresas do setor agropecuário podem ser considerados como ações típicas de política industrial, assim como a criação do Centro Tecnológico da Aeronáutica, que deu origem à Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer). O foco na indústria, porém, é obviamente o mais importante, porque esta reúne tradicionalmente, a maioria dos setores difusores de inovações e progresso técnico.

²² Não se pretende fazer uma apresentação formal da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior nem avaliar a sua implementação. Veja informação atualizada das medidas e programas no documento do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, s/f). O jornal Valor Econômico publicou uma série de cinco reportagens do jornalista Ricardo Balthazar sobre a política industrial, com impressões e opiniões que ajudam a compreender o contexto da PITCE.

Uma parte das inovações e dos avanços produtivos que muitos setores conseguem alcançar está incorporada em máquinas e equipamentos, que junto com os insumos com atributos e qualidades diferenciados constituem as ferramentas do desenvolvimento de tantas atividades. Os setores de serviços também contribuem substancialmente para a transformação e o desenvolvimento de muitas atividades econômicas. Muitos deles nasceram dentro da indústria, onde ganharam corpo e se tornaram atividades autônomas, classificadas na categoria geral de “serviços”. O setor de informática e as atividades de *software* constituem o exemplo mais visível do processo em que os serviços aperfeiçoam os processos industriais e permitem alcançar patamares de sofisticação inimagináveis com métodos convencionais. Portanto, a política industrial tem necessariamente um grande alcance e pode-se dizer que não é uma política para a indústria, mas uma política de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração de riquezas. Se a indústria é o eixo da política, isto se deve à sua capacidade de irradiar efeitos sobre o sistema econômico.

Nesse sentido, a escolha das atividades que serão objeto da política industrial é estratégica e deve ser fruto da colaboração entre governo e empresas. Mais do que ninguém, os empresários sabem identificar oportunidades, mas devido às incertezas quanto à rentabilidade esperada, muitas vezes não se dispõem a correr riscos. Por isso, o apoio do governo é fundamental e a política industrial é a forma de coordenação mais adequada. Ambos os atores devem colaborar no contexto da PITCE para identificar as oportunidades de transformação que os setores geradores de progresso técnico eleitos pela política industrial oferecem aos demais.

Cabe considerar que existem atualmente muito mais restrições à prática de política industrial do que no passado. Estas são consequência de acordos multilaterais e regionais de comércio e de integração econômica; da participação de grandes empresas nacionais e estrangeiras que possuem maior liberdade de movimento e se sujeitam menos aos “ditames” do Estado e das políticas públicas; das próprias políticas macroeconômicas, e da menor disposição da sociedade de arcar com os custos das políticas, sobretudo quando elas oneram o consumo e reduzem o poder de compra dos indivíduos e das famílias ou a competitividade das demais empresas.

Mas isto não constitui um impedimento à aplicação de uma política industrial. Em primeiro lugar,

no caso dos compromissos internacionais, é possível fazer política industrial usando as armas dos próprios acordos, como por exemplo, as medidas adotadas pelo governo do Brasil no âmbito da OMC contra os subsídios estadunidenses e outras práticas desleais de comércio. Em segundo lugar, além de mais necessárias do que no passado, as políticas atuais são diferentes e têm propósitos mais ambiciosos, expressos em termos qualitativos. Se antes se limitaram à promoção de setores específicos, hoje têm metas muito mais qualitativas e refinadas: não se trata de construir setores e sim de movê-los em direções determinadas, única forma de assegurar que as políticas sejam sustentadas.

As diferenças com relação ao passado são marcantes. A política industrial e de crescimento do Brasil confundiram-se durante meio século e foram ambas muito bem sucedidas: produziram um sistema industrial diversificado e integrado, quase completo quanto a seus componentes e propiciaram taxas de crescimento do PIB, da renda e do emprego extraordinariamente elevadas. Chegou o momento em que perderam funcionalidade, que a atual Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior pretende restaurar. Não se pretende montar uma estrutura industrial, mas dotar a que existe de um vigor renovado e sustentado.

Este movimento em direção a novos objetivos depende em grande medida da definição de uma visão comum, partilhada pelos protagonistas do processo econômico e pelos seus interlocutores públicos. A construção desta visão comum é necessariamente progressiva e contínua. Requer, dentre outras coisas, uma colaboração estreita, o intercâmbio de informações, o estabelecimento de fóruns híbridos, a continuidade de seus participantes, a menção explícita e deliberada de divergências e seu encaminhamento com vistas à convergência e à definição de passos subsequentes. Trata-se de um processo paulatino cujo principal resultado é a construção de um clima de confiança e respeito mútuos. Governos, ministérios, instituições públicas e agências governamentais por um lado, e empresas, associações empresariais, sindicatos, federações e confederações, por outro, possuem objetivos essenciais que não se confundem, mas que sem dúvida podem combinar-se para alcançar resultados afins às missões de cada um, que são diferenciadas mas compatíveis e complementares.

As principais restrições à formulação e à instrumentação de uma política industrial não provêm do âmbito externo, mas do interno. O problema não consiste tanto em saber se a OMC “permite ou

proíbe”, mas de construir alternativas aceitáveis para a sociedade brasileira dentro do espaço internacional (e que a diplomacia brasileira procura ampliar). Tome-se o exemplo de um dos maiores sucessos da política industrial brasileira no século XX: a EMBRAER. Até o final dos anos de 1980 e o início dos anos de 1990, ainda era considerada, por muitos, uma empresa situada entre o fracasso estrondoso e o êxito-oneroso. Para alguns, era mais uma dessas “jabuticabas artificiais” que o Brasil insiste em fazer, contrariando vocações e desperdiçando oportunidades. Essa crítica mostra-se hoje inteiramente descabida e o silêncio desses críticos (inclusive com relação às suas posições anteriores) é bastante compreensível. O sucesso da Embraer nos anos de 1990 possui antecedentes próximos e remotos. Os mais recentes datam dos anos de 1950, com a criação da instituição formadora dos recursos humanos avançados do setor e os longínquos remontam aos anos de 1920 e 1930, quando se formaram as principais teses a respeito das necessidades e possibilidades brasileiras na indústria aeronáutica. Nada menos de meio século separa o embrião dos seus frutos, um intervalo em que recursos abundantes regaram o terreno fértil das idéias e capacidades até que os aviões se tornassem um item importante da pauta exportadora.

Seria possível atualmente este imenso sucesso brasileiro, que revigora a nossa autoestima e amplia o leque de oportunidades e perspectivas? Esperaríamos tanto tempo, sem interromper os esforços e investimentos até o momento da colheita? A resposta mais provável a estas duas perguntas é “não”. Por isso devemos calibrar as políticas que queremos instrumentar com as doses necessárias de realismo que a sociedade nos impõe. Os eventuais custos de uma política industrial precisam ser cotejados com benefícios menos defasados. Além desses custos —que em geral são evidentes—, a sociedade deve conhecer os possíveis benefícios da política industrial —normalmente diferidos— e seus efeitos indiretos, que muitas vezes ficam esquecidos. Quanto da prosperidade do Vale do Paraíba resulta da transferência tecnológica e humana do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e da Embraer?

Pelas razões mencionadas, a orientação das políticas industriais em direção a novos objetivos, iniciada nos meses finais do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a criação dos Fundos Setoriais e a proposta da Lei de Inovação, e consolidada com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior nos meses iniciais do governo atual, pode ser considerada positiva. Retirou-se a ênfase na questão da balança comercial, sobretudo na substituição

de importações, e a promoção de exportações foi ganhando terreno como política de promoção comercial, junto com uma vertente mais diplomática (da qual o eixo com a China é o exemplo mais forte). E, acima de tudo, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior acertadamente colocou a inovação e o desenvolvimento tecnológico no centro da sua formulação, selecionou setores difusores de tecnologias e inovações (bens de capital, *software* e semicondutores) para espalhar as soluções pelo tecido econômico (não apenas o industrial em sentido estreito) e definiu duas áreas “portadoras de futuro” como prioridades para o desenvolvimento científico e tecnológico nacional. Como se sabe, a inovação é muito mais do que desenvolvimento tecnológico, mas o desenvolvimento tecnológico é a principal fonte de inovações e a única que não se esgota.

Os setores em que a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior concentrou-se são, em boa medida, coincidentes e refletem a guinada a objetivos mais contemporâneos. Os setores de bens de capital, *software* e semicondutores são setores transversais, que afetam a indústria e a economia em geral, e, em consequência, são de grande importância para a produtividade dos demais setores da indústria, dos setores primário e terciário e do serviço público. Os três apresentavam elevados déficits comerciais que persistem até hoje. Como já mencionado, os bens de capital incorporam progresso técnico e oferecem aos demais setores possibilidades de transformação e desenvolvimento. O mesmo pode ser dito para os semicondutores e os *softwares*.

A solidez da balança comercial deve ser um objetivo permanente da política econômica e a política industrial constitui uma poderosa ferramenta para alcançar essa meta. Contudo, existe uma diferença fundamental entre perseguir o superávit da balança comercial e fazê-lo a partir dos setores eleitos. Tome-se o caso dos bens de capital. No mundo todo, sobretudo nos países mais avançados em termos industriais e tecnológicos, esses bens representam a maior parte da corrente de comércio, em termos absolutos e relativos (comparada, por exemplo, à produção total ou ao consumo). Ainda que nos Estados Unidos exista déficit, na Alemanha e no Japão verifica-se um superávit. Todos os países avançados importam muito de alguns itens de bens de capital e menos de muitos outros bens. Os bens de capital selam um compromisso duradouro das empresas com o seu futuro e incorporam grande parte de suas estratégias. As compras satisfatórias resultarão em perspectivas positivas prolongadas,

o contrário ocorrendo com aquisições mal feitas. É por isso que as empresas costumam dedicar a essa questão uma atenção diferenciada.

Desenvolver um setor de bens de capital competente e dinâmico deve ser um objetivo de qualquer política de desenvolvimento, mas as razões ultrapassam em muito àquelas ligadas à balança comercial. O setor de bens de capital estabelece ligações estreitas com os seus principais clientes e usuários. Os fabricantes auscultam e monitoram as necessidades dos seus clientes e procuram desenvolver novos atributos que atendam às suas demandas. Fazem isso não por desejo de colaboração, mas por necessidade de posicionamento frente à concorrência. Neste sentido, dispor de um setor de bens de capital qualificado funciona como uma garantia para o atendimento de necessidades. Ter acesso a mercados externos e captar as transformações relativas às demandas dos clientes (efetivos ou potenciais) é mais importante que desencadear substituições de importações específicas em um dado momento. Por isso, o deslocamento da ênfase da política industrial da substituição de importações para a constituição de capacidades e competências é salutar e promissora.

Também pode ser considerada positiva, em alguns aspectos, a nova organização institucional criada para implementar a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior. Como apresentado anteriormente, é essencial contar com uma organização institucional ágil, com um comando político forte e de liderança amplamente reconhecida, órgãos colegiados deliberativos e instituições executoras articuladas. É sabido que o país conta com instituições executoras eficientes em áreas como financiamento (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), apoio a atividades de pesquisa e desenvolvimento e inovação (Ministério de Ciência, Tecnologia/ Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Fundos Setoriais, fundações estaduais de amparo à pesquisa); promoção comercial e fomento à exportação (Ministério de Relações Exteriores e Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos), e outras, mas há pouca articulação entre elas e, sobretudo, entre os instrumentos e as necessidades das empresas. Um problema ainda mais importante é que o comando político e a capacidade de coordenação —funções por excelência da política industrial— são dificultados pela superestrutura organizacional e pela burocratização do processo decisório.

O que é positivo é a criação de uma instância de articulação de instrumentos e medidas, a Agência

Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), regulamentada em fevereiro de 2005, juntamente com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), responsável por supervisionar a sua atuação. O CNDI é presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e integrado por outros 12 ministros, pelo Presidente do BNDES e representantes da iniciativa privada e dos trabalhadores. Em teoria, esta estrutura pode contribuir para melhorar a articulação e permitir a coordenação. No entanto, por ter sido criada como um serviço social autônomo, integrante do Sistema S²³, a ABDI não tem poder convocatório sobre outras instituições e enfrentou dificuldades para empossar sua diretoria, composta por representantes dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia.

2. As fraquezas da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

A implementação da PITCE é dificultada pelos efeitos adversos da política macroeconômica, pela falta de articulação dos instrumentos e destes com as demandas das empresas, pela precariedade da infraestrutura econômica, por insuficiências do sistema de ciência, tecnologia e inovação e pela fragilidade de comando e coordenação do processo da política industrial. Esses problemas são sucintamente comentados a seguir.

Os efeitos adversos da política macroeconômica sobre a indústria são bastante conhecidos e se referem, entre outras medidas, à utilização da taxa básica de juros como principal —senão o único— instrumento de controle da inflação sob o regime de metas. As repercussões quanto ao custo do capital são também conhecidas: encarece o financiamento da produção corrente e da comercialização e desestimula os investimentos no setor produtivo. Essa política implica também forte volatilidade cambial sob o regime de câmbio flutuante e —recentemente— a revalorização do real, que contraria os próprios esforços realizados pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior para promover as exportações. A isso se somam os efeitos da estrutura tributária, que merece algumas considerações mais detalhadas.

²³ O Sistema S, constituído com base no artigo 149 da Constituição Federal do Brasil, está composto por 11 instituições que têm fontes específicas de receita oriundas de contribuições sociais sobre a folha de pagamentos das empresas. A maior parte é de instituições prestadoras de serviços sociais.

O aspecto fiscal, que nem sempre surge nos debates sobre política industrial (e sobre a PITCE) requer visibilidade imediata. Não é intenção dos autores reiterarem as críticas que sempre se fazem aos impostos elevados. Para esta crítica, o Estado e o governo possuem ouvidos moucos e pagaram o preço dessa insensibilidade na tramitação da Medida Provisória 232, que promoveria uma série de incentivos às atividades produtivas (sobretudo aos investimentos)²⁴.

A questão principal é a igualdade de todos ante a lei e a racionalidade fiscal. Independentemente do nível atual da carga fiscal, que pode ser considerada elevada para quem paga rigorosamente, ela possui características extremamente nocivas para qualquer política que busque promover a eficiência e a competitividade. Quanto mais tarde for corrigida esta estrutura irracional, maiores serão as dificuldades de transição, pois a retomada dos investimentos industriais — que segue um curso natural, mas acelerado pela política industrial — promove uma localização que se adéqua à racionalidade fiscal mas que é antieconômica sob todos os demais aspectos. O aproveitamento de algumas brechas fiscais, eventualmente associadas às ineficiências da estrutura de fiscalização, leva alguns empresários a decisões de investimento que, em outras condições, seriam insustentáveis. Duas destas decisões são bastante comuns e se referem à localização e à escala.

A localização de algumas empresas é às vezes decidida com base em vantagens fiscais, sejam elas reais ou construídas com procedimentos irregulares ou típicos da zona cinzenta. Por isso, alguns empreendimentos tornam-se estruturalmente dependentes de vantagens que decorrem de uma ausência de isonomia fiscal, que deveria ser corrigida sem mais demora.

O problema da escala é tão importante quanto o da localização. Os incentivos necessários e recomendáveis para as pequenas empresas não podem ser confundidos com a condescendência em relação a práticas fiscais e trabalhistas irregulares.

A localização industrial casuística e as escalas de produção inadequadas constituem fontes de fragilidade para as demais empresas e para os respectivos setores, tendo às vezes efeitos também

sobre a competitividade dos setores situados antes e depois nas respectivas cadeias produtivas. As políticas industriais contemporâneas procuram estimular e induzir as empresas a adotarem comportamentos diferenciados, que promovam um uso mais racional dos recursos naturais e de seus produtos transformados e uma qualificação crescente dos trabalhadores. Por sua natureza, estes ganhos são incrementais, ressalvadas algumas exceções (inovações “radicais”, raras). Como converter a inovação em um comportamento coletivo e autoreforçado se as brechas da concorrência desleal anulam uma grande parte dos esforços genuínos? O reconhecimento do papel fundamental das pequenas e médias empresas na geração de emprego, na ocupação e na formação de capacidades empresariais não deveria em nenhuma hipótese confundir-se com a condescendência com as irregularidades. Se o objetivo da política de apoio às pequenas e médias empresas é de fato apoiá-las, deveria explicitar instrumentos ainda mais vigorosos do que os existentes, sem nunca confundir o apoio com o consentimento da elisão ou informalidade fiscal e com a irregularidade trabalhista. Deste ponto de vista, a burocracia ligada aos empreendimentos em geral e à fiscalidade em particular é tão grave para as micro, pequenas e médias empresas como a carga fiscal. A política industrial, que pretende promover investimentos e desenvolvimento, vê-se marginalizada pela dimensão fiscal que se opõe ou que atenua em grande medida os seus efeitos. Em outras palavras, a política industrial está fragilizada pela política tributária, ou na verdade, pela falta de uma verdadeira política tributária. Alguns avanços²⁵ de ambas são possíveis e deveriam fazer parte da agenda política e de política econômica tendo em vista a política industrial como política de desenvolvimento.

Talvez o problema mais grave e importante que dificulta a implementação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior é a falta de articulação dos mecanismos e instrumentos e de coordenação com seus beneficiários. Neste trabalho procurou-se mostrar que essa política beneficia setores pequenos, que não têm poder de arraste de outros setores ou segmentos econômicos, e por isso têm mais dificuldade para converter-se em uma política de desenvolvimento (o único setor com essa característica é o de bens de capital, mas está restringido pelos

²⁴ Entende-se por Medida Provisória um tipo de decreto legislativo originário do Poder Executivo que permite contornar os limites e mandatos judiciais do Poder Legislativo. Este tipo de medida é amplamente utilizado, cada vez mais, desde o começo da década de 1990.

²⁵ Como os alcançados com as mudanças nas isenções tributárias introduzidas no Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/COFINS).

efeitos adversos da política macroeconômica sobre os investimentos no setor produtivo). Entretanto, a escolha de três dos quatro setores objetos de ações prioritárias é amplamente positiva.

Se os setores são pequenos para arrastar a indústria e a economia, o papel que podem desempenhar como vetor central de uma política de crescimento e de desenvolvimento é o de fornecer aos demais setores fontes renováveis de incremento de produtividade e de diferenciação de produtos. Não é volume, é qualidade.

Para que isso possa ocorrer, é imprescindível que a política seja capaz de articular as capacidades de oferta de produtos e serviços dos setores prioritários da política industrial com as demandas dos demais setores e atividades. Em outras palavras, para promover o crescimento e o desenvolvimento com base nos setores escolhidos é preciso articular ofertas e demandas, capacidades e necessidades, soluções e problemas.

A modo de exemplo, há centenas de milhares de empresas —de todos os setores e sobretudo de Arranjos Produtivos Locais ou sistemas localizados de produção— que poderiam beneficiar-se de *softwares* desenvolvidos para atender às suas necessidades específicas de modernização de gestão empresarial integrada. Neste caso, a política industrial deve fornecer às empresas os recursos de crédito necessários para que o setor produtor se mobilize e atenda as suas demandas (potenciais, mas não materializadas por falta de articulação).

As entidades representativas da indústria poderiam tomar uma iniciativa concreta e articular os interesses das empresas de *software* com os das organizações que representam as empresas dos Arranjos Produtivos Locais. O poder público poderia financiar uma estrutura básica de *software* de gestão empresarial para pequenas e médias empresas com recursos a fundos perdidos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico, dos Fundos Setoriais ou da Lei de Informática. Esta estrutura permitiria informatizar as pequenas e médias empresas em forma articulada com programas de qualificação da gestão e dos gestores empresariais. O objetivo principal do programa não seria tanto reduzir os custos, mas oferecer às empresas um sistema eficiente de gestão de custos com indicadores adequados à sua evolução. Com os recursos financeiros vinculados à política industrial (Fundos Setoriais ou Lei de Informática modificada), os diversos sistemas produtivos localizados poderiam desenvolver aplicações específicas para suas necessidades com base em um módulo básico, genérico,

protegido por direitos de propriedade módicos (nos moldes dos direitos comuns)²⁶.

No entanto, a coordenação dos mecanismos e instrumentos da política industrial, —elos essenciais na aproximação com os demandantes da política e condição para que ela funcione como efetiva política de desenvolvimento— é geralmente precária. Ao carecer dos recursos financeiros e da capacidade impositiva que teve no passado (no Brasil e no mundo, em especial na Ásia), a sua eficácia dependerá do concertamento de interesses e de articulação nos planos estratégico e operacional. Isto remete para o debate e a avaliação das questões institucionais relacionadas com a implementação da política — com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial à frente, tema delicado que está longe de totalmente resolvido.

Uma das maiores dificuldades da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e de qualquer política industrial contemporânea diz respeito à própria visão que os seus protagonistas têm dela, que não consegue libertar-se inteiramente dos estigmas e dos preconceitos. A frase “quando ouço falar em política industrial levo a mão ao bolso e tento proteger-me”, tantas vezes repetida, resume essa opinião geral. Ainda que muitos dos principais argumentos a favor da política industrial estejam enraizados em fatos e explicações consistentes, não refutam de forma definitiva e peremptória —de forma explícita ou implícita— vários dos argumentos contrários. A colaboração estreita entre as empresas privadas e os organismos públicos —fundamental para a consecução dos objetivos e o alcance das metas— é um ingrediente indispensável das políticas. Longe de ser fonte de corrupção, é uma forma de garantir o acompanhamento regular e sistemático da formulação e implementação da política e, graças à sua visibilidade e transparência, constitui um antídoto contra essa prática. A coordenação da política industrial depende precisamente da proximidade entre os protagonistas. A imagem de legitimidade que eles tenham dos seus propósitos e papéis condicionam de forma decisiva a coordenação e os resultados.

Outros problemas, que afetam a economia de modo geral, mas que podem impedir o sucesso da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior são aqueles relacionados com as notórias deficiências da infraestrutura física (energia, transportes,

²⁶ Modalidades de direitos de propriedade industrial ou intelectual que possuem caráter híbrido, a meio caminho entre a proteção absoluta e rígida tradicional e o chamado *software* livre.

comunicações, portos). Apesar de alguns avanços recentes, o desenvolvimento do sistema nacional de inovação é ainda insuficiente para uma estratégia como a da PITCE. Mesmo que o progresso permitido pelos Fundos Setoriais e as perspectivas quanto ao efetivo funcionamento da Lei da Inovação sejam inegáveis, persistem a insuficiência de recursos orçamentários do Ministério de Ciência e Tecnologia e da Financiadora de Estudos e Projetos, o enfraquecimento das universidades públicas e de entidades de pesquisa e laboratórios, e a inadequação do sistema educacional frente aos requisitos de uma estratégia de desenvolvimento com foco na inovação e no respeito à cidadania.

Os problemas de infraestrutura vêm de longa data e refletem as restrições macroeconômicas —sobretudo fiscais— que historicamente afetaram os investimentos públicos. Por outro lado, mostram também que as privatizações e o novo modelo de gestão por concessões de serviços sob regulação pública e controle de agências reguladoras não funcionaram como o esperado. As parcerias público-privadas são agora vistas como a melhor —senão a única— possibilidade de retomar os investimentos nessa área. Porém, de acordo com Monteiro (2005), essa modalidade de atuação pública apresenta *grande complexidade, por seus desdobramentos econômicos, políticos, constitucionais, organizacionais, administrativos e contábeis*, que o leva a concluir que *o modo mais importante de fortalecer o arranjo das parcerias público-privadas é melhorar a qualidade deliberativa do processo político nacional, o que permitirá aos agentes públicos entender as demandas do cidadão-eleitor-contribuinte, pelo menos tão intensamente quanto a empresa privada entende a realidade de seu mercado consumidor* (Monteiro, 2005, p. 24). O fato de que as parcerias público-privadas estarão subordinadas a um Conselho Gestor nos remete ao problema geral de comando político e

coordenação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.

Na verdade, o maior empecilho a uma efetiva implementação da PITCE como política de desenvolvimento decorre da dificuldade de cumprir o papel por excelência de uma política desse tipo — a coordenação *ex ante* de ações concertadas de atores públicos e privados. O comando político é difuso: embora o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior presida o novo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, vinculado à Presidência da República, sua liderança política fica obscurecida no amplo organograma de instâncias deliberativas superiores ou de mesmo nível. Estas incluem as seguintes: Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho de Governo, Câmara de Política Econômica (presidida pelo Ministro da Fazenda), Câmara de Política de Desenvolvimento Econômico (presidida pelo Ministro-Chefe da Casa Civil), Conselho Gestor das parcerias público-privadas e o Conselho Interministerial de Arranjos Produtivos Locais. As competências da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial —seu braço executivo— são limitadas e seu domínio dos mecanismos e instrumentos de política depende de complexa rede de relações com outros ministérios —alguns dos quais mais poderosos— e instituições que têm relativa autonomia, como o BNDES e a Financiadora de Estudos e Projetos. Essa superestrutura deliberativa e a divisão de poderes dificultam a legitimação da liderança, retardam o processo decisório da política industrial e dificultam a articulação de instrumentos e a coordenação das ações de acordo com as necessidades das empresas. Diante de tais dificuldades, é compreensível que Rodrik (2004) tenha sugerido que o processo da política industrial seja comandado pelo próprio presidente da República, ou por um ministro de Estado com delegação de poderes do presidente.

V

Comentário final

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior e as políticas industriais de uma forma geral nunca mais serão a panacéia que podem ter sido no passado. Dizemos “podem”, condicionalmente, porque muitos dos defeitos da política industrial do passado e muito do ostracismo a que ela foi submetida deve-se àqueles

excessos, que poderíamos designar, com certo exagero e alguma propriedade, os “desvarios da onipotência”.

Para ser eficaz, a política industrial deve ser ambiciosa e comedida. Deve ser concebida como um instrumento de transformação e de desenvolvimento, sem exigir infinitos recursos que são escassos. É

preciso insistir nos objetivos da política industrial e na mobilização dos protagonistas da vida econômica e das instituições públicas e privadas para a imensa tarefa da coordenação. Num regime macroeconômico marcado por grandes restrições, mas onde as empresas revelam enorme dinamismo e as instituições públicas e privadas tradicionalmente atuam de forma criativa, é

fundamental que a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior recorra às competências empresariais e institucionais para a engenhosa arquitetura da coordenação. Este é um desafio de persistência, de construção paulatina, de acompanhamento, revisão e redefinição, e supõe necessariamente uma perspectiva de longo prazo.

Bibliografia

- Chang, H.J. (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan.
- Corden, W.M. (1980): "Relationships between macroeconomic and industrial policies", *The World Economy*, vol. 3, Nº 2, Oxford, Blackwell Publishing.
- Dosi, G. (1988): "Institutions and markets in a dynamic world", *The Manchester School*, vol. 56, Nº 2, Oxford, Blackwell Publishing.
- Dosi, G. e B. Kogut (1993): "National specificities and the context of change: the coevolution of organization and technology", em B. Kogut (comp.), *Country Competitiveness. Technology and the Organizing of Work*, Oxford, Oxford University Press.
- Fajnzylber, F. (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 60 (LC/G.1534-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, Nº de venda: S.89.II.G.5.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (1985): *Perspectivas de longo prazo da economia brasileira*, Rio de Janeiro.
- Johnson, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Tóquio, Charles E. Tuttle Co. Publishers.
- _____ (1984): "Introduction: the idea of industrial policy", em C. Johnson (comp.), *The Industrial Policy Debate*, San Francisco, California, ICS Press.
- Kim, L. e R. Nelson (2005): "Introdução", em L. Kim e R. Nelson (orgs.), *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*, Campinas, Editora da Unicamp.
- MDIC (Ministério para o Desenvolvimento, a Indústria e o Comércio Exterior) (s/f): "Acompanhamento da política industrial, tecnologias e de comércio exterior", disponível em www.mdic.gov.br.
- Monteiro, J.V. (2005): "Parcerias público-privadas como mecanismo de governança", em F. Rezende e A. Cunha (comps.), Rio de Janeiro, EBAPE/FGV.
- Nelson, R.R. (2004): "Economic development from the perspective of evolutionary economic theory", documento apresentado na conferência Globelics (18 de setembro), documento preliminar.
- Nelson, R.R. e H. Pack (1999): "The Asian miracle and modern growth theory", *Economic Journal*, vol. 109, Oxford, Blackwell Publishing.
- Nelson, R.R. e S.G. Winter (1982): *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Possas, M.L. (1996): "Competitividade: fatores sistêmicos e política industrial: implicações para o Brasil", em A.B. Castro, M.L. Possas e A. Proença (orgs.), *Estratégias empresariais na indústria brasileira: discutindo mudanças*, Rio de Janeiro, Forense Universitária.
- Rodrik, D. (2004): "Industrial policy for the twenty-first century", Cambridge, Massachusetts, Harvard University", disponível em www.ksg.harvard.edu/rodrik/.
- Suzigan, W. (1979): "Novos rumos da política industrial", *Conjuntura econômica*, Rio de Janeiro, novembro.

Desigualdades de remunerações no Brasil: regressões quantílicas e decomposições das brechas

*Sandro Eduardo Monsueto, Ana Flávia Machado
e André Braz Golgher*

A distribuição de renda no Brasil é extremadamente desigual, devido a numerosos fatores cuja importância relativa tem mudado muito nos últimos anos. Aqui se analisa a evolução recente das diferenças de remunerações entre homens e mulheres empregados e que moram em centros urbanos do Brasil, usando regressões quantílicas. Também se examinam tais diferenças entre brancos e negros, aplicando a metodologia de Juhn, Murphy e Pierce. Encontrou-se que a brecha entre o 10% mais rico e o 25% mais pobre da população havia diminuído e que as rendas de brancos e negros havia convergido, especialmente no primeiro quarto da distribuição. Isto se deve a que as mudanças na distribuição dos atributos produtivos reduziram a heterogeneidade entre os grupos e, em geral, a convergência do rendimento dos fatores correspondentes a brancos e negros beneficiou relativamente a estes últimos, sobretudo, às mulheres. Não obstante, fatores vinculados à discriminação no mercado de trabalho limitaram essa convergência.

Sandro Eduardo Monsueto
Professor Assistente
Universidade Federal de Goiás
✉ monsueto@face.ufg.br

Ana Flávia Machado
Pesquisadora associada,
Centro de Desenvolvimento e
Planejamento Regional,
Universidade Federal de
Minas Gerais
✉ afmachad@cedeplar.ufmg.br

André Braz Golgher
Professor visitante
Centro de Desenvolvimento e
Planejamento Regional,
Universidade Federal de
Minas Gerais
✉ agolgher@cedeplar.ufmg.br

I

Introdução

A desigualdade da distribuição de renda no Brasil, geralmente considerada uma das piores do mundo, tem sido objeto de muitos estudos nas últimas décadas. A disponibilidade de microdados do censo e da Pesquisa Nacional de Domicílios permite aos pesquisadores analisar o problema distributivo de maneira mais eficaz e assinalar os fatores que diferenciam a renda entre os diversos estratos da população e os diversos tipos de trabalhadores. Muitos estudos, entre eles o de Langoni (1973), enriqueceram o debate de economistas e outros profissionais acerca das causas da desigualdade. Esse autor comprovou que a heterogeneidade educacional era o fator mais importante na dispersão da renda e que outros fatores, entre eles os vinculados com as características do mercado de trabalho e a discriminação por gênero e raça, eram também pertinentes.

A persistência de uma grande desigualdade durante décadas gerou um contexto histórico em que as condições negativas que afetam um segmento da população brasileira se transmitem de uma geração à outra. A renda de uma pessoa determina o acesso que esta terá a diversos tipos de recursos, dentre eles, o sistema educativo, a capacitação no emprego, as possibilidades de ascensão profissional e o acesso ao mercado de capitais. O acesso aos recursos, por sua vez, influi na capacidade dos trabalhadores para transformar seus atributos pessoais em renda e mudar a magnitude dos rendimentos marginais.

Para ressaltar este aspecto, alguns autores incorporaram à análise da desigualdade a posição relativa dos trabalhadores na distribuição de renda,

sobretudo, mediante a técnica de regressão quantílica. Este tipo de regressão permite estudar as mudanças no rendimento dos fatores e na desigualdade e identificar reduções da brecha entre os indivíduos dos estratos mais baixos da distribuição, inclusive quando os indicadores de desigualdade são relativamente estáveis.

Uma análise preliminar dos dados da Pesquisa nacional de Domicílios, que considera os diferentes estratos de renda, revela que os setores mais pobres da população nas últimas duas décadas têm aumentado a sua participação na renda do Brasil, especialmente ao incluir só as mulheres ocupadas.

Levando em consideração estes antecedentes, o objetivo principal deste trabalho é analisar uma possível melhora na distribuição da renda a favor dos trabalhadores de baixas rendas, enfatizando a redução das brechas entre grupos raciais que se encontram dentro dos 25% mais pobres da população. Para a análise se utilizaram os dados das pesquisas nacionais de domicílios de 1987, 1995 e 2001.

O trabalho se divide em cinco seções. Na próxima (seção II) se apresenta um resumo dos estudos sobre a desigualdade no Brasil que consideram a posição relativa dos trabalhadores na distribuição da renda. Na seção III se explica a metodologia aplicada, que inclui a técnica de regressão quantílica e também uma decomposição, seguindo Juhn, Murphy e Pierce (1993), com a qual se analisam as mudanças temporais nas diferenças de renda entre grupos raciais. Na seção IV se mostra o modelo econométrico, o tratamento dos dados e os resultados empíricos e, por último, na seção V se resumem as principais conclusões.

II

A desigualdade da distribuição condicional de renda no Brasil: resenha da literatura sobre o tema

Nas últimas décadas, o Brasil tem estado entre os países que exibem a pior distribuição de renda do mundo. Como indicam muitos estudos, há numerosos

fatores que influem nesta distribuição, dentre eles a heterogeneidade educativa, as características sociais e ocupacionais e a discriminação. No entanto, a

importância relativa de cada fator tem mudado consideravelmente nos últimos decênios, com diferentes repercussões nos diversos grupos de trabalhadores, grupos que estabelecem diferenças entre eles pela repartição dos atributos produtivos e pelo estrato de renda ao que estão condicionados.

Grande parte destes estudos assume implicitamente que, por exemplo, o mercado gratifica por igual os anos adicionais de educação dos trabalhadores, independentemente do estrato de renda em que se encontrem. Entretanto, do mesmo modo que a dotação de características produtivas é diferente para ricos e pobres, é lógico que o rendimento destes atributos também seja diferente segundo o estrato de renda que se analise.

Neste sentido, alguns estudos recentes incluem a idéia de que a posição relativa da pessoa na distribuição da renda pode influir na sua rentabilidade e, em conseqüência, no nível de desigualdade. Maciel, Campêlo e Raposo (2001), por exemplo, afirmam que a marcada assimetria observada na escala de renda a favor da população rica do Brasil pode obedecer a limitações metodológicas. Para superar estas dificuldades, estes autores aplicaram regressões quantílicas a microdados da Pesquisa Nacional de Domicílios, com o fim de analisar os efeitos das mudanças na rentabilidade da educação na renda das mulheres ocupadas, no período 1992-1999. Foram estabelecidos cinco percentis: 10, 25, 50, 75 e 90. As regressões permitiram verificar que a rentabilidade da educação —uma vez considerada a experiência no trabalho— tinha diferentes magnitudes segundo o quantil analisado e aumentava ao aproximar-se ao ponto mais alto da distribuição.

Para analisar a desigualdade de rendas entre homens ocupados, Menezes Filho, Fernandes e Picchetti (2000) utilizaram dados das pesquisas nacionais de domicílios de 1977 a 1996. Estes autores sustentam que a economia brasileira se caracteriza por uma grande variabilidade dos salários e da renda. Estimaram uma equação salarial com base nos cinco quantis mencionados em relação a quatro grupos de trabalhadores, classificados segundo o seu nível educativo. Os resultados revelaram grandes diferenças entre os coeficientes não só com relação aos quantis, mas também aos grupos educacionais. Também demonstraram que nos últimos anos houve um declive na rentabilidade da educação —exceto a de nível terciário— e que essa rentabilidade dependia dos ciclos econômicos.

A rentabilidade da educação e o seu vínculo com a distribuição da renda no Brasil também foram

analisados por Blom, Holm-Nielsen e Verner (2001), que argumentaram que os indivíduos situados em diferentes pontos da distribuição de renda geralmente recebem retornos diferentes por sua dotação de características produtivas. Para analisar as diferenças na rentabilidade da educação, aplicaram regressões quantílicas aos dados da Pesquisa Mensal de Empregos (PME) correspondentes ao período 1982-1998, condicionadas nos quantis 0,10; 0,25; 0,50; 0,75 e 0,90. Os resultados mostraram que os trabalhadores dos quantis superiores recebiam retornos maiores que os demais por cada ano adicional de educação.

Num trabalho específico sobre as diferenças de salários, Silveira Neto e Campêlo (2003) estudaram a dispersão regional da renda no Brasil. Em sua análise, aplicaram as regressões quantílicas (percentis 10, 25, 50, 75 e 90) aos dados da Pesquisa Nacional de Domicílios de 1999 e calcularam as diferenças de renda regionais mediante equações de Mincer. Utilizaram muitas variáveis independentes relativas a características individuais —dentre elas idade, educação, gênero, raça e posição familiar— e outras vinculadas com as condições de emprego e de ocupação em nove regiões metropolitanas do Brasil. A Região Metropolitana de São Paulo foi estabelecida como referência. A análise dos resultados revelou que a desigualdade regional mudava de acordo com o estrato de renda considerado. Os coeficientes calculados também dependiam do quantil que se analisou. Observou-se que as regiões Norte e Nordeste apresentavam os piores resultados em termos de desigualdade e a maior variabilidade entre quantis, com diferenças mais apreciáveis entre os indivíduos dos quantis inferiores.

Oliveira (2002) estudou as diferenças na renda das mulheres e a evolução da desigualdade da renda mediante dados das pesquisas nacionais de domicílios de 1987 a 1999. Com esse objetivo, comparou a distribuição das rendas das mulheres negras com a distribuição relativa da renda das mulheres brancas. Se ambas distribuições fossem similares, em cada decil salarial das mulheres brancas existiria a mesma porcentagem de mulheres negras. Não obstante, os resultados do Brasil mostraram que a renda destas últimas se concentrava no que corresponderia à parte inferior da distribuição da renda das mulheres brancas e que havia uma proporção muito pequena de mulheres negras no nível correspondente à parte superior desta escala. Por outro lado, verificou-se que o aumento da renda real das mulheres de ambos grupos raciais nos estratos de menor renda (até o percentil 25) era relativamente superior ao obtido pelas dos quantis superiores. Também se observou que a

renda real das mulheres negras aumentou mais que a das brancas, sobretudo, nos estratos mais baixos. Com base nestes resultados, se poderia estabelecer a hipótese de que no período analisado houve uma redução da brecha salarial entre as raças nos quantis inferiores, uma volatilidade com uma tendência pouco clara nos estratos de rendas intermediários e um aumento da brecha nos quantis superiores. Esta hipótese foi posta a prova com a decomposição da brecha salarial entre mulheres brancas e negras em fatores observáveis e não-observáveis mediante a aplicação de regressões quantílicas (percentis 25, 50 e 90). Os cálculos revelaram que as diferenças de renda aumentaram na parte superior da distribuição da renda e confirmaram a redução da brecha entre as mulheres negras e brancas nos quantis inferiores.

III

Metodologia de análise das diferenças de renda

Nesta seção se descreve a metodologia utilizada na análise das diferenças de renda no Brasil. Na primeira parte se apresenta o modelo de regressão quantílica, enquanto no segundo se descreve o método de decomposição de Juhn, Murphy e Pierce.

1. Regressão quantílica

Koenker e Basset (1978 e 1982) introduziram a regressão quantílica na análise econométrica. Trata-se de um método empregado para medir o efeito de variáveis explicativas numa variável de resposta em diferentes pontos de uma distribuição condicional e é muito efetivo quando se sabe que os dados utilizados apresentam heteroscedasticidade, como no caso das distribuições de renda.

Em comparação com o método de mínimos quadrados ordinários (MQO), as estimativas obtidas com as regressões quantílicas são mais eficazes e produzem resultados mais robustos quando os erros não mostram um comportamento distributivo normal. De acordo com Deaton (1995) e Koenker (2000), as vantagens do método podem ser resumidas da seguinte maneira: i) capta as mudanças dos parâmetros em muitos quantis; ii) pode ser avaliado mediante programação linear; iii) permite utilizar transformações monótonas na

Nos estudos citados se enfatizou a importância de analisar as repercussões das características individuais e sócio-ocupacionais nas rentabilidades marginais da renda nos diferentes níveis de renda, e também de buscar os fatores que possam relacionar-se com um melhoramento da situação relativa de determinados setores da população.

Com este trabalho se procura fazer um aporte ao debate sobre a desigualdade de renda no Brasil, mediante a análise da evolução da distribuição de renda de homens e mulheres com ocupação, com base nas pesquisas nacionais de domicílios dos anos 1987, 1995 e 2001. Em forma mais específica, se procura investigar a evolução das diferenças de renda no período citado, utilizando a metodologia de decomposição de Juhn, Murphy e Pierce (1993).

variável dependente, e iv) apresenta resultados mais robustos em presença de valores atípicos.

Koenker e Bassett (1978) aplicaram o método do mínimo menor desvio absoluto às regressões quantílicas. De maneira similar ao modelo de mínimos quadrados ordinários, em que o vetor dos coeficientes é o que minimiza a soma do quadrado dos erros, no modelo do mínimo desvio absoluto, dados tanto uma variável aleatória como o conjunto de variáveis independentes x em cada quantil q , a soma do quadrado dos valores absolutos dos erros se minimiza e se obtém a mediana da distribuição como a solução do problema:

$$\min_{\beta} \frac{1}{n} \left\{ \sum_{i \in \{i: y_i \geq x_i' \beta\}} q |y_i - x_i' \beta| + \sum_{i \in \{i: y_i < x_i' \beta\}} (1-q) |y_i - x_i' \beta| \right\} \quad (1)$$

$$= \min_{\beta} \frac{1}{n} \sum \rho_q(y_i - x_i' \beta)$$

onde $\rho(q)$ se denomina função de verificação.

A regressão na mediana se obtém estipulando que q é igual a $1/2$. Ao fazê-lo, dada a matriz de variáveis independentes, pode-se obter uma família de funções de quantis condicionais da variável dependente. Na matriz, estas funções são as seguintes:

$$Qy(q | X) = X\beta(q) + Q_\epsilon(q) \quad q \in [0,1] \quad (2)$$

onde Q_ϵ representa os erros condicionais.

De acordo com Buchinsky (1998), a interpretação dos coeficientes se realiza calculando o efeito marginal de cada uma das variáveis num quantil condicional específico, que se obtém mediante a derivada parcial da regressão em relação a uma das suas variáveis explicativas:

$$\partial Qy(q | X) / \partial x_j \quad (3)$$

Esta derivada deve ser interpretada como a variação marginal no quantil q condicional, devida a uma mudança marginal no elemento j de X ou uma mudança marginal no valor de uma variável independente específica.

2. Decomposição de Juhn, Murphy e Pierce

As variações temporais das diferenças entre grupos demográficos expostos à discriminação podem ser avaliadas com o método criado por Juhn, Murphy e Pierce (1993), que considera a posição do indivíduo na distribuição residual e também a dispersão desta distribuição.

Segundo Arabsheibani, Carneiro e Henley (2003), para cada ano t as regressões de rendas dos diferentes grupos (pessoas brancas e negras) podem ser expressas da seguinte maneira:

$$\bar{y}_{jt} = \bar{X}_{jt}\beta_{jt} + \sigma_{jt}\theta_{jt} \quad j = w, b \quad (4)$$

onde \bar{X} é uma matriz com os valores médios dos atributos produtivos; σ_{jt} representa o cálculo do desvio padrão dos erros em relação a cada grupo no ano t ; e θ_{jt} representa os erros padrões da regressão, igual a $\theta_{jt} = \mu_{jt} / \sigma_{jt}$. Em consequência, a brecha entre brancos e negros se converte em:

$$D_t = \bar{y}_{wt} - \bar{y}_{bt} = (\bar{X}_{wt} - \bar{X}_{bt})\beta_{wt} - \overline{\Delta\theta}_t\sigma_{wt} \quad (5)$$

$\overline{\Delta\theta}_t$ é a diferença média entre os erros padrões correspondentes a brancos e negros. A variação na diferença de renda entre dois anos se calcula da seguinte maneira:

$$\begin{aligned} D_t - D_{t-1} = & [(\bar{X}_{wt} - \bar{X}_{wt-1}) - (\bar{X}_{bt} - \bar{X}_{bt-1})]\beta_{wt} \quad (6) \\ & + (\bar{X}_{wt-1} - \bar{X}_{bt-1})(\beta_{wt} - \beta_{wt-1}) \\ & + (\overline{\Delta\theta}_t - \overline{\Delta\theta}_{t-1})\sigma_{wt} \\ & + (\overline{\Delta\theta}_{t-1})(\sigma_{wt} - \sigma_{wt-1}) \end{aligned}$$

O primeiro termo no lado direito da equação — $[(\bar{X}_{wt} - \bar{X}_{wt-1}) - (\bar{X}_{bt} - \bar{X}_{bt-1})]\beta_{wt}$ — mede os efeitos que tem a variação nas características observáveis dos indivíduos sobre a variação da brecha entre os grupos em dois momentos, utilizando a rentabilidade dos brancos como referência. Uma mudança na brecha, devido a modificações na apreciação relativa do mercado dos atributos observáveis —isto é, o efeito preço— é captado pela expressão $(\bar{X}_{wt-1} - \bar{X}_{bt-1})(\beta_{wt} - \beta_{wt-1})$, que tem como referência o valor dado às características dos brancos. O terceiro termo, $(\overline{\Delta\theta}_t - \overline{\Delta\theta}_{t-1})\sigma_{wt}$, representa o efeito brecha, que analisa uma mudança relativa na posição das pessoas negras na distribuição das brancas, vinculado com a discriminação no mercado de trabalho, porque reflete o que ocorreria se a desigualdade residual dos brancos se mantém constante, enquanto muda a posição do percentil correspondente aos negros.

Se estivessem menos expostas à discriminação entre dois períodos selecionados, as pessoas negras deveriam mover-se na cúspide da distribuição. O último termo, $(\overline{\Delta\theta}_{t-1})(\sigma_{wt} - \sigma_{wt-1})$, representa as variações das características não observáveis ou os erros.

IV

Análises empíricas

As análises empíricas se apresentam em três partes. Na primeira aparecem a base de dados e os resultados da distribuição de renda segundo as características dos trabalhadores. O modelo econométrico e os dados se

descrevem na segunda, na qual também se expõem brevemente os resultados das regressões quantílicas, isto é, a rentabilidade dos fatores para indivíduos do mesmo grupo racial que têm diferentes posições na

distribuição da renda. Na terceira parte se analisam algumas das características da decomposição da renda com a metodologia de Juhn, Murphy e Pierce.

1 Base de dados e distribuição de rendas segundo as características pessoais e ocupacionais

A base de dados utilizada é a Pesquisa Nacional de Domicílios, realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), exceto quando se efetua o censo nacional, como em 1991 e em 2000. Em 1994, a pesquisa não foi realizada devido a problemas técnicos.

Para este estudo selecionou-se um grupo específico de população da base de dados da Pesquisa Nacional de Domicílios de 1987, 1995 e 2001. Os dados utilizados se referem à população economicamente ativa (PEA) com as seguintes características: estar ocupada na semana de referência da pesquisa, ter entre 18 e 65 anos, receber uma renda positiva do trabalho principal, registrar um número positivo de horas de trabalho e morar no setor urbano. Como índice de deflação se

utiliza o índice nacional de preços ao consumidor (INPC) e todos os valores monetários se expressam em seus valores reais de setembro de 2001. Os dados foram divididos, também, em duas amostras, uma de homens e outra de mulheres, que foram utilizadas em forma separada para calcular as diferenças de renda entre as pessoas brancas e negras de cada grupo (quadro 1). Os indivíduos brancos são aqueles que declararam ser dessa raça na Pesquisa Nacional de Domicílios, enquanto os indivíduos negros compreendem aqueles que declararam ser negros ou mulatos.

Nesta parte se apresentam a seguir três quadros com dados empíricos. No quadro 2 se mostram por separado as taxas de participação, emprego e desemprego de homens e de mulheres, e também de brancos e negros. Pode-se observar que as diferenças entre as raças são pequenas, mas que estas são muito acentuadas entre gêneros. Por exemplo, o aumento nas taxas de desemprego das mulheres no período 1995-2001 foi muito maior que o dos homens.

Destes dados pode-se inferir que as diferenças entre os grupos raciais são pequenas e, portanto, que as brechas de renda observadas não obedecem

QUADRO 1

Número de observações das amostras analisadas

	Branco			Negro		
	1987	1995	2001	1987	1995	2001
Homens	28 268	32 229	36 155	21 779	26 913	33 987
Mulheres	16 991	22 385	27 232	13 018	17 152	22 076

Fonte: microdados da Pesquisa Nacional de Domicílios, 1987, 1995 e 2001.

QUADRO 2

Brasil: Estatísticas do mercado de trabalho, por raça e gênero^a

Grupo	Taxas	Homens			Mulheres		
		1987	1995	2001	1987	1995	2001
Branco	Participação	76,2	74,03	71,76	38,65	45,53	48,09
	Emprego ^b	73,72	70,2	66,81	37,18	42,12	42,79
	Desemprego	3,26	5,18	6,9	3,79	7,49	11,01
Negro	Participação	75,57	73,41	71,14	38,62	44,62	46,04
	Emprego	72,56	68,76	64,57	36,72	40,31	38,79
	Desemprego	3,98	6,33	9,23	4,9	9,65	15,74

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional de Domicílios, 1987, 1995 e 2001.

^a As características dos homens e das mulheres foram analisadas separadamente.

^b Taxa de emprego = ocupados/população entre 15 e 65 anos.

primordialmente a diferenças entre as taxas citadas, mas a outros aspectos da força de trabalho.

No quadro 3 se mostra a distribuição relativa dos trabalhadores nos diferentes estratos de renda. As duas amostras, uma de homens e outra de mulheres, são analisadas por separado. As cifras indicam a porcentagem de indivíduos de cada sexo e grupo racial em cada estrato em três anos diferentes. Por exemplo, em 2001, 18,01% dos homens brancos se achava no primeiro quarto da distribuição da renda —ou seja, entre os 25% dos homens mais pobres—, enquanto 21,39% das mulheres brancas estavam nessa mesma categoria na distribuição feminina.

Pode-se observar que esse mesmo ano a população negra estava sobre-representada no estrato mais pobre: 39,73% dos trabalhadores e 43,69% das trabalhadoras desta raça se encontravam no primeiro quarto da distribuição da renda, enquanto no outro extremo da distribuição da renda havia cerca de 24% de brancos (homens e mulheres) e só 5% de negros no 10% mais rico da população. Algo parecido notou Henriques (2001), que encontrou que 85% da população incluída nos 10% mais rico em 1999 eram brancas.

No quadro 4 se detalha o montante da renda alocada a cada estrato no quadro 2, com exceção do 10% mais rico. Em primeiro lugar, se mostra a distribuição correspondente a homens e mulheres em forma separada com dados referidos a brancos e negros considerados globalmente, e logo se analisa a distribuição relativa a brancos e negros por separado.

Ao analisar os dados dos anos 1987 e 2001, se observa uma situação bastante estável nos estratos mais pobres de homens ocupados (brancos e negros), aos que se alocava 6,41% da renda ao começo do período e 6,44% ao final (pequeno aumento de 0,47%). O exame deste mesmo grupo por raça revela que os trabalhadores brancos aumentaram sua participação em 15,9% (de 5,38% a 6,18%), aumento menor ao dos trabalhadores negros, que foi de 23,0% (de 7,86% a 9,59%).

Não obstante, quando a análise inclui também os dados de 1995 e se efetua para dois períodos diferentes, 1987-1995 e 1995-2001, os resultados não são tão estáveis. No primeiro caso verificou-se que a participação relativa do estrato mais pobre na renda se reduziu 21,6%, de 6,41% a 5,09%. Nesse período, o Brasil experimentou os efeitos da hiperinflação, a recessão de começos da década de 1990 e o plano de estabilização de 1994-1995. Ao comparar a situação dos homens de cada raça, se observa que os negros perderam 15,3% da sua participação relativa na distribuição da renda, enquanto os brancos só perderam 30%.

A redistribuição da renda se verifica no segundo período analisado, quando todos os trabalhadores mais pobres aumentaram em 26,5% —de 5,09% a 6,44%— a sua proporção na renda total, enquanto os mais ricos perderam 4,21%. Esta mesma tendência se observou ao analisar as raças por separado.

Como também se vê no quadro 3, ao analisar a situação das mulheres (brancas e negras em conjunto),

QUADRO 3

Brasil: Proporção de trabalhadores nos diferentes estratos de renda, segundo raça e gênero^a
(Porcentagens)

		Homens			Mulheres		
		1987	1995	2001	1987	1995	2001
Branco	25% mais pobre	21,13	16,33	18,01	19,16	21,14	21,39
	2º quarto	22,54	23,72	23,00	21,85	26,20	18,42
	3º quarto	24,78	28,55	28,97	28,39	20,26	29,67
	25% mais rico	31,55	31,41	30,02	30,60	32,40	30,52
	(10% mais rico)	(23,21)	(25,62)	(24,83)	(24,84)	(22,57)	(24,12)
Negro	25% mais pobre	40,17	37,78	39,73	35,55	42,48	43,69
	2º quarto	25,00	27,75	26,51	29,39	29,16	21,98
	3º quarto	21,46	21,81	22,19	22,18	15,20	22,42
	25% mais rico	13,37	12,66	11,58	12,88	13,16	11,91
	(10% mais rico)	(5,66)	(5,36)	(5,25)	(6,12)	(5,42)	(5,07)

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional de Domicílios, 1987, 1995 e 2001.

^a As características dos homens e das mulheres foram analisadas separadamente.

QUADRO 4

Brasil: Alocação da renda real nos diferentes quartos da distribuição de renda, segundo a raça e o gênero
(Porcentagens)

		Homens			Mulheres		
		1987	1995	2001	1987	1995	2001
Total	25% mais pobre	6,41	5,09	6,44	5,15	6,96	8,03
	2ºquarto	10,84	10,75	11,26	11,03	13,26	9,43
	3º quarto	18,84	19,99	20,89	21,17	15,09	20,95
	25% mais rico	63,91	64,17	61,41	62,65	64,69	61,59
Branços	25% mais pobre	5,38	5,31	6,18	5,52	5,34	6,73
	2ºquarto	11,01	11,85	11,09	10,88	10,75	11,77
	3º quarto	20,30	19,75	20,97	20,41	19,63	17,74
	25% mais rico	63,31	63,09	61,76	63,19	64,28	63,76
Negros	25% mais pobre	7,86	6,66	9,59	5,75	15,02	6,98
	2ºquarto	12,07	11,93	10,85	13,26	4,24	15,22
	3º quarto	21,14	22,48	21,13	20,56	20,58	21,46
	25% mais rico	58,93	58,93	58,43	60,43	60,16	56,34

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional de Domicílios, 1987, 1995 e 2001.

as trabalhadoras mais pobres aumentaram sua participação em 55,9% entre 1987 e 2001, enquanto as mais ricas diminuíram a sua ligeiramente (-1,69%). Enquanto o incremento das primeiras foi de 35,2% em 1987-1995, e de 15,4% em 1995-2001, a participação das trabalhadoras mais ricas aumentou no primeiro período e diminuiu no segundo.

Não obstante, ao comparar as raças por separado se observa que as variações não são similares. De 1987 a 1995 a participação dos trabalhadores brancos mais pobres, homens e mulheres, diminuiu, para logo aumentar no segundo período, o que se resultou num aumento entre 1987 e 2001. A evolução da renda dos trabalhadores brancos mais ricos foi muito diferente. No caso dos homens, se observou um declive da captação da renda em ambos períodos, enquanto no das mulheres se registrou um aumento no primeiro e uma diminuição no segundo, que resultaram num ligeiro aumento geral.

A participação na renda dos 25% de mulheres negras mais pobres se aumentou em mais de 100% no primeiro período. É provável que este aumento esteja ligado ao reajuste do salário mínimo nacional no Brasil, que é o salário de referência para as atividades domésticas pagas, nas que trabalhava uma grande proporção das trabalhadoras mais pobres em 1994. Inclusive considerando a queda de sua participação

na renda entre 1995 e 2001, as mulheres negras mais pobres obtiveram maiores melhoras relativas de renda que as mais ricas entre 1987 e 2001.

Em geral, os indivíduos mais pobres —ou seja, os que estão no primeiro quarto da distribuição— tiveram as maiores taxas de aumento da participação na renda, especificamente os integrantes de grupos tradicionalmente discriminados no mercado de trabalho, como os negros e as mulheres.

Ao analisar a distribuição de renda segundo o gênero e a raça, os quadros 3 e 4 também revelam que houve consideráveis diferenças ao longo do tempo. Devido a elas, a análise estatística que figura a continuação foi efetuada em forma separada para as duas amostras por gênero.

2. O modelo econométrico e as diversas variáveis

Os resultados que se apresentam nesta parte se baseiam nas regressões quantílicas. Com elas se calcularam os efeitos dos atributos produtivos pessoais, as variáveis fictícias regionais e os fatores do mercado de trabalho na renda individual. Como se indicou na seção metodológica sobre as regressões quantílicas, a rentabilidade se estabeleceu segundo as primeiras derivadas parciais da equação de distribuição

condicional da renda por hora e se analisou mediante a seguinte regressão condicional, que se aplicou aos percentis 25, 50 e 90.

$$y(q) = \beta_1 + \beta_2 \text{Chefe} + \beta_3 \text{Idade} + \beta_4 \text{Idade}^2 + \beta_5 \sum \text{Educação} + \beta_6 \sum \text{Região} + \beta_8 \sum \text{Posição} \quad (7)$$

em que $y(q)$ é o logaritmo da renda por hora; Chefe é uma variável binária que indica se a pessoa é chefe de família; Idade é a idade da pessoa; Educação é um grupo de variáveis binárias relativas à escolaridade; Região é um grupo de variáveis binárias para as regiões do Brasil, e Posição é um grupo de variáveis dummies para a posição da pessoa no mercado de trabalho.

Foram calculadas três regressões quantílicas condicionadas nos quantis mencionados em relação a cada grupo de pessoas (homens brancos, mulheres brancas, homens negros e mulheres negras) em cada ano analisado (1987, 1995 e 2001). Os resultados obtidos para os 36 modelos se incluem no apêndice 1.

O percentil 25 se utiliza como uma aproximação da rentabilidade dos 25% de trabalhadores mais pobres, enquanto o percentil 90 é uma aproximação ao rendimento dos 10% mais ricos. O percentil 50 capta os efeitos na mediana da distribuição da renda por hora.

A variável chefe de família se incluiu no modelo para determinar as diferenças de renda entre o chefe e os demais membros da família. A rentabilidade dos chefes de família indica se estes ganham mais que os membros restantes no mercado de trabalho e também se relaciona com a taxa de participação de cada membro da família na força de trabalho ocupada. A idade foi utilizada como substituto da experiência. O mesmo termo, ao quadrado, se incluiu também no modelo para analisar a concavidade do perfil renda-experiência.

Também se incluíram no modelo dados sobre a escolaridade em diferentes variáveis binárias que dependem do nível educacional alcançado pela pessoa e que se relacionam com a produtividade dos trabalhadores. Cabe ressaltar que no Brasil a rentabilidade da Idade e da Educação é alta, porém vem diminuindo nos últimos 20 anos, em parte devido à ampliação da assistência à escola primária¹.

As regiões do Brasil estão representadas por três categorias: Sul, Sudeste e Outras regiões. As

rentabilidades regionais se analisam para captar algumas das diferenças espaciais na distribuição condicional da renda. Devido à menor capacidade dos trabalhadores mais pobres para transformar seus atributos pessoais em geração de renda, cabe esperar que as características econômicas regionais afetem tal capacidade. Nas regiões mais desenvolvidas do ponto de vista econômico, como a Sul e a Sudeste, a rentabilidade dos fatores pode ser consideravelmente maior que na Norte, Nordeste e na Centro-oeste, que se utilizaram como referência na análise.

Por último, as posições dos trabalhadores ocupados no mercado de trabalho se agruparam em três categorias². As três categorias estabelecidas foram as seguintes:

Posição 1: trabalhadores *com carteira*, isto é, os que têm um documento formal de trabalho, emitido pelo governo. Inclui trabalhadores domésticos.

Posição 2: trabalhadores *sem carteira*, isto é, os que não têm este documento³. Inclui trabalhadores domésticos, empregados públicos, forças armadas e empregadores.

Posição 3: trabalhadores por conta própria.

A referência para estas variáveis fictícias foi a posição 1. Por exemplo, um sinal positivo para a variável fictícia da posição 2 indica que os trabalhadores *sem carteira* têm uma renda maior que o do grupo de referência.

De acordo com as recomendações de Buchinsky (1998), as estimativas das matrizes de variância e covariância se realizaram mediante uma matriz desenhada com os estimadores da técnica de “*bootstrapping*”⁴, de 20 reproduções, com o pacote estatístico Stata 7. Todos os modelos resultaram significativos a 5% na prova F (apêndice 2).

3. A decomposição da evolução da desigualdade

Nesta parte se aplica a decomposição de Juhn, Murphy e Pierce (1993). Como já mencionado, esta técnica se aplicou para isolar os efeitos tanto das mudanças na dotação de atributos pessoais como nas

¹ Ver, por exemplo, Menezes Filho, Fernandes e Picchetti (2000).

² Devido a que as pesquisas nacionais de domicílios do decênio 1980 não analisavam os empregados públicos e as forças armadas de modo separado dos trabalhadores que não tinham um documento de trabalho formal emitido pelo governo, a melhor opção era considerar em forma conjunta todos estes trabalhadores, ainda que, sem dúvida, o conjunto seria heterogêneo.

³ No Brasil é muito comum falar dos “sem carteira”.

⁴ *Design matrix bootstrap estimator*.

variações da rentabilidade destes atributos, do efeito da discriminação nas brechas de renda entre brancos e negros no período analisado.

No quadro 5 se apresenta a decomposição da mudança entre períodos na brecha de renda dos homens ocupados. A diferença de renda entre homens brancos e negros se decompôs em quatro fatores: quantidade, preço, brecha e características não observáveis, para os períodos 1987-1995 e 1995-2001.

Os sinais negativos na coluna de totais em relação ao percentil 25 nos períodos analisados mostram que para os homens deste estrato houve uma diminuição da brecha de renda entre as raças. Isto também se observou na distribuição dos atributos produtivos, como indicam os sinais negativos na coluna de quantidades. Além disso, em virtude dos coeficientes da coluna de preços, verificou-se que as variações na rentabilidade dos efeitos preço promoveram brechas de renda maiores entre as raças em 1987-1995, e de menor magnitude no segundo período analisado. Isto significa que tais contribuições tiveram impactos diferentes no primeiro período, mas no segundo tenderam a reduzir essas brechas entre as raças. Não obstante, a discriminação no mercado de trabalho, captada pelo efeito brecha que registrou um sinal positivo entre 1995 e 2001, impediu que as contribuições originadas nestes dois últimos efeitos fossem ainda maiores no período mencionado. Entre os homens, o efeito brecha resultou negativo em todo o período analisado em relação ao percentil 90 da distribuição, mas não se traduziu numa situação similar para o total das brechas de renda, que foram negativas só em 1987-1995.

Os resultados da análise que se refere às mulheres se detalham no quadro 6. As diferenças na evolução das brechas de renda totais são mais acentuadas, especialmente ao comparar as cifras relativas aos percentis 25 e 90. No grupo mais pobre se observou uma tendência à redução das brechas de renda totais nos dois períodos analisados, enquanto o contrário ocorreu no último quantil entre 1995 e 2001, com um aumento das diferenças de renda entre brancas e negras. Os dados também revelaram que as brechas de renda do primeiro quantil analisado se estreitaram não só pelo efeito quantidade—que reflete menor heterogeneidade da dotação dos atributos pessoais e das características regionais e do mercado de trabalho—mas também pelo efeito preço, que indica uma desvalorização relativa da rentabilidade das mulheres brancas em comparação com a das mulheres negras no período de referência. O efeito brecha também reforçou esta tendência à homogeneização no primeiro período analisado. Como observado no caso dos homens, as mulheres ocupadas que formam parte da população economicamente ativa dos percentis 25 e 90 se viram afetadas por um aumento da discriminação no último período analisado.

Em geral, os resultados revelam que as brechas de renda entre as raças se reduziram nos grupos mais pobres, tanto para os homens como para as mulheres. A distribuição menos desigual dos atributos no período, especialmente devido à educação e à localização regional, diminuíram as diferenças de renda entre brancos e negros, e permitiram reduzir as brechas de renda relacionadas com estas dotações. Também se

QUADRO 5

Brasil: Decomposição das brechas de renda entre os homens^a segundo a raça

Quantil	Período	Total	Quantidade	Preço	Brecha	Carac. não observáveis
Percentil 25	1995-1987	-0,52217	-0,43641	0,01805	-0,10314	-0,00067
	2001-1995	-0,07962	-0,10842	-0,01502	0,05027	-0,00645
	2001-1987	-0,60179	-0,54483	0,00303	-0,05287	-0,00712
Percentil 50	1995-1987	-0,37679	-0,34319	0,02983	-0,05532	-0,00811
	2001-1995	0,35097	0,33710	-0,01355	0,02357	0,00385
	2001-1987	-0,02582	-0,00609	0,01628	-0,03175	-0,00425
Percentil 90	1995-1987	-1,07997	-1,05180	0,06331	-0,09134	-0,00013
	2001-1995	0,12137	0,15762	-0,00185	-0,02703	-0,00737
	2001-1987	-0,95860	-0,89418	0,06146	-0,11837	-0,00750

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional de Domicílios, 1987, 1995 e 2001.

^a Decomposição de Juhn, Murphy e Pierce (1993).

QUADRO 6

Brasil: decomposição das brechas entre as mulheres^a segundo a raça

Quantis	Período	Total	Quantidade	Preço	Brecha	Carac. não observáveis
Percentil 25	1995-1987	-0,27716	-0,24239	-0,01685	-0,02970	0,01178
	2001-1995	-0,18002	-0,18261	-0,02146	0,03662	-0,01258
	2001-1987	-0,45718	-0,42500	-0,03831	0,00692	-0,00080
Percentil 50	1995-1987	-0,32956	-0,31784	0,00757	-0,01386	-0,00543
	2001-1995	0,48240	0,49034	-0,02658	0,01703	0,00161
	2001-1987	0,15284	0,17251	-0,01901	0,00317	-0,00382
Percentil 90	1995-1987	-0,48321	-0,41128	0,04278	-0,11797	0,00327
	2001-1995	0,88971	0,86194	-0,00044	0,03194	-0,00373
	2001-1987	0,40650	0,45065	0,04234	-0,08604	-0,00046

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional de Domicílios, 1987, 1995 e 2001.

^a Decomposição de Juhn, Murphy e Pierce (1993).

observou que a redução da rentabilidade dos fatores —como indicada pelas regressões quantílicas (ver apêndice 1)—, teve um impacto maior na população branca do que na negra, como se reflete nos sinais negativos do efeito preço, sobretudo, no período 1995-2001. No entanto, se verificou que o efeito brecha limitou estas melhoras distributivas no último

período. Como indica a última coluna dos quadros 5 e 6 pelo efeito das características não observáveis, quando se mantém constante a desigualdade de rendas residual dos brancos a posição percentil em relação aos negros revela uma desigualdade maior, que sugere que a discriminação existe ou que algumas mudanças na dotação de atributos escaparam à análise.

V

Síntese dos resultados: redução das diferenças para os 25% mais pobres

Entre outros temas, neste artigo se analisou a evolução da distribuição de renda para os 25% mais pobres dos trabalhadores que se desempenham nas áreas metropolitanas do Brasil, reiterando que a persistência de uma grande desigualdade de rendas gera um contexto histórico de transferência geracional das condições adversas que afeta um segmento da população. Em primeiro lugar, se observou que a participação deste grupo na renda aumentou no período analisado. Em segundo lugar, se procurou estabelecer através de outras análises em que medida os atributos pessoais, as desigualdades regionais e as características do mercado de trabalho influíram neste resultado. Foram aplicadas regressões quantílicas

para captar os efeitos da posição relativa do indivíduo na distribuição condicional da renda. A seguir se examinaram as brechas de renda entre brancos e negros mediante o método de decomposição de Juhn, Murphy e Pierce. Também se analisaram as distintas repercussões da heterogeneidade na dotação de atributos produtivos, nas características do mercado laboral e em outros fatores não observáveis, entre eles a discriminação, nos períodos 1987-1995 e 1995-2001.

Ao comparar os distintos quantis por separado, se observou maior redução das diferenças de rendas e a homogeneização da renda de brancos e negros nos setores mais pobres. Não obstante, a existência

de fatores vinculados à discriminação no mercado de trabalho limitou a convergência da renda no segundo período analisado. Apesar disso, as razões que contribuíram a reduzir a brecha entre grupos raciais no grupo de trabalhadores mais pobres no período 1987-2001 (ou 1995-2001, no caso dos homens) podem ser resumidos da seguinte forma:

- As mudanças na distribuição dos atributos produtivos reduziram a heterogeneidade entre brancos e negros.

- Em geral, a convergência da rentabilidade dos fatores dos trabalhadores brancos e negros beneficiou relativamente a estes últimos.

Para concluir, se verificou que a situação dos trabalhadores mais pobres melhorou no período analisado não só devido ao aumento relativo da captação de renda, mas também em virtude de uma redução das diferenças por raça. Os resultados relativos às mulheres quanto a estes dois fenômenos foram ainda mais positivos.

APÊNDICE A

Regressões quantílicas

	Mulheres brancas (1987)						Mulheres negras (1987)						
	Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		
	q25 R ² : 0,23						q25 R ² : 0,22						
Chefe	0,011	0,02	0,62	0,53	-0,02	0,04	Chefe	0,024	0,02	1,54	0,12	-0,01	0,05
Idade	0,081	0,00	20,13	0,00	0,07	0,09	Idade	0,074	0,00	14,83	0,00	0,06	0,08
Idade2	-0,001	0,00	-15,80	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-12,47	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,231	0,04	5,26	0,00	0,14	0,32	Educ2	0,243	0,04	6,89	0,00	0,17	0,31
Educ3	0,492	0,03	14,06	0,00	0,42	0,56	Educ3	0,430	0,03	12,82	0,00	0,36	0,50
Educ4	0,825	0,03	23,99	0,00	0,76	0,89	Educ4	0,713	0,05	14,74	0,00	0,62	0,81
Educ5	1,375	0,04	31,77	0,00	1,29	1,46	Educ5	1,215	0,04	32,06	0,00	1,14	1,29
Educ6	2,119	0,04	49,26	0,00	2,03	2,20	Educ6	2,182	0,07	29,45	0,00	2,04	2,33
Posição2	-0,258	0,02	-13,93	0,00	-0,29	-0,22	Posição2	-0,448	0,02	-20,94	0,00	-0,49	-0,41
Posição3	-0,127	0,02	-5,82	0,00	-0,17	-0,08	Posição3	-0,276	0,02	-13,50	0,00	-0,32	-0,24
Sul	0,200	0,02	9,12	0,00	0,16	0,24	Sul	0,189	0,03	6,68	0,00	0,13	0,24
Sudeste	0,219	0,02	13,09	0,00	0,19	0,25	Sudeste	0,129	0,01	10,59	0,00	0,10	0,15
Constante	-2,364	0,07	-33,69	0,00	-2,50	-2,23	Constante	-2,185	0,10	-21,56	0,00	-2,38	-1,99
	q50 R ² : 0,2974						q50 R ² : 0,23						
Chefe	0,010	0,02	0,48	0,63	-0,03	0,05	Chefe	0,003	0,01	0,32	0,75	-0,02	0,02
Idade	0,078	0,00	18,04	0,00	0,07	0,09	Idade	0,068	0,00	21,01	0,00	0,06	0,07
Idade2	-0,001	0,00	-13,84	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-17,82	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,215	0,03	6,54	0,00	0,15	0,28	Educ2	0,205	0,02	10,96	0,00	0,17	0,24
Educ3	0,476	0,03	14,82	0,00	0,41	0,54	Educ3	0,409	0,02	22,71	0,00	0,37	0,44
Educ4	0,881	0,04	24,41	0,00	0,81	0,95	Educ4	0,747	0,03	26,72	0,00	0,69	0,80
Educ5	1,493	0,03	48,16	0,00	1,43	1,55	Educ5	1,372	0,03	48,92	0,00	1,32	1,43
Educ6	2,208	0,03	65,36	0,00	2,14	2,27	Educ6	2,308	0,05	49,80	0,00	2,22	2,40
Posição2	-0,179	0,02	-10,34	0,00	-0,21	-0,14	Posição2	-0,301	0,02	-18,77	0,00	-0,33	-0,27
Posição3	0,051	0,02	2,39	0,02	0,01	0,09	Posição3	0,029	0,03	1,05	0,29	-0,03	0,08
Sul	0,129	0,02	6,20	0,00	0,09	0,17	Idade	0,125	0,03	4,95	0,00	0,08	0,17
Sudeste	0,176	0,02	10,14	0,00	0,14	0,21	Sudeste	0,101	0,01	7,65	0,00	0,08	0,13
Constante	-1,952	0,07	-26,19	0,00	-2,10	-1,81	Constante	-1,766	0,07	-26,69	0,00	-1,90	-1,64
	q90 R ² : 0,2893						q90 R ² : 0,28						
Chefe	0,014	0,03	0,49	0,62	-0,04	0,07	Chefe	0,002	0,02	0,08	0,94	-0,05	0,05
Idade	0,076	0,01	12,35	0,00	0,06	0,09	Idade	0,067	0,01	9,77	0,00	0,05	0,08
Idade2	-0,001	0,00	-7,84	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-6,99	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,216	0,05	4,02	0,00	0,11	0,32	Educ2	0,250	0,03	7,53	0,00	0,19	0,32
Educ3	0,544	0,05	11,20	0,00	0,45	0,64	Educ3	0,485	0,05	10,11	0,00	0,39	0,58
Educ4	1,067	0,05	22,51	0,00	0,97	1,16	Educ4	0,928	0,05	19,85	0,00	0,84	1,02
Educ5	1,623	0,05	32,45	0,00	1,53	1,72	Educ5	1,568	0,05	28,95	0,00	1,46	1,67
Educ6	2,240	0,05	47,30	0,00	2,15	2,33	Educ6	2,380	0,07	32,61	0,00	2,24	2,52
Posição2	-0,030	0,03	-0,88	0,38	-0,10	0,04	Posição2	-0,157	0,03	-6,06	0,00	-0,21	-0,11
Posição3	0,294	0,03	9,49	0,00	0,23	0,35	Posição3	0,348	0,04	8,96	0,00	0,27	0,42
Sul	-0,012	0,03	-0,44	0,66	-0,07	0,04	Sul	-0,083	0,04	-1,86	0,06	-0,17	0,00
Sudeste	0,071	0,03	2,54	0,01	0,02	0,13	Sudeste	0,010	0,02	0,43	0,67	-0,04	0,06
Constante	-1,275	0,09	-13,95	0,00	-1,45	-1,10	Constante	-1,077	0,11	-9,60	0,00	-1,30	-0,86

^a D.P. = Desvio Padrão.

^b Int. Conf. = Intervalo de confiança.

Apêndice A continuou

Mulheres brancas (1995)							Mulheres negras (1995)						
Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b			Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		
q25 R ² : 0,23							q25 R ² : 0,17						
Chefe	0,031	0,01	2,55	0,01	0,01	0,05	Chefe	0,036	0,02	2,17	0,03	0,00	0,07
Idade	0,049	0,00	17,34	0,00	0,04	0,05	Idade	0,050	0,00	13,19	0,00	0,04	0,06
Idade2	0,000	0,00	-13,12	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-9,84	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,159	0,03	4,60	0,00	0,09	0,23	Educ2	0,121	0,03	3,99	0,00	0,06	0,18
Educ3	0,340	0,03	11,33	0,00	0,28	0,40	Educ3	0,303	0,02	14,22	0,00	0,26	0,34
Educ4	0,589	0,03	17,12	0,00	0,52	0,66	Educ4	0,528	0,03	18,59	0,00	0,47	0,58
Educ5	1,066	0,03	34,93	0,00	1,01	1,13	Educ5	0,908	0,03	33,68	0,00	0,86	0,96
Educ6	1,883	0,03	54,05	0,00	1,81	1,95	Educ6	1,862	0,05	38,71	0,00	1,77	1,96
Posição2	-0,113	0,01	-13,56	0,00	-0,13	-0,10	Posição2	-0,139	0,01	-15,77	0,00	-0,16	-0,12
Posição3	-0,025	0,01	-1,80	0,07	-0,05	0,00	Posição3	-0,013	0,02	-0,73	0,47	-0,05	0,02
Sul	0,261	0,01	19,68	0,00	0,24	0,29	Sul	0,306	0,02	13,15	0,00	0,26	0,35
Sudeste	0,244	0,02	15,57	0,00	0,21	0,27	Sudeste	0,215	0,01	15,47	0,00	0,19	0,24
Constante	-1,572	0,05	-31,49	0,00	-1,67	-1,47	Constante	-1,640	0,07	-23,39	0,00	-1,78	-1,50
q50 R ² : 0,26							q50 R ² : 0,20						
Chefe	0,031	0,01	2,27	0,02	0,00	0,06	Chefe	0,032	0,02	1,88	0,06	0,00	0,07
Idade	0,062	0,00	17,80	0,00	0,05	0,07	Idade	0,058	0,00	12,71	0,00	0,05	0,07
Idade2	-0,001	0,00	-13,62	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-9,65	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,173	0,03	6,10	0,00	0,12	0,23	Educ2	0,164	0,03	6,36	0,00	0,11	0,21
Educ3	0,389	0,02	16,50	0,00	0,34	0,44	Educ3	0,363	0,02	14,93	0,00	0,32	0,41
Educ4	0,666	0,03	24,78	0,00	0,61	0,72	Educ4	0,656	0,04	17,83	0,00	0,58	0,73
Educ5	1,243	0,02	60,96	0,00	1,20	1,28	Educ5	1,127	0,03	44,37	0,00	1,08	1,18
Educ6	2,009	0,02	85,97	0,00	1,96	2,05	Educ6	2,036	0,03	60,90	0,00	1,97	2,10
Posição2	-0,046	0,01	-6,11	0,00	-0,06	-0,03	Posição2	-0,064	0,01	-5,28	0,00	-0,09	-0,04
Posição3	0,163	0,01	12,25	0,00	0,14	0,19	Posição3	0,167	0,02	10,87	0,00	0,14	0,20
Sul	0,248	0,01	19,02	0,00	0,22	0,27	Sul	0,331	0,03	11,44	0,00	0,27	0,39
Sudeste	0,249	0,01	17,35	0,00	0,22	0,28	Sudeste	0,239	0,02	13,69	0,00	0,20	0,27
Constante	-1,537	0,07	-22,78	0,00	-1,67	-1,40	Constante	-1,584	0,08	-19,34	0,00	-1,74	-1,42
q90 R ² : 0,27							q90 R ² : 0,24						
Chefe	0,073	0,02	3,39	0,00	0,03	0,12	Chefe	0,001	0,02	0,03	0,98	-0,04	0,04
Idade	0,077	0,01	13,57	0,00	0,07	0,09	Idade	0,073	0,00	14,61	0,00	0,06	0,08
Idade2	-0,001	0,00	-10,67	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-11,44	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,151	0,04	3,60	0,00	0,07	0,23	Educ2	0,169	0,05	3,35	0,00	0,07	0,27
Educ3	0,455	0,04	12,23	0,00	0,38	0,53	Educ3	0,408	0,04	9,48	0,00	0,32	0,49
Educ4	0,802	0,05	16,08	0,00	0,70	0,90	Educ4	0,816	0,05	16,21	0,00	0,72	0,91
Educ5	1,462	0,04	37,18	0,00	1,38	1,54	Educ5	1,358	0,04	30,60	0,00	1,27	1,44
Educ6	2,155	0,05	47,57	0,00	2,07	2,24	Educ6	2,262	0,05	42,84	0,00	2,16	2,37
Posição2	0,170	0,02	7,91	0,00	0,13	0,21	Posição2	0,128	0,02	6,61	0,00	0,09	0,17
Posição3	0,436	0,03	13,13	0,00	0,37	0,50	Posição3	0,545	0,03	19,07	0,00	0,49	0,60
Sul	0,121	0,03	3,97	0,00	0,06	0,18	Sul	0,307	0,04	8,27	0,00	0,23	0,38
Sudeste	0,163	0,03	6,45	0,00	0,11	0,21	Sudeste	0,294	0,02	12,75	0,00	0,25	0,34
Constante	-1,103	0,12	-9,51	0,00	-1,33	-0,88	Constante	-1,278	0,10	-12,28	0,00	-1,48	-1,07

^a D.P. = Desvio Padrão.

^b Int. Conf. = Intervalo de confiança.

Apêndice A continuou

	Mulheres brancas (2001)						Mulheres negras (2001)						
	Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		
	q25 R ² : 0,22						q25 R ² : 0,17						
Chefe	-0,003	0,01	-0,20	0,84	-0,03	0,03	Chefe	0,006	0,01	0,52	0,60	-0,02	0,03
Idade	0,054	0,00	16,07	0,00	0,05	0,06	Idade	0,054	0,00	21,07	0,00	0,05	0,06
Idade2	-0,001	0,00	-12,69	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-14,19	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,150	0,03	5,78	0,00	0,10	0,20	Educ2	0,171	0,02	8,25	0,00	0,13	0,21
Educ3	0,304	0,02	13,01	0,00	0,26	0,35	Educ3	0,310	0,02	15,26	0,00	0,27	0,35
Educ4	0,538	0,03	20,92	0,00	0,49	0,59	Educ4	0,505	0,02	20,88	0,00	0,46	0,55
Educ5	0,874	0,02	35,93	0,00	0,83	0,92	Educ5	0,804	0,03	31,93	0,00	0,75	0,85
Educ6	1,794	0,02	80,50	0,00	1,75	1,84	Educ6	1,789	0,03	61,10	0,00	1,73	1,85
Posição2	-0,109	0,01	-12,61	0,00	-0,13	-0,09	Posição2	-0,177	0,01	-21,80	0,00	-0,19	-0,16
Posição3	-0,224	0,02	-9,58	0,00	-0,27	-0,18	Posição3	-0,419	0,02	-25,09	0,00	-0,45	-0,39
Sul	0,223	0,01	18,78	0,00	0,20	0,25	Sul	0,228	0,02	9,27	0,00	0,18	0,28
Sudeste	0,226	0,01	23,65	0,00	0,21	0,25	Sudeste	0,188	0,01	22,96	0,00	0,17	0,20
Constante	-1,590	0,07	-23,06	0,00	-1,73	-1,46	Constante	-1,658	0,05	-32,08	0,00	-1,76	-1,56
	q50 R ² : 0,26						q50 R ² : 0,18						
Chefe	0,013	0,01	1,93	0,05	0,00	0,03	Chefe	0,016	0,01	1,73	0,08	0,00	0,03
Idade	0,059	0,00	22,69	0,00	0,05	0,06	Idade	0,049	0,00	16,30	0,00	0,04	0,05
Idade2	-0,001	0,00	-16,64	0,00	0,00	0,00	Idade2	0,000	0,00	-11,68	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,133	0,02	5,91	0,00	0,09	0,18	Educ2	0,131	0,02	5,65	0,00	0,09	0,18
Educ3	0,314	0,02	14,78	0,00	0,27	0,36	Educ3	0,278	0,02	13,12	0,00	0,24	0,32
Educ4	0,570	0,02	23,17	0,00	0,52	0,62	Educ4	0,499	0,02	22,83	0,00	0,46	0,54
Educ5	1,019	0,02	46,07	0,00	0,98	1,06	Educ5	0,876	0,02	41,72	0,00	0,83	0,92
Educ6	1,913	0,02	79,60	0,00	1,87	1,96	Educ6	1,878	0,03	69,17	0,00	1,83	1,93
Posição2	-0,004	0,01	-0,62	0,53	-0,02	0,01	Posição2	-0,059	0,01	-7,85	0,00	-0,07	-0,04
Posição3	-0,011	0,02	-0,63	0,53	-0,04	0,02	Posição3	-0,104	0,01	-7,21	0,00	-0,13	-0,08
Sul	0,179	0,01	17,31	0,00	0,16	0,20	Sul	0,205	0,02	9,99	0,00	0,17	0,25
Sudeste	0,206	0,01	16,47	0,00	0,18	0,23	Sudeste	0,190	0,01	24,05	0,00	0,17	0,20
Constante	-1,463	0,05	-28,58	0,00	-1,56	-1,36	Constante	-1,307	0,06	-22,45	0,00	-1,42	-1,19
	q90 R ² : 0,29						q90 R ² : 0,23						
Chefe	0,048	0,02	2,51	0,01	0,01	0,08	Chefe	0,036	0,02	2,04	0,04	0,00	0,07
Idade	0,064	0,00	15,63	0,00	0,06	0,07	Idade	0,061	0,01	9,94	0,00	0,05	0,07
Idade2	-0,001	0,00	-9,36	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-7,39	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,217	0,06	3,92	0,00	0,11	0,33	Educ2	0,122	0,03	3,87	0,00	0,06	0,18
Educ3	0,329	0,04	7,85	0,00	0,25	0,41	Educ3	0,252	0,02	10,67	0,00	0,21	0,30
Educ4	0,692	0,05	13,85	0,00	0,59	0,79	Educ4	0,536	0,03	20,84	0,00	0,49	0,59
Educ5	1,284	0,04	31,74	0,00	1,20	1,36	Educ5	1,053	0,02	44,31	0,00	1,01	1,10
Educ6	2,185	0,04	49,33	0,00	2,10	2,27	Educ6	2,134	0,03	62,51	0,00	2,07	2,20
Posição2	0,187	0,02	10,51	0,00	0,15	0,22	Posição2	0,179	0,02	9,00	0,00	0,14	0,22
Posição3	0,343	0,02	15,72	0,00	0,30	0,39	Posição3	0,403	0,03	12,65	0,00	0,34	0,47
Sul	0,042	0,02	1,95	0,05	0,00	0,09	Sul	0,194	0,03	6,11	0,00	0,13	0,26
Sudeste	0,122	0,02	6,12	0,00	0,08	0,16	Sudeste	0,192	0,01	15,60	0,00	0,17	0,22
Constante	-0,997	0,08	-12,80	0,00	-1,15	-0,84	Constante	-0,988	0,11	-9,14	0,00	-1,20	-0,78

^a D.P. = Desvio Padrão.

^b Int. Conf. = Intervalo de confiança.

Apêndice A continuou

	Homens brancos (1987)						Homens negros (1987)						
	Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		
	q25 R ² : 0,24						q25 R ² : 0,16						
Chefe	0,351	0,01	27,86	0,00	0,33	0,38	Chefe	0,242	0,02	15,74	0,00	0,21	0,27
Idade	0,071	0,00	21,58	0,00	0,06	0,08	Idade	0,059	0,00	25,11	0,00	0,05	0,06
Idade2	-0,001	0,00	-19,91	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-22,31	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,318	0,03	10,84	0,00	0,26	0,37	Educ2	0,256	0,02	12,38	0,00	0,22	0,30
Educ3	0,574	0,02	25,45	0,00	0,53	0,62	Educ3	0,461	0,02	19,75	0,00	0,42	0,51
Educ4	0,887	0,03	27,77	0,00	0,82	0,95	Educ4	0,670	0,02	28,77	0,00	0,62	0,72
Educ5	1,377	0,03	50,60	0,00	1,32	1,43	Educ5	1,140	0,02	54,27	0,00	1,10	1,18
Educ6	2,138	0,03	69,61	0,00	2,08	2,20	Educ6	2,072	0,05	41,51	0,00	1,97	2,17
Posição2	-0,135	0,01	-11,35	0,00	-0,16	-0,11	Posição2	-0,208	0,01	-15,36	0,00	-0,23	-0,18
Posição3	-0,026	0,02	-1,20	0,23	-0,07	0,02	Posição3	0,030	0,02	1,58	0,11	-0,01	0,07
Sul	0,142	0,01	11,50	0,00	0,12	0,17	Sul	0,035	0,03	1,32	0,19	-0,02	0,09
Sudeste	0,193	0,01	13,66	0,00	0,17	0,22	Sudeste	0,074	0,02	4,79	0,00	0,04	0,10
Constante	-2,006	0,05	-36,54	0,00	-2,11	-1,90	Constante	-1,630	0,05	-32,67	0,00	-1,73	-1,53
	q50 R ² : 0,28						q50 R ² : 0,20						
Chefe	0,327	0,01	26,68	0,00	0,30	0,35	Chefe	0,264	0,02	15,07	0,00	0,23	0,30
Idade	0,083	0,00	29,90	0,00	0,08	0,09	Idade	0,073	0,00	21,39	0,00	0,07	0,08
Idade2	-0,001	0,00	-26,53	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-20,75	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,323	0,02	17,40	0,00	0,29	0,36	Educ2	0,298	0,02	14,76	0,00	0,26	0,34
Educ3	0,636	0,02	37,82	0,00	0,60	0,67	Educ3	0,533	0,03	19,73	0,00	0,48	0,59
Educ4	0,994	0,03	37,81	0,00	0,94	1,05	Educ4	0,817	0,03	28,87	0,00	0,76	0,87
Educ5	1,522	0,02	67,75	0,00	1,48	1,57	Educ5	1,349	0,03	46,81	0,00	1,29	1,41
Educ6	2,239	0,02	99,91	0,00	2,19	2,28	Educ6	2,246	0,04	51,26	0,00	2,16	2,33
Posição2	-0,036	0,01	-2,52	0,01	-0,06	-0,01	Posição2	-0,145	0,01	-11,87	0,00	-0,17	-0,12
Posição3	0,064	0,01	4,38	0,00	0,04	0,09	Posição3	0,122	0,02	7,84	0,00	0,09	0,15
Sul	0,086	0,01	6,16	0,00	0,06	0,11	Sul	0,026	0,03	0,88	0,38	-0,03	0,08
Sudeste	0,164	0,01	14,62	0,00	0,14	0,19	Sudeste	0,074	0,02	4,90	0,00	0,04	0,10
Constante	-1,906	0,05	-42,00	0,00	-1,99	-1,82	Constante	-1,618	0,06	-26,19	0,00	-1,74	-1,50
	q90 R ² : 0,31						q90 R ² : 0,24						
Chefe	0,309	0,03	12,18	0,00	0,26	0,36	Chefe	0,291	0,02	12,33	0,00	0,24	0,34
Idade	0,085	0,01	16,23	0,00	0,07	0,10	Idade	0,080	0,01	14,91	0,00	0,07	0,09
Ead2	-0,001	0,00	-11,83	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-11,58	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,374	0,04	8,94	0,00	0,29	0,46	Educ2	0,282	0,02	12,66	0,00	0,24	0,33
Educ3	0,708	0,04	16,02	0,00	0,62	0,79	Educ3	0,565	0,03	18,58	0,00	0,51	0,63
Educ4	1,134	0,04	25,23	0,00	1,05	1,22	Educ4	0,912	0,03	26,87	0,00	0,85	0,98
Educ5	1,675	0,03	50,09	0,00	1,61	1,74	Educ5	1,548	0,04	44,17	0,00	1,48	1,62
Educ6	2,279	0,03	67,02	0,00	2,21	2,35	Educ6	2,220	0,04	53,48	0,00	2,14	2,30
Posição2	0,229	0,03	8,55	0,00	0,18	0,28	Posição2	0,075	0,01	5,45	0,00	0,05	0,10
Posição3	0,225	0,02	10,68	0,00	0,18	0,27	Posição3	0,245	0,02	11,63	0,00	0,20	0,29
Sul	-0,059	0,02	-2,89	0,00	-0,10	-0,02	Sul	-0,073	0,04	-1,78	0,08	-0,15	0,01
Sudeste	0,030	0,02	1,40	0,16	-0,01	0,07	Sudeste	-0,001	0,02	-0,09	0,93	-0,03	0,03
Constante	-1,263	0,08	-15,70	0,00	-1,42	-1,11	Constante	-1,070	0,09	-12,32	0,00	-1,24	-0,90

^a D.P. = Desvio Padrão.

^b Int. Conf. = Intervalo de confiança.

Apêndice A continuou

Homens brancos (1995)							Homens negros (1995)						
Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b			Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		
q25 R ² : 0,23							q25 R ² : 0,17						
Chefe	0,289	0,02	17,08	0,00	0,26	0,32	Chefe	0,204	0,01	15,14	0,00	0,18	0,23
Idade	0,058	0,00	17,39	0,00	0,05	0,06	Idade	0,056	0,00	19,77	0,00	0,05	0,06
Idade2	-0,001	0,00	-15,55	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-18,55	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,294	0,03	11,29	0,00	0,24	0,35	Educ2	0,247	0,02	13,02	0,00	0,21	0,28
Educ3	0,554	0,02	26,64	0,00	0,51	0,59	Educ3	0,443	0,02	23,39	0,00	0,41	0,48
Educ4	0,823	0,02	38,04	0,00	0,78	0,87	Educ4	0,652	0,02	31,63	0,00	0,61	0,69
Educ5	1,249	0,02	51,33	0,00	1,20	1,30	Educ5	1,049	0,02	45,58	0,00	1,00	1,09
Educ6	2,139	0,03	83,19	0,00	2,09	2,19	Educ6	2,036	0,07	30,24	0,00	1,90	2,17
Posição2	-0,096	0,01	-7,57	0,00	-0,12	-0,07	Posição2	-0,136	0,01	-16,27	0,00	-0,15	-0,12
Posição3	-0,092	0,01	-6,76	0,00	-0,12	-0,07	Posição3	-0,071	0,01	-7,90	0,00	-0,09	-0,05
Sul	0,229	0,02	13,69	0,00	0,20	0,26	Sul	0,233	0,02	11,11	0,00	0,19	0,27
Sudeste	0,269	0,01	21,10	0,00	0,24	0,29	Sudeste	0,218	0,01	27,10	0,00	0,20	0,23
Constante	-1,715	0,06	-28,32	0,00	-1,83	-1,60	Constante	-1,574	0,05	-29,14	0,00	-1,68	-1,47
q50 R ² : 0,26							q50 R ² : 0,20						
Chefe	0,265	0,02	15,75	0,00	0,23	0,30	Chefe	0,229	0,01	20,95	0,00	0,21	0,25
Idade	0,065	0,00	19,90	0,00	0,06	0,07	Idade	0,066	0,00	38,19	0,00	0,06	0,07
Idade2	-0,001	0,00	-16,98	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-35,79	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,301	0,02	12,83	0,00	0,26	0,35	Educ2	0,255	0,02	14,79	0,00	0,22	0,29
Educ3	0,586	0,02	27,56	0,00	0,54	0,63	Educ3	0,477	0,02	27,08	0,00	0,44	0,51
Educ4	0,904	0,02	39,91	0,00	0,86	0,95	Educ4	0,745	0,02	45,54	0,00	0,71	0,78
Educ5	1,388	0,02	73,05	0,00	1,35	1,42	Educ5	1,221	0,02	63,82	0,00	1,18	1,26
Educ6	2,249	0,02	97,39	0,00	2,20	2,29	Educ6	2,198	0,04	54,75	0,00	2,12	2,28
Posição2	0,011	0,01	1,01	0,31	-0,01	0,03	Posição2	-0,072	0,01	-11,53	0,00	-0,08	-0,06
Posição3	0,011	0,01	0,77	0,44	-0,02	0,04	Posição3	0,065	0,01	6,37	0,00	0,04	0,08
Sul	0,182	0,01	12,95	0,00	0,15	0,21	Sul	0,207	0,02	11,48	0,00	0,17	0,24
Sudeste	0,243	0,01	17,83	0,00	0,22	0,27	Sudeste	0,242	0,01	27,08	0,00	0,22	0,26
Constante	-1,521	0,05	-29,87	0,00	-1,62	-1,42	Constante	-1,491	0,04	-36,70	0,00	-1,57	-1,41
q90 R ² : 0,30							q90 R ² : 0,24						
Chefe	0,233	0,02	9,95	0,00	0,19	0,28	Chefe	0,254	0,02	15,09	0,00	0,22	0,29
Idade	0,070	0,01	12,86	0,00	0,06	0,08	Idade	0,080	0,01	13,26	0,00	0,07	0,09
Idade2	-0,001	0,00	-9,20	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-9,69	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,306	0,05	6,48	0,00	0,21	0,40	Educ2	0,253	0,02	12,20	0,00	0,21	0,29
Educ3	0,598	0,04	13,64	0,00	0,51	0,68	Educ3	0,559	0,02	28,36	0,00	0,52	0,60
Educ4	0,989	0,05	20,89	0,00	0,90	1,08	Educ4	0,901	0,03	26,76	0,00	0,83	0,97
Educ5	1,506	0,04	40,38	0,00	1,43	1,58	Educ5	1,439	0,03	45,48	0,00	1,38	1,50
Educ6	2,239	0,05	45,47	0,00	2,14	2,34	Educ6	2,294	0,05	46,09	0,00	2,20	2,39
Posição2	0,259	0,02	14,85	0,00	0,23	0,29	Posição2	0,164	0,02	8,56	0,00	0,13	0,20
Posição3	0,238	0,02	10,43	0,00	0,19	0,28	Posição3	0,228	0,02	13,43	0,00	0,19	0,26
Sul	0,074	0,02	3,70	0,00	0,03	0,11	Sul	0,158	0,02	6,68	0,00	0,11	0,20
Sudeste	0,144	0,02	8,46	0,00	0,11	0,18	Sudeste	0,176	0,02	8,67	0,00	0,14	0,22
Constante	-0,874	0,09	-9,47	0,00	-1,05	-0,69	Constante	-1,175	0,10	-12,17	0,00	-1,36	-0,99

^a D.P. = Desvio Padrão.

^b Int. Conf. = Intervalo de confiança.

Apêndice A *continuoU*

	Homens brancos (2001)						Homens negros (2001)						
	Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		Coeff.	D.P. ^a	t	P> t	95% Int. Conf. ^b		
	q25 R ² : 0,22						q25 R ² : 0,15						
Chefe	0,217	0,01	18,07	0,00	0,19	0,24	Chefe	0,137	0,01	16,05	0,00	0,12	0,15
Idade	0,056	0,00	20,98	0,00	0,05	0,06	Idade	0,055	0,00	23,66	0,00	0,05	0,06
Idade2	-0,001	0,00	-18,19	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-20,43	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,196	0,03	7,76	0,00	0,15	0,25	Educ2	0,177	0,02	10,51	0,00	0,14	0,21
Educ3	0,436	0,02	18,78	0,00	0,39	0,48	Educ3	0,376	0,01	26,32	0,00	0,35	0,40
Educ4	0,662	0,02	33,23	0,00	0,62	0,70	Educ4	0,567	0,02	32,69	0,00	0,53	0,60
Educ5	1,001	0,02	42,43	0,00	0,95	1,05	Educ5	0,829	0,02	49,49	0,00	0,80	0,86
Educ6	1,956	0,03	66,71	0,00	1,90	2,01	Educ6	1,851	0,03	55,08	0,00	1,79	1,92
Posição2	-0,100	0,01	-10,45	0,00	-0,12	-0,08	Posição2	-0,174	0,01	-14,54	0,00	-0,20	-0,15
Posição3	-0,191	0,01	-15,92	0,00	-0,21	-0,17	Posição3	-0,284	0,01	-29,71	0,00	-0,30	-0,27
Sul	0,231	0,01	19,92	0,00	0,21	0,25	Sul	0,192	0,02	12,69	0,00	0,16	0,22
Sudeste	0,251	0,01	18,25	0,00	0,22	0,28	Sudeste	0,173	0,01	20,35	0,00	0,16	0,19
Constante	-1,627	0,05	-30,17	0,00	-1,73	-1,52	Constante	-1,486	0,04	-34,41	0,00	-1,57	-1,40
	q50 R ² : 0,26						q50 R ² : 0,18						
Chefe	0,221	0,01	22,44	0,00	0,20	0,24	Chefe	0,156	0,01	16,33	0,00	0,14	0,17
Idade	0,067	0,00	31,21	0,00	0,06	0,07	Idade	0,062	0,00	34,13	0,00	0,06	0,07
Idade2	-0,001	0,00	-25,71	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-28,22	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,218	0,02	8,78	0,00	0,17	0,27	Educ2	0,196	0,02	10,72	0,00	0,16	0,23
Educ3	0,482	0,02	25,05	0,00	0,44	0,52	Educ3	0,409	0,01	31,16	0,00	0,38	0,43
Educ4	0,748	0,02	35,17	0,00	0,71	0,79	Educ4	0,605	0,01	48,90	0,00	0,58	0,63
Educ5	1,177	0,02	53,25	0,00	1,13	1,22	Educ5	1,005	0,01	85,07	0,00	0,98	1,03
Educ6	2,135	0,02	117,64	0,00	2,10	2,17	Educ6	2,015	0,04	47,85	0,00	1,93	2,10
Posição2	0,017	0,01	2,46	0,01	0,00	0,03	Posição2	-0,081	0,01	-6,92	0,00	-0,10	-0,06
Posição3	-0,049	0,01	-3,89	0,00	-0,07	-0,02	Posição3	-0,112	0,01	-9,49	0,00	-0,13	-0,09
Sul	0,167	0,01	14,27	0,00	0,14	0,19	Sul	0,192	0,01	14,49	0,00	0,17	0,22
Sudeste	0,224	0,01	19,64	0,00	0,20	0,25	Sudeste	0,179	0,01	19,08	0,00	0,16	0,20
Constante	-1,592	0,05	-33,83	0,00	-1,68	-1,50	Constante	-1,432	0,03	-46,78	0,00	-1,49	-1,37
	q90 R ² : 0,31						q90 R ² : 0,24						
Chefe	0,225	0,02	10,76	0,00	0,18	0,27	Chefe	0,174	0,01	11,83	0,00	0,15	0,20
Idade	0,079	0,00	21,19	0,00	0,07	0,09	Idade	0,074	0,00	19,36	0,00	0,07	0,08
Idade2	-0,001	0,00	-17,25	0,00	0,00	0,00	Idade2	-0,001	0,00	-13,00	0,00	0,00	0,00
Educ2	0,178	0,05	3,51	0,00	0,08	0,28	Educ2	0,212	0,03	7,15	0,00	0,15	0,27
Educ3	0,426	0,04	11,30	0,00	0,35	0,50	Educ3	0,455	0,03	15,49	0,00	0,40	0,51
Educ4	0,789	0,04	21,72	0,00	0,72	0,86	Educ4	0,760	0,02	37,53	0,00	0,72	0,80
Educ5	1,324	0,04	32,93	0,00	1,25	1,40	Educ5	1,304	0,03	52,14	0,00	1,25	1,35
Educ6	2,227	0,04	51,59	0,00	2,14	2,31	Educ6	2,280	0,03	69,16	0,00	2,22	2,35
Posição2	0,237	0,02	13,13	0,00	0,20	0,27	Posição2	0,145	0,02	8,41	0,00	0,11	0,18
Posição3	0,177	0,02	7,81	0,00	0,13	0,22	Posição3	0,123	0,02	5,76	0,00	0,08	0,16
Sul	0,010	0,02	0,57	0,57	-0,02	0,04	Sul	0,035	0,04	0,83	0,41	-0,05	0,12
Sudeste	0,079	0,02	3,76	0,00	0,04	0,12	Sudeste	0,103	0,01	9,17	0,00	0,08	0,13
Constante	-1,086	0,07	-15,02	0,00	-1,23	-0,94	Constante	-1,128	0,06	-17,80	0,00	-1,25	-1,00

^a D.P. = Desvio Padrão.

^b Int. Conf. = Intervalo de confiança.

APÊNDICE B

Testes F de significância

	1987		1995		2001	
<i>Homens brancos</i>						
	F (gl 1, gl2)		F (gl 1, gl2)		F (gl 1, gl2)	
25°	F (18,28249)	10 342,17	F (18,32326)	13 627,4	F (18,36467)	5 728,31
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
50°	F (18,28249)	65 549,1	F (18,32326)	4 708,92	F (18,36467)	13 175,57
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
90°	F (18,28249)	34 868,99	F (18,32326)	5 676,31	F (18,36467)	4 464,48
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
<i>Homens negros</i>						
25°	F (18,22050)	4 185,65	F (18,27241)	3 010,82	F (18,34695)	446 825,4
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
50°	F (18,22050)	2 808,88	F (18,27241)	14 715,16	F (18,34695)	28 610,58
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
90°	F (18,22050)	6 863,78	F (18,27241)	46 695,01	F (18,34695)	26 216,4
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
<i>Mulheres brancas</i>						
25°	F (18,16972)	7 714,6	F (18,22450)	5 103,57	F (18,27460)	2 255,21
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
50°	F (18,16972)	9 222,14	F (18,22450)	9 021,84	F (18,27460)	6 080,06
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
90°	F (18,16972)	6 319,44	F (18,22450)	1 436,77	F (18,27460)	5 573,95
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
<i>Mulheres negras</i>						
25°	F (18,13162)	1 666,2	F (18,17406)	17 226,23	F (18,22619)	32 471,33
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
50°	F (18,13162)	2 200,58	F (18,17406)	12 836,92	F (18,22619)	21 361,02
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0
90°	F (18,13162)	32 321,38	F (18,17406)	2 000,94	F (18,22619)	666 713,3
	Prob > F	0	Prob > F	0	Prob > F	0

Bibliografia

- Arabsheibani, G.R., F.G. Carneiro e A. Henley (2003): *Gender Wage Differentials in Brazil: Trends over a Turbulent Era*, Policy Research Working Paper, Nº 3148, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em http://www.users.abec.ac.uk/arh/brazil_gander_wagegap_2003.pdf
- Blom, A., L. Holm-Nielsen e D. Verner (2001): *Education, Earnings and Inequality in Brazil 1982-9: Implications for Education Policy*, Washington, D.C., Banco Mundial. Disponível em <http://www1.worldbank.org/education/tertiary/documents/education%20earnings%20and%20inequality%20in%20brazil.pdf>
- Buchinsky, M. (1998): "Recent advances in quantile regression models: a practical guideline for empirical research", *Journal of Human Resources*, vol. 33, Nº 1, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press. Disponível em <http://www.econ.brown.edu/~buchins/jhr597.ps>
- Deaton, A. (1995): "Data and econometric tolls for development analysis," em J. Berhman e T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Elsevier.
- Henriques, R. (2001): *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*, Texto para discussão, Nº 807, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Juhn, C., K.M. Murphy e B. Pierce (1993): "Wage inequality and the rise in returns to skill", *Journal of Political Economy*, vol. 101, Nº 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- Koenker, R. (2000): *Quantile Regression*, Urbana-Champaign, Department of Economics, University of Illinois. Disponível em <http://www.econ.uiuc.edu/~roger/research/rq/rq.pdf>
- Koenker, R. e G. Basset (1978): "Regression quantiles", *Econometrica*, vol. 46, Nova York, The Econometric Society.
- (1982): Robust test for heteroscedasticity based on regression quantiles, *Econometrica*, vol. 50, Nova York, The Econometric Society.
- Langoni, C.G. (1973): *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil*, Rio de Janeiro, Expressão e Cultura.
- Maciel, M.C., A.C. Campêlo e M.C.F. Raposo (2001): "A dinâmica das mudanças na distribuição salarial e no retorno em educação para mulheres: uma aplicação de regressão quantílica", *Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia*, Salvador.
- Menezes Filho, N.A., R. Fernandes e P. Picchetti (2000): "The distribution of male wages in Brazil: some stylised facts", em R. Henriques (org.), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Oliveira, A.M.C.H. (2002): *Estudando mudanças ao longo do tempo: análises longitudinais do mercado de trabalho brasileiro*, tese, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.
- Oliveira, L.E.G., R.M. Porcado e T.C.N. Araújo (1985): *O lugar do negro na força de trabalho*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Silveira Neto, R.M. e A.K. Campêlo (2003): *Radiografando as disparidades regionais de renda no Brasil: evidências a partir de regressões quantílicas*, Pernambuco, Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Disponível em <http://www.bnb.gov.br/eventosbn/projforumeconomia2003/docs/mesa%2002%20-%2010.pdf>

A substituição de importações no Brasil entre 1995 e 2000

Renato Baumann e Ana Maria de Paiva Franco

A economia brasileira experimentou grandes transformações na segunda metade da década de 1990. A estabilização de preços, a abertura comercial com atraso cambial e as privatizações provocaram mudanças no processo produtivo de diversos setores e levaram, dentre outras coisas, à substituição de importações. Este fenômeno foi observado sobretudo a partir da reforma do regime cambial, que se caracterizou por uma desvalorização cambial pronunciada no início de 1999. Neste artigo procura-se medir a intensidade desse processo, distinguindo os efeitos vinculados à variação cambial (“substituição de importações espontânea”, induzida apenas pelos preços relativos), dos associados a níveis de proteção efetiva (ou “substituição de importações induzida pela política comercial”).

Renato Baumann
Diretor,
Escritório da CEPAL em Brasília
✉ renatobaumann@cepal.org

Ana Maria de Paiva Franco
Doutora em economia,
Universidade de São Paulo
✉ anafranc@hotmail.com

I

Introdução

A necessidade de diminuir a vulnerabilidade externa do país, por meio de superávits crescentes na balança comercial e de fortalecer a cadeia produtiva de alguns setores chave da economia, tem sido um tema recorrente de debate nos âmbitos governamental, empresarial e de entidades ligadas à indústria e ao comércio exterior (Melo, Rios e Gutierrez, 2001; Rosa, 2001; Alem, Barros e Giambiagi, 2002). Ainda que exista consenso sobre a necessidade de aumentar a competitividade dos produtos no mercado interno e mundial, as divergências quanto ao grau de intervenção do Estado neste processo são muito grandes¹.

No período 1995-2000, se observam indícios de um processo de substituição de importações em alguns setores da economia brasileira, a partir da desvalorização do real em 1999 (Moreira e Puga,

2001, Levy e Serra, 2002). Neste trabalho analisam-se dados correspondentes ao período indicado, com o fim de verificar a existência desse processo e determinar se ele ocorre espontaneamente ou se é devido a políticas intervencionistas do governo. Para esse propósito, foi aplicado um modelo de regressão linear ajustado ao conjunto de dados da indústria, usando os níveis tarifários e cambiais como variáveis explicativas e a medida de substituição de importações como variável resposta.

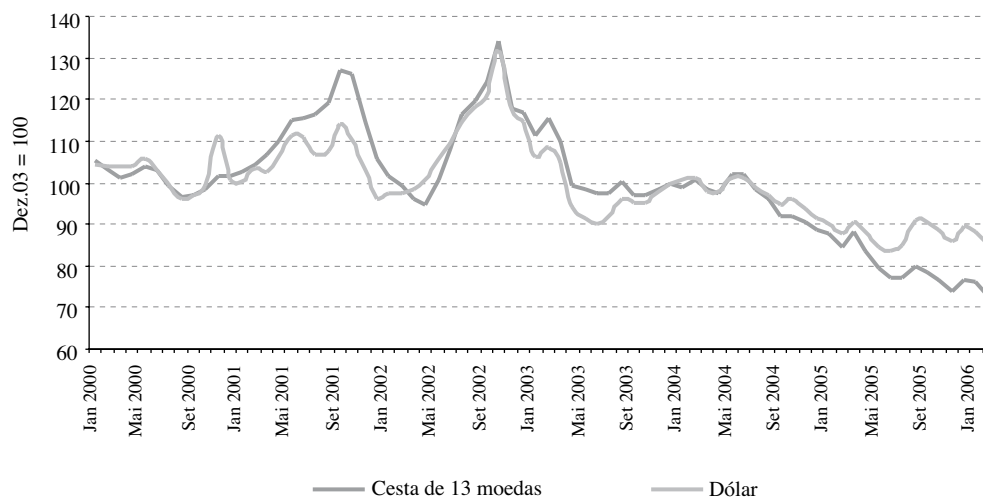
A análise realizada se limita à segunda metade da década de 90, devido a que os últimos dados disponíveis sobre as taxas de proteção efetiva no Brasil correspondem ao ano de 1998.

Como mostra o gráfico 1, a taxa de câmbio apresentou fortes variações a partir desse ano. Em 2002 se observa uma forte desvalorização do real em relação ao dólar e a uma cesta de 13 moedas dos principais sócios comerciais do Brasil, acompanhada por uma intensa valorização posterior.

¹ Veja um debate a respeito de um novo perfil da política industrial do Brasil em Barros e Goldstein (1997); Alem, Barros e Giambiagi (2000).

GRÁFICO 1

Brasil: Evolução da taxa de câmbio real, 2000-2006
(Deflator: IPCA^a)



Fonte: www.funcex.com.br

^a IPCA: índice nacional de preços ao consumidor amplo.

Mesmo supondo constante a política comercial no período, é razoável supor que a direção do processo espontâneo de substituição de importações deve ter mudado entre 2000-2002 e 2003-2005. Os indicadores de coeficientes de importação da indústria manufatureira disponíveis permitem algumas conjecturas indiretas, como se pode observar no quadro 1.

O coeficiente importado da produção manufatureira atingiu um ponto de máximo em 2001 e passou

QUADRO 1

Brasil: Coeficientes de importação da indústria manufatureira

Ano	Total	Total, excluída a atividade agropecuária
Média 1995-1999	11,6	12,1
2000	12,7	13,1
2001	14,7	15,1
2002	13,0	13,6
2003	11,0	11,7
2004	10,9	12,1

Fonte: www.funccex.com.br

a decrescer desde então. Os efeitos em termos de substituição de importações só são possíveis de ser verificados com estimativas específicas mas, pelas razões mencionadas, o tipo de análise apresentada neste trabalho só é factível até o ano 2000.

Depois desta Introdução, na seção II define-se o conceito de substituição de importações segundo a literatura especializada, enquanto na seção III se resumem as mudanças na política comercial do Brasil a partir de 1988, visando à abertura do mercado ao comércio mundial. Na seção IV é definida a medida de substituição de importações a ser usada no restante do trabalho, com base em dados sobre produção e importação de alguns setores da indústria de transformação brasileira no período 1989-2000, e se examina a relação entre tarifa, câmbio e substituição de importações. Na seção V é feita a análise dos efeitos da tarifa efetiva e do índice da taxa de câmbio efetiva real (R\$/ cesta de 13 moedas) sobre o índice de substituição de importações para 34 setores da indústria de transformação no período 1995-2000. Na seção VI, finalmente se apresentam as principais conclusões e recomendações em termos de política.

II

O conceito de substituição de importações

As definições dos termos “substituição de importações”, “proteção” e “promoção” —que nos remetem aos debates sobre as políticas comerciais dos países em desenvolvimento na segunda metade do século XIX— muitas vezes são ambíguas. Tavares (1977) define a substituição de importações como um processo de desenvolvimento com o qual, em resposta às restrições do comércio exterior, como as experimentadas pelos países do Cone Sul nas quatro décadas posteriores ao pós-guerra, procurou-se repetir aceleradamente e em condições históricas distintas a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

O objetivo era forjar uma economia suficientemente flexível e diversificada para poder superar as crises, criar oportunidades reais e contínuas de crescimento e gerar bem-estar para a população. A lógica básica da estratégia de substituição de importações é que a transformação das economias em desenvolvimento requer medidas de proteção frente à concorrência dos produtos importados (Bruton, 1989, p. 1603). Segundo Chenery, citado por

Diaz-Alejandro (1975), a substituição de importações ocorre quando diminui a proporção da oferta de um determinado bem que corresponde a importações e não à produção nacional, seja porque uma nova tarifa incide sobre as importações do produto, ou porque a desvalorização aumenta o preço das importações, ou por outras razões, dentre elas a interrupção das operações de comércio por motivos de guerra.

Desai (1969) distingue dois tipos de medidas de substituição de importações: i) umas em comparação com um nível ótimo e ii) outras que simplesmente descrevem mudanças no modelo de importações e de produção interna.

O termo “substituição de importações” não supõe uma operação simples por meio da qual se retiram ou diminuem componentes da pauta de importações para substituí-los por produtos nacionais. Isso poderia levar à conclusão de que o objetivo de tal estratégia seria a eliminação de todas as importações e o alcance da autarquia. Na realidade trata-se de um processo

complexo, no qual no lugar dos bens substituídos aparecem outros e, à medida que o processo avança, aumenta a demanda derivada de importações (de bens intermediários e bens de capital) que pode resultar em maior dependência do exterior. Assim, a substituição aparente pode ocultar a essência do fenômeno:

- i) Mesmo que não diminua o volume ou a participação de alguns produtos na pauta de importações, pode haver substituição através do aumento da participação doméstica devido à oferta interna crescente, com a consequente redução do coeficiente de importações da economia.
- ii) A análise de comparação da pauta de importações entre períodos distintos pode ver-se afetada pelo aparecimento de novos produtos no mercado internacional. É preciso observar, por exemplo, se o aumento das importações de um determinado produto desloca a produção interna, ou se trata de um novo produto que não é elaborado no país.
- iii) A diminuição da importação de alguns produtos pode obedecer a uma sanção comercial, uma

política discriminatória ou a outros fatores desse tipo. Só ocorrerá substituição real de importações se houver um estímulo à produção interna.

- iv) A substituição real ou efetiva geralmente é muito menor do que a aparente, que se visualiza como a diminuição da importação de certos itens. A produção de um determinado bem substitui apenas uma parte do valor agregado que antes era gerado fora da economia. Assim, o aumento, em termos dinâmicos, da demanda derivada de importações pode ser superior à economia de divisas que se obteve com a produção substitutiva.

Portanto, ao se falar em promover a substituição de importações deve estar subentendido, primeiro, que é preciso estimular a produção interna. Segundo, o processo pode levar a uma piora na balança comercial e a maior dependência externa, tanto pela necessidade de importar bens intermediários e de produção, quanto pelo efeito da demanda derivada do aumento da renda induzido pelo incremento da produção interna dos setores beneficiados (Tavares, 1977).

III

Mudanças no regime comercial do Brasil: da reserva de mercado à abertura da economia

Neste artigo faz-se uma distinção entre os processos de substituição de importações de tipo induzido e os de tipo espontâneo.

A substituição induzida é aquela que pode ser obtida por meio do uso de políticas intervencionistas para estimular a produção interna de um determinado bem que o país importa. Um dos efeitos, além dos preços favoráveis, é a criação de barreiras a importações competitivas. A substituição espontânea de importações é a que ocorre naturalmente quando ocorre uma mudança nos preços relativos do produto nacional frente ao importado, tornando o produto nacional mais barato.

Essa mudança dos preços relativos pode vincular-se tanto a maiores ganhos de produtividade na indústria nacional como a uma depreciação da moeda nacional frente à estrangeira; ambas conferem maior competitividade ao produto fabricado internamente.

No modelo de substituição de importações vigente no Brasil até o final da década de 1980 foram utilizados inúmeros instrumentos de política

para impedir a entrada dos produtos estrangeiros, dentre eles licenças para importação, quotas, leilões cambiais, e tarifas. A partir de então, a política de comércio exterior passou por grandes mudanças, que levaram à abertura da economia. Esse processo ganhou força na década seguinte, quando diversos acordos comerciais foram firmados, dentre os quais se destaca o que criou o Mercado Comum do Sul (Mercosul), em 1991.

A política de redução das barreiras de importação foi implementada em três etapas (Kume, Piani e Souza, 2000, p.1-10), que correspondem aos períodos de 1988-89, 1990-93 e de 1994 em diante. O processo de abertura da economia retrocedeu no período 1995-1998, após a crise do México em dezembro de 1994, quando se tornou inviável o financiamento do déficit comercial crescente (decorrente da valorização da taxa de câmbio e da ampliação da abertura comercial no início do Plano Real). Cabe enfatizar que as barreiras não-tarifárias mais importantes foram retiradas em 1990, e como consequência foram as tarifas e a taxa

de câmbio que afetaram as importações durante toda a década.

Na primeira etapa houve duas reformas tarifárias (junho de 1988 e setembro de 1989) que reduziram o componente redundante da tarifa nominal, sem alterar de forma significativa o volume das importações. No período 1990-1993 foram eliminadas as barreiras não-tarifárias e os regimes especiais de tributação e foi adotado um novo cronograma de redução gradual das tarifas de importação. Em 1994 ocorreram reduções tarifárias promovidas no início do Plano Real, com o objetivo de controlar os preços internos por meio de maior competição externa. No período 1995-1998 houve um retrocesso no programa de liberalização comercial, com a elevação de tarifas de alguns bens de consumo e a reintrodução de dificuldades administrativas na importação (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 3-4)². Elevaram-se as alíquotas de importação de automóveis, motocicletas, bicicletas, tratores, produtos eletroeletrônicos de consumo, tecidos, cobertores e tênis, itens responsáveis pelas taxas de

crescimento das importações. Em forma simultânea, para evitar aumentos dos preços domésticos, o governo reduziu as alíquotas de um grupo de insumos (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 9).

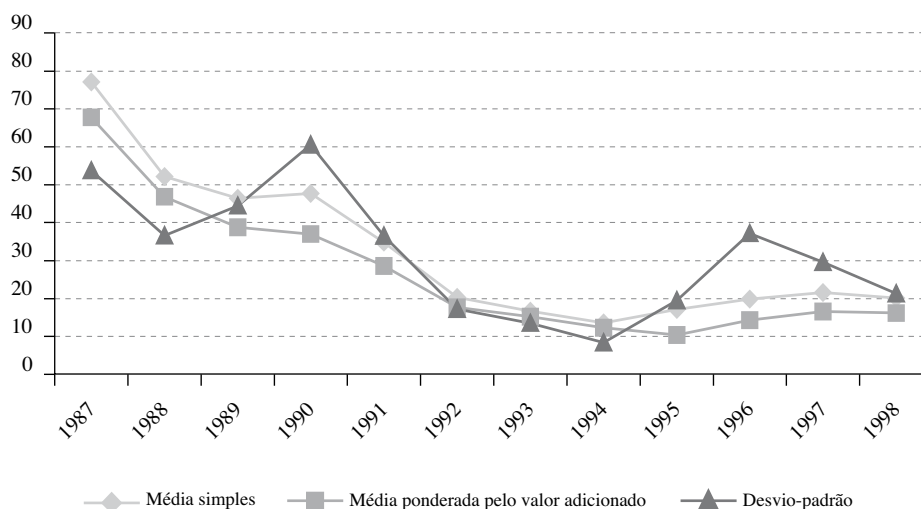
A tarifa externa comum do Mercosul passou a vigorar no Brasil em setembro de 1994 para a maior parte dos produtos, antes da data prevista — janeiro de 1995 — no cronograma anterior (Baumann, Rivero e Zavattiero, 1997). Isto significou uma perda de autonomia na condução da política tarifária. Para implementar as medidas mencionadas o governo precisou incluir parte dos produtos na lista de exceção nacional do Mercosul, que posteriormente foi modificada em uma nova lista, com alíquotas válidas por um ano. Em geral, a tarifa externa comum impediu maiores mudanças na estrutura tarifária, que apresentou maior estabilidade no período 1995-1998. Por último, em novembro de 1997 o governo aumentou temporariamente as tarifas em 3% para reduzir o déficit em transações correntes ante a crise financeira internacional.

Em consequência, pode-se afirmar que as barreiras comerciais foram reduzidas em forma progressiva até limitarem-se basicamente às tarifas nominais estabelecidas, que vinham sendo reduzidas paulatinamente para atingir níveis mais uniformes entre os setores. Esse processo é ilustrado no gráfico 2, elaborado com dados sobre a tarifa efetiva média,

² Entre elas a exigência de pagamento à vista nas compras externas com financiamento externo inferior a um ano, a criação de uma lista de produtos para os quais era exigida licença prévia de importação e a aplicação de salvaguardas.

GRÁFICO 2

Brasil: Tarifa efetiva média, 1987-1998
(Em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Kume, Piani e Souza (2000, p. 17).

ponderados pelo valor agregado de livre comércio, por setor, no período de 1987 a 1998³.

Como mostra o gráfico 2, as principais reduções na tarifa efetiva média dos setores e no desvio-padrão observaram-se de 1987 a 1994. Essas reduções acarretaram uma proteção mais homogênea dos diferentes setores da economia e, em consequência, a diminuição das distorções provocadas por essa proteção. Após 1995 as médias tarifárias aumentaram

ligeiramente, mas permaneceram no patamar de 18% no caso da tarifa nominal e de 20%, no caso da tarifa efetiva (Kume, Piani e Souza, 2000, p. 11 e 16)

A preservação desses níveis de proteção, associada ao desempenho da produção, permite supor que ao longo da década de 90 existiu um contexto propício à indução potencial da substituição de importações via proteção comercial. Para verificar essa hipótese, é necessário quantificar o processo de substituição.

IV

Metodologia

1. Mensuração do processo de substituição de importações

Existem vários métodos para fazer os cálculos da substituição de importações (Desai, 1969), que permitem associar os efeitos das políticas comerciais e a relação entre a balança comercial e a produção nacional em uma indústria ou setor, e que estão baseados nos dados de importação e oferta de cada mercadoria em dois períodos de tempo subsequentes.

A importação e a oferta de uma mercadoria *a* nos períodos 1 e 2 serão identificadas por:

M^a_1 = importação da mercadoria *a* no período 1

S^a_1 = oferta da mercadoria *a* no período 1

M^a_2 = importação da mercadoria *a* no período 2

S^a_2 = oferta da mercadoria *a* no período 2

Se $M^a_2 / S^a_2 < M^a_1 / S^a_1$ houve substituição de importações no período 2. A partir daí, são definidas duas medidas de substituição de importações, denominadas variante 1 e variante 2.

Variante 1

Um modo de medir a substituição de importações consiste em calcular a diferença entre as taxas de disponibilidade de importações nos dois períodos selecionados, tanto em termos absolutos (para a

variante 1a) como relativos (para a variante 1b). Isso permite construir duas medidas, indicadas por SI_{1a} e SI_{1b} :

$$SI_{1a} = M_2 / S_2 - M_1 / S_1 \quad (1)$$

$$SI_{1b} = (M_2 / S_2 - M_1 / S_1) / M_1 / S_1 \quad (2)$$

SI_{1a} é a medida de substituição de importações da variante 1a. Há substituição de importações em um determinado setor da indústria quando $M_2 / S_2 - M_1 / S_1 < 0$. Na comparação entre dois setores, terá ocorrido maior substituição de importações naquele que tiver o menor índice SI_{1a} .

SI_{1b} é a medida de substituição de importações da variante 1b, e é simplesmente uma versão em termos relativos de SI_{1a} . Há substituição de importações quando $(M_2 / S_2 - M_1 / S_1) / M_1 / S_1 < 0$, ou seja, quando SI_{1b} é menor que zero. Como SI_{1a} , o índice SI_{1b} apresenta a desvantagem de ser uma função decrescente do grau de substituição de importações dos diversos setores.

Os valores negativos de SI_{1a} ou de SI_{1b} indicam que houve substituição de importações. Para usar esses índices nas análises de regressão descritas a seguir foi necessário transformá-los, para trabalhar com índices positivos: $SI_i = SI(-1)$. Quanto maior for SI_i mais intenso terá sido esse processo.

Variante 2

De modo indireto, a substituição de importações pode ser definida como a diferença entre o crescimento do produto sem nenhuma mudança na taxa de importações e o crescimento efetivamente ocorrido.

³ Foi omitida a representação gráfica relativa à evolução da tarifa nominal média porque é similar à da tarifa efetiva. O grau de correlação entre as duas tarifas no período analisado é de 0,87.

Partindo-se da identidade básica:

$$Q + M \equiv R + D + E$$

em que:

- Q = produção doméstica
 M = importações
 R = demanda de bens intermediários
 D = demanda interna final (incluindo acumulação de estoques)
 E = exportações

obtém-se a seguinte identidade para os valores incrementais:

$$\Delta Q + \Delta M \equiv \Delta R + \Delta D + \Delta E$$

Se $S = Q + M$ = oferta total, então $\Delta S = \Delta R + \Delta D + \Delta E$.

Suponha que $u_1 = Q_1/S_1$ no ano base. Se u_1 permanece fixo, a mudança na produção interna ΔQ é dada por $u_1 \cdot \Delta S$ ou $u_1 \cdot (\Delta R + \Delta D + \Delta E)$. Se u_1 muda para $u_2 = Q_2/S_2$, a mudança na produção será dada por:

$$\Delta Q = u_1 (\Delta R + \Delta D) + u_1 (\Delta E) + (u_2 - u_1) S_2 \quad (3)$$

A relação (3) divide a produção interna adicional (ΔQ) em três partes:

- $u_1(\Delta R + \Delta D)$, é a parte destinada à demanda final e intermediária, sob a hipótese de que a participação da produção doméstica na oferta total não se altera;
- $u_1(\Delta E)$, é a parte destinada às exportações, assumindo-se u_1 constante;
- $(u_2 - u_1) S_2$ é a mudança na oferta devida à variação na participação da produção doméstica na oferta total.

O termo c é a medida da produção doméstica adicional que resultaria exclusivamente de uma mudança na participação da produção doméstica na oferta total. Essa produção adicional, dividida pela variação da produção interna (ΔQ), converte-se na variante 2 expressa por SI_2 para medir a substituição de importações:

$$SI_2 = (u_2 - u_1) S_2 / (\Delta Q) \quad (4)$$

Segundo esta medida, há substituição de importações quando $(u_2 - u_1) S_2 / (\Delta Q)$ é maior que zero (isto é, quando $SI_2 > 0$).

Teoricamente, segundo Desai (1969) as medidas SI_A , SI_B e SI_2 —todas baseadas na noção de mudanças nas taxas de disponibilidade de importação em relação ao ano base— devem mostrar a mesma direção de mudança, isto é, se houve ou não substituição de importações. Porém, a magnitude dos efeitos da substituição de importações, e a ordem de importância dos setores podem variar segundo a medida adotada. As estimativas usando as medidas SI_B e SI_2 não se mostraram adequadas para os propósitos deste trabalho: i) as variações observadas em SI_B deveriam-se em grande parte à ponderação que esta medida recebe ($1/(M/I/SI)$), e não puderam ser explicadas pelas variáveis câmbio e tarifa; ii) a medida SI_2 mostrou grandes discrepâncias com os resultados de SI_A e SI_B , devido a que o valor da produção interna em alguns setores (a preços constantes de 1998) decresceu entre os dois períodos, indicando ter ocorrido um processo de substituição de importações quando, na realidade, o que houve foi uma inversão do sinal do denominador deste índice ($Q_2 - Q_1$). Em vista disso, o índice de substituição de importações utilizado neste trabalho é a medida SI_A .

Utilizando-se a base de dados de Moreira e Puga (2001), foram calculadas as medidas SI_A correspondentes aos períodos 1989-1994, 1994-1998, 1998-2000 e 1989-2000 para sete categorias de uso (quadro 2).

A escolha desses períodos está associada às fases do processo de abertura da economia brasileira a partir do final da década de 1980. No primeiro período, 1989-1994, ocorreram as principais alterações no regime de comércio e a maior redução das barreiras tarifárias. O segundo período, 1994-1998, é marcado por um leve retrocesso no processo de abertura (ver gráfico 2). O período 1998-2000 traz um novo ingrediente para a análise dos resultados do comércio exterior do país: a desvalorização do real em janeiro de 1999. Além disso, os resultados correspondentes a este período permitem fazer um paralelo com os resultados encontrados por Moreira e Puga (2001). O cálculo dos índices de SI_A correspondentes a 1989-2000 é importante também porque relaciona dois períodos que diferem bastante quanto à política externa do país: toma como base o ano de 1989, quando ainda prevaleciam entraves ao comércio, e compara com o ano 2000, em que a economia apresentava maior grau de abertura ao comércio e maior competitividade, derivada da variação cambial.

O quadro 2 mostra que no período 1989-1994 não houve substituição de importações em

QUADRO 2

Brasil: Valores da medida de substituição de importações SI_A para a economia^a

Período e grupo industrial	SI_A
1989-1994	
Bens de consumo duráveis	-9,35
Bens de consumo não-duráveis	-4,25
Bens intermediários	-7,62
Bens intermediários elaborados	-10,42
Bens de capital	-21,80
Equipamentos de transporte	-14,79
Total da indústria	-9,82
1994-1998	
Bens de consumo duráveis	-3,23
Bens de consumo não-duráveis	-0,24
Bens intermediários	0,81
Bens intermediários elaborados	-2,40
Bens de capital	-13,93
Equipamentos de transporte	-1,37
Total da indústria	-1,94
1998-2000	
Bens de consumo duráveis	2,09
Bens de consumo não-duráveis	0,84
Bens intermediários	-1,07
Bens intermediários elaborados	2,34
Bens de capital	0,44
Equipamentos de transporte	4,94
Total da indústria	1,55
1989-2000	
Bens de consumo duráveis	-10,49
Bens de consumo não-duráveis	-3,65
Bens intermediários	-7,88
Bens intermediários elaborados	-10,48
Bens de capital	-35,29
Equipamentos de transporte	-11,22
Total da indústria	-10,21

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Moreira e Puga (2001).

^a Ver texto para a definição da medida utilizada.

qualquer das categorias consideradas. Ao contrário, aumentou a proporção das importações e se, reduziu a participação relativa da produção interna na oferta total. Isto está de acordo com o esperado, pois o período é marcado pela grande exposição da economia à concorrência externa, pela apreciação do real, e pelo efeito-preço e efeito-riqueza derivados da estabilização dos preços internos.

A tendência ao aumento da participação das importações na oferta total não se reverteu no período 1994-1998, exceto no setor de bens intermediários, que apresentou uma leve substituição de importações.

De acordo com o quadro 2, os setores em que se observou substituição de importações no período 1998-

2000, em ordem de importância, foram os seguintes: equipamentos de transporte, bens intermediários elaborados, bens de consumo duráveis, bens de consumo não-duráveis e bens de capital. O único setor que não apresentou substituição de importações no período, segundo a medida SI_A , foi o setor de bens intermediários. Os resultados encontrados por Moreira e Puga (2001) não foram exatamente os mesmos que os obtidos com a medida SI_A no que diz respeito à incidência e intensidade do processo de substituição de importações nos diversos setores ao longo do período estudado⁴. No entanto, ambas abordagens coincidiram em que houve substituição de importações na indústria de transformação como um todo nos anos 1998-2000. O processo foi mais intenso no setor de equipamentos de transporte, seguido pelo setor de bens intermediários elaborados, enquanto não houve substituição de importações no setor de bens intermediários.

Ao comparar os anos de 1989 e 2000, os índices de todos os setores foram negativos e com valor absoluto muito grande. Enquanto em 1989 a tarifa efetiva média da indústria de transformação era da ordem de 70%, em 2000 estava em torno de 20% (ver gráfico 2). Os índices SI_A desse período indicam que não houve substituição de importações e que a participação da produção interna na oferta total diminuiu consideravelmente, em decorrência da maior exposição da economia à concorrência internacional.

Portanto, os efeitos da substituição de importações concentraram-se sobretudo nos últimos anos da série, entre 1998 e 2000. Considerando que houve uma significativa depreciação cambial em janeiro de 1999, sem que houvesse nenhum retrocesso no processo de redução das barreiras tarifárias (e, em consequência, mantendo o nível de proteção efetiva dos setores), pode-se supor que o processo de substituição de importações nesses anos foi predominantemente espontâneo, isto é, como resultado da competitividade da produção nacional associada à variação do câmbio).

⁴ Segundo Moreira e Puga (2001), os setores que apresentaram substituição de importações no período 1998-2000, em ordem de importância (maior redução no coeficiente importações/consumo aparente) foram os seguintes: equipamento de transporte (redução de 26,8% no coeficiente de importação); bens intermediários elaborados (redução de 14%); e bens de consumo não-duráveis (redução de 10,5%). Os setores que apresentaram aumento do coeficiente de importações no período 1998-2000 foram: bens de consumo duráveis (24%); bens intermediários (11,54%); e bens de capital (3,5%).

2. Relação entre tarifa, câmbio e substituição de importações

Para determinar se as alterações nos índices de substituição de importações dos diversos setores obedecem às variações nos níveis tarifários e cambiais, foi feita uma análise dessas variáveis em alguns setores da indústria de transformação no período 1995-2000. A análise não inclui o período anterior, pois, como mostra o quadro 2, não houve substituição de importações entre 1989 e 1994. Além disso, devido à desvalorização significativa do real em 1999, é no período 1995-2000 que encontramos os fenômenos que poderiam ter contribuído tanto para uma substituição de importações induzida (em resposta à política tarifária) quanto para uma substituição de importações natural (reflexo da depreciação cambial a partir de 1999).

O indicador da taxa de câmbio utilizado é o índice da taxa de câmbio real efetiva, de acordo com o Boletim FUNCEX de câmbio (1998 e 2000), calculado com base nas taxas de câmbio reais dos 13 principais sócios comerciais do Brasil, ponderadas pela participação média de cada país no fluxo comercial (importação e exportação) do Brasil (quadro 3). Para os propósitos deste trabalho, essa taxa de câmbio apresenta uma vantagem em relação às paridades bilaterais com outras moedas.⁵

QUADRO 3

Brasil: Índice da taxa de câmbio efetiva real (R\$/ cesta de 13 moedas)
(Agosto 1994 = 100)

Ano	Índice
1995	96,1
1996	99,1
1997	94,6
1998	99,8
1999	116,4
2000	107,2

Fonte: Até 1997, Boletim FUNCEX do câmbio (1998); para 1998-2000, Boletim FUNCEX do câmbio (2002).

⁵ A taxa de câmbio real efetiva espelha as variações no poder de compra da moeda brasileira em relação à moeda de seus principais parceiros comerciais, portanto se supõe que tenha mais influência nos fluxos de importação e exportação do país.

Para analisar a influência das variáveis câmbio e tarifa efetiva sobre o índice de substituição de importações foi feita uma análise de regressão com dados do período 1995-2000, correspondentes a 34 dos 49 setores da indústria para os quais há informações disponíveis. As cifras das tarifas efetivas são de Kume, Piani e Souza (2000). O quadro 4 mostra o índice SI_A dos 34 setores analisados.

Para realizar a análise pretendida eram necessários os valores das tarifas para os anos de 1999 e 2000. Como estes dados não estavam disponíveis foi preciso recorrer a uma aproximação e considerou-se, de forma arbitrária, que a estrutura da tarifa efetiva não teria sofrido alterações com relação a 1998.

A hipótese que está por trás desta simulação é a de que o processo de redução das tarifas estabilizou-se a partir de 1995 em grande parte dos setores, uma vez que, segundo Kume, Piani e Souza (2000), já em 1998 as variações das tarifas nominais observadas em relação ao ano anterior foram muito pequenas.

Para processar essas informações efetuaremos uma análise de painel, como indicado a seguir.

a) Modelos estatísticos para dados em painel com um fator

As observações de uma variável resposta de interesse y , e de um vetor x de variáveis explicativas para N diversos setores da economia em cada um de T sucessivos anos (t), constituem um conjunto de dados em painel⁶. Diversos modelos de regressão linear têm sido propostos para este tipo de dados. Em geral o modelo estabelece que, para um determinado setor i , em um determinado tempo t , a resposta $y(i, t)$ está relacionada com os coeficientes a_i , o vetor de variáveis $x(i, t)$ e perturbações aleatórias $e(i, t)$ segundo a expressão:

$$y(i, t) = a_i + b(i)'x(i, t) + e(i, t), \quad (1)$$

para $i = 1 \dots N, t = \dots T$.

Os diferentes modelos existentes na literatura especializada correspondem a diferentes suposições

⁶ A principal vantagem de um conjunto de dados em painel é que permite grande flexibilidade para modelar diferenças comportamentais entre unidades tais como os setores aqui tratados. Os efeitos específicos representam características singulares de cada grupo que podem ser observadas (como o uso de insumos mais intensivos em tecnologia, a utilização de insumos importados e outras) ou não observadas (habilidade gerencial, dentre outras), as quais se assumem constantes ao longo do tempo (o que não significa, necessariamente, que não sejam estocásticas).

QUADRO 4

**Brasil: Índices SI_A de 34 setores da indústria de transformação,
período 1995-2000**

Setor	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Siderurgia	-1,82	0,54	-1,00	-1,19	2,40	-0,61
Metalurgia dos não-ferrosos	-7,41	2,71	-3,05	0,05	3,57	-1,22
Outros produtos metalúrgicos	-2,65	-2,67	-2,78	0,32	2,75	0,76
Tratores e máquinas rodoviárias, peças e acessórios	-4,99	1,37	-7,49	-3,24	5,44	1,36
Condutores e outros materiais elétricos, exclusiva para veículos	-1,34	-4,13	-7,64	-4,51	0,48	-1,72
Material e Aparelhos Eletrônicos e de Comunicação	-8,34	-2,83	-6,10	-8,69	-5,14	-2,28
Automóveis, Caminhões e ônibus	-13,68	12,52	-6,78	-6,28	11,97	0,26
Motores e peças para veículos	-8,01	0,06	2,39	8,33	13,49	-2,52
Outros veículos	-6,60	-4,05	-13,60	-2,48	2,38	-3,05
Indústria da madeira	-0,72	-1,75	-2,73	0,89	3,74	0,10
Celulose e pasta mecânica	-0,86	0,14	-0,22	-0,25	0,24	-0,13
Papel, papelão e artefatos de papel	-10,71	2,12	-0,48	-1,22	6,36	-0,18
Indústria da borracha	-6,65	0,85	-2,29	-0,73	5,08	-0,60
Elementos químicos não-petroquímicos ou carboquímicos	-7,81	-1,54	-0,32	-0,76	4,93	3,05
Refino de Petróleo	-6,74	-6,13	-0,52	4,47	0,76	-6,17
Produtos químicos diversos	-4,88	-0,25	-2,24	-1,05	1,54	0,10
Indústria farmacêutica	-7,38	-5,27	-4,03	-5,08	-4,92	3,68
Indústria de perfumaria, sabões e velas	-1,89	0,14	-0,83	-0,47	0,30	0,11
Laminados plásticos	-1,96	0,80	0,56	-0,35	0,31	-0,30
Artigos de material plástico	-7,78	-3,15	-3,33	0,60	1,64	-0,30
Beneficiamento, fiação e tecelagem de fibras naturais	-3,67	-4,11	0,71	4,76	3,65	1,19
Fiação e tecelagem de fibras artificiais ou sintéticas	-7,24	3,71	-0,94	-0,01	0,17	-2,25
Outras indústrias têxteis	-5,38	-0,92	-4,75	-0,66	2,10	-1,01
Artigos do vestuário e acessórios	-3,50	0,12	-0,75	0,82	2,15	0,20
Calçados	-1,35	0,31	0,00	1,02	0,67	0,12
Indústria do café	-0,07	0,01	-0,03	0,07	-0,01	0,00
Moagem de trigo	-2,16	11,47	-10,94	2,40	1,22	-4,16
Conservas de frutas e legumes, sucos e condimentos	-1,12	0,52	-0,35	0,28	0,65	0,27
Abate de animais e preparação de carnes	-1,95	3,54	-2,12	1,40	5,39	-1,67
Abate e preparação aves	-0,03	0,01	-0,02	0,00	0,04	-0,01
Resfriamento e preparação do leite e laticínios	-4,05	1,88	0,99	-0,70	0,52	0,77
Indústria do açúcar	0,14	0,15	0,18	0,04	-0,03	-0,10
Refino de óleos vegetais e fabricação de gorduras para alimentação	-2,58	-3,72	1,30	-1,93	5,09	0,32
Outras indústrias alimentares	-9,80	-1,54	1,89	0,67	6,44	1,04

Fonte: elaboração própria a partir de dados de Moreira e Puga (2001). Ver texto para definição da medida utilizada.

sobre os coeficientes a_j , os vetores de coeficientes $b(i)$ e sobre a distribuição dos termos aleatórios $e(i,t)$, (Greene, 1997, p. 612). No presente trabalho admitiu-se que os diferentes setores podem possuir diferentes interceptos a_j , mas que os coeficientes de regressão $b(i)$ relativos às variáveis x (cuja estimação é o principal objetivo da análise de dados em painel) são os mesmos para os diversos setores, isto é, $b(i) = b$ para $i = 1 \dots N$. Em outros termos, supôs-se que os diversos setores respondem com a mesma velocidade às mudanças nas tarifas e no câmbio, embora possam ter diferentes patamares iniciais de resposta. Este modelo

é denominado “de efeitos fixos” de setores⁷. Quando, além de especificar que existe um intercepto diferente para cada setor, assume-se que a matriz de covariância

⁷ Existem modelos que também consideram a aleatoriedade do vetor de parâmetros b entre as unidades *cross-sections*. Estes modelos são a extensão dos modelos mais simples de efeitos fixos e aleatórios para dados em painel. A grande dificuldade de aplicação dos modelos de coeficientes aleatórios, como são denominados, é que os painéis normalmente referem-se a períodos curtos no tempo, portanto há poucas observações para computar b_j . Para mais detalhes sobre essa metodologia ver Greene (2002, p. 319) e Pesaran e Smith (1995).

das perturbações $e(i,t)$ é diagonal e homocedástica, os coeficientes a_i e b podem ser estimados pelo método de mínimos quadrados ordinários usando variáveis “dummy” para indicar os diversos setores. Se a matriz de covariância das perturbações $e(i,t)$ é diagonal mas heterocedástica, os coeficientes a_i e b ainda podem ser estimados pelo método de mínimos quadrados, mas é necessário fazer uma estimação robusta da matriz de covariância dos estimadores de b , por exemplo, por meio da matriz de White (Greene, 1997, p.635).

V

Resultados

A mudança brusca observada no patamar da variável câmbio em 1999 provavelmente alterou o seu efeito sobre o índice de substituição de importações SI_A , o que levou à decisão de analisar separadamente os períodos 1995-1998 e 1999-2000. Os modelos ajustados foram designados regressão I e regressão II, respectivamente.

Para o primeiro período de análise (1995-1998), os efeitos dos setores foram significativos. As estimativas dos efeitos fixos a_i ($i = 1...34$) de cada um dos 34 setores analisados encontram-se no quadro 5. A média dessas estimativas foi -68,04.

Como as observações apresentaram heterogeneidade, a matriz de covariância apropriada foi estimada pela matriz de White e o valor de R^2 foi 0,51.

O quadro 6 apresenta as estimativas dos coeficientes de regressão I (1995-1998) para as variáveis explicativas.

Segundo os dados do quadro 6, verifica-se que os coeficientes relativos à tarifa e câmbio são positivos e significativos.

O modelo final ajustado SI_A depende de efeitos fixos específicos da tarifa e do câmbio para os setores, isto é:

$$SI_A(i,t) = a_i + 0,2143 \text{ Tarifa} + 0,6341 \text{ Câmbio} + e(i,t).$$

No período 1999-2000 (regressão II), o efeito de setores não foi significativo, de modo que no modelo final ajustado SI_A só depende de um intercepto a comum a todos os setores e das variáveis explicativas tarifa e câmbio.

Desta forma, utilizou-se o modelo de efeitos fixos para dados em painel, para fazer inferências sobre os efeitos das tarifas e do câmbio no índice de substituições de importações SI_A dos 34 setores da indústria estudados. Após ajustar um modelo com efeitos fixos diferentes para cada setor, é feito um teste sobre a hipótese H_0 de igualdade das constantes a_i . Se o teste levar à aceitação de H_0 , o modelo final será um modelo de regressão com o mesmo intercepto básico, $y(i,t) = a + bx(i,t) + e(i,t)$.

O quadro 7 apresenta os valores dos coeficientes da regressão II para as variáveis explicativas. O valor de R^2 foi 0,2923.

Como mostra o quadro 7, o intercepto a e os coeficientes relativos à tarifa e ao câmbio são significativos no segundo período (regressão II).

Assim, o modelo ajustado (regressão II) foi:

$$SI_A(i,t) = 35,8650 + 0,0486 \text{ Tarifa} + 0,3207 \text{ Câmbio} + e(i,t).$$

Ao comparar os dados dos quadros 6 e 7, observa-se que os coeficientes das variáveis explicativas tarifa e câmbio diminuíram no segundo período, bem como o R^2 da regressão, que passou de 0,5081 para 0,2923. Há indicações, portanto, de que além das variáveis consideradas neste trabalho outras variáveis incidiram de forma mais significativa no comportamento de SI_A nesse período.

A seguir, será analisada a influência das variáveis explicativas “tarifa efetiva” e “câmbio” no índice de substituição de importações.

A simples inspeção dos coeficientes de regressão estimados após um ajuste de um modelo não é suficiente para determinar qual das variáveis explicativas provoca maior variação na variável resposta. Isso se deve à diferença existente entre as distribuições das variáveis explicativas, que se infere dos dados do quadro 8 quanto ao valor da média, desvio padrão e da média mais meio desvio padrão das variáveis explicativas tarifa e câmbio, para o conjunto de dados utilizados na regressão I.

O quadro 9 apresenta as mesmas informações de acordo com os dados utilizados na regressão II.

QUADRO 5

Brasil: Valores dos efeitos fixos dos setores (a_j) na regressão I^a

Setor	Efeito	D. P.	t
1 Siderurgia	-65,24	10,78	-6,05
2 Metalurgia dos não-ferrosos	-65,92	10,79	-6,11
3 Outros produtos metalúrgicos	-68,68	10,75	-6,39
4 Tratores e máquinas rodoviárias, inclusive peças e acessórios.	-69,20	10,76	-6,43
5 Condutores e outros materiais elétricos, exclusive para veículos.	-71,71	10,75	-6,67
6 Material e aparelho eletrônico e de comunicação	-72,23	10,76	-6,71
7 Automóveis, caminhões e ônibus	-99,47	11,06	-8,99
8 Motores e peças para veículos	-65,43	10,76	-6,08
9 Fabricação de outros veículos	-72,81	10,76	-6,77
10 Indústria da madeira	-65,71	10,78	-6,10
11 Celulose e pasta mecânica	-64,71	10,78	-6,00
12 Papel, papelão e artefatos de papel	-66,98	10,78	-6,21
13 Indústria da borracha	-67,24	10,77	-6,24
14 Elementos químicos não-petroquímicos ou carboquímicos	-67,30	10,78	-6,25
15 Refino de petróleo	-65,01	10,80	-6,02
16 Produtos químicos diversos	-66,18	10,78	-6,14
17 Indústria farmacêutica	-69,06	10,79	-6,40
18 Indústria de perfumaria, sabões e velas.	-64,38	10,79	-5,97
19 Laminados plásticos	-66,50	10,76	-6,18
20 Artigos de material plástico	-69,68	10,76	-6,48
21 Beneficiamento, fiação e tecelagem de fibras naturais.	-67,34	10,75	-6,26
22 Fiação e tecelagem de fibras artificiais ou sintéticas	-67,89	10,75	-6,31
23 Outras indústrias têxteis	-69,69	10,75	-6,48
24 Artigos do vestuário e acessórios	-67,88	10,75	-6,32
25 Calçados	-66,17	10,76	-6,15
26 Indústria do café	-64,62	10,78	-6,00
27 Moagem de trigo	-65,63	10,76	-6,10
28 Conservas de frutas e legumes, inclusive sucos e condimentos.	-65,99	10,76	-6,13
29 Abate de animais e preparo de carnes	-63,78	10,79	-5,91
30 Abate e preparação de aves	-64,01	10,79	-5,93
31 Resfriamento e preparação do leite e laticínios	-66,78	10,76	-6,21
32 Indústria do açúcar	-65,56	10,76	-6,09
33 Refino de óleos vegetais e fabricação de gorduras para alimentação	-65,63	10,79	-6,08
34 Outras indústrias alimentares	-68,79	10,75	-6,40

Média dos valores dos efeitos fixos dos setores = -68,04

Fonte: Elaboração própria.

^a D.P. = desvio padrão.

QUADRO 6

Brasil: Valores dos parâmetros da regressão I, estatística t e nível de significância P

Variável	Coefficiente	Valor	D.P ^a	t ₀	P[t > t ₀]
Tarifa	b ₁	0,2143	0,0270	7,943	0,0000
Câmbio	b ₂	0,6341	0,1099	5,770	0,0000

Fonte: Elaboração própria.

^a Desvio. padrão obtido a partir da matriz de covariância de White.

QUADRO 7

Brasil: Valores dos parâmetros da regressão II, estatística t e nível de significância P

Variável	Coefficiente	Valor	D.P. ^a	t_0	$P[t > t_0]$
Tarifa	b_1	0,0486	0,0174	2,801	0,0067
Câmbio	b_2	0,3207	0,0736	4,358	0,0000
Intercepto	A	35,8650	8,2425	-4,351	0,0000

Fonte: Elaboração própria.

^a Desvio padrão obtido a partir da matriz de covariância de White.

QUADRO 8

Brasil: Medidas resumo da distribuição da tarifa efetiva e do câmbio na regressão I

	Tarifa	Câmbio
Média	20,89	97,40
Desvio padrão	25,89	2,13
Média + 0,5 desvio padrão	33,84	98,47

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 9

Brasil: Medidas resumo da distribuição da tarifa efetiva e do câmbio na regressão II

	Tarifa	Câmbio
Média	21,49	111,80
Desvio padrão	19,65	4,63
Média + 0,5 desvio padrão	31,31	114,12

Fonte: Elaboração própria.

O valor do índice SI_A previsto foi calculado com base nos parâmetros estimados nas regressões I e II para as variáveis tarifa e câmbio (quadros 7 e 8) e dos valores da média e desvio padrão destas variáveis nos períodos 1995-1998 e 1999-2000 (quadros 9 e 10).

De acordo com a regressão I, quando os valores da tarifa efetiva e do câmbio são iguais aos respectivos valores médios no período examinado, o valor de SI_A previsto é de $-1,7951$. Ao somar a metade do desvio padrão à média da tarifa, mantendo-se o valor médio do câmbio fixo, o valor de SI_A predito altera-se para $0,9782$. Ao somar a metade do desvio padrão à média do câmbio, mantendo-se o valor médio da tarifa fixo, o SI_A previsto altera-se para $-1,118$. Portanto, de acordo com a regressão I, que diz respeito aos dados para o primeiro período analisado (1995-1998), a variável tarifa efetiva exerceu maior influência nas variações do índice SI_A do que a variável câmbio. Estes dados apresentam-se resumidos no quadro 10.

Na regressão II, o índice de SI_A previsto, com base nos valores da média de tarifa e câmbio para o

QUADRO 10

Brasil: Índice SI_A previsto na regressão I para alguns valores das variáveis explicativas "tarifa efetiva" e "câmbio", em 1995-1998^a

Tarifa efetiva	Câmbio	Índice SI_A previsto
M_{TARIFA}	$M_{CÂMBIO}$	$-1,7951$
$M_{TARIFA} + 0,5DP_{TARIFA}$	$M_{CÂMBIO}$	$0,9782$
M_{TARIFA}	$M_{CÂMBIO} + 0,5DP_{CÂMBIO}$	$-1,118$

Fonte: Elaboração própria.

^a A M=média; DP=desvio padrão.

período (quadro 9), é 1,034. Ao somar a metade do desvio padrão à média da tarifa, mantendo o valor médio do câmbio fixo, o SI_A previsto altera-se para 1,511. Ao somar a metade do desvio padrão à média do câmbio, mantendo-se o valor médio da tarifa fixo, o SI_A predito altera-se para 1,7803. Portanto, de acordo com a regressão II, que corresponde ao período 1999-2000, a variável câmbio exerceu maior influência nas variações do índice SI_A que a variável tarifa efetiva. Estes dados encontram-se resumidos no quadro 11.

Os resultados destas análises mostram que as variações nas tarifas efetivas e no câmbio exerceram efeitos sobre o índice SI_A em todo o período analisado (1995-2000) e que SI_A é uma função crescente, tanto do câmbio quanto do nível da tarifa efetiva, nos 34 setores da indústria de transformação estudados. Porém, as flutuações intersetoriais do índice SI_A no período prévio à desvalorização (1995-1998) se deveram mais às oscilações intersetoriais no nível

das tarifas efetivas, enquanto no período posterior (1999-2000), obedeceram principalmente ao câmbio. Este resultado significa que, se o período 1995-1998 foi o de maior estabilidade das tarifas nominais e efetivas da última década, e isto se prolongou até o ano 2000, a variação cambial observada a partir de janeiro de 1999 foi a maior responsável pela substituição de importações nesses setores em 1999 e 2000 com relação ao ano de 1998.

Portanto, pode-se afirmar que a substituição de importações no período 1995-1998 foi induzida pela preservação de níveis de tarifa significativos (apesar do esforço de abertura comercial) e algum grau de dispersão da estrutura tarifária, que resultou na manutenção de níveis expressivos de proteção efetiva. Após 1999, como consequência da severa desvalorização cambial, o efeito preços relativos superou a proteção como elemento indutor. Prova disso é que com a revalorização do real em 2000 houve uma redução do ritmo da substituição de exportações.

QUADRO 11

Brasil: Índice SI_A previsto na regressão II para alguns valores das variáveis explicativas "tarifa efetiva" e "câmbio", em 1999-2000^a

Tarifa efetiva	Câmbio	Índice SI_A previsto
M_{TARIFA}	$M_{\text{CÂMBIO}}$	1,034
$M_{\text{TARIFA}} + 0,5DP_{\text{TARIFA}}$	$M_{\text{CÂMBIO}}$	1,511
M_{TARIFA}	$M_{\text{CÂMBIO}} + 0,5DP_{\text{CÂMBIO}}$	1,7803

Fonte: Elaboração própria.

^a M=média; DP=desvio padrão.

VI

Conclusões

Neste trabalho procurou-se avaliar por meio de uma análise de regressão a influência da tarifa efetiva e da taxa de câmbio efetiva real no índice de substituição de importações (SI_A), no período 1995-2000. A análise mostra que as duas variáveis tiveram repercussões consideráveis na variação do índice SI_A e que, a partir de 1999, o efeito do câmbio efetivo real mostrou-se mais importante que o da tarifa efetiva, uma vez que depois de 1998 as tarifas nominais e efetivas variaram muito pouco e o câmbio sofreu grande depreciação

em janeiro de 1999. Este fato sugere que o processo de substituição de importações no período recente provavelmente foi mais natural ou espontâneo do que induzido.

Esse resultado é importante, porque ressalta a relevância para os setores produtivos de contar com preços relativos ajustados. Essa maior transparência dos sinais de mercado é o que permite aproveitar com eficiência as vantagens comparativas de uma economia, como ensina a teoria de comércio internacional.

Bibliografia

- Alem, A.C., J.R.M. Barros e F. Giambiagi (2002): "Bases para uma política industrial moderna", *Estudos e pesquisas*, N° 22, Rio de Janeiro, Fórum Nacional. Disponível em: <<http://www.forumnacional.org.br/publi/pestpq1.asp>>.
- Barros, J.R.M. e L. Goldenstein (1997): "Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro", *Revista de economia política*, vol. 17(2), N° 66, São Paulo, Centro de Economia Política, abril-junho.
- Baumann, R., J. Rivero e Y. Zavattiero (1997): "As tarifas de importação no Plano Real", *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 27, N° 3, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dezembro.
- Boletim FUNCEX de câmbio* (1998): ano 7, N° 10, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), novembro-dezembro.
- _____ (2002): ano 22, N° 2, Rio de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), fevereiro.
- Bruton, H. (1989): "Import substitution", em H. Chenery e T.N. Srinivasan (comps.), *Handbook of International Economics*, vol. 2, Amsterdam, North Holland.
- Desai, P. (1969): "Alternative measures of import substitution", *Oxford Economic Papers*, vol. 21, N° 3, Oxford, Oxford University Press.
- Díaz-Alejandro, C.F. (1975): "Trade, policies and economic development", em P. Kenen (comp.), *International Trade and Finance: Frontiers for Research*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Greene, W.H. (1997): *Econometric Analysis*, terceira edição, Londres, Prentice Hall.
- _____ (2003): *Econometric Analysis*, quinta edição, Londres, Prentice Hall.
- Kume, H., G. Piani e C.F.B. Souza (2000): *A política brasileira no período 1987-98: descrição e avaliação*, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), maio.
- Levy, P.M. e M.I.F. Serra (2002): "Coeficientes de importação e exportação na indústria", *Boletim de conjuntura*, N° 58, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), julho- agosto.
- Melo, P.R.S., E.C.S.D. Rios e R.M.V. Gutierrez (2001): "Componentes eletrônicos: perspectivas para o Brasil", *BNDES Setorial*, N° 13, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), março.
- Moreira, M.M. e F.P. Puga (2001): *Coeficientes de comércio em 2000: o desafio externo*, Nota técnica AP/DEPEC, N° 4, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), maio.
- Pesaran, M.H. e R.J. Smith (1995): "Estimating long-run relationships from dynamic heterogeneous panels", *Journal of econometrics*, N° 68, Amsterdam, Elsevier.
- Rosa, S.E.S. (2001): "Evolução histórica e perspectivas da indústria brasileira de componentes eletrônicos", Rio de Janeiro, COPPE/ Universidade Federal de Rio de Janeiro, agosto.
- Tavares, M.C. (1977): "Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil", *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, sexta edição, Rio de Janeiro, Zahar.

Gestão da dívida pública: a experiência do Brasil

Helder Ferreira de Mendonça e Viviane Santos Vivian

Este artigo analisa o gerenciamento da dívida pública no Brasil considerando os principais modelos teóricos recentes. Ademais, examina o possível efeito sobre a taxa de juros básica devido à estratégia adotada pelo Tesouro Nacional a partir de 1999. Os resultados indicam que a estratégia adotada pelo Brasil para a gestão da dívida pública foi baseada nas recomendações de Calvo e Guidotti (1990). Também foi observado que o prazo médio da dívida pública, a parcela de títulos indexados ao indicador do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC) e a razão dívida pública/produto interno bruto, têm um papel significativo na determinação da taxa de juros básica. É importante notar que os esforços do governo para aumentar o prazo da dívida pública e atenuar efeitos perniciosos sobre a taxa de juros não devem ser desprezados.

Helder Ferreira de Mendonça
Professor Titular da Universidade
Federal Fluminense – Departamento
de Economia, e pesquisador
do Conselho Nacional de
Desenvolvimento Científico e
Tecnológico (CNPq),
Brasil
✉ helderfm@hotmail.com

Viviane Santos Vivian
Mestre em Economia,
Universidade Federal Fluminense –
Departamento de Economia,
Brasil
✉ dvivian@uol.com.br

I

Introdução

Na década de 1980, a dívida pública dos Estados Unidos cresceu com rapidez, o que deu um grande impulso ao debate sobre a sustentabilidade fiscal. Não obstante, esta discussão não se limita apenas ao caso dos Estados Unidos. Por exemplo, em países como a Bélgica, Irlanda e Itália, a relação dívida pública/PIB chegou a ser equivalente ou superior a 100% e os gastos com o serviço da dívida pública representaram uma porcentagem significativa do orçamento público. Além disso, o aumento das taxas de juros reais e a desaceleração do crescimento econômico ameaçaram colocar a relação dívida pública/PIB em uma trajetória explosiva.

No final dos anos 1980, a maioria dos países havia empreendido programas austeros de ajuste dos orçamentos. Em 1989, por exemplo, a Alemanha e os Estados Unidos conseguiram estabilizar a relação dívida pública/PIB e no Reino Unido estava em marcha um amplo programa baseado na estratégia de privatização. Contudo, em alguns países a implementação dos programas de ajuste não havia conseguido promover o equilíbrio fiscal.

Segundo Dornbusch e Draghi (1990), o contexto macroeconômico observado em alguns países na década de 1980 coloca em evidência diversas questões relacionadas ao equilíbrio fiscal:

- i) Qual é a racionalidade microeconômica de o governo ter que escolher entre um aumento da dívida pública e o equilíbrio fiscal?
- ii) Existem consequências macroeconômicas (por exemplo, efeitos na atividade econômica e na taxa de juros) derivadas da magnitude do déficit público ou da decisão de financiar o governo mediante um aumento da dívida pública?
- iii) Como os países tratam seus déficits ao longo do tempo?
- iv) Quando a dívida pública é alta, existe um modelo teórico que oriente sobre os prazos de vencimento adequados ou sobre a indexação adequada da dívida pública?

Em relação à última destas perguntas, foram elaborados vários modelos teóricos sobre a gestão da dívida pública. Em termos gerais, existem cinco modelos que consideram o assunto: o de Calvo e Guidotti (1990); o de Giavazzi e Pagano (1990); o de Barro (2003); o de Missale, Giavazzi e Benigno (2002), e o de Giavazzi e Missale (2004).

Atualmente, o debate sobre o tema recebe atenção nos países em desenvolvimento. No final de 1999, o Tesouro Nacional brasileiro, inspirado em modelos de gestão da dívida pública como o de Giavazzi e Pagano (1990) e o de Calvo e Guidotti (1990), anunciou uma estratégia para ampliar os prazos de vencimento dos títulos federais. Além disso, na tentativa de melhorar a composição do passivo público, foi feito um esforço para aumentar a proporção dos títulos públicos prefixados e indexados aos índices de preços, e diminuir a proporção dos títulos pós-fixados e indexados à taxa de câmbio. O ponto principal é o gerenciamento da dívida voltado para o aumento da credibilidade.

Com o propósito de avaliar a estratégia adotada no Brasil para a gestão da dívida pública, este trabalho realiza uma análise empírica e examina o possível efeito da estratégia seguida pelo Tesouro Nacional brasileiro sobre a taxa de juros básica. Além desta introdução, o artigo possui mais quatro seções. A seção II mostra as principais características dos modelos contemporâneos de gestão da dívida pública; a seção III mostra o desempenho da gestão da dívida pública brasileira no período 2000-2005; a seção IV faz uma análise empírica; e a seção V apresenta as conclusões.

II

Modelos contemporâneos de gestão da dívida pública

A análise teórica da gestão da dívida pública recebeu uma atenção especial no princípio da década de 1990, a partir das análises de Calvo e Guidotti (1990) e de Giavazzi e Pagano (1990). Calvo e Guidotti (1990) examinaram vários contextos para a indexação da dívida pública e a estrutura de seus prazos de vencimento, estudando o seu impacto e sua eficácia. Com esse objetivo, os autores mencionados analisaram a indexação considerando dois períodos (0 e 1): o governo no período 0 compromete completamente as atuações do governo no período 1 (pré-comprometimento total). Os resultados indicam que é desejável a plena indexação da dívida pública. Contudo, essa plena indexação pode acarretar um aumento da carga tributária como fonte de financiamento do setor público. Portanto, a estratégia ótima para a gestão da dívida pública consiste em ampliar seus prazos de vencimento e indexá-la parcialmente.

Giavazzi e Pagano (1990) investigaram se é possível reduzir o risco de uma crise de confiança com uma correta estruturação dos vencimentos da dívida pública. De acordo com esta visão, a crise de confiança é definida como um aumento da probabilidade de que o regime monetário mude. O contexto utilizado pelos autores citados é um regime de câmbio fixo e a conclusão obtida é que a capacidade do banco central de resistir a uma crise de confiança depende em grande medida, do sucesso que o Tesouro Nacional tenha no refinanciamento da dívida pública. Portanto, o risco de uma mudança no regime cambial se atenua (mantendo-se a taxa de câmbio fixa) por meio de um aumento no prazo médio da dívida pública ou via suavização de pagamentos de juros e de amortização.

Recentemente, os trabalhos de Missale, Giavazzi e Benigno (2002), Barro (2003) e Giavazzi e Missale (2004) estimularam o debate acerca da composição ótima para a gestão da dívida pública. Missale, Giavazzi e Benigno (2002) fizeram uma análise empírica de como os governos escolhem o prazo de vencimento quando adota um programa de estabilização fiscal. Nesse contexto, supuseram que o objetivo do governo é conseguir um superávit fiscal que permita estabilizar a relação dívida pública/PIB. Para tanto, estudaram 72 casos de estabilização fiscal em países da Organização

de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ocorridos entre 1975 e 1998, e examinaram em cada caso a estratégia de emissão de títulos empregada pelos governos dois anos depois do início do plano de estabilização. A análise incluiu um jogo entre dois governos que se diferenciavam em sua capacidade de cortar gastos. Conseqüentemente há expectativas diferentes em relação à taxa de juros que estará em vigor, uma vez concluído o plano de estabilização.

A análise de Missale, Giavazzi e Benigno (2002) assinala que os governos tendem a ampliar os prazos de vencimento da dívida pública quando a informação é assimétrica, porque assim se reduz o risco de refinanciamento e aumentam as expectativas de êxito do esforço fiscal. Segundo os referidos autores, o governo pode emitir títulos com pagamentos concentrados no curto prazo, no caso em que os investidores não conheçam a capacidade do governo de colocar em prática as políticas anunciadas (presença de informação assimétrica). A ideia é que esse procedimento deve ser adotado se o custo a longo prazo é mais alto quando comparado com as expectativas em relação à futura taxa de juros.

Barro (2003) observou que a suavização da carga tributária estimula o governo a emitir títulos cujos pagamentos são contingentes aos gastos. Quando o gasto é igual em todos os períodos, a dívida pública deve ser estruturada na forma de perpetuidades indexadas (consoles). Esta estrutura isola as restrições orçamentárias a partir das variações inesperadas nos preços de mercado de títulos indexados com diferentes prazos de vencimento.

O modelo de Giavazzi e Missale (2004) supõe que o principal objetivo da gestão da dívida pública no Brasil é alcançar a estabilidade da relação dívida pública/PIB, reduzindo assim a probabilidade de crise. Para que essa relação se estabilize é preciso que o governo consiga fontes de financiamento com custos baixos e baixa volatilidade de retorno. Portanto, a escolha dos instrumentos da dívida pública implica um *trade-off* entre o risco e o custo esperado do serviço da dívida. Sob esta perspectiva, a estrutura ótima da dívida pública indexada depende da avaliação do custo e do risco. O risco é minimizado se um instrumento oferece

proteção frente às variações no superávit primário e na razão dívida pública/PIB, e se a variância dos retornos é relativamente baixa.

Cabe assinalar que os modelos de Missale, Giavazzi e Benigno (2002) e de Giavazzi e Missale (2004) supõem que o objetivo do governo é estabilizar a relação dívida pública/PIB. Além disso, ambos os modelos analisam a composição ótima para a dívida pública, tendo em conta a compensação entre o custo do serviço da dívida e o risco de refinanciamento. Contudo, o primeiro avalia uma estrutura ótima de prazos de vencimento para a dívida pública, enquanto o segundo examina a composição ótima de indexação da dívida. Por outro lado, os modelos de Giavazzi e Pagano (1990), Missale, Giavazzi e Benigno (2002) e Barro (2003) sugerem que a ampliação do prazo médio dos vencimentos da dívida pública é uma estratégia

ótima. De forma diferente, Calvo e Guidotti (1990) levam em conta ambas as perspectivas.

Em síntese, é possível distinguir na literatura especializada três visões de gestão da dívida pública. A primeira, representada pelos modelos de Calvo e Guidotti (1990) e de Giavazzi e Pagano (1990), destaca o problema da inconsistência dinâmica das políticas fiscais. A segunda (a da análise de Barro, 2003), considera a suavização da carga tributária em um contexto no qual os gastos públicos são exógenos para obter a estrutura ótima da dívida pública. A terceira, representada por Missale, Giavazzi e Benigno (2002) e Giavazzi e Missale (2004), centra-se no objetivo de estabilizar a relação dívida pública/PIB. Em linhas gerais, todas elas concluem que a ampliação do prazo médio dos vencimentos da dívida pública e a indexação parcial da dívida são as estratégias ótimas.

III

A gestão da dívida pública no Brasil

Esta seção descreve de forma breve a evolução do gerenciamento da dívida pública no Brasil entre janeiro de 1999 (quando houve mudança no regime de câmbio) e dezembro de 2005¹, centrando-se em três aspectos: a razão dívida pública/PIB, a estrutura da dívida pública e o prazo médio de vencimento da dívida pública.

Entre janeiro de 1999 e dezembro de 2005, a média da razão dívida pública/PIB correspondeu a 53,13%. Entretanto, entre 1999 e 2000 esta razão oscilou ao redor de 49,95% (ver gráfico 1). Depois deste período, a dívida aumentou substancialmente e em setembro de 2002 alcançou 63,62%. A aceleração do crescimento da dívida pública no segundo semestre de 2002 deveu-se ao “temor do mercado” frente a uma possível vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais que se aproximavam. Um discurso em que esse candidato expressou ideias pouco ortodoxas acentuou a percepção de risco por parte dos investidores e desencadeou um processo de aumento da taxa de juros e desvalorização da

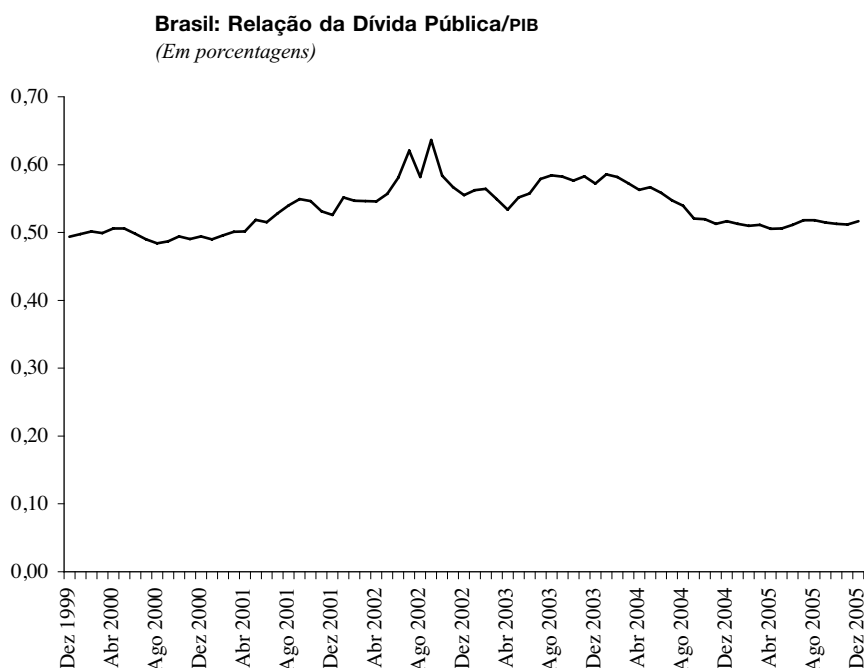
moeda. Contudo, a vitória do candidato e o início do novo governo em 2003 não significaram mudança na condução da política econômica. Destarte, o esforço fiscal destinado a reduzir a relação dívida pública/PIB foi fortalecido e o resultado foi uma queda desta razão para aproximadamente 50% no final de 2005.

A mudança do regime de câmbio para flexível e a adoção de metas de inflação em 1999 representam um importante ponto para explicar as trajetórias da dívida pública indexada à taxa de juros e da dívida indexada à taxa de câmbio. Em linhas gerais, com a desvalorização da moeda, a utilização da taxa de câmbio como um dos principais elementos de indexação deixou de ser atrativa. Por outro lado, o uso da taxa de juros continuou sendo relevante. A justificativa é que com o uso de metas de inflação o principal instrumento à disposição dos bancos centrais é a taxa de juros. Logo, a estratégia adotada pelo Banco Central do Brasil para implementar um processo deflacionário aumentou a demanda de títulos indexados a esta variável.

Em dezembro de 1999 a participação dos títulos prefixados era de 9%. Esta participação aumentou, atingindo 15% ao final de 2000 em linha com a estratégia de redução gradual da exposição do Tesouro Nacional ao risco de flutuações de curto prazo das

¹ A análise se baseou em diversos relatórios do Tesouro Nacional brasileiro. Veja em Wolswijk e Haan (2005) uma análise da gestão da dívida pública na zona do euro.

GRÁFICO 1



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil.

variáveis econômicas. Entretanto, devido à volatilidade do mercado financeiro nacional em 2001, reduziu-se a participação percentual dos títulos prefixados no total da dívida pública mobiliária federal interna (chegando a 1,91% em abril de 2003). Nesse período, o Tesouro Nacional teve que escolher entre aumentar a proporção de títulos prefixados à custa de elevar o risco de refinanciamento, ou aceitar uma redução no percentual da dívida prefixada e ampliar o prazo médio da dívida. A decisão do Tesouro Nacional foi reduzir o volume dos títulos prefixados de curto prazo.

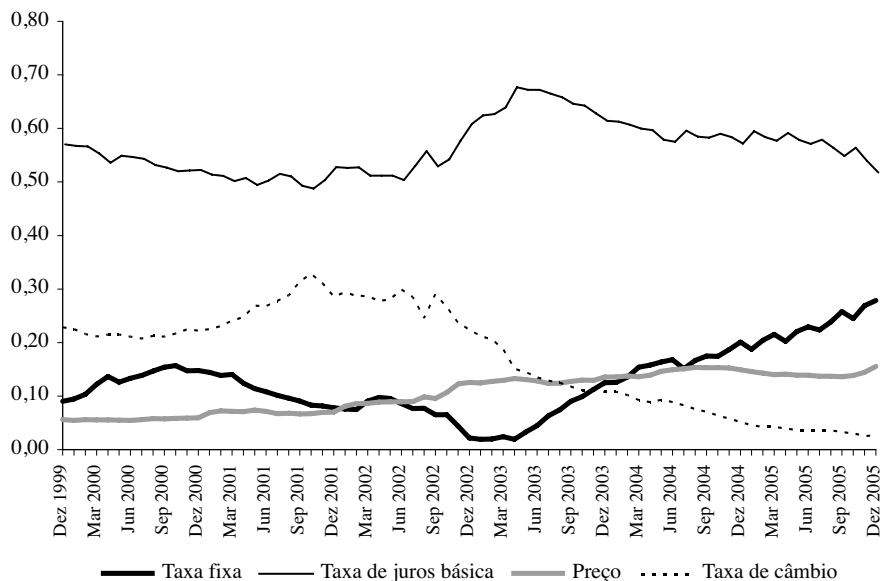
Em 2002, o Tesouro Nacional, desejando melhorar o gerenciamento da dívida, adotou a técnica de gestão de ativos e passivos (*assets and liabilities management*). O principal ponto a ser destacado foi a necessidade de substituição dos títulos indexados à taxa de juros (*over/SELIC*) e à taxa de câmbio por títulos prefixados e indexados aos índices de preços. Entretanto, a participação de títulos indexados à taxa de juros na composição da dívida pública aumentou e alcançou 60,8% em dezembro de 2002. Por outro lado, houve uma diminuição na participação dos títulos indexados à taxa de câmbio e aumentou a parcela indexada aos índices de preços (vide gráfico 2). Este comportamento se deveu, em grande medida, à desvalorização da moeda e a um aumento de preços acima do esperado pelos agentes econômicos.

Nos anos 2003, 2004 e 2005 a gestão da dívida pública baseou-se na mesma estratégia anunciada em 2002. Em outras palavras, a ideia foi reduzir de forma gradual a participação de títulos indexados à taxa de câmbio e à taxa de juros e aumentar a participação de títulos prefixados e indexados aos índices de preços na composição da dívida pública. Esta estratégia teve êxito parcial. O bom resultado foi o aumento considerável da proporção de títulos prefixados e indexados aos índices de preços, e a redução dos títulos indexados à taxa de câmbio para um nível desprezível. Não obstante, no período analisado, a participação dos títulos indexados à taxa de juros se manteve relativamente estável e elevada (51,77% em dezembro de 2005) e continuou sendo o principal indicador da dívida pública. Esta observação evidencia que o mercado ainda não havia eliminado completamente o risco de crise de refinanciamento.

Cabe assinalar que o Tesouro Nacional tentou suavizar a estrutura de vencimentos da dívida pública. O prazo médio de vencimento, maturidade, da dívida subiu de 27,13 meses para 36,23 meses entre janeiro de 1999 e agosto de 2001, e manteve-se relativamente estável até maio de 2002 (vide gráfico 3). Depois deste período, a tendência observada foi uma queda na maturidade da dívida devido à falta de confiança do mercado doméstico. A maturidade da dívida

GRÁFICO 2

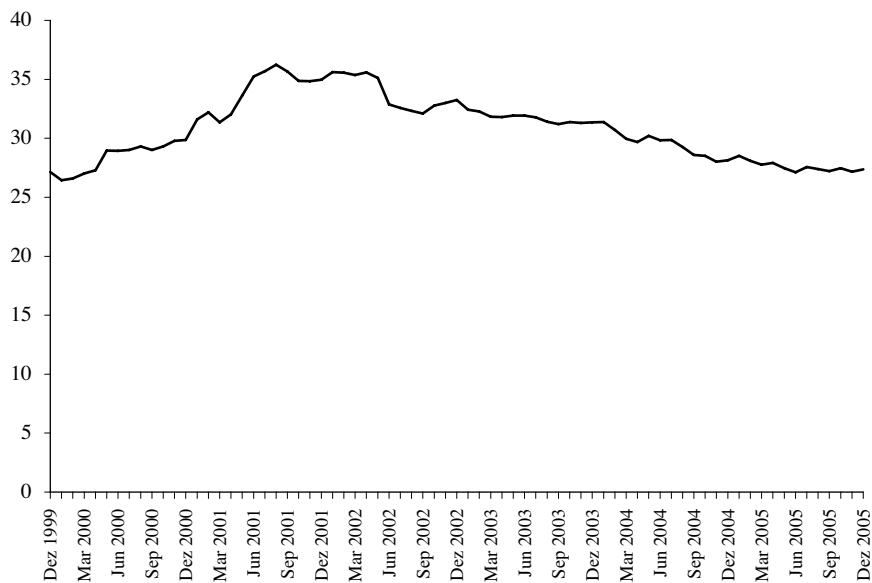
Brasil: composição da dívida pública segundo os fatores de indexação



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil.

GRÁFICO 3

Brasil: prazo médio de vencimento da dívida pública



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil.

pública em janeiro de 2006 (28,76 meses) é menor do que a média do período 1999-2006 (30,78 meses) e é próxima à registrada em 1999. Em suma, a estratégia adotada pelo Tesouro Nacional não foi suficiente para garantir uma ampliação sustentada do prazo médio de vencimento da dívida pública.

Portanto, é observado que o perfil da dívida pública no Brasil melhorou de forma gradual no período

analisado. Entretanto, a razão dívida pública/PIB é ainda muito alta (51,65% em dezembro de 2005), o que por sua vez acarreta um problema para controlar a taxa de inflação e dificulta uma queda significativa da taxa de juros básica (*over/SELIC*)². Este problema é especialmente grave para a economia do Brasil, cuja taxa de crescimento econômico no período estudado foi baixa.

IV

Análise empírica

Esta seção apresenta evidência empírica por meio da aplicação do método de mínimos quadrados ordinários (MQO) e do modelo autorregressivo vetorial (VAR) com o objetivo de analisar a relação existente entre a razão dívida pública/PIB e as principais variáveis que determinam o perfil da dívida pública brasileira. O principal objetivo é identificar, a partir dos modelos apresentados na seção II, a base teórica da estratégia adotada no Brasil no período compreendido entre dezembro de 1999 e dezembro de 2005.

Os dados utilizados nesta análise possuem frequência mensal e as variáveis empregadas são descritas a seguir.

- i) *Relação Dívida Pública/PIB (DEBGDP)*. Mudanças nesta variável são cruciais para a análise, pois elas refletem o que se faz em matéria de gestão da dívida pública. Conforme assinalaram Giavazzi e Missale (2004), esta é a principal variável para os países onde a vulnerabilidade fiscal torna a estabilização da dívida a principal meta da gestão da dívida pública.
- ii) *Composição da dívida pública*. Na gestão da dívida pública esta variável é muito importante, pois um aumento da razão dívida pública/PIB é positivamente relacionado com a indexação da dívida. No caso do Brasil, os principais indexadores são: a taxa *over/SELIC*, que é a taxa de juros básica da economia (*SELINDEX*), a taxa de câmbio (*EXCINDEX*) e o índice de preços (*PRECINDEX*). Além disso, a partir da soma das participações de cada um dos indexadores na composição da dívida pública, criou-se uma variável independente denominada *INDEX*, que representa a parcela total da dívida pública que está atrelada a algum fator de indexador. Os títulos prefixados (*FRS*) também são considerados na análise.

- iii) *Prazo médio da dívida pública (AMPD)*³. É esperada uma forte conexão entre esta variável e a dívida pública. Por exemplo, segundo Giavazzi e Pagano (1990), a ampliação do prazo médio da dívida pública pode reduzir a quantidade de títulos que precisa ser refinanciada durante um período de crise.

- iv) *Volume dos títulos públicos federais em poder do público a vencer em 12 meses (SHP)*. Esta variável funciona como *proxy* para a concentração de vencimentos da dívida pública. De acordo com Giavazzi e Pagano (1990), em equilíbrio, a probabilidade de que o banco central seja capaz de resistir a uma crise de confiança depende da maturidade média da dívida pública, da concentração dos vencimentos e do tamanho da parcela da dívida a ser rolada a cada período.
- v) *Superávit primário*. Esta variável representa o esforço do governo para equilibrar as finanças públicas; nesse sentido, os aumentos do superávit primário devem reduzir o nível da dívida pública.

Para a análise empírica, um primeiro procedimento a ser realizado é o exame de como o processo estocástico gerador das séries se comporta ao longo do tempo, isto é, verificar a ordem de integração das séries. Desta forma, evitam-se problemas de espuriedade nos resultados obtidos pelos modelos são. Com o

² A taxa SELIC é a média ponderada das taxas utilizadas em operações interbancárias com pacto de recompra *overnight* e lastreadas por bônus registrados na SELIC. Daqui por diante serão usadas indistintamente, por conveniência, as expressões SELIC, *over/SELIC* e taxa de juros básica.

³ A Secretaria do Tesouro Nacional iniciou esta série em fevereiro de 2000.

objetivo de testar a presença de raiz unitária nas séries supracitadas, foram realizados os testes de raiz unitária Dickey-Fuller ampliado e Phillips-Perron. Os resultados, de ambos os testes, indicam que todas as séries analisadas são I (1) (vide quadros A1 e A2)⁴.

Os resultados sobreditos sugerem que na regressão seria adequado utilizar as séries em primeira diferença. Contudo, esse procedimento pode implicar a perda da relação de longo prazo entre elas. Portanto, é preciso avaliar se uma combinação linear entre as séries é estacionária, ainda que individualmente as séries sejam não-estacionárias. Em outras palavras, é necessário verificar se as séries são cointegradas, pois, dessa forma, o uso das séries em nível nas regressões implicaria estatísticas confiáveis.

$$DEBGDP = f(SELINDEX, EXCINDEX, PRINCINDEX, AMPD) \quad (1)$$

$$DEBGDP = \quad (2)$$

$$0,0251 + 0,2971 \text{ SELINDEX } (-6) + 0,1344 \text{ PRINCINDEX } (-6) + 0,0747 \text{ EXCINDEX } (-6) + 0,0102 \text{ AMPD } (-6)$$

(0,5813) (5,1122) (0,9372) (0,0747) (6,9825)

$$R^2 = 0,7740 \quad DW = 1,080979 \quad n = 67$$

Teste de correlação serial

Estatística F	9,548393	Prob. F (2,60)	0,000251
Obs. *R ²	16,17619	Prob. chi 2 (2)	0,000307

Teste de heteroscedasticidade

Estatística F	1,255561	Prob. F (14,52)	0,266603
Obs. *R ²	16,92660	Prob. chi2 (14)	0,260110

Nota: estatísticas *t* entre parênteses.

Ainda que não seja possível identificar *ex ante* os sinais esperados dos coeficientes relacionados ao grau de indexação da dívida pública, o sinal esperado para o prazo médio corresponde a $\partial f / \partial AMPD < 0$.

O teste de cointegração proposto por Johansen (1991) —baseado na significância dos autovalores— indica que o traço estatístico rejeita a hipótese de não cointegração a um nível de significância de 5%, mas não a hipótese de que existe mais que uma relação de cointegração (quadro A3). Dado que as séries são cointegradas e, portanto, existe uma relação de equilíbrio de longo prazo entre elas, a equação (1) pode

1. Estimativa dos modelos

a) Modelo 1

O primeiro modelo captura a ideia presente no modelo de Calvo e Guidotti (1990) sobre o gerenciamento da dívida pública. Este modelo sugere que a ampliação do prazo médio da dívida combinada com um nível adequado de indexação da dívida pública constitui uma boa estratégia para assegurar a credibilidade da política econômica e, portanto, estabilizar a razão dívida pública/PIB. Assim, o modelo teórico considera uma variável independente relativa à indexação da dívida pública e outra relativa ao prazo médio de vencimento da dívida pública. O modelo a ser testado é dado por:

ser estimada com as séries em nível sem o problema de espuriedade nos resultados.

Os resultados da equação 2 indicam que o financiamento da dívida pública por meio de títulos indexados aos preços, à taxa de juros e à taxa de câmbio implica um aumento da dívida pública. Ao contrário do esperado sob a perspectiva teórica, a ampliação do prazo médio da dívida também aumenta a razão dívida pública/PIB⁵.

Considerando-se que o número de graus de liberdade é maior do que 20 e que o nível de significância é de 0,05, a hipótese nula deve ser rejeitada se as

⁴ Todos os quadros e gráficos cuja numeração é precedida pela letra A encontram-se no Apêndice .

⁵ O número de defasagens na equação foi definido com base no critério de Schwartz.

estatísticas t são (em módulo) maiores que 2. Nesse caso, somente SELINDEX e AMPD são estatisticamente significativos. O R^2 indica que 77% da variação da dívida pública podem ser explicados pelas variáveis presentes no modelo. Além disso, a estatística F indica rejeição da hipótese nula de que todos os coeficientes de inclinação são iguais a zero ao nível de 5%. Com o objetivo de testar a correlação serial nos resíduos, a estatística Durbin-Watson (1,08) indica a presença de autocorrelação positiva. Este resultado — a existência de correlação serial — foi confirmado pelo teste

Breusch-Godfrey. Para verificar a heteroscedasticidade dos resíduos realizou-se um teste White e detectou-se a presença de heteroscedasticidade.

Devido à presença de autocorrelação e de heteroscedasticidade na regressão, o modelo foi reestimado utilizando-se a matriz de Newey-West. A nova regressão (equação 3) indica, uma vez mais, que os coeficientes SELINDEX e AMPD são estatisticamente significativos ao nível de 0,05. Portanto, observa-se que as evidências empíricas não estão em consonância com a análise teórica de Calvo e Guidotti (1990).

$$DEBGDP = \quad (3)$$

$$0,0251 + 0,2971\text{SELINDEX} (-6) + 0,1344\text{PRICINDEX} (-6) + 0,0747\text{EXCINDEX} (-6) + 0,0102\text{AMPD} (-6)$$

(0,5806) (5,1589) (0,6905) (0,8189) (4,6120)

$$R^2 = 0,7740 \quad DW = 1,080979 \quad n = 67$$

b) Modelo 2

Este modelo leva em consideração a análise elaborada por Giavazzi e Pagano (1990). Portanto, as variáveis utilizadas na regressão são: AMPD, SHP e o superávit primário (PS). A justificativa para o uso do superávit primário é que ele representa uma variável capaz de reduzir a relação dívida pública/PIB. Dado que o teste de Johansen indica que a hipótese de não cointegração das séries é aceita ao nível de significância de 0,05 (quadro A3), o modelo empírico é:

$$D(DEBGDP) = f(D(AMPD), D(SHP), D(PS)) \quad (4)$$

sendo os sinais esperados expressos pelas derivadas parciais: $\partial f / \partial D(\text{amdp}) < 0$, $\partial f / \partial D(\text{shp}) > 0$, $\partial f / \partial D(\text{ps}) < 0$.

O resultado indica que a ampliação do prazo médio de vencimento da dívida pública, a geração de superávit primário e o aumento da concentração da maturidade dos títulos da dívida pública aumentam a razão dívida pública/PIB. Entretanto, ainda que os resultados revelem que algum coeficiente tem significância estatística, a estatística F não é significativa, e a estatística Durbin-Watson (2,5735) indica a presença de autocorrelação negativa (vide equação 5). O teste de Breusch-Godfrey confirma a presença de autocorrelação ao nível de confiança de 0,05. Além disso, o teste White revela o problema de heteroscedasticidade na regressão.

$$D(DEBGDP) = 0,0005 + 0,1530D(SHP) + 0,0024D(PS) + 0,0080D(AMPD) \quad (5)$$

(0,2685) (1,2018) (0,6063) (0,7448)

$$R^2 = 0,0271 \quad DW = 2,5735 \quad n = 72$$

Teste de correlação serial

Estatística F	5,784035	Prob. F (2,66)	0,004846
Obs. *R ²	10,73768	Prob. chi 2 (2)	0,004660

Teste de heteroscedasticidade

Estatística F	1,753743	Prob. F (9,62)	0,095738
Obs. *R ²	14,61008	Prob. chi2 (9)	0,102219

Nota: estatísticas t entre parênteses.

Com base nos resultados acima relacionados ao modelo 2, novamente foi necessário corrigir o cálculo utilizando a matriz de Newey-West. Destarte:

$$D(\text{DEBGDP}) = 0,0005 + 0,1530D(\text{SHP}) + 0,0024D(\text{PS}) + 0,0080D(\text{AMPD}) \quad (6)$$

(0,2685) (1,2018) (0,7448) (0,6063)

$$R^2 = 0,0271 \quad DW = 2,5735 \quad n = 72$$

Estes resultados não têm significância estatística. Portanto, uma interpretação das implicações deste modelo para a gestão da dívida pública no Brasil não pode ser considerada válida.

c) *Modelo 3*

Este modelo captura a ideia presente nos modelos de Missale, Giavazzi e Benigno (2002) e de Barro (2003). Ainda que as motivações destes modelos sejam distintas, o resultado é o mesmo, isto é, a ampliação dos prazos de vencimento da dívida pública constitui uma boa estratégia para o gerenciamento da dívida pública. Sob essa perspectiva, a regressão considera a razão dívida pública/PIB como variável dependente e o prazo médio da dívida pública (AMPD) como

variável independente. O teste de Johansen indica que as séries não são cointegradas (quadro A3). Logo, a primeira diferença das séries foi considerada na regressão, isto é:

$$D(\text{DEBGDP}) = f(D(\text{AMPD})), \partial f / \partial D(\text{AMPD}) < 0 \quad (7)$$

O resultado esperado é uma relação negativa entre a ampliação da maturidade da dívida pública e a razão dívida pública/PIB. O resultado confirma a presença da relação negativa prevista, embora nem as estatísticas *t* nem a estatística F sejam significativas. Além do mais, a estatística Durbin-Watson, o teste Breusch-Godfrey e o teste White indicam a presença de heteroscedasticidade e de autocorrelação serial.

$$D(\text{DEBGDP}) = 0,0004 - 0,0005D(\text{AMPD}) \quad (8)$$

(0,2260) (-0,1907)

$$R^2 = 0,0005 \quad DW = 2,6476 \quad n = 72$$

Teste de correlação serial

Estatística F	5,642419	Prob. F (2,68)	0,005406
Obs. *R ²	10,24797	Prob. chi2 (2)	0,005952

Teste de heteroscedasticidade

Estatística F	0,017126	Prob. F (2,69)	0,983024
Obs. *R ²	0,035724	Prob. chi2 (2)	0,982296

Nota: estatísticas *t* entre parênteses.

Com o propósito de atenuar o problema detectado de heteroscedasticidade e de autocorrelação serial,

aplicou-se à regressão a matriz de Newey-West. O resultado corresponde a:

$$D(\text{DEBGDP}) = 0,004 - 0,0005D(\text{AMPD}) \quad (9)$$

(0,2731) (-0,1634)

$$R^2 = 0,0005 \quad DW = 2,6476 \quad n = 72$$

Este resultado indica que não é possível analisar o gerenciamento da dívida brasileira considerando

apenas a estratégia de ampliação dos prazos de vencimento da dívida pública.

d) *Modelo 4*

Este modelo baseia-se na análise teórica realizada por Giavazzi e Missale (2004). De acordo com esta visão, a estrutura de indexação da dívida pública é essencial para sua estabilidade. Portanto, um modelo empírico que considere essa perspectiva é dado por:

$$DEBGDP = f(\text{SELINDEX}, \text{EXCINDEX}, \text{PRCINDEX}) \quad (10)$$

$$\begin{aligned} DEBGDP = & 0,2281 + 0,1976(\text{SELINDEX}) + 1,1189(\text{PRCINDEX}) + 0,4465(\text{EXCINDEX}) & (11) \\ & (6,1190) & (3,0961) & (8,8699) & (9,9757) \\ R^2 = & 0,6498 & DW = & 0,6404 & n = & 73 \end{aligned}$$

Teste de correlação serial

Estatística F	31,47047	Prob. F (2,67)	0,000000
Obs. *R ²	35,35982	Prob. chi2 (2)	0,000000

Teste de heteroscedasticidade

Estatística F	2,226087	Prob. F (9,63)	0,031566
Obs. *R ²	17,61357	Prob. chi2 (9)	0,039931

Nota: estatísticas *t* entre parênteses.

Contudo, tanto a estatística Durbin-Watson como o teste Breusch-Godfrey rejeitam a hipótese nula de que não existe autocorrelação serial. Com respeito à heteroscedasticidade, o teste White indica que não

O teste de Johansen indica rejeição da hipótese de não cointegração ao nível de 0,05, o que, por sua vez, implica que a estimação deve ser feita sem a diferenciação das séries. O resultado indica que o financiamento da dívida pública por meio dos indexadores considerados implica um aumento da relação dívida pública/PIB (equação 11). As estatísticas *t* e a estatística F têm significância estatística ao nível de 0,05.

há presença da mesma nos resíduos. Fazendo uso da matriz de Newey-West para corrigir o problema da autocorrelação na regressão, o resultado é:

$$\begin{aligned} DEBGDP = & 0,2281 + 0,1976(\text{SELINDEX}) + 1,1189(\text{PRCINDEX}) + 0,4465(\text{ENCINDEX}) & (12) \\ & (3,1203) & (1,6719) & (6,5161) & (5,8611) \\ R^2 = & 0,6498 & DW = & 0,6404 & n = & 73 \end{aligned}$$

Com base nos resultados dos quatro modelos estimados, e considerando o R² como um critério de seleção do modelo adequado, observa-se que o modelo 1 é o que melhor explica a gestão da dívida pública no Brasil.

2. Efeitos da gestão da dívida pública sobre a taxa de juros

A análise feita na seção anterior indica que o modelo baseado na ideia de Calvo e Guidotti (1990) é adequado para o caso do Brasil. Portanto, é importante conhecer os efeitos de uma estratégia de gestão da dívida pública baseada na ampliação do prazo de vencimento dos títulos federais. Além disso, não se pode negligenciar

a estratégia anunciada no final de 1999 que visava melhorar a composição do passivo público mediante o aumento da proporção de títulos prefixados e indexados aos índices de preços, e a diminuição da parcela de títulos indexados à taxa de juros e à taxa de câmbio.

Além do argumento tradicional de Sargent e Wallace (1981) de que uma dívida pública alta e um déficit elevado poderiam levar a um aumento da taxa de juros, a concentração de vencimentos não é adequada devido ao alto custo no caso de uma crise de confiança. Mesmo se não houver uma insuficiência de demanda pelos títulos públicos, o ambiente adverso pressiona para um aumento do prêmio de risco. A ideia é que um prazo médio curto (longo) estaria associado com

uma taxa de juros mais alta (baixa) devido ao alto (baixo) risco de inadimplência.

A taxa de juros básica tem um papel fundamental na análise da dívida pública brasileira. Entre fevereiro de 2000 e junho de 2005 a média dos títulos públicos federais indexados a essa taxa foi de 57%. É importante notar que neste período a economia brasileira sofreu vários choques (instabilidade da bolsa dos Estados Unidos, prejuízos de empresas estadunidenses, a crise na Argentina, o processo especulativo observado durante a eleição presidencial, entre outros) que resultaram na falha da consecução das metas de inflação na maioria das vezes (êxitos apenas em 2000 e 2004). Como consequência, o Tesouro Nacional viu-se obrigado a reduzir o prazo médio de vencimento da dívida pública e a pagar um prêmio de risco compatível com a exigência do mercado. Logo, o período recente é marcado por certa rigidez para diminuir a taxa de juros de curto prazo.

Embora a literatura padrão sobre o gerenciamento da dívida pública sugira que a ampliação do prazo médio de vencimento da dívida é uma medida adequada, se reconhece que esta tarefa, para o caso de economias sem credibilidade, é alcançada ao custo de um aumento da taxa de juros. Neste sentido, convém verificar se a estratégia adotada pelo governo do brasileiro em novembro de 1999 influenciou no comportamento da taxa de juros básica. Para avaliar os efeitos da estratégia mencionada foi feito uso de um modelo autorregressivo vetorial, considerando dados mensais (de fevereiro de 2000 até junho de 2005) compilados a partir da Secretaria do Tesouro Nacional e do Banco Central do Brasil. Os dados se referem ao prazo médio de vencimento da dívida pública (AMPD), à taxa de juros básica (SELIC), à proporção de títulos indexados à SELIC (DEBINDEX) e à relação dívida pública/PIB (DEBGDP).

Com base nos testes de raiz unitária (Dickey-Fuller ampliado e de Phillips-Perron) e na análise do correlograma das séries, as séries não estacionárias foram diferenciadas (vide quadro A4 e quadro A1). A escolha da ordem do VAR foi feita com base nos critérios de Schwarz e Hannan-Quinn (quadro A5). Observou-se que o melhor modelo é aquele com duas defasagens. De acordo com os resultados do teste de precedência temporal de Granger (quadro A6), a ordem adequada das séries na VAR é dada pelas variáveis DEBINDEX, DEBGDP, AMPD e SELIC.

Como os dados utilizados são mensais, o quadro 1 mostra a decomposição da variância durante os primeiros 12 meses. Considera-se o mesmo período

para a análise da função impulso-resposta (gráfico 4). De acordo com o quadro 1, a principal variável para explicar a variância da DEBINDEX é a SELIC. Além disso, o efeito da DEBINDEX, DEBGDP e do AMPD não pode ser considerado insignificante. Com respeito à análise da função impulso-resposta observa-se que um choque sobre DEBDP e SELIC contribui para um aumento duradouro da DEBINDEX. Por outro lado, um aumento do AMPD reduz a indexação da dívida. Este resultado sugere que a ampliação do prazo médio da dívida pública é resultado da credibilidade e, por conseguinte, o público reduz a exigência de elevada indexação da dívida à taxa de juros.

Em relação à DEBGDP, observa-se que a dívida pública desempenha um papel fundamental em seu comportamento. Além disso, a indexação é relevante na decomposição da variância e é capaz de promover uma diminuição da dívida. Este resultado precisa de um esclarecimento. Conforme apontado por Calvo e Guidotti (1990), a indexação é uma estratégia útil para reduzir a dívida pública. Não obstante, utilizar a taxa de juros como principal indexador não é uma boa escolha, porque quando há falta de credibilidade o aumento da indexação implica uma redução da maturidade da dívida. Ademais, o efeito positivo é limitado ao curto prazo devido ao fato de que o custo do serviço da dívida pública se materializa à medida que o tempo avança.

Embora a decomposição da variância indique que nem o AMPD nem a SELIC sejam relevantes para a explicação da variância da dívida, a análise da função resposta-impulso mostra evidências que não devem ser desprezadas. Um aumento do AMPD contribui para diminuir a dívida pública, enquanto um aumento da taxa de juros promove um incremento da dívida a partir do sexto mês. Portanto, a combinação da ampliação do prazo de vencimento da dívida pública com uma taxa de juros mais baixa pode levar à redução da dívida.

A análise do AMPD revela que o prazo médio da dívida é a variável principal na explicação da variância e que a ampliação desse prazo não é eliminada com o decorrer do tempo. Embora a DEBGDP tenha pouca significância na variância de AMPD, tal como esperado pela perspectiva teórica, um aumento de DEBGDP tende a reduzir a maturidade da dívida pública. A importância relativa das variáveis DEBINDEX e SELIC na variância do AMPD, tal como ocorre na análise da função impulso-resposta, mostra que os efeitos de choques externos sobre essas variáveis não têm significância estatística.

Com respeito à variância da SELIC, a principal variável é a própria SELIC. As outras variáveis em conjunto explicam aproximadamente 18% desta variância. A análise da função impulso-resposta revela que um choque transmitido pela DEBINDEIX implica a diminuição da taxa de juros depois do quinto mês. De forma análoga, uma perturbação transmitida pelo

AMPD contribui, depois do quinto mês, para uma diminuição permanente da SELIC. Estes resultados confirmam a ideia de que a gestão da dívida pública voltada para reduzir o estoque da dívida e a ampliar o prazo médio de vencimento contribui para diminuir a taxa de juros básica. Os choques transmitidos pela SELIC a si mesma desaparecem depois de 12 meses.

QUADRO 1

Brasil: decomposição da variância

Meses	DEBINDEIX				DEBGDP			
	DEBINDEIX	DEBGDP	AMDP	SELIC	DEBINDEIX	DEBGDP	AMDP	SELIC
1	100,0000	0,000000	0,000000	0,000000	21,24768	78,75232	0,000000	0,000000
2	96,12370	0,548506	0,070362	3,257435	20,35500	77,37194	1,044210	1,228842
3	88,75164	1,938671	0,137191	9,172497	22,19732	74,39889	1,775024	1,628759
4	79,61383	3,934707	0,341600	16,109870	23,61782	71,97437	2,629931	1,777879
5	70,08112	6,494912	0,744171	22,679800	25,11833	69,89977	3,363887	1,618018
6	61,21069	9,376426	1,400784	28,012100	26,39971	68,09051	4,025889	1,483891
7	53,49525	12,405370	2,322360	31,777020	27,43824	66,29889	4,597992	1,664886
8	47,10612	15,407520	3,485837	34,000530	28,18081	64,38233	5,092001	2,344862
9	42,00308	18,246190	4,839272	34,911460	28,64143	62,30412	5,518081	3,536366
10	38,04516	20,817080	6,314428	34,823340	28,87721	60,13637	5,894771	5,091652
11	35,05080	23,053550	7,838196	34,057450	28,97471	58,00493	6,243172	6,777184
12	32,83436	24,925200	9,343047	32,897380	29,02146	56,03551	6,583174	8,359860

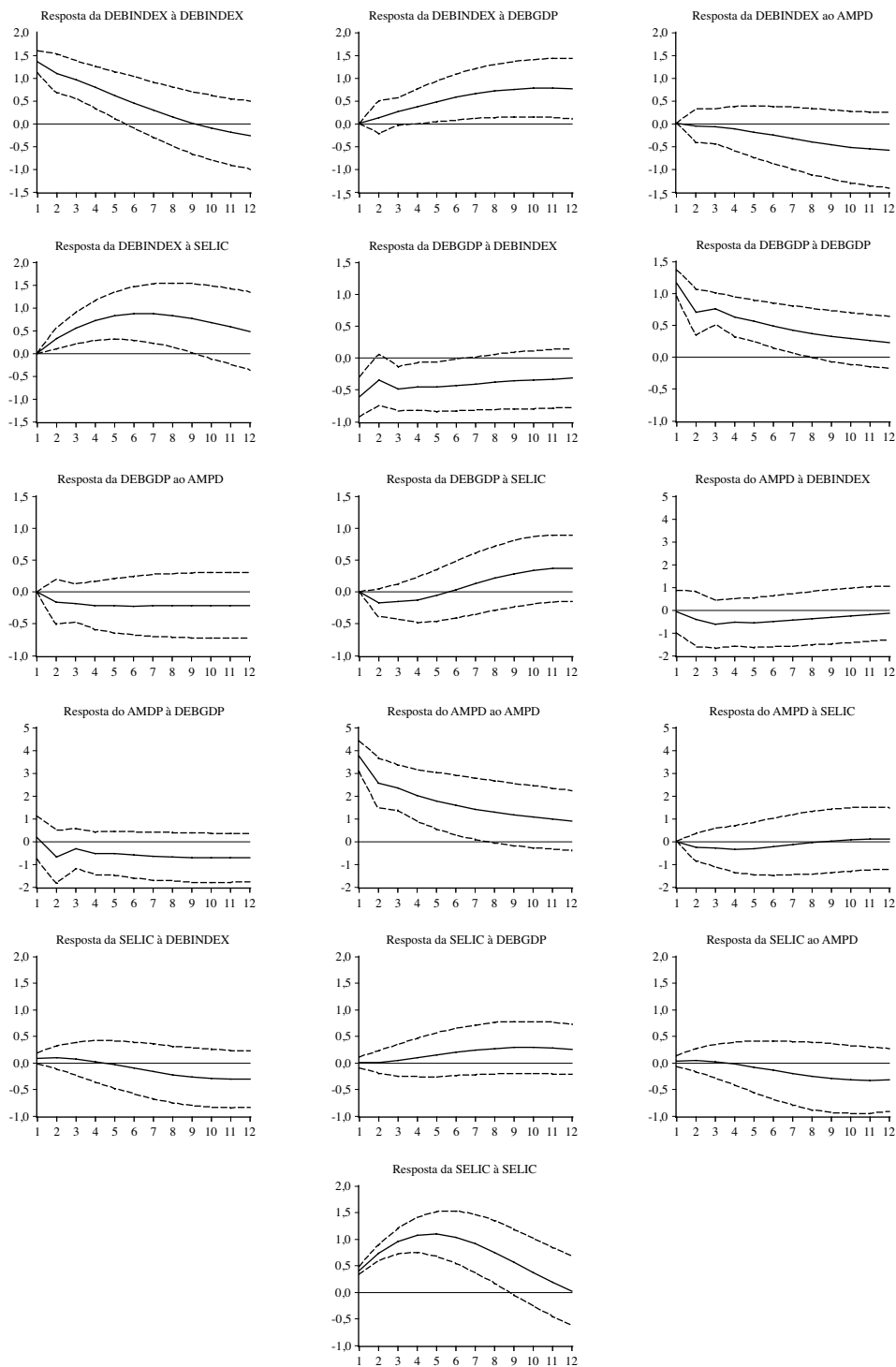
Meses	AMPD				SELIC			
	DEBINDEIX	DEBGDP	AMDP	SELIC	DEBINDEIX	DEBGDP	AMDP	SELIC
1	0,045657	0,192932	99,76141	0,000000	3,801453	0,009787	0,790343	95,39842
2	0,778571	2,248934	96,67985	0,292648	2,178402	0,017220	0,469151	97,33523
3	2,060256	2,107929	95,28145	0,550367	1,268569	0,149315	0,241378	98,34074
4	2,682422	2,648740	93,80588	0,862955	0,769177	0,417978	0,157037	98,65581
5	3,267876	3,142126	92,55247	1,037530	0,567184	0,847052	0,259898	98,32587
6	3,628730	3,823221	91,44420	1,103845	0,641838	1,432912	0,583220	97,34203
7	3,855810	4,582652	90,47320	1,088343	0,991108	2,160451	1,146940	95,70150
8	3,965667	5,414534	89,57918	1,040623	1,603879	2,992243	1,948685	93,45519
9	3,996434	6,274359	88,73238	0,996830	2,443098	3,868523	2,952911	90,73547
10	3,975144	7,133281	87,91835	0,973226	3,436800	4,712257	4,086191	87,76475
11	3,924048	7,965808	87,14221	0,967930	4,483481	5,444579	5,245283	84,82666
12	3,858583	8,756080	86,41586	0,969480	5,472444	6,005445	6,319608	82,20250

Fonte: cálculo dos autores.

GRÁFICO 4

Brasil: resposta-impulso

Resposta baseada na decomposição Cholesky em inovações de um desvio-padrão, com um nível de confiança de 95%.



Fonte: cálculo dos autores.

V

Conclusões

A evidência empírica sugere que o Brasil adotou uma estratégia de gestão da dívida pública baseada na recomendação de Calvo e Guidotti (1990). Foi observado que o prazo médio de vencimento da dívida pública e o estoque da dívida são importantes para determinar o volume de títulos indexados à SELIC. Além disso, os resultados denotam que o prazo médio de vencimento da dívida pública, assim como a parcela de títulos indexados à SELIC e a razão dívida pública/PIB, tem um importante papel na determinação da taxa de juros básica brasileira.

Outro fato relevante é que, embora a indexação diminua a relação dívida pública/PIB, essa estratégia não é adequada para uma economia com insuficiência de credibilidade devido ao alto custo do serviço da dívida pública. Portanto, um esforço do governo para ampliar a maturidade da dívida pública e atenuar os efeitos perniciosos sobre a taxa de juros não podem ser negligenciados. Além disso, devido ao fato de que na economia brasileira a taxa de juros tem sido muito alta e a maturidade da dívida pública curta, os possíveis benefícios provenientes da estratégia de gerar superávits primários ainda não são suficientes para revelar bons resultados.

A estratégia de ampliar o prazo médio da dívida pública do Brasil anunciada pelo governo no final de 1999 é correta. Não obstante, como assinalam Wolswijk e de Haan (2005, p.19) *esse novo contexto*

requer uma adaptação das estratégias. Considerações muito práticas com respeito ao custo e aos riscos continuam dominando os objetivos adotados, mais que os impostos ou a estabilização do déficit que sugere a bibliografia acadêmica. Conforme apontado por Sargent e Wallace (1981), uma economia que não tem credibilidade suficiente para neutralizar choques e que tem uma elevada razão dívida pública/PIB pode gerar uma taxa de juros real mais alta do que a taxa de crescimento econômico. Esse resultado está em consonância com o expressado por Calvo e Guidotti (1990), que chamam atenção para o fato de que a estratégia de ampliar o prazo de vencimento da dívida pública em economias cuja relação dívida pública/PIB é superior a 50% implica um alto custo, devido ao aumento da taxa de juros.

É importante ressaltar que a dívida prefixada evita o pagamento de um serviço da dívida muito alto quando a taxa SELIC se eleva durante uma crise ou reage a choques de oferta negativos (Giovazzi e Missale, 2004). Entretanto, em uma economia como a brasileira, onde a maturidade de títulos prefixados continua sendo relativamente curta, o benefício de uma queda das taxas de juros é irrelevante. Em suma, este ponto reforça a ideia de que é necessário reduzir a proporção da dívida pública indexada à taxa de juros e aumentar, por exemplo, a proporção indexada à inflação.

APÊNDICE

QUADRO A1

Teste de Dickey-Fuller ampliado^a (ADF)

Séries	Defasagem	Teste	Valores críticos a nível de 1%	Valores críticos a nível de 5%
EXCINDEX	0	-1,5303	-2,5974	-1,9453
D(EXCINDEX)	0	-6,7300	-2,5979	-1,9454
SHP	1	-2,6615	-3,5256	-2,9029
D(SHP)	0	-5,2898	-2,5979	-1,9454
DEBGDP	1	0,1151	-2,5979	-1,9454
D(DEBGDP)	0	-11,8064	-2,5979	-1,9454
INDEX	3	-0,7176	-2,5989	-1,9455
D(INDEX)	2	-2,7292	-2,5989	-1,9455
PS	0	0,8879	-2,5974	-1,9453
D(PS)	0	-8,2902	-2,5979	-1,9454
AMPD	1	0,0480	-2,5979	-1,9454
D(AMPD)	0	-6,2564	-2,5979	-1,9454
PRICINDEX	0	1,9278	-2,5974	-1,9453
D(PRICINDEX)	0	-8,4058	-3,5256	-2,9029
SELINDEX	0	-0,4879	-2,5974	-1,9453
D(SELINDEX)	0	-7,6033	-2,5979	-1,9454
FRS	3	0,3476	-2,5989	-1,9455
D(FRS)	7	-4,0700	-4,1079	-3,4815

Fonte: Elaboração própria.

^a A seleção final das defasagens foi efetuada a partir dos critérios de Schwarz. Não foi utilizado constante nem tendência para as séries D(DEBGDP), DEBGDP, D(SHP), D(EXCINDEX), EXCINDEX, D(OS), OS, D(SELINDEX), SELINDEX, PRICINDEX, D(PRICINDEX), INDEX, D(INDEX), AMPD, D(AMPD), e FRS. Para a série SHP foi utilizada constante. Para a série D(FRS) foi utilizada constante e tendência.

QUADRO A2

Teste de Phillips-Perron^a (PP)

Séries	Defasagem	Teste	Valores críticos a nível de 1%	Valores críticos a nível de 5%
EXCINDEX	4	-1,3393	-2,5974	-1,9453
D(EXCINDEX)	3	-6,7357	-2,5979	-1,9454
SHP	4	-0,9566	-2,5974	-1,9453
D(SHP)	2	-5,2984	-2,5979	-1,9454
DEBGDP	1	-1,9423	-3,5242	-2,9023
D(DEBGDP)	0	-11,8064	-2,5979	-1,9454
INDEX	5	-1,3002	-2,5974	-1,9453
D(INDEX)	5	-8,5988	-2,5979	-1,9454
PS	2	0,9238	-2,5974	-1,9453
D(PS)	3	-8,2913	-2,5979	-1,9454
AMPD	0	-1,8567	-4,0906	-3,4734
D(AMPD)	3	-6,2913	-2,5979	-1,9454
FRS	6	1,2483	-2,5974	-1,9453
D(FRS)	6	-7,9343	-2,5979	-1,9454
PRICINDEX	2	2,0541	-2,5974	-1,9453
D(PRICINDEX)	2	-8,4084	-3,5256	-2,9029
SELINDEX	3	-0,4753	-2,5974	-1,9453
D(SELINDEX)	3	-7,5926	-2,5979	-1,9454

Fonte: Elaboração própria.

^a A defasagem corresponde à defasagem truncada selecionada para o núcleo (*kernel*) de Bartlett. Não foi utilizado constante nem tendência para as séries D(DEBGDP), SHP, D(SHP), D(EXCINDEX), EXCINDEX, D(PS), PS, D(SELINDEX), SELINDEX, PRICINDEX, INDEX, D(INDEX), D(AMPD), FRS e DFRS. Para as séries DEBGDP e D(PRICINDEX) foi utilizada constante. Para a série AMPD foi utilizada constante e tendência.

QUADRO A3

Teste de cointegração de Johansen

No de relações testadas	Autovalores	Estatística do traço	Valor crítico 5%	Probabilidade ^a
<i>Modelo 1</i>				
Nenhuma ^b	0,431613	90,133850	69,818890	0,0005
No máximo 1 ^b	0,267025	49,457240	47,856130	0,0351
No máximo 2	0,215673	27,090880	29,797070	0,0994
No máximo 3	0,109833	9,600017	15,494710	0,3128
No máximo 4	0,016844	1,223073	3,841466	0,2688
<i>Modelo 2</i>				
Nenhuma	0,289991	46,485160	47,856130	0,0669
No máximo 1	0,166373	21,826800	29,797070	0,3082
No máximo 2	0,111015	8,724999	15,494710	0,3914
No máximo 3	0,003500	0,252436	3,841466	0,6154
<i>Modelo 3</i>				
Nenhuma	0,184701	16,462700	20,261840	0,1539
No máximo 1	0,024151	1,760242	9,164546	0,8248
<i>Modelo 4</i>				
Nenhuma ^b	0,306547	56,785930	47,856130	0,0058
No máximo 1 ^b	0,231001	30,428710	29,797070	0,0422
No máximo 2	0,138665	11,516800	15,494710	0,1816
No máximo 3	0,010627	0,769249	3,841466	0,3804

Fonte: Cálculos dos autores, utilizando o teste de cointegração de Johansen.

^a Valores p de MacKinnon, Haug e Michelis (1999).

^b Indica rejeição da hipótese a nível de 0,05.

QUADRO A4

Testes de raiz unitária (Dickey-Fuller ampliado e Phillips-Perron) (VAR)

Séries	Dickey-Fuller ampliado ^a				Phillips-Perron ^b			
	Defasagem	Teste	Valores críticos 1%	Valores críticos 5%	Defasagem	Teste	Valores críticos 1%	Valores críticos 5%
AMPD	0	-0,333129	-2,601596	-1,945987	1	-4,392240	-4,107947	-3,481595
D(AMPD)	0	-6,932854	-2,602185	-1,946072				
SELIC	1	-3,420096	-3,538362	-2,908420	5	-0,236942	-2,601596	-1,945987
D(SELIC)					3	-2,774981	-2,602185	-1,946072
DINVINDEIX	0	-0,333129	-2,601596	-1,945987	3	-0,322813	-2,601596	-1,945987
D(DIVINDEIX)	0	-6,932854	-2,602185	-1,946072	3	-6,904872	-2,602185	-1,946072
DEBGDP	1	0,075217	-2,602185	-1,946072	1	0,040130	-2,601596	-1,945987
D(DEBGDP)	0	-10,72096	-2,602185	-1,946072	2	-10,55005	-2,602185	-1,946072

Fonte: elaboração própria.

^a A seleção final das defasagens foi efetuada segundo o critério de Schwarz. Não foi utilizada constante nem tendência para as séries, exceto para a SELIC, que utilizou constante.

^b A defasagem corresponde à defasagem truncada selecionada para o núcleo (*kernel*) de Bartlett. Não foi utilizada constante nem tendência para as séries, exceto para AMPD, que utilizou constante e tendência.

QUADRO A5

Critérios de informação de Schwarz e de Hannan-Quinn para o VAR

VAR	Com constante		Sem constante	
	Ordem	Schwartz	H-P	Schwartz
0	22,43041	22,34540		
1	15,18016	14,75511	15,18027	14,84023
2	14,89359*	14,12851 ^a	14,75558 ^a	14,07551 ^a
3	15,42656	14,32144	15,35733	14,33722
4	15,90623	14,46108	16,02932	14,66918
5	16,47140	14,68622	16,53693	14,83675

Fonte: Cálculos dos autores com base nos critérios de Schwarz e Hannan-Quinn.

^a Indica a ordem dos resíduos selecionados pelo critério correspondente.

QUADRO A6

Teste de precedência temporal de Granger^a

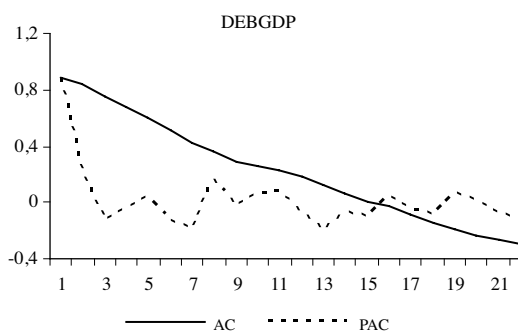
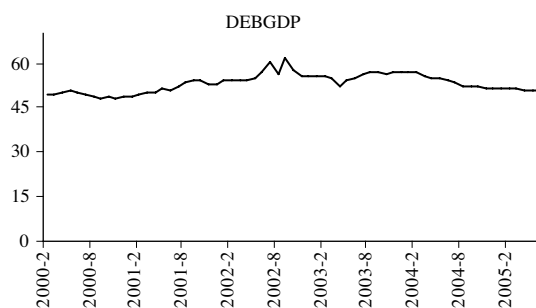
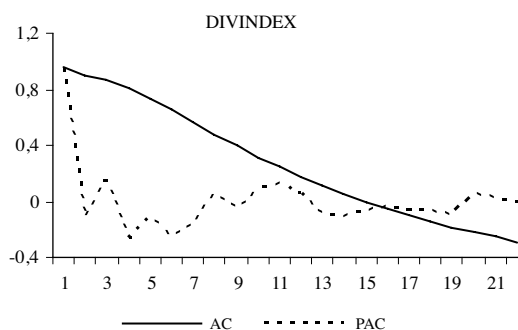
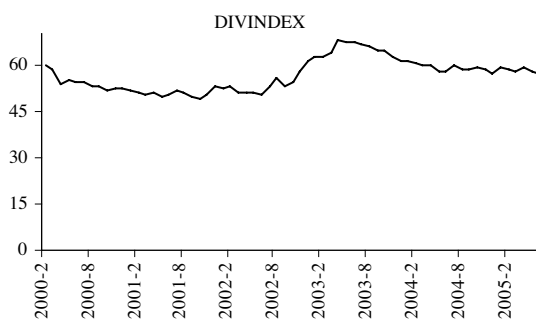
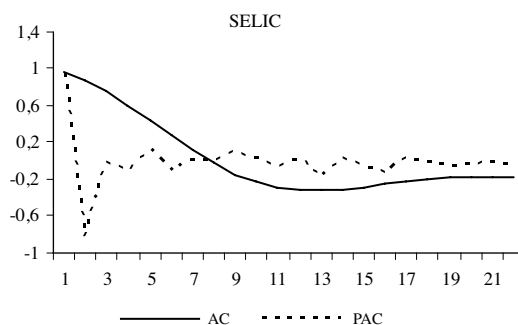
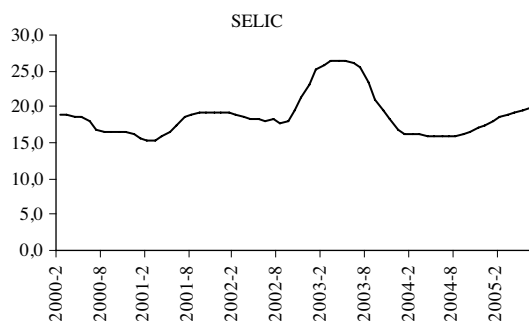
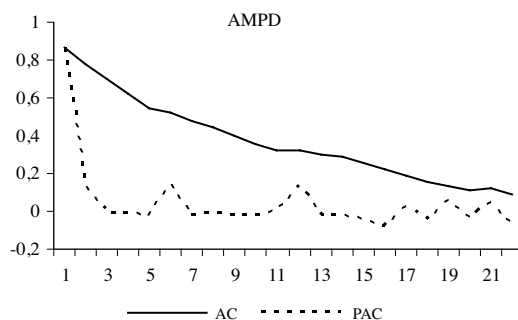
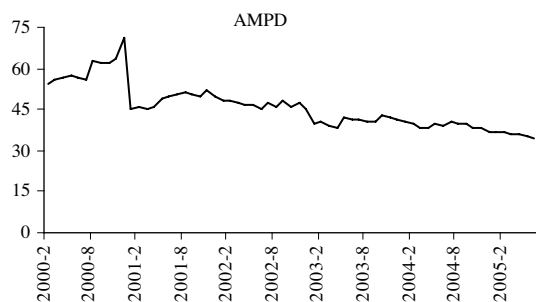
VAR (2)			
Hipótese nula	Nº de observações	Estatística F	Probabilidade
DSELIC não causa DAMPD	62	0,15207	0,85927
DAMPD não causa DSELIC		0,40028	0,67200
DDIVINDEX não causa DAMPD	62	0,55802	0,57544
DAMPD não causa DDIVINDEX		0,03362	0,96696
DDEBGDP não causa DAMPD	62	1,02862	0,36404
DAMPD não causa DDEBGDP		0,16018	0,85237
DDIVINDEX não causa DSELIC	62	0,74929	0,47730
DSELIC não causa DDIVINDEX		7,63111	0,00116
DDEBGDP não causa DSELIC	62	2,82503	0,06763
DSELIC não causa DDEBGDP		1,20975	0,30581
DDEBGDP não causa DDIVINDEX	62	0,86605	0,42607
DDIVINDEX não causa DDEBGDP		2,41721	0,09826

Fonte: Cálculos dos autores.

^a Nesta tabela se considera “causar” no sentido dado por Granger.

GRÁFICO A1

Evolução e correlograma das séries^a



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional do Brasil e Banco Central do Brasil.

^a AC= autocorrelação. PAC= autocorrelação parcial. As cifras 1-21 indicam número de defasagens. As ordenadas registram os valores da autocorrelação e da autocorrelação parcial.

Bibliografia

- Barro, R.J. (2003): "Optimal management of indexed and nominal debt", *Annals of Economics and Finance*, N° 4, Beijing, Central University of Finance and Economics.
- Calvo, G. e P. Guidotti (1990): "Indexation and maturity of government bonds: an exploratory model", em R. Dornbusch e M. Draghi (comps.), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dornbusch, R. e M. Draghi (1990): *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Giavazzi, F. e M. Pagano (1990): "Confidence crises and public debt management", em R. Dornbusch e M. Draghi (comps.), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Giavazzi, F. e A. Missale (2004): *Public Debt Management in Brazil*, NBER Working Paper, N° 10394, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Johansen, S. (1991): "Estimation and hypothesis testing of cointegration vectors in Gaussian vector autoregressive models", *Econometrica*, vol. 59, N° 6, Nova York, The Econometric Society. (1995): *Likelihood-based Inference in Cointegrated Vector Autoregressive Models*, Nova York, Oxford University Press.
- MacKinnon, J.G., A.A. Haug e L. Michelis (1999): "Numerical distribution functions of likelihood ratio tests for cointegration", *Journal of Applied Econometrics*, vol. 14, N° 5, Hoboken, John Wiley & Sons.
- Missale, A., F. Giavazzi e P. Benigno (2002): "How is debt managed? Learning from fiscal stabilization", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 104, N° 3, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing.
- Newey, W. e K. West (1987): "A simple positive semi-definite, heteroskedasticity and autocorrelation consistent covariance matrix", *Econometrica*, vol. 55, N° 3, Nova York, The Econometric Society.
- Sargent, T.J. e N. Wallace (1981): "Some unpleasant monetarist arithmetic", *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Minneapolis, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Wolswijk, G. e J. de Haan (2005): *Government Debt Management in the Euro Area: Recent Theoretical Developments and Changes in Practices*, Occasional Paper Series, N° 25, Frankfurt, Banco Central Europeu, março.

Orientações aos colaboradores da *Revista CEPAL*

A Diretoria da *Revista*, com o propósito de facilitar a apresentação, consideração e publicação, preparou a informação e as orientações, apresentadas a seguir, que podem servir de guia aos futuros colaboradores.

O envio de um artigo supõe o compromisso do autor de não submetê-lo simultaneamente à consideração de outras publicações. Os direitos de autor dos artigos que sejam publicados pela Revista pertencerão às Nações Unidas.

Os artigos serão submetidos à opinião de juízes externos.

Os artigos devem ser enviados em seu idioma original (espanhol, francês, inglês ou português), e serão traduzidos ao idioma que corresponda pelos serviços da CEPAL.

Junto com o artigo deve-se enviar um resumo com um máximo de 150 palavras, em que esteja sintetizado seus propósitos e principais conclusões.

A extensão total dos trabalhos —incluindo resumo, notas e bibliografia— não deverá exceder 10.000 palavras. Também serão considerados artigos mais breves.

Os artigos deverão ser enviados por correio eletrônico a: revista@cepal.org ou por correio, em CD ou disquete, a: Revista CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Não devem ser enviados textos em PDF.

Guia de estilo:

Os títulos não devem ser desnecessariamente longos.

Notas de pé de página:

- Recomenda-se limitar as notas às estritamente necessárias.
- Recomenda-se não usar as notas de pé de página para citar referências bibliográficas, que de preferência devem ser incorporadas ao texto.
- As notas de pé de página deverão ser numeradas correlativamente, com superíndices (superscript).

Quadros e gráficos

- Recomenda-se restringir o número de quadros e gráficos ao indispensável, evitando sua redundância com o texto.
- Os quadros, gráficos e outros elementos devem ser inseridos ao final do texto no programa em que foram desenhados; a inserção como “picture” deve ser evitada. Os gráficos em Excel devem incluir a sua tabela de valores correspondente.

- A posição dos quadros e gráficos no corpo do artigo deverá ser assinalada no lugar correspondente da seguinte maneira:

Inserir gráfico 1

Inserir quadro 1

- Os quadros e gráficos deverão indicar as suas fontes de modo explícito e completo.
- Os quadros deverão indicar, ao final do título, o período que abrangem, e assinalar em um subtítulo (em itálico e entre parênteses) as unidades em que se expressam.
- Para a preparação de quadros e gráficos é necessário considerar os símbolos contidos nas “Notas explicativas”, encontradas antes do Índice da Revista.
- As notas ao pé dos quadros e gráficos devem ser ordenados correlativamente com letras minúsculas em superíndice (superscript).
- Os gráficos devem ser elaborados considerando que serão publicados em branco e preto.

Siglas e abreviações

- Não deverão ser usadas siglas ou abreviações a menos que seja indispensável, caso em que se deverá escrever a denominação completa na primeira vez que se mencione no artigo.

Bibliografia

- As referências bibliográficas devem ter vinculação direta com o exposto no artigo e não estender-se desnecessariamente.
- No final do artigo, sob o título “Bibliografia”, solicita-se designar com exatidão e em ordem alfabética de autores toda a informação necessária: nome do ou dos autores, ano da publicação, título completo do artigo —caso exista—, do livro, subtítulo quando corresponda, cidade da publicação, editora e, no caso de revista, mês da publicação.

A Diretoria da Revista reserva-se o direito de realizar as modificações necessárias nos artigos, incluindo os títulos.

Os autores receberão uma subscrição anual de cortesia, mais 30 separatas de seu artigo em espanhol e 30 em inglês, quando apareça a publicação no respectivo idioma.

