LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)
La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC (Canadá)

AS RELAÇÕES ENTRE COMÉRCIO, DESIGUALDADE E POBREZA NA AMÉRICA LATINA: BALANÇO E CARÊNCIAS DE UM DEBATE

Sandra Polónia Rios

serieBRIEF
Brief # 34 · Octubre 2006
FLACSO

AS RELAÇÕES ENTRE COMÉRCIO, DESIGUALDADE E POBREZA NA AMÉRICA LATINA: BALANÇO E CARÊNCIAS DE UM DEBATE

SANDRA POLÓNIA RIOS

O tema das relações entre comércio, desigualdade e pobreza vem ganhando densidade tanto no plano político quanto no plano da produção de conhecimentos. Os países latino-americanos adotaram políticas de abertura econômica e envolveram-se em ambiciosos esquemas de integração regional a partir do início da década de 1990, sem o respaldo de análises robustas sobre os impactos dessas estratégias sobre a coesão social, a distribuição de renda e a pobreza. As reações dos indicadores sociais às reformas liberalizantes foram muito variadas nos países da região.

No período recente, ganharam relevância na região propostas políticas "heterodoxas" que buscam sua *rationale* na redução da pobreza e da desigualdade e em argumentos de desenvolvimento. Embora haja visões diferentes sobre as estratégias mais adequadas para mitigar os custos dos movimentos de inserção internacional, cresce o apoio da opinião pública e das organizações multilaterais a políticas que se distanciam do padrão liberal em nome de objetivos de desenvolvimento, redução da pobreza, etc.

Muitos trabalhos recentes, baseados em evidências empíricas, sugerem que as relações entre comércio, desigualdade e pobreza não são simples e são muitas vezes mediadas por fatores locais e por circunstâncias específicas. Apesar do crescente número de estudos sobre o tema, permanecem muitas dúvidas sobre os mecanismos de influência da liberalização comercial e da globalização na distribuição de renda e na pobreza. Em particular, não há clareza sobre como a integração afeta a renda real dos pobres. Estudos sobre os impactos em países em desenvolvimento indicam que as experiências são variadas.

As características individuais (de cada país) da distribuição setorial e fatorial da atividade econômica, da desigualdade social e da pobreza nos países em desenvolvimento, das instituições, do ambiente macroeconômico, da regulamentação do mercado de trabalho e das condições de inserção nas cadeiras produtivas globais são alguns dos fatores que parecem influenciar os resultados. Os estudos indicam ainda que a experiência latino-americana é bastante diversa da asiática.

Com o objetivo de contribuir para esse debate, a *Latin American Trade Network* (Latn), em cooperação com a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) e o Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes), com o apoio da Fundação Ford e da Agência Suíça de Cooperação e Desenvolvimento (Gisd/SDC), organizaram o Seminário **Comércio, Desigualdade e Pobreza**, realizado no Rio de Janeiro em 24 e 25 de abril de 2006. Este *policy brief* apresenta uma síntese dos debates do Seminário, incorporando também conclusões de algumas resenhas recentes sobre esse tema.

Sandra Polónia Rios é diretora do CINDES.

O QUE SE SABE SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE COMÉRCIO, DESIGUALDADE E POBREZA?

Embora haja um expressivo número de estudos sobre o tema, pouco se pode afirmar sobre os impactos do comércio sobre as condições de desigualdade social e de pobreza. Há estudos que utilizam metodologia sofisticada e que mostram que a liberalização comercial é positiva em termos de crescimento econômico, aumento do emprego e da renda. Mas, há estudos igualmente cuidadosos que encontram relações negativas entre abertura comercial e redução da desigualdade e da pobreza. De modo geral, as evidências empíricas não são suficientemente robustas para permitir conclusões seguras.

A teoria do comércio internacional diz que o aprofundamento da integração econômica de um país à economia mundial melhora a eficiência alocativa dos fatores de produção, com efeitos positivos sobre as condições para o desenvolvimento e o bem-estar dos consumidores no longo prazo. Mas os indicadores mostram que em muitos países que passaram por profundas reformas liberalizantes, a distribuição de renda e a pobreza vêm piorando.

A literatura de comércio também reconhece que, no curto prazo, a liberalização comercial pode provocar danos e esses danos podem ser críticos para aqueles que ficarão na pobreza mesmo no longo prazo. A evidência mostra que a abertura econômica por si mesma não tem sido capaz de lidar com as questões de desigualdade e pobreza.

Não há associação biunívoca entre abertura comercial e desigualdade e pobreza. Essas relações são intermediadas pela existência de mercados, instituições e políticas nacionais com características diversas (Ventura-Dias, 2006). Embora a ambigüidade permeie o debate sobre essa questão, a percepção dominante é que o comércio pode ser positivo, mas não o suficiente para resolver os problemas distributivos e, em determinadas circunstâncias, ele pode ter efeitos negativos.

Portanto, a abertura econômica não apenas é insuficiente para melhorar os indicadores sociais, como exige a implementação de políticas públicas que sejam capazes de mitigar seus impactos negativos. Essas políticas são também essenciais para promover o apoio das sociedades às reformas liberalizantes. Mas os economistas chamam atenção para a importância de se evitar a adoção de políticas que obstaculizem os efeitos de realocação dos fatores de produção resultantes das iniciativas de liberalização comercial.

A principal dificuldade na análise dos impactos do comércio sobre desigualdade e pobreza está na identificação correta dos mecanismos de transmissão, que dependem, em grande medida, de características específicas de cada país: grau de abertura e integração econômica pré-existente, distribuição setorial da produção, rigidez na regulação do mercado de trabalho, qualidade das instituições e modelos de inserção internacional adotados.

Vários estudos encontram sinais opostos para os impactos da liberalização comercial sobre a desigualdade e sobre a pobreza. De acordo com Winters, McCulloch e McKay (2004), a abertura comercial traz oportunidades para a atividade econômica que podem aumentar a desigualdade e ao mesmo tempo reduzir a pobreza. Segundo esses autores, a ambigüidade nas relações entre liberalização comercial e pobreza reflete, em parte, a heterogeneidade das condições da pobreza. Há muitas razões para que as pessoas sejam pobres. Portanto, uma parte crucial em qualquer estudo sobre comércio e pobreza deveria envolver a identificação das diferentes características dos pobres, incluindo informações sobre seus padrões de consumo e condições de produção e emprego.

Medir a pobreza, por si só, já tem se mostrado uma tarefa difícil. A construção de indicadores de pobreza comparáveis requer a utilização de dados sobre renda *per capita* e consumo pessoal que sejam consistentes. Por conta dessas dificuldades, há divergências na avaliação sobre a trajetória e a magnitude da queda na pobreza no mundo.

Os resultados das análises de impactos da abertura comercial sobre desigualdade e pobreza também dependem do padrão de liberalização comercial adotado pelos países: abertura comercial unilateral ou negociada em acordos comerciais e do grau de integração (*deep or shallow integration*). Dependem ainda das políticas adotadas por outros países: há uma forte conexão entre as políticas no nível doméstico e internacional. Os ganhos resultantes de negociações preferenciais podem ser neutralizados ou reforçados pela adoção de políticas domésticas pelos parceiros comerciais (subsídios à produção ou à exportação, de um lado, e *aid for trade*, de outro).

A abertura econômica não apenas é insuficiente para melhorar os indicadores sociais, como exige a implementação de políticas públicas que sejam capazes de mitigar seus impactos negativos

Na literatura, há duas abordagens diferentes para a questão da liberalização e desigualdade: a que se refere à desigualdade entre os países e a que diz respeito à desigualdade dentro dos países. Aqui interessa avaliar em que medida essas tendências estão relacionadas à integração comercial.

As experiências de integração econômica regional geram resultados diferentes em termos da dinâmica da desigualdade entre países. No caso da União Européia, registra-se uma maior convergência entre os países-membros. Já no caso do Nafta, aumenta a divergência entre México e Estados Unidos, inclusive com uma mudança de direção no movimento de convergência que se verificava no período anterior à integração. No México, observa-se uma "convergência divergente": os estados do norte do país convergem para os padrões de desigualdade do sul dos Estados Unidos e os estados do sul convergem para os padrões do norte da América Central.

Ao menos dois fatores podem ser identificados para explicar as diferenças nas experiências européia e norte-americana: diferenças nos pontos de partida dos países dos dois blocos (em termos de abertura comercial e situação social) e diferenças nas políticas sociais nacionais e transnacionais adotadas para lidar com as desigualdades.

No que concerne ao aumento da desigualdade no interior dos países, há alguns estudos que identificam a liberalização comercial como uma das causas dessa tendência. O crescimento da desigualdade manifesta-se tanto em termos de disparidades salariais, quanto de desigualdade regional, indicando que o dualismo é aprofundado pela integração (o caso da China, com um expressivo crescimento do comércio e também dos indicares de desigualdade, tem a ver com o dualismo e é uma boa evidência desse fenômeno). Mas há também estudos que mostram que a liberalização comercial tem impactos negativos mais evidentes sobre os salários nas grandes cidades, estimulando a interiorização da produção, o que leva a uma maior convergência salarial entre o campo e a cidade.

Qualquer estudo sobre comércio e pobreza deveria envolver a identificação das diferentes características dos pobres, incluindo padrões de consumo e condições de produção e emprego

QUESTÕES METODOLÓGICAS SUSCITADAS PELO DEBATE

Há abundância de estudos sobre comércio, desigualdade e pobreza na América Latina, mas, ainda assim, há a percepção de que estes são insuficientes para ajudar a melhor compreender essas relações. De modo geral, os estudos procuram responder à pergunta implícita: "na média, o comércio gera crescimento, melhora a distribuição e reduz a pobreza, permanecendo constantes os demais fatores?".

Os estudos utilizam conceitos diferentes, o que torna difícil a comparação de suas conclusões. A primeira dificuldade é identificar o objeto da análise. Qual o fenômeno cujos impactos se quer analisar: globalização da produção, crescimento do comércio, abertura comercial unilateral, liberalização da conta de capital, acordos comerciais? Outra questão é a diversidade de indicadores e de variáveis com que se trabalha: nível de emprego, salários, renda, igualdade ou pobreza.

O debate sobre as técnicas empregadas para estimativas de impacto é da maior relevância. *Cross-sections* e modelos de equilíbrio geral têm limitações fundamentais. Os estudos que utilizam técnicas de *cross-section*, por exemplo, têm dificuldade de capturar as diferenças nas situações de partida de cada país, tanto em termos do grau de abertura pré-existente, quanto das situações institucionais, as condições de desigualdade e as características da pobreza.

Por sua vez, os modelos de equilíbrio geral computável, que buscam capturar os efeitos mais globais das relações econômicas entre os países, têm, muitas vezes, credibilidade reduzida, dada a quantidade de hipóteses que são incorporadas nos modelos e o elevado grau de agregação de indicadores importantes, como os grupos familiares.

Além disso, as análises tradicionais têm mostrado dificuldade para capturar os impactos marginais da liberalização, uma vez que eles dependem do grau pré-existente de liberalização. A teoria do comércio tem claro *viés* estático e as técnicas têm dificuldade de incorporar os efeitos dinâmicos da liberalização como investimentos, mudanças tecnológicas, economias de escala, etc.

Winters, McCulloch e McKay (2004) identificam três dificuldades metodológicas para estabelecer os *links* entre liberalização comercial e crescimento da renda: quantificar os instrumentos de política comercial (agregar tarifas e quantificar as barreiras não-tarifárias), estabelecer a direção de causalidade (o grau de abertura tende a ser endógeno) e identificar necessidade de agregar outras variáveis que devem ser combinadas para garantir que o crescimento seja sustentável (investimento, por exemplo).

No caso da América Latina, a avaliação dos efeitos da liberalização comercial da década de 1990 sobre a distribuição de renda e a pobreza torna-se particularmente difícil, pois a maioria dos países da região engajou-se em processos de estabilização macroeconômica nesse período, implementando programas de ajuste que envolveram reformas econômicas ambiciosas. A abertura comercial foi apenas um elemento no vasto conjunto de reformas.

Os efeitos da abertura econômica sobre distribuição de renda e pobreza na América Latina são pouco claros e parecem ser fortemente influenciados pelo acesso aos fluxos de investimentos estrangeiros e pelas políticas macroeconômicas. Como os fluxos de capital e as políticas macroeconômicas mostraram grande volatilidade nos anos 1990, é difícil prever os impactos destas variáveis sobre eqüidade e pobreza (Ganuza, Paes de Barros e Vos, 2005).

As dificuldades apontadas acima indicam que é necessário dar maior atenção aos mecanismos mais diretamente correlacionados à melhora da distribuição de renda ou à redução da pobreza, e estudar as relações entre esses processos e a liberalização comercial (Goldberg e Pavcnik, 2004). Por exemplo, se a redução da pobreza é particularmente afetada pelo crescimento do emprego, então é importante avaliar como a liberalização comercial afeta os níveis de emprego, a qualidade do emprego, o emprego informal, etc..

IMPACTOS DO COMÉRCIO SOBRE DESIGUALDADE E POBREZA NA AMÉRICA LATINA

Um amplo estudo desenvolvido pela CEPAL-PNUD[1] em 2005, apresentado no Seminário, comparou resultados de micro-simulações, que procuram identificar as principais causas de mudanças na distribuição de renda e na pobreza durante o período de implementação de drásticas reformas econômicas em 17 países da América Latina e do Caribe.

Os resultados agregados do estudo indicam que há efeitos claros da liberalização sobre a pobreza. Na maioria dos países (12) a pobreza diminuiu significativamente. Já os resultados sobre a desigualdade são mais ambíguos. O número de casos em que os efeitos sobre a desigualdade foram positivos é muito próximo ao número em que esses efeitos foram negativos e, na maioria dos casos, as mudanças são muito pequenas.

[1] Ganuza, Paes de Barros e Vos, Rob. 2005. *Labour market adjustment, poverty and inequality during liberalization. In:* Ganuza, E., Paes de Barros, R., Taylor, L., Vos, Rob. ***Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90.*** PNUD / CEPAL.

A teoria do comércio tem claro *viés* estático e as técnicas têm dificuldade de incorporar os efeitos dinâmicos da liberalização como investimentos, mudanças tecnológicas, economias de escala, etc.

A metodologia adotada envolveu a realização de exercícios "contrafactuais" que procuram analisar o que teria acontecido com a pobreza e a distribuição de renda caso as mudanças observadas no mercado de trabalho não tivessem acontecido. Esses exercícios pressupõem que o mercado de trabalho é o principal mecanismo de transmissão pelo qual a liberalização afeta a distribuição de renda e a pobreza. Os autores chamam atenção de que a comparação dos resultados da simulação com os valores observados mostra que a metodologia adotada fornece uma boa aproximação para o que aconteceu com a desigualdade. A precisão é muito menor quando se observa a trajetória dos indicadores de pobreza.

De modo geral, o estudo conclui que a liberalização comercial parece ter contribuído para aumentar a desigualdade e, em alguns casos, a pobreza também. O aumento nos fluxos de capital, que acompanhou a liberalização da conta de capital e as políticas de estabilização macroeconômica no mesmo período, aumentou a demanda agregada e compensou – muitas vezes eliminou – os efeitos negativos em muitos dos episódios analisados. Por outro lado, muitos períodos de recessão ocorreram no período, exacerbando os efeitos negativos da liberalização e causando deterioração da pobreza e das condições de distribuição de renda.

Os efeitos da liberalização comercial sobre o mercado de trabalho se dão fundamentalmente na estrutura do emprego e na remuneração relativa dos trabalhadores. A liberalização dos movimentos de capital, quando combinada a políticas macroeconômicas, afeta o nível de emprego e de salários. Na maioria dos casos, aumenta o *gap* na remuneração do trabalho qualificado em relação ao não-qualificado, com impactos negativos sobre a distribuição de renda. Os autores atribuem esse efeito à liberalização comercial. Nos casos em que a estabilização macroeconômica foi alcançada e a demanda agregada cresceu, os salários reais aumentaram e o desemprego caiu, mas os ciclos macroeconômicos estiveram associados com a liberalização da conta de capital e não com a liberalização comercial.

A abertura comercial produziu efeitos mais positivos nos países que tinham legislações trabalhistas mais flexíveis

Paes de Barros também chama atenção para o fato de que a rigidez no mercado de trabalho impede que os efeitos da liberalização sobre emprego possam se concretizar plenamente. A abertura comercial produziu efeitos mais positivos nos países que tinham legislações trabalhistas mais flexíveis. Nesse sentido, a rigidez no mercado de trabalho pode contribuir para aumentar a pobreza em períodos de liberalização comercial.

Em termos de impactos sobre os países, o estudo encontra efeitos positivos da liberalização do balanço de pagamentos sobre desigualdade e pobreza em sete países: Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panamá e Paraguai. De outro lado, quatro países apresentaram relações negativas nos dois indicadores: Argentina, Colômbia, Peru e Uruguai. A redução da pobreza com aumento da desigualdade foi observada na Bolívia, Costa Rica, Equador, México e República Dominicana. Honduras foi o único país em que a desigualdade cai enquanto a pobreza aumenta. Na área rural do Equador, esse fenômeno também acontece no período 1995-1999, mas parece estar mais relacionado com choques externos do que com as reformas domésticas.

O fato de que a liberalização comercial tenha efeito negativo sobre a desigualdade em alguns países não é de todo surpreendente. Como argumentam Goldberg e Pavcnik (2004), na maioria dos países latino-americanos os setores mais protegidos são justamente os mais intensivos em mão-de-obra pouco qualificada. Portanto, a abertura comercial tende a atingir mais fortemente esses setores. O que é mais difícil de entender, segundo as autoras, é por que países com elevada dotação do fator trabalho protegem relativamente mais os setores intensivos em trabalho pouco qualificado.

Talvez a melhor explicação para isso seja o fato de que há outros países em que a oferta de mão-de-obra pouco qualificada é ainda maior. A concorrência com a China é a maior evidência. Os produtos chineses vêm ameaçando a produção doméstica de produtos intensivos em trabalho pouco qualificado na maioria dos países latino-americanos, que vêm reagindo com aumento da proteção nesses setores.

Estudos centrados em países ou sub-regiões específicas da América Latina indicam que experiências de integração sub-regional geram resultados diferentes em termos dos padrões de convergência dos indicadores sociais. Como já mencionado, no Nafta observou-se um aumento da desigualdade entre o México e os Estados Unidos, com um crescimento concomitante do dualismo no interior do México. No caso da Comunidade Andina, parece ter havido uma redução das disparidades entre os países, mas com aumento da desigualdade no interior dos países, como mostra estudo da Corporação Andina de Fomento. Entre os países da CAN, a Colômbia é o país com maior desigualdade. Entretanto, a desigualdade nesse país não aumentou no período analisado pela CAF.

Estudo apresentado no Seminário por Pablo Sanguinetti teve como objetivo avaliar em que medida as famílias pobres se beneficiam de oportunidades geradas pela negociação dos acordos comerciais entre Peru e Estados Unidos e Colômbia e Estados Unidos. O estudo identifica quatro canais de transmissão da liberalização comercial: (i) abertura comercial sobre preços internacionais e domésticos; (ii) mudanças nos preços domésticos sobre padrões de produção, emprego e salários; (iii) mudanças nos preços domésticos sobre padrão de gastos dos mais pobres e (iv) abertura comercial sobre arrecadação e gasto público. O estudo conclui que a liberalização comercial nesses casos aumentaria o emprego para os trabalhadores menos qualificados, com impactos pequenos no caso do Peru. Um modelo PROBIT é usado para analisar as possibilidades de os mais pobres conseguirem emprego. Os resultados indicam que as famílias mais pobres podem ser beneficiadas, mas não é claro que os desempregados possam aceder ao mercado trabalho por conta da liberalização comercial.

No caso do México, evidências apresentadas por Nora Lustig mostram que a abertura comercial teve impactos negativos sobre a desigualdade, mas com ordem de grandeza não muito expressiva. Estimativas indicam que cerca de um quarto do aumento da disparidade salarial no México tem a ver com a liberalização. Para Francisco Bastidas, grande parte da população mexicana foi excluída dos benefícios da liberalização e o aumento da emigração é um dos resultados da falta de políticas domésticas adequadas para distribuir esses benefícios.

O caso da Bolívia é de particular interesse para o debate sobre os efeitos da liberalização comercial. A Bolívia foi um dos países latino-americanos que implementou de forma mais abrangente e sistemática o receituário do Consenso de Washington, mas a desigualdade não melhorou. Como mencionado anteriormente, os estudos indicam que os efeitos da abertura sobre a pobreza foram positivos, mas sobre a desigualdade foram negativos nesse país. Embora não tenha sido possível mostrar uma correlação positiva entre abertura comercial e

pobreza, a maioria da opinião pública acredita que essa correlação existe e essa percepção vem estimulando as políticas revisionistas na Bolívia.

Outra questão suscitada pelo caso boliviano – e que tem interesse para a maioria dos países da região – é a dependência de recursos naturais. Cerca de 65% das exportações bolivianas são compostas por produtos minerais e combustíveis, setores pouco intensivos em trabalho. Essa característica traz à tona a discussão sobre a maldição dos recursos naturais (*dutch disease*).

A liberalização comercial em países com elevada concentração em recursos naturais, que são pouco intensivos em mão-de-obra, tende a agravar os problemas de desigualdade. A abertura na Bolívia produziu queda na demanda por mão-de-obra pouco qualificada e beneficiou os setores intensivos em capital. Como resultado, aumentou a informalidade, os salários caíram e aumentou a desigualdade.

A concentração das exportações em setores intensivos em recursos naturais é um problema se as rendas resultantes das exportações desses setores debilitam os incentivos à industrialização e diversificação. Mas o Estado pode atuar no estímulo à inovação e diversificação e no investimento em fundos de coesão social, capazes de mitigar os impactos negativos da abertura comercial. Esse parece ser o caso do Chile, que vem utilizando parcela dos recursos obtidos com a forte expansão das exportações de cobre para esse fim.

Ao comentar a experiência da América Central na negociação do CAFTA, Sergio Aguiñada manifestou a preocupação de que sejam incorporados ao debate os efeitos que a inclusão de temas como propriedade intelectual e meio ambiente nos acordos comerciais pode ter para as questões de desigualdade e pobreza. Os países centro-americanos estavam pouco preparados para enfrentar negociações com os Estados Unidos nessas áreas e assumiram compromissos de harmonização de normas que serão de difícil cumprimento e terão impactos para os custos de produção agrícola. Também nesse caso há necessidade de políticas específicas e programas de apoio para setores que serão mais prejudicados.

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

No Brasil, depois da abertura comercial, a desigualdade está em seu nível mais baixo em 25 anos, como conseqüência da redução da segmentação do mercado de trabalho e dos diferenciais de salários. Apesar disso, a renda *per capita* permaneceu estagnada nos últimos 16 anos.

A maioria dos estudos sobre o impacto da liberalização comercial sobre a eqüidade e a pobreza no Brasil mostra resultados pouco significativos. Um aspecto importante do processo de liberalização comercial no Brasil é que, embora tenha havido uma redução no nível das tarifas, a estrutura de proteção interindustrial não foi significativamente alterada (Ventura-Dias, 2006).

De acordo com Jorge Arbache (Banco Mundial e Universidade de Brasília), a realocação intersetorial de fatores de produção no período pós-abertura comercial no Brasil foi pouco expressiva. A manutenção da estrutura de proteção, mencionada acima, pode ser uma explicação para isso. A segmentação do mercado de trabalho, especialmente entre a área metropolitana e a área rural, também pode ter contribuído para esse resultado.

Estudo realizado por Paes de Barros e Corseuil (2005)[2] conclui que a abertura comercial teve efeitos muito menos significativos do que a liberalização dos fluxos de capital. O mercado de trabalho não foi afetado de forma significativa pela abertura comercial e, portanto, os efeitos sobre distribuição de renda também foram insignificantes. As maiores variações nos indicadores de pobreza e de desigualdade não atingiram um ponto percentual.

Ao resenhar diversos estudos sobre produtividade, emprego e salário no Brasil, Ventura-Dias (2006) chama a atenção para o fato de que, de acordo com a teoria tradicional do comércio, em um país como o Brasil a abertura comercial deveria provocar uma redução da desigualdade salarial entre os trabalhadores, pelo aumento da demanda por trabalho não-qualificado, o que não aconteceu.

De acordo com a autora, a redução da proteção na indústria de transformação no Brasil resultou em aumento relativo das importações de bens de capital, mas a eliminação de postos de trabalho atingiu principalmente os trabalhadores pouco qualificados. Isso reflete o fato de que os bens de capital e produtos intermediários, que passam a ser importados, incorporam novas tecnologias que demandam trabalhadores mais qualificados.

O Estado pode atuar no estímulo à inovação e diversificação e no investimento em fundos de coesão social, capazes de mitigar os impactos negativos da abertura comercial

[2] Os resultados deste estudo estão incorporados ao estudo mais abrangente para 17 países latino-americanos e do Caribe, mencionado na nota anterior.

Essa conclusão confirma a importância de se agregar os efeitos dinâmicos induzidos pelos investimentos aos modelos de análise de impactos da liberalização sobre desigualdade. Sugere, também, que políticas de qualificação da força de trabalho são essenciais para que o país possa internalizar os benefícios sociais resultantes de processos de integração internacional.

Outro aspecto importante na análise dos efeitos da abertura comercial sobre a eqüidade no Brasil é a dimensão espacial. Ricardo Paes e Barros e André Urani encontram evidências de que a busca de competitividade resultante da abertura comercial induz à interiorização da produção no Brasil, com impactos negativos sobre as regiões metropolitanas e maior convergência salarial entre as cidades e o interior. Isso não significa que a desigualdade entre as diferentes regiões do país tenha diminuído, mas sim que diminuiu a desigualdade no interior das regiões.

De acordo com Urani, a abertura comercial tem impactos positivos sobre o país como um todo, mas destrói vocações originais metropolitanas, aumentando o desemprego urbano e tornando mais urgente o desafio de "reinventar as metrópoles". Na experiência européia, a questão do desenvolvimento regional mereceu atenção especial, com políticas supra-nacionais especialmente dedicadas à redução das disparidades entre as regiões do bloco. Mas essa experiência dificilmente pode servir de modelo para a América Latina, tendo em vista a escassez de recursos e a diversidade dos problemas entre os dois continentes.

IMPLICAÇÕES SETORIAIS DAS RELAÇÕES ENTRE COMÉRCIO, DESIGUALDADE E POBREZA: O CASO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Joaquim Ferreira Filho, da Universidade de São Paulo, apresentou um exercício sobre os impactos da Rodada Doha da OMC para o Brasil, usando um modelo de equilíbrio geral computável e incorporando um cenário desenhado pelo Banco Mundial para o resultado das negociações em curso.

Políticas de qualificação da força de trabalho são essenciais para que o país possa internalizar os benefícios sociais resultantes de processos de integração internacional

Considerando que a agricultura é o maior empregador das camadas mais pobres da população no Brasil (agricultura paga 41% dos salários do decil mais pobre da população), o exercício encontra os seguintes resultados a partir da liberalização prevista no cenário do Banco Mundial:

- Os preços dos produtos agrícolas tendem a subir relativamente aos produtos industriais;
- O setor agrícola e os setores agro-industriais tendem a expandir sua produção;
- A produção no setor manufatureiro sofrerá contração;
- Haverá declínio da produção nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Amazonas, enquanto nas demais regiões haverá expansão.
- Haverá criação líquida de empregos e incremento da renda real dos mais pobres.
- Os pequenos produtores também terão ganhos expressivos.

As conclusões de que os ganhos com a liberalização agrícola no âmbito multilateral beneficiam os pequenos produtores e aumentam a renda real dos mais pobres são importantes para o debate sobre os resultados da Rodada Doha. As demandas brasileiras por liberalização das políticas agrícolas nos países desenvolvidos têm suscitado reações negativas na opinião pública e nos governos do Norte sob o argumento de que os principais beneficiários dessa abertura seriam os grandes proprietários rurais e que os benefícios não seriam distribuídos aos segmentos mais pobres da sociedade brasileira.

Entretanto, há visões diferentes sobre os benefícios da liberalização agrícola. Questões como a primarização da produção das exportações brasileiras, o aumento do desemprego urbano, os impactos ambientais e os efeitos orçamentários da política agrícola no Brasil também devem ser incorporados ao debate. Uma preocupação comum a vários países da região são os efeitos do crescimento das exportações sobre a apreciação da taxa de câmbio. A apreciação cambial poderia contrabalançar os ganhos de competitividade resultantes da remoção de tarifas e de subsídios agrícolas negociados na Rodada.

O QUE ESTUDAR?

Ao longo dos anos 1990, a maioria dos países latino-americanos engajou-se em movimentos de abertura comercial. Embora as estratégias nacionais não fossem idênticas, algumas privilegiando a abertura unilateral e complementando-a com acordos bilaterais, outras concentrando os esforços de abertura nos compromissos firmados em acordos preferenciais com países desenvolvidos, todos os países realizaram esforços de liberalização, sem que os impactos dessas estratégias sobre as questões de eqüidade e pobreza estivessem bem avaliados.

Nesse período, havia a expectativa de que o receituário do Consenso de Washington seria suficiente para lidar com os desafios de crescimento com distribuição de renda e redução da pobreza. As diferentes experiências nacionais analisadas no Seminário deixam claro que a abertura comercial por si não tem impactos relevantes sobre os indicadores sociais e, em determinadas circunstâncias, pode até mesmo agravar os problemas.

Nos últimos tempos, essa percepção tem estimulado movimentos de revisão das políticas econômicas em países sul-americanos, que vêm promovendo mudanças nas políticas comerciais e de atração de investimento externo praticadas por esses países, com recrudescimento do protecionismo e do nacionalismo.

Apesar das mudanças nas estratégias de alguns, a maioria dos países da região continua envolvida em uma vasta agenda de negociações comerciais. Ainda que se tenha avançado muito na produção de conhecimento sobre as relações entre comércio, desenvolvimento e pobreza, esse avanço não foi suficiente para definir estratégias coerentes. Nesse contexto, o desafio essencial é identificar uma agenda de políticas que consolide a lógica de integração com coesão social.

Algumas questões continuam presentes e demandam que o debate seja aprofundado com a devida urgência para que as estratégias nacionais para as negociações em curso possam ser beneficiadas por novas visões:

- Qual é o papel dos acordos de livre comércio? Os ALCs são uma projeção das estratégias de inserção internacional dos países, instrumentos para consolidação dos programas de ajuste macroeconômicos ou para apoiar o crescimento econômico?

- Quais são os mecanismos de transmissão entre integração econômica e desigualdade e pobreza?

- Quais são as políticas complementares essenciais para maximizar os ganhos e mitigar os custos da liberalização comercial sobre os indicadores sociais?

Os países latino-americanos realizaram esforços de liberalização, sem que os impactos dessas estratégias sobre as questões de eqüidade e pobreza estivessem bem avaliados

- Qual é o papel das organizações internacionais? Qual deve ser o desenho de programas de *aid for trade*? O que fazer para aumentar a coerência entre esses programas, que são patrocinados pelos países desenvolvidos (OECD), e as políticas comerciais desses países, que prejudicam o comércio do mundo em desenvolvimento?

- Como integrar as políticas de migração às negociações comerciais?

- Como incorporar as questões do dualismo econômico, dos impactos regionais e das metrópoles nos estudos sobre efeitos da liberalização comercial?

- Como aproveitar a concentração de recursos naturais nos países latino-americanos em benefício da redução da pobreza?

- Como as estratégias dos países latino-americanos devem ser influenciadas pela emergência da China e da Índia como grandes *players* na economia mundial?

A essas questões de caráter macro e estratégico, somam-se alguns temas mais específicos que poderiam compor uma agenda de trabalho nessa área. Entretanto, em todos os casos é importante levar em consideração que os países partem de situações diferentes em termos de grau de abertura comercial, profundidade de compromissos assumidos em acordos internacionais em temas que não são estritamente comerciais, organização institucional e arcabouço regulatório, indicadores de desigualdade e condições de pobreza.

EFEITOS DA ABERTURA COMERCIAL

Embora todos os países latino-americanos tenham promovido programas de abertura comercial nos anos 1990, o grau de abertura atual é muito diferente entre eles. Para países que ainda têm nível de proteção razoavelmente elevado, como Argentina, Brasil e Venezuela, acordos comerciais que envolvam redução generalizada da proteção poderão ter efeitos agregados importantes do

ponto de vista da distribuição fatorial dos recursos, e, portanto, poderão afetar indicadores de distribuição de renda.

Para países que já adotaram políticas mais ambiciosas de liberalização comercial e que têm a proteção concentrada em poucos produtos sensíveis, os estudos de casos, envolvendo setores específicos, são mais relevantes.

COMPROMISSOS EM OUTROS TEMAS

Os acordos regionais de comércio e os acordos bilaterais de proteção de investimentos incorporam uma ampla agenda de temas não estritamente comerciais e cujos impactos sobre os temas de desigualdade e pobreza não estão suficientemente tratados na literatura. Compromissos com harmonização de normas ou abertura de mercados para serviços, compras governamentais, garantias para investidores, propriedade intelectual e meio-ambiente deveriam ser incorporados à agenda de estudos sob a ótica dos impactos sobre políticas e indicadores sociais.

EROSÃO DE PREFERÊNCIAS

Muitos dos países latino-americanos já negociaram ou estão negociando acordos de livre-comércio com os países desenvolvidos (Estados Unidos e União Européia). A maioria desses acordos foi muito exigente em termos de liberalização comercial e reformas domésticas nesses países em troca de garantia de acesso aos mercados dos países desenvolvidos para alguns de seus produtos de exportação. Caso a Rodada Doha venha a promover a multilateralização desse acesso, a questão da erosão de preferências pode se tornar relevante para os fluxos de comércio e realocação dos fatores produtivos nesses países, gerando impactos sobre a distribuição da renda e a pobreza em muitos países.

INTEGRAÇÃO SUL-SUL EM CONTRAPOSIÇÃO À INTEGRAÇÃO COM O NORTE

Os movimentos revisionistas em alguns países latino-americanos vêm dando ênfase à importância de privilegiar a integração intra-regional em contraposição à integração com os países do Norte. Do ponto de vista dos aspectos distributivos, o que importa nesse debate é compreender se haverá diferenças relevantes nos fluxos de comércio resultantes da integração entre os países da região, quando comparados à integração com os países do Norte e como essas diferenças afetam as diferentes categorias de trabalhadores.

O EFEITO CHINA

A emergência da China como importante mercado de destino das exportações de *commodities* para muitos países latino-americanos e de origem das importações de produtos manufaturados vem promovendo o reforço da concentração das pautas de exportações desses países, deslocando produtores domésticos de produtos manufaturados e acirrando a concorrência nos mercados da região entre fornecedores regionais e chineses. Essas tendências têm impactos sobre o emprego de fatores de produção, que precisam ser melhor compreendidas.

Os debates do Seminário também contribuíram para a identificação de algumas sugestões para o aperfeiçoamento metodológico em trabalhos futuros:

- Aprofundar o entendimento sobre os mecanismos de transmissão que conectam o comércio ao crescimento, distribuição de renda e pobreza. É importante "olhar por dentro a caixa preta". Se é difícil estabelecer de forma clara as relações entre comércio e desigualdade, por exemplo, é necessário melhorar o entendimento sobre cada uma das etapas dos mecanismos de transmissão que conectam as duas variáveis.

- Mesclar evidências quantitativas com evidências qualitativas e, em particular, trabalhar em estudos de casos, além de *cross-section*.

- Desenvolver estudos de casos comparativos, com cortes setoriais. Controlar a seleção de países, de modo a permitir avaliar processos semelhantes e identificar com clareza as diferenças.

- Desenvolver estudos empíricos usando dados mais desagregados tanto em termos dos setores de produção quanto em termos das características das famílias.

- Incorporar nos estudos as estruturas industriais pré-existentes em cada país com cortes por setores industriais e tamanho de empresas. Além disso, levar em consideração o tipo de inserção dos setores industriais nas cadeias produtivas globais.

A realização desse Seminário permitiu constatar que a América Latina conta com uma considerável capacidade analítica de especialistas em questões relacionadas ao comércio e às suas relações com desigualdade e pobreza. Apesar disso, levou também à constatação de que ainda há muito que avançar no conhecimento dessas relações para que os formuladores de políticas possam traçar estratégias de integração internacional que sejam promotores da coesão social. As questões metodológicas e as sugestões de temas para estudos futuros, suscitadas nos debates e resumidas neste *policy brief*, são uma contribuição para a construção das agendas de trabalho de instituições interessadas nesse tema.

Bibliografia

Ganuza, Enrique, Paes de Barros, Ricardo e Vos, Rob. 2005. *Labour market adjustment, poverty and inequality during liberalization. In:* Ganuza, E., Paes de Barros, R., Taylor, L., Vos, Rob. ***Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90.*** PNUD / CEPAL.

Goldberg, Pinelopi. e Pavcnik, Nina. 2004. *Trade inequality and poverty: what do we know? In:* Susan M. Collins e Carol Graham (Editores). ***Globalization, poverty and inequality.*** Brookings Trade Forum 2004. Brookings.

Paes de Barros, Ricardo e Corseuil, Carlos Henrique. 2005. *Brazil: economic opening and income distribution. In:* Ganuza, E., Paes de Barros, R., Taylor, L., Vos, Rob. ***Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90.*** PNUD / CEPAL.

Ventura-Dias, Vivianne. 2006. Aspectos distributivos do comércio e da política comercial: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: LATN. *Mimeo*.

Winters, L. Alan, McCulloch, Neil e McKay, Andrew. 2004. Trade liberalization and poverty: the evidence so far. ***Journal of Economic Literature.*** N° 42, Março, Págs. 72-115.

Estes estudos estão disponibilizados no site da Funcex: www.funcex.com.br e da LATN www.latn.org.ar.