

138.98/27820(P)

2.2.

# CRESCIMENTO, EMPREGO E EQUIDADE

*O Impacto das Reformas Econômicas  
na América Latina e Caribe*



900028270 - BIBLIOTECA CEPAL

909/2



Associação Brasileira para  
a Proteção dos Direitos  
Editoriais e Autorais

RESPEITE O AUTOR  
NÃO FAÇA CÓPIA

Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro  
e receba gratuitamente informações  
sobre os lançamentos e as promoções da  
Editora Campus.

Consulte também nosso catálogo  
completo e últimos lançamentos em  
**[www.campus.com.br](http://www.campus.com.br)**

BARBARA STALLINGS  
WILSON PERES

# CRESCIMENTO, EMPREGO E EQUIDADE

*O Impacto das Reformas Econômicas  
na América Latina e Caribe*

  
EDITORA  
CAMPUS

CEPAL

Primeira edição em inglês: Março de 2000

© Naciones Unidas CEPAL em coedição com Brookings Institution Press

Primeira edição em espanhol: Setembro de 2000

© Naciones Unidas CEPAL em coedição com Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Primeira edição em português: Março de 2002

© Naciones Unidas CEPAL em coedição com Editora Campus Ltda.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 5.988 de 14/12/73.

Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

*Copidesque*

Claudia Amorim

*Editoração Eletrônica*

RioTexto

*Revisão Gráfica*

Edna Cavalcanti

*Projeto Gráfico*

Editora Campus Ltda.

A Qualidade da Informação.

Rua Sete de Setembro, 111 – 16º andar

20050-002 Rio de Janeiro RJ Brasil

Telefone: (21) 3970-9300 FAX (21) 2507-1991

E-mail: [info@campus.com.br](mailto:info@campus.com.br)

ISBN 85-352-1026-1

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.  
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

---

S781c

Stallings, Barbara

Crescimento, emprego e equidade : o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe / Barbara Stallings & Wilson Peres. – Rio de Janeiro : Campus, 2002

ISBN 85-352-1026-1

1. América Latina – Política econômica. 2. Caribe – Política econômica. 3. América Latina – Condições econômicas – 1982-. 4. Caribe – Condições econômicas – 1945. 5. Livre iniciativa – América Latina. 6. Livre iniciativa – Caribe. I. Peres, Wilson. II. Título: III. Título: O impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe.

02-0249

CDD – 338.98

CDU – 338.1(8)

---

02 03 04 05

5 4 3 2 1

# Apresentação

O impacto das reformas econômicas empreendidas pelos países da América Latina e do Caribe nas últimas duas décadas é o principal tema de debate sobre as políticas econômicas na região no início desta nova década. A abertura comercial, a liberalização financeira e as privatizações mudaram radicalmente as regras do jogo segundo as quais operam as empresas e os trabalhadores. As mudanças ocorridas na política macroeconômica, que acompanharam ou precederam as reformas estruturais, por vezes acentuaram seus efeitos sobre determinadas metas – em especial o crescimento das exportações – e outras vezes apresentaram efeitos na direção oposta. Novas estruturas de mercado e mudanças no comportamento macroeconômico foram o resultado dessa combinação de fatores.

A avaliação dos efeitos das reformas sobre o crescimento econômico, o emprego e a distribuição de renda vai muito além dos interesses dos economistas acadêmicos. Os governos, os partidos políticos e os atores sociais, todos demandam avaliações mais profundas dos resultados, com a finalidade de formular ou de propor políticas que complementem as reformas ou corrijam seus efeitos indesejáveis. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) participa ativamente desse processo.

Este livro representa o esforço mais importante e abrangente empreendido pela CEPAL com relação ao estudo do impacto das reformas. Embora nos últimos anos tenhamos publicado diversos trabalhos que abordam essa questão, seu âmbito era bem mais limitado, enfocando variáveis macroeconômicas específicas, como crescimento ou emprego, ou determinados setores produtivos. Essa iniciativa constitui-se em um esforço impor-

tante no intuito de integrar abordagens analíticas e conhecimentos desenvolvidos nas divisões da CEPAL, sedes sub-regionais e nos escritórios da CEPAL em diversos países.

A avaliação do impacto das reformas tem sido tarefa difícil. Os dados são deficientes, especialmente para as economias menores. Até mesmo com relação aos países cujas economias são maiores, a informação desagregada raramente se encontra disponível. Foi necessário um projeto de pesquisa de três anos para se produzir e analisar novos dados relativos a nove países da América Latina e Caribe. O projeto analisou todos os países grandes e a maioria dos de porte médio da região, e foram incluídos também pequenos países de todas as sub-regiões (América Central, Caribe e América do Sul). Acreditamos que a análise resultante contribuirá consideravelmente para o debate de políticas.

Os autores demonstram que as reformas tiveram efeito surpreendentemente pequeno sobre o crescimento e a igualdade no nível agregado. Embora haja sinais óbvios de recuperação com relação à década de 1980, as mudanças ocorridas na política econômica não estimularam o desempenho dessas economias da forma como haviam previsto seus defensores. Embora a maioria dos países tenha conseguido reduzir as taxas de inflação, as reformas podem ter piorado os problemas em outras áreas, especialmente com relação ao emprego. No nível dos países, constatou-se uma heterogeneidade significativa. Um grupo de países com condições iniciais especialmente problemáticas se converteu em reformadores radicais, ao passo que outros tantos com melhores desempenhos anteriores mostraram-se mais cautelosos no que diz respeito a empreender mudanças profundas. O fato de, em média, o primeiro grupo ter assistido a uma expansão mais rápida do PIB na década de 1990 se deve, em grande parte, a um processo de *catching up*, depois de corrigidos os principais desequilíbrios macroeconômicos.

Ao contrário da maioria das pesquisas disponíveis, o presente estudo não se restringiu ao nível agregado ou ao dos países. Na verdade, uma das partes mais importantes do livro é a análise setorial e microeconômica. É nesses níveis que se evidenciam os impactos mais significativos das reformas. A liberalização comercial e a privatização foram decisivas para fomentar a reestruturação dos mercados, traduzindo-se na entrada de novos atores e de novos investimentos, especialmente de origem estrangeira. Uma competição mais forte por parte das importações e de novos atores no mercado interno deu origem a uma modernização generalizada, especialmente nos setores que passavam por rápida mudança tecnológica, como o

das telecomunicações. Em outras atividades, como a agricultura ou a indústria, as reformas fomentaram a especialização e, por conseguinte, aumentaram a eficiência, mas também levaram à maior heterogeneidade, incluindo uma polarização entre produtores modernos e tradicionais. As grandes empresas, sobretudo as subsidiárias de firmas transnacionais, foram líderes no que diz respeito tanto a investimento quanto a incorporação de novas tecnologias. As pequenas empresas domésticas apresentaram um desempenho bastante heterogêneo, embora continuassem a produzir principalmente para os mercados internos; conseqüentemente, este se mostrou superior diante de condições macroeconômicas favoráveis.

A economia internacional desempenhou papel importante mas contraditório no processo de reformas. O acesso renovado aos mercados financeiros internacionais permitiu aos países da região romper as restrições cambiais enfrentadas durante a década de 1980. Ao mesmo tempo, os novos fluxos demonstraram ser extremamente voláteis, ocasionando prejuízos consideráveis quando se reverteram nos períodos de 1994-95 e 1998-99. As economias da América Latina e do Caribe continuam vulneráveis às tendências dos fluxos financeiros, já que as exportações não cresceram tanto quanto as importações, ocasionando, assim, um crescente déficit comercial que precisa ser financiado.

No livro os autores concluem que as reformas apresentaram efeitos favoráveis em diversas áreas, apesar de não serem suficientes para fomentar um crescimento econômico dinâmico e estável na região. Além disso, os problemas da região com relação às áreas de desemprego e desigualdade não serão resolvidos a não ser que as reformas sejam complementadas por políticas voltadas para o incentivo da competitividade, da criação de empregos e de melhor distribuição de renda. O último capítulo deste livro apresenta uma série de propostas de políticas que estão bem integradas aos atuais esforços da CEPAL no intuito de desenvolver uma estratégia de políticas abrangentes para o crescimento, a igualdade e a cidadania.

A CEPAL não poderia ter elaborado um projeto dessa magnitude sem a cooperação de uma extensa rede de pesquisadores em cada um dos nove países, os quais empreenderam pesquisas de campo, produção de novos dados e análise dos países. A criação dessa rede é mais uma das conseqüências positivas do projeto, cujo resultado é este livro. A coordenação de uma grande quantidade de consultores foi empreendida organizando-se o projeto em dois níveis. Sob a orientação geral da diretora do projeto, dra. Barbara Stallings, quatro coordenadores de módulos e nove coordenadores de países supervisionaram o trabalho dos consultores e empreenderam parte sig-

nificativa da análise incluída neste livro. Outros quatro livros, incluindo a análise detalhada e os resultados dos módulos sobre investimento, avanço tecnológico, emprego e distribuição de renda, foram publicados em espanhol e inglês durante o ano 2000. Além disso, foram publicados livros nos nove países para apresentar a análise de cada um dos processos nacionais de reforma. Os documentos de trabalho que forneceram grande parte da matéria-prima para o projeto estão disponíveis no portal da CEPAL ([www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)).

O financiamento externo foi proveniente de uma série de doadores internacionais. Antes de mais nada, gostaríamos de reconhecer o papel fundamental do Ministério de Cooperação para o Desenvolvimento dos Países Baixos, que forneceu os subsídios básicos para a realização do projeto. O Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento do Canadá (IDRC) também forneceu parcela considerável do financiamento, permitindo-nos ampliar o alcance do projeto de formas importantes. Essas duas fontes de financiamento foram complementadas com fundos da Fundação Ford e da Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional. Estamos profundamente agradecidos pelo apoio de todos esses doadores, sem os quais este projeto não poderia ter sido realizado.

JOSÉ ANTÔNIO OCAMPO

*Secretário Executivo*

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

NAÇÕES UNIDAS

Abril de 2001



# Sumário

<i>Lista de Tabelas, Figuras e Quadros</i> .....	XIII
<i>Prefácio</i> .....	XIX
<b>■ CAPÍTULO 1</b>	
<i>Uma Nova Forma de Analisar as Reformas:</i> <i>Os Vínculos entre a Macro e a Microeconomia.</i> .....	1
A Literatura sobre as Reformas. ....	2
Uma Nova Estrutura Conceitual .....	7
Seis Hipóteses .....	13
Considerações Metodológicas. ....	15
<b>■ CAPÍTULO 2</b>	
<i>O Contexto Internacional:</i> <i>O Comércio e os Fluxos de Capital.</i> .....	19
As Relações Comerciais da América Latina .....	21
Os Fluxos de Capital para a América Latina. ....	28
Conclusões. ....	37
<b>■ CAPÍTULO 3</b>	
<i>As Reformas Estruturais e as Políticas Públicas.</i> .....	39
As Reformas Estruturais. ....	40
O Conteúdo das Reformas de Primeira Geração. ....	43
O Índice das Reformas .....	48

Reformadores Radicais <i>Versus</i> Reformadores Cautelosos . . . . .	52
As Políticas Macroeconômicas e seus Resultados . . . . .	56
Estabilização . . . . .	57
Crescimento Baixo e Instável . . . . .	58
Os Déficits Gêmeos . . . . .	60
As Taxas de Juros e de Câmbio Reais . . . . .	64
Os Vínculos entre as Reformas e a Política Macroeconômica . . .	68
Consistências . . . . .	69
Síndrome de Inconsistência . . . . .	70
Política Social e Gasto Social . . . . .	71
Conclusões . . . . .	77

## ■ CAPÍTULO 4

### *Investimento, Produtividade e Crescimento:*

<i>Recuperação e Pequenos Avanços</i> . . . . .	81
Tendências de Longo Prazo no Investimento e na Produtividade . . . . .	84
As Fases de Investimento e de Mudanças Tecnológicas Posteriores às Reformas . . . . .	91
O Impacto das Reformas sobre o Investimento . . . . .	98
As Reformas e o Crescimento . . . . .	101
Explicação para as Diferenças no Crescimento . . . . .	104
O Impacto das Reformas sobre o Crescimento . . . . .	112
O Crescimento e o Setor Externo . . . . .	117
Conclusões . . . . .	122

## ■ CAPÍTULO 5

### *Emprego e Equidade:*

<i>Desafios Permanentes</i> . . . . .	127
Os Fatores da Oferta: Demografia e Educação . . . . .	130
O Impacto das Reformas sobre o Emprego . . . . .	134
Os Salários e a Diferença Salarial . . . . .	146
As Tendências na Distribuição de Renda Primária . . . . .	149
O Impacto das Reformas sobre a Distribuição de Renda Familiar . . . . .	158
O Impacto do Gasto Social sobre a Equidade . . . . .	164
Conclusões . . . . .	172

## ■ CAPÍTULO 6

<i>A Heterogeneidade nas Reações dos Setores e Empresas</i> . . . . .	177
A Dinâmica Setorial da Economia como um Todo . . . . .	179
Especialização e Heterogeneidade na Indústria Manufatureira . . . . .	191
Especialização e Polarização na Agricultura . . . . .	205
As Vantagens Naturais e o Acesso ao Investimento Estrangeiro na Mineração . . . . .	210
A Revolução Tecnológica e a Privatização na Eletricidade e nas Telecomunicações . . . . .	215
O Aumento da Heterogeneidade Setorial no Emprego . . . . .	221
Conclusões . . . . .	229

## ■ CAPÍTULO 7

<i>A Agenda de Políticas para a Nova Década</i> . . . . .	233
As Reformas e seu Impacto . . . . .	233
Recomendações para Melhorar as Perspectivas da Região . . . . .	243
Políticas para Aumentar o Crescimento . . . . .	244
Uma Ofensiva Social . . . . .	248
Políticas Macroeconômicas . . . . .	251
Temas Complementares: As Relações entre o Setor Público e o Privado e a Gestão da Economia Internacional . . . . .	254
Conclusões . . . . .	256
 <i>Apêndice</i> . . . . .	 259
<i>Referências bibliográficas</i> . . . . .	265



# Lista de Tabelas, Figuras e Quadros

TABELA 1-1.	O Peso dos Nove Países do Projeto na América Latina e no Caribe, 1998 . . . . .	17
TABELA 2-1.	Taxas de Crescimento do Comércio e da Produção, 1960-98 . . . . .	22
TABELA 2-2.	Estrutura das Exportações de Mercadorias, 1970-98 . . . . .	24
TABELA 2-3.	Exportação da América Latina e Ásia para os Países Industrializados, 1985 e 1996 . . . . .	28
TABELA 2-4.	Fluxos de Capital para a América Latina e Caribe, 1975-1988 . . . . .	31
TABELA 3-1.	Diferenças das Condições Iniciais entre os Reformadores Radicais e os Reformadores Cautelosos . . .	54
TABELA 3-2.	Tendências da Inflação, 1991-98 . . . . .	59
TABELA 3-3.	Taxas de Crescimento do PIB, 1991-98 . . . . .	60
TABELA 3-4.	Saldo Fiscal como Porcentagem do PIB, 1993-98 . . . . .	62
TABELA 3-5.	Saldo em Conta Corrente como Porcentagem do PIB, 1983-98 . . . . .	63
TABELA 3-6.	Taxas de Juros Reais, 1988-98 . . . . .	65
TABELA 3-7.	Taxas de Câmbio Efetivas Reais, 1987-98. . . . .	66
TABELA 3-8.	Mudanças no Gasto Social, 1980-97 . . . . .	74
TABELA 4-1.	Investimento Bruto Fixo como Proporção do PIB, 1950-98 . . . . .	85

TABELA 4-2.	PIB por Trabalhador, 1950-98. . . . .	89
TABELA 4-3.	Coeficientes de Investimento do Período Inicial Posterior às Reformas em Comparação aos Níveis Anteriores . . . . .	95
TABELA 4-4.	Coeficientes de Investimento para o Período Posterior às Reformas. . . . .	96
TABELA 4-5.	Fatores Determinantes das Taxas de Investimento . . . . .	100
TABELA 4-6.	Periodização do Crescimento Econômico, 1950-98. . . . .	102
TABELA 4-7.	Crescimento do PIB em Períodos Seleccionados, 1950-98	103
TABELA 4-8.	Crescimento do PIB <i>per Capita</i> em Períodos Seleccionados, 1950-98 . . . . .	105
TABELA 4-9.	Contribuição dos Fatores Produtivos ao Crescimento, 1950-98 . . . . .	106
TABELA 4-10.	Aumento da Produtividade da Mão-de-obra e do Capital, 1950-98. . . . .	110
TABELA 4-11.	O Aumento da Produtividade Total dos Fatores, 1950-98 . . . . .	111
TABELA 4-12.	Contribuições para o Aumento do PIB, 1950-98. . . . .	113
TABELA 4-13.	Fatores Determinantes do Aumento do PIB <i>per Capita</i> . . . . .	115
TABELA 4-14.	Coeficientes de Exportação e de Importação, 1980-98. . . . .	119
TABELA 4-15.	A Balança Comercial como Proporção do PIB, 1950-98 . . . . .	121
TABELA 5-1.	Crescimento do Emprego e Elasticidades, 1950-90 . . . . .	135
TABELA 5-2.	Crescimento do Emprego e Elasticidades, 1990-97 . . . . .	135
TABELA 5-3.	Crescimento do Emprego de Acordo com o Tipo de Trabalho, década de 1990 . . . . .	137
TABELA 5-4.	Taxas de Desemprego, 1990-98 . . . . .	139
TABELA 5-5.	Médias dos Salários Reais no Setor Formal, 1980-98 . . . . .	141
TABELA 5-6.	Variações nos Indicadores do Mercado de Trabalho, década de 1990 . . . . .	142
TABELA 5-7.	Fatores Determinantes da Criação de Emprego. . . . .	144
TABELA 5-8.	Disparidades Salariais no Nível Educacional, década de 1990 . . . . .	147
TABELA 5-9.	Distribuição Primária e Familiar da Renda, 1980-90 . . . . .	151

TABELA 5-10.	Decomposição do Índice Theil de Educação . . . . .	155
TABELA 5-11.	Fatores Determinantes do Coeficiente Gini da Desigualdade de Renda . . . . .	159
TABELA 5-12.	Impacto dos Índices das Reformas Individuais sobre a Distribuição da Renda Familiar. . . . .	163
TABELA 5-13.	Gastos Sociais com Capital Humano, 1990-97. . . . .	165
TABELA 5-14.	Impacto Redistributivo do Gasto Social, década de 1990 . . . . .	168
TABELA 5-15.	Impacto do Gasto Social sobre a Distribuição de Renda, década de 1990 . . . . .	169
TABELA 6-1.	Valor Agregado Setorial como Proporção da Produção Total, 1970-98 . . . . .	180
TABELA 6-2.	Estrutura das Exportações Mexicanas em Comparação às Regionais, 1970-98. . . . .	182
TABELA 6-3.	Estrutura das Exportações do setor Manufatureiro 1970-98 . . . . .	182
TABELA 6-4.	Estrutura das Exportações do Setor Manufatureiro Mexicano em Comparação ao Regional, 1970-98 . . . . .	184
TABELA 6-5.	Participação da América Latina nas Exportações Mundiais para os Países Industrializados, 1980 e 1996 . . . . .	185
TABELA 6-6.	Coeficientes de Investimento por Setor, 1970-97 . . . . .	186
TABELA 6-7.	Dinamismo do Investimento Setorial após as Reformas . . . . .	190
TABELA 6-8.	Taxa de Aumento do Valor Agregado e o Emprego nos Subsetores de Manufaturas, 1990-96 . . . . .	191
TABELA 6-9.	Investimento no Setor Manufatureiro, 1970-97 . . . . .	193
TABELA 6-10.	Índice de Investimento e Produção no Setor Manufatureiro. . . . .	194
TABELA 6-11.	Características dos Subsetores Manufatureiros Dinâmicos . . . . .	196
TABELA 6-12.	Índice das Exportações e da Balança Comercial no Setor Manufatureiro de acordo com o Dinamismo dos Investimentos. . . . .	201

TABELA 6-13.	Produtividade do Trabalho no Setor Manufatureiro com respeito aos Estados Unidos, 1970-96 . . . . .	203
TABELA 6-14.	Investimento em Mineração, 1990-97 . . . . .	211
TABELA 6-15.	Investimento em Telecomunicações e Eletricidade, 1980-97 . . . . .	219
TABELA 6-16.	Indicadores de Qualidade e Produtividade nas Telecomunicações, 1986-96 . . . . .	220
TABELA 6-17.	Aumento do Emprego por Setor, 1990-97 . . . . .	222
TABELA 6-18.	Mudanças no Emprego Agrícola por Categoria Ocupacional, 1988-97 . . . . .	223
TABELA 6-19.	Mudanças no Emprego no Setor Manufatureiro, 1990-97 . . . . .	225
TABELA 6-20.	Mudanças no Emprego no Setor Manufatureiro por Tamanho da Empresa, década de 1990 . . . . .	226
TABELA 7-1.	A Relação entre as Reformas e os Resultados Obtidos na Década de 1990 . . . . .	236
FIGURA 1-1	Estrutura Conceitual . . . . .	11
FIGURA 2-1.	Indicadores Comerciais, 1990-98 . . . . .	23
FIGURA 2-2.	Fluxos Líquidos de Capital, 1975-98 . . . . .	29
FIGURA 2-3.	Taxas de Crescimento do PIB e Fluxos Líquidos de Capital, 1976-98 . . . . .	31
FIGURA 2-4.	Composição dos Fluxos Líquidos de Capital Privado, 1990-98 . . . . .	33
FIGURA 2-5.	Fluxos Líquidos de Investimento Estrangeiro Direto, 1990-98 . . . . .	34
FIGURA 2-6.	Emissões de Títulos Internacionais, 1990-98 . . . . .	36
FIGURA 3-1.	Índices das Reformas, 1970-95 . . . . .	51
FIGURA 4.1.	O Investimento e seu Financiamento, 1990-98 . . . . .	87
FIGURA 4-2.	Tendências do Investimento e da Produtividade do Trabalho, 1950-98 . . . . .	89
FIGURA 5-1.	Variações na Oferta de Trabalho, 1950-2000 . . . . .	132
FIGURA 5-2.	Exemplos de Curvas de Kuznets . . . . .	160



FIGURA 5-3.	Índice de Concentração: Educação Primária e Saúde. . . .	167
FIGURA 6-1.	Média de Produtividade do Trabalho por Setor, 1970-98 . . . . .	189
FIGURA 6-2.	Médias de Produtividade do Trabalho na Indústria Manufatureira, 1970-96. . . . .	205
QUADRO 3-1.	Índices das Reformas Estruturais . . . . .	49
QUADRO 5-1.	Duas Mensurações da Desigualdade . . . . .	152



# Prefácio

ESTE LIVRO É A SÍNTESE DE UM PROJETO de três anos que estudou o impacto das reformas econômicas na América Latina e no Caribe. O projeto foi desenvolvido em conjunto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) – Nações Unidas e por pesquisadores locais em cada um dos nove países compreendidos no estudo: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru.

A metodologia do projeto, apresentada no Capítulo 1, foi consequência de uma interação de longa data entre duas divisões da CEPAL: a Divisão de Desenvolvimento Econômico e a Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial. Tal colaboração deu origem a uma abordagem inovadora da avaliação do impacto das reformas, que se concentra na interação das variáveis macroeconômica, setorial e microeconômica. A coordenação de diferentes metodologias de pesquisa não constituiu tarefa fácil, porém o processo de aprendizagem que implicou foi útil para o tipo de abordagem deste livro, e no futuro deverá propiciar outros avanços em matéria de pesquisa.

O projeto produziu grande quantidade de novos dados, bem como novas interpretações do processo de reformas. Enquanto grande parte dos dados macroeconômicos e sociais foi proveniente de fontes da CEPAL, também pudemos recorrer a bancos de dados, históricos de produção e estatísticas de investimentos. A informação setorial sobre investimento foi gerada pelo projeto, enquanto a informação sobre produtividade e desempenho empresarial foi proveniente de outras pesquisas da CEPAL estreitamente relacionadas com o tema do projeto. Um tratamento especial de dados de pesquisas em domicílios deu origem a importantes dados para a análise do emprego e da igualdade.

A obtenção de novos dados foi mais difícil nos países menores. Em vários casos, especialmente na Jamaica, não pudemos conseguir o tipo de informação necessária para empreender uma análise setorial comparativa ou séries cronológicas longas o suficiente para permitir análise quantitativa considerável. Essas deficiências se traduziram, nas vezes em que foram abordadas questões específicas, no uso de subgrupos *ad hoc* de países, o que fica aparente nos capítulos em que são analisados os investimentos, a produtividade e o emprego nos níveis de país e setorial. De forma semelhante, não tínhamos dados sobre todas as variáveis para todo o período até 1998, inclusive. Se tivéssemos insistido sempre na inclusão dos nove países durante todo o período, vários temas fundamentais teriam sido omitidos da análise. Ao ter que optar entre abrangência e relevância, escolhemos a última.

O projeto foi organizado em torno de dois eixos: temas e países. Cinco módulos temáticos estabeleceram os temas de pesquisa, cada qual administrado por um economista ou consultor da CEPAL. Os cinco temas compreendiam reformas e políticas públicas, orientadas por Barbara Stallings; investimento, por Ricardo Bielschowsky e Graciela Moguillansky; mudança tecnológica, por Jorge Katz; emprego, por Jurgen Weller; e igualdade, por Samuel Morley. Os resultados dos módulos trouxeram contribuições básicas para vários capítulos deste livro, conforme poderá ser verificado através dos reconhecimentos específicos. Os livros que contêm a análise e as conclusões dos módulos de investimento, tecnologia, emprego e igualdade também serão publicados separadamente. Foi incluída, em uma seção especial no final do livro, uma lista destas e de todas as demais publicações do projeto.

Os coordenadores encarregados do projeto em cada um dos nove países determinaram que consultores realizariam os estudos, supervisionaram a pesquisa em colaboração com os coordenadores dos módulos e produziram volumes editados para analisar as características particulares das reformas em cada país. Os coordenadores locais foram os seguintes: na Argentina, Daniel Heymann, CEPAL-Buenos Aires; na Bolívia, Luís Carlos Jemio, Corporação Andina de Fomento; no Brasil, Renato Baumann, CEPAL-Brasília; no Chile, Ricardo Ffrench-Davis e Osvaldo Rosales, CEPAL-Santiago; na Colômbia, Juan José Echavarría, Fedesarrollo; na Costa Rica, Anabelle Ulate, Universidade da Costa Rica; na Jamaica, Damien King, Universidade das Índias Ocidentais; no México, Fernando Clavijo, Estrategia y Analisis Económico Consultores; e no Peru, Alberto Pasco-Font, do Grupo de Análise para o Desenvolvimento (GRADE).

Um comitê consultivo externo contribuiu com valiosos conselhos para a realização deste projeto. Este era constituído de seis pessoas que combinam experiência na formulação de políticas e em pesquisa, quais sejam: Nancy Birdsall, ex-vice-presidente executiva do Banco Interamericano para o Desenvolvimento, atualmente diretora de programas econômicos do Carnegie Endowment for International Peace; Rene Cortazar, ex-ministro do trabalho no Chile, ex-pesquisador da Corporação de Pesquisas Econômicas para a América Latina (CIEPLAN), e atualmente diretor executivo da Televisão Nacional do Chile; Norman Hicks, economista sênior da Divisão da América Latina e Caribe do Banco Mundial; Juan Antônio Morales, presidente do Banco Central da Bolívia e professor de economia na Universidade Católica da Bolívia; Pitou van Dijck, professor de economia na Universidade de Amsterdã, e Dorothea Werneck, ex-ministra do trabalho e da indústria do Brasil, ex-pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e atualmente gerente da Agência de Promoção das Exportações do Brasil.

Além desses colegas, muitas outras pessoas participaram do projeto. Mais de 70 pesquisadores elaboraram documentos de trabalho que trouxeram contribuições básicas para os volumes de países e de temas, bem como para este livro. Dois desses pesquisadores em especial, André Hofman, da CEPAL, e Stephany Griffith-Jones, do Instituto para Estudos sobre o Desenvolvimento da Universidade de Sussex, contribuíram de forma considerável durante todo o projeto e também redigiram documentos fundamentais sobre o crescimento econômico e a economia internacional, respectivamente. Um dos livros complementares sobre o efeito das reformas na agricultura foi editado por Beatriz David e César Morales, da Unidade de Desenvolvimento Agrícola da CEPAL. Um segundo projeto complementar sobre as reformas e o meio ambiente foi dirigido por Marianne Schaper, da Divisão do Meio Ambiente da CEPAL, e Claudia Schatan, da CEPAL-México. O projeto de meio ambiente deu origem a vários documentos sobre esse tema.

Estamos muito gratos a todas as pessoas anteriormente mencionadas, tanto por suas contribuições para o projeto em geral quanto pelos comentários feitos a versões preliminares deste livro. Estamos igualmente em dívida com uma série de outras pessoas como Gert Rosenthal, ex-secretário executivo da CEPAL, que possibilitou este projeto através de vários tipos de apoio. Seu sucessor, José Antônio Ocampo, leu por duas vezes o manuscrito em sua totalidade e nos ofereceu comentários e sugestões, os quais produziram um efeito importante no livro. Além das pessoas já menciona-

das, outras fizeram comentários de partes de versões preliminares ou ofereceram contribuição especial a determinados capítulos. São elas: Oscar Altimir, Eduardo Antelo, Reynaldo Bajraj, Huber Escaith, Peter Evans, Enrique Ganuza, Eric Hershberg, Rossana Mostajo, Joseph Ramos, Nola Reinhardt, Jaime Ros, Jaime Saavedra, Rogério Studart, Anthony Tillett e Vivianne Ventura Dias.

O projeto foi financiado pelo Ministério de Cooperação para o Desenvolvimento dos Países Baixos, o Centro Internacional de Pesquisas para o Desenvolvimento do Canadá (IDRC), a Fundação Ford e a Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (ASDI). Além das contribuições financeiras das diversas instituições, também gostaríamos de agradecer a diversas pessoas cuja ajuda foi especialmente útil: Klaas van der Tempel e Menno Lenstra, ex e atual primeiros secretários da Embaixada Real dos Países Baixos em Santiago; Real Lavergne, executivo de programas do IDRC; Anthony Tillett, executivo de programas da Fundação Ford e Torsten Wetterblad, da ASDI.

Várias pessoas da CEPAL ajudaram de forma competente: Lucas Navarro e Cláudio Pini, como assistentes de pesquisa; Ximena Sanchez e Maria Eugenia Johnson, secretárias; e Dietrich von Graevenitz e Sofia Astete, na administração do projeto. Jennifer Hoover aperfeiçoou consideravelmente o manuscrito original em inglês com suas habilidades como editora, e Rafael Hernandez fez o mesmo em espanhol. René Chaperó preparou uma cuidadosa tradução para o espanhol. Christine Studart foi a responsável pela tradução para o português. Na Brookings Institution Press, gostaríamos de agradecer a Robert Faherty, Janet Walker, Larry Converse, Susan Woollen e Becky Clark. O índice foi preparado por Mary Mortensen e a revisão por Erin Randall. Sem a ajuda de todas essas pessoas este livro não existiria. Obviamente, somos responsáveis por seu conteúdo.

## | CAPÍTULO 1

# Uma Nova Forma de Analisar as Reformas: Os Vínculos entre a Macro e a Microeconomia

NOS ÚLTIMOS DEZ A QUINZE ANOS, a América Latina e o Caribe passaram pela transformação de política econômica mais significativa desde a Segunda Guerra Mundial. Mediante uma série de reformas estruturais, um número cada vez maior de países passou de economias fechadas, dominadas pelo Estado, características do modelo de industrialização por substituição de importação, para economias mais orientadas pelo mercado e mais abertas ao resto do mundo. Aspectos complementares do processo outorgaram uma nova prioridade à estabilidade macroeconômica, especialmente taxas de inflação mais baixas, e a crescentes gastos na área social. Havia a expectativa por parte dos mentores de políticas de que essas mudanças iriam acelerar o crescimento econômico e elevar os ganhos de produtividade, ao mesmo tempo em que levariam à criação de mais empregos e de maior equidade.

Teriam sido essas expectativas corroboradas? É impossível a esta altura fazer mais do que uma análise preliminar, já que em muitos casos tais reformas estão em vigência há menos de uma década. No entanto, até mesmo conclusões preliminares serão úteis. Os governos devem decidir se as novas políticas estão caminhando na direção certa e, se este for o caso, se elas se beneficiariam de algumas correções realizadas ao longo do processo. Isso exigiria mais dados e análise do que os que se encontravam à

disposição quando começamos este projeto. Ademais, quaisquer conclusões que possam ser tiradas serão relevantes além das fronteiras da própria região. Em muitas partes do mundo, incluindo a Europa Central e o Leste Europeu, a antiga União Soviética, a África, algumas partes da Ásia e até mesmo alguns países industrializados, no que diz respeito a áreas específicas de políticas, os governos experimentam mudanças políticas semelhantes. Uma vez que a América Latina saiu na frente, outros estão interessados em aprender com seus êxitos e fracassos.

## A LITERATURA SOBRE AS REFORMAS

É claro que não somos os primeiros a estudar as reformas e seu impacto. Durante a última década, foi desenvolvida uma extensa literatura sobre esse assunto.<sup>1</sup> Os primeiros trabalhos tendiam a expressar visões bastante rígidas – ainda que com pouca evidência para sustentá-las – no intuito de que as reformas ou iriam resolver a maior parte dos problemas socioeconômicos na região ou acabariam se mostrando desastrosas. Com tempo e experiência, as opiniões convergiram até determinado ponto e surgiu uma avaliação mais matizada; entretanto, ainda permanecem diferenças significativas de opinião com relação à necessidade de reformas adicionais, ao papel a ser desempenhado pelo Estado e acerca do que se deve esperar do novo modelo econômico. Essas diferentes avaliações levam a distintas recomendações de políticas.

A maioria dos analistas estudou o impacto das reformas sobre o crescimento. Enquanto enfatizam a melhoria do crescimento com relação à década de 1980, a maioria sustenta que o impacto fora decepcionante.<sup>2</sup> O crescimento posterior à reforma ficou abaixo do desempenho anterior da região, abaixo do de algumas outras regiões do mundo e abaixo do necessário para fazer frente aos problemas sociais da região. No entanto, outros analistas

---

<sup>1</sup> Grande parte do debate foi ocasionada por dois documentos que exerceram muita influência na definição do novo modelo de desenvolvimento que os governos da América Latina e do Caribe começaram a implementar. O Banco Mundial (1991) introduziu o conceito de políticas *market-friendly*, ao passo que Williamson (1990) cunhou o termo Consenso Washington. Já antes dessa data, em meados da década de 1980, Bela Balassa e três proeminentes economistas latino-americanos (1986) defenderam muitas das mesmas reformas. Nossa revisão da literatura subsequente se concentra em trabalhos que estabelecem comparações entre países e tipos de reformas. Isso leva a uma concentração nos estudos produzidos pelas organizações internacionais, o que até certo ponto pode revelar um viés em nossa interpretação.

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, as análises em CEPAL (1986); BID (1997); Burki e Perry (1997).



afirmam que a taxa de crescimento esteve à altura do esperado, ou que o crescimento teria sido ainda mais lento sem as reformas.<sup>3</sup> O grosso dessa análise se concentra no nível agregado. Uma exceção importante é a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que afirma que a falta de dinamismo foi acompanhada de mudanças fundamentais nos níveis setorial e microeconômico; em especial, as exportações da região apresentaram um bom desempenho, apesar de concentradas em apenas alguns setores e de, em geral, incorporarem níveis baixos de tecnologia.<sup>4</sup>

Com relação ao emprego, há o consenso de que a criação de postos de trabalho foi, em geral, insuficiente, mais devido ao crescimento relativamente lento do produto interno bruto (PIB) do que a problemas de elasticidades do emprego.<sup>5</sup> A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi a primeira a enfatizar os problemas da qualidade do trabalho. Nesse sentido, Victor E. Tokman mostra a existência de um forte incremento do emprego durante a recuperação econômica da primeira metade da década 1990, porém enfatiza também que esses postos de trabalho em geral apresentavam baixa remuneração e produtividade.<sup>6</sup> Além disso, o emprego se tornou cada vez mais precário, tanto porque os postos de trabalho se concentravam no setor informal, e geralmente sem seguro social, quanto porque as empresas modernas terceirizavam o processo de trabalho, repassando o custo de ajuste e a instabilidade às pequenas empresas e aos trabalhadores autônomos.

Existe divergência bem maior com relação ao impacto das reformas sobre a equidade. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) afirma que a principal deterioração da distribuição ocorreu na chamada década perdida de 1980 e que as reformas contribuíram para retardar as tendências de deterioração da distribuição de renda e do aumento da pobreza.<sup>7</sup> Em especial, o BID identifica um efeito positivo da abertura comercial sobre a renda real dos 40% mais pobres e um efeito negativo sobre os 20% mais ricos. Em contrapartida, Bulmer-Thomas, com base em evidência empírica correspondente ao período até o início da década de 1990, sugere

---

<sup>3</sup> Easterly, Loaysa e Montiel (1997); Lora e Barrera (1997).

<sup>4</sup> CEPAL (1996).

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, CEPAL (1997); Lora e Olivera (1998).

<sup>6</sup> Tokman (1994). Ver também o documento anual da OIT, *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe*.

<sup>7</sup> BID (1997); Ver também Londoño e Szekely (1997).

que os resultados do chamado novo modelo econômico foram basicamente regressivos em termos de distribuição de renda.<sup>8</sup> Isso ocorreu devido à diminuição dos salários reais em conjunto com o aumento no nível de desemprego, das taxas reais de juros, do peso do setor informal e da concentração da riqueza. O único elemento do processo de reforma que teve caráter progressivo, segundo essa análise, foi a reforma fiscal, por haver possibilitado a redução da inflação. Da mesma maneira, Berry assinala o papel negativo desempenhado pela reforma comercial, que favoreceu a incorporação de tecnologia com uso intensivo de capital e submeteu as pequenas empresas a fortes pressões competitivas.<sup>9</sup>

Medir o impacto das reformas sobre o crescimento foi tarefa difícil, porque vários processos ocorreram simultaneamente. Além disso, as próprias reformas constituíam um processo, dificultando a captação de seu impacto em determinado momento. Esse problema se mostrou ainda mais agudo no estudo do emprego e da equidade do que na análise do crescimento, já que os dados são menos confiáveis e a definição dos indicadores relevantes é muito mais complexa. Duas principais estratégias foram utilizadas nas publicações sobre esse tema. A CEPAL, Sebastian Edwards e Shahid Javed Burki e Guillermo E. Perry, entre outros, descrevem os processos de reforma e apresentam indicadores que captam seu grau de implementação (como a mudança no nível das tarifas ou o número de empresas privatizadas).<sup>10</sup> Assim, essa abordagem é fortemente dependente de exemplos, indicadores qualitativos e estudos de casos de empresas e de países para avaliar o progresso das reformas. O BID abordou o tema de modo diferente, desenvolvendo um índice de reformas para resumir o processo em cinco áreas (comércio exterior, impostos, financiamento, privatização e mercado de trabalho).<sup>11</sup> Esses indicadores quantitativos foram formulados para lidar com o problema da não-existência prévia de uma tentativa sistemática de mensurar o que se havia reformado; sem tal mensuração, ficava muito difícil avaliar o impacto e separar as reformas de outras tendências.

Os esforços de quantificação das reformas com frequência confundem as variáveis de políticas e as de desempenho. Como em geral é mais fácil

---

<sup>8</sup> Bulmer-Thomas (1996).

<sup>9</sup> Berry (1998).

<sup>10</sup> CEPAL (1996 e 1998a); Edwards (1995); Burki e Perry (1997).

<sup>11</sup> Ver especificamente BID (1996); Lora (1997).

formular métodos para medir os resultados de uma atividade do que medir a própria atividade, muitos estudos misturam os dois tipos de indicadores. Assim, por exemplo, os estudos sobre as reformas utilizam indicadores como a relação entre as exportações mais as importações e o PIB, ao passo que as tentativas para medir a reforma fiscal podem se basear em medidas como os impostos sobre o PIB. Nesse contexto, apesar de suas limitações, o índice de reformas do BID constitui uma contribuição para concentrar a atenção sobre as próprias reformas.

A abordagem utilizada por determinado autor para caracterizar as reformas está vinculada à metodologia que este utiliza para analisar seus efeitos. Aqueles que rejeitam, explícita ou implicitamente, a possibilidade de mensuração das reformas, tendem a enfatizar a riqueza e a complexidade dos processos e a fazer avaliações que são, acima de tudo, históricas; e tentam atribuir resultados a determinados elementos do novo conjunto de políticas. Uma variante especial dessa abordagem se encontra em uma análise feita pelo Banco Mundial, que estabelece: “[nossa] análise... sobre o desempenho econômico cumpre o duplo propósito de avaliar o estado da reforma e do desenvolvimento econômico em geral, sob a hipótese de que segundo a experiência recente dos países latino-americanos, o desenvolvimento econômico é, em grande parte, reflexo das reformas macroeconômicas e estruturais”.<sup>12</sup>

Contrariamente à abordagem histórica, há autores que tentam quantificar as reformas. Utilizam, então, suas medidas como variáveis independentes em equações de regressão para “explicar” o crescimento econômico ou outras variáveis de interesse. Assim, por exemplo, as equações de crescimento do tipo popularizado por Robert Barro tendem a incorporar uma variável adicional.<sup>13</sup> O índice do BID serve a esse propósito para muitos analistas, mas outras variáveis também foram utilizadas. A princípio, uma análise deste tipo possibilita separar a influência das reformas daquela exercida por outras circunstâncias simultâneas, especialmente as políticas macroeconômicas; na prática, as variáveis estão de tal forma inter-relacionadas que os resultados são questionáveis.

Na verdade, existem muitos problemas com relação a esses estudos, que são extremamente diversos tanto em cobertura quanto em metodolo-

<sup>12</sup> Burki e Perry (1997, p.27), tradução dos autores; ênfase adicionada.

<sup>13</sup> Barro e Sala-I-Martin (1995).

gia. As análises quantitativas do BID têm sido especialmente criticadas com relação às simplificações excessivas necessárias à estruturação dos índices de reforma, bem como quanto à tentativa de tirar conclusões sobre os efeitos que vão muito além do que permitem os dados e suas (às vezes questionáveis) análises econométricas. Não obstante, tais críticas não deveriam negar o avanço que esses esforços significam para a quantificação e acuidade metodológica, tampouco deveriam minimizar os problemas das metodologias alternativas, quase que exclusivamente baseadas em análises históricas que utilizam exemplos *ad hoc*, evidência circunstancial e opinião de especialistas.

Além dos problemas metodológicos de diversas naturezas, há quatro limitações importantes nos estudos analisados:

- *Não possuem dados desagregados das variáveis.* A tendência da análise de focar exclusivamente as variáveis e os processos no nível agregado dificulta a captação das diferenças entre países, setores e atores socioeconômicos no que concerne à adoção, implementação e ao impacto das reformas. Se uma das possíveis conseqüências do processo de reforma é a crescente heterogeneidade da estrutura produtiva e seu desempenho, a não-desagregação das variáveis não permite constatar esse aspecto e, menos ainda, explicá-lo. Esse problema é importante em dois níveis.

Em primeiro lugar, a falta de atenção dada aos processos e variáveis no nível setorial impede a compreensão dos processos de especialização dentro do sistema produtivo, processos estes que podem afetar a capacidade de crescimento das novas estruturas geradas pelas reformas. Esses fatores também podem debilitar as cadeias de fornecedores domésticos, reduzindo o impacto do investimento e da modernização tecnológica.

Em segundo lugar, a ausência de análise e avaliação no nível microeconômico impossibilita que se analise o desempenho de um dos objetivos-chave das reformas: o de modificar o comportamento dos atores microeconômicos, sobretudo das empresas. Há, em especial, carência de estudos sobre as mudanças ocorridas com o comportamento empresarial nas áreas de investimento e a incorporação de progresso tecnológico em vários países, o que seria um indicador crucial para o êxito ou o fracasso do processo de reformas.

- *Não enfatizam os mecanismos de articulação entre as economias nacionais e o contexto internacional.* Esse problema pode ser percebido pela escassa atenção dada aos fenômenos associados à abertura aos fluxos de capital externo e à dinâmica do investimento estrangeiro direto e da assimilação do progresso tecnológico. Isso é paradoxal porque a preocupação com uma integração eficiente, em uma economia mundial cada vez mais globalizada, é central ao novo modelo de crescimento. No entanto, além do reconhecimento geral da importância da abertura comercial, as dimensões não comerciais daquela integração não recebem a atenção adequada. Tampouco se dá atenção suficiente aos vínculos estabelecidos entre as reformas, as políticas macroeconômicas e o contexto internacional.
- *Não consideram a possibilidade de que o conjunto de reformas e de políticas pudesse ser internamente incoerente.* Muito embora a estrutura de um modelo de desenvolvimento favorável ao mercado (*market friendly*) fosse a base do projeto de reformas e dos instrumentos de políticas que estas engendraram, faltam análises detalhadas da consistência interna entre o conjunto de reformas e as variáveis de política associadas. Isso diz respeito às relações entre as próprias reformas, entre as reformas e as políticas macroeconômicas e sociais que as acompanharam, e entre as reformas e as políticas, por um lado, e o ambiente internacional no qual deve funcionar o novo modelo econômico, por outro. A suposição de que havia consistência levou à persistência de sérios problemas.
- *A escassa atenção dada à articulação da dinâmica do emprego e à distribuição de renda com o resto do modelo.* A oferta de emprego e a equidade, bem como sua relação com o investimento, a produtividade e o crescimento, não figuram nas formulações originais do Consenso de Washington e do modelo de desenvolvimento favorável ao mercado (*market friendly*). Houve tentativa posterior de vincular as reformas ao emprego e a equidade, porém os mecanismos de transmissão entre os diversos componentes ainda não foram adequadamente definidos.

## UMA NOVA ESTRUTURA CONCEITUAL

Este livro se baseia na literatura sobre o tema, mas também apresenta inovações significativas para se abordar os quatro problemas anteriormente

identificados. A característica principal que o distingue de outros estudos comparativos sobre as reformas econômicas é o enfoque dado à interação entre os processos macro e microeconômicos. A esta altura, para que se possa avançar de forma significativa, é crucial que se enfoque não apenas os níveis macroeconômico e regional, mas também que se dê maior atenção aos países e ao comportamento microeconômico das empresas, agrupadas por setor, tamanho e tipo de propriedade. Diferentes países e grupos de empresas são afetados de maneiras distintas pelas políticas governamentais, incluindo as reformas estruturais, bem como pela crescente globalização da economia mundial. Alguns conseguiram aproveitar as novas oportunidades criadas, ao passo que outros assistiram a uma piora cada vez maior de sua situação. A soma desses tipos de comportamento produz as tendências agregadas que outros observaram e mediram. É fundamental que se saiba o que está por trás dos dados agregados para formular políticas voltadas para melhorar o desempenho econômico.

Uma outra forma de caracterizar nossa abordagem é assinalar a ênfase dada à necessidade de manter os atores econômicos no centro da análise, bem como de tentar compreender suas reações diante das políticas governamentais de modo a explicar, prever e (se necessário) modificar seu comportamento. Em especial, nos concentramos nas decisões dos empresários quanto a investir e incorporar ou não novas tecnologias. Em que condições internas e internacionais tomarão uma decisão positiva? Qual será o tempo necessário para implementar as decisões de investimento? Sem uma reação positiva aos investimentos e sem um aumento da produtividade através de avanços tecnológicos e de trabalhadores mais qualificados não ocorrerá crescimento no médio e no longo prazos, embora possa ocorrer uma recuperação econômica.

Faz-se também necessária uma desagregação para que sejam analisados outros resultados além do crescimento, especialmente a criação de emprego e qualquer mudança ocorrida nos padrões de distribuição de renda. A capacidade de criação de postos de trabalho varia consideravelmente para grandes e pequenas empresas e para as empresas que operam com uso intensivo de mão-de-obra, de capital ou de recursos naturais. A diferença no nível de qualificação que caracteriza os empregos nas diferentes categorias de empresas passa a ser fator fundamental na determinação dos padrões de distribuição de renda.

Dada a importância dos atores econômicos para nossa abordagem, comecemos considerando as reformas enquanto conjunto de sinais sob a for-

ma de decisões de políticas governamentais. Quando os governos querem mudar a maneira como funciona a economia (e a sociedade), tomam decisões políticas e as transmitem aos atores relevantes; tais decisões constituem nossos sinais. As decisões governamentais são essenciais para a criação de um novo ambiente no qual o setor privado possa operar de modo mais dinâmico. O ambiente também sofre influência, tanto positiva quanto negativamente, de fatores internacionais que, em geral, escapam ao controle da maioria dos governos, incluindo fluxos de capital, taxas de juros, aumento da produção nos países importadores e regimes comerciais. Esses fatores também devem ser levados em consideração.

Além dos sinais e do ambiente que estes ajudam a criar em economias descentralizadas, devemos ter em mente a decodificação dos sinais de políticas no nível microeconômico. Obviamente um dos primeiros aspectos relacionados à decodificação envolve a informação. Terão os atores conhecimento de que as políticas mudaram e do tipo de sinais enviados pelo governo através de suas decisões normativas? No mundo real, no qual prevalece informação imperfeita, nem todos os atores têm acesso aos mesmos canais formais, e os canais informais têm um viés ainda maior em favor de alguns grupos em detrimento de outros. Portanto, devemos pressupor que a informação será distribuída de forma desigual, e que os atores com menor poder terão menos acesso.

Entretanto, a informação por si só não é suficiente. Uma segunda questão diz respeito à credibilidade da informação e dos sinais. Os atores acreditam no que o governo diz em determinado momento e que as novas políticas permanecerão em vigor no futuro previsível? Caso tenham dúvidas, não estarão dispostos a assumir os riscos existentes em fazer os novos investimentos necessários para incorporar nova tecnologia e, em última instância, pavimentar o caminho que leva a uma nova trilha de crescimento.<sup>14</sup>

A falta de credibilidade com relação às reformas econômicas apresenta três origens possíveis. Primeiramente, os diversos componentes do conjunto de políticas podem ser mutuamente inconsistentes. Se as reformas e políticas não forem consistentes entre si, criarão sinais ambivalentes e os

---

<sup>14</sup> Existe extensa literatura em torno do conceito de credibilidade, o qual até muito recentemente enfocou quase que exclusivamente os fatores internos que poderiam afetar os incentivos do governo para manter ou modificar sua postura política. Ver, por exemplo, Calvo (1986); Rogoff (1987); Persson (1988); Persson e Tabellini (1989). No entanto, recentemente, Drazen (1997) expandiu o escopo da discussão incluindo fatores internacionais, o que é especialmente relevante para nossos objetivos.

destinatários desses sinais se confundirão quanto ao que fazer. Em uma situação extrema, a incoerência pode ocasionar uma crise que precipite mudança de políticas. Em segundo lugar, os setores fundamentais da população podem não apoiar as políticas. A falta de apoio ou, mais importante ainda, a oposição ativa pode fazer com que os atores em questão presumam que as políticas serão abandonadas mais cedo ou mais tarde. Em terceiro lugar, as reformas podem existir dentro de um ambiente internacional desfavorável. Mesmo com políticas coerentes e um nível razoável de apoio interno, um ambiente internacional desfavorável, tal como carência de financiamento externo ou deterioração aguda dos termos de troca, dará origem a problemas de credibilidade. Isso ocorre, em especial, com um conjunto de políticas que aumente a abertura da economia e, por conseguinte, a dependência com relação a fatores externos.

Essas três fontes de problemas de credibilidade estão intimamente ligadas. Um ambiente internacional negativo pode dar origem ou aumentar a inconsistência entre as políticas. Ironicamente, até mesmo um contexto externo positivo (tal como financiamento internacional abundante) pode criar incoerência de políticas. Essa incoerência ou a existência de um ambiente desfavorável pode deteriorar o apoio as políticas. Na medida em que os principais atores econômicos percebam a presença de um ou mais desses problemas, é provável que cheguem à conclusão de que as políticas serão modificadas e tomarão suas próprias decisões de acordo com as circunstâncias.

Por fim, além da informação e de sua credibilidade, os atores econômicos devem ser capazes de aproveitar as novas circunstâncias. Por exemplo, eles devem ter acesso a recursos financeiros internos e externos que lhes permitam investir; conhecer os avanços tecnológicos em sua área, ter acesso a equipamento adequado que incorpore a nova tecnologia e ter operários com o treinamento necessário para utilizar os novos equipamentos adquiridos. Mais uma vez, os recursos disponíveis aos diferentes atores variam significativamente de acordo com o tamanho das empresas e os setores nos quais operam.

Para se estudar os processos de sinais, respostas e resultados, trabalhamos com a estrutura conceitual que aparece na Figura 1-1.<sup>15</sup> Nosso arcabouço analítico começa pelo contexto externo, o qual modelamos como variáveis relacionadas ao financiamento internacional e à demanda por

---

<sup>15</sup> Com respeito a essa teoria, temos uma dívida para com os autores da publicação do Banco Mundial, *The East Asian Miracle* (1993), apesar de uma série de diferenças nas duas abordagens. No início da concepção deste projeto, quando a obra supracitada acabara de ser publicada, ela nos deu várias idéias sobre a maneira de se conceituar uma enorme gama de variáveis e processos.



exportações latino-americanas. O desempenho precedente destas e de outras variáveis internacionais tem sido importante determinante das condições internas iniciais (econômica, social e política) em cada país. Atualmente, o contexto externo apresenta forte impacto sobre as políticas governamentais, fazendo com que certas decisões políticas sejam mais prováveis do que outras. Além de seu efeito no âmbito das políticas, o financiamento externo facilita os processos de investimento e de mudança tecnológica, ao passo que a demanda internacional e a volatilidade dos fluxos financeiros têm impacto sobre as variáveis dependentes, especialmente as taxas de crescimento.

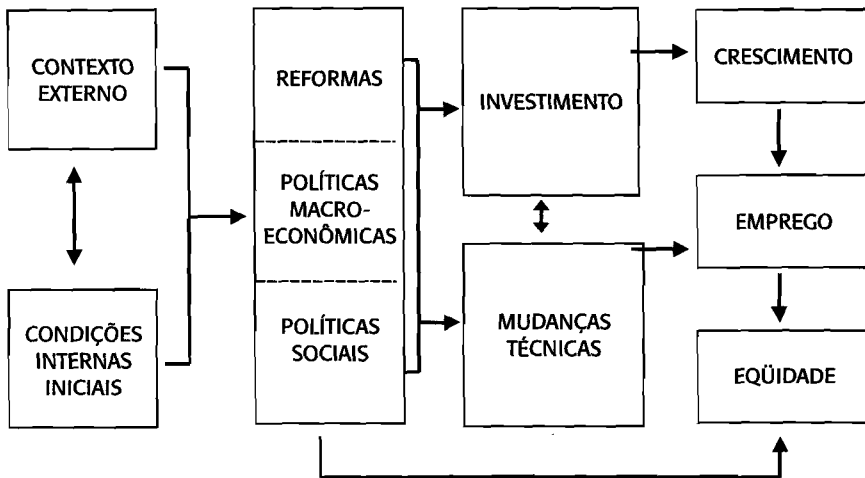


FIGURA 1-1  
*Estrutura Conceitual*

As condições iniciais dentro de cada um dos países são em sua maioria determinadas por fatores internos, apesar de serem também influenciadas por fatores externos. Consideramos tais condições iniciais como dadas sem tentar explicá-las, embora sua importância seja fundamental na determinação das decisões políticas e nas reações a elas. Do ponto de vista das decisões políticas, estamos especialmente interessados nas diversas variáveis econômicas, como as taxas de crescimento e de inflação e a estrutura da produção e do emprego, e nos vínculos estabelecidos com a economia mundial. As características da população e a capacidade dos governos de tomar decisões políticas e de implementá-las são também muito importantes. No nível das empresas, o conhecimento acumulado e a capacidade produtiva são elementos que os governos devem levar em conta.

Baseando-se nas condições iniciais em cada país e nas influências externas, os governos tomam decisões sobre as reformas (como a liberalização das importações, a liberalização financeira interna, a abertura da conta de capital, a privatização e a reforma tributária), sobre as políticas macroeconômicas (incluindo medidas fiscais, monetárias e cambiais) e sobre as políticas sociais (especialmente com relação à educação e à saúde). Muito embora os nove países incluídos neste estudo tivessem passado por reformas e mudanças consideráveis em termos de políticas macroeconômicas e sociais, as decisões de políticas mais específicas não foram necessariamente as mesmas; pelo contrário, uma das coisas que queremos investigar é a diferença entre a decisão e a implementação de reformas e políticas, bem como a forma como essa diferença afetou os resultados.

O estudo analisa os investimentos e as mudanças tecnológicas tanto no nível agregado quanto no nível setorial com a finalidade de identificar o que determina a reação diante das reformas. No nível agregado, a reação está relacionada à interação das reformas com a política macroeconômica e o contexto internacional. A incerteza criada pelas mudanças nas regras do jogo e a volatilidade de importantes variáveis macroeconômicas merecem atenção especial. O comportamento dessas variáveis e a incerteza que estas geram podem levar a uma reação mais lenta no investimento e nas mudanças tecnológicas. No nível setorial, estudamos os mecanismos de transmissão entre essas mesmas variáveis e o processo de investimento, bem como a incorporação de novas tecnologias. Esses mecanismos operam através de mudanças na estrutura de mercado, na estratégia empresarial e na entrada de novos atores em mercados específicos.

As três variáveis dependentes do modelo são o crescimento, o emprego e a equidade. O crescimento no período posterior à reforma se compara ao do período-base de 1950-80, e seus componentes (ou seja, a acumulação de capital, a acumulação de mão-de-obra e a produtividade) são analisados em uma estrutura de contabilidade do crescimento. As características do processo de crescimento (em especial, os tipos de empresas que expandem a produção de forma dinâmica ou que ficam para trás) e as decisões sobre o tipo de tecnologia a ser incorporada irão determinar a geração de emprego; este último se desagrega por setores produtivos e tamanho da empresa. As características do emprego, especialmente as diferenças salariais entre mão-de-obra qualificada e não qualificada, são fatores importantes na determinação da distribuição de renda, embora isso também possa ser compensado por outras tendências econômicas e sociais.

## SEIS HIPÓTESES

Utilizamos esse arcabouço analítico para explorar um conjunto de seis hipóteses, as quais tomam como ponto de partida o consenso a que se havia chegado anteriormente sobre o impacto das reformas: o crescimento tem sido lento; o nível de emprego aumentou lentamente, apresentando problemas quanto à qualidade dos postos de trabalho; e a desigualdade não só não diminuiu, como pode ter se acentuado. As hipóteses estão assim direcionadas a responder a questão sobre por que o impacto não se mostrou mais favorável.

Primeiramente, as condições iniciais existentes nos diversos países eram bastante distintas, afetando a profundidade alcançada pelas reformas. Entre as variáveis de especial importância podemos citar a estabilidade econômica, as distorções econômicas, as taxas anteriores de crescimento e os problemas de governabilidade. Quanto maiores os problemas no passado recente, mais dispostos estão os países a empreender profundas reformas na esperança de melhorar o desempenho econômico futuro. Ao mesmo tempo, um passado de turbulências e de tentativas fracassadas de reforma ou de estabilização aumenta os problemas de credibilidade dos governos empenhados em mudar a direção das políticas. Os países que obtiveram bons resultados no passado têm menos motivos para empreender reformas arriscadas, e é provável que também recebam menos apoio para tanto.

Em segundo lugar, os governos introduziram reformas que eram inconsistentes com suas políticas macroeconômicas e sociais. O caso mais óbvio foi quando persistiram as altas taxas de inflação e de déficit fiscais, deixando os atores econômicos diante da incerteza. Entretanto, mesmo que a estabilidade fosse alcançada, poderia haver outras contradições, por exemplo, a valorização da taxa de câmbio, estimulada por fluxos de capital recém-liberalizados, evita que as empresas aproveitem plenamente as novas oportunidades de exportação apresentadas pela liberalização comercial. A maneira como os déficits orçamentários são controlados também pode gerar contradições: a redução de gastos em políticas sociais limita o potencial de crescimento, bem como possibilita o aumento da desigualdade, ao passo que a redução de investimentos públicos limita a expansão da infra-estrutura básica.

Em terceiro lugar, as reformas foram lentas no intuito de produzir impacto no nível microeconômico devido à grande incerteza que geraram, especialmente quando combinadas a instabilidade macroeconômica. Isso fez com que os investidores hesitassem em empreender projetos de grande escala, já que preferiram adiar a tomada de decisões irreversíveis. Uma das possibilidades é que o tempo que leva até que uma reforma tenha impacto

é arbitrário, dependendo das condições de cada país. É possível também que a adaptação ao grau de incerteza e a seu impacto sobre os cálculos de risco e de rentabilidade dos investidores sigam um padrão entre os países.

Em quarto lugar, a heterogeneidade de reações dos atores ajuda a explicar tanto o desempenho inferior ao esperado até esta data na maioria dos países da região, quanto o desempenho distinto entre os diversos países. Podemos esperar uma recepção heterogênea dos sinais – criando setores líderes e defasados – e, portanto, nesse contexto, a reação das economias da região é necessariamente pequena. A porcentagem de atores que recebem e reagem positivamente aos sinais também varia de acordo com os países (e de acordo com os setores e empresas segundo seu tamanho), de modo que as médias nacionais variam consideravelmente. Dentro dos países e dos setores, a experiência anterior dos atores dá origem a uma interpretação heterogênea dos, e em resposta aos, sinais das reformas. Os efeitos repercutem em nossas três variáveis dependentes: taxas de crescimento, emprego e equidade.

Em quinto lugar, os efeitos positivos das reformas foram com frequência prejudicados pelas tendências desfavoráveis na economia internacional. Os fluxos de capital, por exemplo, ajudaram a sustentar um crescimento elevado, apesar de contribuírem para distorções como a sobrevalorização das taxas de câmbio. Entretanto, quedas consideráveis ou inversões nas direções dos fluxos de capital privado (assim como sua grande instabilidade) podem anular os efeitos positivos. Quanto ao comércio, a demanda externa também pode contribuir para o crescimento econômico, mas a volatilidade dos preços de exportação, assim como quedas repentinas na demanda, podem prejudicar o impacto positivo. As reformas exacerbaram tanto os efeitos positivos quanto os negativos, através de um aumento da abertura das economias aos fluxos internacionais.

Em sexto lugar, as reformas foram incompletas já que lhes faltava o apoio institucional apropriado, que em geral se encontra no mundo industrializado. Um exemplo importante está relacionado ao desenvolvimento de mercados de fatores – quais sejam, capital, tecnologia e mão-de-obra. Embora esses mercados sejam imperfeitos em todas as partes do mundo, são especialmente deficientes nos países em desenvolvimento, incluindo a América Latina e o Caribe. Os mercados de capital carecem de segmentos de longo prazo, os mercados de trabalho carecem de oportunidades de treinamento para trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação e o avanço tecnológico em geral se limita às empresas maiores. Um outro aspecto no qual as reformas se mostraram incompletas se refere à falta de estrutura normativa apropriada para complementar a privatização e a libera-

lização financeira. Por exemplo, as crises bancárias têm sido freqüentes nos países da América Latina e Caribe nos últimos anos, uma vez que os governos locais não conseguiram estabelecer e fazer vigorar as regras adequadas relativas às reservas e à concessão de empréstimos.

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A ênfase de nossa abordagem sobre as relações macro e microeconômicas, bem como sobre a importância dos atores, apresenta repercussões claras para a metodologia. Mais especificamente, devemos ir além das técnicas dos modelos econométrico ou formal, hoje típicos da maioria das pesquisas econômicas; por exemplo, mesmo que ainda empreendamos análise econométrica para explicar resultados relativos a investimento e crescimento, bem como relativos a tendências de emprego e equidade, muitas seções dos capítulos a seguir requerem análise histórica e qualitativa, em especial a inter-relação complexa das variáveis, que leva ao uso de tal metodologia na análise setorial do investimento.

O período posterior à reforma abrange um lapso de tempo relativamente curto, e a mistura de dados anteriores e posteriores à reforma envolve algumas importantes suposições estatísticas que podem ou não ser válidas. Empreendemos essa análise tanto quanto outros, porém os resultados devem ser interpretados com bastante cautela. Embora o fato de nos concentrarmos em nove países limite o número de observações possíveis, também nos permite examinar mais detalhadamente as estruturas política e institucional. Em determinados casos, especialmente no capítulo sobre equidade, a análise recorre a um grupo maior de países, o que torna a análise econométrica mais factível.

A questão relativa à periodicidade vai além dos problemas relacionados à quantidade de observações. Grande parte da bibliografia existente sobre reformas enfoca as comparações entre as décadas de 1980 e 1990. Isso obviamente dá origem a resultados tendenciosos, já que a década de 1980 foi caracterizada por um crescimento muito lento e pela deterioração de uma diversidade de indicadores sociais. Por conseguinte, uma análise comparativa das duas décadas atribui às reformas resultados que são meramente conseqüência da recuperação. De modo a evitar esse problema especificamente, alguns autores preferiram estabelecer comparações com a década de 1970. Tal tipo de comparação também se mostra problemático, já que a década de 1970 foi um período de dinamismo excepcional baseado em recursos emprestados, o que, em última instância, levou à crise da década de

1980. Em outras palavras, a situação econômica não era sustentável. Obviamente a melhor comparação possível seria com uma situação econômica semelhante em que não tivesse sido implementada qualquer reforma. Uma vez que esse tipo de análise tem valor dúbio<sup>16</sup>, nossa solução é utilizar sempre que possível o período compreendido entre 1950 e 1980 como base de comparação, uma vez que proporciona melhor mensuração do desempenho econômico anterior.

Conforme assinalado, o enfoque dado aos nove países apresenta tanto vantagens quanto desvantagens: limita a gama de metodologias que podem ser empregadas e, em alguns casos, exclui o uso de técnicas quantitativas; por outro lado, permite maior compreensão da interação das variáveis que são difíceis, se não de todo impossíveis, de se medir com precisão. Já que essas últimas variáveis podem proporcionar a chave para a compreensão dos mecanismos que estão por trás dos resultados quantitativos obtidos por outros pesquisadores, pode valer a pena o sacrifício da acuidade.

Os nove países foram selecionados por apresentarem experiência mais prolongada de reformas econômicas implementadas na região. Uma vez que o objetivo do projeto era estudar o impacto das reformas, esta era a maneira mais óbvia de se selecionar a amostra.<sup>17</sup> Quatro dos países – Bolívia, Chile, Costa Rica e México – apresentam reformas que datam de meados da década de 1980. No caso específico do Chile, as reformas datam de meados da década de 1970, tendo sido retomadas em meados da década de 1980. Quatro outros – Argentina, Brasil, Colômbia e Peru – iniciaram suas reformas no início da década de 1990.<sup>18</sup> Com frequência se considera a Jamaica dentro do grupo de reformadores que começaram mais cedo, mas nossa análise coloca esse país em um outro grupo de reformadores, indicando que suas reformas iniciaram em data posterior, em torno de 1990.

---

<sup>16</sup> Essa metodologia está sendo utilizada em um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a CEPAL e o BID. *Ver Vos e outros* (a ser publicado).

<sup>17</sup> A alternativa teria sido uma amostra que incluísse países reformadores e não reformadores, utilizando estes últimos como uma espécie de grupo de controle. A principal razão para não utilizarmos essa alternativa de projeto de pesquisa foi que dois dos países que entrariam na amostra como não reformadores (Equador e Venezuela) encontravam-se em tamanhas dificuldades que teria sido impossível chegar a conclusões significativas. A instabilidade macroeconômica e a falta de consenso sobre a necessidade de se implementar reformas deram origem a condições econômicas extremamente voláteis, em que não se poderia ter detectado as tendências de longo prazo em relação a investimento, produtividade e outras variáveis.

<sup>18</sup> A Argentina na verdade teve uma experiência breve com as reformas no final da década de 1970, mas o processo foi abortado e não foi retomado até Carlos Menem assumir a presidência em 1989.

Dada a experiência mais prolongada das reformas chilenas, nos capítulos seguintes dedicamos atenção especial a esse país.

Embora os países tenham sido selecionados por seu histórico de reformas, também representam a grande maioria da população, produção econômica e comércio internacional da América Latina e Caribe. Conforme se pode observar na Tabela 1-1, os nove países representam 81% da população total, 90% do PIB agregado e 88% do comércio internacional (a média de exportações mais importações) da região. Em termos de PIB *per capita*, encontram-se ligeiramente acima da média regional. Por fim, outras características dos nove países são relativamente variadas, incluem os três maiores países da região (Argentina, Brasil e México), três economias de tamanho médio (Chile, Colômbia e Peru) e três das menores (Bolívia, Costa Rica e Jamaica). Esses países também apresentam diversidade geográfica significativa dentro do hemisfério.

TABELA 1-1.

*O Peso dos Nove Países do Projeto na América Latina e no Caribe, 1998*

PAÍS	POPULAÇÃO (MILHÕES)	PIB (BILHÕES DE DÓLARES DE 1995)	PIB PER CAPITA (DÓLARES DE 1995)	EXPORTAÇÕES (BILHÕES DE DÓLARES DE 1998)	IMPORTAÇÕES (BILHÕES DE DÓLARES DE 1998)
Argentina	36,1	304,8	8,438	25,3	31,0
Bolívia	8,0	7,6	959	1,3	2,3
Brasil	166,3	711,9	4,281	51,1	60,8
Chile	14,8	76,9	5,187	14,8	17,1
Colômbia	40,8	83,9	2,056	10,9	14,6
Costa Rica	3,8	9,8	2,550	5,4	6,2
Jamaica <sup>a</sup>	2,5	4,7	1,869	1,4	3,1
México	95,8	428,1	4,467	117,3	125,3
Peru	24,8	65,5	2,642	5,7	8,2
Subtotal	392,9	1.693,2	3,605	233,2	268,6
Total América Latina <sup>b</sup>	485,5	1.876,1	3,865	263,4	307,2
Participação dos nove países (%)	80,9	90,3	111,5 <sup>c</sup>	88,5	87,4

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas estatísticas da CEPAL.

a - Dados para Jamaica correspondem ao ano de 1997.

b - O total da América Latina e do Caribe inclui 20 países com relação à população, PIB e PIB *per capita*; inclui 17 países com relação a exportações e importações.

c - PIB *per capita* por média ponderada dos nove países como porcentagem do PIB *per capita* por média ponderada dos 20 países.

Baseando-nos em uma **análise** detalhada desse grupo de países, podemos chegar a uma melhor **compreensão** dos processos estimulados pelas reformas econômicas. Podemos **identificar** quais países apresentaram desempenho melhor e por quê, e **de** que forma essa diversidade afetou a distribuição de benefícios. Somente com esse tipo de compreensão estaremos em condições de propor um **conjunto** de recomendações de políticas no último capítulo deste livro.

Este livro está organizado da **seguinte** maneira. O Capítulo 2 analisa o contexto internacional em que **ocorreram** as reformas, com ênfase sobre o comércio e os fluxos de capital. **No** Capítulo 3 discutimos as reformas, as políticas macroeconômicas e as **políticas** sociais, juntamente com suas inter-relações. O Capítulo 4 é o **primeiro** de dois capítulos cujo enfoque é o nível agregado da análise; neste caso, análise das tendências do investimento, produtividade e crescimento. O Capítulo 5 continua com uma análise no nível agregado da **geração** de emprego (incorporação tanto das dimensões de quantidade quanto de qualidade) e da eqüidade. O Capítulo 6 se volta para os níveis setorial e microeconômico, examinando as questões que não puderam ser **respondidas** no nível agregado. Em particular, este Capítulo se concentra em **analisar** se as reformas modificaram a estrutura da produção, investimento e produtividade, de modo a permitir um crescimento mais rápido e **mais** sustentável, bem como oportunidades satisfatórias de emprego. O Capítulo 7 apresenta um resumo das conclusões e uma série de **recomendações** de políticas.



# O Contexto Internacional: O Comércio e os Fluxos de Capital

O PROCESSO DE REFORMAS NA **América** Latina e no Caribe se dá dentro do contexto de uma economia **internacional** cada vez mais integrada.<sup>1</sup> Se por um lado há crescente percepção de que o atual processo de globalização tem importantes precedentes **históricos**, especialmente no final do século XIX e início do século XX, é **também** consensual que essa onda de integração é excepcional. A **globalização** dos mercados de capital é abrangente, ao passo que a **integração dos** mercados para bens e serviços, tecnologia e informação está criando **uma** convergência gradativa nos padrões da produção e do consumo em **todo** o mundo.

A globalização pode ser considerada **um** processo de redução generalizada das restrições das políticas à livre **movimentação** de bens e serviços através de fronteiras nacionais e regionais, ou como um fenômeno microeconômico orientado pelas estratégias e comportamento das empresas.<sup>2</sup> Tais políticas ocasionaram um intenso **processo** internacional de reestruturação econômica tanto no nível setorial quanto no nível empresarial, o que resultou na maior onda de fusões e **aquisições** da história da economia. Por trás desses processos microeconômicos, encontramos uma revolução tecnológica, especialmente na área das **comunicações**, informática e trans-

---

<sup>1</sup> Uma das valiosas contribuições para a discussão **sobre** fluxos de capital neste capítulo foi Griffith-Jones (2000); Vivianne Ventura Dias contribuiu **para** a análise do comércio. Nenhuma das duas é responsável pelas conclusões a que chegamos.

<sup>2</sup> Oman (1994).

portes. Tais mudanças reduziram os custos de produção, o tempo e a complexidade, fortalecendo, desse modo, as vantagens de se distribuir os custos da tecnologia em grandes escalas de produção, comercializando marcas mundiais e operando em escala global.<sup>3</sup> Todas essas mudanças tiveram impacto sobre o desempenho econômico da América Latina nas últimas décadas. Entretanto, este capítulo enfoca a globalização do comércio e dos fluxos de capital de e para a região, uma vez que a análise detalhada das dimensões microeconômicas da globalização, especialmente a revolução tecnológica, ultrapassa o escopo deste livro.

O argumento básico deste capítulo é de que as tendências da economia internacional têm apresentado efeitos altamente contraditórios sobre o processo de reforma e o desempenho das economias da região. As reformas em geral, especialmente a privatização e a liberalização do comércio e da conta de capital, proporcionaram incentivos para um grande aumento nos fluxos de capital privado para a região no início da década de 1990. Tais fluxos ajudaram a manter as taxas de crescimento mais elevadas estimuladas pelas próprias reformas, ainda que originassem distorções como as taxas de câmbio sobrevalorizadas. Ao mesmo tempo, a contração ou as mudanças de sentido dos fluxos originaram crises que tiveram um custo alto em termos de crescimento e investimento. Da mesma forma, a liberalização do comércio permitiu um aumento nas importações de equipamento e insumos requeridos pela modernização, mas também contribuiu para aumentar os déficits comerciais que tiveram que ser financiados por fluxos instáveis de capital. Em suma, as economias da América Latina ainda se mostram vulneráveis aos problemas relacionados à balança de pagamentos.

Este capítulo se concentra principalmente na participação dos países da América Latina e do Caribe no processo de globalização desde 1980. A segunda seção discute as mudanças ocorridas nos padrões de comércio e o impacto dos preços de *commodities* nas receitas cambiais. O capítulo também analisa a importância dos mercados internacional e regional na integração global da América Latina e as restrições institucionais do novo regime de comércio internacional. Na terceira seção se analisam os fluxos de capital por volume e composição, dando especial atenção à volatilidade dos diferentes tipos de fluxos e à relação entre os fluxos de capital e os padrões de crescimento econômico. O capítulo termina tecendo algumas considerações sobre os vínculos existentes entre a economia global e o pro-

---

<sup>3</sup> Turner e Hodges (1992).

cesso de reforma e sobre seu impacto conjunto no desempenho econômico da América Latina e do Caribe.

## AS RELAÇÕES COMERCIAIS DA AMÉRICA LATINA

O valor do comércio mundial foi caracterizado por uma extraordinária tendência ascendente no período pós-guerra. De acordo com a Organização Mundial de Comércio (OMC), as exportações mundiais de bens aumentaram de US\$ 58 bilhões em 1948 para US\$ 5,3 trilhões em 1997.<sup>4</sup> Em termos reais, a expansão do comércio durante esses cinquenta anos ultrapassou, com ampla margem, a expansão da produção. O valor do comércio da América Latina também cresceu rapidamente, embora mais lentamente do que a média mundial. Em 1948 o total das exportações de mercadorias da América Latina girava em torno de US\$ 7 bilhões, subindo para US\$ 230 bilhões em 1997. O aumento do volume das exportações na América Latina era muito menor do que a média mundial nas décadas de 1960 e 1970, e menor também do que o crescimento do PIB da região (veja Tabela 2-1). Em outras palavras, as exportações perdiam importância como parcela da produção na América Latina, enquanto o oposto ocorria em outras partes do mundo.<sup>5</sup> As políticas de comércio nos países industrializados tiveram um certo grau de responsabilidade nessa tendência, embora ela se desse basicamente devido à opção dos governos latino-americanos por uma estratégia de industrialização voltada para dentro.

Tal padrão se modificou no início da década de 1980. O volume das exportações expandiu mais rapidamente do que o PIB da região durante todo o período de 1990-98, e mais rapidamente do que o volume das exportações mundiais. Inicialmente, tal mudança poderia ser atribuída ao começo da crise da dívida, quando a América Latina teve que produzir superávits comerciais para atender ao pagamento da dívida, já que não havia influxos de capital. O processo das reformas pode, entretanto, ter sido importante na continuação de um forte desempenho das exportações, mesmo após terem terminado os fluxos de capital. Ainda na década de

---

<sup>4</sup> OMC (1998).

<sup>5</sup> As estatísticas relativas ao comércio da América Latina nas décadas de 1960 e 1970 foram fortemente influenciadas pelo comportamento do Brasil e da Venezuela. Por exemplo, a média simples das taxas de crescimento do volume das exportações, excluindo a Venezuela, ultrapassou o crescimento do PIB em 1955-65 e foi praticamente semelhante em 1965-73. Ver Cardenas, Ocampo e Thorp (2000).

1990, um outro fator foi a abertura dos mercados regionais da América Latina para o intercâmbio de bens de maior valor agregado, conforme se analisará mais adiante.

TABELA 2-1.

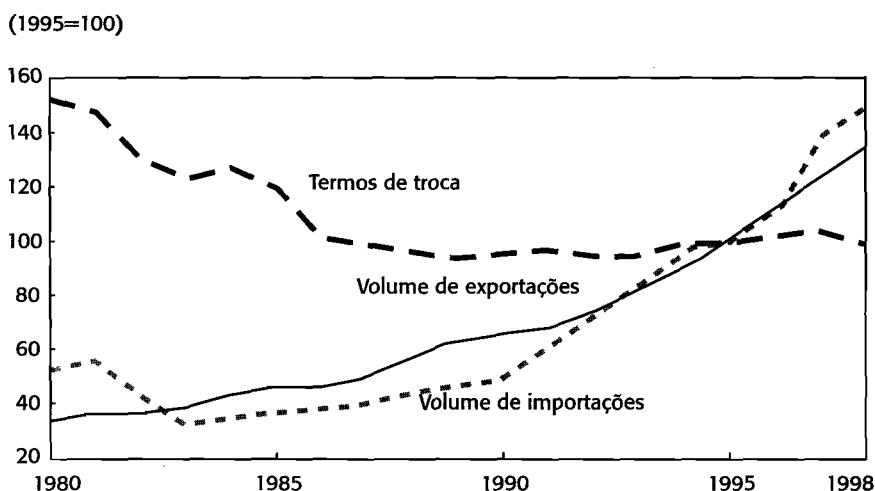
*Taxas de Crescimento do Comércio e da Produção, 1960-98*

PORCENTAGEM						
REGIÃO	COMPONENTES	1960-70	1970-80	1980-85	1985-90	1990-98
Mundo	PIB	5,2	3,7	2,0	3,3	2,3
	Exportações (volume)	7,4	5,1	2,5	6,4	6,7
	Exportações (valor)	9,3	20,3	-0,6	12,1	6,3
	Importações (volume)	8,6	5,4	2,7	7,1	7,0
	Importações (valor)	9,2	20,2	-0,4	12,0	6,3
América Latina	PIB	5,5	5,6	0,6	1,9	3,4
	Exportações (volume)	3,1	2,2	5,5	5,1	9,3
	Exportações (valor)	5,7	20,6	0,8	5,8	9,8
	Importações (volume)	4,9	7,4	-5,9	6,4	14,3
	Importações (valor)	6,3	21,7	-8,1	9,7	14,3

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *América Latina y el Caribe, políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, segunda versão revisada e atualizada, Santiago do Chile, Fundo de Cultura Econômica, 1998, com relação ao período 1960-1995; Nações Unidas, *World Economic and Social Survey*, 1999, Nova York, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, 1999, com relação ao período 1996-1998.

O rápido aumento do volume das exportações durante as décadas de 1980 e 1990 foi com frequência compensado por tendências negativas de preços, especialmente no período 1980-85. A partir de então, houve melhora nos preços das exportações, embora alguns grupos de produtos mostrassem desempenho mais deficiente. Os preços dos produtos primários (*commodities*) distintos dos combustíveis gozaram de uma situação bastante favorável desde fins de 1993 até meados de 1997, quando a crise financeira na Ásia fez a demanda de todos os produtos primários, que então se encontrava em seu auge, desabar. A Figura 2-1 mostra que os termos de troca se deterioraram em toda a região durante a década de 1980, permaneceram uniformes durante o início da década de 1990 e apresentaram ligeira melhora no período de 1994 a 1997, antes de sofrerem nova queda.

A Tabela 2-1 e a Figura 2-1 mostram as tendências para as importações da América Latina. À exceção unicamente do período compreendido entre 1980-85, o volume de importações cresceu mais rapidamente do que o das exportações; a diferença foi especialmente notável na década de 1970. Após o ano de 1985, o aumento no valor das importações também ultrapassou em muito aquele das exportações, originando crescentes déficits comerciais. O aumento bastante rápido das importações se deveu em parte à demanda contida por todo tipo de produtos estrangeiros (artigos de consumo, bem como bens de capital e intermediários) após quase uma década de restrições cambiais. Deveu-se também ao chamado efeito riqueza que se seguiu à estabilização, e foi facilitado pela redução das tarifas e das barreiras não tarifárias e pela sobrevalorização das taxas de câmbio em muitos países da região.



Fonte: CEPAL (1999b).

FIGURA 2-1.

*Indicadores Comerciais, 1990-98*

A composição das exportações de mercadorias da América Latina e do Caribe refletiu o padrão estabelecido para o comércio mundial como um todo, segundo o qual os produtos primários tiveram participação decrescente. Enquanto os bens primários ainda representavam mais do que a metade do valor das exportações da América Latina em 1980, haviam baixado a menos do que um quarto em 1998 (ver Tabela 2-2). Essas médias ocultam dife-

renças marcantes entre os países da região, especialmente entre o México e os restantes. Em especial, graças ao sólido desempenho das exportações de bens manufaturados no México, aliado ao fato de que esse país era o responsável por quase 40% do total das exportações da América Latina e do Caribe no final da década de 1990, o total da participação regional das exportações de bens manufaturados foi consideravelmente impulsionado. (Ver Capítulo 6 sobre a comparação entre o México e outros países.)

TABELA 2-2.

*Estrutura das Exportações de Mercadorias, 1970-98\**

PORCENTAGEM				
TIPO DE EXPORTAÇÃO	1970	1980	1990	1998
Produtos primários ( <i>commodities</i> )	56,9	54,5	38,9	22,7
Agricultura	33,0	18,6	15,0	12,1
Mineração	8,0	5,4	4,8	2,9
Energia	15,9	30,5	19,1	7,7
Semimanufaturas	34,3	30,1	30,9	19,8
Manufaturas	8,3	15,1	29,0	55,9
Tradicionalis	2,2	4,5	6,5	9,2
Insumos básicos	1,9	2,4	7,3	5,5
Novas indústrias, com uso intensivo de mão-de-obra	2,7	4,7	8,0	24,5
Novas indústrias, com uso intensivo de capital	1,5	3,5	7,2	16,7
Outras	0,5	0,3	1,2	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Quantia (em bilhões de dólares)	13,1	81,2	113,7	255,7

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

\*Os países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Jamaica, México, Peru, Uruguai e Venezuela. Os dados da Jamaica correspondem ao ano de 1997.

A concentração geográfica dos fluxos comerciais da América Latina também se modificou consideravelmente nas últimas décadas, especialmente na década de 1990. Dois acontecimentos importantes ajudam a explicar tais mudanças, ambos associados aos processos de integração regional. O primeiro diz respeito à implementação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), o qual levou a um aumento impressio-

nante da participação dos Estados Unidos nas exportações e importações mexicanas. Enquanto os Estados Unidos compraram 63% a 70% das exportações mexicanas entre 1965 e 1990, por volta do final da década de 1990 haviam comprado quase 85%. Tal como ocorreu com a composição das exportações, a magnitude do comércio mexicano também provoca uma tendência nas médias regionais no que diz respeito a sua composição geográfica. O México foi o responsável por 70% de todas as exportações da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)<sup>6</sup> para os Estados Unidos durante a década de 1990. Por conseguinte, a participação dos Estados Unidos como destino das exportações latino-americanas, incluindo o México, subiu de 33% em 1965 para quase 50% em 1997. Quando o México foi excluído, a participação dos Estados Unidos caiu de 30% em 1965 para 25% em 1997. Uma situação semelhante ocorre com relação às importações.<sup>7</sup>

O segundo acontecimento diz respeito à integração que avançava a passos largos entre dois grupos de países na América do Sul: o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que inclui Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tendo a Bolívia e o Chile como membros associados, e a Comunidade Andina, que inclui a Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Tais acontecimentos levaram a uma participação crescente do comércio intra-regional, especialmente entre os países do primeiro grupo; o comércio dentro do Mercosul representou 7% do total do comércio internacional do grupo em 1992 e 20% em 1998. No caso da Comunidade Andina, houve aumento paralelo de 8% para 11%. Acontecimentos semelhantes ocorreram na América Central e no Caribe, embora esses países também estivessem alcançando uma integração maior no espaço econômico dos Estados Unidos. O comércio dentro do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) subiu de 22% para 25% entre 1992 e 1998, enquanto que o da Comunidade do Caribe (CARICOM) passou de 6% para 19% entre 1992 e 1997.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> São onze os membros da ALADI: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

<sup>7</sup> CEPAL (1999b).

<sup>8</sup> As relações no âmbito dos grupos regionais de integração da América Latina e Caribe não se limitam ao comércio. Os fluxos de investimento através das fronteiras também são importantes, bem como as relações políticas entre os países. Para uma extensa análise desses assuntos, ver a publicação anual da CEPAL, *A América Latina e o Caribe na Economia Mundial*.

Em contraste com o dinamismo das mudanças ocorridas nas relações comerciais tanto com os Estados Unidos quanto dentro da região, o comércio entre a Europa e a América Latina teve poucas mudanças nas últimas décadas. As exportações da América Latina e do Caribe para a União Europeia caíram de 22% para 14% do total entre 1990 e 1998. Atualmente, o comércio com o Japão e os países asiáticos em desenvolvimento representa apenas uma pequena participação para a região toda (menos que 6% do total das exportações regionais em 1998), apesar de ter se tornado um mercado significativo para diversos países, especialmente Chile e Peru. Por volta de 1998, o Chile estava exportando 30% de todos os seus produtos para a Ásia e o Peru, 23%.<sup>9</sup>

Ao combinar os dados sobre a composição das exportações e seu destino geográfico, surgem algumas conclusões importantes. O comércio latino-americano com a Europa e a Ásia continua a ser principalmente do tipo interindustrial, segundo o qual a região exporta produtos primários (incluindo matéria-prima processada) e importa bens industriais. O comércio com os Estados Unidos, dominado pelo México, é mais do tipo intraindustrial, no qual há intercâmbio dos bens manufaturados em ambos os lados, embora haja tendência de as exportações de manufaturas da América Latina serem menos sofisticadas. É basicamente dentro da própria região que o comércio não só envolve manufaturas, como também consiste em produtos que fazem maior uso de tecnologia e mão-de-obra qualificada. O desafio, então, é usar o comércio intra-regional como base para avançar na direção das exportações com maior valor agregado para outras partes do mundo.

A importância desse desafio fica evidente se examinarmos as tendências na competitividade latino-americana nos últimos anos. As exportações regionais perderam participação no mercado nos países industrializados como um todo. Entre 1985 e 1990, a participação sofreu queda de 6,2% para 4,8%; entre 1990 e 1996 subiu um pouco até 5,3%. Embora parte do terreno perdido tivesse sido recuperada, a região continua muito aquém do desempenho dos exportadores da Ásia Oriental,<sup>10</sup> de impressionante dinamismo, os quais aumentaram sua participação de 6,3% para 9% no período compreendido entre 1985 e 1996.<sup>11</sup> Entre os países industrializados, conforme já

<sup>9</sup> CEPAL (1999b).

<sup>10</sup> China, Hong Kong, Indonésia, Malásia, República da Coreia, Cingapura, Taiwan (Província da China) e Tailândia.



vimos, o mercado dos Estados Unidos avançou um pouco, ao passo que na Europa ocorreu uma diminuição. Essa situação contrasta fortemente com a dos exportadores asiáticos que, por sua vez, mais que duplicaram sua participação no mercado europeu, o que sugere que o desempenho medíocre das exportações da região para a Europa está mais relacionado com os tipos de produtos exportados do que com o acesso aos mercados.

Um outro indicador de competitividade classifica a especialização das exportações em setores dinâmicos e setores atrasados nos mercados dos países industrializados. O software utilizado para fazer os cálculos citados também permite classificar as exportações de um país ou de uma região em quatro grupos: aqueles nos quais o exportador ganha participação no mercado em setores dinâmicos (estrelas em ascensão), ganha participação em setores atrasados (estrelas cadentes), perde participação em setores dinâmicos (oportunidades perdidas), ou perde participação em setores atrasados (em retirada). A Tabela 2-3 mostra que a América Latina aumentou suas exportações nos setores dinâmicos de 13% em 1985 para 38% em 1996, e reduziu consideravelmente suas exportações de setores atrasados. No entanto, cerca de metade desse ganho se deveu ao México. Ademais, os exportadores asiáticos apresentaram desempenho muito melhor no mesmo período e a diferença se deve ao tipo de exportação: de bens manufaturados com base em recursos naturais (típicos da América Latina) são menos dinâmicos do que outros, como as manufaturas com maior valor agregado (típicas da Ásia Oriental).

Se os países da América Latina e do Caribe desejam promover as exportações no futuro, devem fazê-lo de acordo com as restrições impostas pelas novas regras do jogo. A Rodada Uruguaí do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, agora OMC) limitava as opções nesse sentido. Em especial, fica explicitamente proibido o contingente de subsídios sobre o desempenho das exportações, bem como favorecer o uso de bens nacionais em lugar de bens importados. Não obstante, tem-se mais liberdade de ação do que em geral se percebe. Apesar de não se poder mais utilizar os subsídios diretos às exportações, ainda há outras opções em aberto. Existem diversas políticas macroeconômicas que são totalmente compatíveis com as novas regras; por exemplo, as taxas de câmbio podem ser estabelecidas de forma a estimular as exportações. Tais políticas incluem medidas que apóiam o desenvolvimento dos recursos humanos, a promoção de inova-

---

<sup>11</sup> Cálculos dos autores, utilizando banco de dados e software descritos em Banco Mundial/CEPAL (1999).

ção tecnológica, a construção de infra-estrutura, a informação sobre o mercado e a promoção de pequenas empresas. Por fim, pode-se instaurar medidas de facilitação da atividade comercial com a finalidade de promover o investimento estrangeiro direto, o qual pode ser útil na expansão das exportações de um país.<sup>12</sup>

TABELA 2-3.

*Exportação da América Latina e Ásia para os Países Industrializados, 1985 e 1996*

PORCENTAGEM					
REGIÃO (ANO)	ESTRELAS EM ASCENSÃO	ESTRELAS CADENTES	OPORTUNIDADES PERDIDAS	EM RETIRADA	TOTAL
América Latina (1985)	13,4	16,5	11,5	58,6	100,0
América Latina (1996)	37,6	29,5	13,1	29,8	100,0
América Latina e Caribe, excluindo o México (1985)	8,1	32,4	11,1	48,3	100,0
América Latina e Caribe, excluindo o México (1996)	21,3	38,4	11,3	29,1	100,0
República da Coreia, Hong Kong, Cingapura e Província da China de Taiwan (1996)	53,6	7,4	33,4	5,5	100,0
China, Indonésia, Malásia e Tailândia (1996)	62,2	28,4	5,5	3,9	100,0

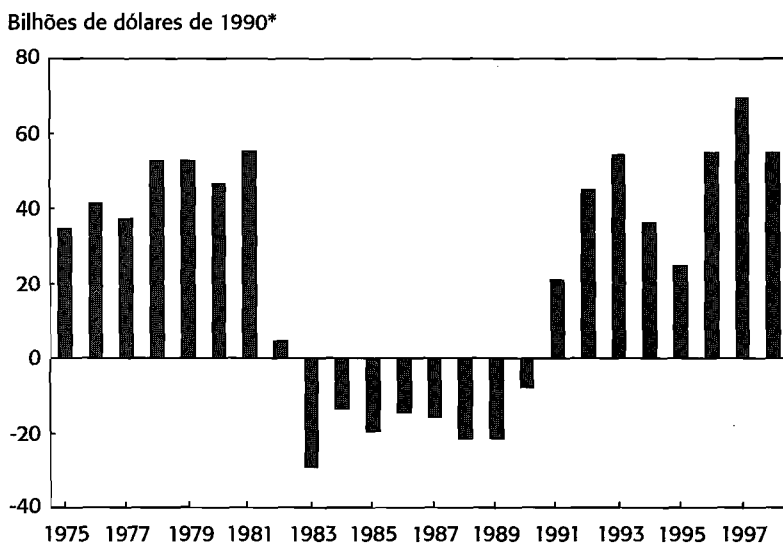
Fonte: Elaborada pelos autores, com base em Banco Mundial/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *TradeCAN: Database and Software for a Competitive Analysis of Nations. User Guide*, 1999, Washington, D.C., 1999.

## OS FLUXOS DE CAPITAL PARA A AMÉRICA LATINA

O comportamento dos fluxos de capital para a América Latina nas últimas duas décadas mostrou-se muito mais variável do que o comportamento dos fluxos comerciais. Houve três importantes mudanças: após um considerável aumento entre 1975 e 1981, a região passou por uma saída líquida de capital de 1983 até 1990 antes de um novo aumento na década de 1990. Os grandes fluxos de capital da última década também se caracterizaram

<sup>12</sup> Kuwayama (1999); ver também Tussie (1997).

por um alto nível de instabilidade de curto prazo. Conforme será discutido mais adiante, um dos motivos para a atual instabilidade tem a ver com a composição dos fluxos de capital em constante modificação. A Figura 2-2 resume o perfil dos fluxos líquidos de capital privado para a América Latina de 1975 a 1998.



Fonte: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin América", da série 'Reformas Econômicas', nº 55 (LC/L.1351), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000. Com base nos dados da CEPAL.

\*Os dados foram deflacionados pelo índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos.

FIGURA 2-2.

*Fluxos Líquidos de Capital, 1975-98*

O aumento considerável no volume de fluxos privados para a América Latina na década de 1990 pode ser explicado tanto por fatores internos quanto externos. As amplas reformas estruturais realizadas pela maioria dos países na região contribuíram em muito para estimular o retorno do capital privado. Também contribuiu de maneira decisiva para o processo a adoção de políticas macroeconômicas mais equilibradas, como a eliminação dos déficits orçamentários e a implantação de políticas monetárias mais restritivas. As reformas serviram tanto para facilitar a entrada de capital estrangeiro quanto para aumentar a capacidade de crédito dos tomadores de empréstimo latino-americanos.

Fatores externos também foram extremamente importantes. No início da década de 1990, a recessão nos países industrializados e a redução das taxas de juros nos Estados Unidos contribuíram para a entrada de recursos estrangeiros na América Latina. Isso implicava que qualquer modificação a essa situação, tal como uma elevação das taxas de juros nos Estados Unidos, poderia ocasionar redução dos fluxos de capital para a região, conforme ocorreu no período 1994-95. A liberalização financeira nos países industrializados e a crescente diversificação internacional das carteiras de investidores institucionais também contribuíram para estimular o fluxo de capital para os mercados emergentes em geral, incluindo a América Latina.<sup>13</sup>

A elevação nos fluxos para a América Latina na década de 1990 foi acompanhada de uma crescente instabilidade destes. Não apenas se repetiu um padrão de picos e quedas ao longo do tempo, como também tal instabilidade se tornou mais freqüente nos últimos anos. As duas crises mais recentes, quais sejam, a crise do peso mexicano de 1994-95 e a crise financeira internacional de 1997-99, trouxeram oscilações violentas nos níveis de fluxos de capital para a América Latina. A crise do peso mexicano deu origem a uma importante, apesar de bastante breve, mudança de sentido dos fluxos de carteira para a região em 1995, ao passo que a crise financeira internacional, que começou na Ásia, ocasionou considerável diminuição nos fluxos de capital para a América Latina e uma crise monetária no Brasil.

A Tabela 2-4 mostra a média, o desvio-padrão e o coeficiente de variação para cada um dos três subperíodos mencionados. Esses cálculos mostram que o volume médio dos fluxos de capital para a América Latina na década de 1990 (em dólares constantes) foi aproximadamente o mesmo do período antes da crise da dívida, mas que os fluxos se tornaram muito mais instáveis. Além disso, os ciclos de picos e quedas têm sido bem mais freqüentes na década de 1990 do que nas décadas de 1970 e 1980. Do lado positivo, as recuperações também parecem ser mais rápidas.

Em comparação com os fluxos comerciais, as características dos fluxos de capital estão mais intimamente ligadas com as do crescimento econômico, conforme se observa na Figura 2-3. Durante o período 1976-81, a região apresentou crescimento a uma média em torno de 4,5% ao ano, recebendo fluxos de capital a um nível semelhante ao PIB. Durante o período de escassez de capital entre 1982 e 1990, houve uma queda no crescimen-

<sup>13</sup> Ver Griffith-Jones (1998) para uma análise desses fatores.

to até aproximadamente 1,3% ao ano, enquanto os fluxos líquidos de capital para a região passaram a ser negativos. O crescimento e as entradas de capital continuaram a seguir um padrão semelhante na década de 1990. Após 1994, as flutuações do crescimento do PIB foram maiores do que as flutuações nos movimentos líquidos de capital como participação do PIB, enquanto anteriormente se observava o padrão oposto.

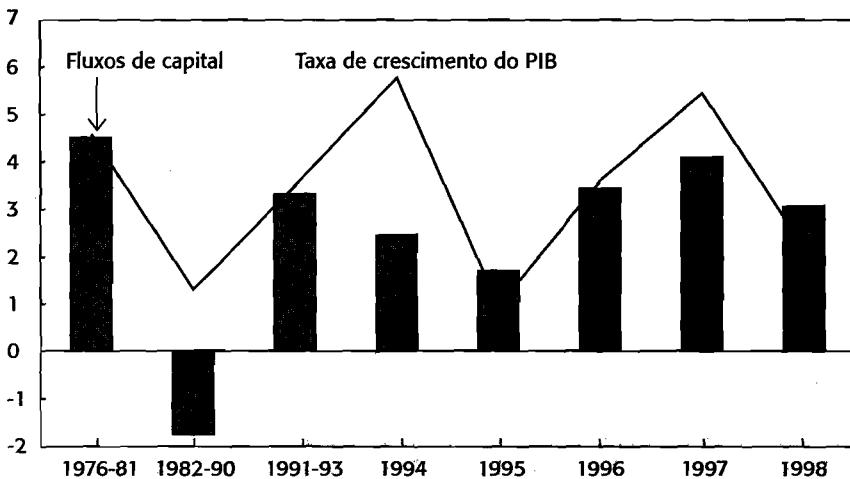
TABELA 2-4.

*Fluxos de Capital para a América Latina e Caribe, 1975-1988*

PERÍODO	MÉDIA (BILHÕES DE DÓLARES DE 1990)	DESVIO-PADRÃO (BILHÕES DE DÓLARES DE 1990)	COEFICIENTE E VARIAÇÃO (PORCENTAGEM)
1975-81	45,6	8,1	17,8
1982-90	-15,4	9,6	-62,3
1991-98	44,9	16,7	37,1

Fonte: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin America", série *Reformas Econômicas*, nº 55 (LC/L.1351), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

## Porcentagens



Fonte: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin América", da série 'Reformas Econômicas', nº 55 (LC/L.1351), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000. Com base nos dados da CEPAL

\*Fluxos líquidos de capital como proporção do PIB

FIGURA 2-3.

*Taxas de Crescimento do PIB e Fluxos Líquidos de Capital, 1976-98\**

As flutuações do crescimento na América Latina são resultado de uma série de fatores internos e externos; a instabilidade dos fluxos de capital, apesar de muito importante, é apenas um desses fatores. Ademais, a causalidade entre os fluxos e o crescimento caminha nos dois sentidos, já que as altas taxas de crescimento constituem um dos fatores que atraem financiamento estrangeiro para as economias em desenvolvimento. Entretanto, pode-se concluir, com segurança, que as entradas de capital contribuem para níveis mais elevados de crescimento na América Latina e que as reduções ou quedas acentuadas nos fluxos têm forte impacto de contração nas economias da região, especialmente se levam a crises financeiras.

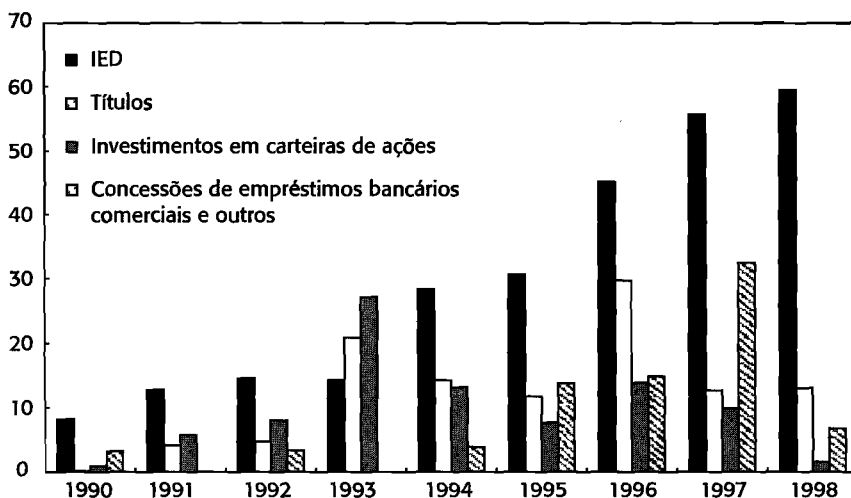
O efeito das mudanças nos níveis de fluxos líquidos de capital sobre o crescimento do PIB ocorre em primeira instância através de seu impacto sobre as importações, embora uma série de outros mecanismos, como a variação nos níveis de concessão de empréstimos bancários, também seja muito importante. Grandes quantidades de fluxos permitem mais importações, o que reduz a restrição externa a um uso maior da capacidade produtiva. O aumento da demanda agregada, então, facilita o crescimento da produção e do nível de emprego. Se os fluxos de capital continuarem, será utilizada toda a capacidade produtiva disponível, aumentando a confiança dos atores privados. Os fluxos podem, então, aumentar os níveis de investimento, o que, por sua vez, aumentaria a probabilidade de um crescimento mais sustentável. Nesse cenário de crescimento sustentável, os efeitos positivos dos fluxos de capital poderiam interagir com os efeitos positivos resultantes das reformas; estes incluem a transferência de tecnologia mais eficiente, bem como reações positivas por parte dos empresários, que vêem seus esforços em investimento e inovação recompensados por uma elevação dos lucros e do crescimento.

Infelizmente, é mais comum um cenário menos positivo. Quando há queda nos fluxos de capital ou quando eles ficam negativos, em primeira instância ocorre uma acentuada contração nas importações, ao passo que as exportações reagem mais lentamente; a contração nas importações leva, então, a uma queda no crescimento. Esses vínculos obviamente funcionaram para a América Latina no período 1983-89, quando os fluxos de capital negativos e o grande aumento do pagamento da dívida tornaram-se fatores importantes na queda impressionante no nível das importações (de aproximadamente 40% nos primeiros anos); tal queda, por sua vez, mostrou ser um fator relevante no fraco desempenho do crescimento da Amé-

rica Latina durante esses anos. Quedas acentuadas de dinamismo ou a saída dos fluxos ocasionaram níveis mais baixos das importações e do crescimento também na década de 1990. Além disso, grandes picos nos fluxos de capital contribuíram para taxas de câmbio sobrevalorizadas, independentemente do regime de câmbio adotado. Essa sobrevalorização desencorajou o investimento em bens negociáveis e, especialmente, em exportações, que supostamente seriam um dos elementos mais dinâmicos nas economias reformadas.

Um dos determinantes importantes da instabilidade do fluxo de capital é sua estrutura de prazos. A Figura 2-4 mostra o esgotamento dos fluxos de capital privado para a América Latina entre 1990 e 1998 em investimento estrangeiro direto (IED), títulos, investimentos em carteira de ações e empréstimos bancários comerciais. Os títulos e as ações (que tendem a ter maior liquidez) e os empréstimos bancários (cerca de 50% dos quais eram de curto prazo nesse período) têm se mostrado mais instáveis do que o IED na década de 1990.

Bilhões de dólares

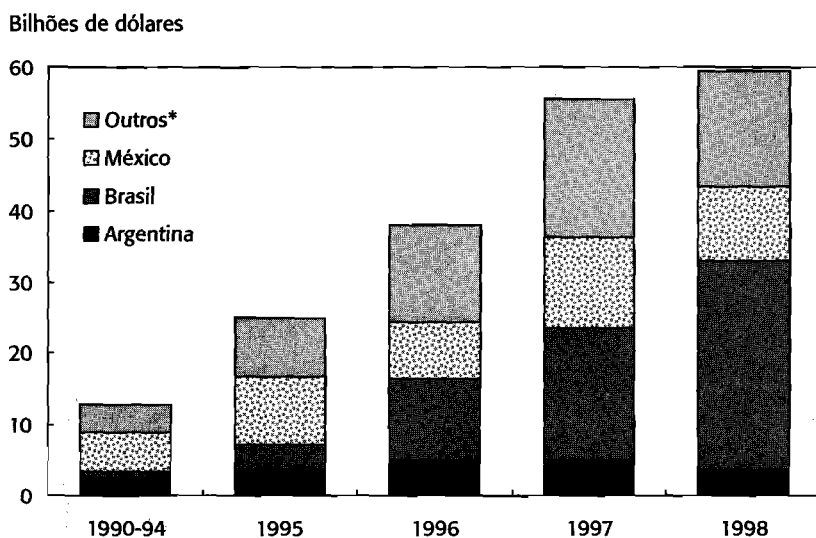


Fonte: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin América", da série *Reformas Econômicas*, nº 55 (LC/L.1351), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000. Com base em dados do Banco Mundial.

FIGURA 2-4.

Composição dos Fluxos Líquidos de Capital Privado, 1990-98

A Figura 2-5 examina o comportamento do IED mais detalhadamente. A América Latina e o Caribe receberam fluxos de IED em torno de US\$ 60 bilhões em 1998, um aumento significativo com relação a anos anteriores; assim, esses fluxos atingiram o auge na década de 1990. O IED para os membros da ALADI aumentou de US\$ 5 bilhões em 1985-89 para US\$ 12 bilhões em 1990-94, alcançando US\$ 48 bilhões em 1995-98. O investimento realizado em 1990-97 foi responsável por 45% do volume acumulado de IED, o qual ultrapassou US\$ 300 bilhões no final do período. O Brasil recebeu o maior volume de IED, porém sua participação no total de IED na região caiu de 62% para 39% durante a década, enquanto a do México subiu de 21% para 26%.<sup>14</sup>



Fonte: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin América", da série *Reformas Econômicas*, nº 55 (LC/L.1351), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000. Com base em dados da CEPAL.

\*Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

FIGURA 2-5.

*Fluxos Líquidos de Investimento Estrangeiro Direto, 1990-98*

Embora a privatização representasse fator importante nos fluxos de IED, a aquisição de ativos privados também era relevante, particularmente

<sup>14</sup> CEPAL (1998c).



na segunda metade da década, quando grandes empresas nacionais nos setores de manufatura, eletricidade e petróleo foram adquiridas por investidores estrangeiros.<sup>15</sup> Esse processo resultou em um importante aumento da participação de filiais de empresas transnacionais (ETN) nas vendas das maiores empresas da região. Dentre as 500 maiores empresas em todos os setores econômicos, as ETNs aumentaram sua participação no total das vendas de 27% em 1990-92 para 39% em 1998, captando, assim, de 12 a 16 pontos percentuais que as empresas estatais perderam em consequência da privatização. Uma evolução semelhante ocorreu entre os 200 maiores exportadores, na qual as ETNs aumentaram sua participação de 31% para 45%, e entre as maiores empresas de manufaturas (ver Capítulo 6).<sup>16</sup> Nesse contexto, o investimento novo cumpriu papel menos relevante durante toda a década, embora a expansão e a modernização de empresas privatizadas atraíssem fluxos de capital relativamente grandes em 1994-96. Os dados indicam que ocorreu um processo semelhante em 1998-99.<sup>17</sup>

Outros tipos de capital também se tornaram cada vez mais importantes na América Latina na década de 1990, especialmente as emissões de títulos internacionais. Antes de 1989, a América Latina e o Caribe só tinham acesso limitado a esse mercado. Desde então, a região tem gozado de acesso amplo, e a importância dos títulos como fonte de financiamento externo aumentou consideravelmente. A Figura 2-6 mostra que o volume de emissões de títulos internacionais na América Latina e no Caribe subiu de menos de US\$ 3 bilhões em 1990 para um auge de US\$ 54 bilhões em 1997. As emissões pelos países latino-americanos caíram durante a crise do peso mexicano em 1994-95, recuperaram-se rapidamente, mas sofreram nova queda em 1998. O financiamento através de títulos é relativamente caro para a América Latina, uma vez que as margens têm estado altas. Ademais, os *spreads*, que estavam em queda desde a cri-

---

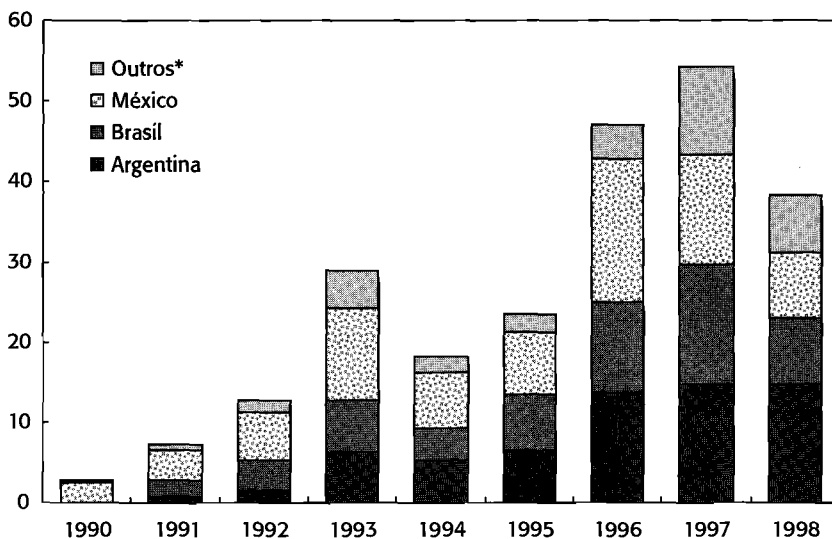
<sup>15</sup> Em 1994-96, os investidores estrangeiros se concentraram na criação de novos ativos relacionados a grandes projetos de investimento e na modernização de empresas que já haviam estabelecido na região ou adquirido através de privatizações. Em 1996-97, por outro lado, o investimento foi basicamente orientado no sentido da aquisição de empresas existentes, conforme havia ocorrido nos primeiros anos da década. As estimativas relativas ao ano de 1997 indicam que 71% do IED (US\$ 41,7 bilhões de um total de US\$ 58,5 bilhões) nos países membros da ALADI se destinaram à aquisição de ativos existentes. Desse total, as aquisições líquidas de ativos do setor privado alcançaram US\$ 24,3 bilhões, ou 58% do total de aquisições líquidas e 42% do total de IED (CEPAL, 1998c).

<sup>16</sup> CEPAL (2000b).

<sup>17</sup> CEPAL (1998c) e (2000b).

se do peso, subiram acentuadamente em consequência da crise financeira internacional que teve início em meados de 1997. A crise também reverteu a melhora alcançada anteriormente das médias de vencimento das emissões de títulos latino-americanos.<sup>18</sup>

Bilhões de dólares



Fonte: Stephany Griffith-Jones, "International capital flows to Latin America", da série *Reformas Económicas*, nº 55 (LC/L.1351), Santiago do Chile, Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000. Com base em dados do FMI.

\*Bahamas, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Peru, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

FIGURA 2-6.

*Emissões de Títulos Internacionais, 1990-98*

As emissões internacionais de ações foram outra fonte importante de capital para os países da América Latina na década de 1990, embora em medida muito menor do que as emissões de títulos. As emissões de ações sofreram queda acentuada em consequência da crise do peso mexicano; ao

<sup>18</sup> É importante assinalar que a tendência a vencimentos cada vez mais longos antes da crise foi compensada pela crescente participação de títulos emitidos com opções. Como as opções permitem ao prestamista retirar-se antes da data oficial do vencimento, a melhora aparente pode ter sido uma ilusão. Ver Griffith-Jones (2000).

contrário dos títulos, só se recuperaram gradualmente em 1996-98, sem conseguir atingir níveis anteriores à crise. A participação da concessão de empréstimos bancários no total de fluxos de capital privado para a América Latina foi bem menos importante na década de 1990 do que na década de 1970. Os bancos que notificam o Banco de Pagamentos Internacionais (BPI) mostraram crescimento constante na carteira de empréstimos da América Latina, de aproximadamente US\$ 200 bilhões em 1993-94 para cerca de US\$ 300 bilhões em meados de 1999. A participação de dívidas de curto prazo (de até um ano) dos tomadores de empréstimos da região aumentou durante os anos 1990 de aproximadamente 37% em 1991 para cerca de 52% na primeira metade de 1999. Não obstante, a participação de dívidas de curto prazo na América Latina foi inferior à da Ásia, onde a cifra se manteve acima dos 60% entre 1992 e 1997.<sup>19</sup>

## CONCLUSÕES

Uma série de elementos importantes no âmbito internacional influenciou em grande parte o impacto das reformas sobre o desempenho econômico. Com respeito ao comércio mundial, o valor das exportações latino-americanas no período pós-guerra teve clara tendência ao crescimento, embora a participação da região no total de exportações mundiais tenha sofrido queda até que ocorresse recuperação parcial na década de 1990. A aceleração no crescimento das exportações na última década pode ser parcialmente explicada pelas reformas econômicas. Não obstante, o crescente aumento do nível das exportações (tanto volume quanto em valor) não levou a crescimento comparável da produção, e essa divergência de tendências precisa ser remediada.

Os fluxos mundiais de capital também aumentaram rapidamente e, nesse caso, a participação da América Latina subiu. Essas tendências se encontram tanto nos fluxos de carteiras de investimento quanto no IED, embora o primeiro tivesse crescido mais do que o segundo. Uma das características fundamentais dos fluxos de capital para a América Latina era sua instabilidade, e ciclos de picos e quedas pronunciadas se tornaram mais freqüentes na década de 1990. As crises também passaram a ser mais freqüentes, e um alto nível de instabilidade levou à incerteza, o que desencorajou o investimento, fundamental para que as reformas possam dar frutos e redundar em um crescimento mais elevado no futuro. Bem mais eviden-

---

<sup>19</sup> BPI (1999).

te do que no caso do comércio, os níveis de fluxo de capital e de crescimento parecem estar mais intimamente correlacionados na América Latina. Quando os fluxos de capital aumentam, o crescimento econômico se acelera; quando eles diminuem consideravelmente ou se tornam negativos, o crescimento (ou até mesmo a produção) cai.

Existe uma relação importante entre as tendências do comércio e dos fluxos de capital. Uma das razões para a América Latina exibir um elo frágil entre as exportações e o crescimento do PIB é que a criação de tal elo requer quantidade razoável de tempo para o desenvolvimento de redes de provedores. Isto é, o investimento deve ocorrer em muitos setores e em empresas de diferentes tamanhos, incluindo fornecedores de pequeno e médio portes, bem como as instalações de montagem, para que as grandes empresas exportadoras transmitam crescimento a outras partes da economia. Se a instabilidade dos fluxos de capital é tal que o processo de investimento é interrompido com frequência, não haverá incentivos necessários para o investimento. É claro que nunca existirão condições perfeitas e que a instabilidade da década de 1990 pode ter sido uma exceção, mas a experiência altamente problemática quanto aos fluxos de capital na década de 1990 e grande parte da literatura sobre esse assunto levam a pensar que grandes picos de fluxos de capital facilmente reversíveis podem surtir efeitos líquidos negativos sobre o crescimento e o desenvolvimento de longo prazo.<sup>20</sup> Isso se contrasta com a evidência empírica cada vez maior de que o IED e, possivelmente, o comércio contribuem para o crescimento no longo prazo.<sup>21</sup> No último capítulo, apresentamos recomendações de medidas políticas para a maximização dos benefícios do comércio e dos fluxos de capital, reduzindo, ao mesmo tempo, os problemas provenientes destes.

---

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, Bhagwati (1998); Radelet e Sachs (1998); Rodrik (1998).

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, Borensztein, de Gregorio e Lee (1995); Ffrench-Davis e Reisen (1998).

# As Reformas Estruturais e as Políticas Públicas

AS REFORMAS ESTRUTURAIS ALTERARAM o contexto no qual operam as economias da América Latina e do Caribe, conferindo maior importância ao papel dos mecanismos de mercado em relação ao dos controles administrativos, ao papel do setor privado à custa do Estado e à integração regional na economia mundial. Os objetivos da política macroeconômica, incluindo as políticas fiscal, monetária e cambial, também se modificaram, dando prioridade renovada ao estabelecimento e à manutenção de contas equilibradas. Tanto as reformas quanto as políticas macroeconômicas estão voltadas para a criação de melhores condições para um crescimento rápido através de maiores investimentos e mudanças tecnológicas. A política social também testemunhou importantes avanços durante a década de 1990, na medida em que todos os governos aumentaram os gastos sociais, refletindo o ponto de vista de que essa área pode complementar outros esforços no intuito de atingir progresso econômico, aumentando simultaneamente o nível de equidade nas sociedades. Não obstante, subsistem os problemas devido à falta de um consenso sobre o papel dos setores público e privado e as dificuldades inerentes ao aperfeiçoamento da qualidade dos serviços sociais.

Este capítulo tem por objetivo fornecer informação sistemática sobre o que tem acontecido nessas áreas de política, assim como analisar as inter-relações existentes entre elas, de modo a estabelecer as bases para interpretação da reação dos atores do setor privado às novas iniciativas de políticas. Com relação às reformas propriamente ditas e às políticas macroeconômicas, os países apresentaram essencialmente dois comportamentos dife-

rentes, dependendo de suas condições iniciais. Um grupo de países em que as condições iniciais se mostraram excepcionalmente difíceis implementou reformas radicais, realizando muitas mudanças de maneira rápida. Um segundo grupo de países que gozavam de condições iniciais mais favoráveis mostrou-se mais cauteloso no empreendimento de reformas estruturais profundas. As políticas sociais parecem ter seguido uma lógica diferente, baseada principalmente na história de cada país. Os países com forte tradição de gastos sociais mantiveram essa postura, ao passo que outros esforçaram-se para alcançá-los. As reformas e as políticas econômicas mostraram-se freqüentemente inconsistentes, gerando respostas subótimas dos atores econômicos. Essa questão deverá ser mais bem tratada no futuro.

Este capítulo analisa primeiramente o processo de reforma: as razões para as mudanças, as reformas que foram mais importantes e as diferenças entre os países com relação a sua implementação. Em seguida, passamos à análise dos resultados macroeconômicos e às interações entre as reformas e as políticas macroeconômicas. As tendências de políticas também são analisadas, com enfoque especial dos gastos na educação e saúde. Por fim, a conclusão examina as conseqüências que afetaram os assuntos tratados em outros capítulos, quais sejam, investimento, crescimento, emprego e equidade.

## AS REFORMAS ESTRUTURAIS

As reformas estruturais empreendidas pela América Latina e Caribe marcaram a mudança mais significativa na estratégia de desenvolvimento desde o início do chamado modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). Conforme se tem documentado extensamente, o modelo ISI se apoiava em dois pilares principais: um forte papel para o Estado (isto é, elevada proporção dos gastos governamentais em relação ao PIB, regulações abrangentes e uma crescente presença de empresas estatais) e uma economia relativamente fechada (isto é, altas barreiras tarifárias, cotas e controles de capital).<sup>1</sup>

Apesar das críticas posteriores, essas políticas tiveram bastante êxito em aumentar a sofisticação e o desempenho do crescimento em uma série de economias da região. Na década de 1970, por exemplo, o Brasil e o México foram freqüentemente comparados à Coreia e a Taiwan como econo-

---

<sup>1</sup> Em um importante trabalho sobre este período, Cardenas, Ocampo e Thorp (2000) afirmam que o termo ISI é inadequado. Eles sugerem que "industrialização guiada pelo Estado" ou "industrialização acelerada" seriam denominações mais precisas. Eles enfatizam o fato de que os governos mudaram suas políticas durante o período em vez de seguirem um único modelo do princípio ao fim.

mias de industrialização recente (EIRs). As taxas médias anuais de crescimento no Brasil e no México entre 1950 e 1980 eram de 7% e 6,5%, respectivamente, enquanto seus setores industriais se tornavam máquinas poderosas de crescimento e emprego. Em suas cestas de exportação os produtos industriais passaram a ter um papel importante, embora no México o crescimento das exportações de petróleo no final da década de 1970 tivesse reduzido a participação dos manufaturados nas exportações daquele país. Algumas economias menores também experimentaram crescimento satisfatório durante o modelo ISI. Entre os países do projeto, a Colômbia e a Costa Rica cresceram mais de 5% ao ano durante o período 1950-80.<sup>2</sup>

Nas décadas de 1960 e 1970, as EIRs adotaram uma orientação explícita para as exportações baseadas em sua experiência anterior com a ISI. Os países latino-americanos, por outro lado, optaram por uma abordagem mais variada: o Peru aprofundou seu processo de substituição de importações; outros, como a Argentina, Chile, Colômbia e Costa Rica, começaram a promover as exportações; e o México e especialmente o Brasil optaram por uma combinação dos dois. Quase todos os países na região buscavam financiar déficits comerciais, aumentar o investimento – e, em alguns casos, o consumo – através de um acesso maior ao capital estrangeiro, particularmente os empréstimos dos bancos comerciais internacionais dada a nova abundância de petrodólares. Na Argentina e no Chile, os tomadores eram principalmente do setor privado; em outros casos, os empréstimos do setor público predominavam. Só a Colômbia não teve uma participação relevante na “febre” de empréstimos, embora tenha começado a obter mais fundos no final da década de 1970.

Inicialmente, a aliança entre os bancos – a procura de novos tomadores – e os latino-americanos – que necessitavam de capital para fins domésticos – parecia ser vantajosa para todos. O lado negativo foi a acumulação de uma grande dívida, que se aproximava de U\$350 bilhões em 1982. Essa dívida poderia ter sido administrada se os preços internacionais e as taxas de juros continuassem no caminho esperado pela maioria dos observadores, mas ocorreram mudanças significativas no início da década de 1980. Os preços dos produtos primários, exceto o petróleo, tiveram queda acentuada, originando grandes déficits comerciais. Ao mesmo tempo, as taxas de juros internacionais mais do que duplicaram. Já que a maioria dos novos empréstimos havia sido contratada a taxas de juros flutuantes e, cada vez mais, a curto prazo, foram criadas as condições para a crise da dívida que começou com a moratória do México em agosto de 1982.

---

<sup>2</sup> Os dados são de Hofman (2000).

Nos primeiros anos depois do começo da crise da dívida, supunha-se que os programas de estabilização seriam suficientes para passar pela crise até o início de um outro ciclo de crédito. No entanto, um novo estado de ânimo se alastrou pela região na segunda metade da década, na medida em que se tornava cada vez mais evidente que essa visão não era realista. Uma série de fatores convergiram de modo a pressionar os governantes a tomarem decisões de maior alcance com relação às políticas econômicas.<sup>3</sup>

Um desses fatores foi que, ao se esgotarem as fontes de capital privado, as instituições financeiras internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, começaram a assumir papel mais importante no financiamento internacional. Durante muitos anos essas instituições haviam insistido em políticas conhecidas como ajuste estrutural (quais sejam, maior abertura e desregulamentação); agora se encontravam em uma posição que exigia modificações nas políticas com base nessas abordagens em troca de refinanciamento e novos empréstimos. Ao mesmo tempo em que esses atores internacionais adquiriram nova influência na América Latina, um grupo de tecnocratas locais, que defendiam políticas semelhantes, começou a obter postos importantes nos ministérios econômicos e bancos centrais.

No nível político internacional, surgiam também tendências que reforçavam essa linha de ação. Nos principais países industrializados, um grupo de líderes conservadores (especialmente Reagan e Thatcher) defendia, em seus próprios países, políticas semelhantes àquelas promovidas pelo Banco Mundial e pelo FMI na América Latina. Na Europa, mudanças ainda mais importantes estavam ocorrendo com a queda da União Soviética e o fim do comunismo na Europa central e oriental. Tais mudanças minaram o apoio às estratégias de desenvolvimento dirigidas pelo Estado entre grupos locais na América Latina e no Caribe.

Um último conjunto de fatores dizia respeito às tendências econômicas nos países em desenvolvimento. Na década de 1980, a interpretação predominante atribuía o sucesso dos países da Ásia Oriental a suas economias supostamente abertas e desregulamentadas. Ainda que mais tarde essa interpretação fosse radicalmente alterada, em um momento decisivo muitos líderes latino-americanos acreditavam que a principal explicação para o sucesso asiático, e seu próprio fracasso relativo, se relacionava a essas variáveis. Alguns exemplos na região reforçam esse ponto de vista. O

---

<sup>3</sup> Ver Stallings (1992) e Edwards (1995) para uma análise semelhante das causas que levaram à formulação de uma nova estratégia de desenvolvimento.



Chile, onde ocorreu o primeiro caso de reforma estrutural na América Latina, emergiu da crise da dívida com relativa rapidez; por outro lado, seu vizinho, o Peru, se afundou cada vez mais no caos que se formou com as políticas de estatização de Alan Garcia. Além disso, falharam as tentativas de uma estabilização heterodoxa, não somente no Peru mas também na Argentina e no Brasil, levando à hiperinflação.

Todos esses fatores ajudaram a pressionar os governos latino-americanos a fazerem uma revisão a fundo de sua abordagem econômica, deslocando-se na direção de economias abertas e com liderança do setor privado, que caracterizavam o conjunto de reformas estruturais. No início as expectativas com respeito ao novo modelo de desenvolvimento eram muito altas. Seus proponentes achavam que as políticas não só acelerariam o crescimento econômico, como também levariam à criação de mais postos de trabalho e de um nível mais elevado de equidade. Um dos mecanismos-chave consistia em acabar com as regulamentações e dar mais liberdade ao setor privado, o qual era considerado muito mais eficiente do que o setor público, de tal forma que o primeiro lideraria o processo de produção ao investir mais e incrementar a produtividade. A abertura das economias iria reforçar esse processo: a competição do exterior exigiria maior eficiência e também daria maior acesso ao financiamento e à tecnologia.

A consequência desses dois processos seria um crescimento mais elevado, a partir da mudança das vantagens comparativas da região. A abertura das economias envolveria não apenas as importações, como também aumentaria as exportações, em especial as de uso intensivo de mão-de-obra. Isso se constituiria em um elo importante para acelerar a criação de empregos, uma vez que se acreditava que os países da América Latina e Caribe apresentavam vantagem comparativa em produtos com uso intensivo de mão-de-obra. Um maior volume de empregos, por sua vez, ajudaria a reduzir tanto a pobreza, que havia atingido níveis mais elevados durante a década de 1980, quanto a desigualdade, mais elevada na América Latina do que em qualquer outra parte do mundo. Mais adiante, neste livro, na tentativa de avaliar o novo modelo de desenvolvimento, iremos identificar por que algumas dessas suposições iniciais podem estar erradas.

## O CONTEÚDO DAS REFORMAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO

As reformas estruturais podem ser definidas de várias maneiras. Optamos por nos concentrarmos em um conjunto de cinco reformas básicas que prevaleciam na região, reconhecendo ao mesmo tempo em que outras po-

deriam se somar a essa lista, além de algumas reformas específicas terem sido bastante importantes para determinados países. As reformas são as seguintes: liberalização das importações, liberalização do sistema financeiro doméstico, abertura da conta de capital do balanço de pagamentos, privatização e reforma tributária. O elemento comum a todas elas é maior utilização dos mecanismos de mercado na alocação de recursos, tanto interna quanto externamente. Ao descrever as reformas a seguir, enfatizamos os pontos de vista dos próprios reformadores; a análise que fazemos das políticas aparece em capítulos posteriores.

*A Liberalização das Importações.* No início do período de reformas, os mercados latino-americanos estavam protegidos da competição internacional de diversas formas. As duas mais importantes eram tarifas elevadas e cotas de importação sobre produtos industriais e agrícolas. Ambos tipos de proteção tendiam a variar consideravelmente dependendo do setor, de forma que alguns eram fortemente protegidos e outros não. Os diferentes níveis de proteção eram exacerbados quando se levava em conta a proteção efetiva.

Os defensores da reforma apresentavam diversos argumentos contra a proteção. Em primeiro lugar, a proteção reduzia a eficiência da economia, afastando-a da competição externa e limitando sua exposição a novas tecnologias. Em segundo lugar, induzia os países a se afastarem de suas vantagens comparativas e a produzirem uma gama de produtos bastante ampla, mais uma vez apresentando baixos níveis de eficiência. Em terceiro lugar, os altos preços, que resultavam dessa proteção, prejudicavam tanto os consumidores quanto os exportadores, fazendo-os pagar pelos custos de proteção dos produtores locais. Em quarto, a proteção estabelecia a base para um comportamento rentista, segundo o qual os burocratas aceitavam subornos e as empresas destinavam seus recursos de forma a obter favores do sistema em vez de aumentar sua eficiência. Por fim, mesmo que se reconhecesse a legitimidade do argumento da indústria nascente, afirmava-se que uma vez instauradas as tarifas elevadas, seria muito difícil eliminá-las.

Assim, uma das formas mais generalizadas foi a desmontagem da antiga estrutura protecionista. As cotas foram eliminadas, as tarifas foram reduzidas e a dispersão das tarifas foi limitada, sendo que alguns países passaram a adotar uma tarifa uniforme. Entretanto, esse processo não foi totalmente irreversível, na medida em que as crises externas levaram a um retrocesso temporário. Além disso, enquanto os processos de integração na América Latina e no Caribe incluíam a liberalização comercial, ocorriam também elevações de tarifas de determinados produtos.

*Reforma Financeira Interna.* O sistema financeiro doméstico durante o período de ISI constituiu importante instrumento de controle da economia por parte do governo. Primeiramente, as taxas de juros tanto sobre os depósitos quanto sobre os empréstimos eram estabelecidas pelo governo. As taxas reais eram em geral negativas, pelo menos *expost*, na medida em que a inflação era superior às taxas nominais. Em segundo lugar, as reservas compulsórias sobre bancos comerciais eram muito altas, de forma que estes tinham muito pouca liberdade para expandir suas carteiras de ativos. Em terceiro lugar, o governo determinava administrativamente a alocação de parte significativa do crédito dos bancos comerciais. Em quarto lugar, os bancos estatais eram responsáveis por grande parte dos empréstimos concedidos, em geral intermediando entre os recursos externos e os tomadores locais. Juntos, esses processos originaram uma situação geralmente chamada de repressão financeira.

De acordo com os críticos, as conseqüências da repressão financeira foram baixas taxas de poupança, já que os depositantes com freqüência recebiam juros negativos sobre suas aplicações financeiras; baixa monetização das economias; acesso reduzido ao crédito, especialmente para as pequenas e médias empresas; e crédito dirigido a tomadores com base em conexões políticas, e não a lucratividade de seus projetos. Assim, as principais mudanças nessa área foram a liberação das taxas de juros, que passaram a ser estabelecidas pelas forças do mercado, a redução das reservas compulsórias para bancos comerciais, a limitação ou o fim do crédito seletivo e a privatização ou o fechamento dos bancos estatais. Outra reforma institucional associada a essas mudanças foi a tendência a tornar os bancos centrais autônomos em relação aos ministérios da fazenda. Dessa forma, as taxas de juros de referência e as políticas sobre as reservas bancárias eram cada vez mais controladas por uma entidade independente cujo principal (ou único) objetivo era controlar a inflação. Mais adiante discutiremos mais detalhadamente a conseqüência dessa reforma para a política macroeconômica.

*A Abertura da Conta de Capital.* Os controles do capital eram em geral parte complementar ao protecionismo comercial e à repressão financeira no período anterior às reformas. Os controles de capital permitiam que os governos regulassem a quantidade de divisas que poderiam ser retiradas de um país, exigindo que os agentes econômicos comprassem moeda local por meios oficiais, a taxas mais baixas do que as do mercado. Restrições mais específicas diziam respeito a determinados tipos de fluxos de capital. O investimento estrangeiro direto (IED) era, em geral, uma meta, mas se

determinavam os setores nos quais se podia investir e as possibilidades de repatriação do capital.<sup>4</sup>

Os reformadores denunciavam que os controles de capital davam origem aos mercados paralelos de divisas, tirando muitas das funções das mãos do governo e levando ao comportamento rentista, descrito anteriormente. Dizia-se também que eles limitavam o acesso das firmas locais ao capital, à tecnologia e aos mercados estrangeiros. As principais reformas relacionadas à conta de capital foram a eliminação dos controles de capital e o fim das restrições ao IED e outros tipos de fluxo. A maioria dessas reformas visava limitar os controles sobre as saídas de capital, mas o aumento repentino do fluxos de capital estrangeiro na primeira metade da década de 1990 levou alguns países a impor controles à entrada de capital (especialmente os fluxos de curto prazo) para limitar seu impacto sobre a política macroeconômica. Estes últimos controles impunham reservas compulsórias ao capital durante um determinado período (como no Chile e na Colômbia) ou um imposto à entrada de capital (como no Brasil).

*Privatização.* As empresas estatais tornaram-se muito comuns na América Latina e no Caribe durante a década de 1970, apesar de algumas delas datarem de muito antes. Muitas eram enormes empresas de recursos naturais, responsáveis por grande porcentagem das receitas de exportações e das receitas tributárias do governo. Elas haviam ficado sob o controle estatal, porque se tivessem sido de propriedade de empresas transnacionais (ETNs) teriam limitado seriamente a capacidade de controle dos governos sobre a economia. Os monopólios de serviços públicos também eram, em geral, públicos. Outros setores foram estatizados posteriormente por uma série de motivos.

Apesar de apresentarem semelhanças quanto à estrutura de propriedade, as empresas estatais eram administradas de formas distintas. Algumas eram tratadas como entidades semi-autônomas, das quais se esperava obtenção de lucros como qualquer empresa privada; outras serviam como instrumento de variados objetivos governamentais, como o de fornecer insumos baratos a setores favorecidos ou empregos a trabalhadores sindicalizados. Este último tipo de empresa em geral apresentava grandes prejuí-

---

<sup>4</sup> Vale notar que o IED era visto como o tipo mais negativo de capital estrangeiro na década de 1970, o que explica a onda de nacionalizações, bem como os controles. Por volta da década de 1990, por outro lado, o IED havia se tornado altamente valorizado, não apenas por seus vínculos com os mercados de exportação e tecnologia, mas também por sua relativa estabilidade de longo prazo em contraste com os instáveis fluxos de carteira de investimentos de curto prazo.

zos, não necessariamente por serem ineficientes, mas devido às políticas de determinação de preços e de emprego do governo. Esses prejuízos tinham que ser cobertos com receita pública, o que aumentava os desequilíbrios do governo central. Ademais, essas empresas em geral não tinham acesso a capital de investimento suficiente, de forma que tendiam a usar tecnologia abaixo da tecnologia de ponta internacional.

A reforma mais comum nessa área foi a venda de empresas públicas ao setor privado, sejam do próprio país ou estrangeiras. Entretanto, essas empresas foram vendidas sob condições diferentes, apresentando forte impacto em seu funcionamento posterior. Conforme veremos no Capítulo 6, entre as importantes variantes pode-se citar o preço pago, a experiência do comprador no setor, o grau de competição e a estrutura normativa. A Bolívia desenvolveu um tipo particularmente interessante de privatização, conhecido como capitalização. De acordo com as regras da capitalização, o comprador tinha de se comprometer com um programa futuro de investimento.

*A Reforma Tributária.* Durante o período de ISI, muitos países latino-americanos impuseram às empresas e a indivíduos abastados, taxas marginais de impostos muito altas. Os *royalties* (direitos de patente) e os impostos sobre empresas estrangeiras eram especialmente utilizados. Os impostos referentes ao comércio internacional constituíam importante fonte de renda para alguns países, assim como os impostos ao consumo de bens específicos. De acordo com os reformadores, esse sistema tributário era ineficiente por pelo menos três razões: levava a intrincados esquemas para a evasão; prejudicava os incentivos ao investimento e à exportação; e afetava outras decisões econômicas ao distorcer a estrutura de preços.

O conjunto de reformas incluía diversas mudanças na estrutura tributária para corrigir os problemas identificados. A redução dos impostos ao comércio foi tema analisado anteriormente ao se tratar a liberalização das importações. Os impostos sobre as exportações também foram reduzidos ou eliminados completamente. Além disso, as alíquotas de imposto máximas aplicadas a indivíduos ou empresas foram reduzidas, e alguns dos impostos *ad hoc* foram rescindidos. Para compensar a perda de receita, instituiu-se o imposto ao valor agregado (IVA), que se transformou na principal fonte tributária em muitos países. O IVA, além de ser fácil de coletar, era considerado o mais neutro dos impostos, apresentando, por conseguinte, impacto menor sobre a tomada de decisão dos agentes econômicos.

*Outras Reformas.* Além dessas cinco, uma série de outras importantes reformas estruturais foram implementadas em alguns países. Em especial,

a reforma do mercado de trabalho procurou criar regras mais flexíveis, eliminando práticas como o emprego vitalício e o alto custo das demissões; a reforma da seguridade social transformou os regimes tradicionais de repartição (*pay as you go*) em planos privados de “capitalização”; e a descentralização deslocou as receitas e as responsabilidades do governo central para as províncias ou municípios. No entanto, tais reformas não foram tão difundidas como as cinco resumidas anteriormente.

## O ÍNDICE DAS REFORMAS

Para estudar as cinco reformas, os economistas do projeto criaram um conjunto de índices para análise e comparação do processo de implementação.<sup>5</sup> Os índices quantitativos também nos capacitam para o estudo do impacto das reformas pela análise econométrica e de outros tipos.<sup>6</sup> O Quadro 3-1 apresenta os componentes dos índices. Em geral, os índices medem o nível ao qual a economia é mais aberta e mais orientada para o mercado, com pontuações entre 0 e 1. Se uma pontuação de 1 indica o grau mais alto de abertura ou de orientação para o mercado, em relação a outros países, é fundamental observar que uma pontuação de 1 não é necessariamente ideal; poderia muito bem ocorrer que uma pontuação um pouco mais baixa se traduzisse em um melhor desempenho, ao menos com relação a algumas variáveis.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Morley, Machado, e Pettinato (1999). Os índices foram baseados em 17 países e não apenas nos nove incluídos no projeto.

<sup>6</sup> Obviamente, indicadores quantitativos comparados entre os países apresentam tanto vantagens quanto desvantagens. É claro que não podem incluir muitos detalhes qualitativos importantes. Do mesmo modo, quando se utilizam fontes que incluem um grande número de países, surgem dúvidas quanto à confiabilidade de observações individuais.

<sup>7</sup> Não é de surpreender que houvesse correlação relativamente alta entre alguns pares de índices, o que dá origem a dificuldades nas estimativas econométricas. A matriz de correlação entre os cinco índices para os nove países no período entre 1970-95 é a seguinte:

	REFORMA COMERCIAL	REFORMA FINANCEIRA	CONTA DE CAPITAL	PRIVATIZAÇÃO	REFORMA TRIBUTÁRIA
Reforma comercial	1,00	0,66	0,47	-0,10	0,59
Reforma financeira	0,66	1,00	0,26	0,10	0,66
Conta de capital	0,47	0,26	1,00	-0,15	0,27
Privatização	-0,10	0,10	-0,15	1,00	0,15
Reforma tributária	0,59	0,66	0,27	0,15	1,00

## QUADRO 3-1.

*Índices das Reformas Estruturais*

O índice médio das reformas estruturais consiste de cinco subíndices. Estes, por sua vez, geralmente apresentam diversos componentes.

*Componentes*      **Liberalização das importações:** (1) nível médio das tarifas e (2) dispersão das tarifas.

**Liberalização financeira interna:** (1) controle das taxas de juros sobre os empréstimos bancários (0, quando controladas, 1 quando determinadas pelo mercado); (2) controle de taxas de juros sobre os depósitos bancários e (3) relação entre reservas e depósitos.

**Abertura da conta de capital:** índices de (1) controles sobre o investimento estrangeiro direto; (2) limites à repatriação dos lucros e dos pagamentos de juros; (3) controles sobre os créditos externos por tomadores nacionais de empréstimos e (4) controles sobre os fluxos de capital.

**Reforma tributária:** (1) taxa marginal máxima sobre a renda de pessoa jurídica; (2) alíquota marginal de imposto máxima sobre a renda de pessoa física; (3) taxa do imposto ao valor agregado e (4) a eficiência do imposto ao valor agregado (relação entre a taxa do IVA e a renda proveniente deste imposto como proporção do PIB).

**Privatização:** 1 menos a relação entre o valor agregado em empresas estatais e o PIB não-agrícola.

*Fontes de dados*      Estes índices constituem uma modificação e uma extensão dos preparados por Eduardo Lora do Banco Interamericano para o Desenvolvimento.<sup>a</sup> No caso da liberalização das importações, a liberalização financeira interna e a reforma tributária, os índices de Lora para os anos de 1985-95 se estenderam para trás até 1970 e, no caso da liberalização financeira, erros relacionados às taxas de juros foram corrigidos. No que se refere à privatização, foi desenvolvido um novo índice, cuja informação básica foi proveniente do Banco Mundial.<sup>b</sup> O índice correspondente à abertura da conta de capital também foi criado pelo projeto, já que Lora não tinha um índice com relação a este tema. A principal fonte foi a publicação anual do FMI intitulada *Balance of Payments Arrangements*.

## QUADRO 3-1.

*Continuação*

*Construção* Cada um dos índices foi normalizado de forma a estar entre 0 e 1, sendo 1 o valor correspondente a uma situação de maior reforma ou que esteja livre de distorções ou de intervenção estatal. A diferença entre o índice bruto de cada país e a observação relativa ao país menos liberalizado se expressa como porcentagem da diferença entre as observações máximas e mínimas de todos os países durante todo o período. Note que isto implica que o valor máximo atribuído a qualquer índice representa o nível alcançado em algum país entre 1970 e 1995.

Em termos formais, o valor do índice correspondente ao país  $i$  no momento  $t$  é:

$$I_{it} = (IR_{it} - \text{Min}) / (\text{Max} - \text{Min})$$

$I_{it}$  é o valor do índice correspondente ao país  $I$  no ano  $t$

$IR_{it}$  é o valor bruto da mensuração das reformas correspondente ao país  $i$  no ano  $t$

Max é o valor máximo da mensuração das reformas correspondente a todos os países em todos os anos

Min é o valor mínimo da mensuração das reformas correspondente a todos os países em todos os anos

Fonte: Samuel A. Morley, Roberto Machado e Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin América", série Reformas Econômicas, nº 12 (LC/L.1166), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1999.

<sup>a</sup> BID (1996); ver também Lora (1997).

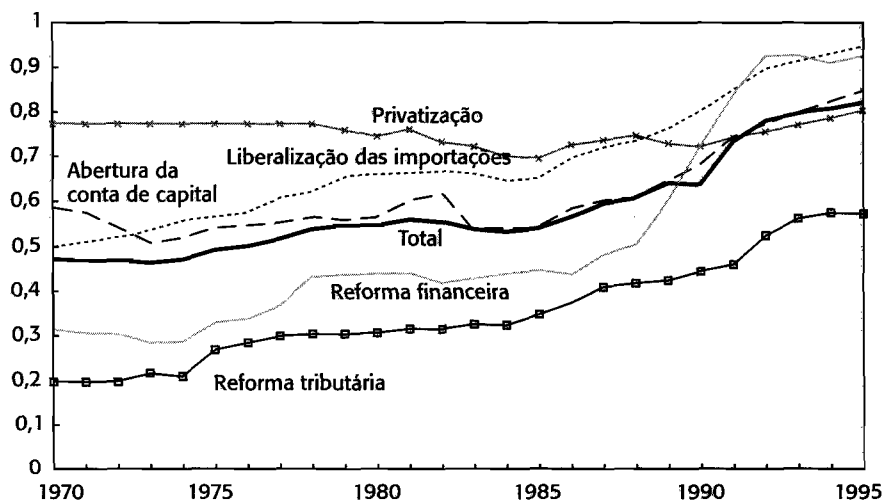
<sup>b</sup> Banco Mundial (1995a).

A Figura 3-1 mostra o padrão das cinco reformas individuais, bem como o índice total médio para o período de 1970-95. A análise em Morley, Machado e Pettinato enfatiza que o processo de reforma não foi uniforme ao longo do tempo, ou com relação a cada área de reformas.<sup>8</sup> Em três das cinco áreas – quais sejam, liberalização das importações, liberalização financeira e reforma tributária – as mudanças tiveram, dentre os nove países do projeto, início na década de 1970 na Argentina, Chile e Colômbia, bem como no Uruguai. Esses primeiros reformadores eram responsáveis

<sup>8</sup> Morley, Machado e Pettinato (1999).



por praticamente todo o aumento dos índices das reformas financeiras e comerciais durante a década de 1970. O índice da reforma tributária também subiu nesse período, refletindo a adoção dos sistemas de IVA em um grande número de países. Os controles da conta de capital ficaram mais restritos no início da década de 1970 devido, principalmente, a mudanças políticas durante o segundo governo Perón na Argentina e ao governo militar no Peru; esse processo foi posteriormente revertido com a liberalização, nos governos militares, na Argentina e no Chile. Nesse período inicial, as únicas privatizações foram as vendas de grande quantidade de empresas estatais relativamente pequenas no Chile.



Samuel A. Morley, Roberto Machado e Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin America", série *Reformas Econômicas*, nº 12 (LC/L.1166), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1999.

\*A amostra inclui os nove países do projeto além de El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

FIGURA 3-1.

*Índices das Reformas, 1970-95\**

Depois de 1982, a crise da dívida latino-americana não só interrompeu o processo de reforma, como também o reverteu em vários dos primeiros países reformadores. Em resposta à crise da dívida, Argentina, Bolívia e Peru impuseram controles temporários às transações da conta de capital. Muitos países (entre eles Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru) aumentaram as restrições tarifárias e não-tarifárias às importações.

O processo de liberalização financeira ou foi interrompido ou retrocedeu, e não houve mais progresso na reforma tributária nem na abertura da conta de capital durante aquele período.

Uma adoção bem mais geral e difundida do pacote de reformas estruturais teve início por volta de 1985 e se acelerou consideravelmente na década de 1990. Países como o Chile e a Argentina, que haviam sido líderes na primeira rodada de reformas, continuavam a ampliá-las. A maioria dos outros países da região seguiu os primeiros reformadores, reduzindo as tarifas e reformando seus sistemas tributários. Além disso, quase todos os países eliminaram os controles sobre taxas de juros e fizeram esforços para aumentar a integração dos mercados de capital doméstico e externo.

Ao examinar o processo de reforma em toda a região, surge um padrão importante, qual seja, o nível de convergência ao longo do tempo. Os países que, em 1985, tinham economias relativamente liberalizadas, tenderam a introduzir um número menor de reformas complementares, ao passo que outros fizeram um esforço considerável para implementá-las durante a década seguinte. O sucesso dos primeiros reformadores, especialmente o Chile, fez com que outros países acelerassem seus próprios processos de reforma. Por volta de 1995, os principais elementos do conjunto de reformas haviam sido adotados por quase todos os países da região.<sup>9</sup>

## REFORMADORES RADICAIS *VERSUS* REFORMADORES CAUTELOSOS

Apesar da convergência posterior, o processo teve início de forma bastante diferente em países distintos. É possível identificar reformadores “radicais”, em contraposição a outros mais “cautelosos”, com base na velocidade e no alcance das reformas. O primeiro grupo realizou muitas reformas em um período relativamente curto de tempo, enquanto o último implementou as reformas mais gradativamente. Essas diferenças estavam intimamente relacionadas com as condições iniciais do período que precedeu as reformas. Quatro elementos, em especial, influenciaram posteriormente as decisões relativas a políticas: o desempenho em maté-

---

<sup>9</sup> Infelizmente, o índice de reforma utilizado no projeto termina em 1995. Cálculos mais recentes, utilizando os mesmos indicadores para os nove países incluídos no projeto, mostram que a privatização é a área em que ocorreu a maioria das reformas entre 1996-98. Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru foram os que mais fizeram nesta área, seguidos pela Argentina e Chile. A atividade foi bastante reduzida nas outras quatro áreas de reforma. O país que realizou a maioria das reformas foi o Brasil (ver Paunovic, 2000).

ria de crescimento, inflação, grau de distorção econômica (aqui medido pelo índice de reformas) e o nível de governabilidade.

Esses elementos tendiam a se agrupar. Em um dos extremos, Argentina, Bolívia, Chile e Peru apresentavam pontuações insatisfatórias com relação aos quatro elementos (ver Tabela 3-1). Em média, os quatro apresentaram médias anuais de inflação acima de 1.200% nos cinco anos antecedentes ao início do processo de reformas. O PIB naqueles mesmos períodos se contraiu em uma média de 0,7%. O índice de reformas teve uma média de 0,477, indicando um alto nível de distorção econômica, e a governabilidade havia se deteriorado consideravelmente. Aí se incluía uma situação próxima a uma guerra civil no Chile durante o governo da Unidade Popular, um estado de desintegração na Bolívia, a incapacidade do Presidente Alfonsín de sequer terminar seu mandato na Argentina e as guerrilhas do Sendero Luminoso no Peru.

Encontra-se o mesmo padrão em cada um dos países, com apenas duas exceções. Uma é a pontuação relativamente alta da Argentina no índice de reformas. Isso se dá em consequência do período inicial de reformas ocorridas neste país no final da década de 1970, quando foi implementada uma série de mudanças, especialmente nas áreas comercial e financeira e na abertura da conta de capital. As reformas foram então suspensas até o começo da década de 1990. A outra diferença que se ressalta na tabela é a taxa de inflação relativamente baixa do Chile, com média de 228% nos cinco anos anteriores às reformas e 609% no ano de inflação mais elevada. Essa taxa parece baixa em comparação a outros países do grupo, mas no contexto dos anos que antecederam as hiperinflações da década de 1980, era considerada extremamente elevada, como, obviamente, também é hoje.

A consequência dessas experiências traumáticas foi a criação de um ambiente em que os governos e outros importantes atores estivessem dispostos a passar por mudanças radicais em termos de política econômica, já que a situação reinante era considerada inaceitável e provavelmente não responderia adequadamente a moderadas mudanças políticas. As mudanças ocorreram quando um novo governo assumiu o poder através de um golpe militar no Chile, mas por meio de eleições nos outros três países. Os novos governos incrementaram sua capacidade de governar, possibilitando, dessa forma, a mudança de políticas. Além disso, as condições econômicas bastante negativas propiciaram a intervenção das instituições financeiras internacionais, especialmente o FMI e o Banco Mundial, que defendiam as reformas econômicas, o que reforçou a própria inclinação dos novos governos a realizarem mudanças profundas.

TABELA 3-1.

*Diferenças das Condições Iniciais entre os Reformadores Radicais e os Reformadores Cautelosos*

PAÍS	ANO <sup>a</sup>	INFLAÇÃO <sup>b</sup>	CRESCIMENTO <sup>c</sup>	ÍNDICE DE REFORMAS <sup>d</sup>	GOVERNABILIDADE <sup>e</sup>
<i>Reformadores Radicais</i>					
Argentina	1989	1191 (4924) <sup>f</sup>	-1,3	0,664	Baixa
Bolívia	1985	1100 (8171) <sup>f</sup>	-1,9	0,445	Baixa
Chile	1974	228 (609) <sup>f</sup>	1,8	0,316	Baixa
Peru	1990	2465 (7650) <sup>f</sup>	-1,5	0,484	Baixa
Média Simples	...	1246	-0,7	0,477	Baixa
<i>Reformadores Cautelosos</i>					
Brasil	1990	708	4,4	0,696	Média
Colômbia	1990	26	4,6	0,689	Média/alta
Costa Rica	1986	27	2,0	0,524	Alta
Jamaica	1989	14	1,9	0,560	Média
México	1985	66	2,0	0,578	Média/alta
Média Simples	...	168	3,0	0,609	Média/alta

Fonte: Cálculos dos autores, com base nos dados do projeto.

<sup>a</sup> Ano do início das reformas.

<sup>b</sup> Índices dos preços dos consumidores, de dezembro a dezembro, sendo sua média referente aos cinco anos precedentes às reformas.

<sup>c</sup> Taxa anual média de crescimento do PIB, medido em dólares constantes de 1980, para os cinco anos precedentes às reformas.

<sup>d</sup> Índice baseado em Morley, Machado e Petinatto (1999), correspondente ao ano em que se iniciaram as reformas.

<sup>e</sup> Avaliação dos autores sobre a capacidade dos governos de tomar e pôr em prática decisões de políticas no fim do período anterior às reformas.

<sup>f</sup> Avaliação dos autores sobre a capacidade dos governos de tomar e pôr em prática decisões de políticas no fim do período anterior às reformas.

Os quatro países reagiram às múltiplas pressões nacionais e internacionais implementando uma série de reformas de maneira muito rápida. Em um processo muitas vezes denominado "tratamento de choque", as tarifas foram reduzidas, outros impostos foram eliminados, os sistemas fi-

nanceiros foram liberalizados, as contas de capital abertas e as empresas do setor público vendidas.<sup>10</sup> Todas essas mudanças eram novas quando o Chile empreendeu as reformas no início da década de 1970, de forma que o país não tinha muito a que recorrer para guiar suas políticas. Com relação aos outros três países, especialmente a Argentina e o Peru na década de 1990, a experiência chilena se traduziu tanto em modelo positivo como fonte de ensinamento.

A Tabela 3-1 também esboça as condições iniciais dos reformadores cautelosos: Brasil, Colômbia, Costa Rica, Jamaica e México. O contraste é bastante acentuado em relação aos reformadores radicais. A inflação média entre os cinco países no período que precedeu às reformas era muito mais baixa, 1,68%, enquanto a taxa de crescimento anterior era muito mais elevada, 3,0%. O nível de distorção econômica era mais baixo, com um índice de reformas de 0,609, e os problemas de governabilidade não correspondiam aos do grupo de reformadores radicais.

Um outro modo de diferenciar os dois grupos é que, no caso dos reformadores cautelosos, os atores principais acreditavam que seus países eram basicamente sólidos e que tinham muitas características que valiam a pena preservar. O motivo específico de orgulho variava de um país para outro. No caso de Brasil e México, esse motivo era um setor industrial poderoso e uma economia entre as 12 maiores do mundo. Para a Colômbia, era uma reputação histórica de decisões políticas sensatas, além de uma economia estável. Para a Costa Rica, tratava-se de um conjunto de avanços sociais bastante populares, que sustentava uma democracia vibrante. A Jamaica se encaixa marginalmente nesse segundo grupo. Embora tenha passado por sérios conflitos na década de 1970, nunca experimentou as convulsões sociais que caracterizaram os reformadores radicais. Além disso, apesar do crescimento econômico da Jamaica ser bastante baixo, sua economia nunca sofreu transtornos como os que afetaram os reformadores radicais.

Ao contrário dos reformadores radicais, os reformadores cautelosos implementaram reformas graduais e seletivas, em parte devido ao fato de a oposição interna ser mais generalizada. As instituições financeiras internacionais constituíam importante fator na superação da oposição interna, especialmente nos dois países menores, Costa Rica e Jamaica. Os autores de

---

<sup>10</sup> Williamson dá um exemplo vívido do conceito de reformadores radicais ao descrever as reformas bolivianas de 1985. Afirma que os assessores do Presidente Paz planejaram o equivalente a aproximadamente cinco rodadas do GATT, seis Gramm-Rudmans (iniciativa legal para reduzir o déficit fiscal nos Estados Unidos), e mais desregulação do que a que já haviam alcançado os governos Carter e Reagan juntos, tudo da noite para o dia (1990, p. 356).

estudos de caso do projeto sobre esses dois países afirmam que as reformas foram “impostas” a Costa Rica pelos empréstimos de ajuste estrutural do Banco Mundial e “impingidas ao povo da [Jamaica] primeiro por... um governo de má vontade e, depois, por um outro sem rumo, que simplesmente seguia, até determinado ponto, a tendência econômica mundial”.<sup>11</sup>

Conforme assinalado, a taxa média de inflação entre os reformadores cautelosos era bastante elevada, 168%. Essa cifra proporciona a base para subdividir esse grupo de países. O Brasil e o México apresentavam sérios problemas de inflação, com aumentos de preços que eram altos em termos absolutos (o Brasil tinha uma inflação de 708% nos cinco anos anteriores às reformas) ou em comparação às médias históricas (a média do México de 66% dos cinco anos anteriores às reformas em contraste com a média de 16% na década de 1970 e da inflação de um dígito anteriormente). O segundo subgrupo (Colômbia, Costa Rica e Jamaica) apresentava taxas de inflação com média de 22% ao ano, indicando que suas condições macroeconômicas eram basicamente sólidas, de acordo com o parecer da época.

Essa classificação – os reformadores radicais, os reformadores cautelosos com problemas macroeconômicos e os reformadores cautelosos com condições macroeconômicas estáveis – é útil na análise de outros temas deste livro, especialmente os relacionados aos padrões de investimento e de crescimento. Os três grupos também abordaram de formas distintas as políticas macroeconômicas.

## AS POLÍTICAS MACROECONÔMICAS E SEUS RESULTADOS

O processo de reforma estrutural na América Latina e no Caribe não ocorreu no vácuo. Os fatores mais importantes na determinação do impacto das reformas, mais além do conteúdo das próprias reformas, foram o contexto internacional e as políticas macroeconômicas dos respectivos governos. Enquanto a literatura pertinente tenta decidir qual desses três fatores foi o mais importante na determinação dos resultados, neste capítulo nos concentramos em entender as conexões entre eles.<sup>12</sup>

A mudança na postura das políticas macroeconômicas na região durante os últimos quinze anos tem sido tão importante quanto a mudança

<sup>11</sup> Villasuso (2000); King (2000).

<sup>12</sup> Alguns analistas tentam distinguir entre os vários fatores através da utilização de um modelo econométrico (por exemplo, Lora e Barrera, 1997); outros simplesmente afirmam que um ou outro foi mais importante (por exemplo, Rodrik, 1996).

no modelo de desenvolvimento. A década de 1970 (ou, mais precisamente, a década entre a primeira crise do petróleo e o início da crise da dívida) marcou o auge de períodos de descontrole das políticas macroeconômicas, na medida em que os déficits fiscal e de conta corrente atingiram grandes proporções. Assim, seis dos dezessete países da região, para os quais há dados disponíveis, apresentaram déficits fiscais que ultrapassavam 3% do PIB no período de 1974-82, ao passo que dez entre dezenove países apresentavam déficits em conta corrente de mais de 5% do PIB nos mesmos anos.<sup>13</sup> Em geral houve uma redução dos déficits de conta corrente durante o restante da década de 1980, mas os déficits fiscais aumentaram e a inflação subiu de forma espetacular, alcançando quatro ou até mesmo cinco dígitos em vários países. A associação desses excessos com a crise da dívida e aos custos elevados que ela significava deram origem a uma importante mudança de opinião dentre os governos da região, que resolveram revalorizar o equilíbrio macroeconômico.

## ESTABILIZAÇÃO

Em alguns casos a estabilização precedeu as reformas, em outros as duas ocorreram simultaneamente, e em apenas um caso (Brasil) a estabilização chegou mais tarde. Entretanto, mesmo diante de tal diversidade, uma série de fatos estilizados caracterizou, de forma geral, as políticas macroeconômicas que acompanharam as reformas estruturais. Primeiramente, a atenção estava totalmente voltada para a redução da inflação para o nível de um dígito, ou até mesmo para a média dos países industrializados. A tendência à adoção de uma única meta para a política macroeconômica foi reforçada pela iniciativa de outorgar independência aos bancos centrais, os quais também tinham esse único objetivo. Em segundo lugar, a política fiscal apoiava a luta contra a inflação através da redução dos déficits; isso era feito principalmente através do corte de gastos e não aumento dos impostos e outras receitas. Em terceiro lugar, a política monetária também foi orientada para a estabilização, embora pudesse ser expansionista se a demanda por saldos monetários reais aumentasse. As altas taxas de juros constituíram o instrumento-chave da estabilização, juntamente com os regimes de câmbio flutuantes, fixos ou semifixos. Finalmente, houve muito menos consenso com respeito à política cambial. Em alguns países, e em alguns períodos, a taxa de câmbio

---

<sup>13</sup> Cálculos com base no FMI, *Government Finance Statistics Yearbook* (vários anos) e dados da CEPAL.

era usada principalmente para reduzir o nível de inflação; em um crescente número de casos, foi estabelecida para manter a competitividade internacional e estimular o crescimento. Em geral, a mudança da primeira para a segunda abordagem se mostrou traumática.

Com relação ao objetivo de inflação, os nove países do projeto obtiveram bastante êxito, da mesma forma que a maior parte dos outros países da região. A Tabela 3-2 mostra a taxa decrescente do aumento dos preços ao consumidor desde o início do período de reformas e estabilização até 1998 inclusive.<sup>14</sup> Cada caso demonstra um aperfeiçoamento do nível inicial, embora os casos de inflação inicial mais elevados obviamente foram os que tiveram quedas mais significativas. Nem sempre os padrões foram lineares: às vezes ocorria uma inflexão para logo se retomar a trajetória de queda.

Argentina, Bolívia e Peru passaram rapidamente da hiperinflação na década de 1980 para uma inflação de dois dígitos, alcançando depois o nível de um único dígito; o Chile fez o mesmo na década de 1970, assim como o Brasil na década de 1990. A combinação de políticas com vistas a produzir estabilização variou de acordo com o país; alguns usaram a política cambial, enquanto outros recorreram principalmente à política monetária ou fiscal. Costa Rica, Jamaica e México sofreram reveses temporários em seus esforços de estabilização; a Colômbia tinha uma inflação de dois dígitos que só diminuiu moderadamente durante o período.

## CRESCIMENTO BAIXO E INSTÁVEL

Embora as políticas de estabilização tivessem efeito positivo inegável sobre a inflação, contribuíram também para conter as taxas de crescimento no curto e no médio prazos. Além disso, eram procíclicas, na medida em que as taxas de juros subiam e o gasto fiscal era reduzido para desacelerar os aumentos de preços, proteger a taxa de câmbio ou administrar os problemas de balanço de pagamentos. A expansão da produção, por conseguinte, mostrou um ritmo volátil na década de 1990, tanto para os países do projeto enquanto grupo, quanto para muitos deles individualmente. Conforme mostra a Tabela 3-3, as taxas de crescimento atingiram o pico duas vezes

---

<sup>14</sup> Diversas tabelas nesta seção incluem dados relativos ao Chile na década de 1970 e início da década de 1980, bem como da década de 1990. Dado o período mais longo dedicado à experiência chilena, o leitor tem à sua disposição dados complementares. À guisa de esclarecimentos, as referências das tabelas correspondem ao Chile I (1974-81) e Chile II (1990-98).



TABELA 3-2.

*Tendências da Inflação, 1991-98<sup>a</sup>*

PORCENTAGENS									
PAÍS	MAIOR TAXA DE INFLAÇÃO (ANO) <sup>b</sup>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	M
Argentina	4924(1989)	84,0	17,6	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3	0,7
Bolívia	8171(1985)	14,0	10,5	9,3	8,5	12,6	7,9	6,7	4,4
Brasil	1864(1989)	475,0	1149,0	2489,0	929,0	22,0	9,1	4,3	2,5
Chile I <sup>c</sup>	609(1973)	369,2 <sup>d</sup>	343,3 <sup>d</sup>	198,0 <sup>d</sup>	84,2 <sup>d</sup>	37,2 <sup>d</sup>	38,9 <sup>d</sup>	31,2 <sup>d</sup>	9,5 <sup>d</sup>
Chile II <sup>c</sup>	27(1990)	18,7	12,7	12,2	8,9	8,2	6,6	6,0	4,7
Colômbia	32(1990)	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7
Costa Rica	15(1986)	25,3	17,0	9,0	19,9	22,6	13,9	11,2	12,4
Jamaica	17(1989)	80,2	40,2	30,1	26,9	25,5	15,8	9,2	7,9
México	159(1987)	18,8	11,9	8,0	7,1	52,1	27,7	15,7	18,6
Peru	7650(1990)	139,0	56,7	39,5	15,4	10,2	11,8	6,5	6,0
Média simples <sup>c</sup>	...	98,0	149,0	291,9	115,8	19,4	12,7	8,6	8,2
Média simples, excluindo o Brasil <sup>c</sup>	...	50,9	24,0	17,3	14,2	19,0	13,2	9,2	8,9

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Com relação a Chile I: Vittorio Corbo e Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean stabilizations and Recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch e Raul Laban (comps.), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp. 32-33.

<sup>a</sup> Variação do índice de preços ao consumidor, de dezembro a dezembro.

<sup>b</sup> No ano anterior ao início das reformas.

<sup>c</sup> O Chile consta duas vezes da lista para diferenciar as duas fases das reformas (ver Nota 13 deste capítulo).

<sup>d</sup> 1974-81.

<sup>e</sup> Excluindo-se o Chile I.

TABELA 3-3.

*Taxas de Crescimento do PIB, 1991-98\**

PAÍS	PORCENTAGEM							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	10,6	9,6	5,7	8,0	-4,0	4,8	8,6	4,2
Bolívia	5,3	1,6	4,3	4,7	4,7	4,4	4,4	4,7
Brasil	1,0	-0,9	4,2	4,5	1,6	1,7	2,2	0,0
Chile	8,0	12,3	7,0	5,7	10,6	7,4	7,6	3,4
Colômbia	2,0	4,0	5,2	6,0	5,86	2,1	3,1	0,6
Costa Rica	2,3	7,7	6,3	4,5	2,4	-0,6	3,7	6,2
Jamaica	0,7	1,5	1,5	1,1	0,5	-1,7	-2,4	-0,7
México	4,2	3,6	2,0	4,4	-6,1	5,2	6,8	4,9
Peru	2,8	-1,4	6,4	13,1	7,3	2,4	6,9	0,3
Média simples	4,1	4,2	4,7	5,8	2,5	2,8	4,5	2,6
Média ponderada	3,5	2,8	3,9	5,3	-0,6	3,5	5,0	2,4

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do projeto.

\* Baseado em dólares constantes de 1980.

durante a década, em 1994 e 1997, e a cada um desses picos se seguiu uma queda acentuada. As tentativas de controlar a inflação e manter ou recuperar a confiança dos investidores constituíram fatores importantes para ambas quedas, as quais se concentraram no México em 1995 e no Brasil em 1998. As políticas de estabilização também estiveram associadas às recessões temporárias em alguns países (por exemplo, Peru em 1990-91, Costa Rica em 1996 e Jamaica durante grande parte da década). Experiências semelhantes, apesar de não aparecerem na tabela, ocorreram no Chile em 1975, Costa Rica em 1982-83, Bolívia em 1985 e Argentina em 1989-90. Conforme será analisado no Capítulo 4, quando esses episódios de estabilização coincidiram com o início das reformas, a conseqüente diminuição ou contração do crescimento contribuiu para retardar a reação dos investidores.

## OS DÉFICITS GÊMEOS

As Tabelas 3-4 e 3-5 apresentam os déficits fiscal e de conta corrente: os chamados déficits gêmeos. Aqui vemos uma situação um pouco mais va-

riada do que no caso dos bons resultados obtidos com a inflação. A mudança na postura fiscal talvez seja o melhor exemplo da mudança geral ocorrida nas políticas macroeconômicas da região. Os déficits dos nove países do projeto apresentaram média de 3,5% do PIB em 1973-82, 4,4% em 1983-90 e 1,4% em 1991-98. Houve redução radical da cifra em 1994, quando o déficit médio foi de apenas 0,1% do PIB. Logo começou a expandir novamente, atingindo 3,1% em 1998.<sup>15</sup> Em geral, a diminuição dos déficits ocorreu mais devido a cortes nos gastos e não a aumentos nas receitas, o que ocasionava problemas que serão analisados na seção sobre políticas sociais.

Essas médias, obviamente, mascaram as diferenças em cada país. Só o Chile manteve um superávit durante a década de 1990, enquanto a Argentina, México e Peru alternaram entre superávits e pequenos déficits (menos de 2% do PIB). Em outros casos, ocorreu uma mudança considerável em determinado momento durante a década. Embora os déficits permanecessem baixos na Colômbia até o ano de 1996, a expansão da demanda no início da década abriu terreno para problemas posteriores. Um dos pontos de inflexão ocorreu na Costa Rica em 1994, no Brasil em 1995 e na Jamaica em 1996. A Bolívia apresentou problemas fiscais durante toda a década de 1990. O período chileno inicial assistiu a uma redução rápida do déficit fiscal de 16,1% do PIB em 1971-73 para um superávit em 1976.

Os déficits de conta corrente também foram reduzidos na década de 1990 quando comparados às duas décadas anteriores, embora a diminuição fosse inferior à vista na área fiscal. A média do déficit em conta corrente entre os países do projeto era de 4,6% do PIB no período de 1973-82 e de 4,0% em 1983-90. Caiu para 3,7% em 1991-98. Assim como ocorreu com o déficit fiscal, os déficits em conta corrente eram relativamente pequenos no início da década de 1990 (em média 1,9% do PIB em 1991). Os menores déficits médios na década de 1990 foram os do Brasil e da Argentina. No final da década, a maioria dos países apresentava déficits consideravelmente mais elevados. A média em 1998 era de 5,5%, sendo que os déficits de cinco entre nove países ultrapassavam 5%. No caso do Chile em 1973-81, desenvolveu-se um grande déficit em conta corrente, atingindo 14,5% do PIB em 1981.

---

<sup>15</sup> Não se pode comparar completamente esses números entre períodos ou entre países, já que a definição do setor estatal varia até certo ponto e as fontes de dados mudam na década de 1990.

TABELA 3-4.

*Saldo Fiscal como Porcentagem do PIB, 1993-1998<sup>a</sup>*

PAÍSES	PORCENTAGENS									
	MÉDIAS		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	1983-90	1991-98								
Argentina	-3,6	-0,7	-1,6	-0,1	1,4	-0,2	-0,6	-1,8	-1,4	-1,2
Bolívia	-5,2	-3,6	-4,3	-4,4	-6,1	-3,0	-1,8	-2,0	-3,4	-4,0
Brasil	-10,8	-3,3	-0,2	-1,8	-0,8	1,1	-4,9	-5,9	-6,1	-8,0
Chile I <sup>b</sup>	-16,1 <sup>c</sup>	0,8 <sup>d</sup>	-3,5 <sup>d</sup>	-0,9 <sup>d</sup>	0,6 <sup>d</sup>	0,1 <sup>d</sup>	1,5 <sup>d</sup>	3,3 <sup>d</sup>	4,5 <sup>d</sup>	0,8 <sup>d</sup>
Chile II <sup>b</sup>	-0,4	1,9	1,5	2,3	2,0	1,7	2,6	2,3	2,0	0,4
Colômbia	-1,5	-0,8	0,0	-0,1	0,3	2,6	-0,5	-2,0	-3,1	-3,4
Costa Rica	-2,1	-3,9	-3,1	-1,9	-1,9	-6,9	-4,4	-5,2	-3,9	-3,3
Jamaica	-2,5	-1,3	2,4	2,2	3,3	1,3	2,2	-6,7	-8,3	-6,9
México	-8,3	-0,3	-0,4	1,6	0,7	-0,3	-0,2	-0,1	-0,6	-1,2
Peru	-5,1	-0,2	-0,9	-1,5	-1,2	3,0	-0,1	-1,0	0,0	-0,6
Média simples	-4,4	-1,4	-0,7	-0,4	-0,3	-0,1	-0,9	-2,5	-2,8	-3,1

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Com relação a Chile I: Vittorio Corbo e Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean Stabilizations and Recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch e Raul Laban (editores), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp. 32-33.

<sup>a</sup> Setor público não-financeiro, exceto o Chile e a Costa Rica (somente governo central).

<sup>b</sup> O Chile consta duas vezes da lista para diferenciar as duas fases das reformas (ver Nota 13 deste capítulo).

<sup>c</sup> 1971-73.

<sup>d</sup> 1974-81.

<sup>e</sup> Média simples, excluindo o Chile I.

TABELA 3-5.

## Saldo em Conta Corrente como Porcentagem do PIB, 1983-98

PAÍSES	PORCENTAGENS									
	MÉDIAS		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	1983-90	1991-98								
Argentina	-1,5	-2,5	-0,3	-2,4	-3,0	-3,6	-1,0	-1,3	-3,7	-4,5
Bolívia	-9,4	-5,8	-5,3	-7,3	-7,2	-1,2	-4,9	-5,6	-6,9	-7,9
Brasil	-0,7	-1,7	-0,4	1,6	0,0	-0,2	-2,6	-3,1	-4,2	-4,5
Chile I <sup>a</sup>	-2,9 <sup>b</sup>	-5,0 <sup>c</sup>	-0,4 <sup>c</sup>	-5,2 <sup>c</sup>	1,7 <sup>c</sup>	-3,7 <sup>c</sup>	-5,2 <sup>c</sup>	-5,4 <sup>c</sup>	-7,1 <sup>c</sup>	-14,5 <sup>c</sup>
Chile II <sup>a</sup>	-5,2	-3,4	-0,3	-2,2	-5,6	-3,0	-2,1	-5,2	-5,4	-6,2
Colômbia	-1,9	-3,2	5,7	2,0	-4,4	-4,5	-5,4	-5,8	-6,2	-6,6
Costa Rica	-7,5	-3,5	-1,8	-5,6	-8,2	-2,9	-3,4	-1,2	-2,2	-2,8
Jamaica	-6,7	-3,7	-6,4	0,8	-4,3	0,2	-3,5	-4,0	-5,3	-7,0
México	0,2	-3,9	-4,7	-6,7	-5,8	-7,0	-0,5	-0,7	-1,9	-3,8
Peru	-3,3	-5,5	-3,5	-5,0	-5,7	-5,4	-7,3	-5,9	-5,3	-6,1
Média <sup>d</sup>	-4,0	-3,7	-1,9	-2,8	-4,9	-3,1	-3,4	-3,6	-4,6	-5,5

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com relação a Chile I: Vittorio Corbo e Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean stabilizations and Recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch e Raul Laban (editores), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp. 32-33.

<sup>a</sup> O Chile consta duas vezes da lista para diferenciar as duas fases das reformas (ver Nota 13 deste capítulo).

<sup>b</sup> 1971-73.

<sup>c</sup> 1974-81.

<sup>d</sup> Média simples, excluindo o Chile I.

Ao comparar as Tabelas 3-4 e 3-5 em termos de identidades contábeis, chega-se a algumas conclusões interessantes sobre a década de 1980 em comparação com a de 1990. No primeiro desses períodos, o déficit fiscal médio entre os países e anos ultrapassou o déficit de conta corrente, o que significa que as contas do setor privado (poupança menos investimento) tinham superávit. No segundo período, o déficit fiscal médio era menos da metade do déficit em conta corrente, de modo que o setor privado constituía a principal fonte de gastos com déficit. Uma exceção importante a essa regra era o Brasil, onde o déficit fiscal na década de 1990 era maior que o déficit em conta corrente, ao passo que na Costa Rica os dois déficits eram praticamente do mesmo tamanho. Tais resultados refletem a tendência geral dos governos durante o período de retração em favor do setor privado.

## AS TAXAS DE JUROS E DE CÂMBIO REAIS

As taxas de juros e de câmbio reais, mostradas nas Tabelas 3-6 e 3-7, estão intimamente ligadas aos déficits gêmeos, além de terem outros efeitos sobre a economia. Como parte integrante da política monetária, as taxas de juros foram usadas para dar respaldo à política fiscal na década de 1990, especialmente na medida em que os déficits fiscais começaram a subir. Também eram usadas para sustentar a taxa de câmbio, nos casos em que uma âncora cambial fazia parte da estratégia de estabilização. Por conseguinte, as altas taxas de juros sobre os empréstimos foram características da maioria dos países na década de 1990.<sup>16</sup> Somente na Argentina, Chile e México as taxas reais sobre os empréstimos se mantiveram na faixa de 10% em qualquer época significativa desta década. Na Colômbia e na Costa Rica, as taxas estavam em torno de 10-20%, enquanto na Bolívia, Brasil, Jamaica e Peru, bem como no Chile na década de 1970, as taxas reais eram ainda mais elevadas.<sup>17</sup> (Tabela 3-6)

---

<sup>16</sup> Inclusive para os países que apresentam taxas baixas no contexto latino-americano, o custo de capital era alto se comparado aos países do Grupo dos Sete, no qual taxas semelhantes estavam em torno dos 6-8% na década de 1990.

<sup>17</sup> Na Argentina, Bolívia e Peru, uma grande porcentagem de empréstimos bancários foi feita em moeda estrangeira, e não em moeda local. No caso do Peru, e especialmente na Bolívia, as taxas em dólar eram consideravelmente mais baixas do que as mostradas na Tabela 3-6.

TABELA 3-6.

*Taxas de Juros Reais, 1988-98<sup>a</sup>*

PAÍSES	PORCENTAGENS								
	MÉDIAS								
	1988-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,7	14,0	10,3	8,8	9,6
Bolívia	21,1	16,2	29,8	41,8	44,3	37,0	38,6	43,3	29,4
Brasil	214,8	76,9	138,5	157,6	-0,4	18,7	26,3	37,7	50,7
Chile I <sup>b</sup>	n.d.	n.d. <sup>c</sup>	n.d. <sup>c</sup>	n.d. <sup>c</sup>	16,3 <sup>c</sup>	18,9 <sup>c</sup>	15,6 <sup>c</sup>	10,1 <sup>c</sup>	14,7 <sup>c</sup>
Chile II <sup>b</sup>	15,6	5,7	7,4	10,3	8,0	9,2	9,3	9,0	14,5
Colômbia	14,3	12,9	8,1	11,0	14,4	18,2	17,8	13,3	19,8
Costa Rica	10,3	7,8	5,2	18,4	17,2	11,0	7,5	8,3	9,6
Jamaica	10,7	-13,0	-18,3	17,7	10,6	19,7	14,1	24,3	24,0
México	n.d.	n.d.	n.d.	11,2	12,5	17,4	1,9	11,6	11,1
Peru	716,7	67,2	57,7	32,8	24,2	14,5	13,0	19,7	21,9
Média <sup>d</sup>	143,4	24,8	32,6	37,6	15,2	17,7	15,4	19,6	21,2

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), *International Financial Statistics Yearbook 2000*, Washington, D.C., 2000; das estatísticas oficiais no caso do Brasil, e, com relação ao Chile I: Vittorio Corbo e Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean Stabilizations and Recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch e Raul Laban (editores), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp. 32-33.

<sup>a</sup> As taxas são as taxas médias anuais de juros sobre os empréstimos de curto prazo feitos às empresas e deflacionadas segundo o índice de preços ao consumidor.

<sup>b</sup> O Chile consta duas vezes da lista, para diferenciar as duas fases das reformas (ver Nota 13 deste capítulo).

<sup>c</sup> 1974-81.

<sup>d</sup> Média simples, excluindo o Chile I.

TABELA 3-7.

Taxas de Câmbio Efetivas Reais, 1987-98<sup>a</sup>

PAÍSES	MÉDIA								
	1987-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	126,9	71,0	62,8	57,6	57,2	61,0	62,1	60,3	59,0
Bolívia	86,7	99,7	104,2	110,4	116,2	119,0	111,1	108,4	104,0
Brasil	125,0	131,7	141,2	136,7	137,9	121,4	114,3	113,1	118,5
Chile I <sup>b</sup>	80,3 <sup>c</sup>	164,9 <sup>d</sup>	197,7 <sup>d</sup>	166,8 <sup>d</sup>	134,4 <sup>d</sup>	149,7 <sup>d</sup>	150,8 <sup>d</sup>	130,6 <sup>d</sup>	113,5 <sup>d</sup>
Chile II <sup>b</sup>	97,1	99,7	96,2	98,2	94,8	89,2	86,0	80,2	82,4
Colômbia	91,1	101,0	89,4	85,7	74,7	74,8	69,4	65,0	69,3
Costa Rica	102,2	109,8	104,6	104,5	105,0	101,4	100,4	102,6	103,9
Jamaica	84,2	116,4	135,3	126,8	130,0	125,4	105,6	90,7	85,1
México	113,1	90,9	83,9	80,0	82,2	121,6	108,3	93,9	94,0
Peru	140,4	83,1	83,7	93,1	87,9	87,7	86,4	86,8	88,1
Média <sup>e</sup>	107,4	100,4	100,1	99,2	98,4	100,2	93,7	89,0	89,4

(1990=100)

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com relação a Chile I: Vittorio Corbo e Stanley Fischer, "Lessons from the Chilean Stabilizations and Recovery", *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch e Raul Laban (editores), Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pp. 32-33.

<sup>a</sup> A média dos índices da taxa de câmbio real da moeda de cada país em comparação às moedas de seus principais parceiros comerciais, ponderadas de acordo com a magnitude relativa das importações daqueles países no período 1992-96. Os índices de preços ao consumidor foram utilizados para deflacionar os índices.

<sup>b</sup> O Chile consta duas vezes da lista para diferenciar as duas fases das reformas (ver Nota 13 deste capítulo).

<sup>c</sup> Média 1970-73.

<sup>d</sup> 1974-81; 1973=100.

<sup>e</sup> Média simples, excluindo o Chile I.



As elevadas taxas reais de juros tiveram ao menos dois impactos negativos sobre as economias da região. Primeiramente, ampliaram os déficits fiscais, já que aumentavam a quantia que os governos tinham que pagar em juros. Esse problema foi especialmente sério para os países que tinham grande dívida interna, resultante de déficits anteriores. Em segundo lugar, as elevadas taxas de juros internas tiveram efeito negativo sobre o investimento – especialmente com relação às pequenas empresas, já que as grandes têm acesso a mercados de crédito internacionais – e, portanto, sobre a expansão da produção e do nível de emprego. Isso aumentou ainda mais os déficits fiscais, uma vez que um nível baixo de crescimento reduz as receitas tributárias e aumenta os pagamentos de transferências do governo.

As taxas de câmbio reais tiveram tendências igualmente problemáticas. A depreciação real era típica de muitos países da América Latina e Caribe na década de 1980, tanto devido à falta de influxos de capital quanto pela conseqüente necessidade de aumentar as importações. A apreciação real foi a norma durante boa parte da década de 1990.

Em alguns casos, a apreciação foi proveniente de políticas governamentais que empregavam a taxa de câmbio como “âncora nominal” para combater a inflação. Em outros casos, simplesmente foi muito difícil evitar uma valorização diante dos grandes influxos de capital descritos no Capítulo 2. Em conseqüência disso, houve tendência a maiores déficits comerciais e de conta corrente, na medida em que as exportações ficaram mais caras e as importações mais baratas. Em reação a esses déficits, os governos se sentiram compelidos a conter o crescimento econômico, em geral através da elevação das taxas de juros. A alternativa seria uma crise cambial.

O nível de apreciação variou, obviamente, dependendo do período considerado. A Tabela 3-7 mostra a média para o período 1987-90 e as variações anuais entre 1991 e 1998. Os países com maiores porcentagens de valorização nesse período foram a Argentina (66% entre 1989 e 1993, mas estável a partir de então), o México (40% entre 1987 e 1994, seguido de forte desvalorização), e a Colômbia e a Jamaica (33% em 1991-98 e 1992-98, respectivamente). O Chile e o Brasil tiveram valorizações menores na década de 1990, enquanto a Bolívia, a Costa Rica e o Peru (desde 1991) em geral conseguiram manter o valor real de suas taxas de câmbio. O Chile também teve uma valorização grande em 1979-82, quando a moeda local foi vinculada ao dólar.

Se juntarmos as informações das Tabelas 3-2 a 3-7, poderemos comparar os padrões de política macroeconômica e os resultados obtidos nos paí-

ses do projeto e relacioná-los aos três tipos de reformadores (isto é, radicais, cautelosos mas instáveis, e cautelosos e estáveis). Os quatro reformadores radicais enfatizaram fortemente a redução dos grandes déficits fiscais e da inflação, apesar de estarem menos preocupados com os outros aspectos da política macroeconômica, em especial com os grandes déficits de conta corrente. A lógica dessas políticas, seja explícita ou implícita, foi que quaisquer déficits originados no setor privado se corrigiriam por si só. Não obstante, um déficit de conta corrente se transformou em crise no Chile no início da década de 1980.

Os dois reformadores cautelosos mais instáveis continuaram a apresentar problemas macroeconômicos que, por fim, resultaram em crises cambiais. No caso do México, a manifestação foi na forma de um enorme déficit de conta corrente; no Brasil, o uso de taxas de juros mais altas para proteger a moeda exacerbou os problemas fiscais já existentes e criou uma forte recessão. Logo após a crise do peso em 1994-95, a política macroeconômica do México tornou-se muito mais organizada: a desvalorização cortou o déficit externo e as taxas de juros foram reduzidas, ao passo que o déficit fiscal se manteve restringido. Ademais, o crescimento foi reativado, embora a inflação tenha diminuído de forma lenta, fazendo com que os salários reais, conseqüentemente, sofressem. Ainda é muito cedo para afirmar se o Brasil seguirá um caminho semelhante após a desvalorização de 1999, embora o crescimento pareça estar se recuperando.

Entre os reformadores cautelosos e estáveis, o padrão apresentou certa divergência após o início do processo de reformas. A Costa Rica manteve o equilíbrio macroeconômico em termos relativos, apesar de problemas fiscais derivados da falência de um importante banco. A Colômbia e a Jamaica enfrentaram um desequilíbrio mais generalizado com taxas de câmbio valorizadas, taxas de juros elevadas e crescentes déficits fiscais. A Colômbia também apresentou um grande déficit de conta corrente, enquanto as taxas de crescimento na Jamaica foram baixas ou negativas. Não obstante, nenhum dos países desse grupo enfrentou problemas macroeconômicos tão graves quanto os do México ou Brasil.

## OS VÍNCULOS ENTRE AS REFORMAS E A POLÍTICA MACROECONÔMICA

Uma pergunta importante sobre as próprias reformas, bem como sobre a relação entre elas e as políticas macroeconômicas, é se foram consistentes e se reforçaram mutuamente, ou se foram contraditórias a ponto de ameaçar a

eficácia e a credibilidade do processo de reforma como um todo. Não é de surpreender que as evidências comprovem conclusões ambivalentes para todos os países, períodos de tempo, áreas de reforma e áreas de políticas.

## CONSISTÊNCIAS

No nível mais abrangente, a tendência à adoção de uma postura macroeconômica mais equilibrada, juntamente com um conjunto de reformas que abriram novas oportunidades para os setores privados doméstico e externo, deram um impulso psicológico importante aos empresários; em termos keynesianos, levantou os “instintos animais” (*animal spirits*, em inglês) dos investidores. As reformas com estabilidade macroeconômica também puseram fim à restrição financeira externa que havia paralisado a região durante a maior parte da década de 1980.<sup>18</sup> Em especial, o novo contexto atraiu volumes consideráveis de investimento estrangeiro direto. O resultado global, em alguns casos, foram novos investimentos, a incorporação de novas tecnologias e, em última instância, melhores oportunidades de crescimento. Entretanto, conforme será analisado no Capítulo 4, esse processo esteve sujeito a significativas demoras, na medida em que as empresas esperavam para constatar se as reformas iriam continuar. Também foram necessárias outras condições no nível microeconômico para complementar as reformas iniciais e a nova estabilidade, possibilitando que os investimentos ocorressem em mais do que alguns poucos setores favorecidos.

Em um nível mais específico, a combinação de reformas e de políticas macroeconômicas que logrou maior êxito se deu na área da inflação. Conforme vimos anteriormente, os governos em geral adotaram políticas macroeconômicas voltadas para o controle da inflação. A liberalização comercial foi favorável a esses esforços de duas formas importantes. Em primeiro lugar, os insumos podiam ser importados a preços mais baixos, possibilitando, dessa forma, a produção a custos mais baixos pelas empresas. Em segundo lugar, a competição com os produtos estrangeiros limitava a capacidade dos empresários nacionais de elevarem os preços, mesmo que todos os seus insumos fossem nacionais. A privatização também ajudou a reduzir a inflação por ter um impacto positivo sobre os déficits fiscais. Quando as empresas deficitárias foram privatizadas, os subsídios foram eliminados e as contas fiscais tiveram melhora permanente. Além disso, a privati-

---

<sup>18</sup> É claro que isso ocorreu dentro de um contexto de considerável liquidez internacional e de taxas de juros baixas nos países industrializados.

zação gerou receitas pontuais que ajudaram a reduzir os déficits no curto prazo; no prazo mais longo, foram adotadas outras medidas no intuito de substituir as receitas geradas pela venda de estatais. Para os governos que usaram essas receitas para pagar sua dívida, os pagamentos de juros mais baixos ajudaram a perpetuar déficits menores; aqueles que usavam a renda para aumentar os gastos se viram em apuros mais tarde.

## SÍNDROME DE INCONSISTÊNCIA

Outras áreas mostraram inconsistências significativas entre as reformas e as políticas macroeconômicas, inconsistências estas que ameaçaram os objetivos governamentais de crescimento com equidade. Nossos estudos de caso apontam três principais tipos de inconsistência. A primeira delas, que afetou todos os países exceto a Bolívia e a Costa Rica, dizia respeito à abertura da conta de capital, que produziu uma avalanche de capital de curto prazo para os países, dando origem a uma valorização da moeda local. A valorização, por sua vez, barateou as importações e encareceu as exportações, aumentando, por conseguinte, o déficit comercial. Também enviou sinais ambivalentes às empresas que haviam sido incentivadas pelas reformas comerciais a começar a exportar e a investir no aumento da capacidade voltada para as exportações. Se por um lado o déficit comercial podia ser coberto no curto prazo pelos mesmos influxos de capital, que causavam a valorização, por outro lado esses fluxos eram reversíveis e poderiam sair do país tão rapidamente como haviam entrado, em reação a problemas domésticos ou a tendências financeiras internacionais. No melhor dos casos, a retração dos fluxos de capital causava transtornos à economia local; no caso extremo, resultava em crises monetárias, as quais eram extremamente caras e levavam anos para ser superadas.

Uma segunda inconsistência se relacionava à liberalização financeira e à política monetária. Esta última ficou mais difícil de ser implementada quando acompanhada pela abertura da conta de capital. A liberalização financeira foi concebida para pôr fim à repressão financeira, portanto, não é de estranhar que as taxas de juros internas subissem em seguida às reformas. Nossos dados indicam que um *overshooting* (taxas de juros superiores às de equilíbrio) era característico nessas circunstâncias, o que fazia com que as taxas de juros locais fossem consideravelmente mais elevadas do que as taxas internacionais. Essa situação foi especialmente problemática para as pequenas empresas que não tinham acesso aos mercados internacionais. Ainda mais importantes para as economias como um todo

eram os problemas causados pela liberalização financeira ao setor bancário. Os bancos locais com frequência careciam de experiência na avaliação de riscos de crédito de longo prazo, devido à influência do governo sobre as taxas de juros e a alocação de crédito antes das reformas. Quando grandes quantidades de capital estrangeiro entravam nos países, aumentando, por conseguinte, a disponibilidade de crédito, os bancos ampliavam seus créditos mais do que deviam. Surgiam então certos problemas quando tomavam emprestado em moeda estrangeira, uma vez que suas dívidas assumiam enormes proporções quando os fluxos de capital mudavam de sentido, forçando uma desvalorização. Dessa forma, as crises bancárias se confundiam com as crises monetárias.

A terceira inconsistência diz respeito à política fiscal. Todos os governos em nosso estudo tentaram reduzir ou eliminar seus déficits fiscais, mas diversas das reformas implementadas dificultaram o êxito desse objetivo. Uma delas foi a reforma tributária, que reduziu as alíquotas de imposto aplicadas a indivíduos ou a empresas. Pelo menos no curto prazo, não há evidências em nossos casos que corroborem a tese de que a redução dos impostos tenha aumentado a receita fiscal, conforme sustentam os teóricos da economia da oferta nos países industrializados. Outra reforma que interferiu na redução dos déficits fiscais foi a liberalização das importações. Isso foi de especial importância para os países menores e menos desenvolvidos, que dependiam fortemente das tarifas como fonte de renda pública. Para eles, a liberalização das importações causou problemas no curto prazo que podiam ou não ser compensados no prazo mais longo por uma versão comercial do argumento sustentado pelos teóricos da *supply-side economics* (ou seja, as tarifas mais baixas estimulam o crescimento econômico, o que dá origem a outras fontes de renda). O comportamento da taxa de câmbio constituiu elemento importante na determinação do resultado final. Uma terceira reforma, qual seja, a descentralização, exacerbou os déficits fiscais dos governos centrais ao transferir as receitas a províncias e municípios, sem que também fossem transferidas as obrigações correspondentes. Conforme mencionado anteriormente, a privatização podia ajudar a política fiscal no curto prazo, mas criava sua própria armadilha mais adiante.

## POLÍTICA SOCIAL E GASTO SOCIAL

A política social era, desde o início, parte integrante do processo de reformas, pelo menos em princípio. A idéia básica era retirar o governo das ati-

vidades produtivas, nas quais o setor privado seria mais eficiente, liberando, assim, os recursos públicos para gasto social. Entre os projetos de reforma, tanto o modelo favorável ao mercado (*market friendly*) do Banco Mundial como o Consenso de Washington encarnavam essa idéia.<sup>19</sup> Um dos principais elementos das propostas do Banco Mundial era “investir nas pessoas”, o que incluía educação, saúde, alimentação e planejamento familiar. Do mesmo modo, um dos dez itens do Consenso de Washington era o ajuste das prioridades fiscais para dar maior importância à saúde e à educação. Considerava-se que tais políticas tinham valor duplo: levariam à maior produtividade e, portanto, a melhor desempenho econômico, e ao mesmo tempo aumentariam a equidade e a mobilidade em sociedades muito desiguais.

O conceito de política social, de modo geral, é um tanto vago e se refere a todas as intervenções do Estado voltadas a melhorar o bem-estar da população e a incorporar grupos excluídos. Na prática, seu significado varia de um país para outro em termos das áreas cobertas e dos tipos de atividade envolvida. Ainda que todos incluíssem saúde e educação, outros também incluíam programas voltados para determinados grupos (por exemplo, os trabalhadores, os idosos, as mulheres, os deficientes físicos e as minorias) ou para solucionar problemas específicos (como o alívio da pobreza, reconstrução urbana ou a reforma agrária). Enfocaremos o gasto social, que é um componente fundamental de quase todas essas atividades.

A categoria geral do gasto social, por sua vez, inclui uma diversidade de atividades que têm efeitos diferentes sobre o desempenho econômico e sobre a distribuição de renda e de bem-estar. As estatísticas latino-americanas em geral dividem o gasto social em quatro categorias: educação, saúde, seguridade social e outras (incluindo subsídios para moradia). As primeiras duas, que, em geral, são chamadas de capital humano, são valorizadas por serem úteis para promover o desenvolvimento econômico e são progressivas em termos de distribuição. (O financiamento para a educação universitária é em parte uma exceção, no sentido de que não se trata de um gasto progressivo mas é importante na promoção do crescimento.) A seguridade social e os subsídios para moradia, por outro lado, normalmente têm um impacto regressivo. Conforme será analisado mais adiante no Capítulo 5, os gastos públicos em educação primária e secundária, assim como os gastos com saúde, se voltam primordialmente à parte inferior da

---

<sup>19</sup> Banco Mundial (1991); Williamson (1990).

estrutura da distribuição de renda, enquanto a seguridade social e os subsídios para moradia outorgam benefícios desproporcionados às camadas de renda média.<sup>20</sup>

O gasto social diminuiu na maioria dos países da América Latina e Caribe na década de 1980 (ver Tabela 3-8). Esse fato refletiu a urgente necessidade de se reduzir os déficits fiscais; déficits que, conforme vimos, eram grandes durante essa década. No processo, conferiu-se um baixo grau de prioridade ao gasto social em comparação a outros setores, como o de administração geral, o de defesa e de pagamento da dívida. Um estudo da análise das tendências fiscais durante a década de 1980 determinou que o gasto social era essencialmente procíclico, à exceção do Chile e da Colômbia, isto é, quando a atividade econômica se contraía, o gasto social diminuía ainda mais, ocorrendo queda na participação de gasto social no PIB, e quando a atividade econômica se expandia, aumentava o gasto social.<sup>21</sup>

Em diferentes graus, e com distintas ênfases, os países deram prioridade maior à área social na década de 1990. Todos os nove países do projeto aumentaram o gasto social *per capita* naquela década; com exceção do Peru, o aumento dos gastos sociais mais do que compensou a queda ocorrida na década de 1980. Após levar em conta a inflação, o aumento médio em gasto social *per capita* entre 1980-81 e 1996-97 foi de 25%. À exceção do Brasil, Jamaica e Colômbia, as cifras apresentaram uma queda durante a década de 1980, e uma alta considerável na década de 1990.<sup>22</sup> O gasto social como participação do gasto público total seguiu um padrão semelhante, com um aumento médio de 23% durante o período de dezessete anos. A participação no período de 1996-97 foi em geral mais alta do que em 1980-81, mas a tendência dentro dos períodos foi mais variada. A situação mais comum consistiu em mudanças modestas durante a década de 1980, seguidas de um grande aumento na década de 1990. Por fim, o gasto social como participação do PIB também subiu na maioria dos países, mas a um ritmo mais lento (13%) do que para os outros dois indicadores.

---

<sup>20</sup> CEPAL (1999c, Capítulo 4).

<sup>21</sup> Cominetti e di Gropello (1995); ver também Cominetti e Ruiz (1998).

<sup>22</sup> Nossos dados relativos ao gasto social no Brasil incluem somente os gastos feitos pelo governo federal. Esses dados subestimam o gasto social pelo setor público porque não incluem os gastos nos níveis estadual e municipal (CEPAL, 1999c, Quadro 4.1).

TABELA 3-8.

*Mudanças no Gasto Social, 1980-1997*

PAÍS	(DÓLARES DE 1997 E PORCENTAGENS)								
	GASTO SOCIAL PER CAPITA			GASTO SOCIAL COMO PROPORÇÃO DO GASTO PÚBLICO TOTAL			GASTO SOCIAL COMO PROPORÇÃO DO PIB		
	1980-81	1990-91	1996-97	1980-81	1990-91	1996-97	1980-81	1990-91	1996-97
<i>Gasto elevado</i>									
Argentina	1378	1222	1570	50,1	62,2	65,1	16,7	17,7	17,9
Brasil	368	476	566	44,4	51,0	54,2	9,7	11,0	11,8
Chile	558	451	725	62,4	60,8	65,9	18,4	13,0	14,1
Costa Rica	487	445	550 <sup>a</sup>	66,0	64,4	65,1 <sup>a</sup>	19,5	18,2	20,8 <sup>a</sup>
<i>Gasto Médio</i>									
Colômbia	156	181	391	27,2	29,7	38,2	7,8	8,1	15,3
Jamaica	194 <sup>b</sup>	234	244 <sup>a</sup>	22,8 <sup>b</sup>	26,8	19,2 <sup>a</sup>	n.d.	9,2	9,7 <sup>a</sup>
México	333	283	352	28,8	41,6	52,9	7,9	6,5	7,8
<i>Gasto baixo</i>									
Bolívia	60	55	119	34,6	25,8	44,2	5,6	6,0	12,0
Peru	133 <sup>c</sup>	41	76 <sup>a</sup>	23,6 <sup>c</sup>	14,3	37,5 <sup>a</sup>	4,6 <sup>c</sup>	2,0	6,0 <sup>a</sup>
Média simples	407	376	510	40,0	41,8	49,1	11,3	10,2	12,8

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 1998 (LC/G.2050-P)*, Santiago do Chile, 1999. Publicação das Nações Unidas, N. de Venda: S99.II.G.4; e Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización y impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y Caribe", série Reformas Econômicas nº 69 (LC/L.1376), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

<sup>a</sup> Somente 1996.

<sup>b</sup> 1985.

<sup>c</sup> 1980.



No nível dos países, parece ter havido duas tendências diferentes. Quatro países já apresentavam níveis relativamente elevados de gasto social através de uma combinação de três indicadores mostrados na Tabela 3-8. Esses países (Argentina, Brasil, Chile e Costa Rica) melhoraram seus desempenhos de forma moderada, pois não havia margem para grandes aumentos, especialmente em termos de gastos sociais dentro dos gastos totais. O Chile foi em parte uma exceção a essa regra, já que o gasto social subiu a uma média de 7% ao ano e a participação de gasto total subiu de 61% para 66% na década de 1990. Um outro grupo de países apresentou um nível de gasto social muito menor no início da década (Bolívia, Colômbia, Jamaica, México e Peru); deram maior prioridade, na década de 1990, a recuperar o tempo perdido. A Bolívia e o Peru foram protagonistas das mais notáveis melhorias, embora a partir de níveis iniciais muito baixos, ao passo que a Colômbia também fez um importante esforço a partir de um ponto de partida mais alto.

Além do aspecto relacionado à oferta de serviços sociais, os países da América Latina no início da década de 1990 apresentavam sérios problemas quanto à qualidade desses serviços. Com respeito à educação, os problemas incluíam uma formação deficiente de professores, elevada relação de alunos por professor, má qualidade de livros-texto, falta de outros equipamentos e ênfase no aprendizado de memória e não na solução de problemas. Na área de saúde, os indicadores de má qualidade eram as longas esperas para receber tratamento médico, formação deficiente dos médicos, número elevado de pacientes por médico e falta de medicamentos e de novos tratamentos. A má qualidade de moradias públicas era tão comum na América Latina quanto em outras partes do mundo. Os sistemas de pensões com frequência atingiam apenas pequena porcentagem da população, e as elevadas taxas de inflação corroíam seu valor.

Para lidar com os problemas de qualidade, muitos governos da América Latina e Caribe iniciaram reformas na área social. Enquanto algumas das novas políticas eram paralelas às reformas econômicas identificadas anteriormente, outras incorporavam abordagens bastante diferentes. Na prática, a maioria dos países tentou implementar uma combinação. Um dos tipos de reforma estava relacionado ao aperfeiçoamento da prestação dos serviços na área de educação, saúde, moradia e seguridade social pelo governo central, através da melhoria do treinamento de pessoal, melhores instalações, maior participação dos beneficiários e assim por diante. Outro tipo de reforma, que apresentava semelhanças significativas com o primeiro em termos de objetivos, se concentrou na descentralização dos serviços

sociais, especialmente educação e saúde, passando-os para os níveis do governo municipal e estadual (ou de província). A idéia em que se baseou esse processo era a de que se a administração dos serviços passasse para o nível local, seria mais eficiente, além de mais eqüitativa. A terceira abordagem era a que estava mais intimamente relacionada às reformas econômicas, uma vez que envolvia a privatização de certos aspectos da prestação de serviços sociais. Mais especificamente, uma série de países estimulou o estabelecimento de escolas privadas, de serviços ligados à saúde e de sistemas de pensão para quem pudesse pagar por eles, deixando o restante da população no sistema público.<sup>23</sup>

Todas essas reformas têm seus críticos, mas a forma de abordar a privatização foi especialmente controversa, uma vez que infringe o princípio de que todos os cidadãos têm o mesmo direito aos serviços sociais. O sistema privatizado oferece serviços de primeira classe àqueles que podem pagar, enquanto o setor público em geral oferece serviços de qualidade muito inferior. Por conseguinte, os alunos das escolas privadas têm um desempenho melhor em exames padronizados e maior probabilidade de continuarem os estudos de segundo grau e universitário e de conseguirem melhores empregos. As pessoas que são tratadas por médicos do sistema privado de saúde têm acesso a tratamentos preventivos, aos últimos avanços em matéria de tratamento e a boas instalações hospitalares, enquanto aqueles que dependem do sistema público esperam em intermináveis filas para receber tratamento inadequado. Os novos sistemas de pensão, seguindo o exemplo chileno, são sistemas nos quais os trabalhadores investem em fundos, que posteriormente se encarregarão de efetuar os pagamentos de pensões aos aposentados.

Essas tendências das políticas sociais não são independentes das reformas econômicas e das políticas macroeconômicas que foram analisadas no início deste capítulo. A década de 1980 manifestou contradições claras entre as políticas macroeconômica e social. A necessidade de reduzir os déficits fiscais para controlar as taxas de inflação foi de encontro à necessidade de expandir os recursos para alcançar objetivos sociais e econômicos. Em geral, a prioridade macroeconômica se impôs. Isso teve um impacto negativo sobre o bem-estar público no curto prazo; também é provável que tenha criado problemas no prazo mais longo, mas que são mais difíceis de mensurar

---

<sup>23</sup> A reforma do sistema de governo central é analisada em CEPAL (1997, Capítulo 5), a descentralização em di Gropello e Cominetti (1998) e a privatização do sistema de saúde e de pensões em CEPAL (1998b, Capítulo 7).

em termos de crescimento econômico e de produtividade. Na década de 1990, a contradição entre a estabilização macroeconômica e a política social era menos grave na medida em que os governos tomavam maior consciência dos benefícios advindos dos gastos sociais, especialmente com respeito à educação. Foi a redução dos déficits fiscais na década de 1980, no entanto, que permitiu um gasto social mais elevado na década de 1990. As reformas econômicas contribuíram através da venda das empresas estatais deficitárias e de receita adicional proveniente de privatizações.

Resta saber se as políticas econômicas continuarão a coexistir em harmonia com as reformas e as políticas macroeconômicas. Os gastos sociais *per capita* podem ser aumentados de três formas: crescimento do PIB, aumento do gasto público como proporção do PIB e maior prioridade do gasto social como participação do total dos gastos públicos. Além disso, o impacto de determinado dispêndio pode ser incrementado, aumentando-se a eficiência e a produtividade dos gastos.<sup>24</sup> Essa lista serve como indicador das áreas a serem observadas. Se o crescimento for mais lento, a taxa de incremento dos gastos sociais também poderá ficar mais lenta ou sofrer uma queda. A prudência macroeconômica atualmente limita os gastos públicos como participação do PIB (uma vez que os altos impostos desencorajam o investimento), e alguns países estão se aproximando do máximo de gastos sociais como proporção do total de gastos públicos. Um crescimento rápido pode, portanto, ser a única forma de evitar uma contradição entre essas áreas de políticas. Em capítulos posteriores deste livro analisaremos se as reformas e as políticas macroeconômicas aplicadas no momento apresentam boas perspectivas de culminar em taxas elevadas de crescimento no futuro, impedindo, assim, o reaparecimento dessa contradição.

## CONCLUSÕES

O processo de reformas deu origem à adoção de uma série de mudanças na política econômica da América Latina e do Caribe, mudanças estas que refletiram as críticas dos economistas ortodoxos ao modelo de substituição das importações. As reformas foram adotadas em vários graus por toda a região. Dentre os nove países do projeto, quatro empreenderam reformas rápidas e abrangentes, enquanto os outros cinco foram mais graduais e seletivos. Argumentamos que a diferença estava relacionada às condições iniciais, nas quais aqueles que apresentavam problemas especialmente

---

<sup>24</sup> Para uma análise da eficiência dos gastos sociais, ver CEPAL (1998b, Capítulos 1 e 6).

graves estavam dispostos a experimentar reformas mais profundas. Capítulos ulteriores analisam se as diferenças em velocidade e escopo afetaram os resultados.

A mudança das políticas macroeconômicas foi mais homogênea, sendo que os nove países fizeram avanços significativos na redução dos níveis de inflação. Os déficits fiscais, que são determinantes fundamentais das taxas de inflação, caíram na década de 1990 em relação às duas décadas anteriores, mas começaram a subir novamente em meados da década de 1990. As políticas de taxa de juros e de taxa de câmbio divergiram mais do que as políticas fiscais. Entretanto, salvo poucas exceções, as taxas de juros reais se mantiveram relativamente elevadas, em parte para proteger as taxas de câmbio. As taxas de câmbio reais, por sua vez, seguiram em geral uma tendência à valorização, seja como política governamental explícita ao combate da inflação, seja como resultado de grandes influxos de divisas. A relação entre as reformas e a política macroeconômica foi às vezes de mútuo reforço, especialmente com respeito à inflação, mas em outros casos predominaram inconsistências. Identificamos três tipos de inconsistência envolvendo a abertura da conta de capital, a reforma comercial e a taxa de câmbio; a reforma financeira, a regulamentação bancária e as taxas de juros; e a reforma tributária, a privatização e a política fiscal.

A política social, implementada através de gastos sociais, se tornou um componente mais importante do pacote de políticas na década de 1990. Na década de 1980, o gasto social havia sido um dos primeiros itens a ser cortado para reduzir os déficits. Entretanto, já na década seguinte, parece que os governos chegaram à conclusão de que melhores condições sociais poderiam contribuir positivamente para o crescimento econômico. Além disso, esses gastos ajudariam a administrar os elevados níveis de desigualdade característicos da região. Por conseguinte, o gasto social aumentou em todos os países do projeto na década de 1990, acompanhando o retorno a taxas de crescimento mais elevadas.

Uma das conclusões importantes deste capítulo é que as reformas estruturais não devem ser vistas isoladamente, mas sim como parte de um conjunto de políticas que inclui as áreas macroeconômica e social. Esses três elementos podem atuar em conjunto para criar um ambiente propício que estimule os atores do setor privado a investir e aumentar a produção, ou podem ser contraditórios entre si, enviando, por conseguinte, sinais ambivalentes e ameaçando os incentivos para o setor privado. Além disso, as tendências econômicas internacionais terão impacto em todos os três, e devem ser levadas em conta também.

Essas políticas são pertinentes a todos os temas restantes deste livro – quais sejam, investimento, crescimento, emprego e equidade – mas podem-se identificar vários vínculos particularmente fortes. As reformas e as políticas macroeconômicas, juntamente com o contexto internacional, compreendem os fatores predominantes que influenciam as decisões de investimento e a incorporação de novas tecnologias. Uma força de trabalho adequadamente instruída é um complemento necessário, especialmente com relação à nova tecnologia e à produtividade mais elevada. Já que o crescimento é fortemente determinado pelas tendências do investimento e da incorporação de tecnologias, essas mesmas políticas são indiretamente relevantes para a análise do crescimento. O gasto social também constitui fator fundamental na análise da geração de emprego, qualidade de emprego e equidade.



# Investimento, Produtividade e Crescimento: Recuperação e Pequenos Avanços

TENDO EXAMINADO O PROCESSO DAS reformas econômicas juntamente com as políticas públicas que as acompanharam, bem como o contexto internacional em que ocorreram, podemos passar à principal tarefa deste livro, qual seja, analisar o impacto das reformas primeiramente no nível agregado e depois nos níveis setorial e microeconômico. Sendo assim, este capítulo utiliza uma abordagem macroeconômica, ou seja, no âmbito global da economia, para analisar o investimento, a produtividade e o crescimento.<sup>1</sup>

A maior parte da literatura sobre o impacto das reformas se preocupa com seu efeito sobre a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB), e a análise se concentra nas variáveis macroeconômicas. Isso não é de surpreender, já que a principal razão para empreender reformas era, em primeiro lugar, aumentar a eficiência das economias da América Latina e Caribe, e, assim, elevar as taxas de crescimento. O título de um dos primeiros manifestos das reformas é ilustrativo: “A caminho de um reno-

---

<sup>1</sup> As principais contribuições para este capítulo vêm de Hofman (2000), Moguillansky e Bielschowsky (2000) e Katz (2000). Tais autores não são responsáveis pelas conclusões a que chegamos baseadas em seus dados.

vado crescimento econômico na América Latina”<sup>2</sup>. Esperava-se que outros benefícios, especialmente a criação de empregos, se seguiriam a um crescimento dinâmico.

As primeiras publicações em defesa das reformas como meio de aumentar as taxas de crescimento enfatizavam a necessidade de se passar de uma produção totalmente orientada para o mercado interno, para uma que dava maior ênfase às exportações. Três argumentos econômicos foram apresentados para apoiar os benefícios do crescimento impulsionado pelas exportações: maior eficiência no nível macroeconômico em consequência de uma maior competição; melhor aproveitamento das economias de escala, especialmente para os países pequenos e médios; e moderação nos ciclos econômicos intermitentes derivados da escassez de divisas ou de crises recorrentes na produção agrícola.<sup>3</sup> Sustentava-se que o instrumento mais importante para atingir um crescimento impulsionado pelas exportações era uma taxa de câmbio competitiva, embora esta fosse uma condição necessária mas não suficiente. Também se requeria a eliminação de privilégios especiais desfrutados pelas empresas de substituição de importação e a criação de incentivos positivos para as exportações, juntamente com a credibilidade para as políticas do ponto de vista dos investidores. Passadas mais de duas décadas, muitas dessas mesmas questões ainda estão na agenda.

Estudos mais recentes sobre o vínculo entre o crescimento e as reformas visam determinar se a relação positiva que se havia previsto efetivamente se materializou. Atingiu-se um grau surpreendente de consenso a esse respeito. A conclusão predominante é a de que, se por um lado o crescimento obviamente melhorou em comparação com a década perdida de 1980, por outro mostrou-se bastante modesto. A CEPAL, em uma declaração representativa da literatura sobre o tema, afirma que: “A maioria das economias da região apresentou taxas moderadas de crescimento respeitáveis – ainda que inferiores ao desempenho anterior – e insatisfatórias, tanto do ponto de vista do progresso técnico quanto para superar os atrasos sociais”.<sup>4</sup> Em uma veia bem mais positiva, os especialistas do BID indicam

---

<sup>2</sup> Balassa e outros (1986).

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Krueger (1978); Bhagwati (1978); Krueger afirma que, se por um lado teoricamente os incentivos para exportar e para substituir importações deveriam igualar-se marginalmente, na prática os países com um viés exportador positivo tiveram melhor desempenho. Cita Brasil e Coréia do Sul como exemplos (pp. 282-83).

<sup>4</sup> CEPAL (1996, p. 11).



que o crescimento na década de 1990 esteve bem acima do que teria estado na ausência de reformas. Não obstante, concordam que as taxas de crescimento foram insatisfatórias, abaixo das taxas anteriores, e muito abaixo das dos países de alto crescimento do Sudeste Asiático.<sup>5</sup> As questões que devem ser abordadas agora são: as razões pelas quais as taxas de crescimento se mostraram decepcionantes quando comparadas às expectativas, e de que forma o desempenho pode ser melhorado.

Alguns estudos que tentam medir o impacto das reformas sobre o crescimento vinculam os dois diretamente, na presença de certas variáveis de controle. Em um exemplo característico, Eduardo Fernández Arias e Peter Montiel fazem uma análise de regressão em que a variável dependente é o PIB *per capita* e as variáveis independentes compreendem indicadores das reformas estruturais e variáveis macroeconômicas, mantendo constantes o PIB inicial, o nível de educação, os termos de troca e a demanda externa. Concluíram que as reformas tiveram um efeito positivo consideravelmente alto sobre o crescimento e, embora implicitamente reconheçam a importância do investimento e da produtividade, esses elementos não são explicitamente incorporados à análise.<sup>6</sup>

Outros autores analisam o investimento diretamente, seja como um fim em si mesmo, seja como parte de uma análise de *growth accounting* (contabilidade do crescimento).<sup>7</sup> Lora e Barrera argumentam que a principal contribuição das reformas para o crescimento econômico foi a guinada de 180 graus no aumento da produtividade total dos fatores na década de 1990 em comparação à de 1980. (Foi negativa na década de 1980.) Ainda que de menor grandeza, também foi importante o aumento no coeficiente de investimento.<sup>8</sup> Rodrik, em contrapartida, afirma que, se por um lado a relação entre investimento e crescimento é errática a curto prazo, por outro, “no longo prazo, o investimento é a chave”.<sup>9</sup> Acrescenta ainda que os mentores de políticas e os analistas têm negligenciado o papel crucial que o investimento desempenha para o crescimento em países em desenvolvi-

---

<sup>5</sup> BID (1996).

<sup>6</sup> Fernández Arias e Montiel (1997).

<sup>7</sup> CEPAL (1996) é um exemplo do primeiro, Lora e Barrera (1997) do segundo.

<sup>8</sup> Lora e Barrera (1997).

<sup>9</sup> Rodrik (1999, p. 15). De Gregorio e Lee (1999) argumentam que a importância do investimento diminui enquanto fator determinante do crescimento quando são somadas outras variáveis à equação. Quando não se incluem tais variáveis, o investimento absorve o efeito dessas variáveis, e o coeficiente para a variável investimento é maior.

mento, sugerindo a necessidade de se concentrar nos incentivos de investimento se não houver melhora no desempenho.

Nossa abordagem neste capítulo pressupõe que seja fundamental estudar o comportamento de todas as três variáveis: investimento, produtividade e crescimento. É necessário entender a relativa importância do comportamento do investimento e da produtividade para explicar as taxas de crescimento, em comparação a outros fatores que também têm impacto. Além disso, as três variáveis fornecem diferentes tipos de informação: as tendências do investimento e da produtividade nos dão alguns elementos para prever as futuras taxas de crescimento.<sup>10</sup>

Procederemos da seguinte forma. A próxima seção analisa os dados sobre as tendências de longo prazo do investimento e da produtividade. Passamos então à discussão sobre o impacto das reformas nessas áreas, diferenciando os efeitos transitórios dos permanentes, bem como as três fases resultantes do investimento e da incorporação de avanços tecnológicos. Apresentamos também um modelo econométrico dos determinantes do investimento, incluindo como variáveis independentes as reformas estruturais. A isto se segue uma análise dos padrões de crescimento, utilizando técnicas de contabilidade do crescimento com a finalidade de estabelecer um vínculo entre os diversos fatores e esclarecer as distinções entre os países. Em seguida analisamos o impacto das reformas sobre o crescimento, mais uma vez apresentando resultados econométricos. No final do capítulo, uma seção empírica se volta para a questão das exportações e sua contribuição para o crescimento. As conclusões dão ênfase ao que pode e ao que não pode ser aprendido no nível agregado, estabelecendo as bases para uma análise posterior dos setores e dos diferentes tipos de agentes.

## TENDÊNCIAS DE LONGO PRAZO NO INVESTIMENTO E NA PRODUTIVIDADE

O investimento e a produtividade no período posterior às reformas precisa ser examinado em uma perspectiva de longo prazo do comportamento dessas variáveis durante todo o período pós-guerra. Na Tabela 4-1 encontramos uma representação muito simples dessas tendências indicando quatro anos de referência: 1950 (o início do período), 1980 (no [ou próximo ao] auge do investimento do modelo de substituição de importações), 1990

---

<sup>10</sup> É claro que essas questões são complicadas, já que existe uma causalidade inversa entre o crescimento e o investimento, por meio do "acelerador".

{no [ou próximo ao] ponto mais baixo em seguida à crise da dívida) e 1998 (o último ano para o qual se tem dados disponíveis).<sup>11</sup>

TABELA 4-1.

*Investimento Bruto Fixo como Proporção do PIB, 1950-98\**

PAÍS	PORCENTAGENS			
	1950	1980	1990	1998
Argentina	15,5	25,1	12,5	23,5
Bolívia	9,1	14,2	13,9	26,5
Brasil	18,8	23,6	15,5	16,9
Chile	19,1	18,6	21,6	28,9
Colômbia	16,0	16,8	14,0	15,4
Costa Rica	16,0	23,9	23,1	26,6
México	14,8	24,8	18,4	20,8
Peru	18,3	23,5	17,5	25,2
Média simples	16,0	21,3	17,1	23,0

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do projeto.

\* Em dólares constantes de 1980.

Observa-se uma tendência clara a partir dessa tabela, conforme se reflete tanto nas médias simples quanto na maioria dos países. O investimento como proporção do PIB subiu de forma significativa nas três décadas entre 1950 e 1980, de 16% para 21% (um aumento da média anual de 1%). Essa melhora do desempenho do investimento foi praticamente apagada pela crise da década de 1980, durante a qual o coeficiente médio de investimento caiu a apenas 17% (uma queda média anual de 2,2% durante a década). A metade dos países (Argentina, Brasil, Colômbia e Peru) teve coeficientes de investimento mais baixos em 1990 do que haviam apresentado em 1950. Entre os anos de 1990 e 1998, entretanto, o coeficiente médio de investimento subiu em 3,8% ao ano, atingindo 23%, ultrapassando o ponto máximo de 1980.<sup>12</sup> Por volta de 1998, a Bolívia e o Chile estavam bem acima de seus pontos máximos alcançados anteriormente. O México,

<sup>11</sup> Devido à falta de informação, a Jamaica não pôde ser incluída na maior parte das análises neste capítulo.

por outro lado, encontrava-se ainda bastante abaixo de seu nível de 1980, ao passo que o Brasil estava abaixo de seu nível de 1950. As explicações para esses resultados tão díspares são um tanto complexas; não podem ser atribuídas a um único fator.<sup>13</sup>

Os dados sobre o investimento levantam duas questões importantes: o investimento é sustentável? E é suficiente? A questão da sustentabilidade, por sua vez, implica dois outros pontos. Em primeiro lugar precisamos saber se as taxas de investimento permanecerão em seus níveis atuais ou se irão subir ou cair nos próximos anos. Conforme explicamos na próxima seção, a resposta é que ainda não se pode prever. Salvo o caso do Chile, as reformas e outras novas características das economias regionais ainda não estão consolidadas. Ainda dependem tanto de fatores transitórios positivos quanto negativos, que surgem a partir das enormes mudanças ocorridas nas economias. Os resultados futuros irão depender da possibilidade de governos e atores privados trabalharem juntos de forma a equilibrar adequadamente os fatores de risco e de retorno com a finalidade de estimular o investimento. Na prática, isso implica encontrar maneiras – dentro das novas regras do jogo – para compensar a ausência de antigos incentivos que as empresas recebiam durante o período de substituição de importações.

Em segundo lugar, a sustentabilidade também depende de como o investimento está sendo financiado. A contribuição relativa de poupança nacional em comparação à poupança externa é de particular importância. A Figura 4-1 apresenta uma série de indicadores sobre a relação entre poupança e investimento nos países do projeto.<sup>14</sup> Houve pouca poupança externa durante a década de 1980; o investimento teve que ser financiado através de poupança nacional. Na década de 1990, o retorno a fluxos de ca-

---

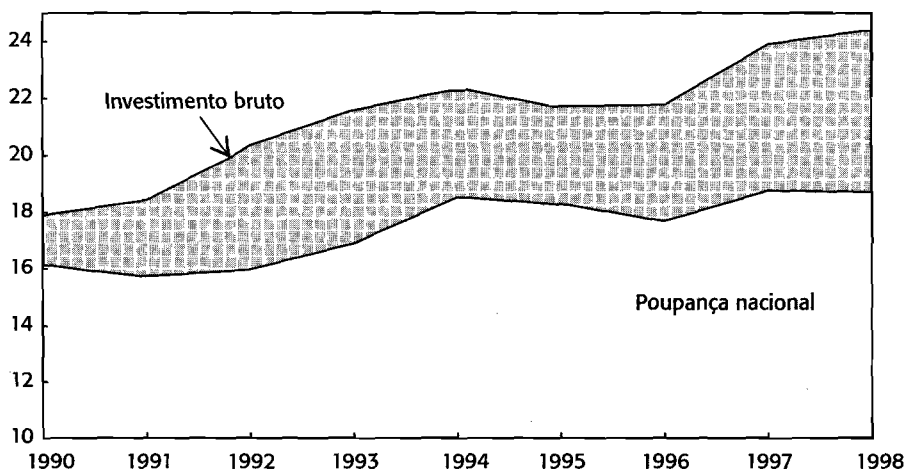
<sup>12</sup> Observe que esse resultado – o investimento atinge um novo auge – se baseia em médias simples. Os dados baseados em médias ponderadas mostram que o investimento ainda está abaixo dos pontos máximos anteriores devido aos desempenhos deficientes do México e especialmente do Brasil, responsáveis por uma parte considerável de qualquer média ponderada da América Latina e do Caribe.

<sup>13</sup> Como era de se esperar, o investimento no setor público diminuiu como proporção do PIB na maioria dos países durante o período 1970-98, enquanto o investimento no setor privado subiu. Ver Mogueillansky e Bielschowsky (2000, Apêndice A-6).

<sup>14</sup> Os dados na Figura 4-1 não são totalmente comparáveis a outros no livro, uma vez que são baseados em investimento total (incluindo variações em estoques), enquanto em outras partes trabalhamos com investimento fixo. Uma outra diferença se relaciona aos anos-base para os cálculos de dólares constantes (1995 na Figura 4-1, comparado a 1980 no resto do livro).

pital estrangeiro mudou consideravelmente essa situação. Por volta de 1998, a poupança externa havia subido até representar mais de 5% do PIB, em comparação a aproximadamente 19% para a poupança nacional. A cifra de 5% correspondente à poupança externa, que é a mesma que o déficit em conta corrente, está próxima ao limite do que os investidores parecem estar dispostos a financiar, mesmo em um período de considerável liquidez. Seria aconselhável uma poupança nacional maior, mas ao mesmo tempo há sérias dúvidas sobre a eficácia das políticas para estimular a poupança (em contraste a um aumento da poupança em função de maior crescimento).

Porcentagens do PIB em dólares de 1995



Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do projeto.

\*Informação baseada em médias simples correspondentes aos oito países do projeto (excluindo a Jamaica).

FIGURA 4.1.

*O Investimento e seu Financiamento, 1990-98\**

Quanto à questão de o investimento ter sido suficiente, a resposta depende em primeira instância da taxa de crescimento adotada como meta. Há vários anos, a CEPAL sugeriu que seria necessária uma taxa de crescimento de 6% para enfrentar os problemas sociais pendentes na região (pobreza, desemprego e outros).<sup>15</sup> Parecia haver um apreciável consenso com

<sup>15</sup> CEPAL (1996).

respeito a uma cifra dessa grandeza. A etapa seguinte seria estimar o coeficiente de investimento necessário para atingir essa taxa de crescimento. Isso causou mais controvérsias. Com base na relação entre capital e produção de uma série de países, chegou-se a uma taxa hipotética de investimento de 28% do PIB (em dólares de 1980, mas com as características estruturais da década de 1990). Isso representa aproximadamente cinco pontos percentuais acima da média simples mostrada na Tabela 4-1 para 1998, a qual indica que, de fato, é necessário mais investimento.<sup>16</sup> As análises de investimento para esse projeto chegam a conclusões semelhantes, baseadas em estudos de determinados países e setores.<sup>17</sup> As comparações estabelecidas com outras regiões também indicam que a América Latina necessita de um investimento maior, mesmo que haja desacordo quanto às cifras exatas.<sup>18</sup>

As tendências dos níveis de produtividade de trabalho são semelhantes às do investimento. Ocorreu um grande aumento na produtividade entre 1950 e 1980 (um aumento médio anual de 2,8%), uma queda na década de 1980 (de 1,2% em média) e, em 1998, uma recuperação até os níveis máximos anteriores (2,0% de crescimento anual na década de 1990). Não obstante, somente a Argentina, o Chile e a Colômbia apresentavam níveis de produtividade em 1998 acima dos níveis de 1980; a Bolívia e o Peru ficaram muito atrás nesse período (Tabela 4-2).

A visão geral na literatura, reforçada por nossos estudos de caso, é de que as tendências da produtividade estão intimamente relacionadas ao investimento, portanto, mais capital por trabalhador deveria resultar em aumento da produção por trabalhador. A Figura 4-2 ilustra o elo para as médias simples de investimento e a produtividade de trabalho entre os países do projeto. Conforme esperado, os dois apresentam trajetórias semelhantes, embora a produtividade diminua muito menos do que o investimento durante a década de 1980.

---

<sup>16</sup> CEPAL (1996, pp. 51-59).

<sup>17</sup> Ver Moguillansky e Bielschowsky (2000).

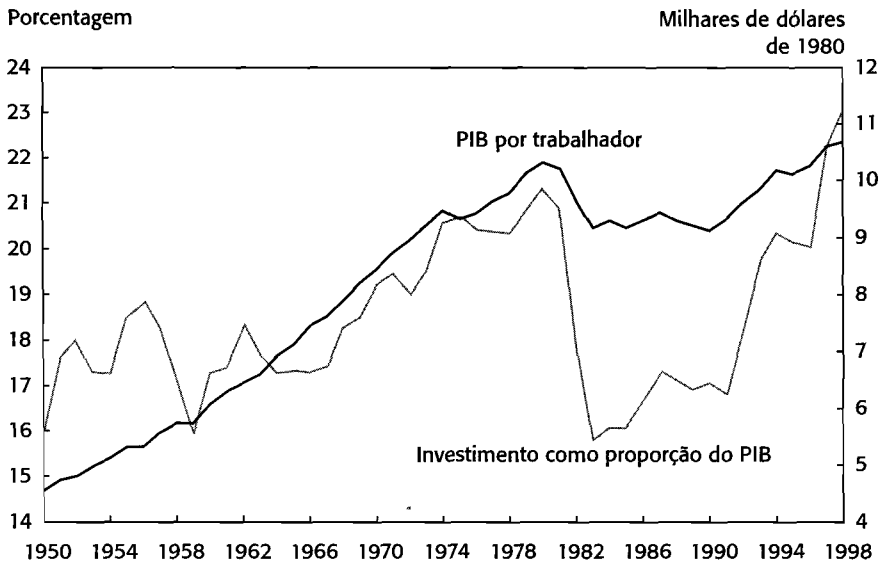
<sup>18</sup> Ver Stallings (1995) para uma comparação das taxas de investimento e outros aspectos do processo de desenvolvimento na América Latina, Sudeste Asiático, Sudoeste da Ásia e África ao sul do Saara.

TABELA 4-2.

*PIB por Trabalhador, 1950-98*

EM MILHARES DE DÓLARES – 1980				
PAÍS	1950	1980	1990	1998
Argentina	6,9	14,1	10,6	15,2
Bolívia	3,2	5,3	4,2	4,4
Brasil	3,1	9,5	8,5	8,6
Chile	5,9	10,9	11,1	16,1
Colômbia	4,0	8,1	8,9	10,0
Costa Rica	3,7	9,2	8,2	8,8
México	5,8	17,0	16,0	16,1
Peru	3,9	8,4	5,5	6,2
Média simples	4,6	10,3	9,1	10,7

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados do projeto.



Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do projeto.

\*Informação baseada nas médias simples correspondentes aos oito países do projeto (excluindo a Jamaica).

FIGURA 4-2.

*Tendências do Investimento e da Produtividade do Trabalho, 1950-98\**

É claro que o investimento não é o único fator que afeta a produtividade. Entre os mais importantes determinantes da produtividade está o aumento dos níveis de instrução, conforme será examinado mais adiante neste capítulo; da mesma forma a idade e a saúde da força de trabalho, a administração e a organização da empresa, os avanços tecnológicos e as atividades do setor público – como o treinamento e o apoio à pesquisa e ao desenvolvimento – compreendem outros desses fatores.<sup>19</sup>

Em um dos livros do projeto, Katz afirma que é necessário levar em consideração as condições macroeconômicas (especialmente as taxas de juros e de câmbio), os fatores setoriais (quais sejam, a estrutura de mercado, a estrutura normativa e as instituições), as variáveis no nível das empresas (particularmente a acumulação de capacidades tecnológicas, modelos organizacionais e estratégias empresariais) para entender as tendências na produtividade de trabalho. A incorporação de mudanças tecnológicas depende da interação das empresas, governos, centros de pesquisas e instituições financeiras que, juntas, constituem os chamados sistemas nacionais de inovação. Katz argumenta que os sistemas de inovação na América Latina passaram por duas mudanças importantes após as reformas. A redução da participação do Estado em atividades tecnológicas resultou em um aumento da privatização dos determinantes do progresso tecnológico. Além disso, a presença estrangeira aumentou notavelmente, através da substituição de insumos nacionais por estrangeiros e de maior presença de empresas transnacionais (ETNs) na estrutura de produção.<sup>20</sup>

Em geral, no período compreendido entre 1990 e 1998, quando os efeitos do processo de reformas começaram a ser sentidos na América Latina e no Caribe, o investimento e a produtividade apresentaram melhoras, mas estas nada mais foram que uma recuperação das perdas sofridas durante a crise da dívida. O Chile foi uma exceção importante, já que se saiu bem em ambos os indicadores. A maioria dos países apresentou melhoras em relação a uma ou outra variável. Os dois maiores países da região, Brasil e México, enfrentam graves desafios com respeito às duas variáveis; sua capacidade de elevar as taxas de investimento e produtividade terá um impacto significativo em toda a região.

---

<sup>19</sup> Uma teoria recente sobre o crescimento endógeno enfatiza que o capital humano é um complemento do capital físico, bem como o aperfeiçoamento institucional ou o progresso técnico não incorporado. Para um resumo dessa literatura, *ver* Aghion e Howitt (1998).

<sup>20</sup> Katz (2000, Capítulo 6).



## AS FASES DE INVESTIMENTO E DE MUDANÇAS TECNOLÓGICAS POSTERIORES ÀS REFORMAS

A análise do impacto das reformas sobre o investimento e a produtividade constitui tarefa complexa, posto que muitos processos ocorreram simultaneamente. Além disso, as próprias reformas apresentaram efeitos diferentes ao longo do tempo. Os estudos do projeto das experiências de determinados países indicam a necessidade de se estabelecer uma distinção entre um período transitório e um período consolidado, de forma a entender o possível impacto das reformas. Dado o momento em que as reformas tiveram início, quase todos os países do projeto ainda se encontram no período transitório. Extrapolando com base no que ocorreu até agora poderia dar origem a conclusões bastante enganosas. O reconhecimento das diversas fases nos permite, ao menos, especular sobre os aspectos mais permanentes vis-à-vis o que somos capazes de medir das tendências passadas.<sup>21</sup>

Em um nível elevado de abstração, o novo ambiente criado pelas reformas e pelas variáveis macroeconômicas pode ser desenvolvido em três fases baseadas no tipo de fatores que influenciam o investimento.<sup>22</sup> Durante os anos que se seguiram ao início do processo de reformas, houve fatores transitórios positivos e negativos que dominaram o ambiente da tomada de decisões. Somente mais tarde esses fatores transitórios iriam se dissipar, deixando aos atores a responsabilidade de tomar as decisões baseadas nos sinais permanentes que determinam o investimento em qualquer sociedade capitalista, como a estabilidade macroeconômica, a demanda esperada, os preços relativos e o progresso tecnológico. A qualquer momento, tais fatores são relevantes tanto para os países industrializados como para a América Latina. Durante o período de transição entre a destruição do antigo modelo econômico e a consolidação de um novo, os fatores transitórios operam junto aos permanentes, de forma que as três fases não são mutuamente excludentes. Ainda assim, podemos identificar uma primeira fase que é dominada pelos fatores transitórios negativos. Estes são substituídos por fatores transitórios positivos em uma segunda fase e por fatores permanentes na terceira fase, quando a transição é completada e o novo modelo é consolidado.

---

<sup>21</sup> A idéia das fases de investimento é desenvolvida em Moguillansky e Bielschowsky (2000, Capítulo 1); ver essa fonte para mais detalhes.

<sup>22</sup> Em um nível menos abstrato, as empresas e os setores produtivos em um determinado país tendem a não estar simultaneamente na mesma fase. O nível de abstração de fatos estilizados nos permite concentrar em peculiaridades que são a chave para a análise neste capítulo.

Os fatores transitórios negativos que dominaram a fase inicial posterior às reformas tenderam a reduzir o investimento. Os atores econômicos mostraram muita cautela porque o período imediatamente posterior às reformas se caracterizou por uma incerteza singular. A maioria das regras do jogo havia mudado, e os governos que haviam implementado tais mudanças ainda careciam de credibilidade aos olhos de possíveis investidores; não estava claro se as reformas iriam continuar. Os preços relativos também estavam mudando rapidamente, enquanto a competição interna, e especialmente a internacional, se tornava muito mais relevante do que antes. A incerteza causada pelo início do processo de reforma por si só se intensificava consideravelmente quando as condições macroeconômicas ou as tendências econômicas internacionais ficavam instáveis ou negativas. Conforme descrito, foi o que ocorreu com a maioria dos países do projeto. As condições variavam de hiperinflação no plano macroeconômico à quase total falta de liquidez no plano internacional.

Diante de tamanha incerteza, o investimento em capital fixo era bastante raro; as empresas tendiam a deferir decisões em caráter irredutível até que a situação se tornasse mais clara. Reagiam defensivamente, racionalizando os processos de produção e introduzindo mudanças técnicas incorporadas para incrementar a produtividade. Isso em geral significava a adoção de novas técnicas de gestão administrativa, reduzindo a gama de produtos, aumentando o uso de insumos importados, demitindo funcionários e reduzindo o tamanho da empresa. Em casos extremos, as novas regras e preços enviaram sinais negativos tão contundentes que as empresas decidiram fechar as fábricas que já não eram competitivas.

A segunda fase mostrou um conjunto bastante diferente de fatores transitórios que elevaram o investimento a níveis acima do "normal", porém esses processos só se estabeleceram quando a incerteza inicial e a falta de credibilidade já haviam sido, pelo menos parcialmente, superadas. Tais investimentos tenderam a ocorrer de uma só vez, porque tão logo se atingisse a meta desejada, esta deixava de demandar novos investimentos.

O primeiro fator que estimulava esse tipo de investimento envolvia a modernização de equipamento para redução dos custos. Em seguida ao processo de racionalização, embora ainda com uma atitude defensiva em relação a sua orientação, a modernização do investimento tinha como objetivo elevar a qualidade e a produtividade, substituindo equipamentos antigos que estavam muito aquém dos padrões internacionais. Tais investimentos apresentavam um retorno marginal muito alto, já que podiam rea-

bilitar um estoque de capital que de outro modo teria se tornado obsoleto. Um segundo fator dizia respeito à nova orientação das exportações. Pelo menos, algumas economias requeriam uma quantidade grande de novos investimentos para sustentar um forte incremento no coeficiente de exportações, o qual derivava de novas oportunidades de mercado incluindo as que se originaram a partir da participação em esquemas regionais de integração. Esses investimentos eram por vezes reservados ao desenvolvimento de novos produtos, mas o mais característico foi a ampliação das instalações existentes e a modernização para atender às exigências de qualidade dos consumidores internacionais.

O reposicionamento estratégico das empresas transnacionais também propiciou aumentos temporários dos investimentos. As reformas abriram novas possibilidades para as ETNs, que com frequência haviam sido banidas de determinados setores das economias latino-americanas. Eram necessários novos investimentos para aproveitar as novas oportunidades. Além disso, as ETNs eram menos afetadas pela incerteza do que as empresas nacionais, já que seus novos investimentos representavam uma parcela muito menor de seu capital total.<sup>23</sup> Um último fator dizia respeito ao investimento relacionado a privatizações. Se por um lado as privatizações *per se* não geram novos investimentos, estes com frequência acompanham as privatizações, seja através de obrigações legais (como as na Bolívia ou Peru), seja através de tentativas para aumentar a produtividade em empresas recém-adquiridas.

Portanto, a primeira fase posterior às reformas se caracteriza por um nível de investimentos extraordinariamente baixo, devido à predominância de fatores transitórios negativos, ao passo que os fatores transitórios positivos foram os mais significativos na segunda fase, ocasionando uma elevação do nível de investimentos além do que normalmente atingiria sob condições normais. A terceira fase surge quando os fatores transitórios desaparecem ou apresentam peso relativamente pequeno em comparação aos incentivos permanentes ao investimento. A essa altura, a transição está completa e o novo modelo determina o desempenho econômico. É empírica a questão sobre o novo modelo ser ou não caracterizado por um coeficiente de investimento sobre PIB mais alto do que o anterior – esta questão não pode ser determinada *ex-ante*.

---

<sup>23</sup> Estamos falando aqui apenas de investimento ou expansão totalmente novos. A aquisição de empresas não envolve novos investimentos do ponto de vista das contas nacionais, ao contrário do investimento em uma empresa existente.

Os estudos de caso dos países do projeto encontraram evidências para sustentar a existência das três fases.<sup>24</sup> As reformas não foram um processo homogêneo na região, seja quanto ao momento em que foram iniciadas, seja com relação à forma como foram implementadas. O Chile e a Argentina iniciaram o processo na década de 1970; este último país reverteu o curso após alguns anos, para logo retornar com vigor renovado às reformas na década de 1990. A Bolívia, Costa Rica e o México começaram a transformar suas economias na segunda metade da década de 1980, enquanto o Peru, a Colômbia e o Brasil (juntamente com a Argentina) o fizeram no início dos anos 1990. Essa seqüência cronológica significou que as reformas tiveram início nos diversos países sob circunstâncias macroeconômicas essencialmente diferentes e em contextos internacionais distintos. Na Colômbia e na Costa Rica, as reformas foram implementadas em um ambiente de estabilidade macroeconômica, enquanto que no resto dos países as reformas se iniciaram em um contexto de fortes desequilíbrios internos e externos.

A incerteza resultante influenciou fortemente a reação dos investidores às reformas. Nos países em que as reformas foram iniciadas em condições de recessão, o investimento fixo bruto caiu como porcentagem do PIB durante os anos imediatamente após as reformas (Tabela 4-3). Não apenas estavam os coeficientes bem abaixo dos picos atingidos durante as décadas de 1970 e de 1980, como também tendiam a ficar em níveis abaixo ou, na melhor das hipóteses, perto dos níveis alcançados durante as décadas anteriores. As exceções a essa regra incluem a Costa Rica, que começou suas reformas em condições macroeconômicas positivas, e a Bolívia e o Peru, nos quais os mínimos anteriores haviam ocorrido durante anos de extrema instabilidade política (1983 e 1985, respectivamente).

Logo após o período durante o qual os coeficientes de investimento diminuíram, todos os países passaram por um período de condições macroeconômicas mais estáveis (quais sejam, inflação mais baixa e nível de crescimento mais elevado) e um contexto internacional em geral mais favorável.<sup>25</sup> Essas condições impulsionaram o aumento do investimento ao menos em parte devido aos fatores transitórios positivos mencionados anteriormente: modernização, exportações, privatizações e estratégias das ETNs. Em conseqüência, os coeficientes de investimento subiram acima de seus níveis mínimos nas décadas de 1970 e de 1980, embora ainda estivessem abaixo dos níveis máximos alcançados durante aquelas décadas (Tabela 4-4). Somente na segunda metade da década de 1990 esses coeficientes tenderam a atingir níveis semelhantes aos observados no período anterior às reformas.

<sup>24</sup> Ver Mogueillansky e Bielschowsky (2000, Capítulo 1).

TABELA 4-3.

*Coefficientes de Investimento do Período Inicial Posterior às Reformas em Comparação aos Níveis Anteriores*

PORCENTAGENS						
PAÍS	FASE INICIAL POSTERIOR ÀS REFORMAS		MÍNIMOS E MÁXIMOS PARA O PERÍODO ANTERIOR ÀS REFORMAS (1970-90)*			
	ANOS	COEFICIENTE	ANO	MÍNIMO	ANO	MÁXIMO
Argentina	1990	12,7	1990	12,5	1970-77	23,0
Bolívia	1985-89	13,2	1983	9,1	1978	19,9
Brasil	1990-93	14,5	1984	16,3	1975	25,8
Chile	1974-76	14,6	1975	14,9	1970	21,6
Colômbia	1990-91	13,5	1990	14,0	1982	17,8
Costa Rica	1986-91	20,5	1982	14,3	1979	26,6
México	1985-90	17,1	1986	16,4	1981	26,5
Peru	1990-92	17,7	1985	16,0	1975	27,6

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados de Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y Reformas Económicas en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Fundo de Cultura Econômica, 2000.

\* Exceto no caso do Chile, onde uma carência de informações torna necessário o uso do período de 1970-75.

TABELA 4-4.

*Coefficientes de Investimento para o Período Posterior às Reformas*

PAÍS	PORCENTAGEM					
	FASE 1		FASE 2		FASE 3	
	ANOS	COEFICIENTE	ANOS	COEFICIENTE	ANOS	COEFICIENTE
Argentina	1990	12,5	1991-98	20,5	...	...
Bolívia	1985-89	13,2	1990-98	17,9	...	...
Brasil	1990-93	14,5	1995-98	16,8	...	...
Chile I <sup>a</sup>	1974-76	14,6	1977-81	16,7	...	...
Chile II <sup>a</sup>	1982-85	14,2	1986-89	18,3	1991-98	25,1
Colômbia	1990-91	13,5	1992-98	17,8	...	...
Costa Rica	1986-91	20,5	1992-98	23,2	...	...
México	1985-90	17,1	1991-98 <sup>b</sup>	19,7	...	...
Peru	1990-92	17,7	1993-98	23,3	...	...

Fonte: Elaborado pelos **autores** com base nos dados de Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y Reformas Económicas en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000

<sup>a</sup> Chile aparece duas vezes na lista para distinguir entre os dois períodos de reforma.

<sup>b</sup> Não inclui o ano de 1945.

Nossa análise indica que dos oito países que dispõem de dados sobre investimento, somente o Chile atingiu a terceira fase, quando as reformas se consolidam e o investimento é determinado por fatores normais. Pode-se afirmar que tal ponto foi atingido em 1990, quando o novo governo democrático assumiu o poder e procedeu de forma a seguir políticas macroeconômicas que não diferiram de forma significativa daquelas de seu predecessor militar, que havia iniciado o processo de reformas. O coeficiente de investimento no Chile na terceira fase tem sido bem mais elevado do que em seu próprio passado, assim como maior do que nos outros países da região atualmente. O mesmo fenômeno não caracteriza necessariamente a terceira fase em todos os outros países nem significa que tal desempenho continuará a acontecer no Chile.<sup>26</sup>

O Chile tem hoje 25 anos de experiência em reformas de políticas, muito mais do que qualquer outro país. Bolívia, Costa Rica e México vêm realizando reformas há aproximadamente 15 anos, mas nenhum desses países entrou ainda na terceira fase. Na Bolívia, as privatizações tiveram um início tardio no processo de reformas, e o auge do investimento gerado pelo investimento estrangeiro ainda é sustentado por obrigações legais que acompanharam a venda de empresas estatais. A Costa Rica gozou recentemente de um pico nos investimentos associado ao reposicionamento de empresas transnacionais na região; isso está elevando as taxas de investimento acima do que provavelmente seriam seus níveis normais. No México, a inconsistência entre as reformas e as políticas macroeconômicas acabou por ocasionar uma crise financeira em 1994-95. A desvalorização resultante e o auge das exportações que a acompanhou ainda geram os incentivos transitórios para o investimento. Além disso, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) estimulou o influxo de investimento estrangeiro. Por conseguinte, todos os três casos necessitam de alguns anos a mais antes que os coeficientes de investimento se estabilizem em novos níveis de normalidade.

---

<sup>25</sup>A recuperação dos coeficientes de investimento ocorreu dentro do contexto internacional particular da década de 1990, à exceção do Chile, onde a recuperação ocorreu durante a década de 1980 (Tabela 4-4). São três os elementos que estabelecem o contexto favorável na década de 1990: maior acesso ao financiamento estrangeiro, forte demanda externa e alto preço das exportações.

<sup>26</sup> Ver Moguillansky (1999), para uma importante análise a respeito das razões que explicam o sucesso do Chile.

Os quatro casos restantes – Argentina, Brasil, Colômbia e Peru – têm menos de uma década de experiência com as reformas, de modo que não é de surpreender que ainda se encontrem em um período de transição. O Brasil, em especial, não escapou à hiperinflação até 1994, e outros tipos de instabilidade macroeconômica, especialmente um grande déficit fiscal, ainda criam uma situação de considerável incerteza. Isso por certo se agravou quando a crise financeira internacional se alastrou pela economia brasileira, gerando, por fim, uma desvalorização em janeiro de 1999.

Além do período de tempo relativamente curto, Argentina, Colômbia e Peru encontraram problemas adicionais, problemas estes que são incompatíveis com o processo de consolidação. A Argentina e o Peru têm tido padrões de crescimento particularmente instáveis. A Argentina, com um regime de taxa de câmbio fixo, foi altamente exposta a mudanças nos fluxos financeiros internacionais. O Peru sofreu as conseqüências de um crescimento intermitente ocasionado por desequilíbrios macroeconômicos e exacerbado por fenômenos climáticos. A implementação da reforma na Colômbia mostrou-se conflitante com outros objetivos políticos, especialmente a descentralização e um grande aumento nos gastos sociais. Em conseqüência disso ocorreu um desvio da tradicional estabilidade de seu desempenho econômico, o que gerou grande incerteza nos últimos anos, bem como uma redução nos investimentos.

## O IMPACTO DAS REFORMAS SOBRE O INVESTIMENTO

As tendências do investimento e da produtividade têm origem no comportamento dos atores econômicos, que reagem ao contexto macroeconômico, no ambiente internacional e na promulgação das reformas sob diferentes graus de incerteza. Para melhor estimar a importância desses determinantes do comportamento dos investimentos, empregamos um modelo econométrico no qual as variáveis dependentes são o investimento fixo bruto como porcentagem do PIB e o investimento em maquinaria e equipamento como porcentagem do PIB. As variáveis independentes são a mudança na produção com um período de defasagem (o efeito acelerador), indicadores de instabilidade macroeconômica (em especial a mudança nos preços ao consumidor, a variação da taxa de câmbio real e o peso da dívida externa), o ambiente internacional (isto é, influxos de investimento estrangeiro direto) e as reformas econômicas.



Os resultados da análise econométrica são, em geral, coerentes com as expectativas que surgem em outros estudos sobre investimento, bem como da análise anterior (Tabela 4-5).<sup>27</sup> O coeficiente relativo à produção defasada foi positivo e significativo; seu valor é notavelmente maior para as regressões referentes à maquinaria e equipamento do que para aquelas que medem o investimento total. Isso é coerente com as abordagens anteriores sobre o impacto negativo de um contexto macroeconômico em recessão sobre o desempenho do investimento imediatamente após as reformas, bem como com a forte recuperação do investimento em maquinaria e equipamento que ocorre quando há avanços que levam à estabilização.

A variação da taxa de câmbio real, o índice de preços ao consumidor e o peso da dívida externa apresentaram os efeitos negativos previstos no investimento, ressaltando a importância da incerteza durante a primeira fase, no intuito de estimular uma atitude de espera. O investimento estrangeiro direto (IED) teve impacto positivo e significativo sobre o investimento total, apesar de sua magnitude ser pequena. Isso faz sentido, uma vez que mesmo em seu ápice em 1997-98, o IED representou em média menos de 20% do investimento total nos principais países receptores da região. Ademais, parte importante desse fluxo foi direcionada para a compra de ativos existentes, tanto através da participação na privatização de empresas públicas a partir do início da década de 1990, quanto através de fusões e aquisições no setor privado. Isso ocorreu especialmente após a crise de 1995 e se estendeu inclusive ao Chile após a recessão de 1998-99.

O índice médio de reformas teve impacto positivo sobre ambas variáveis dependentes, embora só seja significativo para as equações que explicam o investimento em maquinaria e equipamento. Dentre os índices de reformas específicas, o correspondente à privatização foi positivo e altamente significativo em todos os casos. A reforma comercial foi significativa apenas para o investimento em maquinaria e equipamentos, conforme as expectativas, dada a elevada participação de importações naquele setor.

---

<sup>27</sup> Tais resultados são semelhantes aos alcançados por Lora e Barrera (1997). Também são compatíveis com os de Fernandez Arias e Montiel (1997) e Serven e Solimano (1993). Os autores agradecem a Cláudio Pini pela realização da análise econométrica.

TABELA 4-5.

*Fatores Determinantes das Taxas de Investimento\**

VARIÁVEL INDEPENDENTE	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
PIB (-1)	1.168 (4.794)	1.831 (7.577)	1.905 (6.976)	1.259 (5.356)	2.993 (9.641)	2.833 (11.826)	2,33 (9.308)	2.859 (12.300)
Dívida externa	-0,209 (-8.293)			-0,196 (-7.105)			-0,194 (-4.390)	
Investimento estrangeiro direto				0,038 (3.319)				0,017 (0,686)
Inflação	-0,040 (-3.745)	-0,051 (-3.529)	-0,059 (-3.712)	-0,035 (-3.308)	-0,070 (-4.414)	-0,071 (-4.912)	-0,050 (-2.955)	-0,070 (-4.922)
Taxa de câmbio real							-0,04 (-2.501)	
Índice médio das reformas			0,018 (0,228)		0,265 (2.468)			
Índice de privatização		0,327 (4.542)				0,533 (7.924)	0,372 (3.941)	0,557 (7.589)
Índice da reforma comercial		0,025 (0,360)				0,408 (4.166)	0,219 (2.296)	0,369 (3.862)
<i>Estatística resumida</i>								
R <sup>2</sup>	0,716	0,612	0,595	0,745	0,488	0,520	0,599	0,523
R <sup>2</sup> ajustado	0,687	0,575	0,561	0,716	0,445	0,474	0,545	0,472
Número de observações	112	128	128	109	128	128	112	125

Fonte: Regressões dos autores com base em dados de Graciela Mognuillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas Económicas en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Fundo de Cultura Econômica, 2000.

\* A variável dependente para as equações 1-4 é o investimento bruto fixo como proporção do PIB, enquanto que para as equações 5-8 é o investimento em maquinaria e equipamento como proporção do PIB. O modelo é um painel, usando efeitos fixos e uma estimação de mínimos quadrados ordinários com relação aos dados dos oito países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru) para o período 1979-95. As variáveis independentes são as primeiras diferenças dos logaritmos do PIB com uma defasagem de um período (a relação de acelerador), os logaritmos da dívida externa como proporção do PIB com um período de defasagem, o investimento estrangeiro direto como proporção do PIB, o coeficiente de variação para o índice de preços ao consumidor, o coeficiente de variação para a taxa de câmbio real e a média de três anos dos índices de reformas descritos no Capítulo 3.

## AS REFORMAS E O CRESCIMENTO

Neste momento um problema sério para qualquer estudo das reformas é o período de tempo relativamente curto em que estão em vigor. Conforme já foi indicado, o Chile é a única exceção, já que as reformas tiveram início neste país em meados da década de 1970. Um segundo grupo de países implementou reformas em meados da década de 1980, enquanto na maioria dos países do projeto as reformas datam apenas de cerca de 1990. Já que não é razoável esperar que os benefícios plenos das reformas apareçam a curto prazo, esse fator deve ser levado em consideração na interpretação dos resultados. Usamos duas abordagens para lidar com esse problema. Primeiramente, damos especial ênfase ao período 1991-98 quando analisamos os resultados relacionados ao crescimento; isso permite o máximo possível de tempo para que se manifeste o impacto das reformas. Em segundo lugar, registramos alguns resultados econométricos que abrangem um período mais longo, 1970-95, já que poucos países empreenderam algumas reformas na década de 1970.

Um outro problema relacionado ao tempo surge a partir dos padrões típicos de crescimento na América Latina durante as últimas duas décadas, onde se observou um crescimento mínimo na década de 1980, seguido por uma reativação na década de 1990. Esse padrão pode dar margem a confusão sobre quando um período representa a recuperação de uma recessão ou é em si mesmo um período de crescimento. Portanto, analisamos a trajetória do crescimento de cada um dos países do projeto e definimos o “período de crescimento” posterior à crise como aquele que tem início quando o PIB agregado retorna a seu ponto máximo antes da recessão da década de 1980. A Tabela 4-6 mostra esses períodos para cada país, incluindo um período-base, um período de crise, um período de recuperação após a crise (se for relevante) e um período de crescimento.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Para mais detalhes, ver Hofman (2000).

TABELA 4-6.

*Periodização do Crescimento Econômico, 1950-98*

PAÍS	PERÍODO-BASE	PERÍODO DE CRISE	PERÍODO POSTERIOR À CRISE	
			RECUPERAÇÃO	CRESCIMENTO
Argentina	1950-1980	1980-1990	1990-1992	1992-1998
Bolívia	1950-1978	1978-1986	1986-1990	1990-1998
Brasil	1950-1980	1980-1992	...	1992-1998
Chile	1950-1970	1970-1984	1984-1987	1987-1998
Colômbia	1950-1980	1980-1986	...	1986-1998
Costa Rica	1950-1980	1980-1985	...	1985-1998
Jamaica	1950-1974	1974-1986	...	1986-1998
México	1950-1980	1980-1986	1986-1989	1989-1998
Peru	1950-1980	1980-1990	1990-1994	1994-1998

Fonte: André Hofman, "Economic Growth and Performance in Latin América", série *Reformas Económicas*, nº 54 (LC/L.1350), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

A Tabela 4-7 usa essa periodização para organizar os dados sobre o comportamento do PIB entre 1950 e 1998. A média simples para os nove países mostra que o crescimento anual no período-base foi de 5,2%, caindo para 0,2% no período de crise. O período posterior à crise, o qual se divide em subperíodos de recuperação e crescimento, teve taxas médias anuais de 5,3% e 4,0%, respectivamente. Em outras palavras, o PIB aumentou mais lentamente, em média, no recente período de crescimento do que no período-base. Um último ponto importante diz respeito à comparação entre o período de crescimento e a década de 1990, que foi identificada anteriormente como sendo de especial interesse para nossa análise, uma vez que representa os resultados mais recentes. A taxa média de crescimento para a década de 1990 em 3,9% foi ligeiramente inferior aos 4,0% que se havia encontrado durante o período de crescimento. Quatro dos nove países viram uma ligeira diminuição de suas taxas de crescimento na década de 1990 com respeito ao período de crescimento como um todo, e a Jamaica praticamente não experimentou qualquer crescimento durante toda essa década.

Todos esses cálculos utilizam médias simples que conferem peso igual aos nove países. Os resultados do crescimento, no entanto, demonstram uma diferença significativa entre as médias simples e ponderada. Confor-

me indicado na Tabela 4-7, as médias ponderadas mostram uma queda mais acentuada na década de 1990 com respeito ao período-base, de 6,0% para 3,2%. A razão fica evidente quando se analisa o desempenho de cada país isoladamente.

Os quatro países que tiveram crescimento mais lento no período-base (Argentina, Bolívia, Chile e Peru) foram os que cresceram mais rapidamente na década de 1990. Esse grupo também cresceu com rapidez consideravelmente maior na mencionada década do que de acordo com seu próprio passado (à exceção do Peru, que cresceu aproximadamente à mesma taxa). Em média, dentre os quatro, o crescimento no período-base foi de 4,0%, subindo para 5,6% na década de 1990. O maior aumento se deu no Chile, onde as taxas de crescimento praticamente dobraram.

TABELA 4-7.

*Crescimento do PIB em Períodos Seleccionados, 1950-98\**

PAÍS	PERÍODO-BASE	PERÍODO DE CRISE	PERÍODO POSTERIOR À CRISE		1990S (1991-98)
			RECUPERAÇÃO	CRESCIMENTO	
			PORCENTAGENS		
<i>Alto crescimento</i>					
Argentina	3,8	-1,1	10,1	4,5	5,8
Bolívia	3,5	-1,7	3,5	4,3	4,3
Chile	3,9	1,4	5,2	7,6	7,7
Peru	4,9	-1,2	5,1	4,2	4,6
Média simples	4,0	-0,7	6,0	5,2	5,6
<i>Baixo crescimento</i>					
Brasil	7,0	1,3	...	2,4	1,8
Colômbia	5,1	2,8	...	3,8	3,6
Costa Rica	6,5	0,2	...	4,0	4,0
Jamaica	5,5	-1,2	....	2,1	0,2
México	6,5	1,0	2,4	3,3	3,1
Média simples	6,1	0,8	...	3,1	2,5
Total de médias simples	5,2	0,2	5,3	4,0	3,9
Total de médias ponderadas	6,0	0,8	4,9	3,4	3,2

Fonte: André Hofman, "Economic Growth and Performance in Latin América", série *Reformas Económicas*, nº 54 (LC/L.1350), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

\* Taxa média composta anual de crescimento.

Os cinco países restantes (Brasil, Colômbia, Costa Rica, Jamaica e México) cresceram de forma mais lenta na década de 1990 do que no período-base e mais lentamente também do que os outros quatro países na mesma década. O desempenho desse grupo foi particularmente deficiente na década de 1990. A taxa de crescimento de média simples dos cinco países no período-base foi de 6,1%, em comparação aos 3,1% no período de crescimento e 2,5% na década de 1990. As quedas mais notáveis no crescimento ocorreram no Brasil, México e Jamaica, já que os dois primeiros são os maiores países da região. Isso explica a diferença entre a média simples e a média ponderada mostrada na Tabela 4-7.

Se utilizarmos as taxas de crescimento *per capita* em vez das taxas totais, observa-se um padrão semelhante (Tabela 4-8). Dentre os nove países, enquanto grupo, o intervalo entre o crescimento no período-base e na década de 1990 é menor em termos *per capita* do que em termos agregados já que as taxas de crescimento da população caíram durante as décadas do pós-guerra. Com relação aos países, a principal diferença diz respeito ao Peru. Enquanto o Peru, em comparação a outros, era um país de crescimento elevado na década de 1990, apresentou nesse período um crescimento um pouco mais lento em termos agregados do que no período-base; por outro lado, em termos *per capita* o crescimento aumentou na década de 1990 com respeito ao período-base. Observe também que enquanto não há confusão na classificação de países de alto e baixo crescimento na década de 1990, se considerarmos as taxas de crescimento agregado, com relação ao crescimento *per capita* Colômbia (no grupo de crescimento lento no nível agregado) ultrapassou ligeiramente a Bolívia (no grupo de crescimento rápido).

## EXPLICAÇÃO PARA AS DIFERENÇAS NO CRESCIMENTO

O crescimento entre os nove países como um todo caiu entre o período-base e a década de 1990, embora os dois subgrupos tenham comportamentos contrastantes. As razões para tais tendências podem, em primeiro lugar, ser abordadas utilizando-se um modelo de contabilidade do crescimento, que divide o crescimento total em três componentes: acumulação de mão-de-obra, acumulação de capital e produtividade total dos fatores.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> O modelo de contabilidade do crescimento é controverso e não é totalmente coerente com outros tipos de análise usados neste livro. Dentre os problemas que deveriam ser levados em conta estão os seguintes: (1) o modelo pressupõe uma economia em estado estacionário; (2) o resíduo (medida habitual da produtividade total dos fatores) capta muito mais do que a produtividade; e (3) há sérios problemas de mensuração implícitos. Com relação aos problemas de mensuração, ver Griliches (1998).

TABELA 4-8.

*Crescimento do PIB per Capita em Períodos Seleccionados, 1950-98\**

PAÍS	PERÍODO-BASE	PERÍODO DE CRISE	PERÍODO POSTERIOR À CRISE		1990 (1991-98)
			RECUPERAÇÃO	CRESCIMENTO	
			PORCENTAGENS		
<i>Alto crescimento</i>					
Argentina	2,1	-2,6	8,7	3,2	4,6
Bolívia	1,2	-2,9	1,3	2,1	1,8
Chile	1,6	-0,2	3,5	5,4	6,1
Peru	2,1	-2,7	3,3	2,4	2,8
Média simples	1,8	-2,1	4,2	3,3	3,8
<i>Baixo crescimento</i>					
Brasil	4,1	-0,7	...	0,8	0,1
Colômbia	2,3	1,3	...	2,0	1,9
Costa Rica	3,1	-2,6	...	1,4	1,4
Jamaica	2,4	-1,5	...	1,4	-1,0
México	3,5	-2,0	0,4	1,7	1,2
Média simples	3,1	-1,1	...	1,5	0,7
Total de médias simples	2,5	-1,5	3,4	2,3	2,1
Total de médias ponderadas	3,2	-1,3	3,1	1,7	1,5

Fonte: André Hofman, "Economic Growth and Performance in Latin América", série *Reformas Económicas*, nº 54 (LC/L.1350), Santiago do Chile, Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

\*Taxa média composta anual de crescimento.

A Tabela 4-9 indica as tendências com respeito à acumulação de fatores para todos os países com exceção da Jamaica. O grupo de oito países como um todo aumentou o insumo da mão-de-obra entre o período-base e a década de 1990. Uma vez que as horas trabalhadas diminuíram na maioria dos países, tal aumento implica um número maior de pessoas trabalhando. A acumulação de capital, por outro lado, diminuiu acentuadamente entre o período-base e os anos seguintes.

Os dois subgrupos mostraram tendências divergentes. Para o grupo de países com crescimento mais rápido, a taxa de crescimento do insumo de mão-de-obra mais que duplicou, subindo de 1,2% no período-base, para 2,7% na década de 1990. A contribuição da Argentina para esse resultado, entretanto, foi mínima. Nos países com crescimento mais lento, a taxa

caiu de 2,7% para 2,4%, em conseqüência de diminuições na Colômbia e especialmente no Brasil. O próximo capítulo sobre o nível de emprego revela um padrão semelhante: os problemas relativos a emprego na região foram especialmente graves na Argentina, Brasil e Colômbia, onde a criação de emprego foi lenta durante toda a década de 1990.

TABELA 4-9.

*Contribuição dos Fatores Produtivos ao Crescimento, 1950-98\**

PAÍS	PORCENTAGENS					
	INSUMO DE TRABALHO (HORAS TRABALHADAS)			ACUMULAÇÃO DE CAPITAL		
	PERÍODO DE CRESCIMENTO			PERÍODO DE CRESCIMENTO		
	PERÍODO- BASE	POSTERIOR À CRISE	1991-98	PERÍODO- BASE	POSTERIOR À CRISE	1991-98
<i>Alto Crescimento</i>						
Argentina	1,2	1,5	1,5	4,9	2,9	2,5
Bolívia	1,0	3,5	3,5	2,8	3,3	3,3
Chile	0,4	2,9	2,8	4,2	6,2	6,8
Peru	2,0	2,9	3,0	5,0	3,7	2,9
Média simples	1,2	2,7	2,7	4,2	4,0	3,9
<i>Baixo crescimento</i>						
Brasil	2,9	1,4	1,4	9,8	2,7	2,6
Colômbia	2,3	2,0	2,0	4,1	3,8	3,8
Costa Rica	2,9	3,4	3,1	7,2	4,4	4,6
México	2,6	3,0	3,1	7,7	2,4	2,4
Média simples	2,7	2,5	2,4	7,2	3,3	3,4
Total de médias simples	1,9	2,6	2,6	5,7	3,7	3,6

Fonte: André Hofman, "Economic Growth and Performance in Latin América", série *Reformas Econômicas*, nº 54 (LC/L.1350), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

\*Taxa média composta anual de crescimento.

A acumulação de capital experimentou uma diminuição relativamente pequena nos países com crescimento mais rápido, de 4,2% para 3,9%; as grandes quedas na Argentina e Peru foram parcialmente compensadas pelos aumentos na Bolívia e especialmente no Chile. No grupo de crescimento lento, a queda foi muito mais radical, de 7,2% para 3,4%, sendo que três



dos quatro países sofreram quedas consideráveis.<sup>30</sup> Apesar dessas diferentes tendências com relação ao passado, os dois grupos apresentaram taxas de crescimento semelhantes, tanto para insumo de mão-de-obra quanto para acumulação de capital na década de 1990. A variação dentro dos grupos foi muito maior do que a variação entre os grupos. Isso indica que deve haver outras variáveis que expliquem grande parte da diferença nas taxas de crescimento do PIB na década de 1990.

O insumo de mão-de-obra na Tabela 4-9 é medido simplesmente pelo número de horas trabalhadas. No entanto, seria útil poder ajustar essas cifras de maneira a refletir as mudanças na qualidade da mão-de-obra. Felizmente, a literatura tem dedicado muita atenção a esse tema. O componente mais importante da qualidade, ao qual se atribui efeito direto sobre a produtividade, é o nível da educação e sua variação. O nível educacional de um indivíduo afeta o tipo de trabalho que ele é capaz de desempenhar, bem como a eficiência com que é realizado. O número de anos de instrução formal da população entre 15 e 64 anos de idade é o principal indicador de que se dispõe para medir as mudanças na qualidade. As diferenças existentes entre esta e outras medidas melhores são provavelmente pequenas no primeiro grau e no segundo grau, se não o forem também no terceiro grau.<sup>31</sup>

Na maioria dos países da América Latina, os sistemas educacionais passaram por uma notável expansão nas últimas décadas. Ainda mostram falhas na qualidade de seus resultados, no seu grau de adaptação aos requisitos do ambiente econômico e social e na possibilidade de acesso das diferentes camadas da sociedade.<sup>32</sup> No caso dos países do projeto, a média de anos de instrução subiu de seis e meio para dez anos entre o período-base e a década de 1990. Apesar de todas as diferenças entre os países com crescimento rápido e crescimento lento, o nível médio de instrução para os dois grupos foi praticamente idêntico durante todo o período de 1950-98, embora haja diferenças significativas entre os países quando considerados isoladamente.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Esses resultados podem parecer incoerentes com relação à análise anterior sobre coeficiente do investimento; isso tem a ver com a forma como é calculado o estoque de capital, conforme explicação a seguir.

<sup>31</sup> A mensuração preferível seria o nível de escolaridade da força de trabalho em vez da população toda. Além disso, nem o nível de instrução da população como um todo nem o da força de trabalho leva em consideração a importância do elemento de treinamento no emprego.

<sup>32</sup> CEPAL/UNESCO (1992).

<sup>33</sup> Dados em anos equivalentes de instrução. Para mais detalhes, ver Hofman (2000).

Para medir o estoque de capital, usamos o modelo geralmente aceito de estoque permanente.<sup>34</sup> Essa metodologia desagrega o estoque de capital em diversos tipos com diferentes graus de vida útil: maquinaria e equipamento (15 anos), construção não residencial (40 anos) e residencial (50 anos). Em todos os anos, o investimento representa uma adição ao estoque de capital, mesmo que parte do estoque se deprecie em termos contábeis devido ao término de sua vida útil (conforme definido anteriormente) ainda que, na prática, possa continuar sendo usado.<sup>35</sup>

Um dos aspectos importantes do investimento físico é que ele incorpora o progresso técnico sob a forma de melhorias na qualidade do capital ao longo do tempo. O efeito de qualidade do investimento físico é proveniente de três fontes: avanço técnico incorporado, mudança na idade média do estoque de capital e mudança em sua composição. Com relação à composição, o aspecto mais importante é o peso relativo do item "maquinarias e equipamentos" em comparação à construção residencial e não residencial. Dentre os oito países, esse componente aumentou na Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica e México, ao passo que diminuiu no Brasil e no Peru, enquanto na Bolívia permaneceu constante. Em termos absolutos, o Brasil e o Peru apresentaram a menor proporção do item "maquinarias e equipamentos", com 33% e 21%, respectivamente, em comparação à média de 42% referente aos oito países.<sup>36</sup>

A idade média do estoque de capital mostrou tendências variadas. Com relação à construção não-residencial, a idade diminuiu em todos os casos entre 1950 e 1980, mas aumentou ou permaneceu constante duran-

---

<sup>34</sup> Com relação à metodologia, ver Goldsmith (1951). Entre os problemas relacionados a esse tipo de mensuração está o fato de que ele não leva em conta se os ativos estão em uso em um determinado momento. O processo de reformas apresenta um outro problema: grande parte do estoque de capital existente pode se tornar obsoleto na medida em que a liberalização comercial dá acesso aos últimos avanços tecnológicos. Essas questões relacionadas à qualidade não podem ser captadas nesta metodologia.

<sup>35</sup> Isso implica que dois países com a mesma quantidade de novos investimentos em um determinado ano podem apresentar taxas de acumulação bastante diferentes. Aquele com acumulação mais rápida no passado terá uma taxa de acumulação mais baixa no presente, já que se deixará de usar maior quantidade de estoque. Do mesmo modo, as tendências de crescimento do estoque de capital poderiam ser bastante distintas daquelas do investimento, e talvez até mesmo ter um sinal diferente. (As diferenças com relação ao investimento e ao estoque de capital durante o período de 1950-98 podem ser observadas comparando-se as Tabelas 4-1 e 4-9.)

<sup>36</sup> Hofman (2000).

te a década de 1980 e continuou a subir em todos os casos, com exceção do Chile e da Bolívia na década de 1990. O item "maquinarias e equipamentos" seguiu tendências semelhantes até 1990, quando a média de idade começou a cair em todos os oito países.

O progresso técnico e a produtividade resultante apresentaram distribuição muito heterogênea. Na realidade, é com respeito à variável produtividade que podemos começar a estabelecer uma distinção entre os países com crescimento alto e baixo na década de 1990, em vez de apenas com respeito a seu próprio desempenho anterior. Os insumos dos fatores aumentam a taxas relativamente semelhantes quando comparados entre os dois grupos; os níveis de educação também se mostraram quase idênticos, entretanto, conforme mostra a Tabela 4-10, as tendências de produtividade de mão-de-obra e de capital aumentaram a taxas muito diferentes. A produtividade da mão-de-obra entre os países do grupo de crescimento mais rápido subiu quatro vezes mais que a taxa encontrada para o conjunto dos países de crescimento mais lento (2,9% em comparação a 0,7%). Com relação à produtividade do estoque de capital, os países com crescimento mais rápido apresentaram taxa média de aumento de 1,6%, ao passo que nos outros países essa taxa caiu ligeiramente.

Tais resultados estão resumidos nos dados sobre produtividade total dos fatores, os quais registram a produtividade de todos os fatores combinados, bem como a de outros elementos residuais que não foram captados na análise. A Tabela 4-11 mostra os dados para duas medidas: produtividade total dos fatores e produtividade total dos fatores duplamente aumentada. Esta última leva em consideração as melhorias de qualidade da mão-de-obra e do capital, bem como suas mudanças quantitativas. Encontramos as mesmas tendências que aquelas para produtividade do trabalho e do capital. Os países com crescimento rápido aumentaram sua produtividade entre o período-base e a década de 1990, passando de 1,9% para 2,8% com relação à mensuração básica, e de 0,9% para 1,9% com relação à produtividade aumentada. (A Bolívia foi uma exceção a essa tendência, na medida em que a taxa de crescimento de produtividade caiu.) Os países de crescimento mais lento, por outro lado, apresentaram queda na mensuração básica de 2,3% para 0,7% e a mensuração ampliada caiu de 1,1% para -0,4%. Tais tendências se repetiram em cada um dos países.

TABELA 4-10.

*Aumento da Produtividade da Mão-de-obra e do Capital, 1950-98\**

PAÍS	PORCENTAGEM					
	PRODUTIVIDADE DA MÃO-DE-OBRA (HORAS TRABALHADAS)			PRODUTIVIDADE DO CAPITAL		
	PERÍODO-BASE	PERÍODO DE CRESCIMENTO POSTERIOR À CRISE		PERÍODO-BASE	PERÍODO DE CRESCIMENTO POSTERIOR À CRISE	
			1991-98			1991-98
<i>Crescimento elevado</i>						
Argentina	2,5	2,9	4,3	-0,8	1,8	2,7
Bolívia	2,5	0,8	0,8	0,7	1,0	1,0
Chile	3,5	4,6	4,8	-0,3	1,3	0,9
Peru	2,9	1,3	1,6	-0,1	0,5	1,7
Média simples	2,9	2,4	2,9	-0,3	1,1	1,6
<i>Crescimento baixo</i>						
Brasil	3,9	1,0	0,4	-2,6	-0,3	-0,7
Colômbia	2,8	1,8	1,6	0,9	0,0	-0,2
Costa Rica	3,5	0,8	0,9	-0,7	-0,3	-0,6
México	3,8	0,3	0,0	-1,1	0,9	0,7
Média simples	3,5	0,9	0,7	-0,9	0,1	-0,2
Média simples, total	3,2	1,7	1,8	-0,3	0,6	0,7

Fonte: André Hofman, "Economic Growth and Performance in Latin América", série *Reformas Econômicas*, nº 54 (LC/L.1350), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

\*Taxa média anual composta de crescimento.

TABELA 4-11.

## O Aumento da Produtividade Total dos Fatores, 1950-98\*

PAÍS	PORCENTAGEM						
	PRODUTIVIDADE TOTAL DOS FATORES			PRODUTIVIDADE TOTAL DOS FATORES DUPLAMENTE AUMENTADA			
	PERÍODO-BASE	PERÍODO DE CRESCIMENTO		PERÍODO-BASE	PERÍODO DE CRESCIMENTO		1991-98
		POSTERIOR À CRISE	1991-98		POSTERIOR À CRISE		
<i>Crescimento elevado</i>							
Argentina	1,5	2,4	4,0	0,6	1,6		3,2
Bolívia	2,0	1,2	1,2	0,9	0,0		0,0
Chile	2,0	3,9	3,9	1,2	2,8		2,8
Peru	1,9	1,3	2,0	0,9	0,8		1,5
Média simples	1,9	2,2	2,8	0,9	1,3		1,9
<i>Crescimento baixo</i>							
Brasil	2,6	0,7	0,1	1,4	-0,3		-0,7
Colômbia	2,4	1,2	1,1	1,4	-0,1		-0,3
Costa Rica	2,2	0,6	0,7	1,2	-0,4		-0,3
México	1,8	0,9	0,7	0,5	0,0		-0,3
Média simples	2,3	0,9	0,7	1,1	0,03		-0,4
Média simples, total	2,1	1,5	1,7	1,0	0,7		0,7

Fonte: André Hofman, "Economic Growth and Performance in Latin América", série *Reformas Econômicas*, nº 54 (LC/L.1350), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

\*Taxa média anual composta de crescimento.

A Tabela 4-12 resume os resultados das contribuições relativas às taxas de crescimento do PIB, da acumulação de mão-de-obra, acumulação de capital e variações na produtividade. Três dos quatro países de crescimento rápido (Argentina, Chile e Peru) tiveram o aumento da produtividade como principal determinante, enquanto todos os restantes apresentaram dependência mais forte no item “acumulação de fatores”. Na medida em que a produtividade representa um determinante crucial da capacidade de um país em competir na economia mundial, seria indicativo de que o grupo de países que crescesse com maior rapidez na década de 1990 – em grande parte com base em uma produtividade mais alta – gozaria de vantagens adicionais no futuro.<sup>37</sup>

## O IMPACTO DAS REFORMAS SOBRE O CRESCIMENTO

Os quatro países identificados como reformadores radicais no Capítulo 3 foram os mesmos que cresceram mais rapidamente na década de 1990; os reformadores cautelosos, por outro lado, apresentaram um crescimento mais lento. À primeira vista, essa relação parece comprovar que mais reformas se traduzem em maior crescimento, mas a situação na verdade é muito mais complexa. Os efeitos das reformas também se deveram a outras tendências macroeconômicas e internacionais. A eliminação da hiperinflação, em especial, teve impacto muito positivo sobre o crescimento. Além disso, os reformadores radicais optaram por realizar muitas das reformas em um período de tempo muito curto porque se encontravam em situação desesperada com relação à hiperinflação e ao crescimento negativo dos anos anteriores; suas economias eram muito mais distorcidas do que outras, o que em geral era acompanhado de problemas de governabilidade. Não é de surpreender que a mudança na orientação política tenha propiciado novos investimentos e elevação das taxas de crescimento, após um período em que os atores econômicos esperavam para ver se as novas políticas seriam mantidas.

---

<sup>37</sup>Um importante debate sobre os méritos relativos do crescimento através da acumulação de fatores ou de produtividade teve início pouco antes da crise asiática. Ver Krugman (1994) e as respostas de Gibney e outros (1995) e Rostow (1995).

TABELA 4-12.

*Contribuições para o Aumento do PIB, 1950-98*

PAÍS	PORCENTAGENS								
	PERÍODO-BASE			PERÍODO DE CRESCIMENTO POSTERIOR À CRISE			1991-98		
	MÃO-DE-OBRA	CAPITAL	PTF*	MÃO-DE-OBRA	CAPITAL	PTF*	MÃO-DE-OBRA	CAPITAL	PTF*
<i>Crescimento elevado</i>									
Argentina	18	43	39	24	30	45	9	23	68
Bolívia	19	24	57	49	23	28	49	23	28
Chile	7	41	52	21	27	51	21	29	51
Peru	23	38	39	40	28	32	37	20	42
Média simples	17	37	46	34	27	39	29	24	47
<i>Crescimento baixo</i>									
Brasil	31	32	37	35	36	29	47	45	8
Colômbia	24	29	47	26	41	32	27	43	29
Costa Rica	25	41	34	56	31	13	44	38	18
México	19	53	28	32	39	29	35	42	22
Média simples	25	39	36	37	37	26	38	42	20
Média simples, total	21	38	41	36	32	32	34	33	33

Fonte: André Hofman, "Economic Growth and Performance in Latin América", série *Reformas Econômicas*, nº 54 (LC/L.1350), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

\*Produtividade total dos fatores.

É claro que inicialmente essa expansão representava apenas uma recuperação da recessão anterior, embora ao final se transformasse em crescimento *per se*. Isso pode ser considerado um tipo de regressão até a trajetória média, embora em relação às taxas e não aos níveis. Um dos mecanismos que produzem o aumento no crescimento tem a ver com os possíveis investimentos (e por conseguinte com os aumentos de produtividade) que não tenham sido empreendidos naqueles países com condições iniciais deficientes. Uma vez realizadas as mudanças, e supondo-se que outros fatores também fossem favoráveis, a possibilidade de taxas de crescimento especialmente elevadas esteve presente por um determinado tempo.<sup>38</sup>

O grupo de países que vinha apresentando um desempenho razoavelmente bom no período anterior às reformas tinha menos motivos para empreender mudanças estruturais importantes em suas economias. Embora tivessem implementado reformas graduais e seletivas, tiveram um impulso menor proveniente destas, devido à falta de um estoque de oportunidades inexploradas. Esses países também enfrentaram sérios problemas macroeconômicos que tiveram um efeito negativo sobre as taxas de crescimento. O México e o Brasil já apresentavam taxas elevadas de inflação no início do período de reformas. As políticas de estabilização seguidas por esses países, políticas estas que dependiam de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, acabaram por dar origem a crises cambiais. A Colômbia, Costa Rica e Jamaica também começaram a sofrer desequilíbrios macroeconômicos durante a década de 1990. As causas foram *sui generis*: um desejo de expandir o gasto social na Colômbia ao mesmo tempo em que uma parcela significativa da renda do governo central se descentralizava para as regiões; a falência de um importante banco na Costa Rica; e a elevação da taxa de inflação na Jamaica causada pelos efeitos retardados de uma expansão monetária e de crédito no final da década de 1980. No caso da Colômbia e da Jamaica, a sobrevalorização da taxa de câmbio também constituiu fator significativo.

Além desses vínculos qualitativos entre as reformas e o crescimento, diversos exercícios econométricos proporcionam uma percepção mais profunda da relação entre as duas variáveis (*ver* Tabela 4-13). Os resultados estão intimamente ligados àqueles discutidos anteriormente com respeito ao modelo que serviu para explicar o desempenho do investimento. Ambos

---

<sup>38</sup> Observe que situação paralela ocorre com relação às fases do investimento; é claro que as duas estão relacionadas, na medida em que o investimento é um importante determinante das taxas de crescimento.



conjuntos de equações se baseiam em modelos de curto prazo que testam o impacto dos índices das reformas (mais outras variáveis) sobre a mudança anual no investimento ou no PIB. No caso das equações de crescimento, a variável dependente foi a mudança no PIB *per capita* entre 1970 e 1995. As variáveis independentes incluíam o investimento, uma variável representando o ambiente internacional, uma medida da volatilidade, uma variável *dummy* para os anos de crise durante o período e os índices de reforma.<sup>39</sup>

TABELA 4-13.

*Fatores Determinantes do Aumento do PIB per Capita\**

VARIÁVEL INDEPENDENTE	(1)	(2)	(3)	(4)
Coefficiente de investimento	0,179 (11.103)	0,181 (11.102)	0,178 (11.114)	0,186 (11.508)
Nível de atividade internacional	0,040 (3.528)	0,050 (3.604)	0,040 (3.600)	0,038 (3.420)
Varição cambial	-0,049 (-5.841)	-0,050 (-5.981)	-0,043 (-5.280)	-0,049 (-5.993)
Variável <i>dummy</i> de crise	-0,018 (-4.209)	-0,018 (-4.093)	-0,020 (-4.636)	-0,018 (-4.046)
Índice médio das reformas	0,034 (2.121)			
Índice da reforma comercial		0,027 (1.667)		
Índice da conta de capital			0,056 (3.486)	
Índice de privatização				0,052 (2.437)
<i>Estatística resumida</i>				
R <sup>2</sup>	0,60	0,60	0,61	0,59
R <sup>2</sup> ajustado	0,57	0,57	0,58	0,56
Número de observações	198	198	198	198

Fonte: Cálculos das regressões feitos pelos autores; as estatísticas t estão entre parênteses.

\* A variável dependente é a primeira diferença dos logaritmos do PIB *per capita*. O modelo é um painel, que utiliza efeitos fixos e uma estimativa de quadrados mínimos ordinários, com dados sobre os nove países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru) para o período de 1970-95. As variáveis independentes são a primeira derivada dos logaritmos de investimento como proporção do PIB, a primeira derivada dos logaritmos de exportação para os países desenvolvidos, o coeficiente de variação dos movimentos mensais da taxa de câmbio, uma variável *dummy* cujo valor é 1 durante os períodos de crise (variando conforme o país), e o nível médio para os cinco anos anteriores dos índices das reformas descritos no Capítulo 3.

<sup>39</sup> Os autores desejam agradecer a Lucas Navarro pela execução da análise econométrica.

O investimento sempre exerce efeito positivo e significativo sobre o crescimento. Isso é coerente com a literatura que se utiliza da análise da contabilidade do crescimento, em que o investimento é um de seus principais determinantes. Não obstante, o investimento se torna menos importante com a incorporação de outras variáveis à análise, já que estas podem atuar sobre o crescimento através do impacto que exercem sobre o investimento. Este último também exerce um impacto diferente sobre o crescimento em diferentes setores, conforme veremos no Capítulo 6.

Para medir o impacto do ambiente internacional, utiliza-se a taxa de crescimento das exportações dos países em desenvolvimento para os países membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como substituto do nível de atividade internacional. O propósito é de refletir a postura expansionista ou contracionista da economia mundial que, segundo nossa análise, desempenha importante papel na determinação dos padrões de crescimento. De acordo com as expectativas, o coeficiente é positivo e significativo.

Para verificar o efeito negativo previsto da instabilidade macroeconômica sobre o crescimento do PIB, foram testadas duas variáveis: a taxa anual de inflação e o coeficiente da variação dos níveis mensais da taxa de câmbio real. Os coeficientes de ambos foram negativos e significativos, mas o último levou a um melhor ajuste do modelo, de forma que apenas essa variável está registrada na Tabela 4-13. Esses resultados são coerentes não apenas com a vasta literatura sobre os determinantes do crescimento, mas também com a análise feita anteriormente no capítulo acerca do impacto negativo da instabilidade macroeconômica sobre as decisões dos investidores.

Foi utilizada uma variável *dummy* para captar o efeito dos piores anos de crise no período, que variam de acordo com os países. Seu coeficiente foi negativo e significativo, indicando que esses anos em particular tiveram relevância além da captada em outras variáveis.

Os índices das reformas, incluindo-se tanto o índice agregado quanto diversos dos índices individuais, tiveram efeito positivo e significativo sobre o crescimento. Os coeficientes indicam que um aumento de 10% do índice médio das reformas produziria aumento de 0,2% das taxas de crescimento do PIB. Esse resultado é baseado no impacto de longo prazo das reformas, isto é, a variável reforma usada na Tabela 4-13 e a média de cinco anos do índice de reformas. As regressões sobre valores do ano corrente, a média de três anos e a média de cinco anos indicam, com coeficientes e níveis de significância elevados, um impacto positivo crescente. Somente a

média de cinco anos mostrou-se significativa a um nível de 5%. Apesar de o impacto parecer pequeno, este depende da taxa de crescimento preexistente; quanto mais baixa a taxa, mais importante o incremento gerado pela reforma. Esse ponto está relacionado às categorias de reformadores radicais em oposição aos cautelosos apresentados no Capítulo 3. Especificamente, com relação aos reformadores radicais com taxas de crescimento baixas ou negativas no período antecedente às reformas, o aumento é bem mais significativo do que para os reformadores cautelosos com taxas básicas mais elevadas.

Os índices individuais que demonstraram ser significativos incluíram a liberalização das importações, a privatização e a abertura da conta de capital. Nem o índice de reforma tributária nem o de reforma financeira foram significativos. Tais resultados relacionados às reformas são semelhantes àqueles encontrados nas regressões referentes ao investimento, à exceção do índice da conta de capital que não foi suficientemente significativo para explicar o segundo.<sup>40</sup>

## O CRESCIMENTO E O SETOR EXTERNO

Um último aspecto da importância da análise da relação entre reformas e crescimento tem a ver com as mudanças na relação entre o crescimento e a economia internacional como resultado das reformas. A expectativa era de que o crescimento posterior às reformas teria uma orientação mais voltada às exportações, mesmo que não fosse impulsionado por elas. Uma maior ênfase nas exportações, junto a uma maior eficiência na substituição de importações, produziria um superávit comercial ou um déficit comercial menor. Esta seção investiga o papel desempenhado pelas exportações no novo modelo econômico e examina também as mudanças nas importações. Os dados proporcionam a base para a avaliação do impacto sobre a balança comercial, a qual representa um aspecto-chave da sustentabilidade do novo modelo econômico, pois um déficit comercial, por sua vez, deve ser financiado através de poupança externa.

---

<sup>40</sup> Já que o modelo empregado se concentrou em vínculos de curto prazo entre o crescimento e as diversas variáveis explicativas, nem sempre as variáveis normalmente encontradas nas equações de crescimento de longo prazo foram relevantes. Um exemplo é o caráter não significativo da educação, que é um componente fundamental dos modelos de longo prazo. Os resultados do modelo analisado aqui são úteis quando comparados àqueles que aparecem em Escaith e Morley (a ser publicado), que utilizam os dados do projeto para construir um modelo de crescimento de longo prazo. Neste modelo, por exemplo, a educação é altamente significativa, assim como são as características estruturais das economias.

O coeficiente de exportações tem, na realidade, aumentado em todos os oito países do projeto.<sup>41</sup> De 1980 a 1990, utilizando-se dados baseados em 1990, a média do coeficiente de exportações subiu de 14,3% para 19,6%. Entre 1990 e 1998, utilizando-se as séries baseadas em 1995, o coeficiente aumentou de 16,7% para 23,5%. A década de 1980, então, experimentou um aumento médio de 37%, com um acréscimo de mais 41% na década de 1990. Como de costume, as médias mascaram as grandes diferenças existentes entre os países. O coeficiente do México quase que triplicou entre 1980 e 1998, e o coeficiente da Costa Rica quase dobrou, enquanto o do Chile já havia aumentado significativamente na década de 1970. A Argentina e o Brasil também apresentaram grandes aumentos, embora tenham começado de níveis muito baixos. Mesmo após os aumentos, a Argentina e o Brasil só exportavam aproximadamente 10% de seu PIB, em comparação a mais da metade na Costa Rica e quase um terço no Chile e no México (*ver* Tabela 4-14). A tendência dos coeficientes de importações foi bastante diferente daquela das exportações durante o mesmo período. O coeficiente de importação apresentou ligeira queda em 1980-90 para, então, subir em 68% entre 1990 e 1998. O comportamento das importações foi bem mais homogêneo entre os países do que o das exportações. A maioria dos países passou por uma queda, ou apenas uma pequena elevação, na década de 1980 e um grande aumento na década de 1990.

É difícil determinar se o auge das exportações nas décadas de 1980 e de 1990 constituiu um crescimento impulsionado pelas exportações, já que existe desacordo na literatura sobre o significado da expressão.<sup>42</sup> Na década de 1980, as exportações cresceram muito rapidamente nos países do projeto, mas o PIB ficou praticamente estagnado. Dois fatores foram responsáveis por esses resultados. Os coeficientes de exportação em todos os países do projeto, com exceção do Chile e da Costa Rica, foram muito baixos no início da década de 1980. Por conseguinte, o aumento nas exportações não podia ter um impacto importante sobre o crescimento. Além disso, para aumentar as exportações, os países tinham que se tornar mais

---

<sup>41</sup> Esses dados são coerentes com os da Tabela 2-1, que mostra as exportações crescendo muito mais rapidamente do que o PIB nas últimas duas décadas.

<sup>42</sup> *Ver* análise das diferentes definições em Garcia, Meller e Repetto (1996).

TABELA 4-14.

*Coefficientes de Exportação e de Importação, 1980-98<sup>a</sup>*

PAÍS	PORCENTAGENS							
	1980 <sup>b</sup>		1990 <sup>b</sup>		1990 <sup>c</sup>		1998 <sup>c</sup>	
	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES
Argentina	5,7	9,7	10,5	4,8	8,8	3,8	11,0	13,9
Bolívia	14,5	15,7	18,7	20,8	19,2	25,0	20,4	32,2
Brasil	5,0	7,9	8,2	6,6	7,1	4,0	8,7	11,5
Chile	24,3	35,5	33,6	30,1	26,6	20,8	33,5	30,1
Colômbia	17,4	21,4	21,6	17,5	13,3	8,9	17,5	21,6
Costa Rica <sup>d</sup>	23,5	34,1	34,4	41,1	33,6	35,9	51,0	51,9
México <sup>d</sup>	10,3	17,3	18,6	19,8	14,8	18,0	32,2	33,7
Peru	13,6	13,5	11,5	11,4	10,4	9,7	13,4	17,1
Média simples	14,3	19,4	19,6	19,0	16,7	15,8	23,5	26,5

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Exportações e importações como proporção do PIB.

<sup>b</sup> Baseado em dólares de 1990.

<sup>c</sup> Baseado em dólares de 1995.

<sup>d</sup> Incluem-se para México e Costa Rica as exportações e importações da indústria maquiladora em 1998.

competitivos, o que implicava a substituição de insumos nacionais por importados, conforme será demonstrado no Capítulo 6. Um caso extremo se dá com relação às exportações das plantas maquiladoras que cresceram muito rápido mas cujo valor agregado era em geral menor do que um quarto de seu valor bruto de exportação. Em consequência, o valor agregado das exportações não cresceu tão rápido quanto o seu valor bruto. O resultado foi que o efeito líquido sobre o crescimento foi muito menor do que o esperado caso o conteúdo nacional não tivesse decrescido. As exportações continuaram a crescer rapidamente na década de 1990, tornando-se mais diversificadas tanto em sua composição quanto em seu destino, mas continua a dúvida a respeito de sua contribuição para o resto das economias. Um estudo sobre o Chile argumenta que o crescimento foi impulsionado pelas exportações devido aos efeitos positivos secundários sobre os setores de bens não negociáveis.<sup>43</sup> É necessário que sejam realizados estudos semelhantes para outros países antes que se possa chegar a conclusões decisivas a respeito do papel das exportações no crescimento.

A Tabela 4-15 coloca a situação do intercâmbio comercial em uma perspectiva de prazo mais longo. Uma balança comercial ligeiramente positiva caracterizou o período entre 1950-73.<sup>44</sup> A isso se seguiu uma mudança na direção do déficit na segunda metade da década de 1970, na medida em que as importações ultrapassaram as exportações quando o capital estrangeiro inundou a região sob a forma de empréstimos bancários privados. Uma vez instaurada a crise da dívida, e já que os países latino-americanos não tinham mais acesso aos mercados internacionais de capital, eles tiveram que gerar superávits comerciais para atender ao pagamento de suas dívidas. Em média, esse período de superávits durou aproximadamente de 1982-83 até o início da década de 1990 – quando o acesso aos mercados de capital voltou a ser possível e os déficits comerciais se igualaram aos superávits da conta de capital. No entanto, tal explicação é baseada em fatores externos e é incompleta, já que desconsidera os fatores internos que contribuíram para esses déficits. As próprias reformas desempenharam importante papel, especialmente a liberalização comercial, a privatização e a abertura da conta de capital, assim como a demanda contida por bens de consumo e a nova demanda por bens de investimento.

---

<sup>43</sup> Ver Garcia, Meller e Repetto (1996).

<sup>44</sup> Esse resultado está baseado em médias simples. As médias ponderadas demonstram um pequeno déficit no período de 1950-73, principalmente devido ao déficit do Brasil.

TABELA 4-15.

*A Balança Comercial como Proporção do PIB, 1950-98*

PAÍS	PORCENTAGENS*			
	1950-73	1974-82	1983-91	1992-98
Argentina	0,2	1,0	2,5	-2,3
Bolívia	4,9	5,3	-4,5	-7,7
Brasil	-1,8	-4,4	2,3	-0,3
Chile	3,1	-3,9	4,6	3,0
Colômbia	-0,8	-0,1	0,4	-3,1
Costa Rica	-3,6	-7,0	-2,3	-1,0
México	-0,9	-1,0	3,3	-2,4
Peru	2,0	-1,7	1,7	-3,2
Média simples	0,4	-1,5	1,0	-2,1

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

\*Calculados em dólares constantes.

Os déficits de conta corrente podem desempenhar papel positivo no crescimento econômico porque seu financiamento implica que o país recebe poupança externa. No entanto, surgem problemas quando os déficits chegam a níveis que não podem ser sustentados. Os crescentes déficits em conta corrente nas economias dos países da região dão origem a novas preocupações sobre sua vulnerabilidade. Por volta do final da década de 1990, só os déficits comerciais alcançaram em média quase 3% do PIB entre os países do projeto. A isso se deve acrescentar mais 2% para pagamentos de fatores em um país típico, o que significa que os déficits em conta corrente se aproximaram de 5%.<sup>45</sup> A história recente indica que esse nível está próximo ao limite do que os mercados de capital estão dispostos a financiar, mesmo em um período de liquidez abundante.

Portanto, a questão da vulnerabilidade é muito importante com dois componentes separados, apesar de relacionados entre si. Um deles diz respeito ao comportamento da conta corrente, tanto a balança comercial como o pagamento dos fatores (dividendos e juros). Embora a conta cor-

<sup>45</sup> Essa cifra de 5% representa a contraparte da cifra correspondente ao financiamento externo do investimento, conforme analisado anteriormente neste capítulo.

rente esteja em geral em déficit nos países em desenvolvimento, já vimos que o tamanho do déficit varia significativamente. Contrariamente às expectativas de que as reformas reduziriam os déficits, ocorreu exatamente o oposto durante os últimos anos da década de 1990. Para avaliar a importância dessa tendência, precisamos saber se há investimentos em andamento que possam diminuir essa brecha.

O outro componente da vulnerabilidade externa diz respeito ao tipo de capital estrangeiro que financia o déficit da conta corrente. O Capítulo 2 apresentou evidências indicadoras das duas tendências divergentes nos influxos de capital na década de 1990 em comparação ao período anterior à crise da dívida. Por um lado, a instabilidade dos influxos aumentou devido ao crescente papel do capital de curto prazo, por outro lado, o investimento estrangeiro direto constituiu uma proporção maior do total de influxos. Já que o IED é o tipo mais estável de capital, e em geral está ligado às exportações, os governos implementaram políticas para atrair esse tipo de influxo de capital.

De modo geral, a questão da vulnerabilidade externa continua sendo prioritária na América Latina e no Caribe, conforme ficou evidente durante a contração econômica na América do Sul em 1998-99. De certa forma, as reformas exacerbaram o problema através da abertura irrestrita da conta de capital em muitos países. Ao mesmo tempo, o novo investimento resultante das reformas pode estar produzindo exportações que sejam menos sensíveis a fortes flutuações de preço. Uma das medidas de êxito das reformas e das políticas associadas a elas no futuro será sua capacidade de reforçar os investimentos, ao mesmo tempo em que reduz ao máximo os riscos da abertura irrestrita da conta de capital.

## CONCLUSÕES

Na maioria dos países do projeto, na década de 1990, o investimento e a produtividade do trabalho recuperaram seus níveis anteriores após quedas consideráveis durante a década de 1980. Utilizando-se médias simples para médias, ambas variáveis voltam ao nível igual ou ligeiramente superior ao que tinham ao final do período de substituição de importações. Ocorreu um padrão semelhante com relação ao crescimento entre os países do projeto, mas o processo de recuperação nesse caso não foi tão completo; o crescimento na década de 1990 permaneceu abaixo daquele alcançado no período-base de 1950-80. Para prever a tendência futura do crescimento é necessário que se tenham dados sobre o investimento e a produtividade no nível setorial.



No nível agregado, as reformas – especialmente a privatização e a liberalização comercial, mas também a abertura da conta de capital – tiveram um impacto positivo tanto sobre o investimento quanto sobre o crescimento. De acordo com os resultados econométricos, esse impacto foi bastante pequeno, embora as informações qualitativas nos níveis setorial e empresarial apresentadas no Capítulo 6 indiquem que as reformas podem ter sido mais importantes do que sugerem os mencionados resultados. Não temos informações econométricas com relação à produtividade, mas a análise da contabilidade do crescimento indica que este foi o fator decisivo para explicar o comportamento dos países de crescimento elevado em contraposição aos países com crescimento baixo. As reformas se traduziram em uma alocação mais eficiente de recursos, porém a estabilização macroeconômica desempenhou papel significativo.

O desempenho do investimento, da produtividade e do crescimento foi heterogêneo entre países. São três os casos que exibem um padrão semelhante com respeito às três variáveis. No Chile, todas as três variáveis aumentaram significativamente em comparação a períodos anteriores, enquanto no México e no Brasil todas as três caíram (ou permaneceram constantes no caso do investimento no México). Essa uniformidade é esperada, uma vez que se sabe que o investimento, a produtividade e o crescimento reforçam-se mutuamente, apesar de a maioria dos países ter apresentado desempenho mais variado.

O Chile só alcançou um círculo virtuoso entre as três variáveis a partir de meados da década de 1980, mais de uma década depois do início do processo de reformas; até então o desempenho econômico posterior às reformas havia sido extremamente instável. Os resultados positivos, incluindo o aumento do investimento e a produtividade total dos fatores, foram estimulados pelas políticas macroeconômicas que se tornaram coerentes com as reformas, graças à mudança de políticas após a crise do início da década de 1980. Tais políticas reduziram a incerteza através de uma colaboração entre os setores público e privado. Além disso, embora o Chile fosse o beneficiário de consideráveis quantidades de capital estrangeiro, mantinha suas contas externas sob controle através de um rápido aumento das exportações e de elevada taxa de poupança interna, incluindo um superávit fiscal.

Por outro lado, o Brasil e o México ainda não conseguiram estimular uma relação sustentada e positiva entre o investimento, a produtividade e o crescimento, embora o México esteja caminhando nessa direção aplicando políticas de ajustes após a crise de 1994-95. O fator-chave em ambos ca-

sos foi a incoerência entre as reformas e as políticas macroeconômicas, centradas no uso da taxa de câmbio para controlar a inflação. No México, isso ocasionou um grande déficit de conta corrente que fez com que os investidores hesitassem em empreender projetos de grande envergadura, o que pode ter estimulado um crescimento mais elevado. A situação no Brasil era ainda mais séria. As reformas tiveram que coexistir com a hiperinflação até 1994, e depois as elevadas taxas de juros para proteger a taxa de câmbio sobrevalorizada ampliaram o déficit fiscal e dificultaram o investimento. Embora a situação tenha se modificado parcialmente a partir da desvalorização de janeiro de 1999, o resultado ainda não está claro.

Os outros casos demonstram um padrão variado, sendo que ou o investimento ou a produtividade ultrapassam seus níveis anteriores, mas não ambos. Entre os casos variados, a Argentina, a Bolívia e o Peru aumentaram seu crescimento em comparação ao período-base, enquanto na Colômbia e na Costa Rica a taxa de crescimento diminuiu. À primeira vista, a diferença pode ser atribuída às tendências da produtividade, mas os fatores determinantes da produtividade provavelmente se relacionam com as condições iniciais das reformas, isto é, o primeiro grupo de países enfrentou circunstâncias especialmente negativas, perdendo, assim, oportunidades de investimento e de ganhos de produtividade em comparação a seus vizinhos mais bem-sucedidos. A partir do momento em que as reformas foram implementadas e as condições macroeconômicas se tornaram mais estáveis, começou rapidamente o processo de *catching up*, em grande parte através de um acesso cada vez maior aos fluxos de capital estrangeiro. Resta saber se esses benefícios irão persistir. Os países que já apresentavam anteriormente um bom desempenho não tiveram a oportunidade de um *catching up* fácil; podem até mesmo ter perdido para o outro grupo em termos de investimento.

As reformas não eliminaram, e podem até ter exacerbado, a instabilidade externa. Os déficits comerciais retornaram a níveis que não eram vistos desde a década de 1970. O papel cada vez maior de fluxos instáveis de capital de curto prazo no financiamento dos déficits se traduziu em novos problemas para a gestão macroeconômica. Ademais, dados os déficits comercial e de conta corrente, uma queda acentuada nos fluxos de financiamento poderia ocasionar grave recessão caso os governos tivessem que re-frear a economia para impedir a deflagração de crises cambiais. Tal processo se tornou evidente no período seguinte à crise internacional de 1998 e especialmente em 1999. Mais uma vez, necessitamos de mais dados con-

clusivos nos níveis setorial e microeconômico para podermos avaliar as perspectivas futuras.

Uma análise no nível agregado pode oferecer uma visão mais aprofundada e útil das características do investimento, da produtividade e do crescimento, além de fornecer dados para vincular as reformas a esses processos. Pode representar a heterogeneidade entre os países com respeito ao investimento e ao crescimento, e nos orientar quanto à sustentabilidade do processo. Ao mesmo tempo, um nível agregado da análise, que é típico da grande maioria dos estudos sobre as reformas, deixa muitas questões pendentes, mais notavelmente com relação aos tipos de mudanças estruturais que ocorreram nas diversas economias e às características das tendências de investimento e de produtividade. Trata-se de informações essenciais para que se possa fazer recomendações de políticas voltadas para melhorar as já existentes.



# Emprego e Eqüidade: Desafios Permanentes

O IMPACTO CAUSADO PELAS REFORMAS estruturais sobre o emprego e a eqüidade tem atraído menos atenção do que a relação entre as reformas e o crescimento.<sup>1</sup> As análises empíricas realizadas em geral concluíram que as reformas tiveram um impacto negativo tanto sobre a criação de emprego quanto sobre a eqüidade. Tal resultado é contrário àquele previsto na literatura do final da década de 1970 e início da de 1980, que representou o fundamento teórico para as reformas.

Nesses trabalhos sustentava-se que a eliminação das distorções causadas pelo modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) criaria mais empregos, especialmente para a mão-de-obra não-qualificada.<sup>2</sup> Diversos mecanismos foram especificados, de forma a vincular as reformas ao crescimento do nível de emprego. O mais básico era o de que a alocação mais eficiente de recursos facilitaria um crescimento mais rápido, e este por sua vez resultaria em um aumento do nível de emprego. Isso iria ocorrer mesmo que as elasticidades permanecessem as mesmas, po-

---

<sup>1</sup> Este capítulo faz extenso uso dos dados e da análise de Weller (2000) e Morley (2000). Contudo esses autores não são responsáveis pelas conclusões aqui traçadas.

<sup>2</sup> Talvez a mais importante das primeiras obras que defenderam as reformas estruturais e as vincularam ao "problema do emprego" foram as de Krueger (1978, 1981-83). O fato de que Krueger tivesse desempenhado a função de economista-chefe do Banco Mundial no início da década de 1980 fez com que suas opiniões passassem além do meio acadêmico.

rém esperava-se que as elasticidades produto do emprego fossem mais favoráveis devido a uma mudança na estrutura do investimento e da produção. Projetava-se que o investimento e as mudanças tecnológicas levariam ao uso mais intensivo da mão-de-obra, uma vez que as alegadas tendências a favor do capital e contra o trabalho fossem eliminadas. Também seria favorável dar maior ênfase às exportações com o fim de criar empregos, já que se considerava que as exportações faziam uso mais intensivo da mão-de-obra do que os produtos que competiam com as importações. Este último ponto foi coerente com a análise setorial, que afirmava que a agricultura e a indústria leve seriam especialmente favorecidas sob uma nova estratégia comercial. Por fim, cada vez mais se sustentava que se fossem reduzidos os elevados custos de contratação de empregados, a criação de empregos aumentaria.

Os mecanismos para aumentar a equidade estavam intimamente relacionados àqueles destinados a ampliar o nível de emprego.<sup>3</sup> O elo mais óbvio era através da criação de novos empregos com baixo nível de qualificação, os quais presumivelmente seriam preenchidos por aqueles que estivessem desempregados ou em subempregos e, portanto, com rendas muito baixas. A criação de muitos desses postos de trabalho nas áreas rurais ajudaria a aliviar os maiores focos de pobreza que estavam situados nessas áreas. Esperava-se também que uma maior demanda por mão-de-obra não-qualificada teria um impacto positivo sobre os salários relativos daqueles que já estavam empregados. Isto é, o diferencial de salário entre a mão-de-obra qualificada e a não-qualificada diminuiria, melhorando, por conseguinte, a distribuição de renda. Previa-se também que a diferença entre os lucros e os salários deveria diminuir, diante da evidência de que a proteção havia aumentado os primeiros à custa dos segundos. Por fim, a redução do papel produtivo do estado liberaria fundos que poderiam ser destinados a gastos sociais em benefício de grupos mais pobres.

---

<sup>3</sup> Embora não haja dúvidas de que os proponentes das reformas acreditavam que estas beneficiariam o emprego, existe um maior desacordo quanto à distribuição da renda ser ou não objetivo explícito dos reformadores. Balassa e outros afirmaram claramente que sim (1986, pp. 93-94), assim como Krueger (1983, pp. 186-87). Williamson especificamente o excluiu das medidas do Consenso de Washington, afirmando que a Washington dos anos Reagan-Bush não tinha nenhum interesse pelo assunto (1990, pp. 413-14; 1993, p. 1329). Talvez a conclusão de Bulmer-Thomas de que o novo modelo econômico não foi "adotado principalmente" para reduzir a pobreza e melhorar a distribuição de renda seja a melhor abordagem para a questão (1996, p. 310).

Os estudos empíricos sobre o impacto das reformas prestam cada vez mais atenção ao emprego; um dos exemplos de maior importância é um recente conjunto de estudos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).<sup>4</sup> A Organização Internacional do Trabalho (OIT) também estudou esse tema intensamente.<sup>5</sup> Tanto o BID quanto a OIT sustentam que a taxa de crescimento do emprego era mais baixa na década de 1990 do que na última metade da década de 1980, o nível de desemprego aumentava, assim como o setor informal, e a melhoria dos salários reais beneficiava principalmente a mão-de-obra qualificada. No entanto, a explicação para esses problemas, bem como a forma para remediá-los, difere para ambos, já que o BID insiste na necessidade de mercados de trabalho mais flexíveis e a OIT em maior proteção para os trabalhadores.

Alguns analistas acadêmicos, assim como a CEPAL e o BID, realizaram outros estudos sobre a equidade, os quais apresentam discrepância de opinião quanto ao impacto das reformas *per se*. Embora haja um consenso quanto à distribuição de renda na América Latina ser a mais desigual do mundo, a análise do BID enfatiza que houve um aumento da desigualdade principalmente durante a década perdida de 1980, desigualdade esta que não piorou durante os anos 1990. Os autores do BID argumentam que as reformas na realidade melhoraram a distribuição em comparação à situação que se apresentaria caso elas não fossem adotadas.<sup>6</sup> Os estudos incluídos nos livros de Bulmer-Thomas e Berry, por outro lado, argumentam que as reformas deterioraram ainda mais uma situação que já era deplorável.<sup>7</sup>

Este capítulo analisa o emprego, a equidade e as ligações entre os dois, sempre no nível do agregado. Sustentamos que o emprego e a equidade se deterioraram em consequência das reformas, mas que as mudanças tiveram um efeito menor do que o imaginado. Embora a criação de emprego tenha sido mais lenta na década de 1990 em relação ao período-base 1950-80, principalmente devido a um crescimento mais lento do PIB, os problemas mais graves surgiram por causa da má qualidade de muitos dos novos empregos. A distribuição primária de renda – a medida mais intima-

---

<sup>4</sup> BID (1998b); *ver também* Banco Mundial (1995b e 1995c); CEPAL (1997); Edwards e Lustig (1997).

<sup>5</sup> *Ver em especial* a publicação anual da OIT intitulada *Panorama Laboral de América Latina*.

<sup>6</sup> Londoño e Székely (1997); BID (1997). *Ver dados e análise das tendências da distribuição de renda na publicação anual da CEPAL, Panorama Social da América Latina*.

<sup>7</sup> Bulmer-Thomas (1996); Berry (1998).

mente ligada ao funcionamento da economia – deteriorou-se bastante na maioria dos países do projeto. Essa tendência teria sido mais acentuada se tivéssemos os dados apropriados. Não obstante, intervieram também importantes fatores de compensação, especialmente o fim da hiperinflação e o impacto de longo prazo das tendências educacionais; por conseguinte, a distribuição de renda familiar mudou menos do que o previsto, seja pelos defensores seja pelos críticos das reformas.<sup>8</sup>

O capítulo começa analisando as mudanças demográficas e educacionais e seu papel na determinação das tendências de longo prazo tanto em relação ao emprego quanto à equidade. Passa então ao efeito das reformas sobre o emprego, o desemprego e os salários. Depois se concentra nas disparidades salariais e seu papel em estabelecer um vínculo entre os mercados de trabalho e a distribuição de renda. As seções seguintes examinam as distribuições primária e familiar da renda, analisando seus respectivos determinantes, além das diferenças salariais, com ênfase nas reformas. A seção final examina o impacto dos gastos sociais sobre o emprego e a equidade. Concluímos identificando as perguntas que podem e as que não podem ser respondidas através da análise no nível agregado.

## OS FATORES DA OFERTA: DEMOGRAFIA E EDUCAÇÃO

Os especialistas concordam que as tendências de longo prazo no emprego são determinadas pelas mudanças na oferta de mão-de-obra. Mais especificamente, as mudanças ocorridas a longo prazo com a população economicamente ativa (PEA) são explicadas pelas mudanças no tamanho da população em idade de trabalhar (PIT) e pelo período que essa população decide participar do mercado de trabalho (a taxa total de participação ou TTP). As últimas duas variáveis seguiram tendências distintas na América Latina no período pós-guerra. Por um lado, à medida que avança a transição demográfica, cai a taxa anual de crescimento da PIT, diminuindo as pressões sobre o mercado de trabalho. Por outro lado, o grau de participação da força de trabalho, o qual representa o resultado tanto de processos de longo prazo quanto de oscilações temporárias, ainda está aumentando, principalmente devido a uma maior participação feminina.

---

<sup>8</sup> Em seu livro para o projeto, Morley (2000) enfatiza a carência de mudanças na distribuição. Nossa ênfase é um pouco diferente, principalmente porque conferimos um peso maior à falta de dados sobre os ricos.



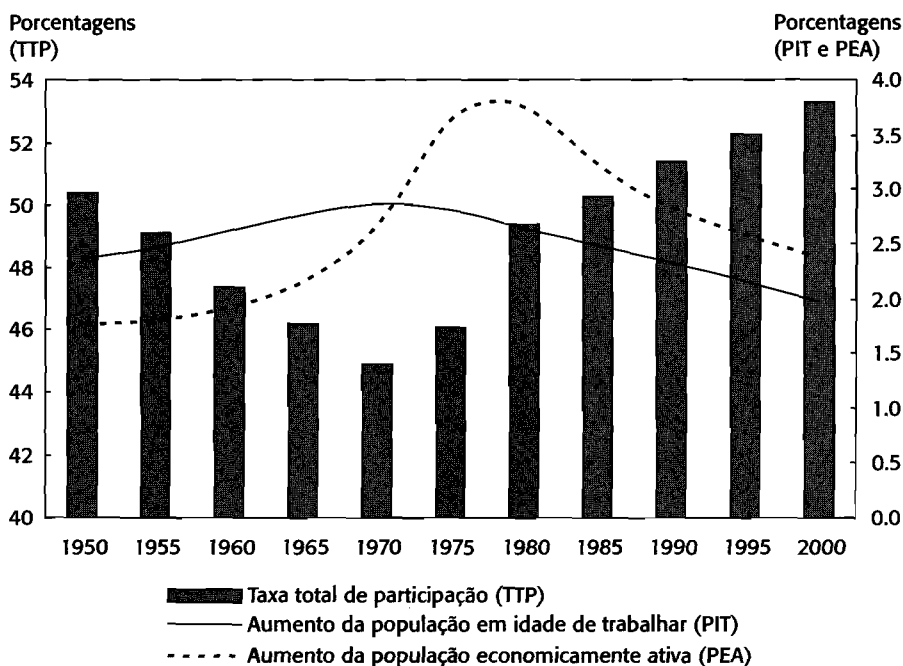
Dentre os nove países do projeto, a Argentina, o Chile e a Jamaica apresentaram as menores taxas de aumento da PIT na década de 1990 com menos de 2% por ano, enquanto as taxas da Bolívia, da Costa Rica, do México e do Peru apresentaram taxas acima dos 2,5%; Brasil e Colômbia se situaram no meio. As tendências da PIT são influenciadas pelos fluxos migratórios, bem como pelos índices de natalidade e mortalidade. Na Argentina e na Costa Rica a imigração contribuiu para uma aceleração da taxa de crescimento da PIT, ao passo que na Bolívia, Jamaica, México e Peru a emigração foi responsável pela redução dessa variável.

A taxa de participação refletiu as tendências em sentidos opostos que se compensam entre si. Conforme mencionado anteriormente, o fator mais importante para o aumento da TTP foi o crescente papel da mulher na força de trabalho. Entretanto, outros processos funcionaram no intuito de reduzir as taxas de participação, incluindo a urbanização, o crescimento do sistema educacional, e a maior cobertura do sistema de pensões. Esse segundo grupo de fatores significou que as pessoas ingressavam mais tarde na força de trabalho e se aposentavam mais cedo. Em consequência disso, a TTP na região como um todo aumentou em 0,2 ponto percentual por ano entre 1990 e 1997-98, mantendo, por conseguinte, a tendência da década anterior. A Figura 5-1 combina os efeitos das mudanças demográficas e de participação para demonstrar seu impacto sobre o aumento da população economicamente ativa, que caiu de 2,9% na década de 1980 para 2,5% na década de 1990.

Essas tendências de longo prazo estão sempre sujeitas a variações de curto prazo ocasionadas por circunstâncias econômicas temporárias. A TTP é particularmente suscetível a flutuações em torno de sua taxa de tendência de longo prazo devido ao impacto dos fatores de oferta e de demanda que se modificam no decorrer do ciclo econômico. Essas variações consistem principalmente de pessoas que ingressam e saem do mercado de trabalho. A maioria delas pertence a um mercado de trabalho secundário, ou seja, é membro de uma unidade familiar que não gera a maior parte da renda da família.

A TTP oscila em torno de sua média, tanto na fase de expansão quanto na de contração do ciclo, e nem sempre na mesma direção. Quando a economia se expande além de sua taxa tendencial de longo prazo, a TTP pode aumentar porque as oportunidades adicionais de emprego estimulam as pessoas que se encontravam anteriormente inativas a procurarem trabalho. No entanto, se a fase de expansão do ciclo for prolongada, a TTP pode-

rá sofrer uma queda, na medida em que os participantes da força de trabalho secundária se retiram do mercado para dar prosseguimento aos estudos ou para aproveitar outras oportunidades. Durante a fase decrescente do ciclo (abaixo da tendência de longo prazo), surgem situações equivalentes. A TTP pode aumentar na medida em que a força de trabalho secundária voltar ao mercado; se persistirem as condições econômicas adversas, a participação poderá diminuir na medida em que as pessoas perdem a confiança em suas perspectivas de encontrar trabalho.<sup>9</sup>



Fonte: Jurgen Weller, *Reformas Económicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

\*Informações baseadas nas médias ponderadas de 20 países da América Latina e Caribe

FIGURA 5-1.

*Variações na Oferta de Trabalho, 1950-2000\**

<sup>9</sup> Na década de 1990, por exemplo, a TTP na América Latina passou pelas seguintes oscilações: (1) um aumento no contexto do crescimento, devido a oportunidades provenientes da demanda (1991-93); (2) uma queda, ainda dentro de uma situação de crescimento, devido a uma diminuição das pressões exercidas pela oferta; (3) um aumento na época da recessão, devido à maior pressão da oferta (1995); (4) queda na recessão, devido à percepção de que a demanda era desfavorável (1996); (5) um retorno à primeira etapa, na medida em que o crescimento se recuperava (1997); e (6) maior participação durante uma recessão (1998), como a ocorrida em 1995.

Outra importante mudança na força de trabalho teve a ver com os níveis de instrução e de experiência. Em termos de êxitos educacionais, os índices gerais de instrução na região no início da década de 1990 eram bastante bons de acordo com os padrões internacionais, especialmente nos casos de instrução de primeiro e terceiro graus, embora estivessem atrasados com respeito à instrução de segundo grau.<sup>10</sup> Em meados da década, quase todos os países haviam atingido taxas brutas de matrícula de quase 100% no nível primário, apresentando também um aumento do número de matrículas nos níveis superiores.<sup>11</sup> Embora os jovens permanecessem mais tempo no sistema educacional, grande parcela da força de trabalho ainda apresentava um nível muito baixo de instrução na maioria dos países do projeto. A situação se mostrava particularmente grave no Brasil, onde quase 60% da força de trabalho tinha seis anos ou menos de estudo em meados da década de 1990.<sup>12</sup> Ao mesmo tempo, a transição demográfica e especialmente a queda no crescimento da PIT levaram a um aumento na idade média da população economicamente ativa da região, o que significou que a força de trabalho era mais experiente e que as pressões causadas pela oferta de pessoas inexperientes haviam relaxado.

As mudanças ocorridas no perfil educacional da população têm importantes conseqüências para a equidade. O aperfeiçoamento dos níveis educacionais na base da distribuição de renda constitui uma das mais importantes formas de tornar a distribuição menos regressiva. O efeito de aumentar o nível educacional no outro extremo da distribuição de renda é mais ambíguo: o aumento da oferta de mão-de-obra qualificada deveria reduzir o ganho salarial dessas pessoas, mas, enquanto a demanda estiver aumentando mais rápido do que a oferta, irá ocorrer o oposto. As tendências demográficas interagem com as mudanças ocorridas no "estoque" de educação. Na medida em que a geração mais velha, com níveis de instrução mais baixos, sai de cena e que a geração mais jovem obtém um nível de instrução melhor que o de seus pais e avós, será criada uma situação que se traduzirá em maior equidade.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> BID (1993).

<sup>11</sup> CEPAL (1999d).

<sup>12</sup> Weller (2000), com base nas informações de consultores. Ver Birdsall e Sabot (1996) para uma análise dos problemas educacionais no Brasil.

<sup>13</sup> Para uma análise do efeito da demografia sobre a equidade, ver Dureya e Székely (1998).

## O IMPACTO DAS REFORMAS SOBRE O EMPREGO

A forte correlação existente entre a oferta de mão-de-obra e a geração de emprego total dificulta a análise da demanda de mão-de-obra e sua possível relação com as mudanças induzidas pelas reformas. Para minimizar esse problema, nos concentraremos nas tendências ocorridas entre os assalariados, a categoria que está mais intimamente relacionada à demanda de trabalho. A Tabela 5-1 ilustra as diferenças entre o nível total de emprego e os assalariados, bem como as mudanças ao longo do tempo; mostra o crescimento econômico por década no período de pós-guerra, assim como a criação do emprego total e assalariado, e as respectivas elasticidades. Deixando a década de 1980 de lado, que foi claramente atípica,<sup>14</sup> as elasticidades na década de 1990 não se diferenciaram consideravelmente daquelas no período entre 1950-80. Na medida em que a década de 1990 refletiu o impacto das reformas, pode-se inferir que estas não afetaram – nem positiva nem negativamente – a relação quantitativa entre o aumento do PIB e a criação de empregos. O que mais sobressai na tabela com relação à última década são as taxas mais baixas de crescimento, que se traduziram em uma lenta criação de emprego, especialmente no que diz respeito aos assalariados.

No entanto, quanto aos dados na Tabela 5-1, trata-se de médias ponderadas para a região latino-americana, e conforme pudemos observar nos capítulos anteriores, as comparações ao longo do tempo baseadas em médias ponderadas podem ser enganosas devido ao comportamento oscilante das grandes economias. A Tabela 5-2 se concentra nas médias simples para os nove países durante a década de 1990. Estas foram um tanto mais positivas do que as médias ponderadas regionais com respeito à criação de emprego (principalmente devido ao desempenho relativamente fraco do Brasil nesta área), embora não ocorresse o mesmo para as elasticidades. Não obstante, os nove países apresentaram diferenças importantes: uma elasticidade relativamente baixa para o emprego assalariado em cinco casos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru), uma elasticidade elevada em três casos (Bolívia, Jamaica e México) e uma elasticidade média na Costa Rica.

---

<sup>14</sup> Na década de 1980 ocorreram elasticidades especialmente altas, conseqüentes de um aumento na oferta de mão-de-obra diante de um aumento muito lento do PIB; não obstante, a PEA estava crescendo mais lentamente que na década de 1970.

TABELA 5-1.

*Crescimento do Emprego e Elasticidades, 1950-90\**

PERÍODO	CRESCIMENTO DO PIB	CRESCIMENTO DO EMPREGO	MÉDIA ANUAL PONDERADA		
			ELASTICIDADE - PRODUTO DO EMPREGO	CRESCIMENTO DO EMPREGO ASSALARIADO	ELASTICIDADE - PRODUTO DO EMPREGO ASSALARIADO
1950s	5,1	1,9	0,4	2,5	0,5
1960s	5,7	2,3	0,4	2,7	0,5
1970s	5,6	3,8	0,7	4,7	0,8
1980s	1,2	2,9	2,6	2,4	2,0
1990-97	3,7	2,2	0,6	2,2	0,6
Média	4,3	2,6	0,9	2,9	0,9

Fonte: Jurgen Weller, *Reformas Económicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

\*Com relação às décadas de 1950 a de 1970, o aumento do emprego corresponde ao aumento da força de trabalho. A partir da década de 1950 até a década de 1980, inclusive, os dados se referem a 20 países; com relação ao período compreendido entre 1990 e 1997, os dados correspondem a 17 países.

TABELA 5-2.

*Crescimento do Emprego e Elasticidades, 1990-97*

PAÍS	CRESCIMENTO DO EMPREGO	ELASTICIDADE - PRODUTO DO EMPREGO: OUTPUT	CRESCIMENTO DO EMPREGO ASSALARIADO	ELASTICIDADE - PRODUTO DO EMPREGO ASSALARIADO: OUTPUT
Argentina	1,7	0,4	2,3	0,5
Bolívia	6,6	1,6	4,7	1,1
Brasil	1,2	0,3	1,1	0,3
Chile	2,5	0,3	3,3	0,4
Colômbia	1,4	0,3	1,1	0,2
Costa Rica	2,7	0,8	2,7	0,8
Jamaica	1,2	0,9	2,2	1,6
México	2,9	1,1	4,0	1,5
Peru	3,8	0,6	1,7	0,3
Média simples	2,7	0,7	2,6	0,7

Fonte: Jurgen Weller, *Reformas Económicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

Passando de estatísticas agregadas do emprego para os tipos de emprego que foram criados na década de 1990, na Tabela 5-3 se contrastam o emprego assalariado e o não-assalariado nos nove países. O número de trabalhadores assalariados aumentou mais lentamente do que o de trabalhadores autônomos: 2,5% contra 2,7% em média para os nove países. No entanto, dada a estrutura do emprego, os novos postos de trabalho assalariado representaram 63% de todos os empregos, ao passo que o trabalho por conta própria contribuiu com 31%. Dentro da categoria de assalariado, os empregos do setor privado aumentaram a uma taxa anual de 3%, enquanto os empregos no setor público foram reduzidos.

Em três dos nove países (Bolívia, Colômbia e Peru) os empregos assalariados cresceram mais lentamente do que o emprego total, em parte devido ao fato de que a demanda das empresas privadas não compensou uma contração significativa de emprego no setor público. Na Argentina, Chile, Jamaica e México, as categorias de assalariados apresentaram um crescimento mais rápido em termos relativos, aumentando seu peso na estrutura total de emprego. No Brasil e na Costa Rica, os assalariados como grupo cresceram em um ritmo quase igual ao do emprego total.

Segundo os dados da OIT, o aumento no número de assalariados no setor privado na década de 1990 se concentrava em microempresas (ou seja, com menos de seis trabalhadores) e em pequenas empresas (entre seis e vinte trabalhadores). Os postos de trabalho nesses dois grupos aumentaram a uma taxa de 3,7% entre 1990 e 1998 em comparação a apenas 2,3% nas empresas de médio e grande portes.<sup>15</sup> O conceito da OIT de setor informal, que tem sido utilizado nas publicações sobre emprego, agrega os postos de trabalho em microempresas e as categorias dos não-assalariados. Embora a definição do conceito se centre no nível de produtividade das empresas, na prática foi medido por uma *proxy*, que agrupa as microempresas, os autônomos, o serviço doméstico e os membros não remunerados da unidade familiar. Baseado nessa definição, quase 60% dos novos empregos em sete dos países do projeto com dados disponíveis correspondiam ao setor informal. Prevalciam especialmente no Brasil, onde houve uma queda no nível de empregos no setor formal, em termos absolutos, e na Colômbia.

---

<sup>15</sup> OIT (1999). As cifras estão baseadas em médias ponderadas para 12 países.

TABELA 5-3.

*Crescimento do Emprego de Acordo com o Tipo de Trabalho, década de 1990*

PAÍS (PERÍODO)	PORCENTAGENS							
	ASSALARIADOS			AUTÔNOMOS	SERVIÇO DOMÉSTICO	MEMBROS DA FAMÍLIA	OUTROS	TOTAL
	PRIVADO	PÚBLICO	TOTAL					
<i>Varição no emprego</i>								
Argentina (1991-97)	1,7	3,2	1,8	-1,0	2,3	n.d.	0,9	1,1
Bolívia (1990-97)	5,5	-1,4	4,7	5,5	-2,9	11,6	16,1	5,5
Brasil (1992-97)	1,1	1,0	1,1	1,5	3,8	-1,9	3,1	1,2
Chile (1990-97)	n.d.	n.d.	3,3	2,4	-0,6	-4,2	0,2	2,5
Colômbia (1991-97)	1,4	-0,6	1,1	4,0	0,1	-7,5	-1,4	1,4
Costa Rica (1990-97)	3,5	0,1	2,7	2,8	2,8	-4,4	7,8	2,7
Jamaica (1989-96)	3,1	-1,8	2,2	-0,5	n.d.	-4,2	14,7	1,2
México (1991-97)	4,1	3,4	4,0	4,1	8,4	3,0	-5,1	3,4
Peru (1991-97)	4,3	-4,7	1,7	5,3	1,7	n.d.	n.d.	3,8
Média simples	3,1	-0,1	2,5	2,7	2,0	-1,1	4,5	2,5
<i>Contribuição para a variação total</i>								
Argentina (1991-97)	86,9	13,8	100,7	-20,0	14,7	0	4,5	100,0
Bolívia (1990-97)	42,8	-1,4	41,4	34,7	-2,8	12,3	14,4	100,0
Brasil (1992-97)	45,0	4,0	49,0	34,2	22,5	-15,7	10,0	100,0
Chile (1990-97)	n.d.	n.d.	84,1	22,4	-1,4	-5,5	0,3	100,0
Colômbia (1991-97)	47,4	-3,7	43,8	92,0	0,2	-31,3	-5,0	100,0
Costa Rica (1990-97)	63,9	0,7	64,6	20,0	4,4	-6,7	17,7	100,0
Jamaica (1989-96)	122,0	-16,5	105,5	-11,8	0	-16,0	22,2	100,0
México (1991-97)	57,9	4,3	62,2	28,7	9,0	11,2	-11,0	100,0
Peru (1991-97)	32,3	-13,9	18,4	81,0	0,6	0	0	100,0
Média simples	n.d.	n.d.	63,3	31,2	5,2	-5,7	5,9	100,0

Fonte: Jurgen Weller, *Reformas Econômicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

O emprego informal teve menor relevância na Argentina e no Chile.<sup>16</sup> A idéia que se fundamenta no conceito de setor informal é a de que esse tipo de emprego é de má qualidade, com condições precárias de trabalho, salários baixos e produtividade fraca, e também com uma carência de proteção legal e social. Obviamente isso não é sempre verdade, já que tanto na categoria de autônomos quanto na de microempresas existem bons postos de trabalho. O conceito continua a ser utilizado devido à falta de informações sobre as características dessas ocupações e ao pressuposto de que a maioria delas seja, de fato, precária.

Mais precária ainda é a situação dos desempregados, cuja presença na América Latina aumentou. O nível de desemprego caiu apenas ligeiramente na década de 1990 em comparação à década de 1980, a despeito de um maior aumento do PIB. A média de desemprego nos países do projeto em 1980-89 era de 9,2%, caindo para 8,2% em 1990-98.<sup>17</sup> Não é de surpreender que o nível de desemprego tenha subido no México e na Argentina em 1995, embora os postos de trabalho tenham se recuperado com bastante rapidez no México. Posteriormente, na mesma década, o desemprego subiu no Brasil e particularmente na Colômbia, na medida em que diminuíram as taxas de crescimento do PIB naqueles dois países e que as taxas de desemprego permaneceram elevadas na Argentina. A Tabela 5-4 mostra que a média simples para o nível de desemprego nos países do projeto subiu de 7,6% em 1994 para quase 9,0% em 1995, permanecendo nesse nível até o ano de 1998. Com a queda generalizada nas taxas de crescimento na América do Sul em 1999, o desemprego atingiu taxas históricas naquela sub-região.

O outro lado da equação do mercado de trabalho diz respeito às remunerações. Os salários médios reais no setor formal na América Latina como um todo, bem como nos países do projeto, melhoraram durante a década de 1990 ou pelo menos conseguiram se manter. Na Argentina, México e Peru, no entanto, os salários em 1998 eram mais baixos do que em 1980 (*ver* Tabela 5-5). Devido a uma queda especialmente significativa no

---

<sup>16</sup> Estimativas baseadas em dados da OIT (1999). Não há informações disponíveis para a Bolívia e a Jamaica. Observe que essas estimativas de aumento no nível de emprego informal são consideravelmente mais baixas do que aquelas mostradas nas publicações anteriores da OIT, devido a mudanças nas definições e métodos de amostragem.

<sup>17</sup> A acentuada queda nas taxas de desemprego da Jamaica (tradicionalmente elevadas) desvia as médias simples. Excluindo-se a Jamaica, o nível de desemprego entre os países do projeto na verdade subiu de 6,9% para 7,2% entre as décadas de 1980 e 1990.



TABELA 5-4.

*Taxas de Desemprego, 1990-98*

PAÍS	PORCENTAGENS									
	MÉDIA 1980-89	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	5,3	7,4	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,2	14,9	12,9
Bolívia	7,9	7,3	5,8	5,4	5,8	3,1	3,6	3,8	4,4	4,1
Brasil	5,4	4,3	4,8	5,8	5,4	5,1	4,6	5,4	5,7	7,6
Chile	12,8	7,8	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,4	6,1	6,4
Colômbia	11,3	10,5	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,2	12,4	15,3
Costa Rica	6,9	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9	5,4
Jamaica	23,2	15,3	15,4	15,7	16,3	15,4	16,2	16,0	16,5	15,5
México	4,4	2,7	2,7	2,8	3,4	3,7	6,2	5,5	3,7	3,2
Peru	7,4	8,3	5,9	9,4	9,9	8,8	8,2	8,0	9,2	8,4
Média simples	9,2	7,7	7,3	7,5	7,7	7,6	8,7	8,9	8,8	8,8

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Peru entre 1980 e 1990, a média simples para os nove países também permaneceu mais baixa em 1998 do que em 1980. Em cinco países, os salários reais sofreram uma queda no início da década de 1990 para logo se recuperarem (Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica e Jamaica). O México e o Peru passaram pela tendência oposta, com um aumento inicial seguido de quedas; no caso do México, essa tendência era claramente consequência da crise financeira de 1995. Na Argentina, a eliminação da inflação foi acompanhada de salários reais quase constantes. Somente o Chile apresentou aumentos contínuos durante toda a década.

A teoria nos diz que deveria haver uma relação inversa entre os salários e o número de empregos criados. À primeira vista, isso não parece ter ocorrido entre os países do projeto durante a década de 1990, isto é, os salários aumentaram em todas as partes (exceto na Argentina), mas o comportamento, tanto do emprego quanto do desemprego, variou consideravelmente de um país para outro (sendo que houve um aumento do desemprego na Argentina).<sup>18</sup> Uma das hipóteses é que os mercados de trabalho regionais estão muito distantes do equilíbrio, embora uma análise apropriada desse assunto exigisse melhores dados do que os que se encontram disponíveis no momento. Os dados de nível setorial são especialmente importantes, já que os mercados de trabalho na América Latina tendem a estar fortemente segmentados pelos setores e por outras características.

A Tabela 5-6 dá um resumo qualitativo das mudanças ocorridas, quais sejam, a taxa de emprego, o desemprego, o emprego assalariado em comparação ao emprego total, os salários reais e a produtividade do trabalho. A tabela atribui um sinal de + onde as condições melhoraram, um sinal de - onde elas se deterioraram e um sinal de = onde permaneceram relativamente constantes, o que nos permite estabelecer comparações entre áreas de problemas e entre países. As tendências mais positivas ocorreram com respeito aos salários reais, que em geral estiveram vinculados aos aumentos de produtividade. O aumento do desemprego parece ser o maior problema; também esteve com frequência relacionado à produtividade, mas em uma direção inversa. As mudanças no nível e no tipo de emprego (assalariados como proporção do total de novos empregos) ocupam posições intermediárias nos nove países.

---

<sup>18</sup>A análise econométrica em Weller (2000) mostra uma relação negativa entre a criação de empregos e os salários, mas o coeficiente não é significativo. Ver Tabela 5-7 neste capítulo.

TABELA 5-5.

*Médias dos Salários Reais no Setor Formal, 1980-98*

	1990 = 100								
PAÍS	1980	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina <sup>a</sup>	130,0	101,4	102,7	101,3	102,0	100,9	100,7	100,2	99,1
Bolívia <sup>b</sup>	64,9	93,4	97,1	103,6	111,8	112,6	113,9	123,1	127,5
Brasil <sup>c</sup>	91,3	85,2	83,3	91,5	92,2	95,7	103,3	106,0	106,1
Chile <sup>d</sup>	95,4	104,9	109,6	113,5	118,8	123,6	128,7	131,8	135,3
Colômbia <sup>c</sup>	85,0	97,4	98,6	103,2	104,1	105,4	107,0	109,8	108,4
Costa Rica <sup>f</sup>	115,8	95,4	99,3	109,5	113,6	111,4	109,1	110,0	117,6
Jamaica <sup>g</sup>	103,4	71,4	75,4	91,6	108,4	105,0	106,7	117,5	120,9
México <sup>a</sup>	128,3	106,5	114,3	124,5	130,4	113,5	102,3	101,1	103,9
Peru <sup>h</sup>	309,3	115,2	111,1	110,2	127,4	116,7	111,2	110,4	108,2
Média simples	124,8	96,8	99,0	105,4	112,1	109,4	109,2	112,2	114,1

Fonte: Jurgen Weller, *Reformas Econômicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> Indústria manufatureira.

<sup>b</sup> Setor privado em La Paz; a cifra de 1980 corresponde na realidade a 1985.

<sup>c</sup> Trabalhadores protegidos pela legislação social e trabalhista.

<sup>d</sup> Salários médios dos trabalhadores não-agrícolas até abril de 1993; depois índice dos salários por hora.

<sup>e</sup> Operários nas manufaturas.

<sup>f</sup> Trabalhadores filiados ao sistema de seguridade social.

<sup>g</sup> Trabalhadores não-agrícolas no setor privado; a cifra de 1980 na realidade corresponde a 1986.

<sup>h</sup> Trabalhadores do setor privado em Lima.

TABELA 5-6.

*Variações nos Indicadores do Mercado de Trabalho, década de 1990<sup>a</sup>*

PAÍS	NÍVEL OCUPACIONAL <sup>b</sup>	DESEMPREGO <sup>c</sup>	EMPREGO ASSALARIADO <sup>d</sup>	SALÁRIO REAL <sup>e</sup>	PRODUTIVIDADE DE TRABALHO <sup>f</sup>
Argentina	-	-	+	=	+
Bolívia	+	+	-	+	-
Brasil	-	-	=	+	+
Chile	+	+	+	+	+
Colômbia	=	-	-	+	+
Costa Rica	+	=	=	+	+
Jamaica	-	=	+	+	-
México	+	-	+	+	=
Peru	+	-	-	+	+

Fonte: Jurgen Weller, *Reformas Económicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> A avaliação se refere a mudanças entre o início da década de 1990 e o ano de 1998 (Bolívia e Peru: 1997). O sinal + significa uma mudança favorável; o sinal - significa uma mudança desfavorável; = significa uma mudança muito pequena ou nenhuma mudança.

<sup>b</sup> Mudança na taxa de emprego (pessoas empregadas como proporção das PIB).

<sup>c</sup> Variação na taxa de desemprego (pessoas desempregadas como proporção da PEA).

<sup>d</sup> Aumento do emprego assalariado com relação ao emprego total.

<sup>e</sup> Mudança na média dos salários reais no setor formal.

<sup>f</sup> Mudança na média da produtividade do trabalho.

A Tabela 5-6 também oferece uma base para comparar os resultados do mercado de trabalho entre os nove países. Se transformarmos os sinais positivos e negativos em +1 e -1 respectivamente, o Chile se situa no alto com pontos positivos em todas as categorias (uma pontuação de 5). A Costa Rica vem em seguida com uma pontuação de 3, refletindo um desempenho mais fraco na área de desemprego e na criação de empregos assalariados. O México também apresenta uma tendência relativamente positiva, com uma pontuação de 2, a despeito de um aumento no nível de desemprego e de uma queda no nível dos salários em consequência da crise de 1994-95. A Bolívia e o Peru obtiveram uma pontuação de 1. Ambos enfrentaram um aumento das atividades no setor informal na década de 1990; a Bolívia também sofreu os efeitos de uma baixa produtividade e o Peru os efeitos do desemprego e do subemprego. Argentina, Brasil, Colômbia e Jamaica apresentaram as condições de trabalho mais difíceis. Tiveram em comum um conjunto geral de características em que se destacava

uma geração deficiente de emprego (e, portanto, um alto nível de desemprego), acompanhada de aumentos na produtividade (exceto no caso da Jamaica), mas com um pequeno aumento dos salários.

De que forma as tendências gerais no âmbito das variáveis de trabalho e as diferenças específicas entre os países se relacionam às reformas? Até o momento, examinamos as tendências na década de 1990 como indicadores para o período posterior às reformas, mas o livro de Weller para o projeto nos oferece elementos para vincular as reformas e o emprego de maneira mais direta. A Tabela 5-7 informa os resultados de um exercício econométrico para testar a relevância de diversas variáveis, incluindo as reformas.<sup>19</sup> A tabela mostra primeiramente uma equação básica, na qual o aumento do desemprego é a variável dependente e o aumento do PIB, os salários, uma variável de tendência para representar o progresso tecnológico, a taxa de câmbio real e a abertura econômica são as variáveis independentes. Somente a taxa de crescimento, juntamente com a taxa de câmbio real e a variável de abertura, são estatisticamente significativas no nível de 5%. As equações (2) até a (4) acrescentam três medidas do índice de reformas. Essas medidas incluem a média do índice de reformas, a reforma comercial e a abertura da conta de capital, expressas em médias de cinco anos. Todos os coeficientes são negativos e significativos.

Surgem duas conclusões principais a partir dessa tabela. A primeira é que a expansão da produção está intimamente relacionada à criação de emprego. Nossa hipótese, que está incorporada na Figura 1-1 (Capítulo 1), é de que o aumento do PIB representa o principal mecanismo de transmissão entre as reformas e a dimensão quantitativa do emprego. A consequência disso é que as taxas deficientes de crescimento da década de 1990 – em comparação aos primeiros anos do período de pós-guerra, não à década de 1980 – causaram boa parte do problema ocupacional. A característica de intermitência que distinguiu o crescimento na década de 1990 dificultou ainda mais a criação de emprego. Um crescimento alto e estável da produção pareceria um requisito decisivo para o aumento do emprego.

Uma segunda conclusão extraída da análise econométrica é de que as reformas dificultaram o aumento do emprego.<sup>20</sup> O coeficiente indica que um aumento de 10% no índice médio de reformas produziu queda na criação de empregos de aproximadamente 0,4 ponto. Tal como ocorreu com a análise do crescimento, a importância do impacto varia com a taxa de aumento do

<sup>19</sup>Weller (2000, Capítulo 4). A análise econométrica foi realizada por Lucas Navarro.

<sup>20</sup>Esses resultados são consistentes com estudos como o do BID (1997) e o de Márquez e Pagés (1998).

emprego no período-base. Quanto mais elevada essa taxa, menor é o impacto negativo. É claro que na medida em que as reformas aumentam o crescimento, este compensa parcialmente seu impacto negativo. Não obstante, o efeito direto é claramente negativo. Essa conclusão se aplica tanto para o índice médio de reformas quanto para as reformas comercial e da conta de capital. Também é válida tanto no curto quanto no médio prazo.

TABELA 5-7.

*Fatores Determinantes da Criação de Emprego\**

VARIÁVEL INDEPENDENTE	(1)	(2)	(3)	(4)
PIB	0,402 (6.168)	0,389 (6.022)	0,375 (5.919)	0,415 (6.500)
Salários reais	-0,050 (-1.014)	-0,031 (-0,655)	-0,033 (-0,707)	-0,040 (-0,837)
Tendência	-0,077 (-1.494)			
Taxa de câmbio real	0,046 (2.136)	0,043 (2.082)	0,041 (2.088)	0,049 (2.288)
Abertura comercial	-0,148 (-2.317)	-0,079 (-1.138)	-0,082 (-1.230)	-0,113 (-1.802)
Índice médio das reformas		-0,063 (-2.776)		
Índice da reforma comercial			-0,066 (-2.866)	
Índice de reforma da conta de capital				-0,030 (-2.586)
<i>Estatística resumida</i>				
R <sup>2</sup>	0,377	0,392	0,395	0,387
R <sup>2</sup> ajustado	0,284	0,301	0,305	0,296
N	78	78	78	78

Fonte: Jurgen Weller, *Reformas Econômicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) Fundo de Cultura Econômica, 2000.

\* A variável dependente para todas as equações é a primeira diferença dos logaritmos do número de pessoas ocupadas. O modelo é um painel, que utiliza efeitos fixos e uma estimativa de mínimos quadrados ordinários, com relação aos dados sobre seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e México) para o período de 1985-98. As variáveis independentes são a primeira diferença dos logaritmos do PIB do salário real no setor formal, de um índice da taxa de câmbio real, da relação de exportações mais importações como porcentagem do PIB, e dos índices de reforma descritos no Capítulo 3. Todas as variáveis, com exceção do PIB e dos salários, são médias de cinco anos. Nota: As estatísticas t aparecem entre parênteses.

Embora não apareçam na tabela, outros exercícios indicam que o efeito negativo foi particularmente forte para o setor manufatureiro.<sup>21</sup> Há pelo menos duas razões para que a análise setorial proporcione conclusões mais sólidas. Por um lado, os dados setoriais são de qualidade superior à força de trabalho como um todo. Ademais, somente os assalariados estão incluídos, de forma que os fatores da oferta de mão-de-obra são mais fracos enquanto elemento determinante da criação de emprego. Por outro lado, o setor manufatureiro é o que apresenta mais possibilidades de sair prejudicado pelo aumento das importações devido à reforma comercial.

O impacto das reformas sobre o emprego ocorreu em fases distintas. Conforme foi analisado no capítulo anterior, os investidores hesitaram em colocar seu dinheiro em grandes projetos imediatamente após as reformas, especialmente a partir do momento em que estas eram com frequência acompanhadas de instabilidade macroeconômica. A consequente incerteza fez com que tivessem um comportamento defensivo, incluindo a não-incorporação de mudança tecnológica, corte de custos, redução de tamanho (*downsizing*) e demissões; esse padrão prevaleceu especialmente nos setores de bens comerciáveis. Somente depois que as reformas haviam alcançado maior credibilidade, as empresas começaram a investir e a contratar mais funcionários.

Utilizando dados anuais para analisar o padrão de emprego no período anterior às reformas, durante as reformas e posterior às reformas para cada um dos nove países do projeto, Weller confirma a existência de fases no emprego, bem como no investimento.<sup>22</sup> Não é de surpreender que os padrões do emprego não fossem simples. Embora o nível de emprego em geral tenha sofrido queda no período imediatamente após as reformas, determinadas características próprias de cada país e o contexto internacional deram origem a diferenças consideráveis. Por exemplo, a seqüência da estabilização e das reformas parece ter sido importante, assim como os aspectos sociopolíticos das condições internas no momento em que se iniciaram as reformas. A evolução da economia internacional, especialmente com respeito à disponibilidade de financiamento internacional, também foi relevante.

Outro fator que deve ser levado em consideração é a situação anterior com respeito ao próprio emprego. Três dos quatro reformadores radicais (Argenti-

---

<sup>21</sup> Weller (2000, Capítulo 4). Para o setor manufatureiro, o  $R^2$  ajustado sobe de uma faixa de 0,22 a 0,28 indicada na Tabela 5-7 para uma faixa de 0,52 a 0,60. O tamanho dos coeficientes também aumenta.

<sup>22</sup> Weller (2000, Capítulo 4).

na, Bolívia e Peru) haviam passado por quedas consideráveis das taxas de emprego antes das reformas, devido a condições internas especialmente difíceis que levaram as pessoas a se retirarem do mercado de trabalho.<sup>23</sup> Por essa razão, as taxas de participação subiram depois das reformas e da estabilização, o que serviu de estímulo para aumentar o emprego do lado da oferta e compensar os efeitos previstos de uma contração da atividade econômica. A tendência a elasticidades e taxas de emprego mais baixas também pode ser compensada por taxas de crescimento do PIB especialmente dinâmicas.

As inconsistências entre as reformas e as políticas macroeconômicas debilitaram ainda mais a capacidade de muitas economias de criar postos de trabalho. Uma taxa de câmbio sobrevalorizada, em conjunção com a abertura comercial, estimulou as importações e debilitou as exportações. As empresas que produziam bens para competir com as importações ficaram sob extraordinária pressão, e parte de sua reação inicial foi a demissão de trabalhadores. Além disso, a combinação das reformas a uma taxa de câmbio sobrevalorizada afetou os preços relativos de capital e mão-de-obra, reduzindo o primeiro com respeito à segunda. O resultado foi um incentivo para substituir a mão-de-obra, especialmente a mão-de-obra não qualificada, por capital. Esse conjunto de problemas pode ser mais bem estudado no nível setorial, já que nem todos os setores foram afetados da mesma maneira; a análise será, portanto, retomada no próximo capítulo.

## OS SALÁRIOS E A DIFERENÇA SALARIAL

Conforme analisamos anteriormente, os salários reais aumentaram na década de 1990 em todos os nove países do projeto, com exceção da Argentina, onde ficaram estagnados durante toda a década. No entanto, essa conclusão se baseia no comportamento dos salários médios do setor formal, e em alguns casos só há disponibilidade de dados para a cidade capital ou se limitam ao setor manufatureiro. Não há dúvida de que é necessário melhorar os dados sobre as remunerações em geral, mas nossa principal preocupação nesta seção consiste em decompor os salários médios para ver o que aconteceu com as remunerações de diferentes categorias de trabalhadores. Nos estudos sobre esse tema, indica-se que as disparidades salariais constituem um vínculo entre os mercados de trabalho e a distribuição de renda.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> O Chile, quarto reformador radical, também teve uma queda na taxa de emprego, mas neste caso ela se deveu a uma diminuição de longo prazo na taxa de participação.

<sup>24</sup> Ver Bulmer-Thomas (1996); CEPAL (1997); BID (1998b).



O objetivo é estudar a divergência (se houver) nas tendências entre os salários de trabalhadores altamente qualificados e os de baixa qualificação. Isso pode ser efetuado de diversas maneiras; a mais comum delas, através do nível de instrução. Weller compara duas versões de uma diferença salarial baseada no nível de instrução durante a década de 1990: (1) a diferença entre os salários de trabalhadores que passaram por instrução universitária e aqueles com o nível médio de remuneração da amostra e (2) de universitários graduados em contraposição àqueles com 7-9 anos de instrução (o equivalente à educação primária completa ou talvez um pouco mais, dependendo da estrutura educacional de cada país). O segundo método em geral resultou em um diferencial maior.<sup>25</sup> Encontra-se um aumento no diferencial em todos os casos à exceção da Costa Rica, embora seja pequeno na Argentina e insignificante no Brasil.

TABELA 5-8.

*Disparidades Salariais no Nível Educacional, década de 1990<sup>a</sup>*

PAÍS (PERÍODO)	PORCENTAGENS			
	UNIVERSITÁRIOS FORMADOS EM COMPARAÇÃO A TRABALHADORES COM SALÁRIO MÉDIO		UNIVERSITÁRIOS FORMADOS EM COMPARAÇÃO A TRABALHADORES COM 7 A 9 ANOS DE ESCOLARIDADE	
	ANO INICIAL <sup>b</sup>	ANO FINAL <sup>c</sup>	ANO INICIAL <sup>b</sup>	ANO FINAL <sup>c</sup>
Argentina (1991-97)	164,3	169,6	218,3	227,9
Bolívia (1989- 96)	235,0	292,9	251,8	506,4
Brasil (1992-97)	380,2	383,5	553,2	553,3
Chile (1990-96)	231,6	247,9	366,1	448,6
Colômbia (1988-95)	222,2	261,6	276,7	327,2
Costa Rica (1990-96)	285,0	273,2	323,1	316,7
México (1991-97)	182,1	232,1	160,1	302,2
Peru (1991-97)	220,7	275,0	321,0	403,1
Média simples	240,1	267,0	308,8	385,7

Fonte: Jurgen Weller, *Reformas Econômicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> Relação das médias salariais de grupos específicos.

<sup>b</sup> Ano inicial do período indicado para cada país.

<sup>c</sup> Ano final do período indicado para cada país.

<sup>25</sup> Weller (2000, Capítulo 6).

Morley utiliza períodos ligeiramente diferentes e compara os graduados de nível universitário àqueles que só têm instrução primária. Seus dados indicam um padrão semelhante com algumas exceções.<sup>26</sup> Por exemplo, os diferenciais na Argentina e no Brasil eram consideravelmente maiores do que os mostrados na Tabela 5-8, e o Chile, assim como a Costa Rica, não passou por nenhum aumento no diferencial salarial. Estas diferenças se explicam em parte pelos diferentes anos-base das comparações. A análise do Chile feita por Morley se baseia no período 1987-96, ao passo que Weller usa o período 1990-96. A diferença foi fundamental já que o diferencial salarial diminuiu no período 1987-90, apenas para ampliar-se novamente na década de 1990. Ademais, o grupo usado na comparação com os universitários graduados na análise de Morley era maior do que o grupo usado por Weller, pois incluía trabalhadores com instrução secundária incompleta, em vez de somente instrução primária. Morley também incluiu a Jamaica, país excluído da análise de Weller por falta de dados. Por fim, Weller utilizou assalariados como o universo da análise, enquanto Morley utilizou a totalidade dos trabalhadores. Esses tipos de discrepância claramente afetam os resultados, de modo que se deve ter cuidado ao interpretá-los. Não obstante, a maioria das tendências é semelhante nas duas fontes.

Uma outra forma de operacionalizar o estudo de disparidades salariais é comparar os resultados entre operários e funcionários. Há dados disponíveis para uma série de países incluindo Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru. Quase todos os casos mostram o mesmo padrão que aquele estabelecido para as comparações educacionais: os funcionários tiveram mais aumentos salariais do que os operários, novamente à exceção da Costa Rica.<sup>27</sup>

Ambas medidas apontam para um aumento da diferença salarial baseado no nível de qualificação dos trabalhadores, o que representa o oposto do que previam os defensores das reformas. Uma análise teórica apontaria que os preços relativos favorecem uma redução dos custos de capital frente a uma mão-de-obra mais cara como principal causa para o fenômeno. Tal mudança nos preços relativos se traduziria em uma substituição da mão-

---

<sup>26</sup> Morley (2000, Capítulo 5).

<sup>27</sup> García-Huidobro (1999); Ramírez e Nuñez (1999); Montiel (1999); López (1999); Saavedra e Díaz (1999). Há também indicações de um aumento nas discrepâncias salariais entre as pequenas e as grandes empresas, mas essas diferenças não são significativas e não há disponibilidade de dados para muitos países (Weller, 2000).

de-obra por capital, e por conseguinte, em um quociente mais elevado entre capital e trabalho. No entanto, de acordo com os dados colhidos por Morley, as tendências de preços relativos não se manifestaram em nenhum padrão coerente com respeito à relação capital-trabalho nos países do projeto. O quociente aumentou no Brasil, Chile, Costa Rica e México na década de 1990, caiu na Argentina, Bolívia e Peru, e permaneceu quase o mesmo na Colômbia e na Jamaica.<sup>28</sup>

Se os preços relativos não são suficientes para explicar o aumento das discrepâncias salariais, uma das alternativas é uma reestruturação das empresas que não esteve associada ao aumento de mão-de-obra qualificada como complemento do capital. Por exemplo, a reestruturação que envolvesse uma maior utilização de serviços terceirizados poderia propiciar o emprego de um número maior de trabalhadores qualificados no setor terciário e de um menor número de trabalhadores não qualificados dentro da própria empresa. O funcionamento do mercado de trabalho proporciona outra explicação: a diminuição do poder dos sindicatos provavelmente desempenhou papel importante em alguns países, uma vez que os trabalhadores menos qualificados tinham menor probabilidade de serem representados pelos sindicatos, assim como as políticas com respeito ao salário mínimo, que freqüentemente ficou defasado com relação ao salário médio.

## AS TENDÊNCIAS NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA PRIMÁRIA

A distribuição de renda que está mais intimamente ligada aos resultados do mercado de trabalho é a distribuição primária, que mede a renda advinda dos fatores de produção. Os dados disponíveis consideram principalmente a mão-de-obra e, em menor medida, o capital; não temos dados disponíveis sobre outros fatores, particularmente com relação à terra. Essa distribuição, na qual a unidade de análise é o indivíduo, difere das mensurações baseadas em unidades familiares que são mais freqüentemente citadas, e as tendências podem diferir. Entretanto, a distribuição primária é a mais relevante, na medida em que a nossa intenção é entender o impacto das reformas sobre a distribuição, onde o funcionamento do mercado de trabalho representa um mecanismo de transmissão fundamental. Obser-

---

<sup>28</sup> Morley (2000, Capítulo 5). Os cálculos de Morley são baseados nas *Penn Tables*. Outros dados do projeto mostram uma relação um pouco mais estreita, mas ainda sem apresentar uma forte correlação entre as diferenças salariais e a relação capital-trabalho.

ve que esta distribuição não incorpora o papel do desemprego, já que inclui somente indivíduos ocupados “remunerados”.<sup>29</sup>

A Tabela 5-9 mostra tanto as distribuições primárias quanto aquelas por unidade familiar para os países do projeto, conforme os cálculos feitos por Morley a partir de informações de consultores.<sup>30</sup> Todos os dados são provenientes de pesquisas por domicílios que agora são realizadas rotineiramente em toda a região. Esses instrumentos oferecem uma grande quantidade de informação sobre as características das unidades familiares e sobre determinados tipos de renda. Não obstante, apresentam duas falhas importantes no que diz respeito ao estudo do impacto das reformas da distribuição. A primeira delas é que estes instrumentos não incluem necessariamente todos os tipos de renda; por exemplo, os lucros normalmente não seriam incluídos. A segunda falha é que não incluem na amostra os grupos mais abastados da sociedade, os quais temos razões para acreditar foram os principais beneficiários das reformas.<sup>31</sup> Por conseguinte, a análise a seguir provavelmente subestima o impacto das reformas no aumento da desigualdade.

Pudemos estudar a distribuição primária em apenas oito dos nove países do projeto; não há dados disponíveis para a Jamaica. O índice Theil é usado para medir a distribuição primária (no Quadro 5-1 aparece informação sobre esse índice e uma comparação com o coeficiente de Gini, um indicador mais conhecido). Podem ser distinguidos três padrões entre os casos. O primeiro envolve a diminuição da desigualdade no Chile (na década de 1990), Costa Rica e Peru. Não se dispunha de medidas anteriores às reformas para o Chile ou Costa Rica, mas ao comparar os primeiros anos posteriores às reformas com a observação disponível mais recente verificamos que a desigualdade diminuiu ligeiramente. Encontramos um segundo padrão no Brasil, Colômbia e México, onde a desigualdade aumentou do período anterior às reformas até o ano mais recente. Novamente, nenhuma das mudanças foi muito significativa. Por fim, a Argentina e a Bolívia

---

<sup>29</sup> É extremamente complicado passar de uma distribuição primária para uma distribuição de unidade familiar em nível empírico. Para tanto, tem-se utilizado um método de simulação em um projeto conjunto da PNUD/CEPAL/BID; ver Vos e outros (a ser publicado).

<sup>30</sup> Morley (2000, Capítulo 5).

<sup>31</sup> Entre os processos em que isto pode ter ocorrido estão incluídos a venda a preços subsidiados de muitas estatais, os ganhos de capital obtidos nas bolsas de valores regionais recém-revigoradas, o acesso privilegiado aos mercados financeiros recém-liberalizados para alavancar o capital existente, as reformas tributárias que reduziram as taxas marginais aplicadas às rendas mais altas, as taxas de juros elevadas que beneficiaram os portadores de ativos financeiros e a utilização de fundos públicos para resgatar os bancos do setor privado.

seguiram um padrão misto, apresentando uma queda no nível de desigualdade entre o período anterior às reformas e o período inicial posterior às reformas, após o qual o nível de desigualdade começou a subir de novo. É importante frisar que esses resultados são pertinentes apenas às reformas realizadas nas décadas de 1980 e 1990. Tanto o Chile quanto a Argentina sofreram aumentos consideráveis nos seus níveis de desigualdade durante suas reformas implementadas na década de 1970, embora seja difícil determinar se isso ocorreu devido às reformas *per se* ou se devido às políticas repressoras dos governos militares.<sup>32</sup>

TABELA 5-9.

*Distribuição Primária e Familiar da Renda, 1980-90*

PAÍS	ANTERIOR À REFORMA	POSTERIOR À REFORMA	MAIS RECENTE
<i>Distribuição primária<sup>a</sup></i>			
Argentina <sup>b</sup>	0,293 (1986)	0,268 (1991)	0,283 (1996)
Bolívia <sup>b</sup>	0,668 (1985)	0,486 (1989)	0,595 (1996)
Brasil	0,680 (1985)	0,700 (1990)	0,710 (1997)
Chile	n.a.	0,658 (1987)	0,636 (1996)
Colômbia <sup>b</sup>	0,582 (1988)	0,596 (1993)	0,625 (1996)
Costa Rica	n.d.	0,490 (1988)	0,478 (1995)
Jamaica	n.d.	n.d.	n.d.
México	0,200 (1984)	0,270 (1989)	0,290 (1996)
Peru	0,579 (1985)	0,502 (1991)	0,485 (1996)
<i>Distribuição familiar<sup>c</sup></i>			
Argentina <sup>a</sup>	0,407 (1986)	0,461 (1991)	0,486 (1996)
Bolívia <sup>a</sup>	0,590 (1985)	0,430 (1989)	0,480 (1996)
Brasil	0,590 (1985)	0,610 (1990)	0,590 (1997)
Chile	n.a.	0,560 (1987)	0,553 (1996)
Colômbia	0,516 (1978)	0,531 (1991)	0,533 (1995)
Costa Rica	0,345 (1986)	0,387 (1988)	0,377 (1995)
Jamaica <sup>d</sup>	0,436 (1989)	0,382 (1993)	0,369 (1996)
México	0,474 (1984)	0,537 (1989)	0,540 (1994)
Peru	0,519 (1985)	0,467 (1991)	0,435 (1996)

Fonte: Samuel Morley, *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> Índice Theil. As amplas diferenças no tamanho do índice para distribuição primária se devem aos subgrupos específicos da população que foram analisados.

<sup>b</sup> Apenas urbano. <sup>c</sup> Coeficiente Gini. <sup>d</sup> Os dados correspondem aos gastos, não à renda.

<sup>32</sup> Em relação à distribuição na década de 1970, ver Berry (1998). Com respeito à Argentina na mesma década, ver Altimir e Beccaria (1999); quanto ao Chile, ver Larrañaga (1999).

## QUADRO 5-1.

*Duas Mensurações da Desigualdade*

Há várias mensurações de desigualdade, todas elas altamente correlacionadas. Este capítulo utiliza duas mensurações, quais sejam, o coeficiente Gini e o índice Theil.

*Definições*

O **coeficiente Gini** é uma estatística resumida derivada da curva de Lorenz. Esta curva representa graficamente as porcentagens cumulativas do total de renda recebida em relação às porcentagens cumulativas dos receptores da renda, começando pelo receptor de menor renda. O coeficiente Gini dá a área entre a curva de Lorenz observada e a linha de igualdade absoluta como proporção da área total abaixo da linha de igualdade absoluta. A representação formal é:

$$G = (N + 1)/N - (2/N) \sum_i q_i$$

N representa o número de grupos de igual tamanho (por exemplo, um decil de renda) em que a população está dividida

$q_i$  representa a proporção cumulativa de renda recebida por cada grupo.

Em princípio, o Gini pode variar entre 0 (igualdade perfeita) e 1 (igualdade imperfeita). Na prática, ele normalmente varia entre 0,25 e 0,60.

O **índice Theil** é uma mensuração de desigualdade de renda dentro de uma população específica. Se a população é dividida em um número definido de grupos de modo que cada indivíduo desta população pertença unicamente a um grupo, o índice poderá ser decomposto em dois elementos. Um dos componentes (B) mede a contribuição da desigualdade entre as rendas médias dos grupos em relação à desigualdade total da renda. O outro componente (W) mede a contribuição da desigualdade dentro de cada grupo em relação à desigualdade total. Os prováveis grupos compreenderiam instrução, setor, região e assim por diante. A representação formal é:

$$T = B + W = \sum_i y_i \ln(y_i/p_i) + \sum_i y_i T_i$$

T representa o índice de Theil correspondente à população total

$y_i$  representa a proporção de renda do grupo  $i$ ésimo

$p_i$  representa a proporção da população do grupo  $i$ ésimo

$T_i$  representa o índice Theil correspondente ao grupo  $i$ ésimo

O índice Theil varia entre 0 (igualdade perfeita) e logaritmo de N (desigualdade perfeita), onde N representa o tamanho da população. O índice pode ser normalizado para que fique dentro de uma faixa de 0 a 1.

## QUADRO 5-1.

*Continuação*

<i>Vantagens</i>	<p>A principal vantagem do <b>coeficiente Gini</b> é que seu valor é facilmente interpretado. A desvantagem é que diferentes curvas de Lorenz podem ter o mesmo coeficiente Gini.</p> <p>A principal vantagem do <b>Índice Theil</b> é que ele pode ser decomposto. Seus dois componentes indicam as fontes de desigualdade.</p>
<i>Diferenças</i>	<p>Para uma dada distribuição de renda, os níveis relativos de Gini e de Theil são em geral bastante semelhantes, embora o Theil tenha um alcance ligeiramente maior. Os dois índices dão diferentes pesos à diferentes partes da distribuição em estudo. O coeficiente Gini dá um peso maior à parte média da distribuição, ao passo que o Theil dá um peso maior à parcela correspondente aos deciles mais baixos.</p>

A Tabela 5-9 também mostra dados sobre as tendências da distribuição familiar nos nove países do projeto, desta vez usando o coeficiente Gini. Na maioria dos casos, os padrões são semelhantes àqueles da distribuição primária. A exceção mais relevante é o aumento constante da desigualdade na Argentina nos dados referentes às unidades familiares. Tal diferença provavelmente se deve ao fato de que estes dados captam o impacto do desemprego, que subia rapidamente na Argentina. O Brasil, por outro lado, não demonstra uma tendência clara com respeito à distribuição familiar. Há também uma observação anterior relativa à Costa Rica, que indica que o nível de desigualdade, assim como o da distribuição primária, caiu ao longo do período. Por fim, há dados disponíveis referentes à distribuição familiar (dos gastos) na Jamaica que mostram um grau maior de equidade durante o período.

As tendências na distribuição primária são relacionadas às tendências nas diferenças salariais. Para os primeiros dois grupos de países mencionados anteriormente, tal diferencial em geral se comportou do mesmo modo que as mensurações da distribuição. Isto é, a diferença salarial diminuiu no Chile e na Costa Rica e a distribuição de renda melhorou.<sup>33</sup> Do mesmo

<sup>33</sup> Isto de acordo com os dados de Morley, que diferem dos dados de Weller com relação ao Chile; ver análise anterior no texto.

modo, no Brasil, na Colômbia e no México o diferencial aumentou, e a distribuição de renda tornou-se mais desigual. A situação fica mais complicada nos casos de Argentina, Bolívia e Peru. Esses países passaram por uma inflação muito alta na época em que as reformas foram implementadas. Tanto as evidências teóricas quanto empíricas nos indicam que a redução de uma inflação elevada tem um efeito positivo sobre a distribuição, porque a inflação impõe uma tributação pesada aos grupos mais pobres da sociedade.<sup>34</sup> Esse fator foi, pelo menos em parte, responsável pela melhora inicial da distribuição na Argentina e Bolívia, depois do que a desigualdade voltou a aumentar novamente, de acordo com a diferença salarial. O Peru é um caso especial, no sentido de que essa diferença aumentou consideravelmente, apesar de o índice indicar uma ligeira queda no nível de desigualdade. Essa equidade, aparentemente maior, na verdade foi uma dispersão menor em torno da renda média que se encontrava em declínio no período de 1985-90; isto é, todos estavam empobrecendo.<sup>35</sup> Na década de 1990, o aumento da renda *per capita* era positivo embora a pobreza continuasse aumentando.

Novas informações sobre o processo, que explicam as tendências à desigualdade, podem ser obtidas decompondo-se o índice Theil para esclarecer as fontes da desigualdade. As decomposições foram realizadas para uma série de variáveis: instrução, ocupação, idade, sexo e localização urbano-rural. A Tabela 5-10 mostra a decomposição da instrução, que é a mais importante. Os índices totais (que em geral são os mesmos que aqueles mostrados para a distribuição primária na Tabela 5-9) estão divididos em dois componentes: variação na desigualdade atribuída às diferenças existentes entre os grupos que apresentam níveis distintos de instrução e variação atribuída às diferenças dentro destes mesmos grupos; juntas, as duas devem somar 100%. Nesse caso, os grupos foram definidos em geral da seguinte forma: aqueles com instrução primária incompleta, com primeiro grau completo, com segundo grau completo, e aqueles com um certo nível de instrução universitária ou mais.

---

<sup>34</sup> Morley (1995, especialmente o Capítulo 7).

<sup>35</sup> No caso da Jamaica, ocorre um fenômeno semelhante, embora se apresente de forma mais extrema. Apesar de não haver dados disponíveis relativos à distribuição primária, a distribuição da renda familiar melhorava durante um período no qual a renda *per capita* estava diminuindo.



TABELA 5-10.

*Decomposição do Índice Theil de Educação*

PAÍS	CONTRIBUIÇÃO PERCENTUAL À VARIAÇÃO TOTAL								
	THEIL TOTAL			VARIAÇÃO DENTRO DOS GRUPOS			VARIAÇÃO ENTRE GRUPOS		
	1986	1991	1997	1986	1991	1997	1986	1991	1997
Argentina	0,293	0,268	0,283	73,0	70,9	66,1	27,0	29,1	33,9
Bolívia	0,668	0,486	0,595	88,2	80,0	70,3	11,8	20,0	29,7
Brasil	0,772	0,854	0,809	61,1	61,8	65,0	38,9	38,2	35,0
Chile	n.a.	0,653	0,636	n.d.	100	77,9	n.d.	0	22,1
Colômbia	0,432	0,522	0,457	73,3	76,5	63,5	26,7	23,5	36,5
Costa Rica	n.d.	0,355	0,328	n.d.	68,9	62,6	n.d.	31,14	37,4
Jamaica	0,341	0,26	0,251	96,0	83,2	83,6	4,0	16,8	16,4
México	0,20	0,27	0,29	80,0	77,8	89,7	20,0	22,2	10,3
Peru	0,537	0,435	0,386	87,9	90,6	79,0	12,1	9,4	21,0

Fonte: Samuel Morley, *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Económica, 2000.

As diferenças existentes entre as rendas médias dos grupos com diferentes níveis de instrução (por exemplo, a renda média de universitários formados em comparação às pessoas apenas com instrução primária) foram uma fonte significativa e crescente da desigualdade nessa análise. De acordo com a Tabela 5-10, as diferenças entre os grupos em geral explicam entre 1/5 e 1/3 da desigualdade na distribuição de renda primária.<sup>36</sup> A proporção aumentou em todos os países, com exceção do Brasil e do Chile. Em geral esses dados são consistentes com as tendências nas diferenças de qualificação, indicando que as diferenças no nível de instrução, que sempre representaram um importante fator na distribuição, se tornaram ainda mais importantes nos últimos anos.

Segundo Morley, a mudança relativamente pequena na distribuição de renda em muitos dos países parece resultar de duas características, que se compensam entre si: a mudança da estrutura educacional da força de trabalho, bem como seu efeito sobre os resultados do mercado de trabalho. Por um lado, a desigualdade aumentou, na medida em que uma proporção maior de renda beneficiava o segmento com maior nível de instrução na sociedade. O crescimento com uso intensivo de mão-de-obra qualificada na década de 1990 aumentou ainda mais a variação de renda entre os trabalhadores com maior nível educacional: o crescimento posterior às reformas criou oportunidades que antes eram acessíveis principalmente àqueles com nível de instrução ótimo, não apenas bom. Por outro lado, também ocorreram as tendências progressivas na distribuição. As melhorias no âmbito educacional permitiam às pessoas subirem na escala da distribuição. Isso é progressivo porque uma fração menor da força de trabalho encontrava-se no extremo inferior da distribuição. Isso é especialmente importante porque a variação da renda entre os trabalhadores com nível de instrução menor foi muitas vezes mais acentuada do que nos casos de trabalhadores com nível de instrução mais elevado (por exemplo, diferenças maiores entre as rendas dos trabalhadores em microempresas do que entre os trabalhadores de grandes empresas). Considerando-se todos os aspectos, mesmo na maioria dos países com um aumento da desigualdade salarial, esses vários efeitos praticamente anularam um ao outro e a distribuição mudou menos do que o previsto a partir exclusivamente das diferenças salariais.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> A Jamaica apresenta um nível mais baixo de variação entre grupos, provavelmente devido ao uso de dados sobre os gastos em vez de dados sobre a renda. Sabe-se que os dados sobre gastos são distribuídos de maneira mais equitativa do que os relativos à renda.

<sup>37</sup> Para mais detalhes a respeito dessa discussão, ver Morley (2000, Capítulo 5).

Embora as diferenças salariais e a desigualdade entre os grupos fossem muito importantes, Morley indica que elas só explicam cerca de 1/3 da variação total das rendas. Isso quer dizer que 2/3 deve ser proveniente de outras fontes. Algumas dessas fontes são captadas nas outras decomposições que foram realizadas. As diferenças existentes na renda média entre os grupos ocupacionais demonstraram ser a segunda maior fonte de desigualdade depois do grau de instrução, sendo responsável por 20% a 38% do total. Embora cada um dos estudos de países tivesse uma classificação diferente de ocupações, a classificação típica compreendia proprietários ou empregadores, empregados, trabalhadores autônomos ou do setor informal, e em alguns casos também do setor público e do setor agrícola. Assim, por exemplo, se a renda média dos empregadores aumentasse em comparação à dos empregados, isso aumentaria a variação entre os grupos. Dos sete países com dados disponíveis com respeito à ocupação, todos apresentaram um aumento na variação entre os grupos na década de 1990, embora a mudança fosse pequena nos casos de Brasil e Colômbia; não há dados disponíveis para Chile e Jamaica.<sup>38</sup>

Nem o sexo nem a localização urbano-rural parecem ter sido fatores relevantes enquanto fontes de desigualdade; cada um deles foi responsável por menos de 10% do total, apesar das grandes diferenças na renda entre os grupos. Embora esse resultado seja contraditório com alguns dos estudos que enfocam a importância dos diferenciais de áreas urbanas e rurais, ele se deve à maneira como é calculado o índice Theil. A limitada participação feminina no mercado de trabalho, bem como da população rural em relação à população total, faz com que a variação entre os grupos seja pouco relevante para a desigualdade.

O estudo de caso relativo à Argentina agregou em uma só análise os diversos fatores recém-discutidos, chegando ao impacto cumulativo da variação entre os grupos com relação ao nível de instrução, ocupação, idade e setor. Cada um deles foi somado depois de ser considerado o impacto daqueles que já estavam incluídos na análise. Juntos explicam 48% da variação na desigualdade entre o total da força de trabalho na Grande Buenos Aires em 1986 antes das reformas e 58% em 1997. Quando o universo analisado se limitava a assalariados, as porcentagens eram de 5 a 7 pontos mais altos.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Morley (2000, Capítulo 5).

<sup>39</sup> Altimir e Beccaria (1999).

A conseqüência mais importante dessa análise de decomposição foi o reforço da importância das diferenças educacionais na criação de desigualdade, conforme já havia sido indicado pelo comportamento da diferença salarial baseada no nível de instrução. Há dados complementares a esse respeito provenientes de estudos especiais realizados por consultores do projeto sobre os principais grupos de renda nas pesquisas em domicílios. Segundo a análise desses estudos realizada por Morley, a decomposição do índice Theil entre os universitários formados e todos os outros mostrou que a contribuição do grupo universitário para a desigualdade global foi tão grande que compensou completamente as tendências favoráveis no resto do universo pesquisado. Ou seja, a desigualdade entre as rendas teria diminuído em todos os países, com exceção, talvez, da Argentina, se não fosse pela crescente desigualdade dentro do grupo universitário e entre esse grupo e todos os outros.<sup>40</sup>

## O IMPACTO DAS REFORMAS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA FAMILIAR

A existência de mais dados sobre a distribuição familiar, em comparação com a distribuição primária, nos permite ir além da análise de “antes e depois” e realizar uma estimativa direta do impacto das reformas sobre a equidade. Para tanto, Morley criou um modelo de regressão para os nove países do projeto (além de sete outros) para o período de 1970-95.<sup>41</sup> A estratégia utilizada foi criar um modelo baseado em variáveis que, de acordo com a literatura pertinente, afetam a distribuição, para posteriormente acrescentar os índices das reformas (Tabela 5-11).

Ao contrário de quase todos os outros estudos, Morley encontra evidências da existência da chamada curva de Kuznets.<sup>42</sup> Trata-se da curva em forma de U invertido descoberta por Simon Kuznets na década de 1950 para mostrar a relação entre a renda e sua distribuição nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Kuznets afirma que ao aumentar a renda a distribuição se torna mais desigual, ao passo que além de um ponto de inflexão, a desigualdade diminui. A Figura 5-2 mostra uma representação da curva básica de Kuznets.

<sup>40</sup> Morley (2000, Capítulo 7).

<sup>41</sup> Os outros sete países eram Equador, El Salvador, Honduras, Paraguai, República Dominicana, Uruguai e Venezuela (Morley, 2000, Capítulo 4).

<sup>42</sup> (Kuznets, 1955). A razão para que esse estudo se diferencie dos outros com respeito à curva de Kuznets é que ele apresenta quantidade muito maior de observações, além de abranger um período maior de tempo.

TABELA 5-11.

*Fatores Determinantes do Coeficiente Gini da Desigualdade de Renda\**

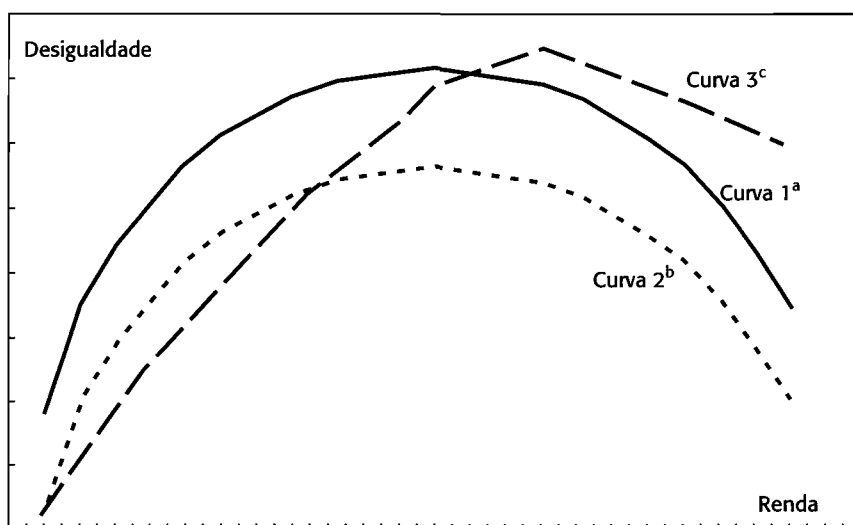
VARIÁVEL INDEPENDENTE	(1)	(2)
Renda	-0,0001 (-7.971)	-0,0001 (-7.246)
1\Renda	-336.4263 (-4.002)	-251.9830 (-3.394)
Inflação	0,0138 (1.703)	0,0165 (1.979)
Instrução universitária	-0,0039 (-1.381)	-0,0093 (-3.564)
Instrução primária	0,2311 (3.258)	0,1441 (2.032)
Tendência	-0,0030 (-3.176)	
Tendência * renda	0,0000 (7.146)	0,0000 (5.780)
Índice médio de reformas	0,0633 (2.900)	
Índice de privatização		0,0604 (3.011)
Índice de reforma tributária		0,0514 (2.717)
Índice da reforma financeira		-0,0228 (-2.337)
Índice da conta de capital		-0,0156 (-0,918)
Índice de reforma comercial		0,0282 (1.620)
Variável <i>dummy</i> de amostra urbana	-0,0320 (-6.704)	-0,0305 (-6.325)
Variável <i>dummy</i> de pesquisa sobre gastos	-0,0838 (-2.862)	-0,0813 (-2.726)
Variável <i>dummy</i> da CEPAL como fonte de pesquisa	-0,0530 (-9.448)	-0,0523 (-9.565)
Variável <i>dummy</i> de pesquisa domiciliar	-0,0154 (-3.018)	-0,0132 (-2.729)
<i>Resumo das estatísticas</i>		
R <sup>2</sup>	0,976	0,979
R <sup>2</sup> ajustado	0,973	0,976
Número de observações	262	262

Fonte: Samuel Morley, *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) Fundo de Cultura Econômica, 2000.

\*A variável dependente é o coeficiente de Gini. O modelo é um painel, utilizando os efeitos fixos e uma estimativa de mínimos quadrados ordinários para os dados referentes a 17 países, para o período 1970-95. As variáveis independentes são o PIB *per capita*; o inverso do PIB *per capita*; uma variável *dummy* para a inflação [1 se for acima de 1000% ao ano, se não zero]; porcentagem da população com nível universitário; porcentagem da população com nível de escolaridade abaixo de 1º grau; uma variável de tendência; uma variável de tendência multiplicada pelo PIB *per capita*; o nível atual dos índices de reforma (descrito no Capítulo 3); e variáveis *dummy* para amostragem apenas urbana, dados sobre gastos e não sobre a renda, amostras cuja fonte é a CEPAL, e dados familiares e não-individuais.

Nota: as estatísticas t aparecem entre parênteses.

Há duas variáveis de tendências no modelo que descreve as mudanças ocorridas no formato da curva de Kuznets. A primeira delas, que é a interseção das equações, é negativa e significativa, indicando um deslocamento descendente da curva ao longo do tempo; este, por sua vez, é progressivo já que a desigualdade não sobe tanto no período de crescente desigualdade. Tal processo é ilustrado pelo deslocamento entre as curvas (1) e (2) na Figura 5-2. A segunda variável de tendência, que interage com a própria variável de renda, é positiva e significativa. A interpretação nesse caso é que a inclinação do lado esquerdo da curva de Kuznets se torna mais íngreme ao longo do tempo, ao passo que o lado direito fica mais plano e o ponto de inflexão se desloca para a direita. O crescimento se torna menos progressivo, já que os países se vêm diante de uma desigualdade maior nos primeiros anos e levam mais tempo para atingir a parte positiva da curva. Tal mudança está ilustrada na curva (3).



Fonte: Elaborada pelos autores.

<sup>a</sup>Curva básica de Kuznets.

<sup>b</sup>Curva de Kuznets modificada pela variável de tendência na interseção  $t$ .

<sup>c</sup>Curva de Kuznets modificada pela variável de tendência interagindo com a renda.

FIGURA 5-2.

*Exemplos de Curvas de Kuznets*

O modelo de regressão reforça a discussão anterior acerca da importância da instrução e de seu impacto sobre as remunerações, dependendo do

nível de instrução recebido por uma pessoa. Um nível baixo de instrução (que não vai além de instrução primária) tem um efeito negativo muito forte sobre a distribuição de renda. Quanto mais alta a proporção de tais pessoas na sociedade, mais desigual será a distribuição de renda. Inversamente, a instrução universitária é progressiva, porém o efeito é muito menos relevante do que a variável de baixo nível de escolaridade.

O modelo indica que a inflação é regressiva, ao menos em níveis muito elevados. Os episódios de inflação de mais de 1000% apresentam um impacto negativo sobre a distribuição. Isso é consistente com a observação feita anteriormente de que a eliminação da hiperinflação em diversos países pode ter auxiliado a reduzir os níveis de desigualdade, pelo menos no curto prazo. Níveis mais baixos de inflação não parecem ter muito impacto sobre a desigualdade.

A distribuição de terra é a única medida de distribuição de ativos do modelo. Essa variável só é significativa com o uso de um modelo de efeitos aleatórios (o qual tem uma única interseção para todos os países). Nesse caso, a distribuição desigual de terra na América Latina apresenta um impacto negativo sobre a distribuição de renda, como previsto. Se for utilizado um modelo de efeitos fixos, as interseções de cada um dos países parecem absorver o efeito da distribuição de terra, e a variável perde sua relevância.<sup>43</sup>

Com relação ao impacto das reformas sobre o nível do coeficiente Gini, as equações indicam que o índice médio das reformas teve um pequeno, embora negativo, efeito sobre a distribuição. Isso confirma os dados qualitativos e de estudos de caso de fontes como Bulmer-Thomas e Berry.<sup>44</sup> O tamanho do coeficiente relativo ao índice global das reformas significa que ao aumentar o índice em 10%, o coeficiente Gini aumenta em 2/3 de um ponto percentual.

Deve-se acrescentar duas observações de precaução a respeito do impacto das reformas. Primeiramente, quando analisamos os efeitos das reformas, as outras variáveis são mantidas constantes. Se as reformas aumentassem a taxa de crescimento ou reduzissem a inflação, como parece que ocorreu em alguns países, o efeito positivo daqueles dois fatores pode

---

<sup>43</sup> Outras variáveis, incluindo a inflação e um alto nível de escolaridade, também têm um impacto maior se não forem incorporadas ao modelo os coeficientes dos países considerados individualmente.

<sup>44</sup> Bulmer-Thomas (1996); Berry (1998).

ter tido um peso maior do que o efeito negativo direto das próprias reformas. Em segundo lugar, diferentes reformas podem ter tido impactos diferentes e de compensação, de tal modo que determinados conjuntos de reformas podem ter produzido diferentes efeitos dependendo de quais delas foram implementadas. Essa conclusão questiona a freqüente suposição de que as reformas se reforçaram mutuamente. Obviamente não foi esse o caso da distribuição de renda.<sup>45</sup>

Para estudar mais a fundo este último ponto, Morley desagrega o índice global de reformas nos cinco componentes apresentados no Capítulo 3: liberalização comercial, liberalização financeira interna, abertura da conta de capital, reforma tributária e privatização. A interpretação do impacto das reformas individualmente é complicada. Para ampliar a amostra, foram utilizadas pesquisas com diferentes características, incluindo algumas pesquisas que abrangem apenas áreas urbanas, junto a outras que são baseadas em uma amostra nacional. No caso de uma amostra apenas urbana, foi incluída uma variável *dummy* para captar a diferença. Essa variável mostrou-se sempre significativa e negativa, o que quer dizer que a desigualdade foi menor nas áreas urbanas do que num país como um todo. Por conseguinte, isso nos proporciona três conjuntos possíveis de observações: somente urbano, nacional e uma combinação dos dois (incluindo a variável urbana fictícia). O modelo apresentado na Tabela 5-11 representa a amostra combinada.

Apesar de as três amostras produzirem resultados relativamente semelhantes para o índice agregado de reformas, elas também apresentam resultados bastante diferentes para as reformas individualmente. Isto é, pelo menos parte das reformas parece ter se comportado de forma distinta no âmbito urbano e no rural. Os resultados estão resumidos na Tabela 5-12. Três das reformas produzem resultados consistentes nas três amostras: a liberalização comercial e a reforma tributária foram sempre regressivas, e a abertura da conta de capital sempre progressiva. Em alguns casos, os coeficientes são estatisticamente significativos, enquanto em outros casos não. A reforma financeira interna e a privatização aparecem regressivas em duas das três amostras, mas cada uma delas é progressiva em uma amostra, indicando que nós realmente não sabemos o suficiente sobre estas duas reformas para emitir um julgamento.

---

<sup>45</sup> Ver a matriz de correlação de cada uma das reformas individualmente no Capítulo 3 (Nota 7).



TABELA 5-12.

*Impacto dos Índices das Reformas Individuais sobre a Distribuição da Renda Familiar*

TIPO DE REFORMA	AMOSTRA COMBINADA	AMOSTRA URBANA	AMOSTRA NACIONAL
Liberalização das importações	Regressiva	Regressiva	Regressiva *
Abertura da conta de capital	Progressiva	Progressiva *	Progressiva *
Reforma tributária	Regressiva	Regressiva	Regressiva *
Liberalização financeira interna	Progressiva *	Regressiva	Regressiva
Privatização	Regressiva	Progressiva	Regressiva

Fonte: Samuel Morley, *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) Fundo de Cultura Econômica, 2000  
Significativa no nível de 1%.

O impacto regressivo da reforma tributária não é surpreendente. A reforma tributária foi estruturada de forma a compreender a redução das taxas máximas dos impostos das pessoas físicas e jurídicas, bem como a mudança de certos tributos diretos para indiretos (imposto ao valor agregado). Muito embora haja evidências indicando que existe uma forte evasão fiscal na América Latina, alguns impostos têm alíquotas bastante elevadas, de forma que era de se esperar que as mudanças de tipos e taxas de impostos aumentassem a desigualdade.<sup>46</sup> Se isso propiciou mais investimento e mais empregos, conforme defendem os economistas da oferta nos Estados Unidos, tal efeito seria registrado em outras variáveis.

O efeito da reforma comercial sobre a distribuição de renda é mais controverso. Apesar de Londoño e Székely, por exemplo, encontrarem relação positiva entre a reforma comercial e a equidade, os resultados de Morley são consistentes com outros estudos quanto a encontrar uma relação negativa.<sup>47</sup> Em especial, a reforma comercial parece ter um efeito mais regressivo sobre a distribuição nacional do que a urbana, indicando que o efeito negativo que a perda de proteção e de subsídios provoca na agricultura foi mais significativo do que a perda de proteção no setor manufatureiro. Conforme analisado anteriormente neste capítulo, havia a expectativa de que a abertura comercial iria favorecer a mão-de-obra não

<sup>46</sup> CEPAL (1998b).

<sup>47</sup> Londoño e Székely (1997). Há diversas diferenças entre a análise de Londoño e Székely e aquela apresentada aqui: eles utilizam apenas amostras urbanas, abrangem um período de tempo muito mais curto e não incluem outras variáveis em suas equações. Por conseguinte, não é de se estranhar a diferença nos resultados. Outros estudos que acham uma relação negativa são Robbins (1996) e, até certo ponto, Spilimbergo, Londoño e Székely (1997).

qualificada em geral e a agricultura em particular, o que por sua vez melhoraria a distribuição; já vimos que isso não ocorreu.

Por fim, a abertura da conta de capital parece ter sido progressiva. Essa reforma tem recebido pouca atenção até o momento, portanto não temos resultados para estabelecer uma comparação. Uma das formas através da qual um maior acesso ao capital estrangeiro afetaria a distribuição seria a redução das taxas de juros no mercado interno na medida em que as grandes empresas vão ao exterior à procura de recursos. Outro mecanismo diz respeito à redução das taxas de lucro (consistente com outros resultados de Morley sobre a distribuição da renda aos fatores produtivos) dos empresários locais e de instituições financeiras do país. A entrada de capital estrangeiro também poderia apresentar como impacto positivo adicional maior demanda por mão-de-obra, porém isso iria depender da modalidade desse capital, bem como da reação das empresas locais.

## O IMPACTO DO GASTO SOCIAL SOBRE A EQUIDADE

Dado o elevadíssimo grau de desigualdade na América Latina e no Caribe, muitos defensores das reformas recorrem ao gasto social do governo, especialmente para educação e saúde, como forma de mitigar a desigualdade. Tal gasto apresentaria a vantagem adicional de simultaneamente promover o crescimento e melhorar a qualidade da força de trabalho. Portanto, para fechar este capítulo, analisaremos a evolução e o impacto do gasto social. Tal análise não é fácil: os dados disponíveis são escassos e em geral não se pode compará-los entre os países. Não obstante, podemos obter algumas idéias iniciais sobre a questão que nos preocupa; para uma análise mais detalhada é necessário aguardar mais informações.

No Capítulo 3, vimos que o gasto social aumentou nos nove países na década de 1990 em comparação à década anterior. Não obstante, conforme vimos na Tabela 5-13, as prioridades variam de acordo com o país em termos de gastos em capital humano (isto é, educação e saúde) diante de outros tipos de gastos (em especial a seguridade social). A distinção é importante já que a educação (especialmente a primária) e a saúde são os tipos mais progressivos de gastos, no sentido de que uma grande proporção é destinada a famílias de baixa renda. Os benefícios de seguridade social, por outro lado, são destinados, em sua maioria, aos grupos de renda média.<sup>48</sup> Conseqüentemente, um indicador inicial, e bastante geral, para analisar o impacto distributivo do gasto social é a alocação de verbas para diferentes usos.

---

<sup>48</sup> Ver análise em CEPAL (1999c).

TABELA 5-13.

*Gastos Sociais com Capital Humano, 1990-97*

PAÍS	INSTRUÇÃO <sup>a</sup>		SAÚDE <sup>a</sup>		CAPITAL HUMANO <sup>b</sup>		PARTICIPAÇÃO DE GASTO SOCIAL <sup>c</sup>	
	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97	1990-91	1996-97
<i>Gasto elevado<sup>d</sup></i>								
Argentina	228	334	274	362	502	696	41,1	44,3
Brasil <sup>d</sup>	55	43	115	89	170	132	35,7	23,2
Chile	89	167	72	128	161	295	35,5	40,8
Costa Rica	113	153 <sup>e</sup>	174	193 <sup>e</sup>	287	346 <sup>e</sup>	64,6	62,8 <sup>e</sup>
<i>Gasto médio<sup>d</sup></i>								
Colômbia	70	113	26	95	96	208	52,7	53,3
Jamaica	114	132 <sup>e</sup>	61	64 <sup>e</sup>	175	196 <sup>e</sup>	74,5	80,2 <sup>e</sup>
México	113	153	141 <sup>f</sup>	164 <sup>f</sup>	254	317	89,9	90,1
<i>Gasto pequeno<sup>d</sup></i>								
Bolívia	28	59	11	14	39	73	71,4	61,2
Peru	31	37	10	8	41	45	n.a.	55,3
Média simples	93	132	98	124	192	257	58,2	56,8

Fonte: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", série Reformas Econômicas nº 69 (LC/L.1376), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

<sup>a</sup> Gastos em dólares de 1997.

<sup>b</sup> Soma de instrução e saúde.

<sup>c</sup> Capital humano como proporção dos gastos sociais.

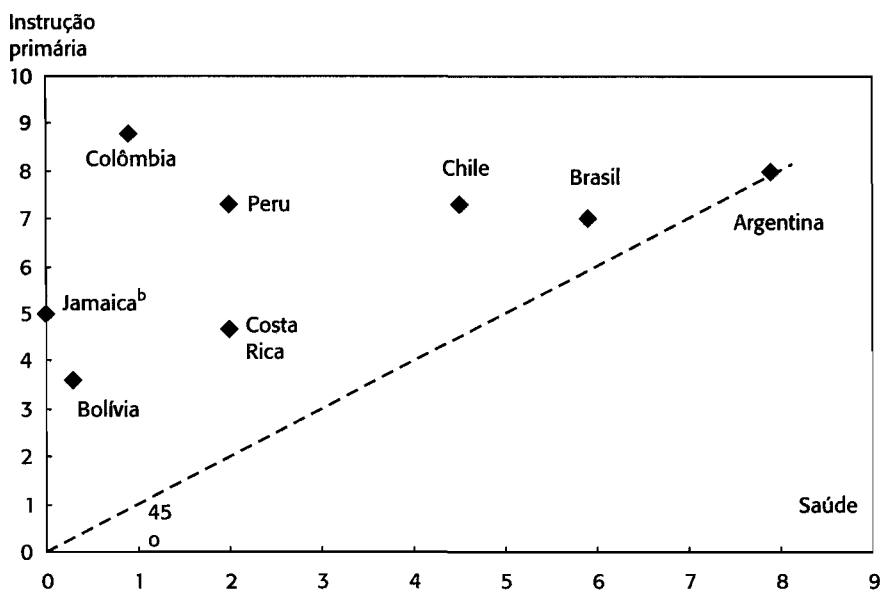
<sup>d</sup> Classificados de acordo com o total de gasto social (ver Tabela 3-8)

<sup>e</sup> Inclui apenas o governo central (federal).

<sup>f</sup> Apenas 1996.

A Tabela 5-13 indica que o gasto *per capita* destinado à educação e saúde subiu em quase todos os países na década de 1990. O maior aumento foi na Colômbia, com 117%; O Chile e a Bolívia também apresentaram grandes aumentos, de 84% e 87%, respectivamente. O capital humano como proporção do gasto social seguiu um padrão distinto: os países que tradicionalmente tinham um gasto social alto empreenderam programas de seguridade social de grande envergadura e, portanto, tiveram um elevado gasto nesta área; destinaram uma proporção menor, equivalente ao capital humano. Esse padrão se deu em todos os países do projeto com exceção da Costa Rica. Na Argentina, Brasil e Chile, menos da metade do gasto social foi destinada ao capital humano, ao passo que nos países com gasto médio e baixo (além da Costa Rica) a maior parte foi destinada a este fim. Já que as estatísticas mexicanas incluem os gastos de saúde aos de seguridade social, é impossível estabelecer essa comparação. Se partirmos do princípio de que os gastos com educação e saúde foram mais ou menos iguais, o México se encaixaria no segundo grupo com uma elevada proporção de capital humano no gasto social. Ao estabelecer uma comparação entre o início e o final da década de 1990, o capital humano como proporção dos gastos sociais aumentou em 5 a 8 países em que há disponibilidade de dados, embora a média simples tenha sofrido uma ligeira queda de 58% para 57%.

Indo um pouco além das considerações acerca da alocação dos gastos destinados ao capital humano, a Figura 5-3 apresenta mensuração mais específica do impacto redistributivo dos gastos com instrução primária e saúde para oito dos nove países do projeto. (Não há dados disponíveis para o México.) Com base em um índice de concentração, que mostra o quociente de gasto social destinado aos 20% mais pobres da população em comparação aos 20% mais ricos, a figura demonstra que os gastos com instrução primária estão mais concentrados nos pobres do que os gastos com saúde. Além disso, mostra as grandes variações de comportamento com relação aos gastos nessas duas áreas; tal diversidade se dá tanto entre os países quanto entre os dois tipos de gasto. Na Colômbia, por exemplo, o gasto com saúde é regressivo (o índice de concentração é em torno de 1), enquanto que o gasto com instrução primária é muito progressivo (um índice de aproximadamente 9). A Argentina é igualmente distributiva em ambas áreas, já que os dois índices estão ao redor de 8.



Fonte: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización y impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", série Reformas Econômicas n° 69 (LC/L. 1376), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

<sup>a</sup>Relação entre os benefícios dos 20% mais pobres e os 20% mais ricos.

<sup>b</sup>Relação entre os benefícios dos 20% mais pobres e os 20% mais ricos.

FIGURA 5-3.

*Índice de Concentração: Educação Primária e Saúde<sup>a</sup>*

A Tabela 5-14 fornece dados mais detalhados sobre o comportamento do gasto social total nos quatro países do projeto para os quais há disponibilidade de informação (Argentina, Brasil, Chile e Colômbia). O primeiro indicador é um índice de meta (*targetting index*), que compara a proporção de gasto social recebida pelos grupos pobres da população (de acordo com os critérios de cada país) à sua proporção na população como um todo. Embora os dados indiquem que tenha ocorrido alguma redistribuição, o país com a proporção mais elevada não atingiu um nível de 2, que nesse caso significaria que os pobres receberam duas vezes a quantidade de gastos do cidadão médio. Em geral, todos os países empreenderam esforços de redistribuição, apesar de ainda haver espaço para melhora se for de seu desejo seguir com essas políticas.

A segunda medida na tabela é o índice de concentração analisado anteriormente. A este respeito, o Chile se destaca com uma proporção de gasto social dirigido aos 20% mais pobres, representando mais de 17 vezes a proporção do mesmo gasto destinada aos 20% mais ricos, enquanto os outros

oscilam entre duas e três vezes. A alta concentração do gasto social entre os grupos de baixa renda no Chile não foi resultante de uma proporção muito maior de gasto social destinado aos 20% mais pobres. O principal fator determinante foi a pequena proporção destinada aos 20% mais ricos em comparação aos outros países (2% e 12%, respectivamente). A Argentina e o Brasil apresentam distribuições de gasto social bastante semelhantes, embora o primeiro seja relativamente mais progressivo já que uma parcela menor é destinada aos 40% mais ricos. Dos quatro países, é a Colômbia que apresenta a situação menos progressiva; os 20% mais pobres recebem a menor proporção da nossa amostra de países, enquanto os 20% mais ricos recebem a maior proporção.<sup>49</sup>

O terceiro indicador mostra a porcentagem do gasto social total recebido pelos grupos definidos como pobres em cada país. A proporção varia entre 1/4 e a metade do total. Embora esse indicador deva ser considerado em conjunto com a proporção da população pobre de cada país (o quociente apresentado no índice de meta), não obstante ele é também útil para demonstrar a potencialidade de um melhor direcionamento do gasto social.

TABELA 5-14.

*Impacto Redistributivo do Gasto Social, década de 1990*

PAÍS (ANO)	ÍNDICE DE META <sup>a</sup>	ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO <sup>b</sup>	PROPORÇÃO DE GASTO SOCIAL RECEBIDO PELOS POBRES (PORCENTAGEM) <sup>c</sup>
Argentina (1998)	1,8	3,4	23,6
Brasil <sup>d</sup> (1994)	1,5	3,0	48,1
Chile (1996)	1,9	17,3	37,6
Colômbia (1992)	1,3	1,9	56,3
Média simples	1,6	6,4	41,4

Fonte: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", *série Reformas Económicas* n<sup>o</sup> 69 [LCL.1376], Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

<sup>a</sup> Relação entre a porcentagem do gasto social recebido pelos pobres e a porcentagem dos pobres na população

<sup>b</sup> Relação entre a porcentagem do gasto social recebido pelos 20% mais pobres da população e a porcentagem do gasto social recebido pelos 20% mais ricos.

<sup>c</sup> A definição de pobre varia de acordo com o país.

<sup>d</sup> Os dados incluem apenas o estado de São Paulo.

<sup>49</sup> Mostajo [2000], com base nos estudos de países (Governo da Argentina, 1999; Governo do Chile, 1998; IPEA, 1999; e Vélaz, 1996).

Em termos de impacto distributivo, a Tabela 5-15 mostra que o gasto social aumentou consideravelmente as rendas familiares dos 20% mais pobres. O efeito produzido sobre as rendas oscilou entre 41% na Colômbia e 142% na Argentina, com uma média de 87%. Em outras palavras, calculando o equivalente monetário dos benefícios proporcionados através dos programas sociais e acrescentando-os à renda autônoma das unidades familiares, o gasto social apresenta um impacto significativo sobre o bem-estar dos 20% mais pobres da população. Por exemplo, os benefícios sociais representaram 31% do consumo total desse quintil na Colômbia e 54% na Argentina.

TABELA 5-15.

*Impacto do Gasto Social sobre a Distribuição de Renda, década de 1990*

PAÍS (ANO)	RENDA DOS 20% MAIS RICOS SOBRE A RENDA DOS 20% MAIS POBRES		AUMENTO NA RENDA DOS 20% MAIS POBRES (PORCENTAGEM)
	EXCLUÍDO O GASTO SOCIAL	INCLUÍDO O GASTO SOCIAL	
Argentina (1998)	14,2	6,1	142,2
Brasil (1994) <sup>a</sup>	24,6	12,6	97,6
Chile (1996)	14,8	8,9	68,0
Colômbia (1992)	11,0	7,9	41,2
Média simples	16,2	8,9	87,3

Fonte: Rossana Mostajo, "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe", série *Reformas Econômicas* nº 69 (LC/L.1376), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

<sup>a</sup> Os dados incluem apenas o estado de São Paulo.

O gasto social também apresentou um impacto positivo sobre a distribuição de renda, reduzindo o diferencial entre a renda do quintil mais alto e do mais baixo. Sem o gasto social, a renda do quintil mais alto nos quatro países teria sido em média 16 vezes mais alta do que a do quintil mais baixo; com o gasto social a relação foi reduzida a nove. A concentração do gasto social no quintil mais baixo explica a maior parte da redução do diferencial de renda, independentemente das características da distribuição de renda no país. As maiores reduções no diferencial ocorreram na Argentina e no Brasil. Esse impacto positivo de gasto social foi conse-

qüência principalmente dos gastos em educação e saúde, os quais representaram aproximadamente 75% do total de gastos recebidos pelos grupos de baixa renda.<sup>50</sup>

Portanto, de acordo com os exíguos dados disponíveis, a situação se apresenta de forma heterogênea entre todos os países: alguns parecem ter tido um desempenho melhor do que outros na distribuição progressiva do gasto social. Isso depende parcialmente da evolução histórica dos programas de gastos sociais em cada país. Aqueles com uma longa tradição de gastos sociais tinham em geral sistemas de seguridade social muito amplos, que sugavam os recursos de outras funções mais progressivas. No entanto, mesmo levando em conta essas limitações, alguns países fizeram mais que outros em termos de concentrar os gastos em grupos de renda mais baixa.

Não temos dados sistemáticos sobre a maneira como as reformas afetaram o impacto distributivo do gasto social, mas as informações qualitativas nos permitem alguns *insights*. O direcionamento das políticas sociais nas décadas de 1970 e de 1980 foi falho. Na maioria dos países, o gasto social foi meramente compensatório ou esteve intimamente ligado aos benefícios sociais dos empregados do setor formal. Em ambos casos, a fragmentação institucional, uma gestão deficiente e as atividades dos grupos de interesse levaram à ineficiência na alocação dos gastos.<sup>51</sup> Na década de 1990, muitos governos mostraram maior preocupação com a questão da mitigação da pobreza e tentaram aumentar a concentração dos gastos sociais.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Mostajo (2000), com base em estudos de países. Esses resultados não parecem tão positivos quando se compara os países da América Latina com outras regiões do mundo. Mesmo incluindo o gasto social, o diferencial médio nos quatro países na Tabela 5-15 é maior do que o diferencial excluindo-se o gasto social em países de renda média como Irlanda, Israel e Espanha ou em países de renda baixa, como a Índia e a Indonésia. A média do diferencial de renda excluindo-se o gasto social foi de 5 nos primeiros e de 6 nos últimos. Na Malásia e na Tailândia as proporções relativas foram de 12 e de 9 antes do gasto social, ainda muito abaixo do nível da América Latina (calculado a partir de dados do Banco Mundial, 2000). Para uma comparação mais abrangente sobre a desigualdade em diversas regiões do mundo, ver Stallings, Birdsall e Clugage (2000).

<sup>51</sup> Mostajo (2000), com base em estudos de países.

<sup>52</sup> Muitas das declarações governamentais oficiais apontam nessa direção. Para exemplificar citamos a declaração do Ministério do Planejamento e Cooperação do Chile: "Os gastos sociais foram mais seletivos [em 1990-96] com uma concentração maior nos setores mais pobres do país. Além do incremento global dos recursos alocados aos gastos sociais, as metas também foram ampliadas" (Governo do Chile, 1996, p. 232). Do mesmo modo, o governo argentino afirma: "O gasto público social está concentrado nas camadas de renda mais baixa e é progressivo, uma característica que foi reforçada entre os anos de 1996 e 1998" (Governo da Argentina, 1999, p. 14). Tradução dos autores.



Ao mesmo tempo, poderia parecer que a proporção dos gastos destinados à instrução primária e à saúde básica tornou-se menos importantes ao longo da década. Dos cinco países para os quais há disponibilidade de dados para cálculos (Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica e Jamaica), todos, com exceção da Costa Rica, tiveram uma queda na participação desses gastos no total de gastos sociais *per capita* entre 1980-81 e na última parte da década de 1990.<sup>53</sup> Essa participação decrescente, vis-à-vis um gasto *per capita* mais elevado, pode representar um retrocesso em termos de mitigação da pobreza, embora também possa indicar uma tentativa dos governos de reagir às múltiplas demandas com recursos limitados. Os governos tendem a enfrentar, no âmbito dos gastos sociais, uma situação em que se é obrigado a optar entre a mitigação da pobreza (o que implicaria um aumento dos gastos com serviços básicos, que estão longe de estarem universalmente acessíveis) e maior competitividade das economias (o que levaria a maiores gastos com a instrução de 2º e 3º graus). Embora alguns especialistas afirmem que tal dilema não existe, permanece essa percepção como um impedimento à ampliação das metas voltadas para o gasto social.<sup>54</sup>

Em suma, nossos dados a respeito do impacto distributivo dos gastos sociais levam a três conclusões. Na primeira delas, baseada em dados para quatro dos nove países do projeto, pareceria que os gastos sociais tiveram um forte impacto redistributivo. Em geral se destinou aos pobres uma parcela significativa de gastos sociais em serviços básicos, o que reduziu consideravelmente o diferencial de renda entre ricos e pobres. Não obstante, ainda existe uma margem significativa para uma concentração maior. Em segundo lugar, não temos indicações diretas com relação à tendência de se destinar aos pobres uma proporção significativa do gasto social ter se fortalecido ou não em consequência da implementação das reformas. Já que as informações qualitativas indicam que houve um aumento da concentração na década de 1990, e que se prestou especial atenção à redução da pobreza, parece provável que o impacto redistributivo dos gastos também tenha aumentado. Ao mesmo tempo, a necessidade de maior competitividade como consequência das reformas aumentou a preocupação em melho-

---

<sup>53</sup> Essas cifras são calculadas com base na Tabela 3-8 do Capítulo 3 e na Tabela 10 em Ganuza, León e Sauma (1999). Este último informa sobre um recente estudo dos gastos sociais patrocinado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), CEPAL e UNESCO.

<sup>54</sup> A esse respeito, ver Birdsall, Graham e Sabot (1998). De fato seu livro é intitulado *Beyond Tradeoffs*.

rar o capital humano nos países da América Latina e do Caribe. Em terceiro lugar, ainda resta muito a ser feito no sentido de melhorar o estoque de capital humano. Além disso, dados os altíssimos níveis de concentração de renda na região, a melhoria da distribuição através de gastos sociais e de outros meios tornou-se um fim em si mesmo em vários países.

## CONCLUSÕES

Neste capítulo mostrou-se que na década de 1990 tanto o emprego quanto a eqüidade seguiram tendências preocupantes. Embora as elasticidades da criação de emprego com respeito ao crescimento do PIB fossem quase as mesmas que a média para o período de pós-guerra como um todo, o crescimento do PIB foi mais lento e, por conseguinte, o aumento do nível de emprego também sofreu queda, especialmente com relação aos assalariados. Isso se deveu em parte aos fatores de oferta, já que o aumento da população economicamente ativa diminuiu em relação ao seu ponto máximo na década de 1970, mas a demanda também se mostrou débil e instável em muitos países. A qualidade dos novos postos de trabalho também foi afetada. A grande maioria (60%) destes correspondia a ocupações em microempresas ou a trabalhadores autônomos. Embora certamente se possa encontrar bons empregos em ambas categorias, o grosso desses postos de trabalho se caracteriza por baixa produtividade e exíguas remunerações, e com frequência carecem de acesso aos benefícios sociais. As reformas não foram capazes de modificar tendências seculares; talvez tenha sido ingênuo esperar que o fizessem. De fato podem ter exacerbado os problemas ao aumentar a heterogeneidade no mercado de trabalho.

Com relação à eqüidade, as tendências são ainda menos claras. Nossos dados indicam que ocorreram poucas mudanças em conseqüência das reformas, porém estas informações são baseadas em dados incompletos. Em especial, os dados deixam de fora justamente o grupo que provavelmente mais se beneficiou, qual seja, o dos mais ricos da sociedade. O que nossos dados nos permitem afirmar é que as diferenças educacionais tornaram-se mais significativas em conseqüência da implementação das reformas (e de modo geral do progresso tecnológico). Isso se traduziu em oportunidades especiais para os que tinham um nível mais alto de escolaridade, e se refletiu no fato de que entre esse grupo e os outros, cada vez mais se premiava as melhores aptidões profissionais. Outros fatores também influenciavam, como as tendências demográficas, o fim da hiperinflação e alguns aspectos progressivos relacionados à educação. Estes últimos freqüentemente com-

pensaram o impacto regressivo das diferenças salariais. Apesar de os gastos sociais dos governos terem melhorado os níveis de desigualdade até certo ponto, a região continua apresentando os níveis mais elevados de desigualdade do mundo.

Dentro desse cenário geral, os países mostraram importantes diferenças com respeito ao emprego e à equidade, tal como haviam feito nas áreas de investimento, produtividade e crescimento. No entanto, os países que tiveram um bom desempenho nem sempre foram os mesmos que os da análise do capítulo anterior, além de apresentarem um padrão bem mais complexo. A tentativa de caracterizar a heterogeneidade nos nove países do projeto, com base nas mensurações da dinâmica do emprego e da equidade durante a década de 1990, levou à definição de quatro grupos. O Chile e a Costa Rica mostraram um desempenho relativamente positivo em ambas variáveis, enquanto a Argentina, Brasil e Colômbia sofreram retrocessos em ambas. Na Bolívia e no México, um forte aumento do nível de emprego conseguiu evitar um aumento da desigualdade, mas na Jamaica e no Peru o desempenho medíocre do mercado de trabalho foi acompanhado de uma menor desigualdade.

Esses padrões de desempenho estão relacionados às reformas, mas também a muitos outros fatores, econômicos e sociais, históricos e conjunturais, que ultrapassam o escopo deste livro. Os resultados econométricos realizados anteriormente indicaram que as reformas tiveram um impacto negativo (ainda que pequeno) tanto sobre o emprego quanto sobre a equidade. Argentina, Brasil e Colômbia são exemplos deste resultado. Todos os três iniciaram a implementação de suas reformas na década de 1990, de forma que tiveram pouco tempo para colocar em andamento um novo modelo econômico durante a década. O mais importante é que as políticas macroeconômicas nos três países eram com frequência inconsistentes com as reformas, provocando, assim, uma considerável incerteza entre os possíveis investidores. Isso teve como consequência um crescimento instável, o qual, por sua vez, teve repercussões negativas para o emprego e, por conseguinte, também para a equidade.

O Chile e a Costa Rica, por outro lado, conseguiram compensar o impulso negativo decorrente das reformas através de políticas macroeconômicas estáveis que auxiliaram na promoção do investimento e do crescimento. (Obviamente estamos nos referindo ao Chile na década de 1990; durante os primeiros 15 anos de implementação das reformas chilenas, tanto o emprego quanto a equidade mostraram tendências altamente negativas.) Um crescimento estável produziu um crescimento do nível de

emprego relativamente satisfatório, com ênfase nos trabalhos assalariados, taxas de desemprego constantes ou decrescentes, e um crescimento moderado ou elevado da produtividade e dos salários. A redução das disparidades salariais ajudou a produzir maior igualdade na distribuição primária (e na distribuição familiar na Costa Rica). Níveis elevados de gasto social também acompanharam as reformas no contexto de uma distribuição relativamente uniforme da educação.

Os quatro casos restantes, em que as variáveis de emprego e de eqüidade se deslocaram em direções opostas, têm raízes mais complicadas. A Bolívia e o México iniciaram suas reformas em meados da década de 1980, e por volta do início da década de 1990 ambos já haviam começado a desfrutar de taxas bastante altas de criação de empregos. No México, a crise financeira interrompeu a dinâmica positiva, duplicando as taxas de desemprego e reduzindo os salários reais. Embora um maior crescimento começasse a reduzir esses problemas por volta do final da década, nossas últimas mensurações da distribuição (até 1996) não refletem recuperação incipiente no mercado de trabalho. O caso da Bolívia é diferente, já que se trata do país que mostrou o padrão de crescimento mais estável durante a década de 1990. O fato de que a sólida criação de postos de trabalho na Bolívia não tenha conseguido produzir tendências redistributivas mais progressivas provavelmente está mais intimamente ligado à qualidade dos empregos criados do que às tendências quantitativas, como no caso do México. Uma vez que a maior parte dos novos empregos na Bolívia se achava no setor informal, aumentou o nível de heterogeneidade entre estes novos postos de trabalho (de natureza relativamente precária) e o pequeno número de empregos para mão-de-obra altamente qualificada. Isso se reflete em um forte aumento das bonificações pagas aos trabalhadores com alto nível de qualificação na Bolívia.

Por fim, a Jamaica e o Peru mostraram um padrão anômalo de um desempenho medíocre do mercado de trabalho junto a uma crescente igualdade. Os problemas do mercado de trabalho nesses dois países apresentaram características distintas. O nível de desemprego em geral apresentou-se elevado na Jamaica, embora não tivesse aumentado na década de 1990. Apesar de a criação de emprego ter sido precária, concentrou-se em trabalhos assalariados, com remunerações crescentes mas produtividade estagnada. O Peru, por outro lado, criou um número relativamente alto de empregos, porém a maioria no setor informal; os salários aumentaram até meados da década mas depois começaram a cair. Os salários em 1998 estavam muito abaixo dos de 1980. Tais padrões do mercado de trabalho fo-

ram associados a uma distribuição mais progressiva em ambos países, mas uma menor dispersão da renda não significava necessariamente um maior bem-estar para a população. O caso da Jamaica é claro, já que a renda *per capita* caiu durante a década de 1990. Ocorreu uma situação semelhante no Peru entre 1985 e 1991. Alguns avanços tiveram lugar na década de 1990, quando houve uma melhora relativa da posição dos grupos mais pobres do país, mas a pobreza continuou a aumentar mesmo com uma melhora da distribuição. Conforme afirmam os autores do estudo sobre a distribuição de renda na Jamaica, "A redução da desigualdade na Jamaica... não é exatamente um exemplo de lição que outras economias em processo de reforma devam seguir".<sup>55</sup>

Essas caracterizações são baseadas em dados no nível agregado. Em consequência, não podem abordar muitos dos fatores que iriam esclarecer as tendências do emprego e da distribuição, especialmente o comportamento diferencial de acordo com o tamanho da empresa e as diferentes características de acordo com o setor. As análises setoriais e microeconômicas são necessárias para que se possa determinar que tipos de empresa estão criando empregos, com que rapidez e de que modo variam a produtividade e os salários entre as empresas. Depois de analisar tais dados no próximo capítulo, estaremos em melhores condições de explicar as complexas relações entre as reformas, o emprego e a equidade, além de fazer recomendações de políticas para melhorar a situação.

---

<sup>55</sup> King e Handa (2000).



# A Heterogeneidade nas Reações dos Setores e Empresas

UM DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS DA estrutura analítica apresentada no Capítulo 1 é que o impacto das reformas econômicas sobre o crescimento, emprego e equidade depende da maneira como elas modificam o comportamento das empresas com respeito ao investimento e à incorporação de avanços tecnológicos. Após estudar o impacto das reformas no nível agregado nos dois capítulos anteriores, analisaremos agora o comportamento dos atores econômicos em resposta às reformas, identificando os fatores determinantes mais importantes de suas ações bem como os principais efeitos destas ações.<sup>1</sup>

Muito embora as reformas não tivessem por objetivo promover empresas e setores específicos, também não se propunham a ser neutras. No nível setorial, as expectativas se concentravam no aumento da participação das exportações na produção e na redução da participação de setores anteriormente protegidos. Isso seria o resultado direto de uma mudança de um modelo de substituição de importações para um modelo de crescimento impulsionado pelas exportações. Um dos objetivos centrais das reformas era superar o forte viés antiexportador que se havia desenvolvido sob políticas protecionistas, porque os déficits comerciais resultantes representavam uma séria restrição ao crescimento. A sustentabilidade de longo prazo de um modelo exportador dependeria em grande parte de as reformas serem ou não capazes de superar, ou pelo menos de reduzir, as restrições externas ao crescimento.

---

<sup>1</sup> Este capítulo utiliza basicamente informações e análises desenvolvidas em Moguillansky e Bilschowsky (2000), Katz (2000) e Weller (2000), embora nossas conclusões não coincidam necessariamente com aquelas dos referidos trabalhos.

Não se esperava que todo tipo de exportação se beneficiasse das reformas da mesma maneira. A liberalização comercial e a supressão gradual de políticas agrícolas e industriais, o que se considerava ter aumentado os custos de trabalho e reduzido o custo de capital de forma artificial, levariam um país a se especializar em áreas onde apresentava vantagens comparativas. Os defensores das reformas em geral tomavam por bem que a vantagem comparativa da América Latina estava na mão-de-obra não-qualificada; assim sendo, previam dois resultados adicionais. Em primeiro lugar, os setores com uso intensivo de mão-de-obra apresentariam um desempenho de exportação mais dinâmico e, conseqüentemente, o crescimento mais acelerado e a criação mais rápida de emprego. Em segundo lugar, as pequenas empresas, que presumivelmente se especializam em setores com uso intensivo de mão-de-obra, apresentariam um crescimento mais rápido do que as grandes empresas, as quais se concentravam em setores protegidos com uso intensivo de capital.<sup>2</sup>

O crescimento dos setores exportadores intensivos em mão-de-obra e a participação de pequenas empresas em tais setores são portanto resultados que devem ser avaliados quanto ao impacto das reformas no nível microeconômico. Mas isso não é tudo. As reformas – especialmente a privatização e a liberalização da conta de capital – também tinham como objetivo reduzir a participação do governo, eliminar as empresas estatais e promover a entrada dos fluxos do investimento estrangeiro direto (IED) até a região. Em conseqüência, esperava-se que as subsidiárias de empresas transnacionais (ETNs) desempenhassem papéis cada vez mais importantes sob as novas regras do jogo, proporcionando conhecimentos especializados na área tecnológica e administrativa com vistas a melhorar a eficiência nos setores em que os países apresentavam vantagens comparativas.

As reformas tinham por objetivo modificar o comportamento das empresas, mas não eram a única causa das mudanças analisadas neste capítulo. Tal como foi descrito em seções anteriores deste livro, as empresas também foram influenciadas pelas decisões de políticas macroeconômicas, pela dinâmica do contexto internacional, particularmente com relação aos recursos financeiros, tecnologia e demanda, e os efeitos defasados

---

<sup>2</sup> Por exemplo, Balassa e outros afirmam: “As medidas propostas trarão especial benefício para as pequenas e médias empresas, que supostamente sofreram as fortes conseqüências de uma proteção elevada, a falta de insumos importados e controles de preços. Ao mesmo tempo, tais empresas representam uma possível fonte de criação de emprego na América Latina” (1986, p. 94).



de mais longo prazo (inércia) das mudanças econômicas que haviam ocorrido muito antes. Não é nossa intenção isolar os efeitos das reformas. Em lugar disso, analisamos de que forma o crescimento e o emprego nos níveis setorial e microeconômico foram influenciados pela combinação das reformas e outros sinais econômicos, por vezes contraditórios.

A análise começa com um exame geral do impacto das reformas sobre a estrutura setorial da economia como um todo. Depois desagregamos mais a fundo, concentrando-nos nos produtores de bens de exportação nos setores mais importantes, quais sejam, agricultura, mineração e manufatureiro.<sup>3</sup> Também colocamos em discussão os setores de serviços que exercem forte influência sobre a competitividade internacional das exportações, incluindo a eletricidade e as telecomunicações. Esses serviços estão entre as áreas mais importantes em termos de impacto das reformas de privatização. No nível microeconômico, consideramos o comportamento de determinadas firmas, especialmente nos setores altamente concentrados com muito poucas empresas. O centro da análise, entretanto, é a dinâmica dos diferentes tipos de empresas definidas de acordo com tamanho e propriedade, incluindo subsidiárias de empresas transnacionais, grandes empresas nacionais (em geral parte de conglomerados diversificados), pequenas e médias empresas, e empresas estatais.<sup>4</sup>

## A DINÂMICA SETORIAL DA ECONOMIA COMO UM TODO

No nível mais abrangente, a mudança estrutural na produção latino-americana foi moderada após as reformas. A Tabela 6-1 mostra que os setores de bens comerciáveis continuaram sua tendência de longo prazo de participação declinante nas economias da região. Tinham menor participação na produção em 1998 do que antes de se iniciarem as reformas. Ape-

---

<sup>3</sup> As definições dos setores de bens comerciáveis em contraposição aos não-comerciáveis podem variar de forma considerável. Neste capítulo, utilizamos a definição mais simples: todos os setores que produzem bens são comerciáveis, e o setor de serviços são considerados não-comerciáveis. Essa definição apresenta falhas, por exemplo quando aplicada ao turismo, um setor de prestação de serviços que compreende uma importante fonte de divisas em vários países do projeto (Costa Rica, Jamaica e México). Outro setor de serviços também estão se tornando cada vez mais comerciáveis (por exemplo, o setor bancário e o de seguros).

<sup>4</sup> Não analisamos as mudanças tecnológicas e estruturais dentro das firmas. Para uma análise detalhada do comportamento das empresas em nível de planta nos setores de manufaturas, mineração e telecomunicações, ver Katz (2000, Capítulos 3 e 4). Para uma análise das mudanças dentro de grandes conglomerados nacionais funcionando no setor manufatureiro, ver Peres (1998).

sar da semelhante tendência à baixa, os países demonstraram diferenças consideráveis na participação de bens comerciáveis.<sup>5</sup>

A análise dos dados relativos à estrutura da produção no nível de um dígito da Classificação Industrial Internacional Uniforme (CIIU) correspondente aos nove países em 1970, 1980, 1990 e 1997 revela apenas quatro tipos de modificações significativas e repetidas durante o período posterior às reformas: uma diminuição do setor manufatureiro no Brasil, Chile, Colômbia e Jamaica; um aumento do setor de serviços financeiros na Argentina, Chile, Costa Rica, Jamaica, México e Peru; um aumento do transporte e das telecomunicações na Bolívia, Chile, Costa Rica e Jamaica; e uma diminuição do setor de serviços governamentais na Bolívia, Brasil, Chile e Costa Rica. Não há dados comparáveis com respeito à última categoria na Argentina e no México.<sup>6</sup>

TABELA 6-1.

*Valor Agregado Setorial como Proporção da Produção Total, 1970-98<sup>a</sup>*

ANO	MÉDIA SIMPLES EM PORCENTAGENS			
	AGRICULTURA	MINERAÇÃO	SETOR MANUFATUREIRO	SERVIÇOS <sup>b</sup>
1970	14,3	5,5	22,5	57,7
1980	12,2	6,0	22,6	59,2
1985	12,6	5,3	21,8	60,3
1990	12,6	5,3	21,3	60,8
1998	11,2	5,1	19,7	63,9

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Os países são Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru.

<sup>b</sup> Inclui construção.

Essas quatro mudanças estão ligadas ao processo de reformas de maneiras bastante diretas. A redução do setor manufatureiro nos quatro paí-

<sup>5</sup> Dos nove países do projeto, a Bolívia, Colômbia e Peru apresentaram a maior proporção de bens comerciáveis em 1997 (uma média de 43% da produção total entre os três); Brasil, México e Jamaica ficaram no extremo oposto (apenas 28% em média), enquanto Argentina, Chile e Costa Rica ficaram na metade (uma média de 37%).

<sup>6</sup> O critério utilizado para definir mudança significativa foi uma variação de dois ou mais pontos do PIB. A categoria "outro setor de serviços" não foi incluída, já que seu conteúdo varia consideravelmente de acordo com o país.

ses estava relacionada à abertura comercial que incrementou a competição enfrentada pelos produtores locais; um fenômeno semelhante ocorreu na Argentina durante a primeira fase das reformas na década de 1970. Para o México, com sua grande indústria maquiladora, a produção de manufaturas como proporção da produção total aumentou entre 1985 e 1997. Da mesma forma, a diminuição do papel do governo foi compatível com uma nova ênfase dada ao papel do setor privado. Somente na Colômbia a participação do governo aumentou após o início do período de reformas. A crescente importância dos setores financeiro, de transporte e de comunicações constitui complemento lógico do processo de reformas, já que todos são necessários para aumentar a competitividade de um país.

Os capítulos anteriores ressaltaram o ritmo acelerado que caracterizou o crescimento das exportações, tanto em relação a valor quanto a volume, depois do início da década de 1980 e particularmente da década de 1990. Ao contrário das tendências observadas para a produção, a estrutura setorial das exportações mudou significativamente nestas décadas, e surgiram diferentes padrões setoriais de crescimento dentro dos países do projeto.

Os produtos primários e semimanufaturados foram responsáveis por 89% do valor das exportações latino-americanas em 1970 mas por menos de 40% em 1998 (incluídas as maquiladoras); os outros 60% representaram os bens manufaturados, cuja participação foi de apenas 11% do total em 1970 (Tabela 6-2). Essas médias ocultam profundas diferenças nacionais, pois estão influenciadas pelo peso do principal exportador (México), cujas vendas ao exterior são altamente diversificadas. Quando se exclui o México das estatísticas, por exemplo, os produtos primários e semimanufaturados ainda representam 61% das exportações latino-americanas em 1998, e as exportações de produtos manufaturados caem de 60% do total da região para 36%. A exportação da indústria maquiladora tem desempenhado papel importante na expansão das exportações de manufaturas no México, mas isso não é tudo. Quando excluimos as maquiladoras do total das exportações do México, a participação das manufaturas continua sendo de 73%, isto é, duas vezes a média dos outros oito países do projeto.

Dentro do setor manufatureiro, as indústrias tradicionais e os setores baseados em recursos naturais apresentaram aumento moderado de sua participação no total das exportações latino-americanas entre 1970 e 1998, ao passo que as vendas ao exterior das indústrias que fazem uso intensivo de mão-de-obra e de capital apresentaram um aumento considerável na década de 1990 (Tabela 6-3). Os bens manufaturados com maior

TABELA 6-2.

*Estrutura das Exportações Mexicanas em Comparação às Regionais, 1970-98<sup>a</sup>*

ANO	PORCENTAGENS DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS								
	PRODUTOS PRIMÁRIOS			SEMIMANUFATURADOS			SETOR MANUFATUREIRO		
	MÉXICO	OS OUTROS 8	TOTAL	MÉXICO	OS OUTROS 8	TOTAL	MÉXICO	OS OUTROS 8	TOTAL
1970	45,3	53,7	52,6	26,7	37,3	36,0	27,7	8,5	11,0
1980	80,7	38,7	49,8	9,7	37,2	29,9	9,5	23,4	19,7
1985	67,7	36,4	46,7	14,3	35,2	28,3	17,9	27,2	24,1
1990	46,8	30,2	35,0	13,7	37,1	30,4	38,7	30,9	33,1
1998 (incluindo maquila) <sup>b</sup>	9,9	30,0	19,8	6,5	31,0	18,6	83,2	36,3	60,0
1998 (excluindo maquila) <sup>b</sup>	17,6	30,0	25,4	8,7	31,0	22,9	73,1	36,3	49,7

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Médias ponderadas; inclui Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru. Os totais não somam 100% porque não incluem "outras exportações"<sup>b</sup> Não inclui a Jamaica.

TABELA 6-3.

*Estrutura das Exportações do setor Manufatureiro 1970-98<sup>a</sup>*

ANO	PORCENTAGENS DE EXPORTAÇÕES TOTAIS				
	INDÚSTRIAS TRADICIONAIS	INDÚSTRIAS BASEADAS EM RECURSOS NATURAIS	INDÚSTRIAS COM USO INTENSIVO DE MÃO-DE-OBRA	INDÚSTRIAS COM USO INTENSIVO DE CAPITAL	INDÚSTRIAS DE ALTA TECNOLOGIA <sup>b</sup>
1970	2,7	2,5	3,8	2,1	2,2
1980	5,7	3,0	6,4	4,7	2,6
1985	5,2	5,8	8,2	4,9	2,9
1990	7,1	8,1	9,5	8,4	4,3
1998 <sup>c</sup>	9,7	5,5	26,9	17,9	21,6

Fonte: Elaborada pelos autores com base nas estatísticas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Médias ponderadas; inclui Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru.

<sup>b</sup> Inclui indústrias de alta tecnologia e com uso intensivo de mão-de-obra e capital já incluídas nas duas colunas anteriores.

<sup>c</sup> Não inclui a Jamaica.

conteúdo tecnológico também representaram crescente participação das exportações de manufaturas. Mais uma vez, a dinâmica muda radicalmente quando o México é excluído das estatísticas. Quando o México é incluído, as indústrias com uso intensivo de mão-de-obra crescem de menos de 4% do total das exportações latino-americanas em 1970 para 27% em 1998. Quando o México é excluído, elas representam apenas 10% em 1997 (Tabela 6-7). As exportações de maquiladoras mais uma vez desempenham um papel importante, mas não explicam totalmente a diferença. As indústrias com uso intensivo de capital apresentaram mais que o dobro de participação nas exportações do México em 1998 do que nos outros oito países do projeto. O único país do projeto que apresentou uma dinâmica de exportações semelhante à do México foi a Costa Rica, onde as manufaturas com uso intensivo de mão-de-obra subiram de 5% do total das exportações em 1980 para mais ou menos 28% em 1998. Os outros sete países do projeto diversificaram suas exportações de manufaturas em maior medida nas décadas de 1970 e 1980 do que na década de 1990.

A integração do México ao mercado norte-americano (principalmente, porém não exclusivamente através de exportações de maquiladoras) lhe conferiu uma estrutura e um desempenho em relação às exportações bastante diferentes de outros países de médio e grande portes da região. Em consequência, o México é o único país do projeto que alcançou um aumento importante em sua participação nas exportações mundiais para os países industrializados (Tabela 6-5). Costa Rica e Chile também aumentaram suas participações no mercado, mas a um ritmo mais lento que o do México.

O investimento e o progresso técnico são as principais forças determinantes de longo prazo de crescimento do PIB, do emprego e do aumento das exportações. A reação do investimento às reformas no nível setorial é particularmente útil para a identificação de tendências de especialização e de crescimento, as quais ainda podem ser muito fracas para que possam ser detectadas no nível agregado. Até que ponto as tendências do investimento apontam para um fortalecimento de setores que produzem bens comerciáveis, em geral, e exportações, em particular, é um elemento-chave em nossa avaliação final sobre o impacto das reformas.

A análise de setores e dos tipos de empresas que neles atuam nos permite entender os efeitos das duas reformas mais importantes para as tendências do investimento agregado (quais sejam, a liberalização comercial e a privatização). Também possibilita determinar o grau em que o dinamismo do investimento se estendeu a diferentes tipos de empresas (por exemplo, pequenas, grandes, nacionais e estrangeiras).

TABELA 6-4.

*Estrutura das Exportações do Setor Manufatureiro Mexicano em Comparação ao Regional, 1970-98<sup>a</sup>*

ANO	PORCENTAGENS DAS EXPORTAÇÕES TOTAIS					
	INDÚSTRIAS COM USO INTENSIVO DE MÃO-DE-OBRA		INDÚSTRIAS COM USO INTENSIVO DE CAPITAL		INDÚSTRIAS DE ALTA TECNOLOGIA <sup>b</sup>	
	MÉXICO	OS OUTROS 8	MÉXICO	OS OUTROS 8	MÉXICO	OS OUTROS 8
1970	11,7	2,6	6,7	1,4	7,6	1,4
1975	9,1	6,2	7,7	4,0	5,1	2,7
1980	3,1	7,5	3,6	5,1	1,4	3,0
1985	10,6	7,1	3,3	5,7	2,4	3,2
1990	14,3	7,6	15,2	5,7	5,6	3,7
1998 (incluindo maquila) <sup>c</sup>	43,6	9,7	23,4	12,2	36,8	6,1
1998 (excluindo maquila) <sup>c</sup>	23,9	9,7	31,6	12,2	19,9	6,1

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base nos dados estatísticos oficiais.

<sup>a</sup> Médias ponderadas; inclui Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Jamaica, México e Peru. Não inclui as exportações de indústrias tradicionais e baseadas em recursos naturais.

<sup>b</sup> Inclui indústrias de alta tecnologia e com uso intensivo de mão-de-obra e capital já incluídas nas duas colunas anteriores.

<sup>c</sup> Não inclui a Jamaica.

TABELA 6-5.

*Participação da América Latina nas Exportações Mundiais para os Países Industrializados, 1980 e 1996*

PAÍS	PORCENTAGENS	
	1980	1996
Argentina	0,35	0,24
Bolívia	0,04	0,02
Brasil	1,01	0,83
Chile	0,23	0,28
Colômbia	0,25	0,25
Costa Rica	0,07	0,10
Jamaica	0,06	0,05
México	1,26	2,27
Peru	0,21	0,09

Fonte: Cálculos elaborados pelos autores, com base nos dados do Banco Mundial/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), TradeCAN: Database and software for a Competitive Analysis of Nations, User Guide, 1999, Washington, D.C., 1999.

Os fatores determinantes do investimento setorial se encontram na interação entre as reformas econômicas, política macroeconômica, e o contexto internacional. Juntos, levam ao surgimento de novas empresas, estruturas de mercado e estratégias empresariais. As reformas apresentaram impacto especialmente poderoso sobre o surgimento de novos atores econômicos e estruturas de mercado. Esses processos reduziram as barreiras à entrada no mercado, modificaram o funcionamento de determinados mercados por intermédio da privatização e da desregulamentação e determinaram a evolução do investimento.

Os dados sobre o investimento no nível setorial são especialmente deficientes na América Latina.<sup>7</sup> Estão disponíveis estatísticas nacionais apenas para seis dos nove países do projeto (Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e Peru), e as informações não são comparáveis entre os países. O coeficiente do investimento setorial como proporção do PIB antes e após as reformas demonstra dinâmica heterogênea (Tabela 6-6). O investimento em setores de bens comerciáveis cresceu consideravelmente na Bolívia, Chile, Colômbia e Costa Rica, enquanto diminuiu no Brasil e no Peru. No setor manufatureiro, os coeficientes duplicaram no Chile e melhoraram consideravelmente na Costa Rica.

<sup>7</sup> A melhoria desses dados foi importante contribuição do trabalho de Mogueillansky e Bielschowsky (2000).

TABELA 6-6.

*Coefficientes de Investimento por Setor, 1970-97*

PAÍS E SETOR	PORCENTAGENS DO PIB			
	ANTES DAS REFORMAS	DEPOIS DAS REFORMAS		
		FASE 1	FASE 2	FASE 3
<i>Bolívia</i>	1987-89	1990-95	1996-97	
Bens comerciáveis	5,11	6,13	6,23	
Petróleo e gás natural	3,40	3,9	4,06	
Setor manufatureiro	1,40	1,49	1,40	
Mineração	0,31	0,74	0,77	
Infra-estrutura	1,56	2,35	3,81	
Eletricidade	0,83	1,53	2,16	
Água e esgoto	0,32	0,15	0,23	
Telecomunicações	0,41	0,67	1,42	
<i>Brasil</i>	1970-89	1990-94	1995-97	
Bens comerciáveis	5,05	2,60	3,80	
Petróleo e gás natural	0,95	0,50	0,40	
Setor manufatureiro	3,90	2,00	3,30	
Mineração	0,20	0,10	0,10	
Infra-estrutura	4,58	2,34	2,18	
Eletricidade	1,83	0,91	0,55	
Água e esgoto	0,35	0,19	0,13	
Telecomunicações	0,62	0,49	0,70	
Transporte	1,78	0,75	0,80	
<i>Chile</i>	1970-73	1980-85	1986-89	1990-97
Bens comerciáveis	n.d.	5,18	6,32	8,98
Setor manufatureiro		0,93	0,80	0,81
Setor manufatureiro		1,87	2,31	3,81
Mineração		2,38	3,21	4,36
Infra-estrutura	n.d.	4,68	4,14	5,59
Eletricidade		1,82	1,56	1,52
Água e esgoto		1,47	1,15	1,71
Telecomunicações		0,47	0,68	1,50
Outras obras de infra-estrutura		0,92	0,75	0,86



TABELA 6-6.  
*Continuação*

PAÍS E SETOR	PORCENTAGENS DO PIB			
	ANTES DAS REFORMAS	DEPOIS DAS REFORMAS		
		FASE 1	FASE 2	FASE 3
<i>Colômbia</i>	1975-89	1990-91	1992-95	
Bens comerciáveis	3,33	3,30	4,69	
Petróleo e gás natural	0,96	1,05	2,22	
Setor manufatureiro	2,37	2,25	2,47	
Infra-estrutura	4,04	3,52	5,84	
Água	0,30	0,35	0,60	
Telecomunicações	0,37	0,40	0,71	
Eletricidade	1,95	1,68	2,45	
Transporte	1,42	1,09	2,08	
<i>Costa Rica</i>	1970-85	1986-91	1992-94	
Bens comerciáveis	5,89	7,36	8,26	
Agricultura	1,75	2,45	2,82	
Setor manufatureiro	4,14	4,91	5,44	
Infra-estrutura	5,71	5,87	7,79	
Eletricidade e telecomunicações	1,90	1,83	2,60	
Transporte	3,81	4,04	5,19	
<i>Peru</i>	1970-89	1992-93	1994-97	
Bens comerciáveis	7,99	4,18	4,79	
Agricultura	0,38	0,75	0,79	
Petróleo e gás natural	0,74	0,21	0,22	
Setor manufatureiro	4,84	2,23	2,84	
Mineração	2,03	0,99	0,94	
Infra-estrutura	3,94	3,48	3,84	
Eletricidade e Água	0,81	1,14	1,24	
Transporte e telecomunicações	3,13	2,34	2,60	

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Graciela Mognillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y Reformas Económicas em América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, (2000).

A estrutura setorial de investimento também apresentou um comportamento bastante heterogêneo.<sup>8</sup> De modo geral, os bens comerciáveis representaram apenas de 1/5 a 1/3 do investimento total. Incrementaram fortemente sua participação no Chile e na Colômbia, subiram moderadamente na Costa Rica, caíram ligeiramente no Brasil, e diminuíram acentuadamente na Bolívia e no Peru. Os padrões seguidos dentro da categoria de bens comerciáveis também variaram de acordo com o país. Houve casos em que uma maior participação no total dos investimentos se deu em consequência da vantagem comparativa de um país (por exemplo, a mineração no Chile e na Colômbia), e outras vezes foi o reflexo de políticas de desenvolvimento de longo prazo (por exemplo, o setor manufatureiro no Brasil).

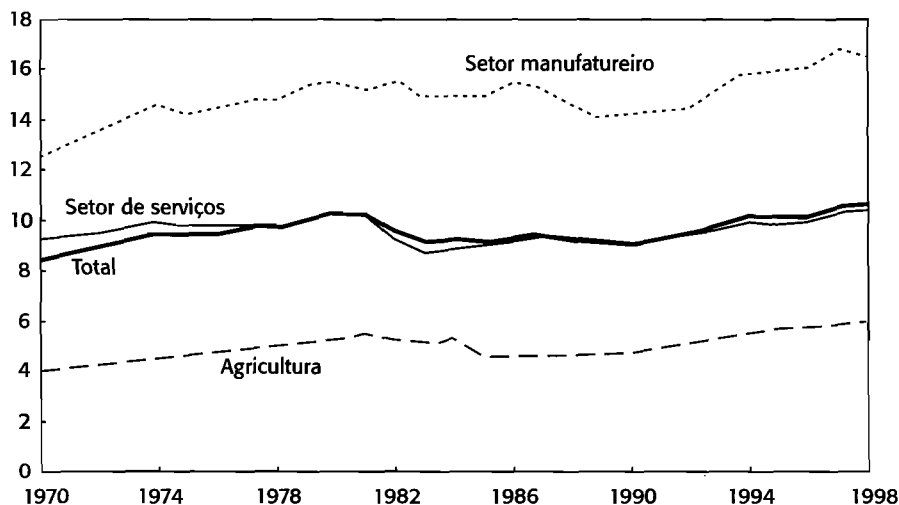
A Tabela 6-7 utiliza esses dados, juntamente com evidências qualitativas compiladas pelos consultores do projeto com relação a dois dos três países que não estão incluídos na Tabela 6-6, para estimar o dinamismo do investimento setorial em oito dos países do projeto. Surgem então duas tendências principais. Primeiramente, no nível mais abrangente da análise apenas um setor (telecomunicações) aumentou sua participação no investimento total e mostrou um coeficiente mais elevado de investimento em relação ao PIB depois das reformas nos oito países. Em segundo lugar, apenas um país (Chile) mostrou um desempenho melhor na década de 1990 em relação a quase todos os setores do que na década de 1980.<sup>9</sup>

O aumento do PIB e do nível de emprego foi o resultado conjunto da dinâmica do investimento e da incorporação do progresso técnico; a relação entre ambos nos dá uma medida da produtividade. Embora a produtividade total dos fatores fosse uma medida preferível, usamos a média da produtividade do trabalho como substituto devido à falta de dados sobre utilização de capital no nível setorial. A Figura 6-1 mostra a evolução da produtividade do trabalho em relação aos nove países, desagregada em três amplos setores de atividades. A média da produtividade de trabalho diminuiu na década de 1980 para depois subir na década de 1990. Entretanto, por volta de 1997-98, mal conseguia ultrapassar o nível de 1980. No nível setorial, aceleraram-se os aumentos de produtividade na agricultura em consequência de importantes processos de modernização e da diminuição do emprego. No setor manufatureiro, a produtividade sofreu queda acentua-

---

<sup>8</sup> As proporções foram calculadas dividindo-se os coeficientes de investimento setorial da Tabela 6-6 pelos coeficientes de investimento total de Mognillansky e Bielschowsky (2000, Apêndice A-1).

<sup>9</sup> Devemos ter em mente que um período anterior às reformas no Chile se refere à década de 1960 e início da década de 1970, para as quais não há disponibilidade de dados sobre o investimento setorial nem de informação qualitativa.



Fonte: André Hofman, "Economic Growth and performance in Latin America", série Reformas Econômicas, nº 54 (LC/L.1350), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2000.

\* Informação baseada em médias simples dos nove países do projeto.

FIGURA 6-1.

*Média de Produtividade do Trabalho por Setor, 1970-98\**

da na década de 1980 para, então, voltar a subir. Por fim, o setor de serviços, excluindo-se os serviços públicos, superou a estagnação da década de 1980 na medida em que a média de produtividade começou a subir, porém seu ritmo foi lento.

Essa análise da dinâmica setorial dá origem a quatro questões importantes. Primeiramente, a participação de bens comerciáveis no PIB diminuiu moderadamente, ao passo que sua participação no emprego caiu, conforme se verá mais adiante neste capítulo. Precisamos identificar as forças que levaram a um aumento correspondente do emprego no setor de serviços e perguntar se estavam ou não relacionadas às reformas. Em segundo lugar, os países do projeto exibiram dois padrões distintos com relação às exportações. O desempenho diferente do México com respeito às exportações de manufaturas foi consequência de sua integração à área econômica norte-americana em geral, e das atividades das maquiladoras, em particular. Com exceção da Costa Rica, os outros países não só mantiveram, como em algumas instâncias aumentaram, sua especialização em produtos primários e em semimanufaturados baseados em recursos naturais. Precisamos agora determinar o impacto dessas diferentes modalidades de especialização na produção e no emprego.

TABELA 6-7.

*Dinamismo do Investimento Setorial após as Reformas<sup>a</sup>*

PAÍS	MINERAÇÃO	PETRÓLEO E GÁS	SETOR MANU- FATUREIRO	TELECO- MUNICAÇÕES	ELETRICIDADE	TRANSPORTES
Argentina	Médio	Alto	Médio	Alto	Médio	Médio
Bolívia	Alto	Alto	Baixo	Alto	Médio	n.d
Brasil	Baixo	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Baixo
Chile	Alto	Médio	Alto	Alto	Alto	Alto
Colômbia	n.d	Alto	Médio	Alto	Médio	Baixo
Costa Rica	n.d	n.d	Alto	Alto	Alto	Alto
México	n.d	Médio	Médio	Alto	Médio	Alto
Peru	Médio	Baixo	Baixo	Alto	Médio	Alto

Fonte: Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y Reformas Económicas em América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, (2000).

<sup>a</sup>Dinamismo alto (baixo) significa que os coeficientes de investimento como porcentagem do PIB foram superiores (inferiores) depois das reformas em comparação ao período anterior às reformas. Na Argentina e Chile, o período base é o início da década de 1990 e início da de 1980, respectivamente. Quando os coeficientes não são significativamente diferentes entre os períodos, o dinamismo se qualifica como médio.

Em terceiro lugar, o investimento não se direcionou principalmente aos setores produtores de bens comerciáveis e de possíveis exportações, e alguns bens não-comerciáveis, como as telecomunicações, tiveram um crescimento muito acelerado. No que tange ao investimento destinado a bens comerciáveis, uma análise desagregada deve agora examinar se tal investimento se concentrou em subsectores voltados para as exportações. É também necessário averiguar por que outros setores de infra-estrutura não apresentaram um desempenho tão bom quanto o das telecomunicações. Por fim, uma análise mais profunda da dinâmica heterogênea da produtividade deve examinar se a visão de conjunto de um crescimento de produtividade relativamente lento no setor de serviços oculta setores mais dinâmicos que são cruciais para a competitividade dos setores de bens comerciáveis.

Essas questões exigem análise mais detalhada de setores específicos. As seções seguintes apresentam tal análise com respeito ao setor manufatureiro, mineração, eletricidade e telecomunicações, concentrando-se na dinâmica do investimento e na incorporação de progresso tecnológico em cada um dos setores. O emprego é considerado à parte devido à diferente classificação/discriminação da informação disponível.

## ESPECIALIZAÇÃO E HETEROGENEIDADE NA INDÚSTRIA MANUFATUREIRA

A mudança mais relevante na estrutura da produção manufatureira nas décadas de 1970 e 1980 foi o aumento no peso relativo dos subsetores que processam recursos naturais, particularmente na Argentina, Brasil, Chile e Colômbia.<sup>10</sup> Na década de 1990, por outro lado, as produções metálicas e a indústria automobilística foram as mais dinâmicas (Tabela 6-8). O peso de atividades como têxteis, vestuário, produtos de couro e calçados na estrutura de produção diminuiu no decorrer das três décadas. Essas tendências, juntamente com a evolução do investimento nesse setor, refletem o processo significativo de especialização ocorrido no setor manufatureiro após as reformas.

TABELA 6-8.

*Taxa de Aumento do Valor Agregado e o Emprego nos Subsetores de Manufaturas, 1990-96\**

SUBSETOR	PORCENTAGENS	
	VALOR AGREGADO	EMPREGO
Produtos metálicos, excluindo-se os equipamentos de transporte	4,5	-1,1
Equipamentos de transporte	4,9	-1,9
Alimentos, bebidas e tabaco	4,3	0,3
Indústrias baseadas em recursos naturais	3,0	-1,3
Têxteis, vestuário, artigos de couro e calçados	-0,6	-3,5
Outras indústrias	5,4	0,3
Todas as manufaturas	3,9	-0,8

Fonte: Jürgen Weller, *Reformas econômicas, Crecimiento y Empleo: los Mercados de Trabajo em América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

\* Média simples de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru). Os dados excluem as empresas pequenas e as microempresas

<sup>10</sup> Estes subsectores apresentam importantes economias de escala, fazem uso intensivo de capital e produzem bens homogêneos, tais como papel e celulose, produtos químicos básicos, ferro e aço, e produtos de metal não-ferrosos. Ver Katz (2000, Capítulo 2).

O investimento no setor manufatureiro seguiu uma seqüência de fases semelhante ao padrão que caracterizou o investimento total.<sup>11</sup> Em uma fase inicial quando os fatores transitórios negativos determinavam o processo de investimento, o coeficiente de investimento em relação ao PIB, bem como o índice de investimento, caiu. Essa queda ocorreu devido à incerteza e às inconsistências relacionadas à política macroeconômica e ao contexto internacional, as quais levaram as empresas a adotarem uma estratégia de espera. Ambos índices se recuperaram durante uma segunda fase, quando alguns dos elementos negativos se reverteram ou se enfraqueceram. Somente o Chile entrou numa terceira fase, em que os fatores de longo prazo determinaram o investimento. No caso do Chile, os índices ultrapassaram claramente os níveis alcançados antes das reformas, embora isto não seja necessariamente verdadeiro para todos os países (Tabela 6-9).

O setor manufatureiro pode desempenhar papel importante na redução das restrições impostas ao crescimento pela balança de pagamentos, através de um incremento das exportações em resposta aos sinais enviados pelas reformas. Para averiguar até que ponto isso ocorreu e se ocorreu de fato, precisamos considerar o que aconteceu com a estrutura do investimento no setor manufatureiro e se houve relação entre tais mudanças e a dinâmica das exportações após as reformas. A Tabela 6-10 divide o setor manufatureiro em dois subsetores, quais sejam, dinâmico e não-dinâmico, sendo que o primeiro é definido como o subsetor, que aumentou sua participação no investimento total no setor manufatureiro entre o período anterior às reformas e a década de 1990. Dos 28 subsetores considerados nas estatísticas nacionais, aqueles categorizados como dinâmicos oscilaram entre um mínimo de 9 (a média para Argentina, Brasil, México e Peru) e um máximo de 16 (no Chile e na Colômbia).

---

<sup>11</sup> Conseguimos obter informações desagregadas com respeito a apenas seis dos países do projeto. Ademais, os dados sobre a Colômbia, México e Peru só vão até 1994 ou 1995, e a periodização difere ligeiramente daquela apresentada na Tabela 6-6. Da mesma forma, a carência de dados referente ao período anterior às reformas no Chile (1960-74) e na Argentina (1970-89) nos força a usar os níveis iniciais posteriores às reformas como base para o índice de investimento. Dado que o investimento naquele período foi muito pequeno, o índice tenderá a sobrestimar o impacto das reformas sobre o investimento nas fases seguintes.

TABELA 6-9.

*Investimento no Setor Manufatureiro, 1970-97*

PAÍS	PERÍODO ANTERIOR ÀS REFORMAS		FASE 1		FASE 2		FASE 3	
<i>Índice de investimento no setor manufatureiro</i>								
Argentina	1970-90	n.d.	1991	100,0	1992-97 <sup>a</sup>	166,0	...	...
Brasil	1970-89	100,0	1990-94	78,0	1995-97 <sup>a</sup>	130,0	...	...
Chile	1960-74	n.d.	1974-85	100,0	1986-89	177,0	1990-97 <sup>a</sup>	460,0
Colômbia	1970-89	100,0	...	...	1990-95 <sup>a</sup>	166,0	...	...
México	1970-85	100,0	1986-90	67,0	1990-94 <sup>a</sup>	118,0	...	...
Peru	1970-89	100,0	1990-95 <sup>a</sup>	37,0	...	...	...	...
<i>Investimento no setor manufatureiro como porcentagem do PIB total</i>								
Argentina	1970-90	3,3	1991	2,0	1992-97 <sup>a</sup>	3,0	...	...
Brasil	1970-89	3,9	1990-94	2,0	1995-97 <sup>a</sup>	3,3	...	...
Chile	1960-74	n.d.	1974-85	1,4	1986-89	2,3	1990-97 <sup>a</sup>	3,8
Colômbia	1970-89	2,3	...	...	1990-95 <sup>a</sup>	2,2	...	...
México	1970-85	1,9	1986-90	1,0	1990-94 <sup>a</sup>	1,4	...	...
Peru	1970-89	4,8	1990-95 <sup>a</sup>	2,6	...	...	...	...

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas econômicas em América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> Não há disponibilidade de dados correspondentes aos anos posteriores; portanto, a periodização não indica necessariamente o final da fase

Por definição, o investimento em subsetores dinâmicos cresceu mais rapidamente do que no resto do setor manufatureiro, porém o diferencial entre os setores dinâmicos e os não-dinâmicos foi considerável. Em todos os países, com exceção do Peru, o investimento nos subsetores dinâmicos foi significativamente mais alto do que nos setores retardatários. No Peru, houve redução em todos os investimentos em comparação ao período anterior às reformas. Em outros casos, o aumento nos subsetores dinâmicos variou entre 25% no Brasil e 292% no Chile. O investimento nos subsectores retardatários, por outro lado, diminuiu na década de 1990 em comparação ao período anterior às reformas no Brasil e no México, mas aumentou (a um ritmo mais lento) no Chile e na Colômbia.

TABELA 6-10.

*Índice de Investimento e Produção no Setor Manufatureiro*

PAÍS	ÍNDICE DE INVESTIMENTO <sup>a</sup>		ÍNDICE DE PRODUÇÃO <sup>b</sup>	
	ANTES DAS REFORMAS	DÉCADA DE 1990	ANTES DAS REFORMAS	DÉCADA DE 1990
Argentina				
Subsetores dinâmicos <sup>c</sup>	n.d	n.d	100	127
Outros	n.d	n.d	100	88
Brasil				
Subsetores dinâmicos	100	125	100	133
Outros	100	97	100	117
Chile				
Subsetores dinâmicos	100 <sup>d</sup>	392	100 <sup>d</sup>	185
Outros	100 <sup>d</sup>	288	100 <sup>d</sup>	144
Colômbia				
Subsetores dinâmicos	100	198	100	162
Outros	100	119	100	172
México				
Subsetores dinâmicos	100	147	100	162
Outros	100	76	100	138
Peru				
Subsetores dinâmicos	100	49	100	112
Outros	100	21	100	100

Elaborada pelos autores com base nos dados do projeto.

<sup>a</sup> Índice do investimento interno bruto em capital fixo (100 = período anterior à reforma).

<sup>b</sup> Índice do PIB (100 = período anterior à reforma).

<sup>c</sup> Os subsectores dinâmicos são aqueles que aumentaram sua participação no investimento total no setor manufatureiro entre o período anterior às reformas e à década de 1990.

<sup>d</sup> No Chile, devido à falta de dados, o período base é 1979-1981.



A Tabela 6-10, além disso, mostra que os mesmos subsetores que eram dinâmicos quanto ao investimento também eram dinâmicos quanto à expansão da produção. Os dados relativos à Argentina se encaixam no mesmo perfil. O que difere nos dados referentes ao aumento da produção é o relativo dinamismo existente entre os subsetores que apresentam um crescimento acelerado e o resto do setor manufatureiro. O Brasil, México e Peru demonstraram uma diferença maior entre os subsetores dinâmicos e os não-dinâmicos com respeito à produção que com relação ao investimento. No Chile e na Colômbia, a relação se deu na direção oposta. Com relação à Argentina não podemos estabelecer tal comparação, devido à falta de dados.

Por conseguinte, as reformas ajudaram alguns subsetores manufatureiros, enquanto outros ficaram para trás, tanto com relação ao investimento quanto à produção. O fato de os subsetores dinâmicos terem feito uso intensivo de mão-de-obra, de capital ou de recursos naturais, afeta suas possibilidades de gerar emprego e de melhorar a distribuição de renda. Uma questão intimamente relacionada é o tamanho relativo das empresas nos subsetores dinâmicos diante dos retardatários.

A Tabela 6-11 relaciona os subsetores que foram dinâmicos em pelo menos três países e o tipo de empresa que impulsionou o processo de investimento naqueles setores. Os produtos alimentícios e os produtos metálicos foram os únicos subsetores dinâmicos entre todos os países considerados,<sup>12</sup> ao passo que os produtos farmacêuticos e os cosméticos, bem como a siderurgia básica, foram dinâmicos em cinco países, e as bebidas, plásticos e produtos químicos e petroquímicos foram dinâmicos em quatro países. No outro extremo, subsetores como mobília, produtos de couro e maquinaria não-elétrica foram dinâmicos em no máximo um país.

As subsidiárias de empresas transnacionais foram investidores importantes nos subsetores dinâmicos, particularmente no de produtos alimentícios; produtos farmacêuticos, cosméticos e produtos químicos variados; e equipamento de transporte (isto é, veículos de passageiros e de carga). Os grandes conglomerados ou empresas nacionais foram líderes de investimento em produtos alimentícios, bebidas, produtos minerais não metálicos (cimento), celulose e papel, e produtos metálicos. Portanto, os principais investidores nos subsetores dinâmicos foram as grandes empresas, tanto nacionais quanto estrangeiras.

---

<sup>12</sup> Os produtos metálicos compreendem todos os produtos em metal (como andaimes, tubulações, pregos e parafusos) com exceção de maquinarias e equipamentos.

TABELA 6-11.

*Características dos Subsetores Manufatureiros Dinâmicos*

SUBSETOR <sup>r</sup>	PAÍS	PRINCIPAIS INVESTIDORES <sup>a</sup>
Produtos alimentícios <sup>b</sup>	Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru	ETN, CEN
Produtos metálicos	Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru	Empresas nacionais de médio e grande portes
Produtos farmacêuticos, cosméticos e produtos químicos	Argentina, Brasil, Colômbia, México, Peru	ETN
Bebidas	Argentina, Chile, Colômbia, México	CEN, ETN
Plásticos	Brasil, Chile, Colômbia, México	Empresas nacionais de médio e grande portes
Produtos químicos e petroquímicos	Argentina, Chile, Colômbia, Peru	ETN
Outros produtos de minerais não-metálicos (cimento)	Argentina, Chile, Colômbia, Peru	CEN
Tabaco	Argentina, Chile, México	CEN, algumas ETN
Siderurgia básica	Argentina, Brasil, Chile	CEN
Celulose e papel	Chile, Colômbia, Peru	CEN
Equipamento de transportes	Argentina, Brasil, México	ETN

Fonte: Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas em América Latina*, Santiago do Chile, Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> ETN = subsidiárias de empresas transnacionais; CEN = conglomerados de grandes empresas nacionais.

<sup>b</sup> Inclui "outros produtos alimentícios", que é dinâmico em quatro países.

As informações contidas na Tabela 6-11 apresentam duas falhas relevantes, embora não modifiquem a conclusão geral. A primeira delas é que os dados relativos ao investimento no setor manufatureiro não incluem plantas maquiladoras, de especial importância no México<sup>13</sup>, e que têm grande peso na indústria de confecção e na de maquinaria e equipamentos elétricos (que inclui produtos eletrônicos), sendo que ambas atividades mostraram-se muito dinâmicas. Os principais investidores na indústria maquiladora foram as subsidiárias de grande e médio portes de empresas estrangeiras.<sup>14</sup>

A segunda falha diz respeito à possibilidade de se estar subestimando o papel das pequenas e médias empresas nacionais quanto ao investimento. É particularmente difícil coletar dados sobre o investimento dessas empresas, e no caso das pequenas empresas o investimento com frequência tem mais a ver com a criação de novas empresas do que com a ampliação das unidades existentes. Peres e Stumpo indicam que as pequenas e médias empresas foram importantes nas áreas de produtos alimentícios, produtos químicos e plásticos nos seis países considerados na Tabela 6-11.<sup>15</sup> Não obstante, as grandes empresas foram os principais investidores, incluindo a maior parte das atividades de maquila, enquanto as empresas menores desempenharam um papel bem menos importante.

Dentre as grandes empresas, as ETNs estão concentradas em subsetores que fazem uso intensivo de tecnologia (como os automóveis e os produtos farmacêuticos) ou de marketing (incluindo alimentos, produtos de limpeza e higiene de marca). As grandes empresas e conglomerados nacionais tendem a se especializar na produção de bens baseados em recursos naturais, como a siderurgia básica, alimentos tradicionais e cimento, bem como celulose e papel.<sup>16</sup>

As empresas transnacionais que investiram na região seguiram três tipos de estratégia. Alguns investidores tinham como objetivo o desenvolvimento de uma plataforma eficiente de exportação para os Estados Unidos,

---

<sup>13</sup> Este também é o caso da Costa Rica, que não foi incluída nesta seção devido à falta de dados de investimento desagregados.

<sup>14</sup> Em média, uma planta maquiladora mexicana empregava em 1998 em torno de 300 pessoas. Os cálculos são baseados em dados do Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (INEGI).

<sup>15</sup> Ver Peres e Stumpo (2000).

<sup>16</sup> Ver Garrido e Peres (1998) e Peres (1998) para uma explicação detalhada da estratégia de conglomerados nacionais após as reformas.

como foi o caso da IED na indústria automobilística no México e das plantas maquiladoras no México e em outros países da bacia do Caribe. Outras ETNs procuraram expandir seu acesso aos recursos naturais, como os minerais na Argentina, Peru e Chile ou o petróleo na Argentina, Colômbia e Venezuela. Para um terceiro grupo, o principal objetivo foi conseguir acesso aos mercados nacionais e sub-regionais, como o Mercosul ou a Comunidade Andina. Isso ocorreu tanto em setores de bens comerciáveis, como o de automóveis na Argentina e Brasil, ou o de agroindústria na Argentina, Brasil e México, quanto em setores não-comerciáveis, como o setor bancário, o de telecomunicações, eletricidade e distribuição de gás natural em quase todos os países. O que é notável sobre a América Latina é a ausência de investimentos importantes voltados para o desenvolvimento de ativos estratégicos, particularmente no campo da tecnologia. Embora tenha havido numerosas *joint ventures* entre empresas estrangeiras e nacionais, a maioria deles tinha por objetivo criar estratégias de marketing, nas quais os sócios nacionais contribuem principalmente através da abertura de suas redes de comercialização bem estabelecidas aos produtos estrangeiros.<sup>17</sup>

As ETNs ganharam terreno com relação às empresas e conglomerados nacionais. A participação de empresas estrangeiras nas vendas das cem maiores empresas manufatureiras nacionais na região aumentou de 46% para 61% no período de 1990-98.<sup>18</sup> Embora o forte dinamismo da indústria automobilística explique a maior parte do incremento da presença estrangeira durante 1990-94, o principal fator responsável pelas mudanças na participação em 1995-98 foi a aquisição de grandes empresas nacionais por investidores estrangeiros, especialmente na Argentina, Brasil e México. As aquisições estrangeiras também foram significativas no Chile após a aguda desaceleração do crescimento em 1998-99. Esses dados referem-se às vendas, mas é provável que o desempenho do investimento tenha seguido um curso semelhante, dado o grande aumento do investimento estrangeiro em países grandes e médios da região.<sup>19</sup> Isso reflete as vantagens usufruídas pelas ETNs em termos de capacidades administrativas e tecnológicas, oportu-

---

<sup>17</sup> CEPAL (1998c).

<sup>18</sup> Garrido e Peres (1998) e CEPAL (2000b).

<sup>19</sup> Embora em alguns anos os fluxos de investimento na indústria manufatureira tenham diminuído como porcentagem do total devido à força do investimento na privatização de serviços, o volume de investimento estrangeiro na indústria de manufaturas cresceu durante todo o período.

nidades para diversificar o risco de investimento entre vários países e o controle dos mercados oligopolísticos, bem como sua longa experiência na operação em mercados abertos sob forte competição e incerteza.

As reformas moldaram a estrutura setorial do investimento no setor manufatureiro através de diversos mecanismos de transmissão. Especificamente, as reformas tiveram um impacto positivo nos subsetores com vantagens comparativas naturais, incluindo os produtos alimentícios, celulose e papel, produtos químicos e petroquímicos, e siderurgia básica, e nos subsetores nos quais o fortalecimento dos direitos de propriedade intelectual estimulou o investimento de empresas estrangeiras, como ocorreu, por exemplo, com os produtos farmacêuticos.<sup>20</sup> A abertura comercial teve impacto negativo sobre o investimento em setores menos dinâmicos, como o de têxteis e vestuário (fora do setor de maquilas) e de artigos de couro. Nestes subsetores, a competição de produtos importados foi responsável pelo desempenho medíocre do investimento e por seu peso cada vez menor na produção manufatureira total. Isso foi especialmente importante para a dinâmica do emprego, conforme veremos na última seção deste capítulo.

Entretanto, a liberalização comercial não explica a dinâmica do investimento em todos os setores. Em especial, as políticas de promoção setorial explicam o ótimo desempenho da indústria automobilística e da produção nas plantas maquiladoras de artigos eletrônicos, peças de reposição de automóveis e vestuário. A indústria automobilística continua protegida da competição estrangeira e recebeu promoção especial em todos os países produtores da região durante a maior parte da década após as reformas, embora os programas de fomento fossem gradativamente suprimidos. As plantas maquiladoras gozaram de um regime de isenção tributária, custos mínimos de transação e acesso a mercados através de acordos sub-regionais de livre comércio.<sup>21</sup> A recuperação da demanda interna na década de 1990 teve impacto positivo sobre a habitação e outras construções, as quais por sua vez estimularam o investimento em produtos metálicos e cimento.

---

<sup>20</sup> Esse fator também desempenhou um importante papel na evolução do investimento no setor de mineração.

<sup>21</sup> Para os países desse estudo, a importância do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) diz respeito às exportações de plantas maquiladoras e de automóveis, e a importância do Mercado Comum do Sul (Mercosul) diz respeito às exportações de automóveis.

As exportações de setores que eram dinâmicos em matéria de investimento aumentaram muito rapidamente após as reformas, atingindo níveis três ou quatro vezes mais altos do que no período anterior às reformas; o México apresentou um desempenho especialmente dinâmico nesse sentido (Tabela 6-12). Não obstante, as exportações de subsetores atrasados cresceram ainda mais rapidamente em todos os países exceto no México e no Peru. Esse resultado inesperado pode ser parcialmente explicado pela participação relativamente baixa destes subsetores nas exportações antes das reformas, o que lhes facilitou o alcance de taxas elevadas de crescimento. No Chile, em particular, os subsetores atrasados apresentaram exportações muito baixas no período inicial. A diferença na taxa de crescimento das exportações entre os subsetores dinâmicos e os atrasados também indica que uma parte considerável de sua forte expansão não se baseou na criação de nova capacidade de produção e que a utilização de capacidade previamente instalada foi provavelmente significativa. De fato, os dados setoriais nos países mostram que a capacidade de produção originalmente instalada para o mercado interno foi redirecionada para o mercado externo.

Apesar do forte aumento nas exportações dos subsetores dinâmicos, todos os países mostram um aumento dos déficits comerciais ou uma diminuição dos superávits no setor manufatureiro. Tal deterioração da balança comercial reflete o impacto das políticas macroeconômicas, particularmente a sobrevalorização das taxas de câmbio, e uma alta elasticidade de renda da demanda por produtos importados. As balanças comerciais negativas também indicam que o investimento não foi suficiente para superar ou mesmo reduzir consideravelmente o componente comercial da restrição externa ao crescimento. O aumento das exportações foi acompanhado por um crescimento ainda mais significativo das importações, devido à substituição de insumos nacionais por importados depois da liberalização comercial. Um processo semelhante ocorreu nos países maiores com respeito aos bens de capital.<sup>22</sup>

A participação decrescente dos insumos nacionais na produção aumentou a eficiência de empresas manufatureiras, permitindo-lhes usar insumos de melhor qualidade e preço provenientes do exterior. Ao mesmo

---

<sup>22</sup> Para uma explicação detalhada, ver Katz (2000, Capítulos 2 e 5); Reinhardt e Peres (2000); Peres (1998).

TABELA 6-12.

*Índice das Exportações e da Balança Comercial no Setor Manufatureiro de acordo com o Dinamismo dos Investimentos<sup>a</sup>*

PAÍS	ANTES DAS REFORMAS	FASE 1	FASE 2	FASE 3
<i>Sub-setores dinâmicos</i>				
<i>Índice das exportações</i>				
Argentina	100,0	242,2	306,2	...
Brasil	100,0	194,7	258,3	...
Chile	...	100,0	168,0	350,2
Colômbia	100,0	...	298,0	...
México	100,0	434,5	1062,3	...
Peru	100,0	190,5	301,2	...
<i>Balança comercial como porcentagem do comércio total<sup>b</sup></i>				
Argentina	22,8	41,2	2,3	...
Brasil	40,9	43,6	-2,0	...
Chile	...	-13,9	0,2	-10,2
Colômbia	-20,3	...	-14,4	...
México	-37,8	-4,3	-5,0	...
Peru	4,4	2,7	-2,2	...
<i>Subsetores atrasados</i>				
<i>Índice das exportações</i>				
Argentina	100,0	218,0	319,0	...
Brasil	100,0	282,3	379,1	...
Chile	...	100,0	170,6	484,7
Colômbia	100,0	...	492,8	...
México	100,0	370,4	826,4	...
Peru	100,0	196,3	280,3	...
<i>Balança comercial como porcentagem do comércio total<sup>a</sup></i>				
Argentina	-0,4	-0,1	-0,6	...
Brasil	-18,3	7,9	1,0	...
Chile	...	-77,9	-77,4	-75,3
Colômbia	-70,1	...	-54,6	...
México	-50,2	-24,0	-35,1	...
Peru	-23,4	-12,9	-34,8	...

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Graciela Mognillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas económicas em América Latina*, Santiago do Chile, Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> A periodização segue a da Tabela 6-9.

<sup>b</sup> A balança comercial como porcentagem do comércio total é calculada como  $(X - M) / (X + M)$ .

tempo, também destruiu cadeias de fornecedores, o que pode ajudar a explicar o fraco desempenho do investimento de pequenas e médias empresas, particularmente em setores em que estavam previamente ligadas a grandes empresas através de subcontratação. Do mesmo modo, os exportadores mais dinâmicos da região, quais sejam, as plantas maquiladoras, não desenvolveram as cadeias de fornecedores locais; a produção interna nunca chegou a fornecer de forma competitiva mais do que 3% dos insumos demandados por tais plantas.<sup>23</sup> A destruição das cadeias de fornecedores e a incapacidade de fornecer insumos às plantas maquiladoras oferecem uma explicação microeconômica para o dinamismo das exportações não ter se estendido a outros setores das economias da região.

A maior competitividade das exportações no setor manufatureiro originou-se não só do investimento, mas também de um aumento na produtividade na década de 1990. Moguillansky e Bielschowsky mostram que na Argentina, Brasil e México os subsetores dinâmicos registraram taxas de aumento da produtividade do trabalho superiores às dos subsetores atrasados.<sup>24</sup> Embora o aumento da produtividade fosse mais fraco nos subsetores dinâmicos na Colômbia e no Chile, a produtividade do trabalho ao final do período mostrou-se consideravelmente mais alta que nos anos anteriores às reformas. Mesmo no Peru, onde os índices não alcançaram seus níveis anteriores, a produtividade aumentou uma vez superado o período inicial de queda do investimento. Tudo isso indica que há fortes processos de modernização a caminho.

Uma abordagem alternativa para a avaliação do dinamismo da produtividade do trabalho é comparar a produtividade relativa do setor manufatureiro nos países do projeto à dos Estados Unidos, que representa bem a atual fronteira tecnológica. Katz elabora este indicador para oito países<sup>25</sup> (Tabela 6-13). A baixa produtividade de trabalho da região é surpreendente: em sete dos oito países, a produtividade manufatureira foi menos de 40% da produtividade do setor manufatureiro dos Estados Unidos em meados da década de 1990.

---

<sup>23</sup> Buitelaar e Padilla (2000).

<sup>24</sup> Moguillansky e Bielschowsky (2000, Capítulo II).

<sup>25</sup> Ver Katz (2000, Capítulo 3). Esse estudo se baseia em informações que se referem principalmente a empresas médias e grandes.



TABELA 6-13.

*Produtividade do Trabalho no Setor Manufatureiro com respeito aos Estados Unidos, 1970-96*

PAÍS	1970	1980	1990	1996
Argentina	0,42	0,41	0,55	0,67
Brasil	0,28	0,26	0,29	0,37
Chile	0,25	0,24	0,23	0,20 <sup>a</sup>
Colômbia	0,29	0,25	0,37	0,34
Costa Rica	n.d.	n.d.	0,15	0,14 <sup>b</sup>
Jamaica	0,26	0,16	0,16	0,13 <sup>b</sup>
México	0,32	0,30	0,44	0,38 <sup>c</sup>
Peru	0,33	0,25	0,16	0,15

Fonte: Jorge Katz, *Reformas Estructurales, Productividad y Conducta Tecnológica en América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> Informação correspondente a 1995.

<sup>b</sup> Informação correspondente a 1992.

<sup>c</sup> Informação correspondente a 1994.

Na década de 1970, o diferencial de produtividade ampliou-se um pouco entre os países do projeto e os Estados Unidos, enquanto na década seguinte o diferencial permaneceu constante ou até se reduziu, exceto no Peru, onde continuou a aumentar. Na década de 1990, somente a Argentina e o Brasil mostraram um bom desempenho nesta área. Ao examinar o período como um todo, é importante ressaltar que grande parte dos ganhos de produtividade pode ser atribuída aos processos de modernização que se seguiram à crise da dívida externa, antes que se sentissem os efeitos generalizados das reformas. Praticamente todas as vantagens em termos de produtividade ocorridas na Colômbia e no México, e a metade das vantagens atingidas na Argentina, se deram na década de 1980. Somente no Brasil, país notório por ser um reformador tardio e cauteloso, a maior parte da redução do diferencial de produtividade se deu na década de 1990. Portanto, as reformas não foram a única pressão que as empresas sofreram para que aumentassem sua eficiência; a dinâmica dos mercados nacionais e estrangeiros também foi muito importante.

Uma análise desagregada no nível subsetorial respalda uma conclusão semelhante sobre as diferentes forças que estimulam a modernização.

Katz descreve uma situação muito heterogênea entre os subsetores. Em mais de 70% dos subsetores que estreitaram o diferencial de produtividade em 1970-96, a redução já estava ocorrendo entre 1970 e 1990, isto é, antes que as reformas pudessem ter um efeito significativo sobre a estrutura industrial. O aumento da produção foi decisivo na diminuição do diferencial. Os subsetores que estreitaram o diferencial estão correlacionados de maneira significativa aos subsetores que experimentaram maiores taxas de aumento da produção. A dinâmica do diferencial de produtividade pode ser explicada por regimes setoriais específicos, que também desempenharam um papel no intuito de dar forma às tendências do investimento no setor manufatureiro. Um componente especialmente importante daqueles regimes é o rápido processo de mudanças tecnológicas que ocorreram em muitas indústrias nos níveis nacional e internacional.

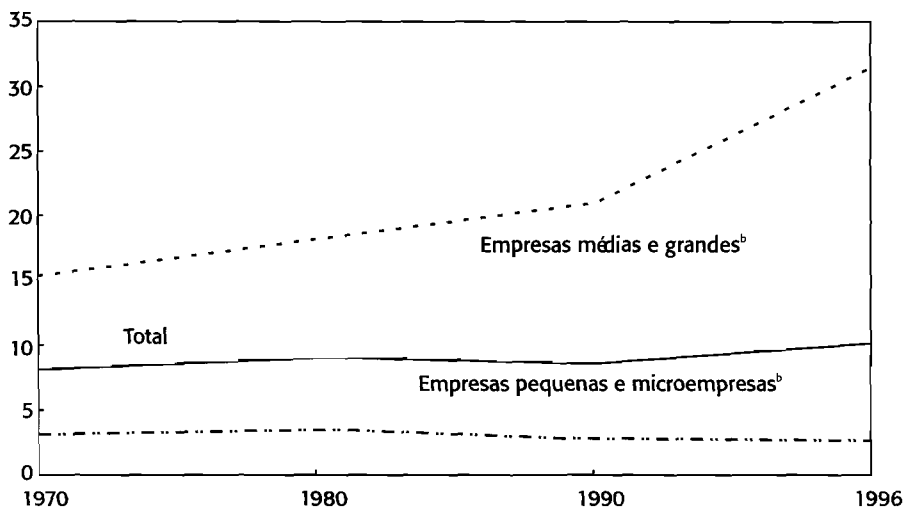
O conceito de diferencial de produtividade também pode ser utilizado para explorar a posição das pequenas e médias empresas (PME) em relação às empresas maiores e para determinar se as primeiras foram capazes de reduzir sua diferença com relação às últimas. A produtividade das PME em sete países do projeto variou entre 1/4 e 2/3 dos níveis correspondentes às grandes empresas em meados da década de 1990.<sup>26</sup> Embora a produtividade nas PME tenha aumentado em todos os sete países entre meados da década de 1980 e meados da década de 1990, o diferencial de produtividade se estreitou em apenas quatro países (Argentina, Brasil, Costa Rica e México), enquanto se ampliou em três (Chile, Colômbia e Peru). Isso significa não apenas que a eficiência das PME continuou muito atrasada em relação às grandes empresas, mas também que a heterogeneidade entre as empresas de diferentes portes não diminuiu.

Embora seja muito difícil obter dados sobre as microempresas e as atividades informais, há disponibilidade de informações sobre a dinâmica da produtividade de trabalho para os agregados de empresas de médio e grande portes, por um lado, e de pequenas e microempresas, por outro. A Figura 6-2 mostra que todos os progressos da produtividade no setor manufatureiro ocorreram nas primeiras e que o diferencial de produtividade aumentou ao longo do tempo, o que pode vir a ser especialmente inquietante,

---

<sup>26</sup> Peres e Stumpo (2000). Os dados não incluem a Bolívia e a Jamaica. Tal documento define as PME de acordo com as definições usadas em cada país, o que coincide com a desagregação das informações disponíveis. O limite mais baixo varia de 5 a 10 trabalhadores, ao passo que o limite superior atinge 499 no Brasil, 250 no México e 200 no Chile. As microempresas (isto é, empresas com menos que 5 ou 10 trabalhadores) não estão incluídas nessa análise.

Milhares de dólares de 1980



Fonte: Jürgen Weller, Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

a Informação baseada em médias simples dos nove países do projeto.

b Inclui os trabalhadores autônomos.

FIGURA 6-2.

*Médias de Produtividade do Trabalho na Indústria Manufatureira, 1970-96<sup>a</sup>*

dada a importância do papel desempenhado pelas pequenas e microempresas na criação de emprego.

## ESPECIALIZAÇÃO E POLARIZAÇÃO NA AGRICULTURA

As reformas econômicas tiveram um forte impacto sobre a agricultura. A liberalização comercial, a privatização de estatais produtoras de insumos agrícolas e a reestruturação ou a eliminação de algumas das instituições públicas de fomento agrário aumentaram a heterogeneidade com respeito ao preço dos insumos e dos produtos, a disponibilidade de serviços e recursos, e os tipos de produtores. Alguns cultivos aumentaram significativamente sua participação na produção total, enquanto outros diminuíram. A produtividade e o comércio exterior também apresentaram um desempenho desigual, enquanto se acentuava a heterogeneidade existente entre os tipos de produtores. A maioria dos países experimentou todos estes efeitos simultaneamente, particularmente onde as áreas geográficas

cas se especializavam em atividades que diferiam quanto ao uso relativo dos fatores de produção e quanto aos atores econômicos envolvidos na produção.<sup>27</sup>

As transformações mais importantes no setor agrícola foram consequência não apenas das reformas, mas também de processos iniciados pelo menos uma década antes. As mais significativas foram a incorporação de novas tecnologias, a redução de terras para cultivo, o aumento de terras destinadas a gado e plantações florestais e a diminuição do emprego. A estrutura de produção também mudou: houve um forte desenvolvimento de atividades novas e altamente dinâmicas vinculadas aos mercados externos e às mais modernas agroindústrias, assim como um medíocre desempenho das exportações mais tradicionais baseadas em produtos primários cuja lucratividade deteriorou devido aos baixos preços internacionais.

A taxa anual de crescimento da agricultura e de criação de gado foi de 3,5% na década de 1970, 2,1% na década de 1980 e de 2,6% no período 1990-98. Essas cifras globais ocultam grandes diferenças entre os países. Em cinco países do projeto (Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica e Peru), o PIB agrícola aumentou mais rapidamente na década de 1990 do que nas duas décadas anteriores,<sup>28</sup> enquanto a balança comercial melhorava, à exceção do Peru. No Brasil e no México a produção cresceu mais rápido na década de 1990 do que na década anterior, embora as taxas de crescimento estivessem abaixo das registradas na década de 1970; a balança comercial melhorou no primeiro país e deteriorou no último. Por fim, na Colômbia, a taxa de crescimento agrícola esteve abaixo da registrada para as últimas duas décadas, e a balança comercial se deteriorou.<sup>29</sup>

A estrutura da produção agrícola está mudando a favor dos cultivos comerciais com uma maior elasticidade de demanda interna e externa. Ao mesmo tempo, a superfície total cultivada estagnou ou diminuiu.

---

<sup>27</sup> Nos países andinos, por exemplo, desenvolveram-se novas e modernas formas de produção, com uso intensivo de capital e tecnologicamente sofisticadas, mas também com uso intensivo de mão-de-obra (tal como as flores na Colômbia e no Equador), paralelamente à exploração de recursos naturais e ao estabelecimento de plantações com uso intensivo de capital. Ao mesmo tempo, houve importantes núcleos de produção camponesa, que eram principalmente de propriedade indígena no altiplano boliviano ou nas áreas montanhosas do Peru e do Equador. Esse cenário complexo ficou ainda mais complicado devido à plantação de cultivos ilegais.

<sup>28</sup> Tanto no Chile quanto na Costa Rica, o crescimento se desacelerou acentuadamente na segunda metade da década de 1990.

<sup>29</sup> Ver Tejo (1999).

Esse processo de especialização mostrou três modalidades diferentes no que diz respeito à introdução e expansão de novos produtos. No Brasil, a demanda interna foi o principal fator de crescimento, enquanto na Argentina, Chile e Costa Rica, o fator principal foi a demanda externa. Ambos fatores operaram no México, embora com uma intensidade variável segundo as regiões do país.

Na região como um todo, os produtos oleaginosos lideraram a expansão, seguidos pelas frutas e verduras e florestas plantadas.<sup>30</sup> A criação de gado cresceu mais rapidamente do que a agricultura. Os cereais e o açúcar de cana mostraram-se muito dinâmicos até a primeira metade da década de 1980, mas daí em diante mostraram uma desaceleração significativa. A produção de raízes e tubérculos estagnou durante os últimos 25 anos, assim como a produção do café após a metade da década de 1980. Conforme era esperado, os produtos mais dinâmicos corresponderam aos produtores mais modernos e de uso intensivo de capital na agricultura comercial. O cultivo por parte de pequenos agricultores dedicados à agricultura tradicional com uso intensivo de mão-de-obra ou se estagnou ou a área cultivada foi reduzida.<sup>31</sup>

Apesar de todas essas mudanças, a pobreza e a indigência continuaram a apresentar sérios problemas nas áreas rurais, e em alguns casos a pobreza aumentou. Além das mudanças demográficas, aumentou a concentração de renda e de ativos. Isso se deu principalmente com a terra, como tem ocorrido historicamente em toda a região a despeito das políticas implementadas para eliminar o problema. As limitações do capital humano, físico e social, assim como a imperfeição dos mercados (por exemplo, de crédito, informação, tecnologia e seguros) impossibilitaram ou tornaram muito difícil para os pequenos produtores rurais se deslocarem para produtos de maior demanda e melhores preços.

A ocupação da terra concentrou-se cada vez mais em fazendas maiores durante as últimas duas décadas, ao passo que o número de unidades menores diminuiu consideravelmente. Os últimos censos agrícolas na Bolívia e no Chile, bem como estudos relativos a Argentina, Brasil, Colômbia e

---

30 Em matéria de produtos oleaginosos os países do projeto com crescimento mais rápido foram Argentina, Bolívia e Brasil graças à expansão da soja, seguidos pela produção costarricense de palmeiras africanas. Quanto a frutas e verduras, a maior parte da expansão se deu na Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e México, enquanto que a silvicultura aumentou notavelmente na Argentina e no Chile.

<sup>31</sup> Dirven (1999).

México, mostram uma forte diminuição no número de pequenas unidades de produção nas últimas duas décadas, processo que se intensificou na década de 1990. A redução da área cultivada no Brasil e no Chile foi acompanhada pela eliminação de pequenas unidades. Em contraste com outras regiões do mundo, a ocupação da terra e a estrutura de propriedade da terra ainda são questões políticas prementes em muitos países da América Latina. O atual processo de concentração constitui um retrocesso com relação às reformas agrárias implementadas nas décadas de 1960 e de 1970.<sup>32</sup>

Novos atores econômicos ingressaram nas atividades agrícolas, em especial as grandes ETNs especializadas em agroindústria e em cadeias de comercialização relacionadas, ao passo que as empresas já estabelecidas e muitas das unidades familiares abandonaram o mercado. Essa tendência variou de acordo com os setores.<sup>33</sup> Diferentes fatores determinaram a nova situação com relação a atores e setores, dentre os quais os mais importantes foram a pesquisa e as atividades de extensão de entidades públicas e privadas bem como as mudanças ocorridas na demanda internacional. Por exemplo, a expansão da soja foi impulsionada pelos esforços de pesquisa realizados em centros nacionais de tecnologia agrícola na Argentina e no Brasil, enquanto o setor privado foi o responsável pela introdução e expansão do cultivo de girassol. No Chile, o setor privado investiu fortemente na expansão da fruticultura, baseando-se em resultados de um programa estatal de apoio de longo prazo. Ainda no Chile, os órgãos nacionais de pesquisa agrícola e os centros internacionais especializados obtiveram novas variedades de cereais de alto rendimento, enquanto o setor privado, especialmente as empresas internacionais que produziam sementes híbridas, foi o principal fator que contribuiu para o aumento da produção do milho.

As reformas econômicas, particularmente a liberalização comercial, tiveram um importante impacto com relação à integração do setor agrícola da região ao mercado internacional, além de darem origem a novas situações nos mercados internos. Os produtores nacionais enfrentaram nova competição de produtos estrangeiros, alguns dos quais eram fortemente subsidiados pela União Européia e pelos Estados Unidos. A partir do final da década de 1980 e durante toda a década de 1990, as importações de produtos agrícolas e alimentícios aumentaram consideravelmente e começaram a competir com os produtos nacionais no mercado interno. Os produ-

---

<sup>32</sup> David e Morales (a ser publicado, Capítulo 2).

<sup>33</sup> Tejo (1999).

tores nacionais tiveram que se especializar em atividades em que apresentavam vantagens comparativas, deixando outros produtos para os fornecedores estrangeiros. Os consumidores foram os beneficiados, mas os produtores que não tinham condições de competir tiveram que abandonar o mercado. Embora esse processo tenha aumentado a eficiência, conforme indica o aumento da produtividade (Figura 6-1), também levou à concentração da terra e à polarização dentro do setor agrícola. Os perdedores nem sempre eram os produtores sem vantagens comparativas; as moedas nacionais sobrevalorizadas e as distorções no mercado internacional forçaram a saída de vários produtores competitivos.

Em geral a participação de produtos agrícolas no total das exportações da região caiu na década de 1990. A maioria dos países seguiu a tendência de compensar os baixos preços internacionais das suas exportações agrícolas aumentando os volumes de exportação. No mesmo período, aumentaram o preço e o volume das importações agrícolas em todos os países, com exceção da Argentina e do Chile, onde o volume das importações aumentou simultaneamente a uma queda nos preços.

As novas tendências na demanda mundial de alimentos afetaram a forma de produção, processamento e comercialização internacional dos produtos agrícolas e alimentícios. Os países que adaptaram suas exportações aos produtos agrícolas de alta qualidade (por exemplo, produtos embalados, congelados, reprocessados ou de origem conhecida e que cumprem as disposições sanitárias internacionais) puderam incrementar sua participação nos mercados internacionais na década de 1990. O Brasil, o Chile e o México estavam entre os países que se beneficiaram de tais oportunidades, exportando produtos de maior valor agregado e obtendo aumentos de preços significativos.

Um outro efeito importante da liberalização comercial na agricultura latino-americana foi o vigoroso aumento das importações de insumos químicos, como pesticidas, herbicidas e fertilizantes. Apesar das importações de herbicidas terem sido pequenas nas décadas de 1970 e 1980, tornaram-se um componente relevante do total das importações na década de 1990. O aumento das importações de pesticidas foi ainda maior, especialmente na Argentina e na Bolívia. No Brasil e no México, a produção nacional está mais desenvolvida, de forma que os pesticidas e os herbicidas tiveram uma participação relativamente baixa no total das importações; no entanto, esse fato pode ocultar altos níveis de insumos químicos importados para sua produção. Esse forte aumento dos insumos químicos ampliou

o diferencial de produtividade entre os grandes e os pequenos produtores da região, porque estes últimos não dispõem de recursos financeiros para utilizar tais insumos de forma intensiva. A deterioração ambiental pode ser mais um efeito negativo desse maior uso de insumos químicos.

## AS VANTAGENS NATURAIS E O ACESSO AO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO NA MINERAÇÃO

A privatização, a eliminação das restrições ao investimento estrangeiro direto e o fortalecimento dos direitos de propriedade tiveram um forte impacto sobre o desempenho do setor de mineração da América Latina.<sup>34</sup> Igualmente importantes foram o estoque de capital acumulado e a experiência tecnológica de relevantes atores econômicos. A evolução dos mercados internacionais de minerais foi o pano de fundo das mudanças que ocorreram.<sup>35</sup>

A partir do início da década de 1990, o setor de mineração da região se beneficiou com um investimento dinâmico tanto na exploração quanto na extração.<sup>36</sup> O investimento em extração concentrou-se fortemente no Chile, vindo o Brasil num segundo lugar bastante distante (Tabela 6-14). A formação bruta do capital fixo como porcentagem do PIB total para esse setor subiu acentuadamente no Chile, passando de 1% em 1975-79 para 4,4% em 1990-97, enquanto no Brasil ela caiu de 0,2% para 0,1% durante o mesmo período. Manteve-se constante em torno de 0,9% no Peru após uma acentuada queda no início da década de 1990 (Tabela 6-6).<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> A menos que seja indicado de modo diferente, os dados referentes a esta seção provêm de Mo-guillansky e Bielschowsky (2000, Capítulo 3).

<sup>35</sup> As exportações de mineração mais que duplicaram na Argentina de 1990 a 1998, embora tivessem partido de um valor bem baixo. As exportações também aumentaram consideravelmente no Chile e no Peru; caíram em 1998 quando estes países foram duramente atingidos pela crise internacional.

<sup>36</sup> A região como um todo aumentou sua participação no total mundial destinado à exploração de 26% para 29% durante a década de 1990; o investimento se concentrou no Chile (51%) e no Brasil (24%), ficando o restante principalmente no Peru (12%) e na Argentina (10%).

<sup>37</sup> A periodização utilizada nesta seção e na seção sobre eletricidade e telecomunicações difere daquela usada na seção sobre indústria manufatureira. Isso ocorre devido à falta de dados quantitativos e, mais fundamentalmente, ao fato de que o principal fator determinante da evolução desses setores (qual seja, a privatização) ocorreu durante o que foi identificado como a segunda fase da evolução do processo de investimento. Portanto, é mais útil trabalhar com uma periodização que inclua dois estágios: anterior e posterior à privatização.



TABELA 6-14.

*Investimento em Mineração, 1990-97*

PAÍS	BILHÕES DE DÓLARES E PORCENTAGENS	
	INVESTIMENTO TOTAL	PARTICIPAÇÃO POR PAÍS
Argentina	2,3	9,1
Brasil	4,4	17,6
Chile	15,5	61,7
Peru	2,9	11,6
Total	25,1	100,0

Fonte: Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas econômicas em América Latina, Santiago do Chile, Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.*

As tendências do investimento em mineração foram determinadas basicamente pela interação de três fatores: a evolução do mercado mundial, os novos regimes setoriais e as estratégias das empresas que estavam investindo. A evolução setorial foi uma função do mercado mundial, que é caracterizada por ciclos relativamente regulares de subinvestimento e sobreinvestimento causados por indivisibilidades e projetos com longos períodos de maturação. No longo prazo, as taxas de aumento do consumo e da produção tendem a coincidir.

O valor do consumo mundial anual de minerais e metais aumentou de \$93 bilhões de dólares para \$172 bilhões de dólares entre 1980 e 1996. Esse período pode ser dividido em duas fases caracterizadas por dinâmicas diferentes. A taxa de crescimento desacelerou durante a década de 1980 em comparação às duas décadas anteriores; voltou a acelerar no final dessa década e no início da década de 1990. Seguindo o padrão cíclico habitual, a elevação do consumo estimulou uma maior oferta, o que foi possível graças a maiores investimentos e a uma queda dos preços (acentuada próximo ao final da década em consequência da crise internacional).

As reduções de preço forçaram a introdução de uma série de inovações tecnológicas destinadas a reduzir custos, elevar a produtividade e aumentar a lucratividade.<sup>38</sup> Essas inovações, tal como mecanização, métodos au-

<sup>38</sup> Katz (2000, Capítulo 4).

tomatizados de controle, robotização, novos métodos de processamento de minerais e a utilização de satélites na exploração, foram realizadas principalmente pelas subsidiárias das ETNs, especialmente na extração de ferro, cobre e ouro.

O papel cada vez mais relevante das ETNs foi facilitado por importantes reformas que eliminaram as restrições ao capital estrangeiro, modificaram os sistemas para a aprovação de concessões e mudaram o regime tributário. O Chile foi o primeiro país a estabelecer uma estrutura jurídica (em 1974) que não discriminava entre o capital nacional e o estrangeiro no setor de mineração, seguido pela Argentina e Peru no início da década de 1990 e pelo Brasil em 1995. As mudanças na legislação que rege as concessões de mineração procuravam reduzir a incerteza e o risco nas áreas em que os custos de investimento poderiam ser recuperados apenas no longo prazo. Em 1980 o Chile promulgou as chamadas concessões legais plenas, que situaram as concessões exclusivamente no âmbito do poder judiciário. Sendo assim, a expropriação implicaria uma indenização plena calculada de acordo com o valor comercial da concessão, baseada em seu valor corrente. Do mesmo modo, o Peru instituiu um plano em 1992 que aprovava novas concessões por tempo indefinido.<sup>39</sup> As mudanças ocorridas nos sistemas tributários obedeceram a uma tendência voltada para a simplificação das estruturas fiscais e, em alguns casos, como no Chile, a conferir isenções praticamente totais de imposto de renda. Além disso, diversos países reduziram os custos associados ao pagamento de impostos sobre as remessas de capital e lucros ao exterior.

As mudanças legislativas do Chile com relação à tributação e às concessões não induziram a fluxos significativos de investimentos em atividades de extração de minérios durante as décadas de 1970 e 1980: a IED teve uma média de apenas \$90 milhões de dólares anuais no período entre 1974-89; subiu para \$800 milhões de dólares em 1990 atingindo um máximo de \$1,7 bilhão de dólares em 1993-97. A Corporação Nacional de Cobre do Chile (CODELCO), empresa de propriedade estatal, foi o princi-

---

<sup>39</sup> Novos tipos de contratos de concessão também foram introduzidos na privatização do petróleo e do gás natural. Na Argentina e no Peru, a privatização foi quase total, enquanto na Bolívia e na Colômbia foi apenas parcial, e no Brasil e no México os monopólios estatais ainda predominam. As reformas dos procedimentos para aprovação de concessões têm sido decisivas para aumentar os fluxos de IED para este setor, particularmente na Argentina, Bolívia e Colômbia. Mogueillansky e Bielschowsky (2000, Capítulo 3) apresentam uma análise detalhada da dinâmica de investimento neste setor.

pal investidor até o ano de 1988. A mudança no sistema normativo permitiu a aceleração do investimento durante a década de 1990, mas teve pouco efeito até que o mercado global iniciasse uma tendência à alta.<sup>40</sup>

Os principais atores na área de mineração antes da década de 1970 eram as subsidiárias de ETNs, muito embora as empresas locais de médio e grande portes também desempenhassem um papel, especialmente no Peru e no Brasil. As nacionalizações da década de 1970 fortaleceram o papel das empresas públicas, algumas das quais continuam hoje sendo importantes atores (por exemplo, a CODELCO) ou o foram até o final da década de 1990 (por exemplo, a CVRD – Companhia Vale do Rio Doce –, no Brasil).

As estratégias e o desempenho das empresas públicas variaram muito de acordo com os diferentes países. A CODELCO empreendeu importantes processos de modernização, investimento e a formação de alianças com outras empresas para a exploração e extração, o que permitiu o acesso ao financiamento. O investimento nas empresas públicas do Peru diminuiu de \$259 milhões de dólares em 1975-79 para \$27 milhões de dólares em 1990-92. Isso explica a queda da formação bruta de capital como parte do PIB no setor de mineração conforme observado anteriormente. No Brasil, o estado era o principal proprietário de depósitos minerais até a privatização da CVRD em 1997. A queda do investimento na mineração brasileira pode ser atribuída à falta de exploração devido à escassez de recursos disponíveis ao setor público, restrições ao investimento estrangeiro que permaneceram em vigor até 1995, e à falta de infra-estrutura (como energia, estradas e transporte). Os investimentos estatais permaneceram estáveis em torno de \$36 milhões de dólares em 1978-95, enquanto o investimento privado nacional foi extremamente instável e o investimento estrangeiro caiu de \$51 milhões de dólares em 1978-95 para \$10 milhões de dólares em 1990-95.

No início da década de 1990, as empresas estrangeiras intensificaram suas atividades no setor mineiro da região através de privatizações no Peru e da expansão do investimento em áreas não designadas à CODELCO no Chile, muito embora o capital nacional mantivesse uma forte presença. Entretanto, no Brasil, o investimento estrangeiro não apresentou um fluxo abundante para o setor mineiro após a liberalização do investimento devi-

---

<sup>40</sup> Em 1974-85, foram empreendidos investimentos importantes na exploração que fundamentaram as atividades posteriores de extração.

do à saturação do mercado global e porque a carência de exploração nos anos anteriores significou que eram escassos os conhecimentos com relação às reservas minerais do país. Esta última pode ser a principal razão para o baixo nível de investimento na mineração brasileira, ao passo que em outras partes da região ele aumentou rapidamente. Na segunda metade da década de 1990, o investimento estrangeiro foi significativo não apenas no Chile como também no Peru, onde o investimento em mineração se tornou mais dinâmico no período 1997-98.<sup>41</sup> Na Argentina, o investimento estrangeiro em mineração saltou de apenas \$2 milhões de dólares em 1992 para \$316 milhões de dólares em 1996, o que repentinamente posicionou o país entre os mais atraentes do mundo em matéria de investimento em mineração.

Os investimentos de companhias estrangeiras e de grandes empresas nacionais seguiram uma tendência a se caracterizarem por sua natureza de longo prazo e pelo emprego de tecnologia de vanguarda. Por conseguinte contribuíram para o progresso tecnológico do setor. Essas empresas tinham pouca dificuldade para financiar seus investimentos, e com frequência se aliavam a outras para o empreendimento de projetos em grande escala. As mudanças na estrutura jurídica que eliminaram as restrições a contratação de empréstimos estrangeiros, juntamente com a redução dos impostos cobrados a remessas de capital e lucros, deram um impulso à utilização dos recursos do exterior. No entanto, já que as ETNs funcionam como empresas mundiais, elas quase não tinham incentivos para estabelecer atividades com um valor agregado mais alto nos países onde se desenvolve a mineração. Assim, as minas tendem a funcionar como encraves, com um vínculo limitado, embora crescente, com o resto da economia nacional.

O estímulo ao investimento em mineração parece estar concentrado em uma quantidade relativamente pequena de países e produtos. Além do fato evidente de que isso reflete uma variação na disponibilidade de depósitos, a diferença entre o desempenho do Chile e o do Peru até meados da década de 1990 ilustra a vantagem do Chile em ter sido o primeiro a estabelecer uma estrutura normativa favorável ao investimento estrangeiro, e por conseguinte de estar em condições de se beneficiar das mudanças ocorridas no mercado mundial no final da década de 1980.

---

<sup>41</sup> Houve também expectativas quanto a importantes investimentos nos chamados megaprojetos, uma série de investimentos de vulto, principalmente nas áreas da mineração de cobre e de gás natural, que se fossem realizados representariam perto de \$5 bilhões de dólares.

## A REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E A PRIVATIZAÇÃO NA ELETRICIDADE E NAS TELECOMUNICAÇÕES

Os setores de eletricidade e de telecomunicações experimentaram grandes mudanças na década de 1990. Durante bastante tempo, os principais atores nestes setores em matéria de produção e investimento foram as empresas públicas que com frequência não conseguiam otimizar seu desempenho, já que seu comportamento era determinado por objetivos que em geral eram contraditórios entre si: a criação de emprego, o fornecimento de serviços baratos a consumidores de baixa renda e o subsídio a outras empresas às custas do governo.<sup>42</sup> Esse comportamento não foi útil à incorporação do progresso tecnológico ou à expansão do setor de serviços quando os gastos públicos foram restringidos. A maioria dos países iniciou processos de privatização e estabeleceu as novas regras do jogo. Essas regras foram direcionadas aos mercados de serviços privatizados e de novos produtos, especialmente na área de telecomunicações. Os procedimentos nestas áreas determinaram o nível e a estrutura do investimento setorial. Novos atores foram incorporados através da privatização e da abertura aos investidores nacionais e estrangeiros de mercados que antes estavam restritos ao estado. A forma e o contexto em que a privatização ocorreu determinaram os tipos de atores que entraram no mercado em cada caso.

O Chile começou a privatizar no início da década de 1980 e havia fundamentalmente terminado o processo no final da mesma década. A privatização se deu durante um período de crise econômica. Conforme sustenta Mogueillansky, o processo foi acompanhado de políticas específicas para estimular a participação de novos atores, os quais seriam fundamentais para o seu êxito.<sup>43</sup> Alguns exemplos destas políticas são a modernização e a reestruturação financeira de empresas antes da privatização, a promulgação de uma nova legislação regulamentando as tarifas do setor de serviços cobradas pelas empresas que seriam privatizadas, bem como medidas para estimular atores privados receosos de participar do processo de privatização.

Esse conjunto de políticas apresentou custos e benefícios. Entre os benefícios mais importantes destacou-se a oportunidade de aprendizagem criada para os atores locais, que puderam adquirir conhecimentos especializados em gestão administrativa, conhecimentos que utilizaram mais tar-

---

<sup>42</sup> A não ser que seja indicado de modo diferente, os dados desta seção são provenientes de Mogueillansky e Bielschowsky (2000, Capítulo 4).

<sup>43</sup> Para uma análise mais detalhada da experiência chilena, ver Mogueillansky (1999).

de para participar de maneira eficiente em privatizações semelhantes em outros países da região. Em relação aos custos, estes consistiram da escassa renda obtida pelo estado em troca de ativos valiosos e da falta de transparência que caracterizou o processo. Os participantes das privatizações eram principalmente empresas nacionais e investidores institucionais, embora também houvesse a participação de investidores estrangeiros na privatização de serviços locais de telefonia. Na segunda metade da década de 1990, os investidores estrangeiros começaram a adquirir uma participação significativa na geração de eletricidade, que havia sido privatizada na década anterior.

A privatização se estendeu por toda a região na década de 1990, embora houvesse exceções tanto na área de eletricidade quanto na de telecomunicações. Por exemplo, a geração de eletricidade para consumo público continua a ser um monopólio estatal no México<sup>44</sup>, assim como o setor de serviços básicos de telefonia na Costa Rica. O modo como foram realizadas as privatizações variou de acordo com as circunstâncias de cada país. A “capitalização” na Bolívia significou tanto a privatização como o compromisso dos compradores de investir nas empresas privatizadas.<sup>45</sup> Alguns países tentaram introduzir sistemas de “capitalismo popular”, estimulando, por exemplo, os sindicatos a adquirirem ações das empresas privatizadas. A maioria das ofertas de ações, no entanto, eram direcionadas à compra de controle por empresas internacionais, atuando por conta própria ou em sociedade com grupos empresariais do país. Essa estratégia evitou a fragmentação do controle e facilitava o financiamento de novas empresas permitindo-lhes evitar o pagamento de dividendos altos, retendo, assim, uma parcela maior de lucros, os quais poderiam ser reinvestidos. Contribuiu também para um aumento da concentração.

As privatizações modificaram a estrutura do mercado, na medida em que se introduzia a competição na geração de eletricidade, serviços telefônicos de longa distância, telefonia móvel e outros setores de serviços de telecomunicações. As crescentes pressões competitivas surgiram não apenas devido à introdução de novos participantes nos mercados existentes, mas tam-

---

<sup>44</sup> Isto não quer dizer que a participação do setor privado não tenha aumentado dentro do setor elétrico. Além de gerar eletricidade para seu próprio uso, os atores privados participaram da ampliação do setor através de contratos de construção-arrendamento-transferência (CAT) com o estado, assim como através da construção de obras complementares.

<sup>45</sup> A capitalização significou que o estado mantinha a metade das ações da empresa privatizada, e a outra metade era vendida aos investidores, que adquiriam os direitos de controle e prometiam investir quantias consideráveis para capitalizar a empresa.

bém por causa da criação de novos mercados cujos produtos competiam com aqueles dos mercados existentes, como é o caso da telefonia móvel ou por satélite com relação ao setor de serviços telefônicos básicos. A regulamentação setorial tendia a evitar a integração vertical de diferentes segmentos de atividades, como no setor elétrico na Argentina, Bolívia e Peru. Ao mesmo tempo, as condições sob as quais as privatizações foram realizadas e as estruturas normativas que regiam os mercados privatizados estabeleceram reservas de mercado e criaram barreiras à entrada de novos competidores em segmentos possivelmente contestáveis no setor das telecomunicações. Assim, por exemplo, o setor de serviços de telefonia de longa distância foi aberto à competição no Chile somente em 1994 e no México em 1997.

Dentro desse contexto de competição acirrada em certos segmentos, juntamente com a manutenção de condições monopolísticas ou oligopolísticas altamente concentradas em outros, os sistemas normativos que determinavam as tarifas do setor de serviços tiveram forte impacto no desempenho do investimento. Nesse sentido, os órgãos reguladores responsáveis por estes setores passaram por um processo de aprendizagem.<sup>46</sup> Eles descobriram que os mercados com uma regulação mais deficiente e barreiras mais severas à entrada tendiam a cobrar tarifas mais elevadas pelo setor de serviços e a persistir em subsídios cruzados.<sup>47</sup> Por outro lado, as tarifas foram reduzidas significativamente em países que estabeleceram mecanismos e fórmulas mais transparentes para determinar as tarifas, e em setores mais abertos à competição. Além de conceder períodos de competição limitada, os países da região ofereceram fortes incentivos para que os investidores participassem no setor de eletricidade. Alguns destes incentivos foram a compra de energia pelo estado na Colômbia e no México, e a legislação tarifária que assegurou níveis de lucratividade na Bolívia, Chile e Peru.

É difícil avaliar o impacto dos processos de privatização sobre o investimento e sobre a incorporação de progresso tecnológico, tanto com relação às telecomunicações quanto à eletricidade, devido à falta de informações comparáveis entre os países, as trajetórias heterogêneas através das quais esses processos se desenvolveram nos diversos países, e ao breve período de tempo transcorrido desde as privatizações.

---

<sup>46</sup> As falhas em termos de regulação, evidenciadas por sérios problemas na oferta de eletricidade na Argentina e no Chile no início de 1999, provam que esses processos de aprendizagem estão longe de ter terminado, mesmo nos países com mais experiência em privatizações.

<sup>47</sup> Esses subsídios ocorrem, por exemplo, entre serviços telefônicos locais e de longa distância ou entre o setor de serviços telefônicos básicos e os de telefonia móvel.

A situação é mais homogênea no setor de telecomunicações, no qual todos os países do projeto, com exceção da Costa Rica, terminaram o processo de privatização ou estão prestes a terminá-lo. Algumas ETNs que competem entre si pela participação nos mercados mundiais controlam as empresas privatizadas ou participam de forma decisiva junto a grupos nacionais. Neste contexto, o coeficiente de investimento para o setor aumentou na maioria dos países considerados na Tabela 6-15. Tais investimentos também se refletiram na ampliação do serviço, medido de acordo com o total de linhas instaladas.<sup>48</sup> As privatizações desempenharam um papel fundamental na evolução do investimento, mas não foram o único fator determinante da dinâmica setorial. Dentre os outros fatores que também foram relevantes podemos mencionar o dinamismo tecnológico do setor no nível internacional, a rivalidade entre as grandes ETNs por novos mercados, o fortalecimento das pressões competitivas sobre as empresas já estabelecidas no mercado e as condições iniciais atrasadas de serviço na região. Na realidade, as companhias ultrapassaram seus objetivos de expansão de redes e serviços, que haviam sido negociados durante o processo de privatização, e tanto o investimento quanto a produtividade também cresceram em países que privatizaram mais tarde, como o Brasil, ou que não privatizaram, como a Costa Rica.

A dinâmica foi mais desigual no setor elétrico. A Costa Rica, a Jamaica e o México não privatizaram suas empresas públicas, embora o México tivesse estimulado a participação do setor privado no financiamento. A Argentina, a Bolívia, a Colômbia e o Peru realizaram progressos significativos na área de privatização, embora o estado mantivesse um papel importante no investimento. O Chile empreendeu uma privatização total desde a década de 1980. Os dados sobre a evolução do investimento não indicam um desempenho dinâmico para o setor como um todo (Tabela 6-15), mas é importante considerar dois fatores relevantes. O primeiro deles é que, em alguns países, como a Argentina, o estado realizou investimentos importantes antes da privatização, o que diminuiu as pressões sobre o setor privado no sentido de investirem imediatamente após sua entrada no mercado. O segundo fator é que, para aqueles países cujos dados nos permitem avaliar as tendências do investimento privado (quais sejam Chile, Colômbia e Peru), a taxa de crescimento se igualou ou ultrapassou os níveis correspondentes para o investimento público.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Katz (2000, Capítulo 4); Walter e Senén (1998).

<sup>49</sup> Mogueillansky e Bielschowsky (2000, Capítulo 4). No Chile, o setor privado empreendeu importantes investimentos em 1989-96 que não se refletem no investimento como porcentagem do PIB total, devido à diminuição do investimento estatal e ao forte crescimento do PIB no período.



TABELA 6-15.

*Investimento em Telecomunicações e Eletricidade, 1980-97*

SETOR E PAÍS	PORCENTAGEM DO PIB			
	1980-1988	1989	1990-1995	1997
<i>Telecomunicações</i>				
Argentina	n.d.	n.d.	0,7	n.d.
Bolívia	n.d.	n.d.	0,7	2,3
Brasil	0,4	0,6	0,6	0,8
Colômbia	0,4	0,5	0,7	1,4
Chile	0,6	0,6	1,3	1,9
México	n.d.	0,4	0,5	0,2
Peru	0,1	0,1	1,1	0,8
<i>Eletricidade</i>				
Argentina	1,3	0,5	0,4	0,3
Bolívia	n.d.	0,8	1,5	2,3
Brasil	1,6	1,7	1,1	0,6
Colômbia	2,4	1,7	2,2	2,6
Costa Rica*	1,9	n.d.	1,8	2,6
Chile	1,7	2,0	1,3	2,1
México	n.d.	0,6	0,6	n.d.
Peru	1,4	0,4	1,1	1,2

Fonte: Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky, *Inversión y reformas econômicas em América Latina*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

\* Inclui as telecomunicações.

Tanto no setor de eletricidade quanto no de telecomunicações ocorreram avanços tecnológicos fundamentais logo após a privatização. Os progressos na área de produção de eletricidade refletiram a incorporação de novos processos, tais como a utilização de turbinas de gás de ciclo combinado e a adoção de novas formas de gestão estratégica. O setor de telecomunicações se beneficiou da revolução das tecnologias de informação.

As privatizações foram acompanhadas não apenas pela expansão das redes telefônicas, como também pela incorporação de novas áreas de atividade e da melhoria da qualidade do setor de serviços. O grau de digitalização oferece um indicador deste último, e revela um forte aumento absoluto, bem como uma convergência surpreendentemente rápida para a fronteira internacional, representada pelos níveis dos Estados Unidos

(Tabela 6-16). Uma convergência semelhante se evidencia pelo número de linhas em serviço por empregado, o que representa um bom indicador da média de produtividade de trabalho no setor. Katz informa sobre consideráveis avanços em outros indicadores de desempenho, tais como a redução do número de clientes sem serviço e da quantidade média diária de falhas de serviço à espera de reparo. Os indicadores do uso de recursos humanos em empresas privatizadas também indicam um grau significativo de modernização e melhoria nas relações trabalhistas, tais como o aumento do número de profissionais, uma redução da média de idade e do tempo de serviço dos trabalhadores e uma diminuição no número de absenteísmo.<sup>50</sup>

TABELA 6-16.

*Indicadores de Qualidade e Produtividade nas Telecomunicações, 1986-96*

INDICADORES	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Digitalização (porcentagens)</i>											
América Latina e Caribe*	1,4	5,3	15,0	16,6	23,6	27,8	39,6	49,8	60,7	69,0	74,5
Estados Unidos	26,0	32,0	36,0	41,0	47,0	52,7	58,7	66,0	74,1	78,4	80,5
<i>Linhas em serviço por empregado (número)</i>											
Chile	65	n.d.	n.d.	70	84	125	152	177	208	235	291
Argentina	70	50	55	59	62	70	90	110	150	170	296
México	95	90	95	100	110	120	130	150	160	170	160
Brasil	70	75	80	80	85	90	100	110	130	160	170
Uruguai	72	77	70	59	60	65	65	70	100	110	150
América Latina e Caribe*	72	70	73	78	86	98	110	123	139	158	185
Estados Unidos	140	138	144	150	149	154	163	170	174	183	190

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Jorge Walter e Cecilia Senén G., "La privatización de las telecomunicaciones en Latinoamérica y el caso argentino: balance de un período de transición", Santiago do Chile, División de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 1998, inédito; e Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky, Inversión y reformas económicas en América Latina, Santiago do Chile, Comissão econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/ Fondo de Cultura Econômica, 2000.

\* Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Porto Rico, Uruguai e Venezuela.

<sup>50</sup> Katz [2000, Capítulo 4].

As reformas relacionadas à privatização afetaram intensamente os setores de eletricidade e telecomunicações, mais ainda do que no caso do setor de mineração. O investimento foi retomado, e a qualidade e a produtividade rapidamente convergiram para níveis internacionais, embora o desempenho das telecomunicações tenha sido muito superior ao da eletricidade. Atualmente, seu principal problema é a insuficiência de estruturas normativas setoriais, as quais, juntamente com a debilidade dos órgãos reguladores que supervisionam as empresas, traduziram-se, em geral, no estabelecimento de barreiras à entrada de vários segmentos do mercado. O setor elétrico enfrenta mais um desafio: o de manter as tendências no investimento e no progresso tecnológico em circunstâncias de um apoio estatal menor e de tarifas determinadas em condições menos favoráveis.

## O AUMENTO DA HETEROGENEIDADE SETORIAL NO EMPREGO

No nível agregado, conforme vimos no Capítulo 5, as reformas tiveram um impacto negativo sobre a criação de emprego. No nível setorial, o impacto das reformas variou de forma considerável, em parte devido a terem interagido com as tendências que já se manifestavam antes. A tendência de longo prazo de um nível de emprego decrescente na agricultura e de um aumento no nível de emprego na área de serviços acelerou na década de 1990.<sup>51</sup> Ao mesmo tempo, a vigorosa expansão do emprego no setor manufatureiro, que se havia interrompido no início da década de 1980 e logo foi retomada no final da mesma década, parece ter chegado ao fim.<sup>52</sup>

Entre 1990 e 1997, o emprego agrícola caiu em uma média anual de 0,9% nos nove países do projeto (Tabela 6-17). Em três países onde o emprego total no setor diminuiu (Brasil, Chile e Costa Rica), tanto a agricultura familiar como a comercial apresentaram um desempenho fraco (Tabela 6-18). A demanda de mão-de-obra nas atividades mais dinâmicas

---

<sup>51</sup> A não ser que seja indicado diferentemente, as informações contidas nesta seção são provenientes de Weller (2000, Capítulo 5).

<sup>52</sup> Reinhardt e Peres (2000) mostram que a agricultura reduziu sua participação no emprego total de 41% em 1970 para 24% em 1995-97, enquanto a indústria total, que inclui manufatura e construção, reduziu sua participação de 23% para 21%. A participação do setor de serviços subiu de 36% para 55% no mesmo período.

não foi forte o suficiente para compensar a perda de emprego nas atividades menos dinâmicas.<sup>53</sup> A economia rural baseada na família, de sua parte, sequer chegou a criar postos de trabalho suficientes para cobrir o crescimento vegetativo de sua população. Nos países onde o emprego total no setor aumentou (México e Peru), o emprego se expandiu em todas as principais categorias – ou seja, entre os assalariados, trabalhadores autônomos e trabalhadores não assalariados. No Peru, o excepcional aumento da força de trabalho rural se explica pelo aumento da segurança nas áreas rurais.<sup>54</sup>

TABELA 6-17.

*Aumento do Emprego por Setor, 1990-97\**

SETOR	PORCENTAGENS	
	AUMENTO DO EMPREGO	CONTRIBUIÇÃO PARA O TOTAL
Agricultura	-0,9	-11,1
Indústria manufatureira	1,2	9,0
Construção	2,8	8,4
Comércio, restaurantes e hotéis	3,5	30,9
Eletricidade, gás e água, transportes, armazenagem e comunicações	4,9	12,0
Serviços financeiros, seguros, bens imóveis e serviços a empresas	6,8	14,0
Serviço sociais, comunitários e pessoais	2,8	40,3
Outros	-3,2	-3,5
Total	2,0	100,0

Fonte: Jürgen Weller, *Reformas econômicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo em América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

\* Médias ponderadas anuais correspondentes aos nove países do projeto.

<sup>53</sup> Não era essa a situação na década de 1980. No Chile e na Costa Rica, por exemplo, as exportações agrícolas não tradicionais contribuíram para um forte aumento do emprego em meados da década (Gómez e Echenique, 1998; Weller, 1996).

<sup>54</sup> A qualidade dos dados sobre o México é duvidosa devido a problemas em relação à mensuração. Conseqüentemente, deve-se ter cautela ao tirar conclusões a partir destas.

TABELA 6-18.

*Mudanças no Emprego Agrícola por Categoria Ocupacional, 1988-97*

PAÍS (PERÍODO)	PORCENTAGENS			
	ASSALARIADO	AUTÔNOMO <sup>b</sup>	NÃO ASSALARIADOS	EMPREGO AGRÍCOLA TOTAL <sup>a</sup>
Brasil (1992-97)	-2,6	-0,8	-2,8	-1,9
Chile (1990-96)	-0,8	1,3	-8,5	-0,8
Colômbia (1988-95)	n.d.	n.d.	n.d.	-1,3
Costa Rica (1990-96) <sup>a</sup>	0,1	-1,1	-7,4	-1,1
México (1991-97)	5,7	2,7	3,0	1,6
Peru (1994-97) <sup>a</sup>	8,5	8,2	10,5	9,4

Fonte: Jürgen Weller, Reformas econômicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo em América Latina y el Caribe, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> inclui outros tipos de emprego não-especificados

<sup>b</sup> trabalhadores autônomos incluem os empregadores

Essas situações foram influenciadas pelos fatores demográficos de cada país e pelas oportunidades de emprego na agricultura e no resto da economia, tanto urbana quanto rural. De fato, por volta de meados da década de 1990 mais de 20% do total da força de trabalho agrícola vivia em áreas urbanas.<sup>55</sup> Ao mesmo tempo, os residentes da área rural cada vez mais se empregavam em trabalhos não-agrícolas, o que atualmente representa mais de 30% do emprego principal dos residentes rurais e mais de 40% de suas rendas.

A dinâmica do emprego nas atividades agrícolas variou de acordo com a intensidade do uso da mão-de-obra. A redução das tarifas de importação, a eliminação dos monopólios de produção ou de importação e a sobrevalorização das moedas nacionais resultaram em uma maior oferta de equipamento agrícola mais diversificado e custo mais baixo. Em contraste com os preços mais baixos, o custo do crédito para o setor agrícola aumentou (anteriormente havia sido fortemente subsidiado na maioria dos países), e sua disponibilidade diminuiu quando foram eliminadas as linhas de crédito para setores específicos. Os produtores que tinham acesso a crédito foram, portanto, os principais beneficiados com a queda dos preços de maquinaria, pois substituíram equipamento por mão-de-obra não-qualificada (às

<sup>55</sup> Conforme definição do senso da população de cada país (ver Dirven, 1999).

vezes temporária), mantendo, por conseguinte, uma quantidade bem menor de força de trabalho, porém mais estável e mais qualificada. A redução da demanda de trabalho se reflete na evolução dos salários. Para os três países do projeto para os quais há disponibilidade de informação (Chile, Costa Rica e México), os salários agrícolas caíram em relação ao salário médio da economia.

O emprego no setor manufatureiro aumentou na América Latina como um todo na década de 1990, com uma taxa anual de crescimento de 1,1% (Tabela 6-17). Os países do projeto demonstram um acentuado contraste entre situações nas quais o emprego nesse setor estagnou ou diminuiu (Argentina, Brasil, Colômbia e Peru) e situações em que aumentou significativamente (México e Bolívia) (Tabela 6-19). Weller mostra que em países onde o nível de emprego cresceu lentamente ou diminuiu, a média de produtividade de trabalho aumentou; o contrário ocorreu para os países em que houve um aumento do nível de emprego.<sup>56</sup> Essa evolução foi consequência da interação de dois tipos de fatores ocorridos no setor manufatureiro: uma delas relacionada à dinâmica do emprego no setor, tanto em grandes quanto em pequenas empresas, e a outra relacionada à mudanças na estrutura subsetorial.

As micro e as pequenas empresas contribuíram fortemente para o aumento do emprego. Nos seis países do projeto incluídos na Tabela 6-20, sua trajetória de criação de postos de trabalho foi muito melhor do que a de grandes empresas e melhor do que o total do setor manufatureiro na maioria dos países.<sup>57</sup> De fato, criaram-se postos de trabalho suficientes para compensar a queda registrada para as empresas maiores. A Argentina, o Brasil e o Chile experimentaram uma grande redução do nível de emprego no setor de manufatureiro em empresas médias e grandes, ao passo que apenas na Bolívia e no México foi registrado um aumento do nível de emprego nas empresas maiores. No caso do México, as empresas maiores foram responsáveis por 42% da criação de novos postos de trabalho.

---

<sup>56</sup>Weller (2000, Capítulo 5).

<sup>57</sup> A periodização da Tabela 6-20 difere ligeiramente daquela da Tabela 6-19 devido à diferente disponibilidade de dados desagregados.

TABELA 6-19.

*Mudanças no Emprego no Setor Manufatureiro, 1990-97*

PORCENTAGENS	
PAÍS	TAXA ANUAL DE AUMENTO
Argentina (total urbano)	-2,2
Bolívia (capitais provinciais)	8,8
Brasil <sup>a</sup>	0,3
Chile	2,2
Colômbia <sup>b</sup>	-0,9
Costa Rica	0,6
Jamaica <sup>b</sup>	1,1
México <sup>b</sup>	4,6
Peru (Lima)	-0,1
Total <sup>c</sup>	1,2

Fonte: Jürgen Weller, *Reformas econômicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo em América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

<sup>a</sup> Dados correspondentes a 1992-97.

<sup>b</sup> Dados correspondentes a 1991-97.

<sup>c</sup> Média ponderada.

As características da criação de postos de trabalho no México diferem das de outros países do projeto, com exceção da Costa Rica.<sup>58</sup> Os setores com uso intensivo de mão-de-obra rapidamente aumentaram sua participação no emprego total no setor manufatureiro, o qual cresceu de forma considerável. O número de postos de trabalho também aumentou bastante nas indústrias de produtos de metal, de automóveis e nas maquiladoras. O emprego nestas últimas, cuja produção consiste basicamente em peças de automóveis, produtos elétricos e eletrônicos e vestuário, chegou a representar mais de um milhão de postos de trabalho e cerca de 1/4 de todo o emprego na indústria manufatureira do país. A integração com o espaço econômico norte-americano havia começado antes das reformas, mas a implementação destas acelerou o processo. Em consequência disso o padrão de emprego no México se aproximou das expectativas descritas no início deste capítulo.

<sup>58</sup> Também ocorrem processos semelhantes em outros países da América Central e do Caribe (Buitelaar, Padilla e Urrutia, 1999).

TABELA 6-20.

*Mudanças no Emprego no Setor Manufatureiro por Tamanho da Empresa, década de 1990*

PAÍS (PERÍODO)	PORCENTAGENS						
	ASSALARIADOS					OUTROS	TOTAL
	MICROEMPRESAS	PEQUENAS EMPRESAS	EMPRESAS MÉDIAS E GRANDES	SEM ESPECIFICAÇÃO			
<i>Mudanças no emprego</i>							
Argentina (1991-97)	0,2	0,6	-1,0	-13,6	-2,6	-2,1	
Bolívia (1989-96)	14,3	16,8	5,9	n. d	16,8	13,3	
Brasil (1993-96)	8,8	4,5	-2,5	-11,1	1,1	-0,7	
Chile (1990-96)	3,0	3,7	-1,9	0,3	2,4	3,1	
Costa Rica (1990-96)	7,4	7,3	-0,3	23,4	-1,3	0,5	
México (1991-97)	12,2	1,7	4,3	-16,3	4,9	4,3	
<i>Contribuição para a mudança total no emprego</i>							
Argentina (1991-97)	1,1	8,1	-11,6	-71,4	-26,2	-100,0	
Bolívia (1989-96)	11,6	13,8	9,6	n. d	65,0	100,0	
Brasil (1993-96)	106,1	53,6	-265,0	-17,7	23,1	-100,0	
Chile (1990-96)	27,6	122,8	-67,8	1,1	16,3	100,0	
Costa Rica (1990-96)	118,0	42,8	-34,4	34,9	-61,3	100,0	
México (1991-97)	26,4	6,7	42,2	-3,7	28,4	100,0	

Fonte: Jürgen Weller, *Reformas econômicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo em América Latina y el Caribe*, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica, 2000.

A definição dos grupos de empresas varia de acordo com o país. As microempresas sempre apresentam um número de até 5 trabalhadores. As empresas pequenas empregam de 6 a 9 funcionários na Costa Rica, 10 ou menos no Brasil, 49 ou menos no Chile e 50 ou menos na Argentina, México e Peru.



No nível subsetorial, os dados relativos ao emprego em empresas médias e grandes mostram que se desenvolveram simultaneamente dois processos. Primeiro, os subsetores com uso intensivo de mão-de-obra diminuíram sua participação em relação àqueles com uso intensivo de capital. Os setores com alta intensidade de mão-de-obra, como os têxteis, de vestuário, de artigos de couro e calçados continuaram a perder terreno dentro da indústria manufatureira na década de 1990 (Tabela 6-8), enquanto a produção, com alta intensidade de capital, de bens baseados em recursos naturais, manteve a importante participação que havia atingido nas décadas de 1970 e 1980.<sup>59</sup> Embora alguns subsetores com intensidade relativa de mão-de-obra fossem dinâmicos (por exemplo, os produtos de metal), as mudanças ocorridas na estrutura de produção do setor tiveram um impacto negativo sobre a criação de emprego. Portanto, se a composição setorial da produção manufatureira não tivesse se modificado entre 1990 e 1996, o nível de emprego nas empresas de médio e grande portes teria diminuído em apenas 0,4% em vez de 0,8%, como média simples dos seis países do projeto que aparecem na Tabela 6-8. Em segundo lugar, dentro dos subsetores, a incorporação de progresso técnico teve como consequência demissões ou uma criação de postos de trabalho menor que a habitual, mesmo nos setores em que ocorreram fortes aumentos da produção (como os automóveis).

Os salários no setor manufatureiro aumentaram em relação à média de salários na economia total em apenas três países do projeto (Chile, Costa Rica e México), enquanto caíram em quatro (Bolívia, Brasil, Colômbia e Jamaica). Conforme foi analisado no Capítulo 5 com relação às economias como um todo, esse padrão indica que não houve uma relação inversa entre a evolução dos salários e a dinâmica do emprego setorial. Tampouco houve sempre uma relação direta entre os salários e a produtividade do trabalho. No Brasil, uma acentuada redução do emprego setorial implicou maior produtividade, a qual foi acompanhada por uma queda nos salários relativos. Por conseguinte, o aumento da produtividade do trabalho ocorreu mais em virtude das demissões do que em decorrência de um melhoramento da força de trabalho.

Por fim, em quase todos os países do projeto, o diferencial salarial entre as empresas formais e informais aumentou em favor das primeiras durante toda a década de 1990. Isso é consistente com a concentração de ganhos

---

<sup>59</sup> Katz (2000, Capítulo 2).

de produtividade nas empresas maiores, e mostra que a segmentação entre as empresas de diferentes tamanhos inclui todas as variáveis: investimento, produtividade e salários. As microempresas foram as principais provedoras de postos de trabalho, porém só podiam oferecer empregos de baixa produtividade e com remunerações relativamente baixas. Até mesmo as plantas maquiladoras do México, de crescimento acelerado, pagavam salários 30% abaixo da média para o setor manufatureiro em meados da década de 1990.<sup>60</sup> O aumento da demanda de mão-de-obra em países com importantes atividades de maquila não conseguiu compensar sua enorme oferta de mão-de-obra não-qualificada.

Os empregadores mais dinâmicos estavam no setor de serviços, o que explica mais de 95% da criação líquida de novos postos de trabalho (ver Tabela 6-17). O setor de serviços é altamente heterogêneo, mas há duas situações que podem ser identificadas. A primeira delas é que o comércio, restaurantes e hotéis, juntamente com o setor de serviços sociais, comunitários e pessoais, representaram 74% de todos os empregos criados na região. A segunda situação consiste em que o setor de serviços financeiros, os seguros, os bens imóveis e o setor de serviços comerciais experimentaram um crescimento ainda mais rápido, assim como o setor de eletricidade, gás natural e água, além do de transporte, armazenagem e comunicações. Sua pequena participação no emprego total, entretanto, significou que essas categorias contribuíram apenas para 26% dos novos empregos.

Cada uma dessas divisões do setor de serviços apresenta uma variedade interna em termos da qualificação de seus funcionários. Nas atividades de comércio, restaurantes e hotéis, a natureza informal que caracteriza grande parte das vendas contrasta de maneira acentuada com a expansão dos grandes supermercados modernos. Encontra-se uma diversidade semelhante no setor de serviços comunitários, sociais e pessoais e também no setor de serviços financeiros, de seguros, imobiliários e em serviços a empresas. Os primeiros, por um lado, manifestam clara polarização entre a demanda por maior quantidade de mão-de-obra altamente qualificada nas áreas de saúde e educação, e o emprego no serviço doméstico, por outro. Nos últimos, as atividades financeiras e os seguros contrastam com o setor de serviços às empresas, que incluem segurança, manutenção e limpeza.

As reformas econômicas desempenharam um importante papel no aumento do nível de emprego no setor de serviços, assim como na polarização que ocorreu dentro do setor. Embora à privatização da eletricidade e

---

<sup>60</sup> Buitelaar e Padilla (2000).

das telecomunicações tenha se seguido imediatamente um número considerável de demissões na maioria dos países, também deu lugar à modernização e à expansão daqueles serviços, o que explica a criação de empregos mencionada anteriormente. Da mesma forma, a liberalização comercial deu origem à expansão de serviços relacionados aos processos de exportação e importação, e a liberalização financeira levou à introdução de novos setores de serviços financeiros e à criação de novos empregos. Por fim, as pressões para reduzir os custos se traduziram na terceirização das atividades de serviços que antes eram empreendidos dentro das próprias empresas manufatureiras, o que representa o forte desenvolvimento do setor de serviços às empresas.

Esses impactos setoriais e microeconômicos das reformas são paralelos aos impactos macroeconômicos. O crescimento econômico moderado, dentro do contexto de uma PEA em crescimento, implicou criação de postos de trabalho impulsionada pela oferta, o que por sua vez teve como consequência uma forte expansão do nível de emprego no setor informal. Tal como ocorreu no setor manufatureiro, alguns setores muito dinâmicos na criação de empregos no setor de serviços ofereceram postos de trabalho com baixas remunerações. Em especial, os salários no setor de comércio, restaurantes e hotéis, que representavam 33% da criação líquida de postos de trabalho, caíram em relação à média salarial na economia em cinco de sete países do projeto.

## CONCLUSÕES

As análises setorial e microeconômica complementam os resultados sobre o crescimento e o emprego apresentados nos dois capítulos anteriores. Por trás das cifras globais que indicam um aumento moderado do PIB, investimento e emprego, encontramos uma heterogeneidade considerável com respeito aos padrões de todos os setores e tipos de empresas. A formação de capital se concentrou em um número relativamente pequeno de subsetores, dando origem a processos de especialização que coincidiram com uma forte tendência às exportações, tendência esta presente em muitos casos mas não em todos. Não obstante, a produção para o mercado interno não foi negligenciada: o medíocre desempenho de setores como vestuário e calçados foi compensado pelo excelente desempenho do setor de alimentos.

As grandes empresas constituíram os investidores mais importantes, embora tenha havido pequena participação das empresas menores em determinadas atividades nas quais houve um rápido aumento do investi-

mento. Entre as grandes empresas, as subsidiárias das ETNs ganharam terreno vis-à-vis os grandes conglomerados nacionais. Estas subsidiárias foram responsáveis por grande parte do aumento do investimento, não apenas nas áreas mais dinâmicas do setor manufatureiro, como também nas áreas de mineração e telecomunicações. Juntas, a privatização, a liberalização de regulamentações que impediam as empresas estrangeiras de investirem em muitos setores, e a globalização de importantes indústrias fortaleceram a posição das empresas estrangeiras.

Tal como ocorreu com o investimento, o progresso tecnológico não foi distribuído de forma homogênea entre os setores e as empresas. Em geral, os subsetores manufatureiros nos quais o investimento cresceu com maior rapidez, mostraram um aumento acentuado da produtividade e, em muitos casos, estreitaram o diferencial de produtividade com relação aos Estados Unidos. Isso foi, em parte, uma continuação dos processos de ajuste iniciados durante ou até mesmo antes da crise da década de 1980. Embora o diferencial entre a produtividade de grandes empresas e das empresas de pequeno e médio portes tenha se estreitado em alguns países, o desempenho continuava a ser extremamente desigual. Os processos de modernização, como o investimento, ocorreram principalmente entre as empresas maiores.

A importância dos fatores externos na incorporação de novas tecnologias aumentou em associação ao processo de investimento. A crescente relevância dos bens de capital importados, a substituição de insumos nacionais por importados e a construção de instalações tecnologicamente avançadas por empresas estrangeiras, tudo resultou em uma maior presença de componentes estrangeiros nos sistemas nacionais de inovação da região. Ao mesmo tempo, o estado reduziu seu envolvimento em atividades tecnológicas, porém nem sempre os atores privados preencheram o vazio.<sup>61</sup>

A liberalização comercial e a privatização foram as reformas que tiveram maior impacto nos níveis setorial e microeconômico. A liberalização comercial pressionou as empresas para que aumentassem a competitividade através da substituição de insumos nacionais por importados. Isto também facilitou os processos de integração sub-regional que abriram os mercados aos subsetores manufatureiros nos quais o investimento e a incorporação de progresso técnico foram mais dinâmicos. Enquanto isso, a privatização foi fundamental na estimulação dos setores de mineração,

---

<sup>61</sup> Katz (2000, Capítulo 6).

eletricidade e telecomunicações, especialmente quando coincidia com um ambiente internacional favorável ou quando ocorria em setores que experimentavam uma acelerada mudança tecnológica.

Apesar de muitos acontecimentos positivos, subsistem problemas importantes, incluindo o crescente déficit do comércio de manufaturas: a característica de encrave das grandes empresas de mineração; a incerteza sobre futuros investimentos no setor de eletricidade, uma vez que a capacidade atualmente instalada seja totalmente utilizada e as tarifas do setor de serviços sejam fixadas segundo as condições do mercado; e uma regulação deficiente além das altas barreiras à entrada de novos competidores tanto na área de eletricidade como na de telecomunicações.

No nível mais abrangente, as reformas não solucionaram, e é bem provável que tenham aumentado, dois problemas: o investimento continuou concentrado entre as grandes empresas que não se mostraram capazes de estabelecer vínculos verticais com as empresas menores, e a busca de competitividade destruiu algumas cadeias de fornecedores através do aumento da importação de insumos. Ambos processos propiciaram a especialização e uma maior eficiência, porém também deram origem à polarização entre os atores e à persistência da restrição externa ao crescimento.

Alem disso, as reformas não produziram o crescimento do emprego esperado nos setores de bens comercializáveis. A agricultura comercial e as empresas manufatureiras do setor formal passaram por um importante processo de modernização, o que resultou em um uso mais intensivo do capital. Isso afetou de forma negativa a criação de emprego nos setores em que a produção aumentou com maior vigor, como os produtos baseados em recursos naturais e a indústria automobilística. Também ocorreram mudanças entre os setores, assim como dentro deles. Mais especificamente, as atividades que tradicionalmente geraram maior número de empregos, tais como a de têxteis e a de confecção, de forma geral, diminuíram. Somente as plantas maquiladoras, que funcionam em condições diferentes das do resto da economia, tiveram um forte aumento das atividades com alta intensidade de mão-de-obra, aumento este previsto como consequência das reformas.

O lento crescimento dos bens comerciáveis com uso intensivo de mão-de-obra apresentou várias causas. Em primeiro lugar, a contradição entre as reformas, que pretendiam avançar seguindo um modelo de crescimento impulsionado pelas exportações, e as políticas macroeconômicas, que resultaram na sobrevalorização das taxas de câmbio, enviaram sinais ambíguos aos produtores que dificultaram o investimento nos setores co-

merciais. Tal contradição levou a crises que produziram um alto grau de instabilidade no crescimento do PIB e, por conseguinte, tiveram efeito negativo sobre o investimento. Em segundo lugar, as suposições feitas acerca das vantagens comparativas da região estavam erradas, ao menos no que diz respeito ao nível de generalização a que se aplicavam. A experiência regional e as comparações internacionais demonstraram que a principal vantagem da América Latina em geral, e dos países sul-americanos em particular, reside mais em seus recursos naturais do que na mão-de-obra não qualificada. Esse fator foi composto pelas mudanças nos preços relativos dos fatores de produção, que ocorreram quando a liberalização comercial reduziu de forma acentuada o custo relativo dos bens de capital.

O setor de serviços absorveu grande parte da mão-de-obra residual não empregada pelos setores manufatureiro e agrícola. No processo, houve um aumento da polarização entre as atividades que haviam sido rapidamente modernizadas e as atividades tradicionais que empregavam uma força de trabalho com qualificação insuficiente. A mão-de-obra residual tendia a ser empregada por estas últimas, ocasionando um crescimento lento na produtividade global do setor. As microempresas ofereceram o maior número de empregos, sendo a maioria do tipo informal. A reduzida taxa de criação de postos de trabalho pelas empresas grandes e modernas que ofereciam salários mais altos produziu aumento no diferencial salarial. Assim, o medíocre desempenho em termos de emprego nos setores comerciáveis foi acompanhado por uma crescente heterogeneidade e polarização no mercado de trabalho.

# A Agenda de Políticas para a Nova Década

NESTE CAPÍTULO FINAL DO LIVRO resumimos as conclusões do projeto acerca das recentes trajetórias dos nove países estudados, concentrando-nos na maneira como as reformas modificaram essas economias nos níveis agregado, setorial e microeconômico. Fazemos também uma tentativa de determinar a provável direção dessas economias de modo a explicar as razões que nos levam a empreender a segunda tarefa deste capítulo: propor uma série de recomendações de políticas voltadas para a melhoria do desempenho das nove economias na medida em que entram em um novo século. Apesar de concordarmos com muitas das orientações básicas surgidas nos últimos dez a quinze anos, acreditamos que as reformas e as políticas que as acompanham podem produzir resultados muito melhores. Esse é o caso principalmente da criação de empregos e da equidade, embora o crescimento também precise ser mais dinâmico.

## AS REFORMAS E SEU IMPACTO

Os nove países do projeto realizaram mudanças importantes na estratégia de desenvolvimento e nas políticas públicas. Adotou-se uma série de reformas de “primeira geração” – a liberalização das importações, a liberalização financeira interna, a abertura da conta de capital, a privatização e a reforma tributária – com o fim de abrir as economias e aumentar o papel das forças de mercado. Além disso, as políticas macroeconômicas se tornaram

mais equilibradas e houve um aumento considerável do gasto social. Entretanto, apesar das tendências geralmente semelhantes das políticas, os países se diferenciaram significativamente em até que ponto implementaram as reformas e com respeito ao estilo em que estas foram introduzidas. As reformas foram aplicadas em diversos graus nos nove países devido às diferenças nas condições iniciais, especialmente as taxas de inflação, desempenho anterior em matéria de crescimento, e distorções econômicas. Os países em que as condições iniciais eram especialmente negativas – quais sejam, Argentina, Bolívia, Chile e Peru – se tornaram reformadores radicais. Presumivelmente, pensando que tinham pouco a perder, implementaram muitas reformas de maneira rápida. Outros países, que haviam tido um bom desempenho nos períodos anteriores e queriam preservar certos elementos em suas sociedades e economias, tornaram-se reformadores cautelosos. Esse grupo, formado pelo Brasil, Colômbia, Costa Rica, Jamaica e México, adotou uma abordagem mais seletiva e gradativa com relação às reformas.

Os resultados das reformas não foram tão positivos quanto previram seus defensores nem tão negativos quanto temiam seus oponentes. De fato, as reformas *per se* parecem ter tido um impacto surpreendentemente pequeno no nível agregado, baseando-nos em cálculos utilizando médias regionais. Somente quando nos voltamos para os níveis de país, setorial e microeconômico a magnitude das mudanças começa a se tornar aparente. Os principais resultados no nível agregado podem ser resumidos em cinco pontos.

- O crescimento se recuperou com relação à década de 1980, mas não houve nenhum pico (ou queda) generalizado na produção; muitos países cresceram abaixo das taxas que haviam alcançado no período base de 1950-80. Os dados econométricos indicam que o impacto das reformas foi positivo, porém pequeno.
- As exportações aumentaram consideravelmente, mas as importações aumentaram de modo ainda mais rápido, levando a um aumento dos déficits comerciais.
- O investimento e a produtividade recuperaram o terreno perdido na década de 1980, mas não ocorreram grandes progressos. Assim como ocorreu com o crescimento, as reformas desempenharam um papel positivo, embora de menor relevância.



- A criação de emprego se retardou devido às taxas de crescimento moderadas, e a qualidade dos novos postos de trabalho apresentou sérios problemas. As reformas parecem ter tido efeito negativo com respeito aos aspectos quantitativos da criação de postos de trabalho, ainda que mais uma vez esse efeito tenha sido pequeno.
- A desigualdade aumentou ligeiramente, embora os sérios problemas de mensuração que se apresentaram impeçam uma análise precisa das tendências da distribuição. As reformas tiveram um efeito pequeno e negativo na distribuição, assim como ocorreu com relação ao emprego.

Portanto, as mudanças mais importantes em termos de políticas em toda uma geração tiveram como consequência mudanças bastante limitadas quanto ao desempenho no nível agregado. As proposições apresentadas no Capítulo 1 nos dão elementos para decifrar esse enigma. Em primeiro lugar, as reformas atuaram lentamente, especialmente com relação ao investimento, devido à grande incerteza que provocaram. Isso foi, com frequência, exacerbado pela instabilidade macroeconômica. A incerteza deu origem a três fases no processo de investimento posterior às reformas: uma queda inicial, recuperação, e – somente depois de serem dissipados os fatores de transição que produziram as duas primeiras fases – uma consolidação em níveis normais. Em segundo lugar, as reformas e políticas econômicas com frequência eram inconsistentes entre si, o que aumentava a incerteza que os investidores tinham que enfrentar. Em terceiro lugar, as variáveis internacionais, especialmente os fluxos instáveis de capital, contribuíram tanto para a inconsistência quanto para a incerteza. Em quarto lugar, os diferentes atores (isto é, os países e as empresas) tiveram condições distintas de reação às reformas; somente alguns puderam aproveitar rapidamente as novas oportunidades, o que contribuiu para uma mudança lenta e para a desigualdade. Em quinto lugar, as reformas foram incompletas e necessitam políticas complementares que façam com que elas funcionem adequadamente. Só agora a maioria dos países começa a implementar a “segunda geração” de reformas que envolvem a melhoria do sistema de regulação, da administração pública, do poder judiciário e especialmente da educação.

Os defensores das reformas esperavam que o crescimento, o emprego e a equidade mostrassem uma relação consistente e positiva em consequência das mudanças implementadas nas políticas. Esperava-se que as reformas aumentassem a eficiência das economias e proporcionassem incenti-

vos para mais investimentos. O investimento e o aumento da produtividade elevariam as taxas de crescimento. Por sua vez, um crescimento maior produziria um nível maior de emprego, especialmente para a mão-de-obra não qualificada, e em última instância resultaria em um aumento da equidade. A Tabela 7-1 apresenta um conjunto de indicadores qualitativos que resumem os resultados do desempenho real em comparação a essas expectativas.

TABELA 7-1.

*A Relação entre as Reformas e os Resultados Obtidos na Década de 1990*

PAÍSES	REFORMAS <sup>a</sup>	INVESTIMENTOS <sup>b</sup>	PRODUTIVIDADE <sup>c</sup>	CRESCIMENTO <sup>d</sup>	EMPREGO <sup>e</sup>	AÇÕES <sup>f</sup>
Argentina	Radicaís	=	+	+	-	-
Bolívia	Radicaís	+	-	+	+	-
Brasil	Cautelosas	-	-	-	-	=
Chile	Radicaís	+	+	+	+	+
Colômbia	Cautelosas	+	-	-	-	-
Costa Rica	Cautelosas	+	-	-	+	+
Jamaica	Cautelosas	n.d	n.d	-	=	n.d
México	Cautelosas	=	-	-	+	-
Peru	Radicaís	=	+	+	-	(+)

<sup>a</sup> Reformas: para uma definição veja Capítulo 3.

<sup>b</sup> Investimento: + significa que o país teve um coeficiente de investimento mais elevado na década de 1990 do que no período-base (1950-80); - significa que o país teve um coeficiente mais baixo; = significa que houve pouca modificação (ver Capítulo 4).

<sup>c</sup> Produtividade: + significa que o crescimento da produtividade total dos fatores foi mais alto na década de 1990 do que no período-base (1950-80); - significa que foi mais baixo; = significa que houve pouca modificação (ver Capítulo 4).

<sup>d</sup> Crescimento: + significa que o país cresceu mais rapidamente na década de 1990 do que no período-base (1950-80); - significa que cresceu de forma mais lenta (ver Capítulo 4).

<sup>e</sup> Emprego: + significa que o país tinha uma classificação alta no índice do mercado de trabalho; - significa que a classificação era baixa; = significa que houve pouca modificação na classificação (ver Capítulo 5, apenas os primeiros três elementos do índice).

<sup>f</sup> Ações: + significa que a distribuição primária de renda para o último ano disponível era mais equivalente do que no período anterior às reformas; - significa que a distribuição era menos equivalente; = significa que houve pouca modificação (ver Capítulo 5).

Dos nove países do projeto, apenas o Chile chegou perto de satisfazer as amplas expectativas das reformas. Não obstante, é essencial assinalar que a economia chilena passou por crises múltiplas na primeira década após o início das reformas. Foram feitos importantes ajustes de políticas a

partir de meados da década de 1980, e estes foram aprofundados depois do retorno ao regime democrático em 1990, levando ao resultado descrito na tabela. O que o Chile alcançou? Em termos quantitativos, aumentou consideravelmente seu investimento e a produtividade com relação ao seu próprio desempenho anterior e com respeito aos outros países da região. Também tem mantido em ordem suas contas externas graças à ênfase que deu às exportações e a uma elevada taxa de poupança interna. Esses fatores favoreceram um rápido e estável crescimento (até a crise do final da década de 1990 revelar alguns pontos fracos previamente negligenciados, no plano externo e com respeito à consistência macroeconômica). Com uma média de crescimento do PIB de aproximadamente 7% ao ano por quase 15 anos, a criação de emprego era forte e a mitigação da pobreza notável. A concentração de renda nas unidades familiares permanecia tenazmente alta, mas a distribuição primária se tornou um pouco mais equitativa e os serviços sociais se ampliaram. Em termos qualitativos, as políticas macroeconômicas inovadoras foram implementadas para manter a estabilidade e restringir a volatilidade. Igualmente importantes foram os incentivos recebidos pelo setor privado para estimular os investimentos necessários para continuar a expansão econômica.

As experiências dos outros oito países são uma mescla de êxitos parciais e desafios pendentes. Podem ser divididos em três grupos, com base na natureza de suas conquistas e nos problemas que ainda enfrentam. Primeiramente, Argentina, Bolívia e Peru também melhoraram seus níveis de crescimento na década de 1990 em comparação ao seu desempenho anterior. Assim como o Chile, todos foram reformadores radicais que inicialmente enfrentaram problemas assoberbantes, como a hiperinflação, um desempenho econômico medíocre, economias altamente distorcidas, além de sérios problemas de governabilidade. Tudo isso representou enormes oportunidades para a melhoria, uma vez que as novas políticas – tanto as reformas quanto a estabilização macroeconômica – foram implementadas e ganharam credibilidade. Alcançaram um crescimento elevado do PIB através da combinação da acumulação de fatores produtivos ou de um crescimento vigorosos da produtividade. Entretanto, os três países continuam a apresentar economias frágeis e sérios problemas sociais – especialmente o desemprego na Argentina e a pobreza na Bolívia e no Peru.

Um segundo grupo teve menos sucesso em equiparar seu desempenho anterior, mas ainda assim alcançou resultados positivos com relação à exportação e ao nível de emprego. O principal exemplo é o México, seguido pela Costa Rica. Ambos países conseguiram penetrar nos mercados de paí-

ses industrializados, particularmente nos Estados Unidos. Sua maior participação nesses mercados foi alcançada principalmente através de exportações com uso intensivo de mão-de-obra das plantas de maquila, que fazem parte das cadeias de produção que integram o norte do hemisfério. Na Costa Rica e no México gerou-se uma quantidade considerável de empregos graças a essas exportações. Os salários reais subiram rapidamente no México até a crise do peso em 1994-95, permanecendo estagnados desde então. Na Costa Rica, os salários estão entre os de crescimento mais alto dentre os países do projeto. Ambos países tiveram desempenhos surpreendentemente vigorosos tendo em vista a crise financeira internacional que atingiu a região no final da década de 1990, e estes desempenhos se deveram em grande parte à solidez da economia dos Estados Unidos. No plano social, a melhoria dos serviços básicos, juntamente com condições iniciais relativamente melhores, permitiu à Costa Rica lidar com questões relativas à equidade com mais êxito que o México.

Os países restantes se caracterizam principalmente pelos múltiplos desafios que enfrentam. O Brasil, a Colômbia e a Jamaica formam esse grupo, embora a falta de dados sobre a Jamaica dificulte muito julgar o que acontece naquele país. O Brasil e a Colômbia tiveram forte desempenho num período anterior; empreenderam reformas importantes sem terem ainda conseguido consolidar um novo modelo para substituir o que lhes rendeu bons resultados no passado. Atualmente esses países apresentam sérios problemas macroeconômicos, incluindo déficits fiscais, déficits externos e taxas de juros elevadas, que fizeram com que o setor privado ficasse muito resistente quanto a participar dos esforços para o avanço das economias. Baixas taxas de crescimento começaram a aumentar os níveis de desemprego e outros problemas sociais, que prejudicam a capacidade dos governos de encontrar soluções para os desafios que enfrentam.

O tipo de análise agregada possível nos níveis regional e de país deixa muitas questões por responder. Ao passar para os níveis setorial e microeconômico temos novos *insights* e meios para tirar conclusões sobre as prováveis futuras tendências. Da mesma forma podemos estabelecer um contraste com a análise agregada, já que aqui encontramos indícios de um impacto mais forte das reformas. Partindo do nível setorial, duas reformas – quais sejam, a liberalização comercial e a privatização – tiveram um impacto importante sobre o investimento, a produtividade e o emprego.

- O investimento se concentrou em um número relativamente pequeno de setores. Somente um setor (telecomunicações) foi dinâmico

em todos os países, e apenas um país (Chile) aumentou o investimento em todos os principais setores. O investimento no setor manufatureiro foi particularmente dinâmico em alguns subsetores com uso intensivo de capital (por exemplo, cimento, aço, produtos químicos e petroquímicos). Não obstante, os coeficientes de investimento no setor manufatureiro como um todo foram, no melhor dos casos, ligeiramente mais altos do que no período anterior às reformas.

- Os ganhos de produtividade se distribuíram de forma mais equilibrada nos principais setores, mas a heterogeneidade aumentou dentro dos setores, por exemplo, entre a agricultura comercial e a familiar. Da mesma forma, dentro do setor manufatureiro, alguns subsectores apresentaram um desempenho bastante bom mas outros ficaram para trás. Apesar do crescimento da produtividade no setor manufatureiro como um todo, não se estreitou o diferencial de produtividade vis-à-vis os Estados Unidos na década de 1990.
- A liberalização comercial produziu dois padrões distintos de crescimento das exportações na década de 1990: a integração ao mercado norte-americano por meio das exportações de manufaturas do México, América Central e Caribe, em contraste com uma forte concentração em produtos baseados em recursos naturais da América do Sul. A diferença se deveu aos acordos comerciais tal como o NAFTA e a Iniciativa da Baía do Caribe. Ainda que em menor medida, os acordos comerciais sub-regionais na América do Sul também foram fundamentais no fomento das exportações de manufaturas. O aumento das exportações não foi acompanhado pelo fortalecimento dos vínculos estabelecidos com fornecedores locais em nenhum dos dois padrões: as plantas de maquila utilizam poucos insumos internos e a modernização da produção de produtos primários levou a maiores importações de bens de capital.
- A privatização foi um fator decisivo para a recuperação do investimento e para a modernização quando estavam presentes outras condições necessárias. Ela estimulou o investimento em determinados bens comerciáveis (por exemplo, mineração e gás natural), embora os vínculos com o resto da economia continuassem deficientes. Nos setores de bens não-comerciáveis, os maiores aumentos foram no setor de telecomunicações; os resultados foram variados no setor de eletricidade. A privatização por si só não garantiu um desempenho

eficiente. O fortalecimento dos direitos de propriedade demonstrou ser um fator importante para atrair o investimento estrangeiro na mineração, muito embora fossem necessárias crescentes pressões competitivas para assegurar resultados satisfatórios nos setores de serviços, como o das telecomunicações.

- Enquanto a concentração do crescimento em atividades com uso intensivo de capital criou poucos postos de trabalho, o setor de serviços se converteu em uma fonte residual de emprego. Houve um desempenho heterogêneo: foram criados empregos de alta qualidade no setor das telecomunicações, no setor bancário e no setor financeiro, mas a maior parte era de postos de trabalho no setor de serviços com baixo nível de mão-de-obra qualificada. Em termos gerais, a criação de empregos foi determinada conjuntamente por tendências seculares e pelo impacto das reformas. A agricultura continuou sua queda prolongada no emprego total, e o setor manufatureiro perdeu terreno em termos de participação, com exceção das plantas de maquila.

O antigo tripé entre as empresas transnacionais (ETNs), as grandes empresas nacionais e o estado foi rompido.<sup>1</sup> O estado privatizou a maior parte das empresas, e o capital nacional saiu perdendo para as ETNs no final da década de 1990. As ETNs estão menos expostas do que as grandes empresas nacionais à incerteza estratégica sobre a abertura de novos mercados e a utilização de novas tecnologias. As reformas que tiveram o impacto mais importante no nível microeconômico foram a privatização e a melhor acolhida dada ao investimento estrangeiro direto.

- As grandes empresas lideraram o processo de investimento, e as ETNs ganharam uma participação maior nas vendas das maiores empresas. A reestruturação da propriedade empresarial adquiriu uma importância cada vez maior na segunda metade da década de 1990. Não obstante, as grandes empresas contribuíram relativamente pouco para a criação de emprego já que tendiam a fazer uso intensivo de capital.
- Apesar da percepção comum de que as pequenas e médias empresas (PME) tenham apresentado um desempenho extremamente deficiente, mantiveram sua participação na produção total e no emprego. En-

---

<sup>1</sup> Evans (1979).

tretanto, o fato de não terem crescido rapidamente teve conseqüências negativas para a criação de postos de trabalho.

- No setor manufatureiro, a maior parte dos novos postos de trabalho foi criada pelas pequenas e microempresas. Estas foram as únicas empresas que aumentaram o nível de emprego em países como a Argentina, Brasil, Chile e Costa Rica, onde representaram mais de 100% da criação líquida de postos de trabalho, porque as empresas maiores registraram uma perda líquida de postos de trabalho em conseqüência da redução de tamanho que acompanhou a modernização. Somente no México as grandes empresas manufatureiras foram mais dinâmicas do que as menores; as maquiladoras desempenharam um papel muito positivo nesse resultado.
- Embora a produtividade do trabalho das empresas maiores seja três ou quatro vezes mais elevada do que a das PMEs, estas últimas aumentaram sua eficiência e em alguns países até estreitaram o diferencial. Não obstante, o diferencial de produtividade aumentou entre as empresas médias e grandes, por um lado, e das pequenas e microempresas, por outro. Por conseguinte grande parte da criação de postos de trabalho ocorreu em empresas cuja eficiência diminuiu ou, no melhor dos casos, estagnou.
- As diferenças salariais entre as empresas maiores e as microempresas aumentaram, particularmente na segunda metade da década de 1990, o que é consistente com um aumento do diferencial de produtividade entre os dois grupos de empresas. Supondo-se que todo o resto esteja constante, essa disparidade salarial contribuiu para aumentar a desigualdade.

No final da década de 1990, as economias da região haviam recuperado em maior ou menor medida o que tinham perdido durante a década anterior em termos de níveis de investimento e de produtividade.<sup>2</sup> Os novos investimentos foram mais eficientes do que os anteriores, mas estavam altamente concentrados em poucos setores, quais sejam, recursos naturais, produtos manufaturados baseados em recursos naturais, automóveis e in-

---

<sup>2</sup> É importante lembrar que estamos utilizando médias simples para impedir que o Brasil e o México dominem nossos resultados. As médias ponderadas demonstrariam que o investimento ainda não retornou ao pico atingido em 1980.

dústria maquiladora. Muitos subsetores nessas indústrias crescem lentamente no mercado mundial, enfrentam deterioração dos termos de troca, ou são tecnologicamente maduros. Ademais, é provável que as taxas de retorno esperadas sobre esses investimentos sejam mais baixas do que antes da implementação das reformas, devido à maior competição e a um menor apoio do estado. A produtividade do trabalho também voltou aos seus níveis anteriores à crise, mas isto implica que aumentou o diferencial na América Latina e Caribe com relação aos países-membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e às economias recém-industrializadas da Ásia Oriental. Apesar de uma série de setores terem apresentado um bom desempenho, seu dinamismo não foi transmitido às economias como um todo. Isso se deveu em parte às redes de fornecedores fracas ou inexistentes.

Essas deficientes redes de fornecedores nacionais apresentam vantagens e desvantagens. A debilidade dos vínculos pode constituir uma vantagem para as empresas exportadoras porque sua competitividade aumenta quando elas são capazes de selecionar a fonte mais eficiente de insumos, independentemente de sua origem ser nacional ou estrangeira. Entretanto, quando os insumos importados aumentam com a mesma rapidez das exportações totais, os superávits comerciais nas atividades exportadoras não são suficientes para compensar os déficits em outros setores. Perdem-se oportunidades de progresso tecnológico, as quais tendem normalmente a se concentrar na relação superficial entre usuário e fornecedor, e a criação de emprego fica debilitada devido à destruição ou à não-criação de fornecedores nacionais.

Dada essa constelação de fatores, não se pode contar como certo um aumento importante das taxas de crescimento na próxima década. Na falta de um crescimento sólido, é provável que as taxas de desemprego permaneçam altas, o que irá exacerbar os problemas sociais e dificultará as tentativas de reduzir as taxas muito elevadas de desigualdade que caracterizam a região. A vulnerabilidade externa, que provavelmente aumentou devido à crescente globalização juntamente com a liberalização comercial e financeira, torna as soluções mais complexas. Esse panorama certamente justifica a consideração de mudanças de políticas no intuito de melhorar os resultados previstos. Ou, como disse um economista da CEPAL, existe uma necessidade de "reformas às reformas".<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ffrench-Davis (1999).



## RECOMENDAÇÕES PARA MELHORAR AS PERSPECTIVAS DA REGIÃO

Um primeiro princípio para estabelecer uma agenda de políticas para o futuro – princípio este que foi freqüentemente violado durante o primeiro ciclo de implementação das reformas – é evitar as recomendações gerais de políticas. Os países da América Latina e Caribe encontram-se atualmente em situações muito diversas com respeito às próprias reformas e a outras variáveis estruturais e de políticas. O que funciona para um não é necessariamente adequado para outro. Não obstante, as experiências dos nove países do projeto nos dão lições tanto positivas quanto negativas. Uma boa fonte de ensinamentos para o futuro é aquilo que deu e o que não deu resultado no passado.

Outro princípio – também freqüentemente violado no primeiro ciclo – é obter as informações necessárias e empreender uma análise apropriada antes de tomar decisões irreversíveis em matéria de políticas. Muitas das propostas teóricas que fundamentaram o primeiro ciclo das reformas se basearam em tipos de economias diferentes dos existentes na América Latina, e as pré-condições necessárias, incluindo aquelas pertinentes à economia internacional, não foram cumpridas. Não foi inesperado que muitas das previsões fossem erradas, especialmente com respeito ao emprego, mas também quanto ao investimento e ao crescimento. A análise deve incluir países específicos, e os níveis setorial e microeconômico, e não se ater a generalidades a respeito da região como um todo. Um dos exemplos mais significativos da necessidade de informação sobre a qual basear a tomada racional de decisões se encontra na área de reforma do mercado de trabalho. Além das considerações gerais sobre as vantagens de mercados de trabalho mais eficientes, não sabemos o que esperar desta reforma em termos de crescimento e de emprego.

Os responsáveis pela formulação de políticas devem ser específicos sobre o que esperam alcançar com uma nova etapa de reformas ou de mudanças de políticas. É muito difícil julgar o êxito ou o fracasso das reformas ou de outras políticas sem uma pauta dos resultados que se espera delas. Este tem sido um problema para a redação deste livro, mas muito mais importante é que também se constitui em um problema para os próprios governos e para o debate político dentro do sistema político e no da sociedade civil. Evidentemente, não estamos defendendo um prognóstico e um planejamento abrangente e detalhado, mas sem especificar metas para as novas reformas é muito difícil monitorar seu desempenho.

Os 10 a 15 anos de reformas na região levaram a importantes conquistas, mas resta muito a fazer e muitos dos problemas subsistem. Há um conjunto de propostas muito influentes que recomenda mais reformas, propostas estas que exigem o aprofundamento da primeira geração de reformas complementadas por uma segunda geração, particularmente na área de educação.<sup>4</sup> Nosso ponto de vista é de que a maioria dos benefícios que podem ser obtidos da primeira geração de reformas já se materializou. Aprofundá-las só daria resultados adicionais pequenos, embora determinados países, em especial os reformadores tardios, possam efetivamente necessitar mais reformas de primeira geração. Ademais, no caso dos grandes países federais, as reformas de primeira geração ainda podem ter um papel a desempenhar no nível estadual ou local. Por fim, alguns “assuntos quentes” (por exemplo, a possível privatização de empresas como a Petrobrás, Pemex e Codelco) implicam decisões políticas que vão além do escopo deste livro.

Estamos de acordo com o consenso cada vez maior de que é necessária uma nova geração de reformas.<sup>5</sup> No entanto, nossa agenda é mais abrangente do que a da maioria. Nossa análise das políticas é organizada em torno de três questões centrais: a necessidade de empreender políticas de competitividade e a de promover o investimento para incrementar o crescimento, empreender uma ofensiva em grande escala na área social e de manter e melhorar a estabilidade macroeconômica. Também analisamos duas questões que cruzam as três áreas temáticas: a necessidade de relações mais estreitas entre os setores público e privado e a necessidade de formular políticas para fazer frente à vulnerabilidade externa. Concentramos as recomendações num nível intermediário: mais do que uma lista de temas, mas menos do que prescrições de programas detalhadas.<sup>6</sup>

## POLÍTICAS PARA AUMENTAR O CRESCIMENTO

As economias da América Latina e do Caribe precisam crescer mais rapidamente e aumentar sua competitividade de modo a melhorar sua integração no mercado mundial através de exportações com maior valor agregado.

---

<sup>4</sup> BID (1997).

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, BID (1997); Burki e Perry (1998); Birdsall, Graham e Sabot (1998).

<sup>6</sup> Em CEPAL (2000a) se encontra um conjunto mais detalhado e abrangente de recomendações de políticas, o qual é consistente com as que estão propostas aqui. Em Ocampo (1998) foi apresentada uma versão anterior dos argumentos principais.

As duas tarefas estão intimamente relacionadas: a essência de uma política destinada a alcançar um crescimento mais rápido é criar melhores condições para o aumento da produtividade e o investimento. Uma maior produtividade leva a reduções de custo e taxas de lucratividade mais altas, o que atrai mais investimento. Ao mesmo tempo, os aumentos no investimento são em geral acompanhados pela incorporação de nova maquinaria e novos equipamentos, os quais incorporam os avanços tecnológicos e levam a uma produtividade mais alta e maior competitividade.

Embora a maioria dos analistas esteja de acordo com estes objetivos, divergem quanto aos meios utilizados para alcançá-los. Muitos diriam que os mercados podem encarregar-se sozinhos desses problemas. Em especial, os analistas sustentam que as reformas fortaleceram a competição nos países da região, por conseguinte gerando os incentivos necessários para maior produtividade e investimento. Discordamos desse ponto por não acreditarmos que os mercados operem de forma perfeita, sempre produzindo o resultado mais eficiente.

É necessário mais investimento em todos os países, mas este investimento por si só não é suficiente; a região também precisa de uma alocação mais eficiente do investimento. As reformas corrigiram as principais distorções que ocasionaram um investimento ineficiente, porém não criaram os incentivos necessários para atingir uma acumulação mais rápida de capital. O investimento depende das taxas de retorno previstas, as quais podem ser afetadas através dos preços, dos custos e da gestão da incerteza. Já que é muito pouco o que se pode fazer com relação aos preços, vamos nos concentrar nos outros dois elementos. Os progressos que se alcança quando são corrigidas as falhas do mercado com vistas a incrementar a competitividade beneficiarão o processo de investimento por meio de custos mais baixos de tecnologia, recursos humanos mais qualificados, melhor acesso ao crédito e a um custo mais baixo, e uma infra-estrutura mais moderna. Uma redução ainda maior dos custos poderia ser obtida através de uma redução generalizada dos impostos. Tal alternativa, entretanto, iria de encontro à necessidade de maior gasto social conforme discutiremos na seção seguinte. Embora seja impossível eliminar a incerteza inerente às economias de mercado, é possível reduzir a incerteza causada pelos vaivéns de políticas econômicas e suas mudanças inesperadas. Voltaremos a esse assunto quando apresentarmos as propostas relacionadas às políticas macroeconômicas, que devem ser consistentes com o conjunto de políticas para aumentar o crescimento.

A redução de custos e a incerteza irão beneficiar o investimento independente de sua origem, mas uma forma especial de estimular o investimento é planejar políticas para atraírem o investimento estrangeiro direto (IED). Este foi um componente importante da primeira geração de reformas, e um dos êxitos alcançados por estas foi o extraordinário aumento do IED nos influxos totais de capital na década de 1990. Grande parte daquele investimento, entretanto, foi destinada à compra de ativos existentes, seja através da privatização de empresas públicas ou através da aquisição de empresas privadas. Nos próximos anos será necessário formular políticas para atrair maior quantidade de novos investimentos, para os quais diversas experiências internacionais (por exemplo, Irlanda, Escócia ou Cingapura) oferecem valiosos ensinamentos tanto no que se refere às medidas para facilitar as operações comerciais quanto através da concentração de esforços voltados para atrair determinados tipos de investimento estrangeiro.

Dada a crescente importância do papel das ETNs na região e no mercado mundial, também precisamos fomentar *joint-ventures* estratégicas entre as empresas nacionais e as empresas mundiais líderes. As mudanças nos regimes de governança corporativa, em especial o fortalecimento dos direitos dos acionistas minoritários, provaram ser, em outras partes, um meio eficiente para evitar que as ETNs insistam em ter participação majoritária ou propriedade total nas *joint-ventures*. Isso abriria espaço para as empresas nacionais em setores modernos, porque é provável que os sócios estrangeiros participem como acionistas minoritários apenas se seus direitos forem adequadamente protegidos.

Já que as ETNs também desempenham um papel fundamental nas exportações mundiais, as políticas para atrair investimento estrangeiro direto teriam simultaneamente um impacto positivo sobre o desempenho das exportações na região, tanto em volume quanto em composição. Para assegurar que os produtores nacionais também se beneficiem do acesso cada vez maior aos mercados mundiais, é necessário reduzir os custos de transação das operações de comércio exterior, garantir seu acesso ao crédito em condições competitivas, e reduzir os custos de informação. Tudo isso, é claro, deve ser realizado dentro do novo sistema internacional de comércio.

Essas sugestões para aumentar o investimento teriam um impacto positivo sobre a competitividade, mas medidas diretas também são necessárias. A correção das falhas de mercado e a redução dos custos de transação são componentes fundamentais da nossa proposta para fomentar a competitividade.

Os mercados concentrados não levam necessariamente a resultados ineficientes, quando as empresas nacionais operam sob pressão de uma forte competição entre si mesmas ou de competição externa. No entanto, a defesa da competição não pode ser negligenciada. Mesmo com relação a bens comerciáveis, podem surgir práticas desleais. As políticas de competição deveriam ter como objetivo a prevenção ou a eliminação de tais práticas. Nos setores em que a competição não pode funcionar (por exemplo, os monopólios naturais), a resposta está na regulação.

A privatização de serviços públicos tornou imperativa a introdução ou a modernização dos regimes normativos na região, porque nem sempre a competição pode produzir resultados eficientes de mercado nesses setores. Embora as condições variem de acordo com os setores e os países, a região deveria esforçar-se para estabelecer estruturas normativas de alcance setorial. Tal como ocorre com a política de competição, a regulação deveria ter como objetivo evitar as práticas comerciais desleais (por exemplo, abuso do poder de mercado), muito embora a única alternativa eficiente em alguns casos possa envolver ações que afetam a estrutura do mercado (por exemplo, evitar ou eliminar a integração vertical ineficiente).

Os principais mercados de fatores (quais sejam, tecnologia, mão-de-obra qualificada e capital) em geral operam de maneira bastante ineficiente. As propostas de políticas nessas áreas há muito fazem parte do debate acadêmico e de formulação de políticas da região. Uma consideração detalhada de cada uma das propostas está além do escopo da nossa análise, porém queremos ressaltar algumas questões que consideramos especialmente importantes. Com respeito à tecnologia, a América Latina deveria concentrar seus limitados recursos na difusão e adaptação da tecnologia, em vez de na inovação *per se*. É especialmente importante o estabelecimento de vínculos entre os usuários e os fornecedores, já que nesta área a adaptação é mais fundamental. No desenvolvimento de recursos humanos, levará pelo menos uma geração para se melhorar o estoque educacional, de forma que necessitamos nos concentrar simultaneamente nas medidas de curto prazo. O treinamento deveria receber ênfase especial; os programas de treinamento mais úteis são aqueles que combinam a escola com o trabalho de aprendiz ou estágio. Por fim, a redução das falhas do mercado de capital implica pelo menos duas estratégias diferentes de acordo com os possíveis beneficiários. No caso das empresas maiores, o principal elemento é o desenvolvimento de fontes nacionais de financiamento de longo prazo, enquanto que para as empresas menores, o passo mais importante seria a melhoria do acesso através dos bancos de desenvolvimento de segundo piso.

As empresas menores necessitam de um apoio especial para possam acessar os mercados de fatores. Embora os custos de usar o mercado (por exemplo, aqueles correspondentes à solicitação de um empréstimo) sejam relevantes para todos os tipos de empresas, são também particularmente onerosos em termos relativos para as empresas menores. A redução dos custos para as pequenas empresas é mais fácil quando estas empresas são agrupadas em certas regiões ou setores. A interação, seja através da subcontratação entre empresas grandes e pequenas, seja através de vínculos horizontais entre as próprias empresas pequenas, pode proporcionar a base não apenas para acessar os mercados de fatores como também para o desenvolvimento conjunto de novas atividades e mercados. Os problemas que a absorção destes custos de transação impõem às microempresas – em oposição às pequenas e médias empresas – vão além das falhas do mercado financeiro e serão analisados na seção seguinte.

## UMA OFENSIVA SOCIAL

Persistem problemas importantes com relação ao crescimento, investimento e produtividade, mas houve progressos nessas áreas. Em contrapartida, os problemas relacionados a emprego e equidade foram exacerbados. A criação de emprego foi lenta, e a qualidade dos postos de trabalho se deteriorou. É provável que a desigualdade tenha aumentado. As propostas para incrementar o crescimento provavelmente terão um impacto positivo sobre o emprego e a equidade. De fato, atingir taxas de crescimento altas e estáveis constitui um pré-requisito para reduzir os níveis de desemprego e de desigualdade, porém o crescimento por si só não é suficiente. Recomendamos que os governos determinem prioridade total a essas questões.

Deve-se começar pelo emprego. Mesmo que o investimento aumente rapidamente na região, nossa pesquisa demonstrou que os prováveis investidores seriam as grandes empresas. Com exceção da indústria maquiadora, estas não são atividades com uso intensivo de mão-de-obra. Ao mesmo tempo, o setor público, que tradicionalmente ofereceu um grande número de postos de trabalho de alta qualidade na região, está na verdade reduzindo sua força de trabalho. Portanto, devemos nos voltar para outra direção, no que diz respeito à criação de emprego. Neste momento, na América Latina, a maior parte dos postos de trabalho, tanto na área urbana quanto na rural, é oferecida por pequenas empresas, e especialmente pelas microempresas, de forma que esse grupo de empresas merece atenção especial. As experiências com plantas maquiadoras constituem uma fonte

de aprendizado, mas isso não seria suficiente, especialmente para os países sul-americanos. As atividades com uso intensivo de mão-de-obra, como a construção residencial e a infra-estrutura, deveriam ser estimuladas pelas políticas públicas.

Os custos de transação são especialmente elevados para as pequenas empresas, conforme já mencionado. Além disso, um fornecimento ineficiente e caro de bens e serviços públicos tem um impacto particularmente negativo sobre as unidades pequenas de produção. Deve-se, por conseguinte, considerar a desregulamentação generalizada para esse tipo de empresa. As experiências em zonas de processamento de exportações na América Latina e Ásia indicam que a redução de regulação e controles pode levar a uma rápida criação de novas empresas e de oportunidades de emprego, sem a deterioração das condições de trabalho. De fato, já que se trata de empregos do setor formal, é provável que os trabalhadores provenientes do setor informal tenham uma melhora do bem-estar. Os mentores de políticas deveriam considerar a possibilidade de estender esses mecanismos às economias nacionais, talvez combinados a incentivos fiscais como ocorre nas chamadas "enterprise zones" nas principais cidades dos Estados Unidos.

De qualquer forma, é necessário encontrar maneiras de fornecer bens e serviços públicos às unidades de produção pequenas. As soluções que implicam o agrupamento de empresas podem reduzir os custos e abrir alternativas para as microempresas, bem como para as pequenas empresas. As operações de crédito são especialmente custosas quando as negociações devem ser realizadas com grande quantidade de unidades pequenas; vários exemplos internacionais mostram que uma estratégia coletiva para abordar o crédito destinado às microempresas tem dado resultados muito positivos (por exemplo, o Banco del Sol na Bolívia). Essa abordagem também se mostrou útil para os pequenos produtores agrícolas.

Uma sugestão alternativa para incrementar as oportunidades de emprego seria através da flexibilização generalizada do mercado de trabalho. É nosso ponto de vista que os mercados de trabalho já são muito mais flexíveis do que se julga. Também nos preocupa que sejam iniciadas reformas radicais de maneira precipitada sem informação suficiente sobre as prováveis conseqüências, tanto com respeito a novos postos de trabalho quanto à qualidade dos empregos já existentes. Uma solução genérica seria particularmente inadequada, dadas as extremas diferenças existentes entre os mercados de trabalho da região.

Os mentores de políticas deveriam pensar em formas de melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e não somente concentrar-se na flexibilização. No entanto, se um determinado governo decide que deseja avançar na flexibilização *per se*, seria essencial garantir simultaneamente o acesso a seguro-desemprego e à possibilidade de transferir os benefícios, com o fim de facilitar a transição entre empregos. Outra política que melhoraria o funcionamento dos mercados de trabalho seria colocar maior quantidade de informação à disposição de trabalhadores e empresas de modo a reduzir os períodos de procura de emprego e o desemprego friccional. Evidentemente essas medidas não irão eliminar o desemprego estrutural, de modo que precisam ser combinadas a políticas de criação de emprego conforme mencionado anteriormente.

O segundo principal elemento de uma ofensiva social tem a ver com um gasto social maior e mais eficiente. Após a redução dos gastos sociais durante os anos de crise da década de 1980, todos os países na região aumentaram esses desembolsos na década de 1990 e alguns de forma extraordinária. Os fundos destinados a aumentar o gasto social são provenientes de uma ou mais das seguintes três fontes: um crescimento mais rápido do PIB, um aumento dos gastos públicos como porcentagem do PIB e um aumento na participação do gasto social no gasto público total. Para os países em que os gastos públicos representam uma baixa proporção do PIB, seria conveniente aumentar a participação de modo a incrementar ainda mais os serviços sociais. Outros países provavelmente terão que depender de um ou dos outros dois mecanismos. Entretanto, com relação à participação de gasto social no gasto público total, uma série de países está próxima do máximo que é politicamente viável. Isso deixa três alternativas: um uso mais eficiente dos recursos existentes, um aumento no gasto público total, o que exigiria um aumento nas receitas, ou uma maior participação do setor privado. As três apresentam problemas; a alternativa mais atraente irá variar de acordo com o país em questão, dependendo das circunstâncias de cada um deles bem como das preferências da população.

Um maior e mais amplo acesso à educação é algo que deve receber prioridade entre os serviços sociais. Os gastos com educação apresentam a vantagem dupla de simultaneamente contribuir para a competitividade e maior igualdade, embora este seja um processo de prazo relativamente longo. Uma grande parcela dos problemas de distribuição da América Latina, bem como de seus problemas de produtividade, advém da grande quantidade de mão-de-obra não-qualificada, a qual por sua vez é proveniente de muitos anos de instrução inadequada. Deve-se dar prioridade à tarefa de



superar o legado desta defasagem educacional. Esse é um assunto que vem sendo muito estudado, apesar de ainda subsistirem muitas controvérsias e problemas de implementação. Como melhorar a qualidade é o principal problema para a instrução primária. No nível secundário, a questão é a expansão da abrangência e acesso, enquanto no nível universitário, o acesso e a relevância de áreas de especialização são primordiais. Um forte aumento do número de pessoas que ingressam no mercado de trabalho com segundo grau completo iria simultaneamente contribuir para a solução dos problemas sociais e econômicos da região.

O aumento e a melhoria do gasto social não será de grande serventia se for interrompido mais adiante quando surgir uma crise. Essa foi a tendência prevalecente na década de 1980, e uma vez que o gasto social é fortemente procíclico, permanece a ameaça de futuros cortes. Os governos deveriam assegurar-se de que o gasto social seja protegido quando surgirem épocas difíceis. As perdas sociais de longo prazo provocadas pelas crises com frequência nunca se recuperaram. As crianças que saem da escola podem nunca retornar; os trabalhadores que perdem seus empregos podem estar desperdiçando valiosa experiência acumulada se tiverem problemas de voltar ao trabalho; as famílias que perdem seus lares podem enfrentar dificuldades durante muitos anos. É pouco provável que aqueles que se beneficiam da posterior recuperação econômica sejam os mesmos que foram prejudicados pela crise.

## POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

É essencial alcançar um maior grau de competitividade e progresso social sem abalar a estabilidade macroeconômica, conquistada a um custo alto durante a última década. Isso não somente porque a estabilidade macroeconômica demonstrou ser valiosa por outras razões, mas também porque sem estabilidade é impossível avançar tanto no que diz respeito à competitividade quanto às questões sociais. Por conseguinte, não pode haver nenhum *trade-off* entre a estabilidade e os outros dois objetivos. A questão é como financiar aqueles elementos das duas agendas que dependem do setor público. Isso exige redistribuir os recursos do orçamento do governo, se não existir perspectiva de arrecadação de novos recursos.

A agenda macroeconômica pode ser dividida em temas tradicionais e temas novos. Os temas tradicionais compreendem as políticas fiscal, monetária e a cambial, que tem como meta principal estabilizar a inflação. Elas têm obtido bastante êxito durante a última década, embora com varia-

ções em toda a região. Em todos os nove países do projeto, a inflação foi reduzida consideravelmente; as taxas médias de inflação são agora de um dígito. A principal variação nas políticas tem estado relacionada ao papel designado à taxa de câmbio. Em muitos casos representou o principal instrumento de estabilização, suplantando a política fiscal e a monetária.

A dificuldade mais relevante na área macroeconômica tradicional tem a ver com o ressurgimento dos déficits fiscais. Até determinado ponto, isso se deve à reversão cíclica desfavorável da conjuntura no final da década, mas as próprias reformas também deram sua contribuição. Uma das síndromes de inconsistência identificadas no Capítulo 3 indicou que as reformas eram conflitantes com as tentativas de consolidação fiscal através do corte das alíquotas de impostos, redução das tarifas e ao redefinir a alocação da renda aos estados e municípios. Dadas as variações entre todos os países em termos de proporção do gasto público no PIB, os governos devem decidir se reduzirão o déficit fiscal aumentando a receita ou cortando os gastos.

Além destes há dois novos temas na agenda macroeconômica. Um deles se relaciona com o crescimento e seu financiamento; o outro se relaciona à questão da instabilidade. Embora, em geral, o setor público tenha abandonado o papel de produtor de bens (à importante exceção de determinadas grandes empresas de recursos naturais), mantém a função de proporcionar um contexto adequado para o crescimento. Isso compreende não só a estabilização como também a promoção de poupança e financiamento para o crescimento. Já analisamos a necessidade de desenvolver mercados de capital como intermediários entre a poupança e o investimento; aqui o assunto é o aumento da poupança.

Obviamente, o governo deve dar sua própria contribuição para a poupança; daí a ênfase na consolidação fiscal. Deve também buscar políticas que promovam a poupança no setor privado. Uma das políticas que se destacou entre os países do projeto foi a introdução de planos privados de pensão para complementar ou substituir os antigos sistemas públicos de seguridade social. Embora essas políticas possam promover a poupança no longo prazo, a experiência demonstra que, no curto prazo, o que elas fazem é substituir a poupança pública pela privada. Por conseguinte são necessárias outras políticas de promoção da poupança; outras publicações da CEPAL já sugeriram a utilidade da poupança prévia para a aquisição de moradia e alguns tipos de incentivos fiscais. Não obstante, as taxas mais altas de crescimento continuarão a ser o principal fator determinante de maior poupança.

A questão da instabilidade apresenta vários componentes. Primeiramente, as políticas fiscais e reguladoras deveriam procurar evitar os ciclos de auge e recessão. Os governos têm muito mais espaço para a formulação de políticas durante os períodos de auge. É nessas ocasiões que deve agir de modo a mitigar os efeitos das fases de contração econômica, já que tem menos opções durante uma crise. A política macroeconômica deveria ser fortemente anticíclica. Dois instrumentos importantes são os fundos de estabilização para a renda do setor público (isto é, reservar a receita durante os períodos de auge para recorrer a eles durante um período de crise quando a renda cai) e o gasto social. Uma outra proposta inovadora consiste no uso de regulação financeira anticíclica (por exemplo, flexibilidade nos requisitos de adequação de capital que os bancos devem cumprir), porém a crescente integração das economias da América Latina e do Caribe ao mercado mundial torna muito mais complexa a política macroeconômica, já que uma parte significativa da instabilidade é importada através das oscilações dos termos de troca e especialmente dos fluxos financeiros. São necessários instrumentos complementares para fazer frente a essa nova situação.

Uma variante em especial diz respeito a uma outra das síndromes de inconsistência identificadas no Capítulo 3. A liberalização comercial combinada à abertura da conta de capital, na presença de liquidez internacional, leva a picos de fluxo de capital que inflacionam o valor da moeda local. Isso pode ocorrer com qualquer tipo de regime cambial, mas está particularmente associado às tentativas de conter a inflação através de uma âncora cambial. A sobrevalorização da moeda local, por sua vez, leva a grandes déficits comerciais e de conta corrente, os quais podem provocar crises cambiais e bancárias. Tais crises já demonstraram ser muito caras (custos fiscais de até 20% do PIB em alguns países do projeto), além de prejudicarem o progresso em termos de crescimento, bem como na área social.

Os governos devem buscar formas de diminuir a instabilidade importada, bem como aquela que se origina na economia interna. As políticas que demonstraram ser úteis em alguns países poderiam ser estudadas para uma possível aplicação em outros. Entre estas políticas estão os fundos de estabilização de produtos primários (*commodities*) para mitigar os efeitos dos ciclos ocasionados pelas oscilações dos termos de troca e os controles aplicados aos fluxos de capital de curto prazo para limitar o impacto das oscilações do financiamento internacional. Uma adequada regulação prudencial do sistema bancário seria um requisito complementar para evitar a transmissão de instabilidade externa ao sistema financeiro interno e, por conseguinte, ao resto da economia nacional.

## TEMAS COMPLEMENTARES: AS RELAÇÕES ENTRE O SETOR PÚBLICO E O PRIVADO E A GESTÃO DA ECONOMIA INTERNACIONAL

As três áreas analisadas anteriormente devem constituir o principal foco de atenção das políticas governamentais nos próximos anos. Dois outros temas condicionam a capacidade dos governos regionais de avançar no que se refere à competitividade e ao crescimento, à ofensiva social e à estabilidade macroeconômica. Esses temas compreendem a necessidade de fomentar a cooperação entre os setores público e privado e também a de estimular uma gestão mais eficiente das relações econômicas internacionais.

O novo modelo econômico vigente na América Latina e Caribe confere ao setor privado um papel muito mais importante do que o que desempenhava no início do período do pós-guerra. Portanto é essencial que o governo e o setor privado estreitem sua colaboração. O ambiente de risco criado pela globalização, combinado à abertura das economias regionais, requer que tal colaboração fortaleça a posição competitiva dos países latino-americanos. Ao mesmo tempo, o menor volume de recursos à disposição do setor público significa que devem ser realizadas mais atividades em colaboração. O que resta para resolver é a natureza dessa relação. Evidentemente haverá variações entre os países, dadas suas diferentes histórias e capacidades, mas alguns elementos são comuns a todos os casos.

Em primeiro lugar, a nova relação não implica a eliminação do papel econômico do estado; antes, o estado terá um tamanho menor e mais eficaz, mas continuará a desempenhar um papel muito importante. Em segundo lugar, alguns aspectos da relação serão conflitantes na medida em que o estado deve regular as atividades do setor privado quando a ausência de competição impede que os mercados produzam resultados eficientes (por exemplo, monopólios naturais), ou quando tais atividades colocam em perigo o resto da economia se não forem administradas adequadamente (por exemplo, o setor financeiro). Em terceiro lugar, outras atividades serão compartilhadas mediante acordos de apoio mútuo, como o fornecimento de infra-estrutura ou de serviços sociais. Novas instituições que unam o estado, os empresários e os trabalhadores podem servir para pôr em prática a cooperação de políticas. Em quarto lugar, a expressão "setor privado" não se refere exclusivamente a instituições com fins lucrativos. As organizações não-governamentais (ONGs) também podem desempenhar um papel importante, especialmente nos setores sociais ou no apoio a microempresas. Em quinto lugar, o ponto exato onde se estabelecerá o li-

mite entre as responsabilidades do setor público e do setor privado dependerá em grande medida da disposição de cada sociedade de pagar pelos serviços sociais. Se o compromisso fiscal estipula uma base de recursos baixa, serão poucos os serviços oferecidos. Por fim, qualquer que seja a natureza da relação escolhida em última instância, é essencial que ela seja transparente e aberta a todos. Isso é necessário para evitar um aumento da corrupção, o que poderia destruir a legitimidade de todo o sistema, conforme aconteceu em outras regiões e em alguns casos na própria América Latina.

O outro conjunto de questões que afeta todas as áreas de políticas diz respeito à economia internacional em que a região se integra cada vez mais. A globalização proporciona tanto desafios quanto oportunidades. Apesar de os termos de troca continuarem a criar problemas para as economias da América Latina, e de as mudanças na demanda internacional poderem às vezes causar estragos, os fluxos financeiros têm se apresentando como o aspecto mais problemático no âmbito internacional nas últimas duas décadas. Depois de abandonar a região durante grande parte da década de 1980, o financiamento externo voltou revigorado no início da década de 1990, para logo retirar-se parcialmente. Os fluxos de curto prazo foram particularmente instáveis; eles desestabilizaram os fundamentos macroeconômicos em diversas ocasiões através de seu impacto sobre diferentes variáveis, especialmente a taxa de câmbio. Isso implicaria taxas de crescimento mais baixas no futuro porque a incerteza pode dificultar o investimento.

Já que a América Latina e o Caribe não são a única região cuja instabilidade tem causado problemas, o tema faz parte da agenda internacional, porém até a presente data foram poucos os resultados concretos. A chamada nova arquitetura financeira ainda não foi criada, e a administração dos países industrializados continua a satisfazer a seus próprios interesses, prejudicando o crescimento dos países em desenvolvimento além de ocasionar outros problemas. Um dos aspectos importantes do problema é que os países em desenvolvimento têm um poder muito limitado nas decisões sobre a gestão econômica internacional.

Várias recomendações de políticas surgem a partir desta situação. Primeiramente, os governos latino-americanos devem instaurar políticas que lhes protejam da instabilidade internacional sem voltar às economias fechadas do passado. Os controles aplicados aos influxos de capital e aos fundos de reserva para *commodities* mencionados anteriormente, são exemplos de tais políticas. Em segundo lugar, os novos esquemas de integração regional podem proporcionar um amortecedor parcial contra a instabilidade

de internacional. Assim como ocorre com as políticas internas, o novo tipo de integração regional (qual seja, o chamado regionalismo aberto) procura manter os vínculos com o resto da economia mundial, e não ser uma extensão das economias fechadas como foi o caso no primeiro ciclo de integração na década de 1960. Por fim, os países latino-americanos, seja individualmente ou como membros de agrupamentos sub-regionais, deveriam procurar obter maior poder de negociação na tomada de decisões no âmbito internacional. Provavelmente é necessária uma combinação das três abordagens para facilitar os objetivos que a maioria dos governos da região tem defendido; mais especificamente um maior crescimento econômico com mais equidade.

## CONCLUSÕES

A agenda exposta na seção anterior não é nova. Pelo contrário, nosso objetivo foi combinar, em um conjunto coerente, uma série de recomendações de políticas que vem sendo discutida há algum tempo. Muitos analistas que estão de acordo com a essência das reformas também acreditam que os mercados por si sós não podem resolver os problemas subsistentes, isso sem mencionar os novos que surgiram. Embora seja necessário um crescimento mais rápido, o crescimento não pode, sozinho, proporcionar uma qualidade de vida melhor para a população da região. Deve-se tomar outras medidas, tanto no sentido de fomentar o próprio crescimento quanto para promover o emprego e a equidade.

Temos consciência de que esse conjunto de políticas é caro e que todas as políticas sugeridas provavelmente não poderão ser implementadas simultaneamente, especialmente diante da prioridade que os governos dão hoje à estabilidade macroeconômica. O peso relativo que cada governo confere a cada uma das medidas dependerá das condições de cada país, as quais diferem de modo significativo. Os países que apresentam problemas sociais críticos provavelmente prestarão atenção especial às propostas nessa área, enquanto outros, nos quais estes problemas são menos graves, poderão destinar mais recursos para melhorar a competitividade. Embora reconheçamos a existência deste dilema, ele não pode ser resolvido no abstrato.

Atualmente está se formando um consenso em torno destas questões na maioria dos governos da região. A implementação passou, assim, a ser a nova prioridade. Os mentores de políticas passaram por um processo de aprendizagem com respeito às reformas. A implementação e o monitora-

mento apresentaram melhoras, e, obviamente, foram mais fáceis para os que chegaram depois, porém ainda há falhas generalizadas de implementação em todos os países. Com exceção parcial da área macroeconômica, as instituições responsáveis pela implementação das políticas analisadas contam com poucos recursos financeiros e humanos. A fragmentação da tomada de decisões acentua as dificuldades.

O fortalecimento institucional através de parcerias entre entidades públicas e privadas é fundamental para o progresso futuro. A América Latina fez avanços nesse terreno, mas a conquista de resultados melhores requer recursos e coerência. Embora seja sempre possível aperfeiçoar o planejamento de políticas, achamos que os benefícios marginais de procurar novos instrumentos de política são menores do que aqueles que podem ser obtidos por meio de uma implementação melhor de certos instrumentos bem conhecidos e testados. A estabilização macroeconômica e a primeira geração de reformas foram oportunas e decisivas no final da década de 1980 e início da de 1990; agora é o momento de agir com respeito ao crescimento, competitividade, emprego e equidade. Também são necessários maiores esforços dentro da própria área macroeconômica. Quase duas décadas de reformas e conquistas macroeconômicas renderam ensinamentos importantes que, se observados cuidadosamente, permitiriam aos países da América Latina e Caribe evitar os erros e, acima de tudo, beneficiar-se com a experiência do passado com o fim de alcançar melhores resultados.

A América Latina é um lugar evidentemente diferente do que era há 15 ou 20 anos. Uma das maneiras de caracterizar a mudança é que agora a região é parte integrante de uma única economia global. As reformas têm sido um elemento importante na transformação, embora não sejam nem de longe o único. No nível mais geral, as reformas apresentaram três resultados. Resolveram alguns problemas há muito existentes, como os casos de excessivo protecionismo e serviços públicos ineficientes. Abriram possibilidades inesperadas, dentre as quais a mais notável talvez tenha sido o potencial de exportação demonstrado pelo México e por alguns países da América Central e Caribe. Mas também criaram novos problemas e exacerbaram alguns mais antigos. Talvez o desemprego seja o problema mais sério, especialmente dadas as implicações para a equidade. A urgência dessa agenda significa que a região não pode se permitir mais demora em reagir a novos desafios ou a enfrentar os novos problemas.





# Apêndice

## VOLUMES COM TÓPICOS COMPARATIVOS

Beatriz David e César Morales. *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe. ¿La construcción de un nuevo modelo?* Santiago: ECLAC.

Jorge Katz. *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica (a ser publicado em inglês pela ECLAC).

Graciela Moguillansky e Ricardo Bielschowsky. *La inversión en un proceso de cambio estructural: América Latina en los noventa*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica (a ser publicado em inglês pela ECLAC).

Samuel Morley. *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica (a ser publicado em inglês pela ECLAC).

Jurgen Weller. *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica (a ser publicado em inglês pela ECLAC).

## SOBRE OS PAÍSES

Eduardo Antelo e Luis Carlos Jemio, eds. *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento, empleo y equidad*. La Paz: CEPAL/Universidad Católica Boliviana.

Renato Baumann, ed. *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: CEPAL/Editora Campus.

Fernando Clavijo, ed. *Las reformas económicas en México en los últimos veinte años*. México: CEPAL/Fondo de Cultura Económica.

Juan José Echavarría, ed. *La crisis y la industrialización*. Santafé de Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.

Ricardo Ffrench-Davis e Osvaldo Rosales, eds. *Reformas, crecimiento y equidad: Chile desde 1973*. Santiago: CEPAL.

Daniel Heymann e Bernardo Kosakoff, eds. *Desempeño económico en un contexto de reformas: la Argentina en los noventa*. Buenos Aires: CEPAL/EUDEBA.

Damien King, ed. *Reform and Crisis in Jamaica*. Kingston: Ian Randle Publishers.

Alberto Pasco-Font e Jaime Saavedra, eds. *Peru: Balance de una década de reformas estructurales*. Lima: GRADE.

Anabelle Ulate Quirós (ed.), *Empleo, Crecimiento y Equidad: Los retos de las reformas económicas de finales del siglo XX en Costa Rica*, CEPAL/Editorial de la Universidad de Costa Rica, San Jose.

## ESTUDOS (ECLAC, SÉRIE REFORMAS ECONÔMICAS)

1. Graciela Mognillansky. "La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno." Setembro de 1997.
2. Graciela Mognillansky. "Chile: las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura." Novembro de 1997.
3. Graciela Mognillansky. "Chile: las inversiones en el sector minero 1980-2000." Julho de 1998.
4. Graciela Mognillansky. "Las reformas del sector de telecomunicaciones en Chile y el comportamiento de la inversión." Agosto de 1998.
5. Carlos Adrián Romero. "Regulación e inversiones en el sector eléctrico argentino." Setembro de 1998.
6. Ricardo Delgado. "Inversiones en infraestructura vial: la experiencia argentina." Outubro de 1998.
7. Nicolás Gadano. "Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas de la Argentina." Outubro de 1998.
8. Omar Chisari y Martín Rodríguez. "Algunos determinantes de la inversión en sectores de infraestructura en la Argentina." Novembro de 1998.
9. Marcelo Celani. "Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina." Novembro de 1998.
10. Jurgen Weller. "Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina." Novembro de 1998.
11. Jurgen Weller. "Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes." Dezembro de 1998.
12. Samuel Morley. "Indexes of Structural Reform in Latin America." Janeiro de 1999.
13. Jorge Katz. "Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: reflexiones en torno a las fuentes y naturaleza del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa." Fevereiro de 1999.

14. Jorge Katz. "Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1996." Fevereiro de 1999.
15. Gover Barja. "Inversión y productividad en la industria boliviana de la electricidad." Fevereiro de 1999.
16. Gover Barja. "Inversión y productividad en la industria boliviana de telecomunicaciones." Fevereiro de 1999.
17. Rebeca Escobar de Medécigo. "El cambio estructural de las telecomunicaciones y la inversión: el caso de México." Fevereiro de 1999.
18. Víctor Rodríguez Padilla. "Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México: el regreso del capital privado como palanca de desarrollo." Fevereiro de 1999.
19. Ramón Carlos Torres Flores. "México: Impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero." Abril de 1999.
20. Isaac Scheinvar. "Las carreteras y el sistema portuario frente a las reformas económicas en México." Abril de 1999.
21. Daniel Bitrán B. "México: Inversiones en el sector agua, alcantarillado y saneamiento." Abril de 1999.
22. Humberto Campodónico. "La inversión en el sector telecomunicaciones del Perú en el período 1994-2000." Maio de 1999.
23. Humberto Campodónico. "La inversión en el sector petrolero peruano en el período 1993-2000." Maio de 1999.
24. Humberto Campodónico. "Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008." Maio de 1999.
25. Humberto Campodónico. "Las reformas estructurales del sector eléctrico peruano y las características de la inversión 1992-2000." Maio de 1999.
26. Nancy Montiel. "Costa Rica: Reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos." Maio de 1999.
27. Jaime Saavedra. "La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales." Maio de 1999.
28. Oscar Altimir e Luis Beccaria. "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina." Julho de 1999.
29. Julio López. "Evolución reciente del empleo en México." Julho de 1999.
30. José Marcio Camargo e Marcelo Neri. "Emprego e produtividade no Brasil na década de noventa." Julho de 1999.
31. Guillermo García-Huidobro. "La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena." Julho de 1999.
32. Emilio Morgado. "Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile." Julho de 1999.
33. Luis Carlos Jemio. "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Bolivia." Julho de 1999.

34. Jaime Saavedra e Juan José Díaz. "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales." Julho de 1999.
35. Osvaldo Larrañaga. "Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile." Julho de 1999.
36. Mauricio Cárdenas and Raquel Bernal. "Changes in the distribution of income and the new economic model in Colombia." Julho de 1999.
37. Juan Diego Trejos. "Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica." Julho de 1999.
38. Luis Carlos Jemio. "Reformas, políticas sociales y equidad en Bolivia." Novembro de 1999.
39. Marcelo Neri e José Marcio Camargo. "Structural reforms, macroeconomic fluctuations and income distribution in Brazil." Novembro de 1999.
40. Oscar Altimir e Luis Beccaria. "Distribución del ingreso en la Argentina." Novembro de 1999.
41. Roberto Bisang e Georgina Gómez. "Las inversiones en la industria argentina en la década de los noventa." Novembro de 1999.
42. Gober Barja Daza. "Las reformas estructurales bolivianas y su impacto sobre inversiones." Novembro de 1999.
43. Diego Montenegro Ernst e Alvaro Guzmán Bowles. "Inversión y productividad en el sector agrícola-agroindustrial boliviano: caso de la agricultura comercial período 1985-1998." Novembro de 1999.
44. Ricardo Bielschowsky. "Investimentos na indústria brasileira depois da abertura e do real: o miniciclo de modernizações, 1995-1997." Novembro de 1999.
45. Juan Mauricio Ramírez e Liliana Nuñez. "Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa." Novembro de 1999.
46. Francisco Silva Torrealba. "La inversión en el sector agroindustrial chileno." Novembro de 1999.
47. Juan Carlos Moreno-Brid. "Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México." Dezembro de 1999.
48. Luis Abugattás. "Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: la experiencia peruana." Dezembro de 1999.
49. Gerado Mendiola. "México: Empresas maquiladoras de exportación en los noventa." Dezembro de 1999.
50. Virginia de Moori Koenig. "Reformas económicas y la inversión en el sector minero argentino." Dezembro de 1999.
51. Israel Fainboim e Carlos Jorge Rodríguez. "El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa." 2000.
52. José Antonio Cordero P. "El crecimiento económico y la inversión: El caso de Costa Rica." 2000.

53. Jorge Katz, Jaime Cáceres e Kattia Cárdenas. "Instituciones y tecnología en el desarrollo evolutivo de la industria minera chilena." 2000.
54. André Hofman. "Economic Growth and Performance in Latin America." 2000.
55. Stephany Griffith-Jones. "International Capital Flows to Latin America." 2000.
56. Max Spoor. "Two Decades of Adjustment and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean." 2000.
57. Damien King e Sudhanshu Handa. "Changes in the Distribution of Income and the New Economic Model in Jamaica." 2000.
58. Rodolfo de la Torre. "La distribución factorial del ingreso en el nuevo modelo económico en México." 2000.
59. Juan Mauricio Ramírez and Liliana Núñez. "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia." 2000.
60. Dillon Alleyne. "Employment, Growth, and Reforms in Jamaica." 2000.
61. Daniel Heymann. "Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argetina en los noventa." 2000.
62. Eduardo Antelo. "Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985." 2000.
63. Rubens Penha Cysne. "Aspectos macro e microeconômico das reformas brasileiras." 2000.
64. Juan Manuel Villasuso. "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica." 2000.
65. Damien King. "The evolution of Structural Adjustment and Stabilization Policy in Jamaica." 2000.
66. Alberto Pasco-Font. "Políticas de estabilización y reformas estructurales: Perú." 2000.
67. Fernando Clavijo. "Reformas estructurales y política macroeconómica: el caso de México 1982-1998." 2000.
68. Juan José Echavarría. "Reformas estructurales y política económica: Colombia durante los años noventa." 2000.
69. Rossana Mostajo. "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe." 2000.
70. Igor Paunovic. "Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s." 2000.

## ESTUDOS (ECLAC, SÉRIE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO)

1. Marianne Schaper. "Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora de los países de América Latina y el Caribe: 1980-1995." Dezembro de 1999.

2. Guillermo Acuña. "Reformas macroeconómicas en América Latina y el Caribe: Su impacto en los marcos regulatorios e institucionales ambientales de nueve estudios de caso." 2000.
3. Claudia Schatán. "Contaminación industrial en los países latinoamericanos pre y post reforma económica." 2000.
4. Claudio Ferraz e Carlos E.F. Young. "Trade Liberalization and Industrial Pollution in Brazil." 2000.
5. Fidel Aroche Reyes. "Reformas estructurales y composición de las emisiones contaminantes industriales. Resultados para México." 2000.
6. Alberto Pasco-Font. "El impacto del Programa de Estabilización y las reformas estructurales sobre el desempeño ambiental de la minería de cobre en el Perú: 1990-1997." 2000.
7. Hernán Durán. "El impacto de las reformas económicas y ambientales sobre el desempeño de la minería del cobre en Chile: 1970-1998." 2000.

# Referências bibliográficas

- Aghion, Philippe e Peter Howitt. 1998. *Endogenous Growth Theory*. MIT Press.
- Altimir, Oscar. 1996. "Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 38(2-3): 47-73.
- Altimir, Oscar e Luis Beccaria. 1999. "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina." *Serie Reformas Económicas* 28. Santiago: ECLAC.
- América Economía. 1999. *Latin America's 500 Largest Companies*. (Julho).
- Balassa, Bela *et alii*. 1986. *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Washington: Institute of International Economics.
- BIS (Banco para Compensações Internacionais – BIS). 1999. *Annual Report, 1998-99*. Basileia.
- Barro, Robert e Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. Macmillan.
- Berry, Albert, ed. 1998. *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Bhagwati, Jagdish N. 1978. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Cambridge, MA: Ballinger.
- \_\_\_\_\_. 1998. "The Capital Myth." *Foreign Affairs* 77(3): 7-12.
- Birdsall, Nancy, Carol Graham e Richard H. Sabot, eds. 1998. *Beyond Tradeoffs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*. Washington: Inter-American Development Bank and Brookings.
- Birdsall, Nancy e Richard H. Sabot, eds. 1996. *Opportunity Foregone: Education in Brazil*. Johns Hopkins University Press.
- Borensztein, Eduardo, José de Gregorio, e Jong-Wha Lee. 1995. "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" Working Paper 5057. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Buitelaar, Rudolf M. e Ramón Padilla. 2000. "Maquila, Economic Reforms, and Corporate Strategy." *World Development* 28(9).
- Buitelaar, Rudolf M., Ramon Padilla, e Ruth Urrutia. 1999. "The In-Bond Assembly Industry and Technical Change." *CEPAL Review* 67 (Abril):137-56.
- Bulmer-Thomas, Victor, ed. 1996. *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*. Nova York: St. Martins Press.
- Burki, Shahid Javed e Guillermo E. Perry. 1997. *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington: World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington: World Bank Latin American and Caribbean Studies.
- Calvo, Guillermo. 1986. "Incredible Reforms." University of Pennsylvania, Department of Economics.
- Cárdenas, Enrique, José Antonio Ocampo, e Rosemary Thorp. Forthcoming. *Industrialization and the State in Latin America: The Black Legend and the Post-War Years*. Macmillan.
- Corbo, Vittorio e Stanley Fischer. 1994. "Lessons from the Chilean Stabilization and Recovery." In *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, editado por Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch, e Raúl Labán, 29-80. Brookings.
- Cominetti, Rossella e Emanuela di Gropello. 1995. *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*. Cuadernos de la CEPAL 73. Santiago: ECLAC.
- Cominetti, Rossella e Gonzalo Ruiz. 1998. *Evolución del gasto público social en América Latina, 1980-1995*. Cuadernos de la CEPAL 80. Santiago: ECLAC.
- David, Beatriz e César Morales, eds. Forthcoming. *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: la construcción de un nuevo modelo?* Santiago: ECLAC.
- De Gregorio, José e Jong-Wha Lee. 1999. "Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects." Estudo apresentado na reunião anual da Latin America and Caribbean Economics Association (LACEA), Santiago, Chile.
- Dirven, Martine. 1999. "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad." *Revista de la CEPAL* 68 (Agosto): 171-86.
- Drazen, Allan. 1997. "Policy Signaling in the Open Economy: A Re-examination." Working Paper 5892. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Duryea, Suzanne e Miguel Székely. 1998. "Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story." Working Paper 374. Washington: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Easterly, William, Norman Loayza, e Peter Montiel. 1997. "Has Latin America's Post-Reform Growth Been Disappointing?" *Journal of International Economics* 43(3/4): 287-311.



- ECLAC (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). 1996. *Strengthening Development: The Interplay of Macro and Microeconomics*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 1997. *The Equity Gap: Latin America, the Caribbean, and the Social Summit*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 1998a. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica (originalmente publicado em 1995).
- \_\_\_\_\_. 1998b. *The Fiscal Covenant: Strengths, Weaknesses, Challenges*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 1998c. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 1998*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 1998-99*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 1999b. *Latin America and the Caribbean in the World Economy, 1998*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 1999c. *Social Panorama of Latin America, 1998*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 1999d. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 1998*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Equity, Development, and Citizenship*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2000*. Santiago.
- ECLAC/UNESCO. 1992. *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago.
- ECLAC/World Bank. 1999. *TradeCAN: Database and Software for a Competitiveness Analysis of Nations. User Guide, 1999 ed.* Washington: Banco Mundial.
- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Oxford University Press.
- Edwards, Sebastian e Nora Claudia Lustig, eds. 1997. *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Brookings.
- Escaith, Hubert e Samuel Morley. "The Impact of Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Econometric Estimation." Santiago: ECLAC.
- Evans, Peters. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital*. Princeton University Press.
- Fernández Arias, Eduardo e Peter Montiel. 1997. "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?" Working Paper 351. Washington: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Ffrench-Davis, Ricardo. 1999. *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*. Macmillan.
- Ffrench-Davis, Ricardo e Helmut Reisen, eds. 1998. *Capital Flows and Investment Performance: Lessons from Latin America*. Paris: OECD Development Centre/ECLAC.

- Ganuza, Enrique, Arturo León, e Pablo Sauma, eds. 1999. *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe*. Santiago: UNDP/ECLAC/UNICEF.
- Ganuza, Enrique, Lance Taylor, e Samuel Morley, eds. 1998. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid: Grupo Mundi-Prensa for UNDP/ECLAC/IDB.
- García, Pablo, Patricio Meller, e Andrea Repetto. 1996. "Las exportaciones como motor de crecimiento: la evidencia chilena." In *El modelo exportador chileno: crecimiento y equidad*, editado por Patricio Meller, 19-42. Santiago: CIEPLAN.
- García-Huidobro, Guillermo. 1999. "La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena." *Série Reformas Económicas* 31. Santiago: ECLAC.
- Garrido, Celso e Wilson Peres. 1998. "Big Latin American Industrial Companies and Groups." *CEPAL Review* 66 (Dezembro): 129-50.
- Gibney, Frank *et alii*. 1995. "Letters to the Editor. Asia's Growth: Miracle or Myth?" *Foreign Affairs* 72(2): 170-177.
- Goldsmith, Raymond W. 1951. "A Perpetual Inventory of National Wealth." *Studies in Income and Wealth* 14: 5-61.
- Gómez, Sergio e Sergio Echeñique. 1998. *La agricultura chilena: las dos caras de la modernización*. Santiago: Latin American Faculty of Social Sciences (FLACSO).
- Governo da Argentina. 1999. *El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales*. Documento de Trabajo GP/08. Buenos Aires: Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Governo do Chile. 1996. *Balance de 6 años de las políticas sociales 1990-96*. Santiago: Ministerio de Planificación y Coordinación.
- Governo do Chile. 1998. *Distribución e impacto distributivo del gasto social en los hogares 1996*. Santiago: Ministerio de Planificación y Coordinación.
- Griffith-Jones, Stephany. 1998. *Global Capital Flows*. Macmillan.
- \_\_\_\_\_. 2000. "International Capital Flows to Latin America." *Série Reformas Económicas* 55. Santiago: ECLAC.
- Griliches, Zvi. 1998. "Productivity: Measurement Problems." In *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, 4 vols., edited by John Eatwell, Murray Milgate, e Peter Newman, 1010-13. Macmillan.
- Hofman, André. 2000. "Economic Growth and Performance in Latin America." *Serie Reformas Económicas* 53. Santiago: ECLAC.
- IDB (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento – BID). 1993. *Economic and Social Progress in Latin America, 1993 Report*. Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report*. Johns Hopkins University Press.

- \_\_\_\_\_. 1997. *Economic and Social Progress in Latin America, 1997 Report: Latin America after a Decade of Reforms*. Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998a. *Economic and Social Progress in Latin America, 1998-1999 Report: Facing Up to Inequality in Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Employment in Latin America: What Is the Problem and How to Address It?" Documento elaborado pela IDB na reunião em Cartagena de las Indias.
- ILO (Organização Internacional de Trabalho – OIC ). 1999. *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 1999*. Lima: ILO Regional Office.
- IMF (Fundo Monetário Internacional). 2000. *International Financial Statistics Yearbook, 2000*. Washington.
- IPEA. 1999. "A mensuração do impacto redistributivo do gasto social: um estudo para região metropolitana de São Paulo." *Gasto Social. IPEA debate* 1(1). Brasília.
- Katz, Jorge. 2000. *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica [forthcoming].
- King, Damien. 2000. "The Evolution of Structural Adjustment and Stabilization in Jamaica." *Serie Reformas Económicas* 65. Santiago: ECLAC [forthcoming].
- Krueger, Anne O. 1978. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*. Cambridge, MA: Ballinger.
- \_\_\_\_\_. 1981-83. *Trade and Employment in Developing Countries*. 3 vols. University of Chicago Press.
- Krugman, Paul. 1994. "The Myth of Asia's Miracle." *Foreign Affairs* 73(6): 62-78.
- Kuwayama, Mikio, ed. 1999. *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia: algunos casos nacionales*. Santiago: ECLAC.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review* 45(1): 1-28.
- Larrañaga, Osvaldo. 1999. "Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile." *Série Reformas Econômicas* 35. Santiago: ECLAC.
- Londoño, Juan Luis e Miguel Székely. 1997. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995." Working Paper 357. Washington: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- López, Julio. 1999. "Evolución reciente del empleo en México." *Série Reformas Econômicas* 29. Santiago: ECLAC.
- Lora, Eduardo. 1997. "A Decade of Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It." Documento apresentado durante a reunião anual dos presidentes do Inter-American Development Bank, Barcelona, Espanha.
- Lora, Eduardo e Felipe Barrera. 1997. "A Decade of Structural Reform in Latin America: Growth, Productivity and Investment Are Not What They Used to Be." Working Paper 350. Washington: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.

- Lora, Eduardo e Mauricio Olivera. 1998. "Macro Policy and Employment Problems in Latin America." Working Paper 372. Washington: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Márquez, Gustavo e Carmen Pagés. 1998. "Trade and Employment Evidence from Latin America and the Caribbean." Working Paper 366. Washington: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Moguillansky, Graciela. 1999. *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?* Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica.
- Moguillansky, Graciela e Ricardo Bielschowsky. 2000. *La inversión en un proceso de cambio estructural: América Latina en los noventa*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica.
- Montiel, Nancy. 1999. "Costa Rica: Reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos." *Série Reformas Económicas* 26. Santiago: ECLAC.
- Morley, Samuel. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*. Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica.
- Morley, Samuel A., Roberto Machado, e Stefano Pettinato. 1999. "Indexes of Structural Reform in Latin America." *Série Reformas Económicas* 12. Santiago: ECLAC.
- Mostajo, Rossana. 2000. "Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe." *Serie Reformas Económicas* 69. Santiago: ECLAC.
- Ocampo, José Antonio. 1998. "Beyond the Washington Consensus: An ECLAC Perspective." *CEPAL Review* 66 (Dezembro): 7-28.
- Oman, Charles. 1994. *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*. Paris: OECD, Development Centre.
- Paunovic, Igor. 2000. "Growth and Reforms in Latin America and the Caribbean in the 1990s." *Série Reformas Económicas* 70. Santiago: ECLAC (forthcoming).
- Peres, Wilson, ed. 1998. *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*. Mexico: Siglo XXI.
- Peres, Wilson e Giovanni Stumpo. 2000. "Small and Medium-sized Manufacturing Enterprises in Latin America and the Caribbean under the New Economic Model." *World Development* 28(9).
- Persson, Torsten. 1988. "Credibility of Macroeconomic Policy: An Introduction and Broad Survey." *European Economic Review* 32: 519-32.
- Persson, Torsten e Guido Tabellini. 1989. *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Londres: Harwood.
- Radelet, Steven e Jeffrey Sachs. 1998. "The Onset of the East Asian Crisis." Working Paper 6680. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Ramírez, Juan Mauricio e Liliana Núñez. 1999. "Reformas estructurales, inversión y crecimiento: Colombia durante los años noventa." Serie Reformas Económicas 45. Santiago: ECLAC.
- Reinhardt, Nola e Wilson Peres. 2000. "Latin America's New Economic Model: Micro Responses and Economic Restructuring." *World Development* 28(9).
- Robbins, Donald. 1996. "HOS Hits Facts: Facts Win: Evidence on Trade and Wages in the Developing World." Harvard Institute for International Development.
- Rodrik, Dani. 1989. "Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signaling." *The Economic Journal* 99: 756-72.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Who Needs Capital Account Convertibility?" In *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?*, Stanley Fischer *et alii*, 55-65. Essays in International Finance 207. Princeton University.
- \_\_\_\_\_. 1999. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Policy Essay 24. Washington: Overseas Development Council.
- Rogoff, Kenneth. 1987. "Reputational Constraints on Monetary Policy." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 26: 141-81.
- Rostow, Walt W. 1995. "Letters to the Editor." *Foreign Affairs* 74(1): 183-84.
- Saavedra Chanduví, Jaime e Juan José Díaz. 1999. "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales." Serie Reformas Económicas 34. Santiago: ECLAC.
- Servén, Luis e Andrés Solimano. 1993. "Economic Adjustment and Investment Performance in Developing Countries: The Experience of the 1980s." In *Striving for Growth after Adjustment. The Role of Capital Formation*, editado por Luis Servén e Andrés Solimano, 149-79. Washington: World Bank.
- Spilimbergo, Antonio, Juan Antonio Londoño, e Miguel Székely. 1997. "Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness." Working Paper 356. Washington: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist.
- Stallings, Barbara. 1992. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform." In *The Politics of Economic Adjustment*, editado por Stephan Haggard e Robert R. Kaufman, 41-88. Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_, ed. 1995. *Global Change, Regional Response: The New International Context of Development*. Cambridge University Press.
- Stallings, Barbara, Nancy Birdsall, e Julie Clugage. 2000. "Growth and Inequality: Do Regional Patterns Redeem Kuznets?" In *Distributive Justice and Economic Development: The Experience of Chile and Developing Countries*, editado por Andrés Solimano. University of Michigan Press.
- Tejo, Pedro. 1999. *El modelo agrícola de América Latina en las últimas décadas: una síntesis*. Santiago: ECLAC, Agricultural Development Unit.
- Tokman, Victor E. 1994. *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*. Lima: ILO Regional Office.

- Turner, Louis e Michael Hodges. 1992. *Global Shakeout: World Market Competition-the Challenge for Business and Government*. Londres: Century Business.
- Tussie, Diana. 1997. "Trade Policy within the Context of the World Trade Organization." *CEPAL Review* 62 (Agosto): 121-37.
- United Nations. 1999. *World Economic and Social Survey, 1999*. Nova York: Department of Economic and Social Affairs.
- Vélez, Carlos E. 1996. *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia*. Santafé de Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Villasuso, Juan Manuel. 2000. "Reformas estructurales y política económica en Costa Rica." Serie Reformas Económicas 64. Santiago: ECLAC.
- Walter, Jorge e Cecilia Senén G. 1998. "La privatización de las telecomunicaciones en latinoamérica y el caso argentino: balance de un período de transición." Santiago: ECLAC.
- Weller, Jürgen. 1996. "Efectos del ajuste estructural en el empleo y los ingresos agropecuarios, con énfasis en las exportaciones no tradicionales: los casos de Costa Rica y Honduras." In *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la agricultura*, editado por Helmut Nuhn e Andreas Stamm, 195-224. San José, Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina durante los años noventa*. Santiago: ECLAC/Fondo de Cultura Económica.
- Williamson, John. 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Democracy and the Washington Consensus." *World Development* 21(8): 1329-36.
- World Bank. 1991. *World Development Report, 1991*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995a. *Bureaucrats in Business*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995b. *Labor and Economic Reforms in Latin America and the Caribbean: Regional Perspectives on World Development Report 1995*. Washington: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 1995c. *World Development Report, 1995*. Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *World Development Report, 2000*. Oxford University Press.
- WTO (Organização Mundial do Trabalho). 1998. *Annual Report, 1998*. 2 vols. Genebra.

## Cadastre-se e receba informações sobre nossos lançamentos novidades e promoções

Para obter informações sobre lançamentos e novidades da Editora Campus, dentro dos assuntos do seu interesse, basta cadastrar-se no nosso site.

É rápido e fácil.

Além do catálogo completo on-line, nosso site possui avançado sistema de buscas para consultas, por autor, título ou assunto. Você vai ter acesso às mais importantes publicações sobre Administração, Negócios, Informática, Economia, Divulgação Científica, Ciências Humanas e Interesse Geral.

Nosso site conta com módulo de segurança de última geração para suas compras.

Tudo ao seu alcance, 24 horas por dia.

Clique **[www.campus.com.br](http://www.campus.com.br)**  
e fique sempre bem informado.

**[www.campus.com.br](http://www.campus.com.br)**  
É rápido e fácil. Cadastre-se agora.

Outras maneiras fáceis de receber informações sobre nossos lançamentos e ficar atualizado.

- ligue grátis: **0800-265340** (2ª a 6ª feira, das 8:00 h às 18:30 h)
- preencha o cupom e envie pelos correios (o selo será pago pela editora)
- ou mande um e-mail para: **info@campus.com.br**



Nome: \_\_\_\_\_  
Escolaridade: \_\_\_\_\_  
Endereço residencial: \_\_\_\_\_  
Bairro: \_\_\_\_\_ Cidade: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_  
CEP: \_\_\_\_\_ Tel.: \_\_\_\_\_ Fax: \_\_\_\_\_  
Empresa: \_\_\_\_\_  
CPF/CGC: \_\_\_\_\_  
Costuma comprar livros através de:  Livrarias  Feiras e eventos  Mala direta  
 Internet

Sua área de interesse é:

- |  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> <b>LIVROS-TEXTO</b> | <input type="checkbox"/> <b>NEGÓCIOS</b> | <input type="checkbox"/> <b>INTERESSE GERAL</b> | <input type="checkbox"/> <b>INFORMÁTICA</b> |
| <input type="checkbox"/> Administração       |  | <input type="checkbox"/> Referência             | <input type="checkbox"/> Iniciante          |
| <input type="checkbox"/> Informática         |  | <input type="checkbox"/> Não Ficção             | <input type="checkbox"/> Intermediário      |
| <input type="checkbox"/> Economia            |  | <input type="checkbox"/> Qualidade de Vida      | <input type="checkbox"/> Avançado           |
| <input type="checkbox"/> Comunicação         |  |   |   |
| <input type="checkbox"/> História            |  |   |   |
| <input type="checkbox"/> Ciência Política    |  |   |   |
| <input type="checkbox"/> Engenharia          |  |   |   |
| <input type="checkbox"/> Estatística         |  |   |   |
| <input type="checkbox"/> Física              |  |   |   |
| <input type="checkbox"/> Turismo             |  |   |   |

**CARTÃO RESPONDA**  
Não é necessário selar

O selo será pago por  
Editora Campus



ISR-52-0085/86  
UP-ACPRE.S.VARGAS  
DR/RJ

Este livro foi impresso nas oficinas gráficas da  
Editora Vozes Ltda.,  
Rua Frei Luis, 100 — Petrópolis, RJ,  
com filmes e papel fornecidos pelo editor.