

O efeito das reformas estruturais sobre o emprego e os salários

A década de 1990 foi um período de grandes mudanças nas políticas econômicas. Com o objetivo principal de reduzir a inflação, no campo da macroeconomia deu-se maior autonomia às autoridades monetárias e foram tomadas medidas para reduzir os déficits fiscais. Por sua vez, as políticas econômicas estruturais tiveram como meta sobretudo facilitar o funcionamento dos mercados, a fim de melhorar a eficiência e o crescimento econômico. Com esse objetivo em vista, reduziram-se as restrições ao comércio internacional, liberaram-se os sistemas financeiros, simplificaram-se os sistemas tributários e muitas empresas foram privatizadas, principalmente nos setores de serviços públicos de infra-estrutura, tradicionalmente controladas pelo Estado. Em alguns países as privatizações alcançaram também os sistemas de pensões e, em outros, em menor número, adotaram-se reformas destinadas a flexibilizar os mercados de trabalho.

Este conjunto de medidas é em geral associado ao chamado Consenso de Washington, que sintetizou, a partir do começo da década de 1990, a orientação dominante das políticas econômicas na América Latina.¹ Este capítulo analisa os efeitos, sobre o mercado de trabalho, das reformas pró-mercado que foram adotadas como parte do Consenso de Washington.² Descreve as reformas estruturais, seu alcance e seu impacto na produtividade e no crescimento, e aborda os efeitos trabalhistas das principais áreas de reforma, analisando em cada

caso o grau em que se obtiveram os resultados favoráveis esperados pelos reformadores ou, pelo contrário, os efeitos desfavoráveis que os críticos lhes atribuem.

A análise baseia-se, em grande parte, no contraste entre o que esperavam os partidários das reformas, com base nas previsões da teoria econômica, e as críticas que sob diversos prismas foram feitas às reformas estruturais por seus efeitos nocivos sobre o mercado de trabalho. Em essência, os reformadores esperavam que a médio prazo as medidas ensejassem um aumento da produtividade e do investimento, o qual se traduziria em melhores oportunidades de trabalho e em salários mais altos. Tal expectativa se apoiava em duas razões. Por um

¹ Em 1990, um grupo de ministros de economia e finanças da América Latina se reuniu em Washington com especialistas em desenvolvimento e acadêmicos numa conferência organizada pelo Instituto de Economia Internacional. Num influente artigo publicado após a conferência, John Williamson (1990) destacou que os participantes haviam concordado, de modo geral, quanto à necessidade de um determinado pacote de reformas econômicas. Esse pacote, que Williamson chamou de “Consenso de Washington”, incluía maior disciplina fiscal, maiores gastos públicos nas áreas de educação e saúde, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio competitivas, políticas de livre comércio, abertura para o investimento estrangeiro direto, privatizações, desregulamentação e respeito aos direitos de propriedade. As autoridades econômicas latino-americanas adotaram com entusiasmo o Consenso de Washington, e a região foi palco de uma onda de reformas estruturais sem precedentes.

² Ainda que as políticas de estabilização macroeconômica também tenham feito parte do Consenso, não são objeto de estudo neste capítulo (ver o Capítulo 4).

lado, as reformas removeriam distorções e intervenções que obscureciam os sinais emitidos pelos preços, reduziam a eficiência e dificultavam o uso dos recursos produtivos, incluindo o trabalho. Por outro, as reformas em geral e a liberalização do comércio internacional em particular promoveriam a demanda de mão-de-obra, um fator de produção abundante nos países da região, e, em conseqüência, elevariam sua remuneração. Os reformadores tinham consciência, porém, de que a curto prazo essas medidas poderiam incrementar o desemprego e reduzir as remunerações nos setores mais diretamente afetados.

As perspectivas otimistas sobre os efeitos a médio prazo das reformas contrastam com as manifestações adversas que essas reformas receberam, especialmente em relação a seu impacto sobre o mercado de trabalho. Um dos mais meritórios esforços de compilação de opiniões sobre os efeitos trabalhistas e sociais das reformas foi levado a cabo recentemente pela Rede Internacional de Revisão Participatória do Ajuste Estrutural (SAPRIN, Structural Adjustment Participatory Review International Network), que por meio de métodos participativos analisou as experiências de nove países, três deles latino-americanos.³ De acordo com esse estudo, os efeitos trabalhistas das reformas estruturais foram predominantemente negativos:

“Os setores de transformação nacionais e o emprego viram-se fortemente afetados pela liberalização indiscriminada das importações [enquanto] o incremento das exportações não gerou um nível significativo nem de emprego nem de atividade econômica interna” (pp. 174-76).

“Juntamente com as medidas de liberalização do comércio, as reformas do setor financeiro exerceram um efeito particularmente devastador sobre as pequenas e médias empresas e o grande volume de emprego que elas criam” (p. 175).

“O aumento das privatizações e a adoção de medidas de flexibilização aumentaram o desemprego e a insegurança no trabalho, e em muitos casos fizeram deteriorar as condições de trabalho” (p. 180).

Do mesmo modo, um ambicioso projeto participativo conduzido recentemente pelo Banco Mundial em 23 países em desenvolvimento (quatro deles na América Latina) colheu as opiniões dos

pobres, os quais manifestaram claramente sua preocupação com os efeitos das reformas sobre o mercado de trabalho. Para citar as palavras de Narayan e Petesch (2002):

“Dependendo do país, os pobres mencionaram que a privatização, o fechamento de fábricas, a abertura dos mercados internos [...] e outras mudanças conexas exauriram seus ativos e aumentaram sua insegurança” (pp. 471-72).

“Nos quatro países da América Latina e do Caribe, os participantes descreveram a devastação econômica e social ocorrida em suas comunidades como uma conseqüência das crises macroeconômicas e das reformas de política. Eles se sentiram diretamente prejudicados pelo fechamento de numerosas fábricas, pela mudança na direção de uma economia de serviços e pela expansão da economia informal” (p. 474).

“Há um tema comum nas opiniões expressadas por homens e mulheres [...] na Argentina: a qualidade de suas vidas se deteriorou. Nas zonas urbanas essa deterioração é atribuída principalmente ao desemprego e à criminalidade. Das palavras dessas pessoas emerge um quadro doloroso das conseqüências pessoais e sociais das reformas do mercado e do fechamento de fábricas” (p. 335).

E no Equador, “muitos participantes dos estudos urbanos dizem que seu bem-estar caiu drasticamente na década de 1990, e manifestam pouco apoio às reformas do governo” (p. 400).

De maneira geral, a opinião pública latino-americana sobre as reformas não tem sido favorável e nos últimos anos se tornou ainda mais crítica. Em 2001, 63% dos entrevistados por Latinobarómetro em 17 países opinaram que as privatizações não haviam sido benéficas para seus países; três anos antes, apenas 43% opunham-se às privatizações. Do mesmo modo, em 2001, 45% dos latino-americanos se declararam em desacordo com o princípio básico das reformas, ou seja, o princípio de que “o Estado deve deixar a atividade produtiva para o setor privado”, quando um ano antes essa porcentagem era de apenas 28%. Embora esse sistema de pesquisas não

³ Ver SAPRIN (2002). Os países incluídos são Bangladesh, El Salvador, Equador, Filipinas, Gana, Hungria, México, Uganda e Zimbábue.

Figura 5.1 Problemas mais importantes para os latino-americanos



Nota: Média de respostas de 17 países da América Latina.
Fonte: Latinobarómetro (2001).

permita identificar diretamente se a oposição às reformas se deve a seus possíveis efeitos sobre o trabalho, é revelador que, segundo as mesmas pesquisas, o desemprego constitua a principal preocupação dos latino-americanos (Figura 5.1).

Tanto as perspectivas dos reformadores quanto as críticas às reformas são exageradas, embora umas e outras revelem importantes elementos de verdade. As reformas efetivamente aumentaram a produtividade e o crescimento econômico, mas de forma modesta e possivelmente temporária, talvez porque não chegaram a ocorrer as grandes realocações de recursos produtivos, incluindo o trabalho, que podem ter sido previstas teoricamente. Pelo mesmo motivo, salvo em alguns dos setores privatizados, como ferrovias e portos, as reformas não acarretaram perdas maciças de postos de trabalho ou grandes transferências de trabalhadores de alguns setores para outros. As mudanças na composição setorial do emprego, que em alguns países foram muito importantes, não parecem ter decorrido das reformas estruturais.

Embora as reformas aumentassem a produtividade, não produziram o efeito esperado sobre os salários, que caíram nos setores mais afetados pela concorrência, sobretudo no caso dos trabalhadores de menor qualificação. Assim, as reformas contribuíram para aumentar as desigualdades salariais, embora também em menor medida do que em geral se acredita. Além disso, as reformas tiveram

repercussões mistas nas condições de qualidade do trabalho. Desmentindo os temores populares, os novos empregos que surgiram nos setores de exportação oferecem melhores condições que outras ocupações alternativas. As reformas financeiras, longe de discriminar as pequenas empresas, estão ajudando-as, ao impulsionarem um forte mercado de crédito que as beneficia e com isso melhora as condições de trabalho. Os postos anteriormente existentes nos setores de bens comercializáveis não se tornaram mais instáveis nem pioraram. O mesmo não acontece, porém, com as condições de trabalho nos setores privatizados, nos quais em geral há maiores exigências e menos benefícios do que no passado. Além disso, observam-se neles indícios de que os países com mercados de trabalho muito rígidos e que abriram suas economias à concorrência internacional estão registrando um aumento no emprego em unidades produtivas muito pequenas, presumivelmente com condições de trabalho inferiores. Em síntese, o panorama dos efeitos trabalhistas das reformas está cheio de matices e de lições, tanto para os reformadores como para os críticos.

REFORMAS ESTRUTURAIS

As reformas estruturais das duas últimas décadas reorientaram as políticas relativas a comércio internacional, finanças, tributação e participação do setor privado em setores anteriormente reservados ao Estado. Ainda que nos vários países as reformas tenham apresentado o objetivo comum de facilitar o funcionamento dos mercados, veremos nesta seção que de um país para outro essas reformas variaram substancialmente em composição, profundidade e aplicação.⁴

As reformas de caráter setorial ou microeconômico complementaram medidas de política macroeconômica orientadas para corrigir os desequilíbrios fiscais e conferir estabilidade à economia. Em alguns países, as políticas e as instituições sociais e de outras áreas da administração pública

⁴ Para uma descrição mais detalhada, ver Lora (2001).

também foram objeto de profundas reformas, mas essas questões não serão tratadas neste capítulo.⁵

Abertura comercial

O elemento central da abertura externa foi a redução das barreiras às importações, instituídas com o fito de proteger a produção nacional, especialmente no setor manufatureiro. Entre meados da década de 1980 e começo da seguinte, todos os países iniciaram programas de liberalização comercial, com reduções de pelo menos 15 pontos na tarifa alfandegária média, que caiu de níveis médios de 48,9% nos anos que antecederam à reforma para 10,7% em 1999. Também se reduziu notavelmente a dispersão tarifária, ainda que na maioria dos países persistam tarifas mais elevadas para bens de consumo do que para bens intermediários e de capital, e mais altas para produtos agrícolas do que para produtos industriais.

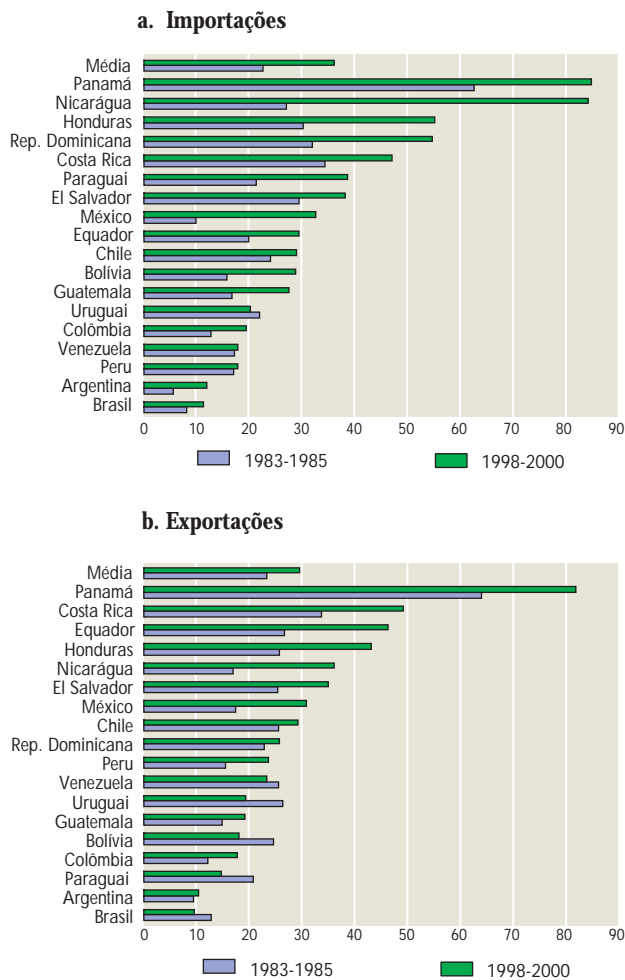
Nos últimos anos da década de 1990, somente dois países (dos 24 para os quais havia informação disponível) apresentavam uma tarifa média superior a 15%. As restrições comerciais não-tarifárias, aplicadas a 37,6% das importações no período anterior à reforma, passaram a incidir sobre apenas 6,3% delas por volta de meados da década de 1990 (BID 1996). A diminuição das restrições tarifárias e não-tarifárias permitiu que as importações se elevassem como proporção do PIB na maioria dos países (Figura 5.2a). Para a região como um todo, a penetração das importações passou de 22,6% em 1983-1985 a 36,2% em 1998-2000. Cabe assinalar que no mesmo período os coeficientes de exportação também se elevaram, embora muito menos, passando de 23,3% a 29,6% do PIB (Figura 5.2b).⁶

Liberalização financeira

As reformas financeiras tiveram como principais objetivos dar maior liberdade de funcionamento aos intermediários financeiros e reforçar os mecanismos de regulação prudencial e de supervisão. A liberalização consistiu em reduzir coeficientes de depósito compulsório, eliminar controles das taxas de juros e desmontar mecanismos de investimentos compulsórios e créditos dirigidos. Entre 1990 e

Figura 5.2 Importações e exportações, 1983-85 e 1998-2000

(em porcentagem do PIB)



Fonte: FMI (vários anos).

2000, os requisitos de reserva efetivos foram reduzidos em 15 países (de um total de 22 para os quais há dados disponíveis), e em cinco deles as reduções foram de 20 pontos ou mais. Como resultado, no fim da década de 1990, um total de 13 países tinha requisitos de reservas que não superavam 20% dos depósitos à vista. Os controles generalizados das taxas de juros foram eliminados em todos os países antes de 1995. Com poucas exceções, mantiveram-

⁵ No capítulo 8 são analisadas as políticas sociais diretamente relacionadas ao funcionamento dos mercados de trabalho.

⁶ Para uma descrição mais detalhada do desempenho das exportações nas últimas duas décadas, ver BID (2001).

se, porém, diversas interferências estatais em vários aspectos dos contratos de empréstimos.⁷ Também foram eliminados ou reduzidos substancialmente em todos os países os sistemas de investimentos compulsórios e de créditos dirigidos que visavam favorecer certos setores produtivos, em particular a agricultura e a construção civil. Entretanto, existem ainda investimentos compulsórios (diferentes dos requisitos de depósito compulsório) em sete países e exigências de crédito a setores específicos em cinco países (dos 21 sobre os quais há informação).

A incorporação de sistemas modernos de normatização prudencial foi um componente central da onda de reformas financeiras na região. Todos os países adotaram os requisitos mínimos de capital ponderados por risco estabelecidos no Acordo de Basiléia, que trata da normatização prudencial. Não obstante, a aplicação de outras normas prudenciais que garantam uma adequada cobertura de capital foi muito mais heterogênea, como também ocorreu em outros aspectos que determinam a eficácia da regulação e da supervisão, em grande parte como reflexo das diferenças de qualidade da administração pública e do respeito às normas legais.

Outros componentes importantes do processo de reforma financeira foram a privatização de bancos públicos (ver mais adiante), a abertura do setor ao investimento estrangeiro e a passagem para sistemas bancários de operações gerais, com menores restrições aos serviços e atividades permitidos aos bancos e outros intermediários financeiros. Em todos esses aspectos o processo é ainda bastante desigual entre os países (BID 2001).

Reformas tributárias

Na área fiscal as reformas também foram profundas, embora muito mais desiguais nos diferentes países. Mais comumente, elas consistiram na procura da neutralidade, na simplificação legal e administrativa e no aumento da arrecadação. Os impostos sobre o comércio exterior, que representavam em média 18% da receita fiscal nos países da região em 1980, foram parcialmente substituídos por maiores arrecadações internas e em meados da década de 1990 geravam somente 13,7% do total

arrecadado.⁸ Com o propósito de moderar os efeitos distorsivos da tributação sobre as decisões de produção e poupança, 23 países adotaram sistemas de imposto sobre o valor adicionado (IVA) com o objetivo de tributar o consumo. As taxas básicas desse IVA variam de níveis inferiores a 10% no Panamá e na República Dominicana, até mais de 20% na Argentina e no Uruguai. No entanto, os coeficientes de arrecadação efetiva do IVA são muito inferiores a suas taxas estatutárias, devido à exclusão de numerosos bens e serviços finais das bases de tributação e às dificuldades de administração e controle, e tudo isso também limita a neutralidade desse imposto.

As taxas marginais de imposto de renda das pessoas físicas, que em muitos países passavam de 50%, foram reduzidas drasticamente. Só Chile, Belize e Barbados têm alíquotas máximas de 40% ou mais. As alíquotas mais frequentes são 30% e 25%, que vigoram em sete e cinco países, respectivamente. Por razões de equidade, essas alíquotas máximas só se aplicam a partir de níveis de renda que em alguns países são extremamente altos para os níveis médios de rendimentos. As taxas de impostos sobre os lucros das empresas também foram reduzidas e com apenas duas exceções (Honduras e Barbados) são atualmente inferiores a 40%. As mais comuns são também taxas de 30% e 25%, que vigoram em sete e quatro países, respectivamente. Mesmo nos casos em que as reformas possam ter melhorado a neutralidade fiscal, a maioria dos países ainda mantém sistemas de incentivos tributários por atividades, setores ou regiões. Os incentivos mais comuns são os dirigidos aos setores primários e ao turismo.

Privatizações

O alcance das privatizações foi notável no conjunto da região, mas muito irregular entre os vários países. As 396 vendas e transferências para o setor pri-

⁷ As formas mais habituais de interferência estão ligadas aos sistemas de cálculo e pagamento de juros, aos níveis máximos que podem ter os juros de certas modalidades de crédito e aos períodos de alguns tipos de empréstimos.

⁸ Cálculos baseados em dados do Banco Mundial (2001).

vado realizadas na América Latina entre 1986 e 1999 representaram mais da metade do valor das operações de privatização nos países em desenvolvimento.⁹ Brasil e Argentina realizaram os maiores montantes de privatização: US\$61 bilhões e US\$25 bilhões, respectivamente. Três países realizaram privatizações acumuladas que representam mais de 10% do PIB de suas economias em 1999 e, no total, 17 países privatizaram mais de 1% do PIB num único ano.

Durante a década de 1990, 57% do valor das privatizações na região ocorreram nos setores de infra-estrutura, tradicionalmente fechados à participação privada e nos quais o potencial de obtenção de ganhos de produtividade e eficiência era maior. Outros 11% provieram da venda de entidades bancárias e afins, reforçando assim as tendências da reforma financeira. No entanto, a composição das privatizações por setores apresentou notáveis diferenças de um país para outro.

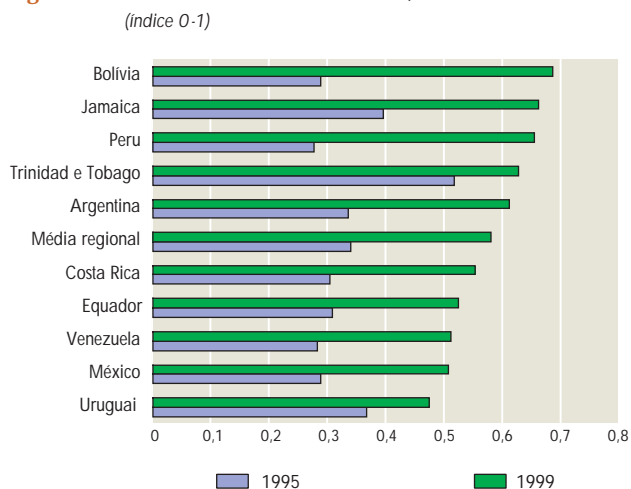
Reformas trabalhistas

Como observou Rodrik (1996), vários países da América Latina adotaram num breve período maior número de políticas de liberalização comercial e financeira e realizaram mais privatizações do que os países do Leste da Ásia ao longo de três décadas. Mesmo na área tributária, onde as mudanças de política foram muito desiguais, foi notável a profundidade das reformas. Em contraste com as quatro áreas anteriores de reforma, na área do trabalho as mudanças foram poucas e de alcance menor. Somente seis países executaram reformas trabalhistas de importância entre meados da década de 1980 e 1999: Argentina (1991), Colômbia (1991), Guatemala (1990), Panamá (1995), Peru (1991) e Venezuela (1998). Essas reformas se concentraram em reduzir os custos de demissão e facilitar as contratações temporárias, introduzindo assim uma certa mobilidade marginal ao emprego formal.

Um índice de reformas

Para descrever de forma sintética a magnitude das reformas, pode-se utilizar o sistema de indicadores apresentado em BID (1997). Trata-se de um con-

Figura 5.3 Índice de reformas estruturais, 1995 e 1999



Fonte: Lora e Panizza (2002).

junto de índices que captam os principais aspectos das reformas descritas. Os índices permitem comparar a situação das diferentes áreas de política dentro de um país ou a situação de cada política em diferentes países. O índice total é uma média de todas as áreas de reforma que permite medir, numa escala de 0 a 1, a amplitude das reformas.

Esse índice total, calculado para 17 países latino-americanos, subiu de 0,34 em 1985 para 0,58 em fins da década de 1990. Essa mudança implica um elevado grau de reforma, embora também indique que, no caso de muitos países, ainda existe uma ampla e ainda inexplorada margem para reformas adicionais (até o valor máximo de 1). O período de maior dinamismo das reformas foi o que mediou entre 1989 e 1994, quando se ganhou 0,12 ponto no total de 0,24 obtido em todo o período. Entretanto, as reformas prosseguiram em todos os anos e em todos os países, embora em ritmos diferentes.

A Figura 5.3 compara o estado das reformas nos anos de 1985 e 1999 no caso dos países com índices mais altos e mais baixos em 1999. Os cinco países com índices mais altos são Bolívia, Jamaica, Peru, Trinidad e Tobago e Argentina, todos com índices finais superiores a 0,6 e aumentos de pelo menos 0,2 ponto com relação à situação inicial. Os

⁹ Isso exclui as realizadas mediante distribuição em grande escala de cupons nos países da Europa do Leste.

cinco países com menos reformas são (começando pelo mais baixo) Uruguai, México, Venezuela, Equador e Costa Rica, com índices entre 0,48 e 0,55. Ainda assim, também nesse grupo de países houve mudanças notáveis com relação à situação inicial e todos eles chegaram ao fim da década de 1990 com níveis superiores à média da região no começo do período.

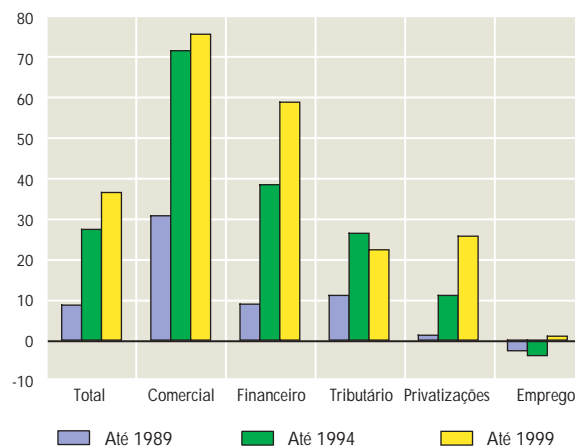
A extensão das reformas foi mais irregular por áreas de reforma do que entre países. A Figura 5.4 mostra a amplitude das reformas para o total e por área (medida em relação ao nível médio de cada índice em 1985). O aproveitamento do potencial de liberalização que existia em 1985 foi bastante significativo nas áreas comercial e financeira, bem menor nas áreas de política tributária e nas privatizações e muito baixo em reforma trabalhista.

As reformas nas áreas comercial e financeira ocorreram na primeira metade da década de 1990, foram profundas e compreenderam todos os países. Não deve surpreender, portanto, que posteriormente o ritmo de mudança tenha diminuído bastante. Com relação a impostos e privatizações, por outro lado, os resultados foram muito mais irregulares, uma vez que, embora tenha havido reformas em toda a região, elas variaram significativamente ao longo do tempo e de um país para outro. Na área tributária, em alguns países houve, nos últimos anos, mudanças de rumo em uma ou outra direção (não por falta de reformas, e sim devido à necessidade de maiores arrecadações, mesmo à custa da neutralidade tributária). As privatizações, por seu turno, tornaram-se mais dinâmicas a partir de meados da década de 1990. Somente na área das reformas trabalhistas é que se pode dizer que as mudanças foram limitadas e concentradas em questões muito específicas em alguns países.

Em que medida as reformas atingiram seus objetivos

Mesmo que haja melhorado em relação à década anterior, o crescimento econômico da América Latina a partir da década de 1990 tem sido decepcionante e inferior à média das décadas de 1960 e 1970 (Quadro 5.1). Efetivamente, enquanto na cha-

Figura 5.4 Avanço das reformas na América Latina (margem de reforma utilizada) (em porcentagem)



Fonte: Lora e Panizza (2002).

mada década perdida o crescimento médio anual da região foi de apenas 1,2% e a renda *per capita* caiu 0,7%, na década de 1990 essas taxas ascenderam a 3,8% e 2,1%, respectivamente. Contudo, nas décadas de 1960 e 1970 o crescimento médio anual foi superior a 5% e a renda *per capita* aumentou cerca de 3%. Resultados análogos podem ser observados em relação às tendências da produtividade total dos fatores, que são a melhor medida disponível da eficiência no uso do conjunto de recursos produtivos da economia. Na década de 1990, a produtividade total dos fatores praticamente não contribuiu para o crescimento médio dos países da região, depois de haver caído de modo acentuado na década de 1980 (uma vez que subtraiu ao crescimento cerca de dois pontos percentuais). As melhoras de produtividade típicas da década de 1990 não foram substancialmente diferentes das melhoras típicas (também muito baixas) das décadas de 1960 e 1970.

Esses resultados poderiam ser vistos como indicio do fracasso das reformas, cujo objetivo central era acelerar o crescimento econômico mediante um uso mais eficiente dos recursos produtivos. Em tais condições, tampouco deveria causar surpresa o desempenho deficiente do emprego e dos salários. Contudo, não seria correto chegar apressadamente a essa conclusão. Em primeiro lugar, não

Quadro 5.1 Crescimento e produtividade na América Latina e Caribe, 1961-2002*(porcentagem média anual)*

Período	Taxa de crescimento		
	PIB	PIB <i>per capita</i>	Produtividade total dos fatores
1961-1970	5,3	2,7	1,01
1971-1980	5,5	3,4	-0,34
1981-1990	1,2	-0,7	-1,95
1991-1999	3,8	2,1	0,13
2000-2002	0,6	-1,1	n.d.

Fonte: Loayza et al. (2002) e Banco Mundial (2001).

se deve perder de vista que essas médias ocultam diferenças bastante pronunciadas entre os países da região. No caso do crescimento da renda *per capita*, por exemplo, 10 dos 26 países considerados nesses cálculos exibiram melhor desempenho na década de 1990 do que nas de 1960 e 1970, sendo que alguns deles, como Argentina, Chile, Guiana e El Salvador, tiveram aumentos significativos no ritmo de crescimento. Um número igual de países também registrou melhoras na produtividade total dos fatores mais rápidas do que nas décadas de 1960 e 1970. Em segundo lugar, as reformas estruturais apresentaram diferenças substanciais de profundidade, rapidez e modo de implementação entre os países.

Finalmente, cumpre considerar que as reformas estruturais não foram o único fator a influir na produtividade e no crescimento nas últimas décadas. Nesse sentido, cabe destacar que as tendências de crescimento dos países industriais e da economia mundial em seu conjunto, que haviam sido muito alentadoras nas décadas de 1950 e 1960, diminuíram nas décadas seguintes. Na década de 1990, o crescimento da renda *per capita* nos países desenvolvidos foi igual à dos países latino-americanos (1,5% ao ano na América Latina, 1,7% em todo o mundo), ao passo que na década de 1960 havia sido de 4,3% (4,1% no conjunto de todos os países). Além disso, o quadro internacional limitou o crescimento dos países latino-americanos, através da instabilidade nos preços internacionais dos principais produtos de exportação da região e em virtude

das acentuadas alterações nos volumes e no custo dos recursos de capital para a região. Além disso, o crescimento foi bastante afetado pela qualidade das políticas macroeconômicas e pelas circunstâncias específicas de cada país.

Em vista dos múltiplos fatores capazes de influir no crescimento e na produtividade, não surpreende que haja entre os especialistas diversas opiniões sobre o efeito das reformas. Os estudos empíricos procuram isolar o efeito das reformas daquele que pode ser causado por circunstâncias externas, tais como o crescimento econômico mundial, a disponibilidade de financiamento ou os preços internacionais; ou por fatores internos, como políticas de estabilização macroeconômica ou o ambiente institucional ou político. Entretanto, é difícil medir e isolar alguns desses fatores, e em certos casos eles interagem com as próprias reformas, modificando assim o efeito destas sobre o crescimento. Seja como for, até poucos anos atrás, a opinião que prevalecia sobre a eficácia das reformas era bastante otimista.

O Quadro 5.2 apresenta os resultados de cinco estudos que avaliaram o efeito das reformas. Os três primeiros que as analisaram, até meados da década de 1990, produziram resultados bastante consistentes entre si (Easterly, Loayza e Montiel 1997; Fernández-Arias e Montiel 1997; Lora e Barrera, 1997). Segundo esses estudos, os efeitos foram positivos e substanciais. Por exemplo, utilizando os índices de reforma anteriormente descritos, Lora e Barrera concluíram que as reformas tiveram um

Quadro 5.2 Efeitos das reformas sobre o crescimento em países selecionados

(em pontos percentuais)

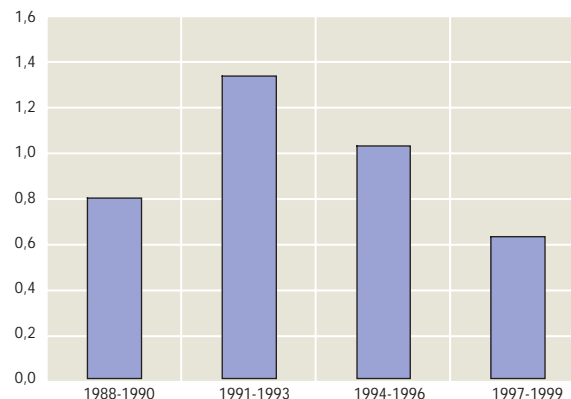
Fonte	Média simples	Média ponderada
Easterly, Loayza e Montiel (1997) 1991-1993 vs. 1986-1990	2,2	1,7
Lora e Barrera (1997) 1993-1995 vs. 1987-1989	2,2	2,2
Fernández-Arias e Montiel (1997) 1991-1995 vs. 1986-1990	1,6	1,7
Lora e Panizza (2002) média 1988-1999	1,0	n.d.
Loayza, Fajnzylber e Calderón (2002) Anos 1990 e 1980	1,3	n.d.

impacto importante e permanente sobre o crescimento, a produtividade e o investimento. De acordo com suas estimativas, as reformas econômicas executadas até meados da década de 1990 aceleraram a taxa de crescimento da América Latina em 1,9 ponto percentual (ou em até 2,2 pontos percentuais depois de incluído o impacto da estabilização macroeconômica).

Estudos mais recentes apontaram efeitos menos alentadores. Escaith e Morley (2001), que utilizaram para o período 1970-1995 uma versão modificada dos mesmos índices, também encontraram um efeito positivo, embora de menor magnitude e solidez que os anunciados em artigos precedentes. Mediante o uso dos mesmos índices para o período 1985-1999, Lora e Panizza (2002) fizeram novas estimativas quanto ao impacto das reformas sobre o crescimento, chegando a efeitos mais modestos e de caráter transitório, uma vez que parecem diluir-se algum tempo depois da adoção das reformas. Por exemplo, em seu período de auge (1991 a 1993), as reformas aceleraram o crescimento anual em 1,3 ponto percentual. Quando o processo de reforma começou a perder ímpeto, o efeito de crescimento caiu consideravelmente, e em 1997-1999 representou apenas 0,6 ponto per-

Figura 5.5 Efeito médio das reformas para o crescimento na América Latina, 1988-1999

(em pontos percentuais)



Fonte: Lora e Panizza (2002)

centual de crescimento adicional (comparado com uma situação hipotética sem nenhuma reforma adicional; Figura 5.5). Esse estudo concluiu ainda que a eficácia das reformas tem mostrado uma dependência crucial do ambiente institucional em que ocorreu. Em particular, as reformas parecem ter exercido maior efeito nos países onde impera o cumprimento das leis, possivelmente porque esse fator reduz as incertezas a respeito das novas normas e limita a interferência indevida dos grupos de pressão na formulação e no cumprimento das regulações. Loayza et al. (2002) também apontaram efeitos mais modestos das reformas ao atualizar as estimativas anteriores de Easterly et al. (1997).

Uma das áreas de reforma estrutural cujos efeitos sobre o crescimento têm sido objeto de mais debates é a abertura ao comércio internacional. De acordo com a maioria das pesquisas que recorreu a estudos comparativos entre países, há uma correlação clara e positiva entre a abertura ao comércio internacional e o crescimento econômico (Dollar 1992; Sachs e Warner 1995; Frankel e Romer 1999; Ben-David 1993; Edwards 1998; Dollar e Kraay 2001). Estudos de experiências nacionais chegaram à mesma conclusão (ver um sumário em Srinivasan e Bhagwati 1999). Embora se ouçam opiniões críticas sobre a validade de alguns desses

trabalhos,¹⁰ nenhum estudo sugere que a abertura comercial tenha efeitos adversos sobre o crescimento. Os estudos mais específicos para a América Latina também apontam para uma relação positiva entre a abertura e o crescimento (Lora e Barrera 1997; Stallings e Peres 2000; Loayza et al. 2002).

Do mesmo modo, os efeitos das reformas sobre o crescimento nos setores financeiro e de infra-estrutura foram positivos quando as reformas geraram um ambiente favorável à concorrência e um sistema regulador adequado. Segundo um estudo recente, baseado na experiência de 37 países em desenvolvimento na década de 1990, quando essas condições foram cumpridas o efeito combinado da reforma financeira e da privatização das telecomunicações sobre o crescimento foi superior a dois pontos percentuais (Mattoo et al. 2001). Ainda que esse cálculo possa exagerar o efeito permanente das medidas, revela a importância de se realizar reformas abrangentes nessas duas áreas.

Em suma, apesar das diferenças entre os diversos estudos, a conclusão a que se pode chegar é que as reformas tiveram um efeito positivo mas modesto sobre o crescimento. Mesmo quando se aceitam os cálculos mais otimistas, segundo os quais o efeito foi próximo a dois pontos de crescimento adicional, por si sós as reformas não teriam conseguido elevar o crescimento *per capita* de -0,7% na década de 1980 para taxas da ordem de 3%, como as que se registraram nas décadas de 1960 e 1970. O modesto impacto das reformas pode ter resultado, entre outras razões, do fato de terem sido incompletas, de não terem contado com suficiente apoio institucional interno e de terem ocorrido num ambiente internacional instável—especialmente em matéria de financiamento—, o que, por sua vez, talvez tenha comprometido as políticas macroeconômicas nacionais. No entanto, esse debate, que ainda não chegou ao fim nem é o tema central do presente capítulo, indica que as reformas alteraram o funcionamento da economia menos do que em geral se presume e que, portanto, devem ter exercido também efeitos trabalhistas modestos.

O restante deste capítulo discute os efeitos que as reformas tiveram sobre o emprego, os salários e a qualidade do trabalho, partindo da premis-

sa de que seu efeito sobre o crescimento foi positivo, embora modesto. A discussão se concentra de modo especial, mas não exclusivamente, na abertura comercial e na privatização, as duas áreas de reforma mais criticadas e que mais atenção têm recebido dos analistas.

OS EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL

Muitos críticos acreditam que as políticas de liberalização de importações tiveram vários efeitos adversos sobre o trabalho, dos quais o mais preocupante parece ter sido a perda de empregos. Segundo um estudo da SAPRIN (2002), “a decadência da indústria nacional seguiu-se à inundação dos mercados locais por importações baratas que substituíram os bens e a produção locais”. Em resultado disso, “muitas empresas manufatureiras locais, particularmente pequenas e médias empresas, que geram um elevado volume de empregos, viram-se obrigadas a fechar as portas” (p. 55).

Por sua vez, Narayan e Petesch (2002) informam que, na Argentina, “muitos pobres também atribuem a crise de desemprego à mecanização e à concorrência dos produtores estrangeiros” (p. 338). Explicam ainda que, na Jamaica, “muitas pessoas consideram o desemprego a principal causa da pobreza [...] Os participantes destacam [...] problemas de maior concorrência estrangeira. Nas zonas

¹⁰ Harrison e Hanson (1999) e Rodríguez e Rodrik (2001), por exemplo, concluem que os estudos que apontam para uma relação positiva entre a abertura e o crescimento estão eivados de problemas metodológicos e de erros de dados e que seus resultados não são particularmente sólidos quando comparados com especificações e séries de dados alternativos. Rodrik (2000) assegura também que, ao contrário do que sugerem Srinivasan e Bhagwati (1999), as provas a favor da abertura derivadas de estudos de país estão longe de ser categóricas. Entretanto, em seus comentários a respeito do artigo de Rodríguez e Rodrik, Jones (2001) demonstrou que os resultados-padrão de uma relação positiva entre a abertura de mercado e o crescimento são bastante sólidos e que muito poucos dos resultados comumente aceitos na literatura econômica passariam pela rigorosa prova de solidez de Rodríguez e Rodrik. Wacziarg e Welch (2002) retomam também a discussão iniciada por Rodríguez e Rodrik e concluem que suas críticas são válidas para as análises de corte transversal, a partir das quais não se pode deduzir que a abertura contribua para o crescimento. No entanto, as análises de painel temporais mostram efeitos intensos e muito vigorosos da abertura sobre o crescimento.

urbanas fala-se repetidamente de fechamentos de fábricas e demissões e nas zonas rurais comenta-se que as grandes plantações e as usinas de processamento ofereciam muito mais empregos” (p. 433).

A abertura pretendia redirecionar recursos dos setores anteriormente protegidos para setores mais eficientes, especialmente de exportação. Em quase todos os países da região as exportações tiveram, efetivamente, um desempenho muito melhor na década de 1990 do que na anterior (ver a Figura 5.2). Todavia, a opinião predominante é que os setores exportadores não conseguiram compensar a destruição dos empregos nos setores previamente protegidos e que os empregos criados foram inferiores, em termos de remuneração, estabilidade e outras condições de trabalho.

De acordo com o estudo da SAPRIN (2002), “o crescimento das exportações concentrou-se em algumas poucas atividades que não geram vínculos na economia local, e tipicamente baseou-se, de forma exclusiva, num reduzido número de recursos e de itens produzidos com mão-de-obra pouco qualificada [...] O crescimento de emprego que ocorre depois da liberalização do comércio não conseguiu absorver o volume dos novos trabalhadores que se incorporaram ao mercado de trabalho. Grande parte do limitado volume de emprego que foi gerado concentra-se em certos nichos de exportação ou em ocupações semelhantes de baixa remuneração [enquanto] as perdas de empregos ocorreram principalmente no setor orientado para o mercado interno” (pp. 55-6).

Para Stallings e Peres (2000), “as reformas não produziram o crescimento previsto do emprego no setor de bens exportáveis [...] Somente as empresas maquiladoras, que operam em condições que diferem das do resto da economia, geraram o vigoroso crescimento nas atividades de grande uso intensivo de mão-de-obra que se esperava que a reforma viria a produzir” (pp. 200-1).

A segunda fonte de preocupação é o efeito que a abertura comercial teve sobre as remunerações do trabalho. Os reformadores esperavam que, ao menos a médio prazo, a abertura elevasse os salários devido ao efeito que se esperava que ela tivesse sobre o investimento e a produtividade e por induzir um redirecionamento do emprego para

os setores mais eficientes. No entanto, isso não parece ter acontecido. Pelo contrário, uma opinião difundida é que a abertura reduziu os salários, principalmente dos trabalhadores menos qualificados, contribuindo para aumentar a desigualdade salarial. Com efeito, a SAPRIN (2002) acredita que depois da liberalização do comércio “as taxas dos salários reais tenderam a decrescer, a desigualdade de renda aumentou e se espalharam a insegurança no trabalho e a ‘informalização’” (pp. 55-6).

Do mesmo modo, Goldin (1997) comenta: “Em muitos países da América Latina, a desigualdade no mercado se elevou em termos de sexo, idade e classes sociais como consequência das políticas de liberalização. Entretanto, a desigualdade de condições é mais profunda nas zonas rurais, intensificando a desigualdade já existente nas relações de produção” (p. 112). A opinião de Díaz (1997) é semelhante, pois ele diz que “a crise econômica e o ajuste econômico neoliberal incrementaram a desigualdade social em toda a América Latina, principalmente pela redução dos rendimentos médios e mínimos” (p. 45).

Uma terceira crítica, muito ligada à anterior, é a de Narayan e Petesch (2002), relacionada à baixa remuneração e qualidade dos novos empregos que foram criados em decorrência dos processos de abertura. Esses autores sustentam que de acordo com as opiniões dos pobres em São Paulo (Brasil), “no passado, todos trabalhavam nas fábricas e os salários eram bons [...] mas hoje os homens trabalham muitas vezes em empregos com menos segurança, como lavadores de automóveis, porteiros, guardas noturnos, operários de construção ou empregados de lojas. As mulheres, na maioria, fazem faxina em residências ou escritórios e lavam roupa, além de manter suas responsabilidades como donas de casa” (p. 363).

Narayan e Petesch (2002) acrescentam que, embora os pobres no Brasil reconheçam que também surgiram novos empregos formais, “muitos dos novos empregos criados no setor formal são sem qualificação e de baixa remuneração. Embora os trabalhadores que foram demitidos nos setores manufatureiro e financeiro considerem esses trabalhos preferíveis aos do setor informal, esses novos empregos não proporcionam um nível de renda

que lhes permita manter adequadamente suas famílias” (p. 368). Do mesmo modo, os autores assim descrevem a situação do emprego informal na Jamaica: “Quando as indústrias e as atividades agrícolas da Jamaica enfrentaram uma crescente concorrência nos mercados mundiais durante a década de 1990, desapareceram muitas oportunidades de emprego formal para mulheres e homens pobres. Por falta de empregos, os jamaicanos pobres se dedicam ao comércio, administram pequenas lojas, vendem produtos nas ruas, trabalham como empregados domésticos, dirigem táxis, trabalham como diaristas em fábricas e granjas, dedicam-se à pesca e emigram em grandes números para outras zonas da ilha e para o exterior, em busca de maiores oportunidades” (p. 455).

Também se afirma que a criação de empregos não só tem-se concentrado bastante em algumas poucas atividades, de que são exemplo as empresas maquiladoras, como, além disso, esses novos empregos são de baixa qualidade. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, que analisou as opiniões de numerosas pessoas e instituições relacionadas com as zonas francas de exportação (ZFE): “Os salários, as condições de trabalho (inclusive a segurança e a saúde) e as relações trabalhistas são os três aspectos com relação aos quais tem havido mais críticas sobre a situação dos trabalhadores nas ZFE”.¹¹

A seguinte opinião reflete preocupações a respeito da qualidade do emprego nessas zonas: “Milhões de trabalhadores do setor têxtil, de confecções e de couro em todo o mundo estão empregados em ZFE, áreas econômicas especiais criadas para atrair investimento estrangeiro e promover a industrialização orientada para a exportação. A FITTVC deplora a exploração dos trabalhadores em muitas dessas zonas, onde os direitos sindicais estão proibidos ou são ignorados”.¹²

Muitas opiniões a respeito dos efeitos das reformas sobre o trabalho se baseiam em comparações entre a situação antes e depois das reformas, e em muitas ocasiões se referem a setores, regiões ou grupos específicos de trabalhadores ou empresas. Essas comparações são um bom ponto de partida para identificar os problemas, mas não constituem prova suficientemente geral dos efeitos das refor-

mas, porque não permitem isolar a influência de outros fatores capazes de influenciar os efeitos sobre o trabalho nem permitem saber se se trata de observações representativas do que pode ter acontecido a um número mais amplo de trabalhadores ou empresas. Para isso é preciso utilizar métodos econométricos, que só estão ao alcance de especialistas, e bancos de dados de ampla cobertura, que só existem em alguns países. Por isso, o debate é necessariamente inconcludente, pois em muitos casos não é possível afirmar (ou negar) que os problemas identificados pelos observadores sejam resultado da abertura (ou outras reformas) ou que constituam ou não um fenômeno comum. Mesmo quando os dados existem, os resultados dos estudos econométricos podem ser inconcludentes, por razões técnicas ou de interpretação. Apesar dessas limitações, os indícios disponíveis permitem postular algumas conclusões sobre os efeitos da abertura sobre o trabalho.

Desemprego

É possível que inicialmente os efeitos da abertura sobre o desemprego tenham sido — e continuem a ser — o principal motivo de oposição política e pública a essa reforma. As razões de tal rejeição podem ser muitas. Talvez se acredite que as importações substituam a produção nacional, induzindo as empresas a demitir trabalhadores, ou que, muito embora a abertura promova um aumento das exportações, os empregos que ela gera talvez sejam insuficientes para compensar as perdas nos setores que competem com importações (devido, por exemplo, ao fato de que em alguns países as exportações são intensivas em recursos naturais, mas não em trabalho). Outra possível razão para se esperar um maior desemprego com a abertura é que durante o processo de redirecionamento dos recursos, de setores que deixam de ser viáveis para setores que podem sê-lo, haverá mais trabalhadores procurando emprego.

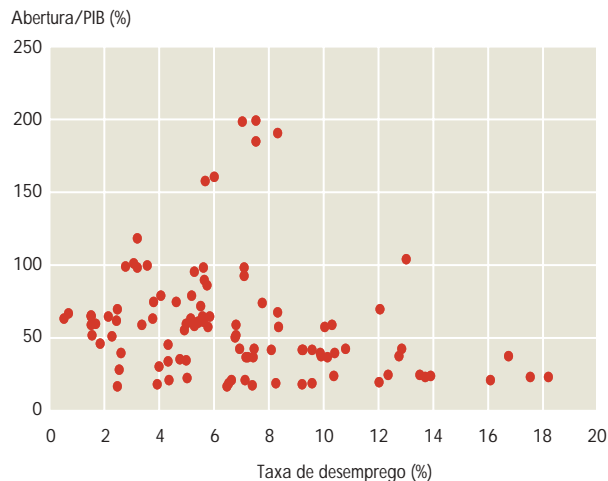
¹¹ Ver OIT, www.transnationale.org/pays/epz.htm

¹² FITTVC: Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestuario y Couero, 2003, www.itglwf.org/focus.asp?Issue=EPZ&Language=ES

Chama a atenção o pouco interesse que os economistas têm dedicado a analisar se, efetivamente, as políticas recentes de abertura são uma das causas dos altos índices de desemprego na última década. A Figura 5.6 leva a crer que não há nenhuma relação entre o grau de abertura e as taxas de desemprego recente dos países. Nesse tipo de comparações de corte transversal, tampouco se encontram correlações estatisticamente significativas com outras medidas de abertura, como (mudanças em) coeficientes de profundidade comercial (exportações *mais* importações como proporção do PIB), ou a balança comercial (exportações *menos* importações como proporção do PIB) (Quadro 5.3)¹³. Isso não deve ser motivo de surpresa, dado que os índices de desemprego são afetados por fatores específicos de cada país, tais como a renda *per capita* e as instituições que regulam o mercado de trabalho. Por conseguinte, é mais adequado perguntar se ao longo do tempo as *variações* nos índices de desemprego terão tido relação com a abertura, isolando a influência desses fatores específicos de cada país. Esse é o enfoque de Márquez e Pagés (1998b), que analisam a relação entre desemprego e abertura em 18 países da América Latina desde a década de 1970, concluindo que a abertura não tem nenhum efeito sobre o desemprego.

Essas análises de longo prazo podem estar limitados pela qualidade da informação, já que em muitos países as definições de desemprego e os métodos de medição modificaram-se ao longo dos anos. Por isso, para calcular com métodos uniformes os índices de desemprego, recorreu-se neste trabalho a uma bateria de 85 pesquisas domiciliares em dez países da região. Embora a cobertura por países seja irregular e descontínua no tempo, os resultados são ilustrativos. A conclusão central é, mais uma vez, que não há uma relação estatisticamente sólida entre desemprego e nenhum dos indicadores de abertura utilizados (tarifa alfandegária média, coeficientes de grau de desenvolvimento comercial em relação ao PIB, balança comercial, exportações ou importações). Somente foi possível apontar uma correlação significativa entre desemprego e balança comercial, o que leva a crer que ambas as variáveis tendem a mover-se na mesma direção (mais desemprego quando há maior supe-

Figura 5.6 Desemprego e abertura



Nota: A abertura é a soma de exportações e importações sobre o PIB. Cada ponto é uma observação para um país da América Latina e um ano.
Fonte: FMI (vários anos) e pesquisas domiciliares do BID.

rávito comercial), possivelmente porque ambas dependem de causas comuns, como o ciclo econômico. Com efeito, quando se isola a influência do ciclo, essa correlação deixa de ser significativa. (Quadro 5.3). Como os resultados são semelhantes quando se consideram trabalhadores com diferentes níveis de educação, não há base para se afirmar que a abertura seja um dos fatores que ajudam a explicar a evolução dos índices de desemprego.

Tal constatação não significa que, em casos específicos, as mudanças de política comercial possam ter gerado desemprego, mas até o momento não há nenhuma evidência econométrica que corrobore essa possibilidade. Também é possível que a abertura tenha exercido efeitos passageiros sobre os níveis de emprego e os índices de desemprego, já que, como se verá mais adiante, os processos de abertura provocaram alguns redirecionamentos de emprego entre setores. Em alguns poucos países, em diferentes regiões do mundo, observou-se que os índices de desemprego aumentaram cerca de dez pontos a partir da abertura e durante um período que perdurou por mais de uma década, logo des-

¹³ De Ferranti et al. (2001, Capítulo 5) chegam a conclusões semelhantes.

Quadro 5.3 Efeitos da abertura sobre o desemprego

Variável dependente: taxa de desemprego	Número de observações	Regressões tipo 1	Regressões tipo 2
Tarifas (média)	83	0,038 (1,05)	0,050 (1,17)
Penetração do comércio (exportações mais importações/PIB)	85	-0,002 (-0,07)	0,035 (1,32)
Balança comercial (exportações menos importações/PIB)	85	0,146 (2,09)**	0,087 (1,16)
Exportações (exportações/PIB)	85	0,045 (1,05)	0,072 (1,48)
Importações (importações/PIB)	85	-0,081 (-1,14)*	0,039 (0,68)

* Significativo a 10%.

** Significativo a 5%.

Nota: Cada coeficiente é proveniente de uma regressão separada, onde se incluíram os efeitos fixos dos países (estes não aparecem no quadro). As estimativas se baseiam em dados em painel não balanceado de meados dos anos 1980 até 2001 para alguns países. As regressões tipo 1 também têm em conta as tendências do país. As regressões tipo 2 têm em conta também o ciclo do PIB e o índice da taxa de câmbio real. Estatística *t* entre parênteses.

Fonte: Pesquisas domiciliares do BID para a taxa de desemprego; FMI (vários anos) para exportações, importações e PIB; e Lora (2001) para tarifas.

cendo a níveis semelhantes ou inferiores aos iniciais (Rama 2001). Esses movimento, entretanto, não parece ter ocorrido na onda de reformas da última década na América Latina, uma vez que em geral os índices de desemprego não foram maiores depois do momento da abertura¹⁴ (Figura 5.7). Do mesmo modo, esse movimento não parece ter sido corrente no passado, conforme se depreende de um conjunto de estudos sobre episódios de liberalização comercial desde o pós-guerra até meados da década de 1980. Com base nas experiências de 19 países, entre os quais seis latino-americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai), os autores observam que “os dados e as análises de estudos sobre os países permitem concluir que, em geral, as tentativas de liberalização não tiveram custos de transição significativos em termos de desemprego” (Michaely, Papageorgiou e Choksi 1991, p. 80).

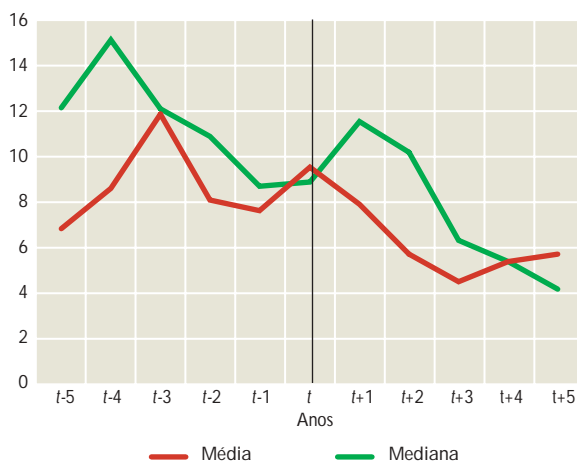
Emprego agregado

Vimos que não há fundamentos empíricos para atribuir o desemprego à abertura. No entanto, poderia haver efeitos adversos sobre o emprego

agregado, que não se refletiriam em desemprego se os trabalhadores afetados optassem por abandonar o mercado de trabalho.

Alguns estudos comprovaram que *levando-se em conta o nível de produto* (e outras variáveis macro), a redução de tarifas reduziu os níveis agregados de emprego (Stallings e Peres, 2000, pp. 124-25; BID, 1997, p. 98). Não obstante, com base nesses resultados não se pode afirmar, a rigor, que a abertura haja reduzido o emprego. A única coisa que eles permitem concluir é que a abertura aumentou a produtividade do trabalho, pois reduziu o emprego *por cada unidade de produto*. O estudo já citado de Márquez e Pagés (1998b) é o único que analisou essa questão, com resultados muito ilustrativos. Quando se leva em conta o nível do produto, constata-se, como nos outros estudos, que a abertura teve efeitos negativos sobre o emprego total. Estima-se que um aumento de 1% do PIB nos

¹⁴ A Figura 5.7 mostra a evolução dos índices de desemprego antes e depois do ano de maior redução das tarifas alfandegárias, sem isolar a influência de nenhuma outra variável que possa ter afetado o desemprego.

Figura 5.7 Desemprego antes e depois da abertura

Fonte: A partir de taxas de desemprego segundo a CEPAL (2001). O tempo t é o ano de maior redução nas tarifas entre 1985 e 1999, segundo Lora (2001).

fluxos de comércio com o resto do mundo leva a uma redução de 0,06% no emprego agregado, o que é um efeito muito modesto, embora estatisticamente significativo. Como a complexidade comercial aumentou 20 pontos no país médio da América Latina entre meados da década de 1980 e o fim da década de 1990, o emprego teria diminuído ao todo 1,2% nesse período devido à abertura, o que seria um efeito modesto. No entanto, quando não se leva em conta o nível de produção, esse efeito se reduz ainda mais e deixa de ser significativo, indicando que os efeitos de aumento da produtividade e dos níveis de produção têm sobre o emprego implicações opostas que, *grasso modo*, tendem a neutralizar-se mutuamente.

A bateria de pesquisas em dez países usada aqui mostra que há uma relação negativa entre tarifas e taxas de emprego (levando-se em conta os fatores fixos próprios de cada país). Essa relação, que se mantém mesmo quando se leva em conta o nível do produto, parece indicar que a redução de tarifas teve efeitos favoráveis sobre o emprego. As demais medidas de abertura utilizadas têm uma relação com os índices de emprego que não é estatisticamente significativa, quer se levem ou não se levem em conta os níveis de produto e o ciclo econômico (Quadro 5.4). Por conseguinte, não há base para se afirmar que a redução de tarifas ou a maior integração comercial tenham reduzido o emprego

total (embora, como se verá, realmente haja indícios de que produziram quedas de emprego no setor manufatureiro de alguns países).

Causa surpresa o pequeno impacto das reformas comerciais sobre os níveis de emprego quando se parte do pressuposto de que as importações (totais ou deduzidas as exportações) tomam o lugar da produção nacional. Embora esse pressuposto possa ter algum sentido em nível micro (ver a discussão mais adiante), ele tende a perder relevância em forma agregada (ver o Boxe 5.1).

Essa conclusão sobre os modestos efeitos da abertura sobre o emprego está de acordo com as conclusões do conjunto de estudos já citado sobre episódios de liberalização comercial no pós-guerra: “A impressão avassaladora [...] é que os coeficientes de importação e o emprego mostram uma correlação muito débil ou nenhuma correlação (Michaely, Papageorgiou e Choksi 1991, p. 76)

Em síntese, a evidência estatística não permite afirmar que os processos de abertura tenham reduzido os níveis totais de emprego ou aumentado os índices de desemprego. A explicação dos altos índices de desemprego recente na Argentina, Colômbia, Uruguai e Venezuela deve ser procurada em fatores macroeconômicos e de legislação trabalhista, que são analisados em outros capítulos deste relatório. Entretanto, esta conclusão não exclui a possibilidade de que a abertura tenha exercido outros efeitos sobre o trabalho. Pelo contrário, se a abertura não gerou mudanças no emprego ou no desemprego pode ter sido porque o ajuste às mudanças no nível e na composição da demanda de trabalho tenha ocorrido através da composição setorial do emprego, do nível de salários ou da qualidade dos empregos. Vejamos, pois, o que informam os dados sobre essas variáveis.

Composição setorial do emprego

Durante a década de 1990, a maior parte do emprego adicional (líquido) foi criado pelos setores de serviços sociais, pessoais e do comércio. Os setores de serviços modernos (eletricidade, água, transporte, telecomunicações e serviços financeiros) geraram emprego líquido a um ritmo maior que os setores de serviços tradicionais, mas, devido à

Quadro 5.4 Efeitos da abertura sobre o emprego

Variável dependente: emprego	Número de observações	Regressões tipo 1	Regressões tipo 2
Tarifas (média)	83	-0,074 (-2,28)**	-0,067 (-1,69)*
Penetração do comércio (exportações mais importações/PIB)	85	0,010 (0,43)	0,002 (0,07)
Balança comercial (exportações menos importações/PIB)	85	-0,067 (-1,20)	-0,024 (-0,32)
Exportações (exportações/PIB)	85	-0,009 (-0,24)	-0,004 (-0,10)
Importações (importações/PIB)	85	0,056 (1,24)	0,014 (0,28)

* Significativo a 10%.

** Significativo a 5%.

Nota: Cada coeficiente é proveniente de uma regressão separada, onde se incluíram os efeitos fixos dos países (estes não aparecem no quadro). As estimativas se baseiam em dados em painel não balanceado de meados dos anos 1980 até 2001 para alguns países. As regressões tipo 1 também têm em conta as tendências do país. As regressões tipo 2 têm em conta também o ciclo do PIB e o índice da taxa de câmbio real. Estatística *t* entre parênteses.

Fonte: Pesquisas domiciliares do BID para a taxa de desemprego; FMI (vários anos) para exportações, importações e PIB; e Lora (2001) para tarifas.

Boxe 5.1. As importações e a destruição de empregos

A oposição às medidas de abertura comercial em geral se fundamenta no temor de que as importações (totais ou deduzidas as exportações) venham a substituir a produção nacional e com isso destruir empregos. Em sua forma extrema, esse enfoque implica a existência de uma relação biunívoca entre as importações e a produção nacional. Um aumento de 1% no coeficiente de importações (em relação ao PIB) deve levar a uma redução percentual semelhante no emprego total (ou até mesmo maior, se se acreditar que as indústrias que competem com importações produzem com um uso mais intensivo de trabalho do que outros setores). Já que as importações afetam mais intensamente os setores manufatureiros, cabe presumir que as perdas de emprego nesses setores seriam muito grandes. Contudo, os setores que não competem diretamente com as importações também poderiam ser afetados, na medida em que produzem insumos para os setores que competem com importações.

O erro fundamental desse enfoque está em supor que todo incremento de importações (totais ou deduzidas as exportações) substitui, pelo menos parcialmente, a produção nacional. Na prática isso não ocorre, por várias razões. Muitas importações não competem com a produção nacional mas a complementam (exemplos são maquinaria ou insumos não produzidos no país) e, portanto, contribuem para aumentar a produção. Entretanto, mesmo as importa-

ções que competem com a produção nacional não o fazem de forma perfeita, nem encontram uma demanda interna rígida. O aumento das importações gera em parte mudanças na qualidade e em outros atributos dos produtos nacionais e em parte reduz custos, o que contribui para compensar, parcial ou totalmente, o efeito direto de substituição que ocorreria se os bens nacionais e os importados fossem idênticos e a demanda, rígida.

Uma razão adicional — e talvez mais importante — é que, como vimos, as importações podem elevar a produtividade, algo que pode ocorrer tanto nos setores com os quais competem como em outros setores, os quais se beneficiam da maior variedade, qualidade ou tecnologia associadas às importações. Os aumentos de produtividade equivalem a uma redução das necessidades de emprego por unidade de produto e, portanto, poderiam ser vistos como um canal adicional de destruição de empregos. Não obstante, os aumentos de produtividade permitem chegar a mercados mais amplos, tanto nacionais como exteriores, compensando parcial ou totalmente as possíveis reduções de emprego e possibilitando o aumento das remunerações do trabalho. Finalmente, um aumento das importações pode ampliar as possibilidades de produção e consumo de bens previamente inexistentes, abrindo oportunidades de emprego.

pouca expressão desses setores, sua contribuição para o emprego total foi modesta. A indústria e a construção geraram muito pouco emprego adicional e na agricultura caíram os níveis de emprego (Quadro 5.5). Dentro desse panorama geral, são importantes as diferenças não só entre países, mas também dentro de alguns setores. Na Argentina, houve um fechamento generalizado de postos de trabalho nas indústrias de autopeças, e no Brasil o emprego no setor de cereais se reduziu em uma quarta parte, enquanto no México houve uma pronunciada redução do emprego na área da pecuária e de cereais. Nos demais setores, ou as reduções foram menos apreciáveis, ou houve aumentos de emprego (produtos químicos e cereais na Argentina, ou indústrias intermediárias no México).¹⁵ O que se pergunta é se essas mudanças na composição do emprego foram resultado da abertura ou de outros fatores. Por exemplo, a abundância de capitais externos durante parte da década deve ter reduzido os preços dos bens comercializáveis em relação aos serviços, induzindo um aumento no emprego nesses últimos. Da mesma forma, a mudança tecnológica pode ter induzido mudanças na composição do emprego.

A abertura parece ter realmente exercido efeitos sobre o emprego industrial, embora surpreendentemente modestos em vista da amplitude das reduções das tarifas aduaneiras e de outros mecanismos de proteção da indústria. Consideremos o caso do México, onde, como na maior parte dos países da região, as tarifas aduaneiras e os controles às importações foram drasticamente reduzidos. A tarifa média caiu de 23,5% em 1985 para 12,5% em 1990, e a tarifa máxima foi reduzida de 100% para 20% no mesmo período, enquanto as licenças de importação, que afetavam 92% de todas as importações, passaram a incidir sobre 20% das importações em 1990 e menos ainda posteriormente. Essas grandes mudanças na proteção geraram efeitos muito modestos no emprego setorial: com base em dados sobre estabelecimentos industriais, estima-se que, para cada ponto percentual de redução nas tarifas, o emprego em toda a indústria manufatureira diminuiu entre 0,02 e 0,03%, o que representa quedas mínimas de emprego (Revenge 1997). Outros estudos apontaram efeitos igualmente modestos, além

de concentrados em operários fabris, já que o emprego em atividades administrativas praticamente não se alterou (Feliciano 1994; Hanson e Harrison 1999). Isso explica por que em parte o ajuste se deu através de salários, como se verá mais adiante, e em parte por que as reduções de tarifas refletiram-se muito pouco na produção dos setores afetados.

Na Colômbia, a abertura da década de 1990 também parece ter tido um efeito marginal sobre o emprego industrial. A redução no emprego de operários da indústria foi muito marcada durante a década de 1980, apesar da proteção alfandegária e não-alfandegária, e se aprofundou marginalmente após a redução alfandegária de começos da década de 1990. Esse fenômeno foi em parte resultado da abertura comercial, que contribuiu para baratear o capital em relação ao trabalho. Outros fatores que atuaram no mesmo sentido foram a valorização da taxa de câmbio e o aumento dos impostos sobre a folha salarial (Cárdenas e Gutiérrez 1997).

Em contraste, no caso do Uruguai as reduções de tarifas parecem ter tido um forte efeito sobre o emprego industrial, o que não é surpreendente em vista do pequeno porte da economia nacional. Estimou-se que no Uruguai, para cada ponto percentual de redução da proteção, o emprego industrial caiu entre 0,4% e 0,5% no mesmo ano (Rama 1994). Com uma redução aproximada de 20 pontos nas tarifas entre meados da década de 1980 e fins da década de 1990, a abertura pode ter causado uma redução de 10% no emprego industrial.

Embora cada caso possa ser diferente, os efeitos da abertura sobre o emprego industrial parecem ter sido pequenos para a média dos 18 países analisados no trabalho de Márquez e Pagés (1998b). De acordo com os cálculos desses autores, para cada ponto percentual de redução na tarifa alfandegária média o emprego industrial caiu entre 0,2 e 0,3%. Com 30 pontos de redução, como foi característico na América Latina, o emprego industrial caiu entre 6% e 9%. Por outro lado, para cada ponto de aumento nos fluxos de comércio, o emprego na indústria reduziu-se entre 0,1% e 0,14%. Esses cál-

¹⁵ Para uma descrição mais detalhada dessas mudanças, ver De Ferranti (2001, capítulo 5).

Quadro 5.5 Crescimento do emprego por setor em países selecionados, anos 1990*(porcentagem média anual)*

Setor	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Honduras	México	Panamá	Uruguai	Venezuela
Agricultura, caça, silvicultura e pesca	n.d.	0,2	-0,8	0,7	0,5	2,9	n.d.	-2,3	n.d.	1,3
Mineração e pedreira	-5,4	-6,3	-1,9	-6,1	4,1	-6,3	0,0	1,6	4,7	-0,6
Indústrias manufatureiras	4,8	-0,7	-0,4	-0,1	0,4	6,1	5,3	2,7	-4,3	1,7
Eletricidade, gás e água	1,2	-2,2	3,5	-0,5	-0,3	-0,1	5,2	-3,6	-2,2	0,0
Construção	12,6	2,1	3,9	2,0	3,7	7,2	n.d.	12,1	1,4	4,1
Comércio atacadista e varejista, restaurantes e hotéis	9,5	3,3	3,7	3,3	5,3	7,6	7,2	4,9	1,1	6,0
Transporte, armazenamento e comunicações	8,3	1,5	4,4	3,8	7,7	1,1	7,3	4,3	-1,5	4,5
Estabelecimentos financeiros, seguros, imobiliárias e serviços prestados as empresas	13,2	-3,5	1,4	6,0	6,1	7,4	1,1	9,0	4,3	2,6
Serviços comunitários, sociais e pessoais	11,1	2,7	4,6	4,1	3,4	1,9	6,4	3,4	-4,4	3,6
Total	9,2	1,5	2,4	2,4	2,9	4,3	6,8	3,2	-1,7	3,6

Nota: Argentina, México e Uruguai compreendem só as zonas urbanas.

Fonte: Pesquisas domiciliares do BID.

culos não levam em conta o efeito indireto do comércio ou das tarifas no nível da produção industrial. Se esse efeito também fosse adverso, o resultado poderia ser uma queda maior do emprego. No entanto, quando se incorpora esse efeito verificam-se reduções *menores* do emprego industrial, o que também é uma indicação de que a abertura não teve os efeitos deletérios sobre a produção industrial (e, por extensão, sobre o emprego) que com frequência lhes são atribuídos.¹⁶

A abertura pode ter tido efeitos mais acentuados sobre o emprego agrícola. Entretanto, como afirma um estudo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base na experiência de nove países, “as transformações mais importantes no setor agrícola deveram-se não só às reformas, como também a processos que tiveram início pelo menos uma década antes. As mais significativas foram a incorporação de novas tecnologias, a redução das terras cultivadas, a ampliação das terras destinadas à pecuária e à silvicultura e a diminuição do emprego (Stallings e Peres 2000, p. 179). Em conseqüência, embora possivelmente a abertura tenha exercido efeitos substanciais de demissão de trabalhadores em algumas atividades

agrícolas que foram expostas à concorrência, seria incorreto considerar que essa foi a principal causa da queda do emprego na agricultura. Infelizmente, são raríssimos os estudos econométricos que procuraram calcular os efeitos da abertura comercial sobre o emprego agrícola, já que para esse setor, ao contrário do que acontece na indústria de transformação, não se dispõem das informações a respeito de produção e emprego necessárias para esse tipo de análise.

O que se sabe com certeza, porém, é que não se cumpriram as predições catastróficas de desaparecimento de empregos que se baseavam no cálculo do trabalho requerido por produtos agrícolas sem possibilidade de competir internacionalmente. Com

¹⁶ Ver também Tybout (1996) para o caso do Chile entre 1979 e 1986. Este caso, tal como o de outros países em desenvolvimento incluídos nesse mesmo trabalho, mostra que a composição setorial da produção industrial é bastante insensível às mudanças nas políticas de proteção contra as importações. Do mesmo modo, Michaely, Papageorgiou e Choksi (1991), com base em 19 episódios de liberalização em países em desenvolvimento, mostram que a liberalização comercial tem pouquíssimo efeito de redirecionamento ou destruição de emprego. Pelo contrário, o emprego aumentou em praticamente todos os casos analisados, inclusive no Brasil entre 1965 e 1973 e no Peru depois da abertura de 1978-1979.

base no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que obrigou o México a reduzir drasticamente a proteção ao milho e outros produtos agrícolas, temia-se que até 15 milhões de trabalhadores ficassem sem emprego (De Janvry, Sadoulet e Davis 1997). Na prática, o que aconteceu foi inesperado: as áreas de cultivo de milho, o produto mais afetado, se expandiram e, embora a produtividade caísse, a perda de postos de trabalho foi muito moderada, embora à custa de uma queda nas receitas por produção¹⁷ e de uma possível deterioração na qualidade ambiental de certas zonas (Nadal 2000).

Em suma, embora alguns setores específicos tenham sofrido perdas de emprego como resultado da redução de tarifas e de outras formas de proteção contra as importações, as mudanças nos níveis de ocupação foram reduzidas, tanto em forma agregada quanto nos setores em que se reduziu a proteção. Entretanto, essas conclusões se referem às mudanças *líquidas* no nível de emprego, e por trás dessas mudanças se escondem grandes fluxos de criação e destruição de empregos. Embora não tenha tido grande efeito sobre os níveis de emprego agregado ou setorial, a abertura pode ter afetado os fluxos de criação e destruição de empregos e por conseguinte a estabilidade do emprego. Esse ponto é importante diante da percepção de insegurança profissional de muitos latino-americanos. De acordo com pesquisas da Latinobarómetro em 17 países em 2001, 63 de cada 100 trabalhadores acreditam que é alta a probabilidade de perderem seu emprego.

Estabilidade do emprego

A abertura parece ter exercido efeitos modestos sobre o volume do redirecionamento do emprego entre os setores produtivos. Analisando a experiência de 25 países com diferentes níveis de desenvolvimento (13 deles latino-americanos), Seddon e Wacziarg (2001) verificaram que a amplitude das mudanças na composição do emprego entre os grandes setores¹⁸ *diminuiu* depois liberalização comercial. Concentrando a análise somente em subsectores da indústria manufatureira,¹⁹ concluíram que a recomposição do emprego aumentou depois da liberalização, mas que os efeitos estima-

dos foram pequenos e estatisticamente pouco representativos.

Chega-se a resultados semelhantes quando a análise se concentra exclusivamente nos setores industriais de 11 países latino-americanos com dados provenientes de pesquisas sobre estabelecimentos manufatureiros em diferentes momentos entre 1985 e 1998. Não há nenhuma relação entre a reforma comercial e a amplitude do redirecionamento de emprego entre subsectores industriais²⁰ (tampouco há relação com as outras áreas de reforma estudadas neste capítulo, utilizando-se como indicadores de reforma, em todos os casos, os índices descritos na seção anterior; ver o Quadro 5.6). No entanto, é possível que esse resultado se deva a comportamentos diferentes entre os países. Isso é indicado pelo fato de que, por exemplo, no caso da Colômbia realmente se verifica um aumento na taxa de redirecionamento do emprego entre os setores industriais a partir do ano em que foram adotadas as maiores reformas destinadas a abrir a economia. Efetivamente, antes da abertura, a cada ano eram redirecionados 19,7% do emprego industrial, taxa que se elevou para 23,5% depois da abertura,²¹ devido principalmente a uma maior sensibilidade das empresas a circunstâncias específicas, em contraposição a mudanças que tinham em comum com outras empresas do mesmo subsector.

O temor de que a abertura — e a globalização em geral — esteja aumentando de modo permanente a instabilidade do emprego encontra eco nas opiniões de acadêmicos destacados, como Dani Rodrik. Para ele, devido à globalização, a demanda

¹⁷ Outros fatores, todavia, neutralizaram essa queda. Cabe menção especial ao apoio através do programa Procampo e a valorização da taxa de câmbio real (De Janvry, Sadoulet e Davis 1997).

¹⁸ Classificação de um dígito do sistema CIIU da ONUDI. As mudanças na composição do emprego (ou a taxa de redirecionamento do emprego) são a soma dos aumentos mais as diminuições no emprego de cada setor divididos pelo emprego total em todos os setores.

¹⁹ Código de três dígitos da classificação CIIU da ONUDI.

²⁰ Código de três dígitos da classificação CIIU para os setores da indústria de transformação, conforme dados da ONUDI.

²¹ Esses valores são as taxas média de redirecionamento do emprego em 1978-1991 e 1992-2000, respectivamente, a partir de estatísticas mencionadas por Medina, Meléndez e Seim (2003). A diferença entre as duas taxas é estatisticamente significativa a 1%.

Quadro 5.6 Reformas estruturais e realocação do emprego entre setores manufatureiros

Variável	(1)	(2)	(3)
Índice de reformas estruturais	-0,018 (-0,039)		
Índice de liberalização comercial		-0,011 (0,018)	
Índice de privatizações			0,006 (0,034)

Nota: A variável dependente — mudança no emprego setorial — é medida como a soma das mudanças (em valores absolutos) do emprego nos setores da indústria manufatureira (segundo código de três dígitos da classificação CIIU) em relação ao emprego total no setor manufatureiro. As regressões usam dados de 11 países. As estimativas se baseiam em dados em painel não balanceado de meados dos anos 1980 até 2001. Desvio padrão entre parênteses.

Fonte: ONUDI para a variável dependente; Lora (2001) para os índices.

de mão-de-obra se tornou mais instável por causa do aumento na concorrência entre os mercados internos e externos e da maior possibilidade que têm agora as empresas de recorrer a insumos importados como meio de reduzir os custos de produção (Rodrik 1997). Como agora é mais fácil para as empresas substituir insumos nacionais por importados, e como podem até mesmo terceirizar uma parte maior do processo de produção, a atividade produtiva tende a tornar-se mais instável e essa maior instabilidade tende a recair sobre os trabalhadores, sobretudo os menos qualificados, mais facilmente substituíveis.

Os dados empíricos hoje disponíveis não corroboram esse efeito desestabilizador permanente da abertura para a América Latina.²² No Brasil não se verificaram indícios de que o emprego ou os salários tenham se tornado mais sensíveis às variações no comércio de exportações e importações (Paes de Barros, Corseuil e Gonzaga 1999). No Chile, na Colômbia e no México, onde a hipótese de Rodrik foi estudada de forma mais explícita, não se encontram indícios coerentes de que as políticas de liberalização comercial ou diversas medidas do grau de complexidade comercial tenham efeito sobre as elasticidades de demanda de emprego (as quais, entretanto, se alteraram de modo acentuado, numa direção ou em outra). Nas palavras dos autores do estudo, “se a globalização está tornando mais insegura a vida dos trabalhadores, provavelmente isso acontece através de outros mecanismos” (Fajnzylber e Maloney 2001).

Níveis salariais

Não há base empírica para se afirmar que a maior integração às correntes do comércio mundial deteriora de forma *permanente* os salários do *conjunto* dos trabalhadores do país em questão. No entanto, os dados internacionais realmente levam a crer que os salários podem cair inicialmente com a abertura e que alguns grupos específicos sofrem substanciais perdas de renda.

Como a integração ao comércio mundial tende a elevar os níveis de produtividade e de renda dos países, é de esperar que os salários cresçam mais depressa em países mais integrados internacionalmente. O quadro de crescimento dos salários numa amostragem de 70 países de todas as regiões do mundo corrobora essa presunção: nos países em desenvolvimento mais integrados ao comércio mundial, os salários reais médios na década de 1990 foram 30% mais altos do que na década de 1980, enquanto nos menos integrados o aumento foi de apenas 13% (e nos países ricos cerca de 20%) (Figura 5.8).²³

²² No entanto, essa asserção pode ser válida para os Estados Unidos, onde a elasticidade da demanda de mão-de-obra para atividades manufatureiras duplicou entre 1979 e 1991. (Para uma breve resenha, ver Brown, 2000.)

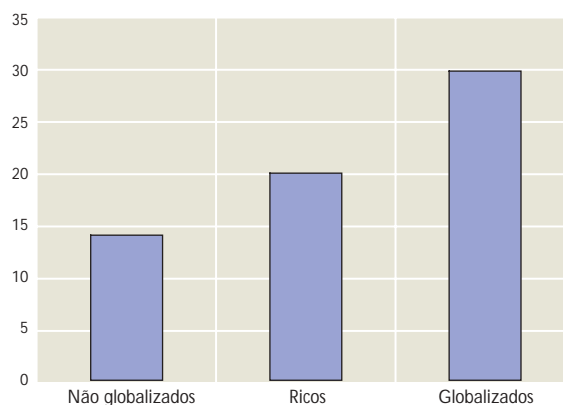
²³ Entretanto, essas estatísticas não demonstram que a integração ao comércio seja a causa do aumento dos salários, já que ambas as coisas podem decorrer de outros fatores.

Contudo, embora a integração ao comércio possa contribuir para elevar os salários, este efeito não é instantâneo. Segundo os cálculos apresentados na Figura 5.9, um aumento do comércio em 1% do PIB tende a associar-se com uma redução inicial de salários de 0,3%. É só a partir do terceiro ano que, na média dos 70 países considerados, se observa um aumento nos salários.²⁴ De acordo com essas estimativas, um aumento na penetração comercial de 20 pontos do PIB, como foi a média na América Latina, poderia explicar uma queda inicial de 6% nos salários reais, se essa penetração ocorresse de uma só vez. É importante observar que esses cálculos se referem a mudanças no grau de penetração das importações e exportações e, portanto, não refletem necessariamente os efeitos da redução das tarifas. Além disso, esses resultados devem ser vistos com cautela, pois podem estar viciados pela presença de causalidade em sentido inverso, já que uma redução inicial de salários pode facilitar uma maior penetração comercial.

Utilizando uma bateria de 78 pesquisas domiciliares em 10 países, procurou-se verificar se a penetração comercial tem influência negativa nos salários reais. Esse efeito se observa também na América Latina, mas unicamente nos setores de bens comercializáveis (agricultura e indústria), não nos serviços. Quando se isola o efeito do crescimento e do ciclo econômico sobre os salários, a elasticidade que se obtém é muito semelhante à estimada para todo o mundo (-0,3). Esta elasticidade também se mantém quando, além disso, se leva em conta a influência (negativa e significativa) que têm as taxas de câmbio reais desvalorizadas sobre os salários (Quadro 5.7). A informação disponível não permite determinar se esses efeitos sobre os salários tendem a se corrigir com o passar do tempo.

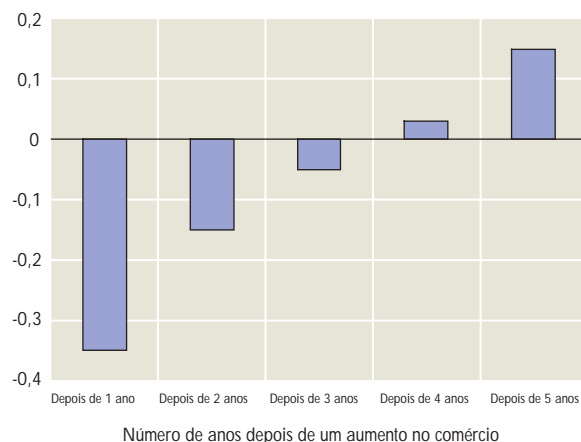
Alguns estudos sobre países se concentraram em analisar os efeitos da redução das tarifas aduaneiras sobre os salários nos setores industriais (mas não no total da economia). No caso do México, estimou-se que, nas empresas que se viram afetadas por uma redução de tarifas de 40 pontos, os salários reais se reduziram entre 8% e 10%. Para o conjunto do setor de transformação, calcula-se que as reduções de tarifas do fim da década de 1980

Figura 5.8 Crescimento do salário por tipo de país, anos 1980 e 1990 (em porcentagem)



Nota: A amostra inclui 70 países do mundo.
Fonte: Rama (2001).

Figura 5.9 Aumento de comércio e salários no tempo (mudança percentual no nível de salários)



Nota: A amostra inclui 70 países do mundo. Os valores mostram como 1% de aumento do PIB no comércio afeta os salários.
Fonte: Rama (2001).

fizeram os salários cair em 3-4%. A eliminação dos controles quantitativos às importações pode ter produzido um efeito ainda maior, porém difícil de definir com precisão (Revenge 1997). Na Colômbia, onde a tarifa média passou de 50% em 1984 para 13% em 1998, o efeito sobre o salário médio na

²⁴ Embora essas estimativas aparentem ser do tipo "antes e depois", elas não apresentam os problemas metodológicos mencionados no começo desta seção, pois baseiam-se em numerosas observações, o que permite isolar os efeitos fixos associados a cada país, ocupação e ano. Ver Rama (2001).

Quadro 5.7 Salários reais e penetração do comércio

Variável	(1)	(2)	(3)
Penetração comercial: efeito sobre os bens comercializáveis ^a	-0,204 (-2,09)**	-0,321 (-3,05)***	-0,299 (-2,78)***
Penetração comercial: efeito sobre os bens não comercializáveis	-0,001 (-1,42)	-0,002 (-2,08)**	-0,002 (-1,97)**
Tendência do PIB ^b		0,062 (0,95)	0,068 (0,40)
Ciclo do PIB ^b		0,606 (2,55)**	0,424 (1,67)*
Índice de taxa de câmbio real			-0,142 (-2,03)**

* Significativo a 10%.

** Significativo a 5%.

*** Significativo a 1%.

^a A penetração do comércio é calculada como importações mais exportações sobre o PIB.

^b A tendência e o ciclo são decomposições (usando o método de Hodrick e Prescott) de séries do PIB.

Nota: A variável dependente são os salários reais (logs). As estimativas se baseiam em dados em painel não balanceado de meados dos anos 1980 até 2001. A metodologia utilizada é a de painel de efeitos fixos para 85 pesquisas em dez países e nove indústrias. Estatística t entre parênteses.

Fonte: Pesquisas domiciliares do BID para a variável dependente; FMI (International Financial Statistics) para as variáveis independentes.

indústria de transformação também foi da ordem de 3-4%,²⁵ enquanto para os setores industriais inicialmente mais protegidos pode chegar a 7%. Além disso, os aumentos na penetração das importações podem ter tido algum efeito adicional sobre os salários industriais (Goldberg, Koujianou e Pavcnik 2001). Devido a seu breve horizonte temporal, os estudos não permitem afirmar se essas quedas de salários são permanentes, ou se tenderão a se diluir com a passagem do tempo e com as mudanças de produtividade induzidas pela abertura.

Talvez surpreenda que os efeitos da abertura sobre os salários tenham sido relativamente pronunciados em comparação com as modestas mudanças no emprego ou em sua composição. Não há uma explicação definitiva para esse fenômeno, mas uma hipótese viável é que os trabalhadores participavam das benefícios (e das ineficiências) que a proteção proporcionava às empresas. A redução de tarifas pôde ser absorvida, sem maiores mudanças no emprego, mediante melhoras de produtividade e eliminação daqueles benefícios.

É claro que os processos de abertura podem afetar de modo desigual diferentes grupos de trabalhadores, como veremos a seguir.

Hiatos salariais

O impacto das medidas de abertura sobre as desigualdades salariais tem sido um dos aspectos mais estudados das reformas estruturais da última década. A questão desperta interesse porque o aumento nos hiatos salariais entre trabalhadores qualificados e não qualificados tem sido um fenômeno notório em alguns países e inesperado para muitos economistas, que haviam prognosticado que a redução de tarifas aumentaria a demanda de trabalho não qualificado e, por conseguinte, ajudaria a eliminar as desigualdades salariais (ver o Boxe 5.2).

O aumento dos hiatos salariais por níveis de escolaridade tem sido um fenômeno importante, embora menos pronunciado do que se afirma com frequência. Comparando-se os salários dos trabalhadores com educação terciária completa com os de educação secundária completa, observa-se um aumento de 10% nas desigualdades ao longo da década de 1990 (média de 12 países da região), o que é um aumento moderado. Quando, porém, se

²⁵ O resultado dado por Goldberg, Koujianou e Pavcnik (2001) é de 4%, mas pressupõe a eliminação total da tarifa.

Boxe 5.2. Liberalização do comércio e salários relativos

A teoria do comércio internacional se fundamenta no princípio clássico das vantagens comparativas enunciado por David Ricardo. Segundo esse princípio, todo país tende a exportar aqueles bens que utilizam de forma mais intensiva os recursos que nele são mais abundantes (e, portanto, relativamente mais baratos) do que nos países com os quais comercia e a importar os bens que fazem uso mais intensivo dos recursos que nele são mais escassos (e, portanto, mais caros). Nessa troca, ambos os países ganham, pois ambos receberão pelos bens exportados um preço relativo (em termos do outro bem) maior do que seria a relação de troca desses bens se comercializados internamente no país.

Se os dois únicos fatores de produção fossem o trabalho não qualificado e o qualificado, seria de esperar que os países em desenvolvimento exportassem bens intensivos em mão-de-obra não qualificada e importassem bens intensivos em trabalho qualificado. Em consequência do comércio, os salários dos trabalhadores não qualificados nos países em desenvolvimento seriam maiores e mais próximos aos de seus colegas nos países desenvolvidos, e os salários dos trabalhadores qualificados seriam menores (e também mais parecidos com os de seus colegas nos países desenvolvidos).

Nesse quadro conceitual, quando um país em desenvolvimento restringe o comércio internacional (através de tarifas ou outros mecanismos), reduz necessariamente o salário relativo dos trabalhadores não qualificados (e eleva o dos qualificados). Por conseguinte, é de esperar que a abertura reduza os hiatos salariais nesse país.

Entretanto, essa conclusão não se mantém necessariamente se há mais de dois fatores de produção ou se o

mundo não se divide nitidamente em dois grupos de países. Quando se consideram os recursos naturais como um fator adicional, a abundância relativa dos fatores de uma economia em desenvolvimento pode não estar no trabalho não qualificado, e sim nesses recursos. A abertura elevará os rendimentos desses recursos, mas não necessariamente os salários relativos dos trabalhadores não qualificados. De fato, se para sua produção os recursos naturais requerem mão-de-obra qualificada, mas não trabalho sem qualificação, a abertura aumentará os hiatos salariais.

Outras condições também podem alterar os resultados. É relevante para a América Latina o que pode ocorrer se a dotação de capital de um país não é fixa, mas pode aumentar graças à abertura (por exemplo, porque a abertura atraiu investimento estrangeiro ou aumentou as taxas de investimento nacional). Se o capital complementa a mão-de-obra qualificada, mas substitui a não qualificada (como parecem indicar os dados empíricos), maiores investimentos aumentarão as desigualdades salariais.

Os resultados também serão diferentes se as tarifas alfandegárias antes da abertura procuravam proteger mais as indústrias de bens intensivos em mão-de-obra não qualificada, como ocorria em vários países da América Latina. Nessas condições, a redução das tarifas tenderá a baixar a remuneração relativa desses trabalhadores em vez de aumentá-la.

Assim, partindo da teoria clássica do comércio internacional, a conclusão de que a abertura reduz os hiatos salariais só se sustenta na presença de premissas bastante restritivas.

comparam trabalhadores com educação terciária completa e trabalhadores com educação primária completa, há um aumento de 7%. Já se a comparação se faz entre trabalhadores com educação secundária completa e com primário completo, observa-se ao longo da década uma ligeira redução das desigualdades. As tendências não são as mesmas em todos os países. Por exemplo, quando se consideram as desigualdades entre a educação terciária e a secundária, a Argentina e a Nicarágua exibem aumentos pronunciados (53% e 24%, respectivamente), enquanto o Brasil, Honduras e Panamá mostram reduções modestas (Figura 5.10). Em vários países as tendências para aumento das desigualdades, observadas ao começarem os processos de abertura, interromperam-se ou reverteram-se nos

últimos anos. No México, a tendência se deteve a partir de 1994, quando o NAFTA entrou em vigor, e na Colômbia o acentuado aumento dos primeiros anos da década reverteu-se completamente nos anos seguintes.

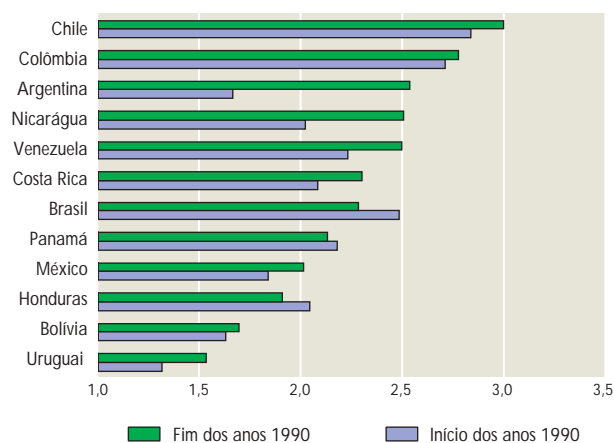
Diversos estudos analisaram a relação entre as desigualdades salariais e os processos de abertura ao comércio internacional nas duas últimas décadas. Conquanto vários desses estudos apontem para uma relação significativa entre ambas as variáveis, há um consenso de que essa influência da abertura sobre as desigualdades salariais foi modesta e indireta, refletindo possivelmente a influência de mudanças tecnológicas. (Não obstante, como se verá com mais pormenores no Capítulo 6, essa explicação está longe de ser convincente.)

O caso da Argentina é de grande interesse, pois foi nesse país que, durante a década de 1990, mais aumentaram as desigualdades salariais entre os trabalhadores com educação terciária e aqueles com curso secundário completo ou menos. Como a oferta relativa de trabalhadores com estudos terciários tem aumentado, o incremento das desigualdades reflete uma considerável pressão de demanda relativa desse tipo de trabalho. Os estudos econométricos concordam em que a maior penetração das importações influenciou nessa tendência, embora de forma bastante limitada. A maior penetração de importações de bens industriais só pode explicar 10% do aumento da desigualdade de salários em favor dos trabalhadores com estudos universitários entre 1992 e 1999 (ver Galiani e Sanguinetti 2000; Sanguinetti, Arim e Pantano 2001).²⁶ Esses estudos comprovaram que os setores com maior penetração de importações foram aqueles em que mais aumentaram as desigualdades salariais, mas não deixam esclarecer as razões disso. A explicação mais corrente é que a maior competição das importações induziu as empresas a adotar tecnologias mais sofisticadas, que demandam relativamente mais trabalho qualificado.²⁷

Nos casos da Colômbia e da Costa Rica também há indícios de que a abertura contribuiu para elevar as desigualdades salariais na indústria ao aumentar a demanda relativa de trabalhadores com maior qualificação, aparentemente devido ao aumento do investimento e à adoção de tecnologias apropriadas a esse tipo de trabalhadores (Cárdenas e Gutiérrez 1997; Robbins e Gindling 1999; Robbins 1996). No entanto, por trás desses processos pode haver outros mecanismos, como se verá na análise de outros países.

No caso do Uruguai não se constatou que a penetração de importações haja exercido um efeito direto sobre as desigualdades salariais dos setores industriais (Sanguinetti, Arim e Pantano 2001). Por outro lado, há sinais de que a penetração de importações enfraqueceu a capacidade de negociação dos sindicatos e corroeu as vantagens salariais que beneficiavam os trabalhadores dos setores mais sindicalizados (Cassoni, Allen e Labadie, no prelo). Uma vez que as desigualdades salariais normalmente são menores quando os sindicatos têm mais poder, o

Figura 5.10 Hiato salarial entre trabalhadores com terciário completo e com secundário completo
(em porcentagem)



Fonte: Pesquisas domiciliares do BID.

aumento do comércio internacional pode intensificar as desigualdades salariais não por motivos tecnológicos, mas porque altera o poder de negociação dos trabalhadores com menor escolaridade.

Os casos do Brasil e do México parecem indicar que uma maior abertura ao comércio internacional não conduz necessariamente a maiores desigualdades salariais. O Brasil é um caso interessante porque, com a liberalização comercial que teve lugar entre fins da década de 1980 e meados da década de 1990, *diminuíram* as desigualdades de salário entre os trabalhadores com educação secundária completa ou mais em relação aos trabalhadores com menor escolaridade e houve uma redução da concentração de todos os salários. As reduções das tarifas aduaneiras parecem ter sido a causa principal desse comportamento, já que provocaram quedas nos preços relativos dos produtos mais intensivos em trabalho qualificado e induziram uma reorientação do emprego para os setores mais intensivos no uso de trabalho de baixa qualificação (Gonzaga, Menezes Filho e Terra 2002).²⁸ Há indícios de que os subsetores em que mais aumentou a

²⁶ Ver também Robbins, González e Menéndez (1997).

²⁷ Essa explicação é coerente com o fato de que as desigualdades salariais registraram maior aumento nos setores que importaram mais maquinaria (Acosta e Montes Rojas 2001).

concorrência com produtos importados se tornaram mais intensivos no uso de trabalho qualificado, mas isso não levou a um aumento apreciável da desigualdade salarial (Pavcnik et al. 2002; Green, Dickerson e Arbache 2001; Carneiro e Arbache 2002).

Finalmente, o caso de México é ilustrativo porque combina duas fases bem definidas de liberalização comercial desde 1985: a primeira é a fase de forte redução e homogeneização de tarifas por decisão unilateral e a segunda é a fase de integração, por tratado, com os Estados Unidos e o Canadá a partir da assinatura do NAFTA, em janeiro de 1994. Durante a primeira fase as desigualdades salariais aumentaram, mas na segunda tenderam a diminuir ligeiramente (Robertson 2002). É possível que parte do aumento inicial nas desigualdades salariais tenha sido resultado da redução das tarifas, já que os setores mais protegidos tendiam a ser intensivos em emprego de operários de baixa qualificação e intensamente sindicalizados²⁹ (Revenge 1997; Hanson e Harrison 1999). Contudo, há poucos indícios de que este tenha sido o efeito predominante, uma vez que existe muito pouca relação entre a amplitude das mudanças de tarifas e as mudanças nos preços dos produtos ou nas desigualdades salariais entre trabalhadores com alta e baixa qualificação nas empresas dos setores afetados. Por outro lado, há efetivamente uma relação entre o que se passou com as desigualdades salariais nas diferentes empresas e o peso das exportações no faturamento dessas empresas ou alguns indicadores de adoção de novas tecnologias (Hanson e Harrison, 1999).³⁰

Na segunda fase aumentou o preço relativo dos bens intensivos em mão-de-obra de baixa qualificação, resultado que é coerente com a redução da desigualdade salarial e que poderia ser explicado por dois fatos: primeiro, nessa fase baixaram mais as tarifas aduaneiras sobre esse tipo de bens; segundo, o México exporta para os Estados Unidos e o Canadá bens que requerem mais mão-de-obra de baixa qualificação que os importados desses países (Robertson 2002). A integração com os Estados Unidos afetou a estrutura dos salários, não tanto através das mudanças nas tarifas, porém sobretudo devido aos maiores investimentos diretos no Méxi-

co, especialmente nos setores de “maquilagem”, e através do processo de realocização geográfica do emprego industrial (ver o Boxe 5.3).

No entanto, uma outra possível explicação para a ligeira redução recente da desigualdade salarial no México é que a liberalização tenha efeitos diferentes a curto e a longo prazo. O aumento da desigualdade que pode ocorrer nas fases iniciais não é necessariamente um efeito permanente, como indica a experiência um pouco mais longa do Chile. A abertura chilena começou em 1973 e se aprofundou durante a década de 1980. A desigualdade salarial, medida pela relação de salários entre o decil de maiores salários e o decil de salários mais baixos, aumentou de um nível próximo a três no começo da década de 1970 para quase cinco em 1988, para diminuir a partir de então até alcançar níveis próximos aos iniciais (De Ferranti et al. 2001, p. 143). Isso parece indicar que as mudanças nas remunerações do trabalho são um sinal econômico a que respondem, de um lado, os produtores, adotando tecnologias que permitem usar com mais eficiência os recursos humanos mais caros, e de outro, as pessoas, investindo nas carreiras profissionais que o mercado remunera melhor.

Independentemente de que os efeitos da abertura sobre as desigualdades salariais sejam permanentes ou não (questão sobre a qual ainda pouco se sabe), a conclusão mais importante de todos esses estudos é que abertura e desigualdade não caminham necessariamente juntas. A esta conclusão chegam também as poucas análises dos

²⁸ Embora Blom e Vélez (2001) concluam que há uma forte tendência para aumento do hiato salarial entre os trabalhadores com escolaridade terciária e aqueles que completaram o secundário, eles atribuem 60% desse aumento à expansão assimétrica do sistema educacional e só 40% à demanda maior de trabalho mais qualificado. Mas, como notam De Ferranti et al. (2001, p. 146), “mesmo esses 40% não parecem estar relacionados à liberalização do comércio em si”.

²⁹ Também no Brasil e na Colômbia as maiores reduções das tarifas ocorreram nos setores intensivos em mão-de-obra de baixa qualificação, que eram os mais protegidos (Pavcnik et al. 2002).

³⁰ No Brasil, o desempenho das exportações e o comportamento dos salários por setores também mostra uma relação positiva (Pavcnik et al. 2002). Ver o Capítulo 6 para uma análise mais detalhada sobre a solidez e a interpretação desses resultados, já que podem não ser prova suficiente da influência da tecnologia nas desigualdades salariais.

Boxe 5.3 México: efeitos da integração com Estados Unidos sobre o emprego

A integração entre o México e os Estados Unidos não começou com a assinatura do NAFTA em 1994. Tem sido um processo contínuo que influenciou o mercado de trabalho de ambos os países. Os canais mais importantes de transmissão — ao menos para o México — incluem as empresas “maquiladoras” e a migração tanto para os Estados Unidos como entre as diferentes regiões do México.

A expansão das empresas maquiladoras foi responsável por mais de 50% do aumento do hiato salarial entre trabalhadores qualificados e não qualificados no fim da década de 1980, e posteriormente continuou a exercer considerável pressão sobre essa variável, porque as maquiladoras de propriedade estrangeira — do mesmo modo que outras empresas com investimento da mesma procedência — procuram trabalho mais qualificado e o remuneram melhor que as empresas nacionais dos mesmos setores. De fato, as empresas de propriedade estrangeira pagam 21,5% mais a seus trabalhadores qualificados e 3,3% mais aos sem qualificação do que as empresas nacionais. Isso pode ser porque utilizam melhores tecnologias, que elevam a produtividade dos trabalhadores, atraem trabalhadores mais produtivos ou se beneficiam de rendas econômicas que dividem com os trabalhadores.

A integração com os Estados Unidos influenciou na distribuição geográfica das oportunidades de trabalho no México. Em 1980, cinco anos antes da primeira fase de liberalização comercial, 46% dos empregos na indústria de transformação se concentravam na Cidade do México e 21% nos estados de fronteira com os Estados Unidos. Em 1993, a participação da Cidade do México havia caído para 29% e os estados de fronteira haviam alcançado 30%.

Em 1998, quatro anos depois da assinatura do NAFTA, a Cidade do México absorvia apenas 23% do emprego manufatureiro e os estados fronteiriços, 34%. Além disso, na última década o emprego nas indústrias de transformação se aglutinou em todo o país ao longo das vias de transporte para os Estados Unidos (incluindo rodovias, ferrovias e portos) e diminuiu nas zonas menos servidas por transportes.

A realocação do emprego industrial refletiu as tendências dos salários relativos entre certas regiões e outras: os salários nas zonas de fronteira aumentaram em relação aos do interior, como também os das regiões mais atendidas por transportes em relação aos das regiões mais isoladas. Em virtude da maior integração com Estados Unidos a partir do NAFTA, aumentou a importância desses fatores e, com isso, a desigualdade de salários entre as regiões.

A migração de mão-de-obra para os Estados Unidos teve efeitos pronunciados sobre o mercado de trabalho mexicano (e, naturalmente, também sobre o americano). Pelo menos a partir de 1990, as taxas históricas de emigração dos estados mexicanos apresentam uma forte correlação com as taxas de crescimento dos salários, o que parece indicar que a emigração exerce pressão no sentido de aumentar os salários nos estados que perdem força de trabalho por essa via. Do mesmo modo, os rendimentos dos que permanecem nesses estados aumentam graças às remessas de parentes nos Estados Unidos, já que se estima que cada imigrante mexicano transfere por ano aproximadamente US\$ 2.500 em remessas para seu país.

Fonte: BID, 2002; Hanson, 2003; Meardon, 2003.

padrões comuns da influência da abertura em vários países. Um estudo econométrico baseado num conjunto de pesquisas domiciliares em 18 países nas duas últimas décadas não encontrou nada que indicasse que os processos de abertura hajam exercido um efeito perceptível sobre as desigualdades salariais entre níveis educativos (Behrman, Birdsall e Székely 2000). Os autores observaram tanto efeitos das tarifas quanto da penetração comercial sobre as desigualdades salariais, sem distinguir entre indústrias. Em contraste, um estudo que englobou Argentina (1986-1999), Brasil (1982-1999), Chile (1966-1999), Colômbia (1982-1999) e México (1987-1999) concluiu que as desigualdades

salariais por subsetores da indústria de transformação apresentaram vários padrões de comportamento comum, associados antes a mudanças na demanda de trabalho, possivelmente por razões tecnológicas. Em primeiro lugar, os aumentos nas desigualdades salariais ocorreram *dentro* dos setores e nos mesmos setores em todos os países. Em segundo lugar, a intensidade desse fenômeno esteve relacionada com a penetração de importações de insumos e bens de capital dessas indústrias. E, por fim, o aumento nas desigualdades salariais demonstrou ser muito mais sensível ao conteúdo tecnológico de tais importações que à sua penetração (Sánchez-Páramo e Schady 2003).³¹ Apesar

disso, esses efeitos não são muito expressivos e poderiam até mesmo ser coerentes com outros fenômenos, diferentes da mudança tecnológica.³²

Estas conclusões sobre a América Latina não causam surpresa, em vista da experiência mundial, recente ou passada. Com efeito, embora a desigualdade salarial haja aumentado em muitos países nas últimas duas décadas, não se comprovou que esse fenômeno possa ser explicado pelas mudanças nas políticas de liberalização comercial nem pela grandeza dos fluxos de comércio.³³ Embora os dados disponíveis para períodos anteriores sejam muito limitados, uma análise das experiências de liberalização de importações até meados da década de 1980 concluiu: “Não se notam padrões claros. Não se confirma o pressuposto de que a liberalização há de agravar a distribuição de rendas, fazendo com que os pobres se tornem ainda mais pobres” (Michaely, Papageorgiou e Choksi 1991, p. 103).

Qualidade do emprego

Os efeitos da abertura sobre o emprego total ou sobre as remunerações relativas dos grandes grupos de trabalhadores parecem ter sido modestos, mas apesar disso é possível que a abertura tenha afetado a qualidade do emprego. Diz-se que a abertura substituiu o emprego com boas condições de proteção social nos setores industriais tradicionais por empregos com condições precárias de seguridade social e cumprimento insatisfatório das normas trabalhistas. Também se afirma que os novos empregos que estão sendo criados nos setores exportadores são de má qualidade.

É verdade que as formas tradicionais de contratação de trabalho foram em parte substituídas por novos métodos, tais como a terceirização de serviços e o emprego temporário.³⁴ No entanto, o comércio não desempenhou nesse processo mais do que um papel marginal. As verdadeiras forças motrizes foram as mudanças tecnológicas e organizacionais, pelo lado da demanda de trabalho, e a procura de maior flexibilidade, sobretudo para o trabalho feminino, pelo lado da oferta.³⁵ Partir do princípio que as formas não tradicionais de contratação reduzem o bem-estar dos trabalhadores ou estão associadas a empregos “precários” não é

necessariamente correto. Primeiro, porque essas novas formas de contratação podem ser mais adequadas às condições de certos trabalhadores e, segundo, porque não excluem necessariamente a prestação de serviços de seguridade social e outros benefícios.

Há razões para se esperar que uma maior exposição ao comércio internacional induza as empresas a aumentar o uso de métodos mais flexíveis de contratação de mão-de-obra. Se o comércio internacional faz com que as empresas estejam expostas a uma demanda mais instável e imprevisível, é razoável que queiram depender menos de mão-de-obra estável, cujos custos de admissão e demissão são mais elevados do que os de trabalhadores temporários (ou contratados indiretamente, através de fornecedores que operam de maneira informal). Com base num modelo teórico que justifica essa decisão, Goldberg, Koujianou e Pavcnik (2003) analisaram sua validade para o Brasil e a Colômbia entre meados da década de 1980 e fim da de 1990. Esses dois países constituem casos interessantes porque seus processos de abertura coincidiram com a perda de importância do emprego protegido legalmente na indústria de transformação (definido pela proporção de trabalhadores com carteira assinada no caso de Brasil e com seguridade social no caso da Colômbia). Além disso, em ambos os países o aumento do emprego

³¹ Por falta de informação, os dois últimos pontos só puderam ser verificados no caso do Chile, da Colômbia e do México. O conteúdo tecnológico das importações foi medido pelo gasto em pesquisa e desenvolvimento nos países de origem dessas importações.

³² Por exemplo, como se discute no Capítulo 6, a mudança na estrutura do emprego dentro dos setores pode dever-se a uma recomposição das firmas e não necessariamente à adoção de tecnologias associadas a mais trabalho qualificado nas firmas existentes.

³³ Freeman e Oostendorp (2000), que analisaram a desigualdade dos salários, por ocupações, com base em informações sobre 150 países entre 1983 e 1998, não encontraram nenhuma relação com políticas comerciais ou amplitude dos fluxos de comércio. Para uma resenha dos dados a respeito dos efeitos do comércio internacional sobre as desigualdades salariais nos países desenvolvidos, ver Brown (2000).

³⁴ Para o caso do México, ver Maloney (1998).

³⁵ As tendências ao aumento do emprego temporário e sazonal na agricultura têm sido comuns a toda a América Latina e datam no mínimo da década de 1980, associadas à expansão da agroindústria e aos produtos sazonais de exportação, como frutas e vegetais (Kay 1995).

não protegido na indústria deveu-se quase inteiramente a mudanças *dentro* dos subsetores industriais (e não a mudanças na composição do emprego *entre* setores). Por isso, talvez tivesse decorrido de modelos comuns de comportamento nas empresas de certos setores, possivelmente em resposta à abertura. Entretanto, no Brasil não se registrou um aumento mais acentuado do emprego não protegido nos setores mais expostos à concorrência. Na Colômbia isso aconteceu, mas somente até o momento em que se adotou uma reforma trabalhista que flexibilizou consideravelmente a contratação e a demissão de novos trabalhadores. Assim, o temor de que a abertura prejudique a qualidade do emprego só é válido em países com regimes trabalhistas muito rígidos.

Alguns dados parciais de um grupo mais amplo de países corrobora essa conclusão. O Quadro 5.8, baseado em 69 pesquisas domiciliares em 11 países da região, mostra como as mudanças nas tarifas aduaneiras afetam a taxa de emprego em empresas com mais de cinco trabalhadores. Quando não se levam em conta as diferenças na legislação trabalhista, há uma relação negativa, embora não significativa, entre tarifas aduaneiras e taxa de emprego (levando-se em consideração outros fatores que podem afetar a composição do emprego), o que indica que para a média dos países considerados as reduções de tarifas parecem ter elevado a participação do emprego em empresas com mais de cinco trabalhadores. Quando se leva em conta a interação entre as tarifas e a legislação trabalhista (medida pelo índice de reforma trabalhista descrito neste capítulo), confirma-se que a relação entre a abertura e a composição do emprego parece mostrar forte dependência dessa legislação. Para os países com as legislações trabalhistas mais rígidas na região, como a Venezuela ou a Colômbia antes da reforma, a participação do emprego em empresas com mais de cinco trabalhadores tende a aumentar com as tarifas (no caso hipotético de um país com os maiores graus de rigidez observados nos diferentes aspectos da legislação trabalhista, essa elasticidade poderia elevar-se a 0,7). Por conseguinte, nesses casos parecem ter fundamento os temores de que a abertura reduz o peso das empresas com mais de cinco trabalhadores no emprego total,

embora isso não ocorra no caso dos países com legislação trabalhista mais flexível.

Os resultados do quadro mostram, ademais, que esses efeitos não se limitam aos setores de transformação, pois parecem ocorrer também nos setores de serviços. Esse fato pode ser coerente com o quadro conceitual de Goldberg, Koujianou e Pavcnik (2003), uma vez que a abertura pode induzir as empresas manufatureiras a transferir para pequenas empresas serviços que antes produziam internamente. No entanto, é possível que outros canais expliquem essa relação. Por exemplo, a maior facilidade para aquisição de equipamentos importados pode contribuir para que as empresas de serviços se organizem em pequenas unidades nos países onde a legislação trabalhista é mais rígida. No entanto, embora sugestiva, essa evidência deve ser vista com cautela, pois provém de bancos de dados muito separados no tempo e de países bastante díspares, além de apresentar um detalhamento insuficiente para se precisar a magnitude, a solidez e os canais desses efeitos.

O emprego no setor exportador

Como vimos, existe o temor de que os empregos que estão sendo criados nos setores exportadores sejam de má qualidade. De acordo com a CEPAL, os novos modelos de exportação da região são essencialmente de dois tipos: aquele com base em exportações agrícolas e recursos naturais, característico de vários países de América do Sul e alguns centro-americanos; e o com base em exportações de manufaturas intensivas em mão-de-obra de baixa qualificação, presente no México (sobretudo através das empresas “maquiladoras”) e em alguns países da América Central e do Caribe (Stallings e Peres 2000, capítulo 6). Por isso, é ilustrativo nos debruçarmos sobre dados relativos à qualidade do emprego nesses dois setores.

Os processos de abertura propiciaram a expansão de produtos agrícolas não tradicionais de exportação. Na Costa Rica o peso da agricultura não-tradicional no produto agrícola passou de 8,7% em 1984 para 16,3% em 1998, contribuindo para o rápido crescimento do setor agrícola nesse período (6,2% anuais). Os novos produtos são mais intensi-

Quadro 5.8 Tarifas e emprego

Variável	(1)	(2)	(3)	(4)
Tarifas	-0,107 (-1,38)		0,733 (2,54)**	
Tarifas* índice de reforma trabalhista			-1,412 (-3,14)***	
Tarifas: efeito sobre os bens comercializáveis		-0,219 (-1,06)		1,093 (2,29)**
Tarifas: efeito sobre os bens não comercializáveis		-0,220 (-2,17)**		0,489 (1,24)
Tarifas* índice de reforma trabalhista: efeito sobre os bens comercializáveis				-2,251 (-3,00)***
Tarifas* índice de reforma trabalhista: efeito sobre os bens não comercializáveis				1,171 (-1,80)*

* Significativo a 10%.

** Significativo a 5%.

*** Significativo a 1%.

Nota: A variável dependente é a taxa de emprego em firmas com mais de cinco empregados. A metodologia utilizada é a de painel de efeitos fixos para 69 pesquisas em 11 países e nove indústrias. Estatística t entre parênteses.

Fonte: Pesquisas domiciliares do BID para a taxa de emprego; Lora (2001) para tarifas e o índice de reforma trabalhista

vos no uso de capital e em trabalho qualificado que os produtos agrícolas tradicionais (embora não mais que os setores industriais), e isso teve um efeito duplo sobre a qualidade do emprego. O emprego assalariado cresceu mais depressa do que outras formas de emprego (4,2% versus 2,7%) e os empregos em tempo integral nessas atividades passaram a oferecer condições de remuneração e segurança relativamente favoráveis em relação a outras opções. Todavia, o trabalho não qualificado se concentrou em atividades temporárias, nas quais os trabalhadores recebem remunerações mais baixas e têm menos estabilidade do que nas atividades permanentes (Sánchez Cantillo 2001).³⁶

O uso relativamente intensivo de trabalho qualificado nas atividades permanentes da agricultura não tradicional não parece um aspecto exclusivo da Costa Rica, que poderia ser decorrente dos bons níveis médios de educação. O mesmo se observa, por exemplo, no Equador, onde há cerca de 70.000 trabalhadores permanentes ocupados no cultivo de flores, brócolis e diversas frutas tropicais, que respondem por mais de 20% das exportações totais do país; na Guatemala, onde frutas, vegetais, plantas ornamentais e produtos orgânicos representam aproximadamente 9% das exportações

totais; ou na região de Petrolina-Juazeiro, no Nordeste do Brasil, onde 30% da força de trabalho ocupa-se do cultivo de frutas tropicais e outros produtos da agricultura não tradicional. Em algumas destas zonas, esses novos cultivos substituíram a pecuária extensiva, que gerava muito pouco emprego, e criaram uma demanda antes inexistente de trabalho feminino.

Os baixos níveis de escolaridade da força de trabalho nessas zonas obrigaram os produtores a capacitar os trabalhadores e a pagar-lhes salários mais altos do que os que eles receberiam em ocupações alternativas, como mecanismo para evitar maiores gastos de capacitação de novos trabalhadores. Por exemplo, nos cultivos de flores do Equador as mulheres ganham salários 40% mais altos do que outras das zonas rurais, e os homens ganham um terço mais do que em empregos alternativos no campo (Newman, Larreamendy e Maldonado 2000).

No Chile, os salários nas indústrias exportadoras de frutas são 50% mais altos do que em outros empregos (Jarvis e Vera-Toscano 2001). Embora em

³⁶ Como já se mencionou, essas tendências datam pelo menos da década de 1980 e se devem a razões tecnológicas.

vários países tenham surgido problemas de saúde entre as pessoas empregadas em alguns tipos de cultivos não tradicionais, tem-se observado, porém, uma clara tendência para o melhoramento das condições de trabalho, motivada especialmente pelo desejo das empresas de criar uma boa imagem entre seus clientes dos países importadores. Por isso, em geral as empresas mostram mais disposição para negociar melhores condições de trabalho do que maiores salários (Damiani 2000).

A indústria de exportação de flores na Colômbia oferece outro exemplo de melhoria das condições de trabalho induzida em parte por acusações (fundadas ou não), comuns na década de 1980, de violação dos direitos dos trabalhadores, uso de trabalho infantil e problemas de saúde devido à utilização inadequada de insumos agroquímicos. Para evitar esse tipo de críticas, nocivo para o prestígio das flores colombianas no mercado internacional, a associação de produtores criou na década de 1990 programas ambientais e sociais que se converteram em modelos para outros setores. As empresas que participam desses programas afirmam ter taxas de rotatividade de mão-de-obra de apenas 1% ou 2%. Uma pesquisa informal mostrou que os trabalhadores do setor, na maioria mulheres, se sentem satisfeitos com suas condições de trabalho.³⁷

A opinião dos pequenos produtores de cultivos não tradicionais na Guatemala foi investigada com rigor na zona de Sacatepéquez, onde se produzem legumes e hortaliças exportados por cooperativas que oferecem assistência técnica e capacitação aos produtores. Para a comunidade como um todo, a produção de cultivos não tradicionais para exportação esteve associada a uma melhora considerável nas condições de vida e na situação econômica. Os cultivos não tradicionais geraram numerosos empregos para a comunidade, e a maioria dos trabalhadores entrevistados acredita que, se tivesse mais recursos financeiros ou mais terras, os utilizaria para produzir mais (Hamilton, Sullivan e Asturias 2001).

No entanto, os bons efeitos trabalhistas e de redução da pobreza provocados pelas exportações de legumes e hortaliças na Guatemala não se repetiram em outros casos de aumento de exportações agrícolas. No Paraguai, as exportações de algodão e soja, feitas por grandes unidades agroindustriais,

contribuíram para a substituição das produções rurais, com pouca geração de emprego para os trabalhadores pobres. No Chile, as exportações de frutas deram lugar a uma situação híbrida, em que a geração de emprego favoreceu os trabalhadores pobres, mas as mudanças na estrutura de posse da terra os prejudicou (Carter, Barham e Mesbah 1996). Essa disparidade de experiências oferece importantes lições sobre as implicações trabalhistas e sociais do desenvolvimento agroexportador (ver o Boxe 5.4).

As maquiladoras (também conhecidas como zonas de processamento de exportação ou zonas francas) têm sido uma fonte muito dinâmica de criação de emprego em vários países. No México, o número de pessoas empregadas nas maquiladoras passou de 118.000 em 1980 para 446.000 dez anos mais tarde e superou um milhão a partir de 1998 (1,2 milhão em 2001). Em 1998, os empregos nas maquiladoras representavam 14,6% da ocupação nos setores de transformação e 2,6% do emprego total da economia. Nas quatro cidades fronteiriças onde se concentra essa atividade (Ciudad Juárez, Matamoros, Novo Laredo e Tijuana), as maquiladoras geram 43% do emprego total e 53% do emprego feminino. Na República Dominicana as zonas francas empregavam 500 trabalhadores em 1970; em 1988 esse número havia se elevado a mais de 85.000, o que equivale a 4% do emprego total do país, e em 1996 superava 164.000. Também em vários países do Caribe anglófono as maquiladoras são uma fonte importante de emprego, principalmente feminino (Quadro 5.9).

As maquiladoras não são um fenômeno derivado das reformas estruturais de que trata este capítulo, como tampouco dos acordos de liberalização comercial, que essencialmente não alteraram sua dinâmica competitiva (Sargent e Matthews 2001). No México elas começaram a surgir em 1965, para substituir aos empregos perdidos devido ao encerramento do programa de *braceros* com os Estados Unidos. Na maioria dos países, as maquiladoras podem ser encaradas como uma herança dos

³⁷ Ver *Los Angeles Times*, 14 de fevereiro de 2003, "Everything's Coming Up Roses for Colombia's Flower Industry".

Boxe 5.4 Lições sobre a relação entre as exportações agrícolas e os pobres das zonas rurais

Os dados obtidos do último boom observado no crescimento das exportações agrícolas da América Latina revelam variações no impacto sobre os pobres das zonas rurais. Os dados referentes a pequenos produtores, colhidos em regiões do Chile, da Guatemala e do Paraguai, demonstram que nesses três países o volume de mão-de-obra absorvida por hectare dos produtos mais importantes decresce à medida que aumenta o tamanho da operação da unidade agrícola. Em consequência, o impacto dos booms de exportação sobre o bem-estar depende, a curto prazo, das classes sociais envolvidas nos cultivos e, num prazo mais longo, de padrões de mudança estrutural que podem modificar a propriedade da terra entre classes (e, secundariamente, alterar os níveis de emprego). Se a adoção de produtos de exportação favorece os pequenos proprietários, como aconteceu no planalto guatemalteco, o impacto positivo sobre os pobres das zonas rurais tenderá a ampliar-se, e esse efeito se incrementará com o tempo se o boom fizer com que os pequenos proprietários sejam mais competitivos no mercado de terras.

Na região fronteiriça do Paraguai, o boom da produção de trigo e soja deu lugar a uma interação precisamente oposta. O boom, que favorece os produtores agrícolas em grande escala, que absorvem um volume relativamente reduzido de mão-de-obra por hectare, ocasionou ao longo do tempo uma mudança estrutural em virtude da qual o desenvolvimento das grandes unidades agrícolas acentuou o impacto negativo do boom sobre os pobres das zonas rurais, gerando uma trajetória de crescimento altamente excludente que alija os camponeses, tanto como produtores quanto como trabalhadores.

A experiência chilena se situa num ponto intermediário entre esses dois casos. O boom das exportações de frutas passou ao largo do setor tradicional de minifúndios e do setor de pequenas unidades agrícolas que surgiu dos restos da reforma agrária. Com o tempo, a propriedade da terra passou dos pequenos proprietários para operações maiores. Ao mesmo tempo, nessas últimas os cultivos de exportação parecem absorver mais mão-de-obra do que os cultivos (e os estabelecimentos) mais tradicionais que substituem. É provável que os efeitos desse processo, parcialmente excludente em matéria de bem-estar social, tenham sido agravados pela reestruturação da força de trabalho no sentido de uma mão-de-obra mais sazonal [...].

De modo geral, porém, a competição parece mais prejudicar do que favorecer os pequenos produtores. Os médios e grandes produtores são beneficiados pelo fato de muitos cultivos de exportação serem intensivos no uso de capital humano e de trabalho; pela preocupação com o acompanhamento dos preços e da qualidade; pela natureza perecível dos produtos e a consequente necessidade de integração vertical; pelo período prolongado de gestação dos investimentos; e pela ausência de mercados de seguros. Os pequenos produtores parecem que só são beneficiados pela interatividade da mão-de-obra, pela posse fundiária muito fragmentada, que eleva o custo da consolidação de terras, pelas relações contratuais (quando existem) e pelas instituições cooperativas que reduzem alguns dos outros vieses.

Fonte: Reproduzido com permissão de Carter, Barham e Mesbah (1996).

antigos mecanismos de controle das importações e de outras políticas que, isolando a indústria nacional do comércio internacional, dificultavam o desenvolvimento de setores exportadores. O dinamismo das maquiladoras depois dos processos de abertura pode, por conseguinte, representar um paradoxo. No entanto, as maquiladoras continuam a ser favorecidas por tratamentos especiais, não só com referência a comércio internacional (sobretudo redução ou eliminação total de impostos sobre o uso de matérias-primas importadas e procedimentos simplificados de importação e exportação), como também no que se refere a incentivos fiscais e diversas outras políticas, desde financiamento até

legislação trabalhista, conforme o país.³⁸ Em alguns países centro-americanos e do Caribe, o crescimento das maquiladoras nos últimos anos pode ter sido impulsionado pelos acordos de liberalização comercial, como a lei de associação comercial entre os Estados Unidos e a Bacia do Caribe (*US-Caribbean Basin Trade Partnership Act*), que beneficiaram os produtores que utilizam insumos provenientes dos Estados Unidos.³⁹ O futuro das maquiladoras está atualmente ameaçado devido ao compromisso que

³⁸ Madani (1999) faz uma síntese dos incentivos em nove países da América Central e do Caribe.

Quadro 5.9 Geração de emprego nas zonas de processamento de exportações

País	Ano	Emprego (número de trabalhadores)	Porcentagem da população economicamente ativa
Costa Rica	1992	15.000	1,24
	1996	47.972	3,59
El Salvador	1991	6.500	0,33
	1996	50.000	2,10
Honduras	1991	19.000	1,00
	2000	106.000	5,01
Jamaica	1996	16.804	1,11
México	1990	446.000	1,69
	2001	1.187.525	3,00
Nicarágua	2000	40.760	3,00
República Dominicana	1992	142.000	4,71
	1996	164.639	4,92

Fonte: Madani (1999); CEPAL (2001); INTAL.

têm os países membros da Organização Mundial de Comércio (OMC) (exceto os considerados pobres) de pôr fim aos regimes diferenciais que as favorecem.

Mas embora as maquiladoras não sejam uma conseqüência dos recentes processos de abertura, para muitos observadores elas simbolizam os perigos da globalização em direção aos quais estão marchando os países que decidiram adotar políticas de liberalização comercial. Com efeito, elas são acusadas de pagar baixos salários, explorar os trabalhadores, discriminar a mulher, oferecer condições inadequadas de seguridade e desrespeitar os direitos de organização sindical.

Em diversos casos, muitas dessas críticas podem ser válidas e é dever da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e de outros organismos manter a vigilância para detectar e corrigir irregularidades. Entretanto, tais acusações não têm sido comprovadas de maneira generalizada. No que se refere a salários e condições de trabalho, as revisões periódicas da OIT mostram que, “em geral, os salários e as condições de trabalho nas zonas fran-

cas de exportação (ZFE) comparam-se favoravelmente com os que se observam fora dessas zonas” (Romero 1995, p. 252). Por diversas razões, os salários nas maquiladoras tendem a ser maiores que os pagos em média ao mesmo tipo de trabalhadores em outros lugares: as empresas são grandes e vigiadas com mais rigor em relação ao cumprimento das normas referentes a salário mínimo e horas extras. Em alguns países, como Guatemala, Honduras e El Salvador, os salários mínimos nessa atividade foram em certas épocas maiores que em outras atividades. Entretanto, em outros casos também ocorreu que as zonas francas de exportação foram excluídas do cumprimento das normas de salário mínimo (como a República Dominicana até 1993), ou tiveram salários mínimos reduzidos (como o Panamá até meados da década de 1990).⁴⁰

³⁹ De acordo com Sargent e Matthews (2001), não foi este o caso das maquiladoras do México, que continuam utilizando essencialmente as mesmas fontes de insumos.

As empresas de propriedade estrangeira, que são regidas pelas práticas de suas matrizes e pelas exigências de seus clientes, caracterizam-se especialmente por oferecer bônus de produtividade e outros incentivos destinados a atrair e manter trabalhadores capacitados, que lhes permitam cumprir os padrões de produção e qualidade. Os dados indicam, além disso, que as condições de remuneração tendem a melhorar rapidamente em função da experiência dos trabalhadores e gradualmente em função da sofisticação das fábricas. As análises para as maquiladoras do ramo de confecções na República Dominicana mostram que a curva de aprendizagem e aumento da remuneração se acelerou nos três primeiros anos, mas logo tende a estabilizar-se, o que indica que os processos de treinamento e aprendizagem no trabalho são eficazes para melhorar os níveis básicos de qualificação, mas não para alcançar níveis elevados de capacitação (Madani, 1999).

Com relação à discriminação da mulher, os estudos indicam que, em média, a remuneração das trabalhadoras é significativamente inferior à dos homens. No entanto, “os levantamentos e as pesquisas da OIT não proporcionam indícios de que essas disparidades se devam a uma fixação deliberada de diferentes emolumentos e taxas salariais baseadas numa discriminação da mulher [...]. Elas parecem ser antes resultado de vieses de gênero com relação ao recrutamento e à promoção do pessoal, o que se traduz numa intensa sub-representação das mulheres nos empregos bem remunerados, qualificados, técnicos e de nível gerencial” (Romero 1995, p. 255). É possível que as características dos empregos e sua concentração em atividades que requerem pouca formação contribuam para explicar a super-representação das mulheres nas maquiladoras. De fato, à medida que os salários médios dessa atividade foram aumentando, aproximando-se da média nacional, a super-representação se reduziu (Fleck 2001).

Com relação aos direitos de organização trabalhista, é certo que nas maquiladoras se observam baixas taxas de sindicalização. Embora em todos os países da região existam direitos legais de organização sindical, a baixa filiação a sindicatos poderia dever-se à alta rotatividade dos trabalhadores, à

proteção ineficaz dos direitos de associação e ao temor dos trabalhadores de perderem seus empregos, entre outros fatores (Romero 1995; Maskus 1997). Não existem, entretanto, estudos empíricos que corroborem (ou rejeitem) essas hipóteses.

O debate sobre as condições de trabalho nas maquiladoras dificilmente poderá ser decidido pelos poucos estudos disponíveis até agora sobre os países da região. Contudo, a discussão não deveria ignorar as opiniões dos trabalhadores das maquiladoras, que são os únicos que podem decidir se para eles esse tipo de tarefa é uma opção atrativa ou não (ver o Boxe 5.5).

Síntese: o trabalho depois da abertura

A abertura foi uma das grandes reformas da década de 1990 na América Latina. Seus benefícios para a eficiência e o crescimento econômico foram positivos, embora muito inferiores às expectativas de seus promotores. O mesmo se pode dizer dos temores com relação a seus efeitos trabalhistas. Alguns desses efeitos foram negativos, pelo menos a curto prazo, mas não se cumpriram as profecias apocalípticas de perda de empregos e deterioração das condições de trabalho que alguns temiam.

O que mais causa surpresa quando se analisam as pesquisas empíricas sobre os efeitos trabalhistas da abertura é que esta afetou muito pouco a composição do emprego. Isso surpreende os analistas econômicos, que, com base na teoria das vantagens comparativas, esperavam que os recursos se transferissem em bloco para atividades potencialmente mais eficientes e mais intensivas no uso dos recursos mais abundantes. Também é uma surpresa para os leigos, que imaginavam que o aumento das importações faria desaparecer o emprego nos setores de bens comercializáveis.

Como as mudanças na composição do emprego foram modestas, compreende-se que a abertura tampouco tenha exercido efeitos muito pronunciados sobre os índices de desemprego. Também isso constitui uma surpresa, até mesmo para numero-

⁴⁰ De acordo com Madani (1999), baseado em outras fontes, essas comparações de salários mínimos se referem a 1995.

Boxe 5.5. A “atração” do emprego nas maquiladoras

Acusa-se frequentemente as maquiladoras de explorar os trabalhadores. Essa crítica tem fundamento? Sargent e Matthews (1999) acreditaram que os próprios trabalhadores poderiam constituir uma valiosa fonte de informação para esse debate e entrevistaram 59 trabalhadores da linha de produção em maquiladoras de Ciudad Juárez e Chihuahua, no México. Os autores concluíram: “A maior parte dos trabalhadores das maquiladoras entrevistados neste estudo respondeu que trabalhava nelas devido à disponibilidade de emprego existente. Além disso, a maioria dos que haviam trabalhado fora da indústria maquiladora opinava que os empregos em maquiladoras eram mais atraentes, mesmo que recebessem menos dinheiro em remuneração

direta. A maior parte dos trabalhadores das maquiladoras se dispunha a continuar trabalhando nessa atividade. Uma minoria julgava que teria oportunidade, se quisesse, de obter emprego fora dessa indústria. Os integrantes desse grupo informaram frequentemente que trabalhavam nas maquiladoras porque o trabalho era mais fácil, preferiam não trabalhar ao ar livre e nessa atividade havia mais oportunidades sociais e de desenvolvimento do que em outros empregos e dispunham de mais tempo livre [...]. As declarações dos trabalhadores das maquiladoras indicam que as propagandas acusações de exploração parecem de certo modo exageradas.” (Sargent e Matthews 1999, pp. 224-25.)

dos economistas, que esperavam que, ao menos durante um período inicial, aumentasse o desemprego associado à transferência de trabalhadores de alguns setores para outros.

A pouca transferência do emprego entre setores não significa que a abertura não tenha provocado traumas nas empresas ou nos trabalhadores, nem tampouco que tenha faltado ao mercado de trabalho vitalidade para responder a uma mudança de política tão importante. Ao contrário, o ininterrupto processo de criação e destruição de empregos em cada empresa e de surgimento e desaparecimento de empresas em cada setor seguramente foram mecanismos que ajudaram a ajustar os métodos de produção e organização, modificar a composição da produção e reorientar a produção de certos mercados para outros, em resposta à abertura.

Uma terceira surpresa é que a abertura parece ter reduzido, ao menos a curto prazo, os salários reais, sobretudo nos setores industriais. Isso surpreende os economistas formados na análise neoclássica, que tem como um de seus princípios que os trabalhadores recebem o salário que corresponde à sua produtividade marginal e que a abertura deve conduzir ao uso mais produtivo de todos os recursos, inclusive o trabalho, e provocar a eliminação dos rendimentos que favorecem os capitalistas e encarecem os produtos agrícolas e industriais consumidos pelos trabalhadores. O que parece ter

ocorrido (mesmo na falta de indícios diretos em apoio a tal hipótese) é que os trabalhadores participavam desses rendimentos e viram-se obrigados a abrir mão deles para manter seus empregos. Outro fato que também contribui para explicar esse paradoxo é que em muitos países as tarifas aduaneiras (e os controles das importações) eram maiores para os setores mais intensivos em emprego, especialmente o não qualificado. Além disso, a abertura pode ter reduzido os salários nos setores industriais por ter introduzido nos mercados internos produtos originários de países com baixos custos de produção que competem com a produção nacional, embora não haja comprovação direta disso.

Uma quarta surpresa, possivelmente a mais debatida nos meios de comunicação e em círculos acadêmicos, é que a abertura contribuiu para ampliar, em vez de reduzir, as desigualdades de salários entre trabalhadores qualificados e não qualificados. Os economistas dedicaram tanta atenção a esse fenômeno que é possível que agora muitos considerem surpreendente que, na realidade, esse efeito tenha sido menos pronunciado do que atualmente se crê e que, possivelmente, tenha decorrido mais de razões tecnológicas e outros mecanismos mal compreendidos do que da mecânica dos preços relativos associada diretamente ao comércio internacional. Qualquer que tenha sido o mecanismo, entretanto, só muito parcialmente a abertura

comercial explica as maiores desigualdades salariais observadas em alguns países.

A abertura produziu ainda outras duas surpresas, ambas relacionadas com a qualidade do trabalho. Por um lado, é curioso que os novos empregos que estão sendo gerados nos setores de exportação sejam comparáveis, em qualidade e remuneração, a empregos alternativos — ou sejam até melhores. O aumento das exportações intensivas em trabalho que vem ocorrendo em muitos países (e que começou mesmo antes da abertura) está contribuindo para elevar os salários e as condições de vida dos trabalhadores, ao contrário do que frequentemente se afirma. Por outro lado, no entanto, há alguns indícios (que estão longe de ser definitivos) que parecem indicar que as reduções de tarifas aduaneiras ou a maior penetração das importações aumentaram a informalidade em alguns países (entendendo-se como informalidade o emprego sem seguridade social e outros benefícios, ou o emprego em empresas com até cinco trabalhadores). No entanto, esse fenômeno não parece ocorrer em todos os países, mas apenas onde a legislação trabalhista é mais restritiva.

Esta série de surpresas deixa uma lição de modéstia para os economistas e de moderação para os críticos. Mas a evidência tampouco diz a última palavra, já que está limitada pela falta de informação, pela exigüidade de tempo para se observar alguns efeitos da abertura e por barreiras conceituais e técnicas para interpretar os resultados. Além disso, a evidência é muito restringida pelas preferências da pesquisa acadêmica, que não coincidem necessariamente com as preocupações e os temores do público. Por fim, nenhuma das surpresas mencionadas constitui uma regra, pois são abundantes as diferenças entre as experiências dos distintos países.

O IMPACTO DAS PRIVATIZAÇÕES SOBRE O TRABALHO

As privatizações podem acarretar perda de emprego, deterioração nas condições de trabalho e outras mudanças na organização do trabalho para aqueles que permanecem em seus postos nas empresas pri-

vatzadas. O Quadro 5.10 resume as preocupações mais correntes dos trabalhadores, algumas das quais se refletem também nas seguintes opiniões sobre os efeitos das privatizações:

“De modo geral, o desemprego e a estabilidade no trabalho cresceram. A privatização foi acompanhada de demissões indiscriminadas, e os novos empregos gerados nem sempre compensaram a perda de postos de trabalho. A privatização promoveu insatisfação entre os trabalhadores que não perderam seus empregos, já que aumentou a carga de trabalho, os empregos se tornaram menos seguros e diminuiu a capacidade de organização e negociação com os empregadores” (SAPRIN 2002, p. 108).

“A privatização contribuiu para aumentar a desigualdade. A distribuição da renda piorou e um grande número de trabalhadores pouco qualificados e de baixa remuneração foram os primeiros a perder seu trabalho. Isso prejudicou principalmente os grupos minoritários e as mulheres, que tendem a carecer de habilitações especializadas. A capacitação no trabalho e outros programas similares, quando existiram, mostraram-se ineficazes ou insuficientes para fazer frente aos problemas dos novos desempregados. Ainda que os novos empregos gerados nas empresas privatizadas tendam a ser de melhor remuneração, também requerem maiores níveis de capacitação” (SAPRIN 2002, p.108).

Os governos que promoveram as reformas tinham consciência do risco social e político da perda de empregos e do aumento do desemprego que as privatizações poderiam acarretar (Williamson 1990). No entanto, havia a convicção de que as privatizações eram necessárias para resolver os problemas de ineficiência e custo fiscal de algumas empresas públicas, especialmente nos setores de serviços públicos.

Emprego

A perda de empregos foi uma das principais razões da rejeição popular às privatizações. Uma vez que as empresas públicas foram muitas vezes utilizadas para criar emprego, com objetivos políticos, não surpreende que a redução do emprego seja necessária para a viabilidade dessas empresas no setor

Quadro 5.10 Possíveis efeitos das privatizações sobre o emprego

Efeitos sobre o emprego	Condições do emprego	Relação trabalhador-administração
<ul style="list-style-type: none"> • Reclassificação dos postos de trabalho • Novos padrões no trabalho • Reduções no emprego e perda direta de empregos • Discriminação de gênero nas políticas de emprego • Discriminação contra os representantes dos empregados • Ganhos no emprego no médio e longo prazos devido a aumentos em investimento, crescimento das firmas privatizadas e diversificação dos serviços 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior mobilidade da mão-de-obra • Menores garantias de estabilidade e segurança no emprego • Necessidade de re-treinamento e atualização • Mais horas de trabalho e/ou maior carga de trabalho • Esquemas de pagamento por resultados e congelamento de salários • Perda de tempo de serviço e da classificação por graus • Maiores diferenças salariais com mais ênfase em incentivos • Perda de direitos de pensão • Perda de benefícios de seguro social (moradia, transporte, seguros de saúde e benefícios para os filhos) • Abolição da proibição de fazer greves 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior ênfase no profissionalismo • Maior independência e poder para tomar decisões gerenciais e formular políticas da empresa • Maior ênfase na implementação correta destas decisões e políticas • Marginalização da influência dos sindicatos e de seu poder de negociação • Negociações de salários mais difíceis com preferência por decisões individuais em lugar de coletivas • Posição mais forte por parte da administração sobre o desempenho dos trabalhadores e da disciplina no trabalho • Maior importância dada à eficiência e aos lucros do que aos objetivos sociais

Fonte: Banco Mundial (2003), baseado na UNCTAD.

privado. Os dados históricos que se seguem dão uma idéia clara da dimensão do problema:

- Antes da privatização, a folha salarial das ferrovias da Argentina superava em 60% os rendimentos da empresa. Em 1990, embora as ferrovias movimentassem menos de 10% do tráfego, incorriam em prejuízos equivalentes a 2% do PIB (Birdsall e Nellis 2002; Kikeri 1998).

- Por volta do fim da década de 1980, o número de empregados na empresa de telecomunicações do México havia chegado a 50.000 e a produtividade do trabalho era a metade do padrão internacional (10,5 trabalhadores por mil linhas) (Kikeri 1998).

- Em 1990 a Aero Perú tinha 2.300 empregados para somente seis aeronaves, quase o quádruplo do padrão máximo para essa atividade (Banco Mundial 2003).

A redução de pessoal nas empresas privatizadas é um fenômeno comum, embora não universal,

na experiência internacional. Em um conjunto de 27 casos de privatização estudados por vários autores, 14 apresentaram redução de emprego após a privatização (27% do pessoal em média); dois mostraram reduções substanciais (em volume não especificado) e os demais registraram aumentos ou mudanças de pouca importância. Em um segundo conjunto de 17 casos, houve perdas de emprego em sete (equivalentes a 45% do pessoal), aumento de emprego em quatro (em 23% em média) e pouca mudança nos demais (Birdsall e Nellis 2002, com base em diversos estudos da OIT). Em um terceiro conjunto de 69 empresas recém-privatizadas em 21 países em desenvolvimento (inclusive os maiores privatizadores), observou-se que em 60% dos casos o emprego havia aumentado depois da privatização (com aumentos de 10% em média) e que as firmas recém-expostas à competição foram as mais propensas a dispensar empregados (Boubakri e Cosset 1996, apud Kikeri 1998).

A intensidade das reduções de pessoal difere de um setor para outro, como mostra a análise das

experiências dos países em desenvolvimento em todo o mundo. Os cortes mais draconianos são observados nos setores de ferrovias e portos, enquanto nos de água e eletricidade são mais modestos. Já nas telecomunicações, por outro lado, têm sido freqüentes os aumentos de emprego (Banco Mundial 2003).

A experiência dos países latino-americanos pode ilustrar a dimensão das mudanças no emprego nas empresas privatizadas. Em sete empresas privatizadas no começo da década de 1990 na Argentina, perderam-se aproximadamente 113.000 empregos, equivalentes a 50% do pessoal dessas empresas antes de ser vendidas. As reduções variaram desde 3% na empresa de telecomunicações a 81% nas ferrovias (Kikeri 1998). No conjunto de todas as empresas privatizadas, o número de empregados caiu de 223.000 em 1987-1990 para 73.000 em 1997. Essa redução de empregos equivale a 2% da força de trabalho urbana (ou 3,5% da força de trabalho de Buenos Aires, onde se concentrou a maior parte das demissões). Se todos os trabalhadores despedidos tivessem permanecido desempregados (o que não foi o caso, conforme se verá mais adiante), as privatizações responderiam por 13% do aumento observado na taxa de desemprego nesse mesmo período (Quadro 5.11). Mantendo-se a mesma hipótese, as privatizações teriam significado um aumento de 8% no número de pobres e elevado em 3% o coeficiente de Gini de concentração das rendas (McKenzie e Mookherjee 2002).

Embora a Bolívia tenha feito mais privatizações (como proporção do PIB) que a Argentina, as demissões de pessoal parecem ter sido substancialmente menores. Não existem estatísticas que compreendam todas as privatizações, mas as dos setores de eletricidade e telecomunicações, que foram as mais importantes na década de 1990, causaram a demissão de somente 1.700 pessoas, ou seja, cerca de 0,1% da força de trabalho urbana. Ainda com base no pressuposto de que essas pessoas não tivessem encontrado emprego, essas demissões explicariam somente 3% do aumento apontado pela taxa de desemprego entre 1995 e 2000.

O caso do México parece ter representado um ponto intermediário entre o da Argentina e o da

Bolívia. Quando começaram as privatizações, em 1983, as empresas estatais ocupavam 4% da força de trabalho urbana. Uma década depois essa proporção havia caído ligeiramente, para menos de 2% (McKenzie e Mookherjee 2002). Num comportamento que não foi exclusivo do México, grande parte das perdas de emprego ocorreu *antes* de privatização. Um estudo de 218 firmas privatizadas em diversos setores mostrou que as reduções no quadro de pessoal durante os quatro anos anteriores às privatizações foram de aproximadamente 50%. Em quatro usinas siderúrgicas o número de empregados baixou de 35.578 em 1985 para 17.485, sendo que as maiores reduções aconteceram pouco antes da privatização, em 1991. No caso da companhia de aviação Mexicana, o número de empregos foi reduzido em 40% antes da privatização, a pedido dos candidatos a compradores (as tentativas anteriores de privatização tinham sido infrutíferas porque as condições de venda proibiam despedir trabalhadores). Na Ferrocarriles Nacionales de México, o número de empregados caiu de um máximo de 83.000, em 1990, para aproximadamente 44.000, quando teve início o processo de privatização, em janeiro de 1997, e entre esse momento e junho de 1999 ele continuou a diminuir, até chegar a 3.000 (La Porta e López-de-Silanes 1999).

O caso das ferrovias no Brasil foi semelhante: o número de empregados havia caído de 110.000 em 1975 para 42.000 em maio de 1995, antes de começar a reestruturação da empresa, como preparativo para a privatização. A partir desse momento houve uma redução adicional de cerca de 18.000 empregados até a transferência da empresa para os concessionários, que diminuíram a folha de pagamentos em mais 14.000 funcionários (Estache, Schmitt de Azevedo e Sydenstricker 2000; Andalón e López-Calva 2001).

Os sindicatos, os governos e os potenciais compradores normalmente preferem que os cortes de pessoal ocorram antes da privatização. Com efeito, antes que ela aconteça, os sindicatos, embora se oponham aos cortes, têm mais poder para obter melhores compensações; os governos contam com a possibilidade de melhorar o preço de venda se reduzirem os custos trabalhistas; e os potenciais compradores preferem evitar os conflitos e a

Quadro 5.11 Contração do emprego no setor privado

	Argentina	Bolívia	México
Porcentagem da força de trabalho urbana nos setores privatizados antes das privatizações	7	Menos de 0,5	4
Redução do emprego como porcentagem da força de trabalho urbana	2	0,13	1
Redução do emprego como porcentagem da força de trabalho dos setores privatizados antes das privatizações	75	30	50
Redução no emprego como porcentagem do desemprego na economia (período) ^a	13	3 (1995-2000)	-100
Taxa de reemprego no mesmo setor ^b	80-90	n.d.	45-50

^a Os valores são para 1987/90-1997 para Argentina, 1995-2000 para Bolívia e 1983-1994 para México.

^b Em quatro anos para Argentina e no mesmo ano para México.

Fonte: McKenzie e Mookherjee (2002).

incerteza econômica que podem ocorrer no processo de demissões. Havendo, assim, numerosos estímulos para os cortes prévios de pessoal, não surpreende que o fenômeno seja freqüente. Baseando-se numa amostragem de 308 empresas privatizadas em países em desenvolvimento entre 1982 e 2000 (101 delas latino-americanas), Chong e López-de-Silanes (2003a) calcularam que em 78% dos casos houve reduções de pessoal antes da privatização (82% na América Latina). As demissões não afetaram do mesmo modo os diferentes grupos de trabalhadores nas empresas, já que muitas utilizaram como critérios de seleção para fazê-las o tempo de serviço, a idade dos trabalhadores ou a insuficiência de desempenho, e somente 32% das empresas (tanto no plano mundial como na América Latina) usaram programas de demissão voluntária.⁴¹

Embora esta seção se concentre em privatizações, é importante mencionar que em vários países da região também houve intensas reduções de emprego na administração pública durante a década de 1990. O número de servidores na administração federal na Argentina diminuiu em aproximadamente 406.000 entre 1990 e 1992; no serviço público do Peru foram despedidos 263.654 servidores entre 1991 e 1993, embora 112.000 viessem a ser recontratados; no Equador, foram demitidos 40.000 funcionários públicos entre 1992 e 1994; e na Colômbia, 12.000 do Ministério dos Transporte e do

Turismo entre 1990 e 1992 (Haltiwanger e Singh 1999). A redução do emprego nos setores públicos constituiu um fenômeno importante na maioria dos países da região (Boxe 5.6).

Novos empregos

Comparar o emprego antes e depois das privatizações pode ser enganoso, porque as reestruturações bem-sucedidas, que elevam a produtividade e permitem a expansão dos serviços, podem compensar total ou parcialmente as perdas de empregos na empresa privatizada. Por exemplo, na Argentina, a empresa petrolífera YPF adotou o sistema de assinar contratos com 210 empresas formadas por 5.300 ex-empregados. Do mesmo modo, a companhia de ferrovias subcontratou o serviço de reparações com empresas cooperativas muito intensivas em mão-de-obra, enquanto as novas empresas do setor de telecomunicações, embora reduzissem o

⁴¹ No entanto, os dados com relação aos efeitos das demissões anteriores à privatização sobre o preço de venda são conflitivos. Chong e López-de-Silanes (2003a) observam que em geral as reestruturações do trabalho não contribuem para elevar os preços (e quando os programas de demissão são voluntários, claramente os reduzem). No caso do México, porém, López-de-Silanes (1996) havia verificado que as demissões prévias tiveram como efeito um aumento do 6% nos preços. Também verificou que transferir encargos trabalhistas aos compradores diminuía em 3% o preço, e que a ocorrência prévia de greves reduzia o preço em até 18%.

pessoal em aproximadamente 10%, reabsorveram a maioria dos ex-empregados por meio de contratos de serviços (Kikeri 1998; Petrazzini 1996). No Peru, cerca de 20% dos trabalhadores demitidos devido às privatizações foram subcontratados pelas mesmas empresas, que criaram numerosas pequenas companhias nos setores de transporte, água, mineração, portos e eletricidade (Kikeri 1998). Na reforma portuária do México o emprego público se reduziu, mas, graças à maior atividade portuária, aumentou rapidamente o número de trabalhadores nas empresas privadas que receberam concessões para prestar certos serviços. Assim, o porto de Manzanillo, que tinha 2.100 trabalhadores em 1993, passou a ter o dobro quatro anos mais tarde, e em Veracruz o número de empregados passou de 6.647 para 8.260 (Estache, González e Trujillo 2001). No setor ferroviário do México, no qual, como se viu, a redução de pessoal foi notável, 54% (23.300 trabalhadores) dos demitidos durante o processo de privatização foram recontratados pelas novas empresas do setor (Andalón e López-Calva 2001).

Portanto, boa parte das perdas iniciais de empregos nas empresas privatizadas pôde ser compensada por novas contratações nas mesmas companhias ou em outras, contratadas como fornecedores ou empreiteiras das empresas originais. Na Argentina, calculou-se que, nos quatro anos seguintes às privatizações, entre 80 e 90% das reduções de pessoal das empresas privatizadas foram compensados por esses mecanismos de reemprego dentro dos mesmos setores privatizados (o que não significa que tenham sido recontratadas as mesmas pessoas que foram demitidas). No México, a taxa de reemprego nos mesmos setores foi calculada entre 45% e 50% no primeiro ano depois das privatizações (McKenzie e Mookherjee 2002). Em sua amostragem de 308 empresas privatizadas em todo o mundo, Chong e López-de-Silanes (2003a, 2003b) verificaram que 44% ampliaram suas folhas de pagamento depois da privatização (54% na América Latina), e que 11% recontrataram pessoal que haviam demitido (21% entre as empresas privatizadas na América Latina). A probabilidade de as empresas reabsorverem pessoal que havia sido demitido antes das privatizações aumentava substancialmente quando o

critério de demissão tinha sido a idade e, por outro lado, diminuía quando o critério tinha sido a capacitação dos trabalhadores.

Remunerações e condições de trabalho

As melhorias de produtividade resultantes dos processos de privatização freqüentemente permitem elevar os salários e outras formas de remuneração dos trabalhadores que conservam seus empregos. No Chile, os novos proprietários das empresas de eletricidade privatizadas na década de 1980 (Chilgener e Enersis) aumentaram os salários e introduziram sistemas de participação nos ganhos. Na Argentina, os salários reais dos empregados da Entel e da concessão de águas de Buenos Aires aumentaram em 45% nos três anos que se seguiram à privatização. No México, de acordo com uma ampla amostragem de empresas privatizadas, os salários reais cresceram em média 76% até 1993, muito mais do que no restante da economia (Kikeri 1998). Mais surpreendente ainda, os aumentos de salários foram substancialmente maiores para os operários do que para o pessoal administrativo (122% comparados com 77% no período 1983-1994, conforme cálculos de La Porta e López-de-Silanes 1999).

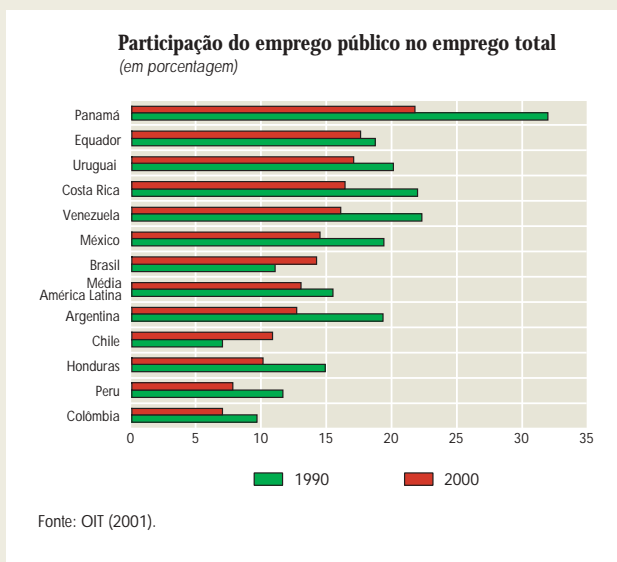
Em muitas empresas privatizadas, os trabalhadores foram ainda beneficiados por programas de participação nos lucros, adotados para aumentar seu interesse na privatização. Numa companhia de eletricidade do Chile, 85% dos trabalhadores adquiriram ações, cujo preço quintuplicou nos três anos seguintes. No México, o sindicato da Telmex comprou ações a um preço próximo à metade do preço básico de oferta para a privatização. Os trabalhadores logo foram beneficiados por um considerável aumento na cotação do mercado. Na privatização da Entel, na Argentina, os trabalhadores adquiriram ações a um sexto do preço de aquisição pago pelos novos proprietários, e em 1994 o lucro médio pela valorização das ações de cada trabalhador havia sido de US\$25.000. Esses mecanismos de participação na propriedade representaram não apenas um benefício patrimonial, como também um incentivo para que os trabalhadores cooperassem na melhoria da empresa (Kikeri 1998).

Boxe 5.6 O emprego público na América Latina

O setor público da América Latina há muito tempo é considerado um emprego privilegiado, devido a pelo menos três motivos. Primeiro, embora os salários sejam, *ceteris paribus*, mais baixos do que os do setor privado, isso é mais do que compensado pelos benefícios, vantagens e carga de trabalho. Segundo, a segurança no emprego é inigualável, mesmo numa região que se tem caracterizado, historicamente, por uma forte rigidez trabalhista. Terceiro, o acesso que o setor público permite ao poder e aos círculos políticos redonda em vantagens intangíveis, que dificilmente podem ser encontradas no setor privado. Por tudo isso, nas últimas décadas generalizou-se no setor público o excesso de servidores. As reformas estruturais e as medidas favoráveis à economia de mercado adotadas por vários países da região na década de 1990, somadas a uma crise fiscal que exigiu cortes drásticos dos gastos públicos, visaram eliminar esse fenômeno. Com a liberalização do comércio e a desregula-

mentação dos mercados, o setor público, por sua limitação orçamentária flexível, acabou sendo atingido.

Em consequência, na maioria dos países da América Latina reduziu-se o emprego no conjunto do setor público, não só como resultado da privatização, como também devido ao redimensionamento da administração pública. Como mostra a figura, a proporção do emprego urbano total atribuível ao setor público diminuiu em todos os países da América Latina, exceto no Brasil e no Chile. No entanto, embora a proporção média do setor público no conjunto do emprego urbano se tenha reduzido somente na década de 1990, essa diminuição oculta grandes discrepâncias na evolução do emprego no setor público nos diversos países. Essas modificações do perfil do emprego e as perturbações sofridas por determinados segmentos da força de trabalho explicam em parte a falta de apoio às reformas nos países da América Latina. A redução do emprego no setor público fez diminuir o número de postos de trabalho que tradicionalmente estavam protegidos das flutuações econômicas. O número de empregos criados nos setores de alta produtividade não foi suficiente para substituir os postos de trabalho de setores de baixa produtividade que no passado haviam gerado rendas elevadas. Este fato, conjugado à trajetória moderada da produtividade global e à necessidade de reduzir os custos, não foi compatível com o elevado custo de cumprir as normas legais para ingressar no setor formal, o que deu ensejo a uma rápida expansão relativa do setor informal nos últimos anos. Por conseguinte, passaram a ser mais frequentes as relações contratuais informais. Nessas circunstâncias desfavoráveis, muitos trabalhadores alijados do setor público não conseguiram postos de trabalho que oferecessem os mesmos níveis de proteção, remuneração e encargos sociais, ou simplesmente não encontraram trabalho de nenhum tipo.



Fonte: Chong e Saavedra (2003); Saavedra (2003).

No entanto, durante o processo de privatização ou depois dele, houve condições trabalhistas que se deterioraram. No caso da Entel, na Argentina, com vistas à privatização o governo ampliou a jornada de trabalho, eliminou as garantias de estabilidade e limitou drasticamente as possibilidades de organização dos trabalhadores (Petrazzini,

1996). No caso da Telmex, no México, em troca de aumentos de salário, os trabalhadores aceitaram que os contratos fossem unificados, que o pessoal fosse remanejado dentro da empresa e que fossem concedidos contratos de serviços a empresas não filiadas a sindicatos (Kikeri 1998).

Essas reorganizações dentro das empresas em

geral foram acompanhadas por modificações importantes no regime de trabalho, que podem implicar uma deterioração no bem-estar dos trabalhadores, devido a jornadas de trabalho mais longas e a acidentes e problemas de saúde mais frequentes, atribuíveis em alguns casos à maior utilização de contratos temporários (Banco Mundial 2003; McKenzie e Mookherjee 2002). Também há indícios casuístas no sentido de que as privatizações enfraqueceram a capacidade de influência dos sindicatos. Entretanto, em algumas ocasiões surgiram novos mecanismos de representação dos trabalhadores, que fortaleceram sua influência sobre as condições de trabalhos. Por exemplo, a Federação Internacional de Sindicatos da Química, Energia, Minas e Indústrias Diversas (Icem) firmou um acordo global com a Endesa, da Espanha, para melhorar as condições de trabalho em todas as suas empresas, enquanto o sindicato mundial de trabalhadores das telecomunicações fez algo semelhante com a Telefónica (ambas as firmas têm participação em numerosas empresas privatizadas na América Latina; ver Banco Mundial 2003).

O que acontece com os demitidos?

Sabe-se muito pouco sobre o destino dos trabalhadores que, despedidos das empresas privatizadas, não são recontratados direta ou indiretamente pelo mesmo setor. Em compensação pelos possíveis prejuízos que sofrem, em geral recebem indenizações trabalhistas e outros benefícios pecuniários. Segundo algumas estimativas, essas compensações superaram amplamente o custo médio de procura de um novo emprego (Galal et al. 1994).⁴² Informações fragmentárias sobre algumas empresas também corroboram a afirmação de que os pacotes de afastamento em geral têm sido generosos e são aceitos pela maioria dos trabalhadores, voluntariamente, nas empresas que os oferecem. Nas empresas de ferrovias, telecomunicações e aço da Argentina, a indenização média foi equivalente a dois anos de salários e nas ferrovias do Brasil, a três. Embora em geral os pacotes de afastamento tenham representado dispêndios muito elevados, os dados levam a crer que foram a única alternativa politicamente aceitável para corrigir os excessos de pessoal e que,

no fim das contas, foram benéficos do ponto de vista fiscal, levando-se em consideração a economia que representaram em custos trabalhistas, transferências e subsídios (Kikeri 1998).

Um estudo baseado em pesquisas junto a ex-trabalhadores das ferrovias federais no Brasil permite formar uma idéia sobre sua reinserção no mercado de trabalho. Cerca da metade dos demitidos entre janeiro de 1995 e outubro de 1997, que responderam à pesquisa, estavam trabalhando por conta própria nos primeiros meses de 1998; somente 18% estavam empregados formalmente; 4% eram funcionários públicos; e 13% trabalhavam sem contrato legal. Em setembro de 1998, somente 10% estavam desempregados (principalmente os de mais idade e/ou menos escolaridade), mas 53% ganhavam menos do que quando trabalhavam nas ferrovias (Estache, Schmitt de Azevedo e Sydenstricker 2000).

Também é ilustrativa a experiência dos funcionários do Banco Central do Equador, afastados na reforma de 1994, embora esse caso não tenha sido uma privatização e talvez não reflita o regime de trabalho das empresas privatizadas. Quinze meses após o desligamento, 30% dos 363 funcionários afetados estavam empregados, 51% trabalhavam por conta própria e 6% se achavam desempregados. Três meses depois, 43% estavam recebendo menos do que antes e 15 meses depois essa proporção subiu para 46%. Esses dados indicam que uma proporção elevada de demitidos viu diminuir suas possibilidades de trabalho e sua remuneração (Rama e MacIsaac 1999).

É bem possível que os trabalhadores despedidos tenham dificuldade para encontrar novos empregos, especialmente se suas qualificações são muito específicas para as funções que exerciam na empresa privatizada, ou se seu treinamento ou disciplina de trabalho foram negligenciados devido às condições de trabalho. Essas dificuldades podem ser remediadas em parte por programas de capacitação e de apoio para sua reinserção. Na América Latina, há exemplos desses programas na Argenti-

⁴² Este estudo considera seis casos de privatização no Chile e no México, entre outros países.

na, no Brasil, no México e no Peru, entre outros países. As avaliações dessas experiências mostram que sua eficácia tem sido muito variada. Em geral, os programas focalizados têm sido mais eficazes que os de cobertura ampla, e os programas de assessoria para a procura de emprego têm dado melhores resultados do que os de treinamento, que com frequência enfrentam problemas de competência administrativa, relevância e baixa capacidade de aprendizado dos participantes.

Síntese: os efeitos modestos da privatização

Embora muito pronunciados para o pessoal permanente das empresas antes de serem privatizadas, na realidade os efeitos das privatizações sobre a força de trabalho ou o desemprego foram modestos e tenderam a ser rapidamente compensados, e, em alta proporção, através de recontrações de pessoal pelas mesmas empresas ou por seus fornecedores. Em alguns casos, ao longo do processo, as condições de trabalho daqueles que conservaram seus empregos se deterioraram (embora não os rendimentos). Há também certos indícios de que em algumas empresas pioraram as condições de salubridade, segurança e capacidade de organização e influência das organizações de trabalhadores. As privatizações podem ter tido outros efeitos trabalhistas indiretos, não considerados nesta análise, por meio de sua influência na produtividade das firmas ou nas condições de vida das famílias. É claro que a conveniência das privatizações não pode ser avaliada somente com base em seus efeitos trabalhistas, e é possível que a opinião negativa dos latino-americanos sobre essa área de reforma só em parte se deva a seus efeitos sobre o trabalho.

OURAS REFORMAS ESTRUTURAIS

Até agora foram discutidos os dados sobre os efeitos trabalhistas da abertura e da privatização, sem dúvida as duas áreas de reforma mais visíveis e polêmicas. Embora menos importantes do ponto de vista trabalhista, outras reformas podem ter contribuído também para os problemas de emprego e bai-

xos rendimentos de alguns grupos de trabalhadores. SAPRIN (2002) faz as seguintes observações:

“As reformas permitiram a concentração dos ativos financeiros [...]. Em vez de ajudar os produtores que necessitam de capital a manter ou expandir suas operações, os intermediários financeiros canalizaram os financiamentos para as grandes empresas (geralmente urbanas) e concederam a maior proporção dos empréstimos a alguns poucos agentes econômicos poderosos. Isso representou um obstáculo para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, que constituem uma importante fonte de geração de empregos.” (p. 67; grifo no original).

“Importantes setores da economia e grupos da população não conseguiram acesso a créditos em condições razoáveis. As pequenas e médias empresas, os produtores rurais e indígenas e as mulheres têm acesso muito limitado ao sistema financeiro formal, já que as elevadas taxas de juros resultantes da liberalização e os obstáculos para obter financiamento lhes impediram dispor de crédito.” (p. 68; grifo no original).

Reformas financeiras

As evidências sobre os efeitos das reformas financeiras sobre o trabalho são escassas e se concentram em poucos países. Embora a conclusão central derivada dos poucos estudos existentes seja que as pequenas empresas e os microempresários não sofrem agora maiores limitações de crédito por conta das reformas, há pouco fundamento para se afirmar que esta conclusão possa ser generalizada.

O fechamento de numerosos bancos estatais é um dos fatores que poderiam ter contribuído para reduzir o crédito para as pequenas e médias empresas (PMÉs). No entanto, a evidência para a Argentina, o Chile e a Colômbia mostra que o sistema bancário estatal dedica uma proporção substancialmente menor de seus recursos às PMÉs que os bancos privados. Ao que parece, no Chile e na Colômbia essa tendência está se combinando com um menor dinamismo dos bancos públicos nesse mercado, em comparação com o dos privados. Entre 1997 e 2000, o crescimento real dos financiamentos dos bancos públicos para as PMÉs no Chile foi 19 pontos percentuais menor do que o do sistema bancário privado, e na Colômbia, 15 pontos

menor (Clarke et al. 2002). Ou seja, na medida em que as reformas financeiras permitiram um maior crescimento do crédito concedido pela banca privada, as PMEs passaram a ser mais bem atendidas.

Outra causa da redução do crédito aos pequenos negócios talvez seja a maior importância que os bancos estrangeiros adquiriram na América Latina. Os bancos estrangeiros podem ter alijado do mercado os nacionais, que tinham experiência no atendimento a clientes pequenos, tendendo a concentrar-se de preferência nos negócios maiores, que podem ser atendidos com menores custos de informação e acompanhamento. A evidência oferece motivos suficientes para esse temor. Na Argentina, na Colômbia e no Peru, os bancos estrangeiros dedicam em média 21% de sua carteira a pequenos negócios, ao passo que esse coeficiente ascende a 26% nos bancos nacionais. Na Argentina e no Chile, além disso, os bancos estrangeiros cresceram muito menos rapidamente nesse segmento do mercado do que os nacionais. Curiosamente, essas diferenças entre os bancos nacionais e os estrangeiros se devem ao comportamento dos bancos estrangeiros de menor porte, já que os bancos grandes, nacionais ou estrangeiros, tendem a emprestar em proporções semelhantes para as PMEs (Clarke et al. 2002). Entretanto, na medida em que os bancos estrangeiros não tenham alijado os nacionais, mas sim contribuído para o crescimento de todo o sistema financeiro, seus efeitos sobre as PMEs serão favoráveis. Com base em pesquisas de opinião realizadas entre mais de 4.000 empresas em 38 países em desenvolvimento, observou-se que a maior penetração dos bancos estrangeiros melhora tanto o volume de crédito quanto as condições desses créditos para empresas de todos os tamanhos. Os benefícios parecem ser maiores para as grandes firmas, mas as menores também se beneficiam (Clarke, Cull e Martínez Pería 2001).

Os dados mencionados acima se referem ao crédito concedido às PMEs, que talvez seja irrelevante para os pobres, que só podem solicitar crédito em quantias muito pequenas. O que aconteceu, então, com o microcrédito? Haverá algum indício de que as políticas de reforma financeira tenham prejudicado seu desenvolvimento? A resposta é um categórico não. Na última década o microcrédito

não só se desenvolveu com rapidez na América Latina, como também boa parte desse desenvolvimento se deu no setor financeiro tradicional. De acordo com estatísticas baseadas num inventário do microcrédito em 17 países e referentes a 1999, os bancos comerciais concedem 29% do crédito total recebidos pelas microempresas. As organizações não governamentais (ONGs) que se transformaram em entidades financeiras reguladas fornecem mais 45%, juntamente com outros intermediários financeiros especializados. Por conseguinte, as instituições financeiras reguladas, que não tinham quase nenhuma participação no microcrédito havia cinco anos, estão agora canalizando 74% dos créditos para a microempresa e atendendo a 53% de seus clientes. Embora o microcrédito concedido pelas entidades reguladas alcance um montante duas vezes e meia maior do que o das entidades não reguladas, o valor médio de cada operação é de apenas cerca de US\$800, o que representa aproximadamente seis meses da renda *per capita* nos países onde operam. Por conseguinte, a institucionalização do microcrédito não parece estar deslocando o produto para setores abastados. Para alguns observadores, essas tendências mostram que a concessão de crédito aos pobres está se tornando, finalmente, um componente importante do menu de serviços do sistema financeiro (Christen 2000).

Não se pode atribuir plenamente esses avanços às reformas financeiras da última década. Todavia, pode-se dizer que sem dúvida eles foram favorecidos pelo crescimento do sistema de crédito, pela maior concorrência, pelo melhor ambiente regulador e pela maior flexibilidade concedida aos intermediários financeiros para desenvolver novos produtos e operar em diversos mercados. Isso é o que indicam os resultados de um estudo realizado em 78 países em desenvolvimento, que mostrou que, para 44% dos bancos que atendem às PMEs, a principal razão de fazê-lo é a maior concorrência no mercado de crédito para as empresas médias e grandes (Jenkins 2000). Não obstante, o desenvolvimento do microcrédito tem sido muito desigual entre países, por razões pouco esclarecidas. O número de operações correntes de microcrédito na Bolívia corresponde a 80% do número estimado de

microempresas, o que indica que há saturação no mercado de microcrédito. Também são altos os indicadores de cobertura na Nicarágua (36%) e El Salvador (35%), e um pouco menores, mas também notáveis, no Paraguai, no Peru e no Chile (entre 18% e 13%). Por outro lado, o desenvolvimento do microcrédito é praticamente nulo na Argentina, Brasil, México, Uruguai e Venezuela. Com notável exceção do Banco do Nordeste do Brasil, o microcrédito não atraiu as grandes entidades financeiras desses países (Christen 2000).

Reformas tributárias e outras reformas

As implicações trabalhistas das reformas tributárias têm recebido muito menos atenção do que as das demais reformas discutidas neste capítulo. De maneira geral, as reformas tributárias procuraram simplificar os sistemas fiscais, reduzir imposto sobre o capital e os rendimentos mais elevados do trabalho e generalizar a utilização do imposto sobre o valor adicionado. No entanto, como já vimos, o alcance e a continuidade dessas reformas variam de país para país, o que talvez explique, em parte, a pouca atenção que a pesquisa econômica dedicou a essa área.

Há quatro perguntas fundamentais a se fazer sobre os efeitos trabalhistas dessas medidas. A primeira é se as reformas afetaram a demanda de trabalho, o que poderia ter ocorrido principalmente devido ao barateamento do custo de uso do capital. Alguns estudos referentes à Colômbia indicam que nos setores industriais as reformas tributárias, juntamente com outras medidas, baratearam o capital e reduziram a demanda de trabalho não qualificado, enquanto elevavam a demanda de trabalho qualificado, que é complementar ao capital (Cárdenas e Gutiérrez 1997).

A segunda pergunta é se as reformas afetaram a oferta de trabalho, ao modificar os incentivos para que as pessoas trabalhem. Esse debate, que foi bastante acalorado na Europa e nos Estados Unidos nas últimas décadas, é menos relevante na América Latina, onde os impostos só recaem sobre trabalhadores com rendimentos relativamente altos (BID 1998, capítulo 8) e onde poucas pessoas têm níveis de rendimentos suficientemente elevados

para que a decisão de trabalhar ou não trabalhar possa ser alterada pelo nível de impostos. No entanto, cumpre considerar dois aspectos importantes. Primeiro, os impostos que recaem sobre os rendimentos podem influir na composição e na qualidade do emprego, pois afetam a decisão das pessoas de trabalhar como empregados ou como autônomos, bem como a decisão das empresas de se organizarem de forma transparente e consolidada, ou então de forma obscura e através de pequenas unidades produtivas. Segundo, o nível dos impostos que incide sobre certo tipo de trabalhadores de rendimentos elevados pode influir em suas decisões de imigrar, e afetar por esta via os salários relativos entre trabalhadores qualificados e não qualificados.

A terceira pergunta se refere aos efeitos das reformas tributárias sobre a incidência dos impostos, isto é, sobre quem eles recaem em última análise. Devido à maior importância do IVA, poder-se-ia pensar que os trabalhadores foram prejudicados pelas reformas tributárias. De fato, afirma-se com frequência que o IVA é um imposto regressivo, ao contrário do imposto de renda, que é considerado progressivo. Esta conclusão, entretanto, não é necessariamente correta, por várias razões:

- Na maioria dos países da América Latina estão excluídos do IVA muitos produtos de consumo básico, como os alimentos, que pesam muito mais na cesta dos trabalhadores, sobretudo os de baixos rendimentos, do que na de outras pessoas (BID 1998, capítulo 8).
- Se uma reforma tributária não é neutra no que diz respeito a arrecadações totais, as análises da incidência devem levar em conta o uso das arrecadações adicionais, que em geral beneficiam mais aqueles que recebem os serviços sociais. No caso dos trabalhadores, as arrecadações adicionais podem beneficiá-los por meio dos programas de seguridade social, saúde, pensões ou outros.
- As análises convencionais da incidência fiscal normalmente partem do princípio de que o custo do IVA é repassado completamente ao preço dos bens finais, mas na prática não é isso que sucede (Shah e Whalley 1991). Isso significa que parte

do imposto pode recair sobre os produtores ou, o que também é relevante, sobre os trabalhadores dos setores que produzem os bens gravados pelo IVA.

A quarta pergunta, relacionada à incidência, se refere à interação entre a reforma tributária e outras reformas. A questão surge porque a incidência de qualquer imposto depende da forma como operam os mercados de fatores e de bens. Como as demais reformas alteraram o funcionamento desses mercados, cabe esperar *a priori* que tenham modificado a incidência dos impostos previamente existentes. Consideremos a existência de quotas de importação. Nessa situação as mudanças nas tarifas aduaneiras afetam somente os beneficiários das quotas, sem nenhuma incidência sobre os produtores ou os consumidores. Mas, quando as quotas desaparecem, as mudanças na tarifa tendem a transferir-se para estes e portanto podem afetar os trabalhadores. Ou consideremos o efeito que o racionamento do crédito pode ter sobre a incidência dos impostos sobre as empresas. Nesse caso, a carga fiscal de um imposto sobre a renda recai sobre os receptores do crédito racionado. Mas se uma reforma financeira elimina o racionamento, o imposto tenderá a recair em parte sobre os consumidores. Com exceção de alguns exercícios de simulação efetuados com modelos de equilíbrio geral, praticamente nada se sabe sobre a relevância e a dimensão desses efeitos sobre o trabalho (Shah e Whalley 1991; Lora 1995).

Em síntese, é possível que as reformas tributárias (e a interação de outras reformas com o sistema tributário) tenham tido efeitos sobre o emprego e os salários reais dos trabalhadores, mas essas questões praticamente não receberam atenção no acalorado debate sobre os efeitos das reformas.

Conclusões e implicações de política

Desemprego, baixos salários e instabilidade no trabalho são problemas que causam preocupação à maioria dos latino-americanos. A abertura, a privatização e outras reformas estruturais destinadas a facilitar o funcionamento dos mercados não foram suficientes para solucioná-los e, segundo opiniões correntes, podem até tê-los agravado.

Este capítulo demonstrou que algumas dessas críticas não têm fundamento. Os efeitos da abertura e da privatização sobre o desemprego (ou sobre o emprego total) foram muito limitados em grandeza e duração, a ponto de não se encontrar (neste e em outros estudos) nenhum indício de que essas reformas contribuam para explicar nem as diferenças nos índices de desemprego (ou de emprego) entre os diversos países nem as mudanças nesses índices ao longo do tempo. Do mesmo modo, não há apoio para a afirmação de que a abertura aumentou a instabilidade do trabalho ou deteriorou as condições de trabalho nos setores expostos à concorrência das importações ou nos novos setores exportadores. Tampouco há bases para assegurar que a liberalização financeira reduziu o crédito para as micro e pequenas empresas e que, por essa via, contribuiu para agravar os problemas trabalhistas.

Não obstante, algumas críticas são válidas. A abertura produziu perdas salariais nos setores afetados pelas reduções das tarifas aduaneiras e pelo aumento das importações. Possivelmente, também contribuiu para aumentar a informalidade nos países em que a legislação trabalhista é mais rígida. A privatização causou fortes perdas de rendimento e de estabilidade para os empregados demitidos das empresas privatizadas. Tanto a abertura quanto a privatização enfraqueceram o poder de negociação dos trabalhadores, contribuindo para a redução de salários e de benefícios trabalhistas.

Essas conclusões são importantes para futuros governos reformistas. Uma implicação importante é que talvez seja impossível determinar de antemão os efeitos de uma reforma estrutural sobre o trabalho. Isto vale especialmente para a liberação das importações e outras reformas do regime de comércio internacional (como os acordos de integração internacional).

O exposto acima se deve não somente à falta de conhecimento dos possíveis impactos dessas reformas sobre diferentes setores, como também à natureza do funcionamento do mercado de trabalho. O principal temor dos governos, quando tiveram início os processos de abertura, era que aumentasse o desemprego, porque os trabalhadores que perdessem seus empregos nos setores antes protegidos teriam dificuldade para obter novos pos-

tos de trabalho, por falta de informação ou treinamento. Esse temor não levava em conta o fato de que os mercados de trabalho são muito fluidos, devido às altas taxas de criação e extinção de empregos em todos os setores, e que essa fluidez ajudaria a acomodar as reformas sem produzir grandes mudanças no desemprego. Do mesmo modo, nem os governos nem os analistas previram que grande parte do ajuste do mercado de trabalho às reformas se produziria mediante quedas nos salários, especialmente dos trabalhadores não qualificados de setores que eram lucrativos por não terem concorrência.

Devido a esse desconhecimento, as tentativas no sentido de compensar os prejudicados ou aliviar os custos sociais da abertura mostraram-se inadequadas. É possível que tais tentativas se tenham concentrado em criar ou fortalecer serviços de capacitação de trabalhadores ou programas de emprego mínimo temporário, como de fato aconteceu em alguns países. Se os governos houvessem previsto os verdadeiros mecanismos de ajuste dos mercados de trabalho, teriam percebido que é difícil identificar com precisão quem são os prejudicados pelas reformas e que, portanto, seria duvidosa a eficácia dessas políticas ativas de intervenção no mercado de trabalho. Por conseguinte, teria sido mais adequado reforçar as políticas trabalhistas de caráter passivo (como o seguro-desemprego e outros mecanismos gerais de proteção) e facilitar a criação de novos empregos por meio de reformas da legislação trabalhista e da formulação de políticas que propiciam crescimento econômico.⁴³

No entanto, em algumas reformas é viável identificar com precisão os grupos de trabalhadores sujeitos a ser prejudicados e tomar medidas para ajudá-los. É o caso das privatizações ou dos programas de reestruturação da administração pública, nos quais os trabalhadores que perdem o emprego podem ser apoiados por programas que incluam diversas políticas ativas, desde assessoria e ajuda para procurar trabalho, até planos comunitários de criação de empregos. A eficácia da maioria dessas políticas depende de poderem estar voltadas grupos específicos de trabalhadores, embora não seja essa a única condição de êxito.⁴⁴

As conclusões deste capítulo também são

relevantes para os analistas e pesquisadores. Muitos dos efeitos das reformas estruturais foram inesperados para os economistas. É possível que a abertura tenha produzido efeitos favoráveis (embora modestos) sobre a produtividade e o crescimento, mas não as mudanças esperadas na composição da produção e do emprego ou na remuneração do trabalho. Por motivos que não estão suficientemente estudados, a composição setorial da produção e do emprego mudou muito menos do que seria de esperar com base nas modificações dos preços relativos dos produtos ou na penetração das importações líquidas. O ajuste parece ter ocorrido em parte através de quedas dos salários, principalmente dos trabalhadores não qualificados, que possivelmente participavam das rendas econômicas decorrentes da proteção contra as importações. No entanto, essa hipótese não está suficientemente comprovada, como também não está claro se sua validade depende da existência de sindicatos, dos mecanismos de negociação de salários ou de outros fatores. A associação entre a abertura e o aumento das diferenças salariais recebeu muita atenção dos pesquisadores. Segundo a hipótese mais corrente para explicá-la, a concorrência das importações (ou o aumento das exportações) facilitou e induziu a adoção de tecnologias viesadas em favor do trabalho de maior qualificação. Não obstante, como se discute no capítulo seguinte, a corroboração estatística e analítica para essa hipótese está longe de ser categórica.

A pesquisa econômica tem dedicado pouca atenção aos efeitos trabalhistas das reformas financeira e tributária. Os fragmentários dados disponíveis sobre a reforma financeira indicam que seus efeitos trabalhistas foram positivos, pois aparentemente contribuíram para que as micro e pequenas empresas tivessem maior acesso ao crédito. No entanto, a questão tem sido muito pouco estudada para que se chegue a uma conclusão definitiva. Não há provas de vinculação direta entre esses dois fenômenos, nem se sabe por que os sistemas de microcrédito só se desenvolveram em alguns paí-

⁴³ Ver os capítulos 7 e 8 para uma discussão sobre os prós e contras das diferentes políticas e instituições trabalhistas.

⁴⁴ Ver o Capítulo 8, sobretudo o Boxe 8.2.

ses. Tampouco se sabe se está correto o pressuposto, implícito nessas análises, de que, se o crédito se orienta mais para as empresas que fazem uso mais intensivo do trabalho, seu efeito sobre o emprego agregado é maior. Na área da reforma tributária, as lacunas da pesquisa econômica são ainda mais notáveis. Ignoram-se seus efeitos sobre a procura e a oferta de trabalho, sabe-se muito pouco acerca de sua influência sobre a remuneração efetiva recebi-

da pelos trabalhadores e se desconhece se a interação entre a reforma tributária e outras reformas alterou a incidência dos impostos.

Em suma, o processo de reformas estruturais trouxe uma abundância de surpresas trabalhistas para os governos que empreenderam as reformas, para seus críticos e para os economistas, deixando uma lição de cautela e modéstia para todos.