

UFRJ



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

Instituto de Economia

Campus Praia Vermelha - RJ

GUILHERME DA ROCHA BEZERRA COSTA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E EMPREGO NA CRISE
DE 2008: trajetórias comparadas de Argentina, Brasil e Chile**



Rio de Janeiro – RJ

2014

GUILHERME DA ROCHA BEZERRA COSTA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E EMPREGO NA CRISE
DE 2008: trajetórias comparadas de Argentina, Brasil e Chile**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Helena Lavinias de Moraes.

Bolsa: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Rio de Janeiro – RJ

2014

FICHA CATALOGRÁFICA

C837 Costa, Guilherme da Rocha Bezerra.
Arranjos institucionais na crise de 2008: trajetórias comparadas de Argentina, Brasil e Chile / Guilherme da Rocha Bezerra Costa. -- 2014.
257 f. ; 31 cm.

Orientadora: Maria Helena Lavinias de Moraes.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2014.

1. Mercado de trabalho. 2. Crise econômica, 2008. 3. Políticas públicas. 4. Argentina. 5. Brasil. 6. Chile. I. Lavinias, Lena, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

GUILHERME DA ROCHA BEZERRA COSTA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E EMPREGO NA CRISE
DE 2008: trajetórias comparadas de Argentina, Brasil e Chile**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento.

Aprovado em: 30/09/2014

(Maria Helena Lavinias de Moraes, Doutora, UFRJ)
Orientadora

(Ricardo Bielschowsky, Doutor, UFRJ)

(João Luiz Maurity Sabóia, Doutor, UFRJ)

(Eduardo Strachman, Doutor, UNESP)

(Maria Cristina Cacciamali, Doutora, USP)

(Flávia Vinhaes Santos, Doutora, IBGE)

(Alexis Saludjian, Doutor, UFRJ)

**Aos meus queridos pais,
Walter e Asther.**

**À minha tia Francisquinha
(*in memoriam*).**

AGRADECIMENTOS

A Deus, pois sem Ele nada seria possível.

De maneira muito especial, à minha orientadora e amiga, Prof^a. Dr^a. Lena Lavinias, pois sem seu saber, paciência e dedicação esta tese não teria chegado a bom termo.

À banca de defesa de doutorado, nas pessoas do Prof. Dr. Ricardo Bielschowsky; Prof. Dr. João Saboia; Prof. Dr. Eduardo Strachman; Prof^a. Dr^a. Flávia Vinhaes Santos, que todos, com suas críticas e sugestões, enriqueceram a versão final desta tese e os futuros artigos acadêmicos que este estudo vier a produzir.

À banca de qualificação de doutorado, nas pessoas do Prof. Dr. Ricardo Bielschowsky e Prof. Dr. João Saboia, ambos da UFRJ, que, com suas críticas e sugestões, viabilizaram a condução deste trabalho.

À UFRJ, pelo apoio institucional e pelas facilidades oferecidas, e aos demais professores da instituição, por terem compartilhado seus conhecimentos. Em especial a Prof^a. Dr^a. Ana Célia Castro, que acolheu os alunos da melhor maneira possível, e ao Prof. Dr. Alexis Saludjian, pelas sugestões bibliográficas que enriqueceram esta tese.

Aos funcionários da pós, que, em todos os momentos, foram prestativos nas minhas solicitações. Em especial a Flávio Lyra, pois sem ele o doutorado teria sido muito mais árduo e tortuoso.

À CAPES, que incentivou e viabilizou o meu doutorado.

Aos meus colegas de doutorado, em especial à Cláudia Cristina da Cruz, pelas revisões, sugestões e muitas conversas, que de colega passou a grande amiga e irmã.

A minha família, pelo incentivo e apoio irrestrito, em especial as minhas tias, Amaurile e Auristela, e minha avó por adoção Maria José (*in memorian*), pelos insumos investidos na minha formação acadêmica.

À minha namorada e melhor amiga, Raquel Duarte Garcia, que com sua paciência e conversas diárias tornou a minha vida uma dádiva.

Aos meus amigos de todos os recantos que sempre me apoiaram. Em especial a André Barros, Bruno Torrezam, Cezar Eduardo Gonçalves, Cristina Matushita, Eduardo Cação Jr., Eduardo Novaes, Família Duarte Garcia, Família Wendler Alves, Filipe Maschio, Maria do Rosário Costa de Medeiros, e Mateus Amaral.

“A problem well defined is a problem half solved”.

John Dewey.

“Observar la realidad desde la perspectiva de la heterogeneidad permite comprender mejor que si el foco institucional no se modifica, el paso a un desarrollo excluyente en que solo una minoría se abastece de los frutos de la modernidad parece un destino fatal. En ese caso, la desigualdad en la distribución de los ingresos solo seguirá agravándose y la meta de un desarrollo para todos continuará siendo una utopía”.

Gonzalo Durán (2011).

RESUMO

A crise financeira e econômica de 2008 abalou o mundo nas mais diversas esferas: econômica, social e política. Várias foram as medidas tomadas pelos Estados para enfrentá-la, sendo fundamental esmiuçar essas respostas com o intuito de entender os objetivos e realizações dos governos no período entre 2008 e 2012. É esta a proposta deste trabalho. Para isso, três países foram escolhidos – Argentina, Brasil e Chile – e foram analisadas 67 políticas públicas por eles adotadas em resposta à crise (24 da Argentina, 19 do Brasil e 24 do Chile). A heterogeneidade estrutural, de Aníbal Pinto, e o conjunto vazio, de Fajnzylber, foram usados como marcos teóricos no correr de toda a pesquisa. Nos três primeiros capítulos, comparou-se o desempenho da economia e o contexto político econômico dessas três nações no período entre 1980 e 2012. No quarto capítulo, apresentaram-se as 67 políticas públicas adotadas e o impacto delas no mercado de trabalho e na economia. Por fim, traçaram-se comparativos entre as três nações e o sucesso relativo de suas medidas frente à crise mundial de 2008.

Palavras chave: Mercado de Trabalho. Heterogeneidade Estrutural. Crise Econômica de 2008. Argentina, Brasil e Chile. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The financial and economic crisis of 2008 shook the world on several levels: economic, social and political. The state took several measures to face it, being detrimental to analyze these responses with the main goal to understand the government objectives and accomplishments from 2008 to 2012. That is the aim of this paper. For such, three countries were chosen – Argentina, Brazil and Chile – and 67 public policies adopted by them in response to the crisis were analyzed (24 from Argentina, 19 from Brazil and 24 from Chile). The *heterogeneidade estrutural*, from Anibal Pinto, and the *conjunto vazio*, from Fajnzylber, were used as theory foundation throughout all research. On the first three chapters, it was compared the development of the economy and the political economical context of those three nations from 1980 to 2012. On the fourth chapter, those 67 public policies are shown with their impact on the labor market and the economy. Finally, it presented comparatives among these three nations and the relative success of their measures while facing the world crisis of 2008.

Keywords: Labor Market. *Heterogeneidade Estrutural*. Economic Crisis of 2008. Argentina, Brazil and Chile. Public Policies.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Dívida externa total em países selecionados 1980-1999 (saldo ao final do ano em milhões de dólares correntes - USD)	45
TABELA 2 – América Latina: objetivos estratégicos - crescimento e equidade	49
TABELA 3 – Taxa de Inflação deflacionada pelo PIB em países selecionados (1980-1989) (taxas anuais médias - %)	52
TABELA 4 – Inflação deflacionada pelo PIB em países selecionados (1990-1999) (taxas anuais médias - %)	55
TABELA 5 – Composição das exportações da América Latina: países selecionados – 1990 e 2000 (porcentagem de exportações sobre as exportações totais).....	63
TABELA 6 – Coeficiente de GINI em países selecionados (1987-2000).....	69
TABELA 7 – Índice de desenvolvimento humano (IDH) em países selecionados (1980-2000).....	69
TABELA 8 – Evolução do gasto público social na América Latina (como porcentagem do PIB)	70
TABELA 9 – Evolução do gasto público social real <i>per capita</i> (1980-1981=100)	70
TABELA 10 – Dívida externa total como porcentagem do PIB (2000-2007)	79
TABELA 11 – Índice de desenvolvimento humano (IDH) em países selecionados (1980-2007).....	81
TABELA 12 – Variações do índice de preço ao consumidor: em países selecionados - (2000-2007)	83
TABELA 13 – Argentina, Brasil e Chile: indicadores de emprego formal (2002-2007) (número índice 2000=100)	85
TABELA 14 – Argentina, Brasil e Chile: salário médio real (2000-2007) (número índice 2000=100).....	85
TABELA 15 – Argentina, Brasil e Chile: salário mínimo real (2000-2007) (número índice 2000=100).....	85
TABELA 16 – Taxa de câmbio nominal no período 2000-2007 em países selecionados (moedas locais por dólares americanos).....	88
TABELA 17 – Coeficiente de GINI em países selecionados (2000-2007).....	89
TABELA 18 – Taxa de crescimento da população nacional, em países selecionados	90
TABELA 19 – Composição da exportação de bens da América Latina (1990-2008).....	90

TABELA 20 – Índice dos preços das <i>Commodities</i> total, pelo mês de dezembro (ano base 2005 = 100).....	91
TABELA 21 – Exportações argentinas Segundo destinos selecionados – 2000 até 2007 (milhares de dólares).....	91
TABELA 22 - Exportações brasileiras segundo destinos selecionados – 2000 até 2007 (milhares de dólares).....	92
TABELA 23 - Exportações chilenas segundo destinos selecionados – 2000 até 2007 (milhares de dólares).....	92
TABELA 24 – Composição dos custos do trabalho para o empregador no Brasil.....	98
TABELA 25 - Composição dos custos do trabalho para o empregador na Argentina	99
TABELA 26 – Crescimento do PIB na América Latina (2007-2012): variação real anual (em %)	110
TABELA 27 – Índice global de preço das <i>commodities</i> não combustíveis (média anual) (2003-2011) (período base 1990).....	114
TABELA 28 – Dívida externa total como porcentagem do PIB (2002-2012).....	118
TABELA 29 – Programas de transferência condicionada de renda (TCR) na América Latina.....	123
TABELA 30 – Aposentadoria não contributiva na América Latina: 2011	125
TABELA 31 – Desigualdade de renda na América Latina (coeficiente de GINI) 2007-2011..	128
TABELA 32 – Crédito total, em milhões de dólares, média anual (2002-2012)	130
TABELA 33 – Crédito total como porcentagem do PIB, média anual (2002-2012).....	131
TABELA 34 – Taxa de desemprego anual (%) e variação do índice de preços ao consumidor (%) (2008-2013).....	133
TABELA 35 – Argentina, Brasil e Chile: indicadores de emprego formal (2008-2010) (número índice 2000=100)	140
TABELA 36 – Argentina, Brasil e Chile: salário médio real (2008-2012) (número índice 2000=100).....	140
TABELA 37 – Argentina, Brasil e Chile: salário mínimo real (2008-2012) (número índice 2000=100).....	141
TABELA 38 – Quantidade e categoria das medidas adotadas, em países selecionados, em resposta à crise mundial de 2008	154
TABELA 39 – Índices de desenvolvimento da América Latina (1950-1968).....	227
TABELA 40 – Desenvolvimento do Brasil (1950-1968) (índice com base em 1950).....	228
TABELA 41 – Desenvolvimento do Chile (1950-1968) (índice com base em 1950).....	228

TABELA 42 – Desenvolvimento da Argentina (1950-1968) (índice com base em 1950)....	229
TABELA 43 – Brasil: disponibilidades cambiais, posição em 31 de dezembro, 1945-1952, US\$ milhões.....	232
TABELA 44 – Evolução dos coeficientes de importação em países escolhidos (1929-1957)..	232
TABELA 45 – Evolução dos coeficientes da industrialização(a) em países escolhidos (1929-1957)	233
TABELA 46 – Magnitude do processo substitutivo de importações em países escolhidos (1929-1957)	234
TABELA 47 – Intensidade do processo de industrialização em países escolhidos (1929-1957) (%).....	235
TABELA 48 – Distribuição setorial do PIB, e sua evolução, em países escolhidos (1950-1965) (custo de fatores e preços de 1960).....	238
TABELA 49 – Taxas de crescimento do PIB por setor no Pós-Guerra (1950-1965) em Países Escolhidos	240
TABELA 50 – Índices de preços ao consumidor (1956-1967) (custo de vida em países escolhidos) (incrementos anuais em porcentagem).....	244
TABELA 51 – Indicadores do nível de educação nos países latino-americanos (em 1950)..	249
TABELA 52 – América Latina: entrada bruta de capitais estrangeiros (em milhões de dólares de 1960).....	250
TABELA 53 – América Latina: entrada líquida de capitais estrangeiros (em milhões de dólares de 1960).....	250
TABELA 54 – Capitais Norte-americanos na indústria manufatureira de países latino-americanos (milhões de dólares) em 1966.....	250
TABELA 55 – Evolução do mercado de trabalho no Brasil (1990-2001) proporcionalmente à população economicamente ativa (base: 1990 = 100).....	251
TABELA 56 – Índice global de preço das <i>commodities</i> não combustíveis (final do período) (2003-2011) (período base 1990).....	252
TABELA 57 – Índice global de preço das <i>commodities</i> agrícolas (média anual) (2003-2011) (período base 1990).....	252
TABELA 58 – Índice global de preço das <i>commodities</i> agrícolas (final do período) (2003-2011) (período base 1990).....	252
TABELA 59 – IDH (2007-2012).....	252
TABELA 60 – Estrutura da população ocupada total nacional, no Brasil, por setor de atividade econômica (porcentagem da população ocupada total).....	255

TABELA 61 – Estrutura da população ocupada total nacional, no Chile, por setor de atividade econômica (porcentagem da população ocupada total).....	256
TABELA 62 – Estrutura da população ocupada total urbana, na Argentina, por setor de atividade econômica (porcentagem da população ocupada total).....	256
TABELA 63 – Taxa de desemprego e índices de qualidade de emprego, Chile – 2000, 2003 e 2006.....	257
TABELA 64 – Níveis de produtividade segundo estrato na América Latina e Caribe (nove países) em %.....	258
TABELA 65 - Saldo das operações de crédito por Pessoa Jurídica (PJ) e Física (PF) no Brasil – Janeiro de 2008 a dezembro de 2013.....	258
TABELA 66 - Saldo das operações de crédito em relação ao PIB por Pessoa Jurídica (PJ) e Física (PF) no Brasil – Janeiro de 2008 a dezembro de 2013 (em % do PIB).....	258

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Regimes políticos na Argentina, Brasil e Chile entre 1945 e 2012	50
FIGURA 2 – Fatores determinantes da qualidade do trabalho.....	257

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Taxa de crescimento do PIB em países selecionados (2000-2011).....	35
GRÁFICO 2– Taxa de Desemprego em países selecionados (2000-2010).....	36
GRÁFICO 3 – Participação dos Países desenvolvidos e em desenvolvimento na taxa de crescimento global (1970-2010) (em %).	39
GRÁFICO 4 – Taxa de crescimento do PIB em países selecionados (1980-2000).....	54
GRÁFICO 5 - Taxa refinada de atividade econômica total em países selecionados (1990-2010) (porcentagem sobre a população com 15 anos ou mais).....	56
GRÁFICO 6 – Taxa refinada de atividade econômica por sexo (homens) em países selecionados (1990-2010) (porcentagem sobre a população total com 15 anos ou mais)	56
GRÁFICO 7 – Taxa refinada de atividade econômica por sexo (mulheres) em países selecionados (1990-2010) (porcentagem sobre a população total com 15 anos ou mais)	57
GRÁFICO 8 – PIB <i>per capita</i> em países selecionados (1980-2000) (PPC constante em US\$ de 2005)	59
GRÁFICO 9 – Exportações de bens FOB em países selecionados (1980-2000)	62
GRÁFICO 10 – América Latina e Caribe: evolução da produtividade do trabalho (1980-2000)	64
GRÁFICO 11 - Taxa de desemprego total em países selecionados (1980-1999) (%).....	65
GRÁFICO 12 - Taxa de crescimento urbano em países selecionados (1950-2000)	72
GRÁFICO 13 - Porcentagem da população urbana em países selecionados – (1950-2000).....	72
GRÁFICO 14 – Índices de pobreza	73
GRÁFICO 15 – Custo laboral unitário em dólares (2000=100).....	74
GRÁFICO 16 – América Latina e Caribe: evolução da produtividade do trabalho, (1980-2007)	82
GRÁFICO 17 – Crescimento do PIB na América Latina (2000-2007) (taxas de variação anual em porcentagem do PIB em dólares constantes de 2000).....	84
GRÁFICO 18 - Taxa refinada de atividade econômica total em países selecionados (2000-2005) (porcentagem sobre a população com 15 anos ou mais).....	86
GRÁFICO 19 – Taxa refinada de atividade econômica por sexo (homens) em países selecionados (2000-2005) (porcentagem sobre a população total com 15 anos ou mais)	86
GRÁFICO 20 – Taxa refinada de atividade econômica por sexo (mulheres) em países selecionados (2000-2005) (porcentagem sobre a população total com 15 anos ou mais)	87

GRÁFICO 21 – PIB <i>per capita</i> em países selecionados (2000-2007) (US\$ constantes)	.89
GRÁFICO 22 - Taxa de desemprego total em países selecionados (2000-2007) (%).....	93
GRÁFICO 23 - População em situação de pobreza por área geográfica em países selecionados (2000-2007) (porcentagem do total da população em cada área geográfica)	102
GRÁFICO 24 - População em situação de indigência por área geográfica em países selecionados (2000-2007) (porcentagem do total da população em cada área geográfica)	102
GRÁFICO 25 – PIB <i>per capita</i> em países selecionados (2007-2012) (US\$ constante).	111
GRÁFICO 26 – Destino das exportações da Argentina - em milhares de dólares (2003-2011)	112
GRÁFICO 27 - Destino das exportações do Brasil – em milhares de dólares (2003 – 2011).....	113
GRÁFICO 28 - Destino das exportações do Chile - em milhares de dólares (2003 – 2011).....	113
GRÁFICO 29 – Importação por origem, Argentina em milhões de dólares (2003-2011).....	115
GRÁFICO 30 – Importação por origem, Brasil em milhões de dólares (2003-2011)...	115
GRÁFICO 31 – Importação por origem, Chile em milhões de dólares (2003-2011).....	116
GRÁFICO 32 – Exportações totais de bens FOB por grupo de produtos, produtos manufaturados e primários (2002-2011) (em milhões de dólares)	118
GRÁFICO 33 – Reservas internacionais brutas em milhões de US\$, final do período (2002-2012)	119
GRÁFICO 34 – Reservas internacionais brutas como % do PIB, no final do período. (2002-2012)	119
GRÁFICO 35 – Investimento estrangeiro direto líquido (2003-2012) (em milhões de dólares)	120
GRÁFICO 36 – Pobreza na América Latina com as linhas de pobreza nacionais (% da população total).....	126
GRÁFICO 37 – Extrema pobreza na América Latina com as linhas de indigência nacionais (% da população total)	126
GRÁFICO 38 – Gasto público social por setor na América Latina (1992-2011) (variação percentual anual).....	128
GRÁFICO 39 – Custo laboral ajustado por produtividade na América Latina.....	136

GRÁFICO 40 - Argentina, Brasil e Chile: evolução da produtividade do trabalho, (1980-2013).....	137
GRÁFICO 41 – América Latina e Caribe (12 países): variação interanual da participação no emprego, por ramo de atividade, primeiro semestre de 2013, medianas (em %).....	138
GRÁFICO 42 – Ocupados urbanos nos setores de baixa produtividade (setor informal) do mercado de trabalho (2002-2012)	141
GRÁFICO 43 – População em situação de pobreza segundo inserção laboral na Argentina – 2002-2011 (%)	144
GRÁFICO 44 – População em situação de indigência segundo inserção laboral na Argentina (%).....	144
GRÁFICO 45 – População em situação de pobreza segundo inserção laboral no Brasil (%).....	145
GRÁFICO 46 – População em situação de indigência segundo inserção laboral no Brasil (%).....	145
GRÁFICO 47 – População em situação de pobreza segundo inserção laboral no Chile (%).....	146
GRÁFICO 48 – População em situação de indigência segundo inserção laboral no Chile (%).....	146
GRÁFICO 49 – Evolução comparativa do salário médio por hora para 12 ocupações selecionadas, 1982-2009.....	148
GRÁFICO 50 – O trabalho informal na América Latina e em países selecionados, como porcentagem da população ocupada total	150
GRÁFICO 51 - Trabalhadores filiados a um sindicato por ramo de atividade na Argentina, agosto de 2006 (em %).....	170
GRÁFICO 52 – Argentina, salário real industrial (pesos e dólares)	248
GRÁFICO 53 – Pobreza na América Latina com a linha de pobreza de US\$2.5 por dia em 2005 PPC (% da população total).....	251
GRÁFICO 54 – Saldo comercial de bens por parceiro comercial e balança comercial total na Argentina (2003-2011) em milhões de dólares	253
GRÁFICO 55 – Saldo comercial de bens por parceiro comercial e balança comercial total no Brasil (2003-2011) em milhões de dólares	253
GRÁFICO 56 – Saldo comercial de bens por parceiro comercial e balança comercial total no Chile (2003-2011) em milhões de dólares	254

GRÁFICO 57 – Taxas nominais de impostos à folha de pagamento e à admissão trabalhista: OCDE (2002) e América Latina (2005).....	254
GRÁFICO 58 – Taxas nominais (máximas) e efetivas dos impostos aos lucros das empresas: OCDE (2002) e América Latina (2005).....	255

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – A relação entre as reformas e os resultados obtidos (1990)	60
QUADRO 2 – Periodização do crescimento econômico, 1950-98 em países selecionados	61
QUADRO 3 – Variações ^a nos Indicadores do mercado de trabalho, década de 1990, em países selecionados.....	66
QUADRO 4 – Dinamismo do investimento setorial após reformas ^a em países selecionados .	67
QUADRO 5 – Incorporação social e de mercado: indicadores, requerimentos e dimensões políticas que ajudam a alcançar os requerimentos.....	95
QUADRO 6 – América Latina (países selecionados): níveis de proteção sociotrabalhista e do emprego	101
QUADRO 7 – Reformas fiscais em países da América Latina (1992-2005).....	134
QUADRO 8 – Quadros reguladores do mercado de trabalho chileno e tendências principais (1973-2007).....	245

LISTA DE SIGLAS

AFIP	<i>Administración Fiscal de Ingresos Públicos</i>
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ALALC	Associação Latino Americana de Livre Comércio
ANSES	<i>Administración Nacional de la Seguridad Social</i>
AUH	<i>Asignación Universal por Hijo</i>
BACEN	Banco Central
BB	Banco do Brasil
BCRA	Banco Central da República Argentina
BID	Banco Inter Americano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNE	Bolsa Nacional de Emprego
CAF	<i>Corporación Andina de Fomento</i>
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CGT	Confederação Geral do Trabalho
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPOM	Comitê de Política Monetária
CORFO	<i>Corporación de Fomento de La Producción</i>
EUA	Estados Unidos da América
FDS	Fundo de Desemprego Solidário
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	<i>Free on Board</i>
FOGAPE	Fundo Garantidor para Pequenas Empresas
FOSIS	Fundo de Solidariedade e Investimento Social

HIV	Vírus da imunodeficiência humana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDITS	<i>Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios</i>
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDEC	<i>Instituto Nacional de Estadística y Censos</i>
INFOJUS	<i>Sistema Argentino de Información Jurídica</i>
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF	Imposto Sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
ISI	Industrialização por Substituição de Importação
LCT	Lei de Contrato de Trabalho
MTEySS	<i>Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para Migração
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMIL	Oficinas Municipais de Informação Laboral
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PAMI	Programa de Assistência Médica Integral
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PEA	População Economicamente Ativa
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PEE	Programa de Emergência de Emprego
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNRT	Plano nacional de Regulação do Trabalho

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPC	Procedimento Preventivo de Crises
PRODER	Programa para o Desenvolvimento Regional e Setorial
REPRO	Programa de Recuperação Produtiva
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENCE	Serviço Nacional de Capacitação e Emprego
SEPYME	<i>Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional</i>
SESI	Serviço Social da Indústria
SIL	Sistema de Informação Laboral
SUF	Subsídio Único familiar
TCR	Transferência Condicionada de Renda
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO¹

INTRODUÇÃO	35
1 O CONTEXTO LATINO-AMERICANO 1980-2002	43
1.1 A DINÂMICA ECONÔMICA DO PERÍODO 1980-2002.....	50
1.1.1 A inflação e o PIB nas décadas de 1980 e 1990.....	52
1.1.2 O PIB <i>per capita</i> e as reformas liberalizantes.....	57
1.1.3 Exportações nas décadas de 80 e 90.....	61
1.1.4 O desemprego e a equidade.....	65
1.2 A DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO NO PERÍODO 1980-2002.....	70
1.3 BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	75
2 RUPTURA IDEOLÓGICA E INCLUSÃO SOCIAL: O PERÍODO 2003-07	77
2.1 DINÂMICA ECONÔMICA DO PERÍODO 2003-2007.....	80
2.1.1 A inflação e o PIB no período 2003-07.....	82
2.1.2 O PIB <i>per capita</i> e a ascensão da esquerda política.....	87
2.1.3 Exportações entre 2003 e 2007.....	90
2.1.4 O desemprego e a inclusão social.....	92
2.2 DINÂMICA DO MERCADO DE TRABALHO NO PERÍODO 2003-2007.....	96
2.3 BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	103
3 ARGENTINA, BRASIL E CHILE: A RECUPERAÇÃO ECONÔMICA NO PÓS-CRISE DE 2008	105
3.1 FATORES DE TRANSFORMAÇÃO.....	107
3.1.1 PIB e PIB <i>per capita</i>	109
3.1.2 O mercado externo, com destaque para a balança comercial.....	111
3.1.2.1 A dívida externa, as reservas internacionais e o investimento direto estrangeiro.....	118
3.1.2.2 A dívida externa, as reservas internacionais e o investimento direto estrangeiro.....	118
3.1.3 Política social: foco no combate à pobreza.....	121
3.1.4 A dinâmica do mercado de trabalho.....	131
3.2 BREVE CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CAPÍTULO.....	150
4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARGENTINA, BRASIL E CHILE EM RESPOSTA À CRISE MUNDIAL DE 2008 E O IMPACTO NO MERCADO DE TRABALHO	153
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS PELA ARGENTINA PARA ENFRENTAR A CRISE DE 2008 ...	156
4.1.1 Política macroeconômica.....	157
4.1.2 Medidas para gerar demanda por trabalho.....	159
4.1.3 Políticas ativas no mercado de trabalho.....	163
4.1.4 Outras medidas de proteção social.....	165
4.1.5 Seguro-desemprego.....	165
4.1.6 Diálogo social.....	166
4.1.7 Análise das políticas públicas argentinas.....	167
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS PELO BRASIL PARA ENFRENTAR A CRISE DE 2008.....	171
4.2.1 Política macroeconômica.....	173

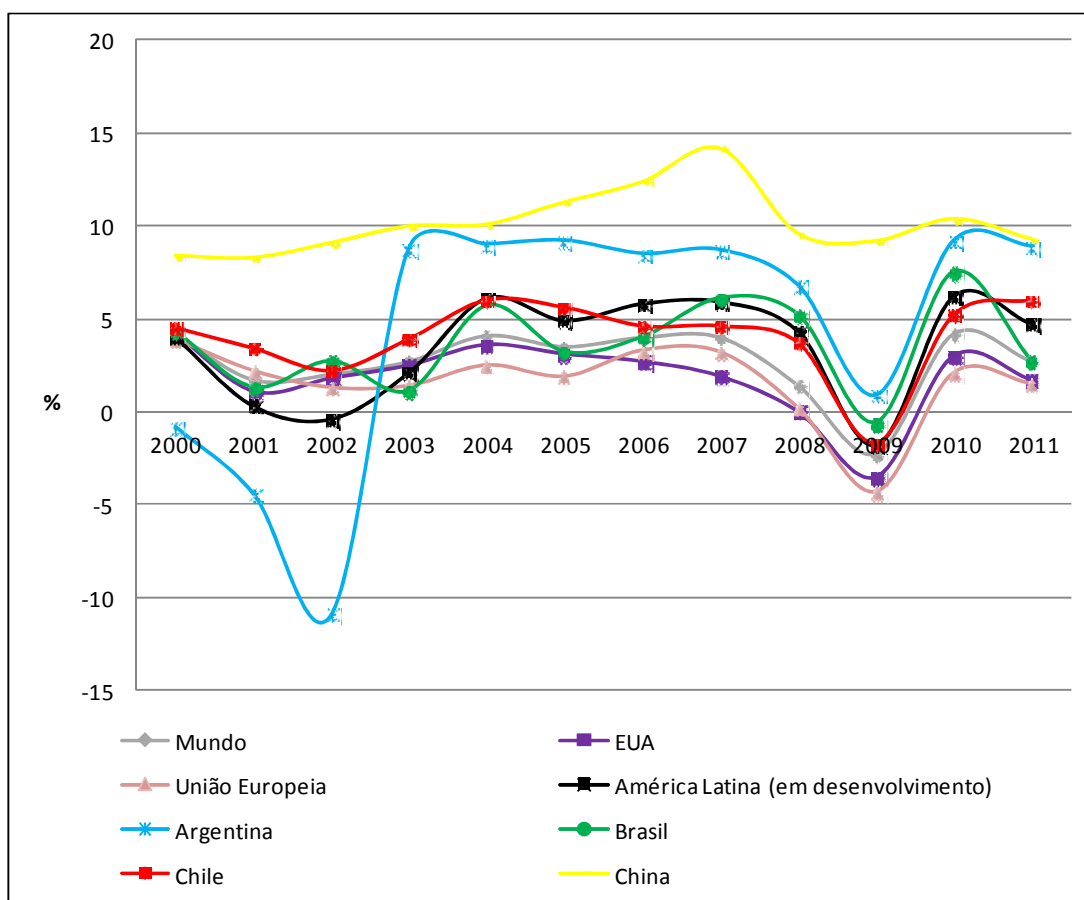
¹ Este trabalho foi revisado de acordo com as novas regras ortográficas aprovadas pelo Acordo Ortográfico assinado entre os países que integram a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em vigor no Brasil desde 2009. E foi formatado de acordo com a ABNT NBR 14724 de 17.04.2011.

4.2.2 Medidas para gerar demanda por trabalho	178
4.2.3 Outras medidas de proteção social	178
4.2.4 Seguro-desemprego	179
4.2.5 Padrões trabalhistas	180
4.2.6 Diálogo social.....	180
4.2.7 Análise das políticas públicas brasileiras	181
4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS ADOTADAS PELO CHILE PARA ENFRENTAR A CRISE DE 2008	186
4.3.1 Política macroeconômica	187
4.3.2 Medidas para gerar demanda por trabalho	188
4.3.3 Políticas ativas no mercado de trabalho	189
4.3.4 Outras medidas de proteção social	195
4.3.5 Análise das políticas públicas chilenas	196
4.4 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O CAPÍTULO	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS	207
REFERÊNCIAS	213
APÊNDICE A – O CONTEXTO LATINO-AMERICANO 1945 – 1980: INDUSTRIALIZAÇÃO E EMPREGO	227
APÊNDICE B	248
APÊNDICE C	249
APÊNDICE D	251
APÊNDICE E	257

INTRODUÇÃO

A crise econômica mundial de 2008, deflagrada pelo estouro da bolha no mercado de títulos *subprime*² no sistema financeiro norte-americano, repercutiu de forma distinta nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Gráfico 1 – Taxa de Crescimento do PIB em países selecionados (2000-2011)



Fonte: Banco Mundial (2012). Gráfico de elaboração própria.

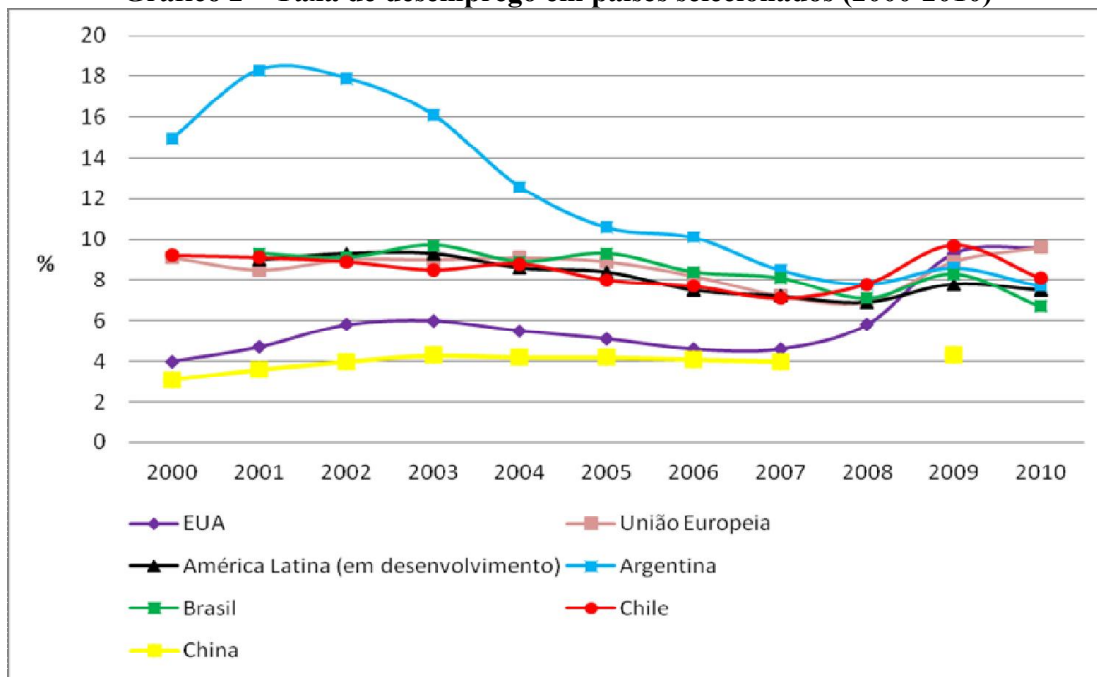
O GRÁF. 1 mostra o impacto da crise de 2008 no PIB de países selecionados. Fica evidente que a repercussão do abalo econômico se fez mais presente nos países desenvolvidos do que naqueles em desenvolvimento (da América Latina e China), apresentados no GRÁF. 1. Ademais, vale destacar que a Argentina sofreu uma forte crise

² “*Subprime* são hipotecas de alto risco ou de segunda linha. Com o excesso de liquidez no mercado internacional [na época], os bancos e financeiras dos Estados Unidos passaram a financiar a compra de casas a juros baixos para pessoas com histórico de crédito ruim, tendo o próprio imóvel como única garantia. Mas veio a queda nos preços dos imóveis e os bancos ficaram ameaçados de não reaver os empréstimos feitos”. IPEA no sítio: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2156:catid=28&Itemid=23

interna em 2001, captada, nesse gráfico, pela taxa de crescimento negativa do Produto Interno Bruto (PIB) de 2002. Entretanto, foi o país, dos selecionados da América Latina, que menos teve seu PIB afetado pela crise de 2008. Não menos importante é ressaltar que Argentina, Brasil e Chile apresentaram melhor desempenho em relação à média mundial, durante e após a crise, enquanto União Europeia e Estados Unidos obtiveram taxas de crescimento abaixo da média da taxa mundial. Ainda cabe mencionar o desempenho sempre forte da economia chinesa que, apesar do leve choque adverso captado no ano de 2008, continuou com crescimento econômico muito acima da média mundial.

Adicionalmente à taxa de crescimento do PIB nos países selecionados, as suas respectivas taxas de desemprego são um fator a ser destacado, já que nos países desenvolvidos seus níveis ultrapassaram os dos países em desenvolvimento após a crise, e mesmo antes da crise, no caso chinês, como visto no GRÁF. 2.

Gráfico 2 – Taxa de desemprego em países selecionados (2000-2010)



Fonte: Banco Mundial (2012). Gráfico de elaboração própria.

Deve ser destacado, do GRÁF. 2, que nos países da América Latina a taxa de desemprego, após a crise, diminuiu e retornou a níveis pré-crise, enquanto nos países desenvolvidos a taxa aumentou durante a crise e, na sequência, continuou a aumentar. Desta forma, com os dois gráficos apresentados, tem-se um cenário macroeconômico no qual uma ruptura ocorreu em 2007-08. Torna-se mister entender o que aconteceu nos

países da América Latina para que a recuperação da crise fosse tão favorável, quando comparada aos países desenvolvidos, já que nas crises de outrora³ os países da América Latina sempre foram mal-sucedidos em restabelecer a estabilidade macroeconômica, enquanto os países desenvolvidos saíam ainda mais fortalecidos.

Portanto, o objeto desta tese é discutir como o Estado, neste recente século XXI, passa a intervir na economia e, principalmente, quais os impactos de suas ações (ou inações) no mercado de trabalho. Para tal, será desenvolvida análise comparativa do papel do Estado e dos arranjos institucionais que prevaleceram na crise e no pós-crise de 2008, em três países da América Latina: Argentina, Brasil e Chile.

Para compreender o que se passou no mercado de trabalho desses três países no período próximo da crise, listam-se perguntas a serem confirmadas, ou refutadas, no decurso da pesquisa, são elas:

- a) Implementaram-se, nesses países, políticas econômicas focalizadas, universais ou nenhuma para combater a crise?
- b) Instituições foram criadas ou fortalecidas com o intuito de criar sustentabilidade econômica antes ou durante a crise? Caso tenham sido, qual o seu sucesso frente à crise?
- c) O “sucesso” de cada país no enfrentamento da crise vem de medidas econômicas distintas entre eles? Houve um receituário convergente?
- d) Como os mecanismos de regulação do mercado de trabalho – em particular as políticas sociais adotadas – afetaram a recuperação desses países frente à crise de 2008?

Para ajudar a responder essas perguntas, parte-se das seguintes hipóteses:

- a) Adotaram-se, nos países foco desta pesquisa, políticas anticíclicas similares no enfrentamento da crise de 2008.
- b) Argentina, Brasil e Chile se beneficiaram da potência da economia chinesa e da alta do preço das *commodities* mais do que os países desenvolvidos.

³ Como, na década de 80, com as repercussões da segunda crise mundial do petróleo, e na década de 90, com as crises mexicana, asiática e russa.

- c) Houve redução da heterogeneidade estrutural após a crise de 2008, perceptível pela queda não apenas do desemprego e da informalidade, mas também pelo aumento da produtividade.

Sendo assim, almeja-se sistematizar qual o desenho das políticas públicas de defesa do emprego e do bem-estar implementadas ao fim da década passada, na fase pós-crise, em três países da América Latina e suas distintas ou similares implicações no mercado de trabalho. Poder-se-á, desta forma, identificar como o Estado é capaz de gerar e proteger o emprego, reduzindo o grau de vulnerabilidade da população em idade ativa ao manter a atividade econômica.

Portanto o objetivo geral desta tese é identificar similaridades e diferenças nas medidas adotadas pelos governos no que tange a preservação do emprego e da atividade produtiva em reação à crise de 2008, identificando os resultados alcançados por essas intervenções.

Como objetivo secundário, mas não menos importante, trata-se de:

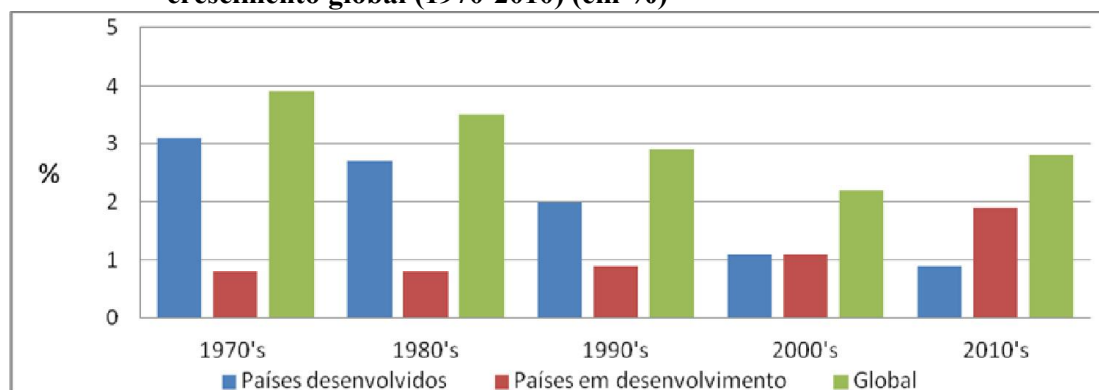
- a) Identificar e sistematizar o rol das medidas tomadas.
- b) Cernir as mudanças que intervieram no quadro institucional pós-crise que permitiram enfrentar seus impactos deletérios.
- c) Associar as mudanças à busca da preservação do emprego e da ocupação com o marco regulatório das políticas sociais de cada país e as inflexões na política macroeconômica.
- d) Caracterizar o novo padrão de crescimento econômico com inclusão social a partir de novas oportunidades no mercado de trabalho das camadas menos favorecidas e que têm sido objeto das políticas de combate à pobreza.

Desta maneira, a questão a ser investigada pode ser formulada com as seguintes perguntas: Como o Estado, na Argentina, Brasil e Chile, enfrentou os desafios da preservação e do estímulo à criação de novos empregos frente à crise de 2008? Quais foram os arranjos institucionais prevaletentes em cada país, notadamente no âmbito dos sistemas de proteção social vigentes? Que inflexões podem ser observadas em termos da política macroeconômica? Quais os resultados alcançados em termos de redução do desemprego, aumento da formalização e redução da pobreza e da exclusão?

Isto é importante, pois a crise que abalou a economia em 2008 trouxe à tona, mais uma vez, a relevante discussão acerca da necessidade de regulação financeira e o debate teórico do papel do Estado na economia (CARDIM DE CARVALHO, 2008; KRUGMAN, 2009; STIGLITZ, 2008). Nesse cenário, enquanto os economistas, ortodoxos ou heterodoxos, explicavam os motivos da crise e argumentavam sobre o que deveria ser feito no futuro próximo, os governantes tomaram decisões que impactaram na preservação do emprego e do bem-estar das populações, via consecução das políticas públicas.

O estudo comparativo sobre as políticas públicas em três países da América Latina em contexto histórico é importante por si só, tendo em vista que os padrões de ações governamentais podem direcionar os rumos políticos e econômicos dos padrões de enfrentamento e superação das crises. Com a crise de 2008, essa discussão se mostra fundamental, dado que essa crise mundial não tem os países desenvolvidos como epicentro da retomada (ou manutenção) do crescimento econômico mundial (como explicitado no gráfico 1). Desta vez, os países que mais contribuem para a saída do “vale pós-depressão” são os países em desenvolvimento, entre eles, Argentina, Brasil e Chile, como indica o GRÁF. 3.

Gráfico 3 – Participação dos países desenvolvidos e em desenvolvimento na taxa de crescimento global (1970-2010) (em %)



Fonte: HSBC *estimate* 2012 (WARD, 2012).

Para realizar os objetivos propostos, interessa revisar a bibliografia relevante e os dados sobre o tema. Desta forma, esta pesquisa constituir-se-á desta introdução e de quatro capítulos, além das considerações finais.

O primeiro capítulo apresentará o contexto latino-americano para o período imediatamente anterior ao do foco da tese, ou seja, as décadas de 1980 e 1990, e o início

dos anos 2000, até 2002⁴, para fundamentar trajetórias e políticas que levaram ao presente. Vai demonstrar, também, em apêndice ao capítulo, qual foi o papel da política de substituição de importação nas décadas de 45 a 70 e, mais adiante, como se deu nesses países o liberalismo advindo de Reagan e Thatcher na década de 80. Isso será realizado revisitando-se os textos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e de especialistas como Anita Kon (1999), Ricardo Bielschowsky (2009), Ocampo (2002) e Ocampo e Bertola (2012), entre outros.

No segundo capítulo serão apresentadas as mudanças na política econômica e social incorridas de 2003 até a crise de 2008, principalmente nos três países foco: Argentina, Brasil e Chile. Em conjunto, apresentar-se-ão dados econômicos para o período. Ou seja, como a busca por um modelo de desenvolvimento, dentro de um novo padrão, afetou os países em questão. Isso será feito analisando-se, inclusive, a ascensão da esquerda política ao poder e a nova dinâmica das classes sociais, levando-se em consideração o debate recente nos parâmetros referidos. A revisão bibliográfica terá como base Ocampo e Bértola (2012), Lindenboim (2008) e CEPAL (2000a), entre outros.

O terceiro capítulo apresentará o cenário socioeconômico no pós-crise de 2008 para os países citados. Assim, será analisada a realidade desses países após o maior choque externo na economia mundial desde a grande depressão de 1929. Isso será feito com base na apresentação de dados e de revisão bibliográfica de autores como Lena Lavinas (2012, 2013a, 2013b), Arnson e Davidow (2011), Cacciamali e Tatei (2011), Lustig (2009) e Weller (2012), entre outros.

Já o quarto capítulo tratará, mais especificamente, das diferentes intervenções do Estado no mercado de trabalho e a sua lógica nos dias de hoje (pós-crise 2008), analisando qual foi o papel desempenhado pelos governos frente à crise de 2008 e as medidas concretamente adotadas, bem como seus efeitos. Isso será realizado a partir da análise de dados em conjunto com as políticas públicas de cada país, por meio, principalmente, do banco de dados feito em conjunto entre o Banco Mundial (BM) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), tendo sempre em evidência a realidade econômica mundial.

⁴ A divisão dos períodos para este estudo fundamenta-se, em grande medida, na periodização de Ocampo (2012) para a América Latina, que caracteriza os anos entre 1997-2002 como a *lost half decade* da região. Portanto, não é adotada a divisão por décadas nos capítulos, com o intuito de evitar tratar no capítulo 2 o início da década de 2000 como de ruptura ideológica e recuperação econômica disseminada nos países latino-americanos.

Por fim, as considerações finais trarão uma revisão dos capítulos, agregando e expondo ainda mais a interdependência entre eles. Além disso, fará uma reflexão comparativa dos três países sobre os caminhos escolhidos de política econômica e a sua importância, notadamente durante a mais recente crise.

Para fundamentar o arcabouço teórico, serão apresentados dados de diversas instituições, entre elas: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INDEC) e ministérios governamentais diversos.

Com isso, espera-se traçar os padrões das políticas públicas e seus impactos na economia e sociedade nos três países estudados e, dessa forma, entender o caminho percorrido para o aparente sucesso dos países em desenvolvimento neste início do século XXI e, principalmente, no pós-crise de 2008. Como será apresentado, os dados contribuem para explicar o papel importante dos preços das *commodities* nos países da América Latina para superar a crise. Portanto, não menos importante é entender como foi possível que políticas públicas díspares⁵, em cenário internacional semelhante⁶, tenham resultados parecidos. Em outras palavras, como Argentina, Brasil e Chile, trilhando caminhos distintos, evoluíram para ampliar a formalização do trabalho e a manutenção da atividade econômica?

⁵ Tanto quando comparadas com outras políticas nos mesmos países, em momento histórico distinto, quanto quando comparadas com as políticas entre os países estudados.

⁶ Preço das *commodities* elevado e recessão nas principais economias desenvolvidas impactaram nos países da América Latina de igual forma, ou seja, com saída de capital financeiro em busca “de segurança” e o papel dos preços das *commodities* em manter certo nível de estabilidade macroeconômica, discussão esta que será aprofundada no decorrer da tese.

1 O CONTEXTO LATINO-AMERICANO 1980-2002

Para compreender o motivo pelo qual os países em desenvolvimento, mais especificamente os países latino-americanos, não sucumbiram à crise financeira cujo epicentro foram os Estados Unidos da América (EUA) em 2008, é necessário olhar o passado recente e analisar o que aconteceu na América Latina nas décadas de 80 e 90, neste capítulo, e 2000, nos próximos capítulos.

A história da década de 1980 começa em 1979, quando a economia mundial foi abalada pelo segundo choque do petróleo que, desta vez, interrompeu de forma duradoura o fluxo de capital dos países industrializados para aqueles em desenvolvimento. No ano de 1979, os preços do barril mais que dobraram se comparados ao ano de 1978. Tal aumento encontrou como resposta a elevação das taxas de juros (que praticamente dobraram também) nos países industrializados numa tentativa de conter os efeitos inflacionários do choque (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 97).

Esse choque na economia, com o consequente aumento da taxa de juros, divide claramente o período. Antes de 1979 existia alta liquidez internacional e o fluxo de capitais para os países da América Latina era suficiente para sustentar a forma escolhida para a industrialização de seus países. Após 1979 a liquidez internacional e o fluxo de capitais para os países latino-americanos tornaram-se escassos e os países da região adentraram no período chamado de: crise da dívida externa⁷ (OCAMPO; BÉRTOLA 2012; THORP, 1998). Com isso, os países da América Latina se viram forçados a tomar empréstimos durante o período na tentativa de não decretar moratória, que ainda assim ocorreram no México em 1982 e no Brasil em 1987, por exemplo.

Dessa maneira, tanto os países industrializados, quanto os em desenvolvimento, entraram em um período de recessão que durou pelo menos até 1982 (no caso dos países desenvolvidos). Para os países da América Latina esse cenário significava: a) a redução da importação de petróleo, dado seu preço; b) a redução da importação de qualquer bem de países industrializados, dados a nova taxa de juros e o câmbio desfavorável; c) aumento da dívida externa, dado, também, o novo patamar das taxas de juros; d) mais dificuldades de atrair capital para investimento, já que o capital se destinava aos países industrializados e que pagavam, agora, altas taxas de juros.

⁷ A crise da dívida ocorreu, pois, no período de industrialização por substituição de importação (*State-led Industrialization*, segundo Ocampo e Bértola), os governos aumentaram consideravelmente suas dívidas externas para financiarem seus investimentos.

Com isso, racionou-se o crédito aos países endividados e, desta forma, deflagrou-se a crise da dívida latino-americana que durou toda a década de 80 na maioria dos países e aprofundou-se com a crise do México em 1982 (ABREU, 1990; GIAMBIAGI *et al.*, 2005; KON, 1999; OCAMPO; BÉRTOLA 2012; THORP, 1998).

Já o período de 1989 a 2002 é caracterizado, no âmbito político, pela volta à democracia nos países em questão (menos a Argentina, que já era um país democrático desde 1983⁸). No campo econômico esses anos foram marcados por diversas crises, entre elas a mexicana, em 1995, a asiática, em 1997, a russa, em 1998, a brasileira, em 1999, e a argentina em 2001. Cabe mencionar que o período 1989-94 foi de extrema dificuldade político-econômica, dado o legado deixado pela segunda crise do petróleo de 1979.

Nesse período entre 1989 e 1994, em uma tentativa de dirimir os desajustes causados pela segunda crise do petróleo, foi elaborado o Plano *Brady*, em 1989, e o Consenso de Washington, em 1990. O Plano *Brady* teve como elemento essencial a tentativa de reestruturação da dívida soberana de 32 países mediante sua troca por bônus de emissão do governo do país devedor, que contemplavam abatimento do encargo da dívida (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 145). Com a TAB. 1 pode-se contemplar a evolução da dívida externa no período 1980-2002.

Em termos absolutos, a partir da TAB. 1 a dívida externa progrediu com menos intensidade na década de 80 quando comparada ao período 1990-99 nos três países em questão, mas não no cômputo geral dos países da ALADI⁹. A Argentina aumentou sua dívida no período 1990-1999, em 133,47% (133,10% entre 1980-1989), o Brasil em 95,61% (79,83% entre 1980-1989), o Chile em 83,98% (56,33% entre 1980-1989) e a ALADI em 71,16% (84.17% entre 1980-1989). Apesar do crescimento da dívida persistir, o plano *Brady* foi importante para ajudar a trazer de volta uma estabilidade necessária aos países em desenvolvimento, dado o aumento de liquidez que o plano trouxe para a promoção da estabilização (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 145).

⁸ Ver FIG. 1 para visualização completa dos regimes políticos de cada país.

⁹ A Associação Latino-Americana de Integração é composta pelos seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela.

Tabela 1 – Dívida externa total em países selecionados 1980-2002 (saldo ao final do ano em milhões de dólares correntes - USD)

	Argentina	Brasil	Chile	ALADI
1980	27.162	64.000	11.207	207.291
1981	35.671	71.878	15.591	258.838
1982	43.634	83.205	17.159	299.378
1983	45.069	91.362	18.037	316.815
1984	46.191	99.765	19.659	335.279
1985	49.326	105.126	20.403	351.965
1986	51.422	111.045	20.829	366.820
1987	58.324	121.174	20.660	393.658
1988	58.473	113.469	18.960	381.832
1989	63.314	115.096	17.520	381.766
1990	62.233	123.439	18.576	416.781
1991	61.337	123.910	17.319	428.059
1992	62.973	135.949	18.964	448.513
1993	72.425	145.726	19.665	487.513
1994	87524	148.295	21.768	524.077
1995	101.462	159.256	25.662	583.910
1996	114.423	179.935	26.272	613.480
1997	129.964	199.998	29.034	645.206
1998	140.489	241.644	31.691	697.671
1999	145.300	241.468	34.176	713.374
2000	155.015	216.921	37.177	701.401
2001	166.272	209.935	38.527	705.090
2002	156.748	210.711	40.504	696.684

Fonte: CEPAL. 1980-1999 – Anuário Estatístico 2008 *apud* ALADI (2012).

Já o Consenso de Washington resultou em um conjunto de 10 medidas sugeridas pelo FMI aos países em desenvolvimento, notadamente à América Latina. Era a proposta, e adoção, de um receituário liberal econômico na década de 90. As principais regras básicas do Consenso foram: a) a disciplina fiscal; b) a redução dos gastos públicos; c) a reforma tributária; d) a abertura comercial; e) a privatização das estatais; f) a desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas (WILLIAMSON, 2004, p. 3). Foi com a adoção dessa cartilha, de forma parcial ou total, que a maioria dos países latino-americanos norteou suas políticas econômicas na década de 90 sem contestação até, pelo menos, a crise asiática de 1997¹⁰.

Realmente, na América Latina, os principais países adotaram políticas similares para combater a inflação, o que pode ser caracterizado, segundo Batista Jr. (1996, p. 130), por seis elementos: a) uso da taxa de câmbio como instrumento de combate à inflação; b)

¹⁰ A Argentina, por exemplo, seguiu as recomendações do FMI até a sua crise interna, em 2001.

abertura comercial; c) abertura financeira; d) medidas de desindexação da economia; e) ajuste fiscal e austeridade monetária; f) privatizações. Prevaleceu a percepção de que a estabilização monetária exigia o uso da taxa de câmbio como âncora nominal, sacrificando a possibilidade de usá-la como instrumento de ajuste do balanço de pagamentos. Sua principal função foi a convergência da taxa de inflação doméstica à internacional, fossem quais fossem seus resultados perversos, como, por exemplo, o tempo de convergência e os custos¹¹ advindos dessa demora.

Na ótica do Consenso de Washington, a interação dos processos de globalização, abertura, estabilização e privatização deveriam estabelecer as bases para a retomada do crescimento na América Latina. Acreditava-se que a ampliação do mercado interno estaria induzindo investimentos capazes de impulsionar um novo ciclo de crescimento. Esperava-se com isso, como resultado do aumento de competitividade, que no futuro os coeficientes de importação diminuíssem e que o de exportação aumentasse (LAPLANE; SARTI, 1997, p. 143).

Já no que diz respeito às características do mercado de trabalho, o enfoque estruturalista de Aníbal Pinto (2000)¹² e de Francisco de Oliveira (1987) delimitará o tema, iniciando-se com a decomposição de Aníbal Pinto (2000, p. 571) da estrutura produtiva da América Latina em três grandes camadas, quais sejam: a) primitiva - com níveis de produtividade e renda *per capita* semelhantes ou inferiores ao do período colonial; b) polo moderno - atividades de exportação, industriais e de serviços que funcionam com níveis de produção semelhante às médias das economias desenvolvidas; c) intermediária - corresponde à produtividade média do sistema nacional.

A partir dessa estrutura produtiva, Aníbal Pinto (2000, p. 573) infere que existe uma descontinuidade, “uma situação flagrante de heterogeneidade estrutural, não importa qual seja o ângulo que se escolha para comparação, heterogeneidade esta que, por outro lado, contrasta com a apreciável homogeneidade das economias industrializadas”. Dado que as três camadas delineadas apresentam características multissetoriais, tal afirmação é plausível, pois o autor sinaliza para a grande diferença de produtividade inter e intrassetorial nos países da América Latina¹³.

¹¹ Custos, neste caso, referem-se ao impacto de um câmbio sobrevalorizado sobre a balança comercial, bem como ao custo social decorrente da demora prolongada da taxa de câmbio artificialmente valorizada em países como Brasil e Argentina, por exemplo.

¹² Texto originalmente publicado em 1970.

¹³ Para mais detalhes sobre os níveis de produtividade e, com isso, a homogeneidade dos países desenvolvidos e a heterogeneidade dos países latino-americanos, ver Pinto (2000, p. 572-578).

De acordo com Oliveira (1987, p. 12):

Toda a questão do desenvolvimento foi vista sob o ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas.

Com isso, mesmo que de forma díspar, ambos os autores expressam suas preocupações a respeito das diferenças entre segmentos do sistema produtivo impedirem um desenvolvimento igualitário¹⁴ nos países da América Latina.

Ademais, segundo Pinto (2000, p. 575-581), a capacidade de propagação, ou impulsionamento, do “setor moderno” revelou-se muito baixa – em vez da região progredir para a “homogeneização” de sua estrutura global, perfilava-se um aprofundamento de sua heterogeneidade¹⁵. Isso se explica, pois o necessário para ocorrer redução da heterogeneidade estrutural seria a “disseminação do progresso técnico, do aumento da produtividade e da renda, da ampliação e elevação das oportunidades de emprego” (PINTO, 2000, p. 581), promovendo *spillovers* para as demais camadas da estrutura produtiva. O autor, à época, deixou uma questão em aberto sobre a qual se fazem aqui inferências, qual seja, “saber se o padrão, ‘concentrador’ de desenvolvimento que foi anteriormente analisado é compatível com o progresso substantivo e num prazo adequado, no sentido da ‘incorporação’ e da ‘homogeneização’” (PINTO, 2000, p. 588).

Outro autor que compartilha dessa teoria é Raúl Prebisch (2000, p. 71-72)¹⁶, que alerta sobre a irrealidade que é:

O fruto do progresso técnico tender a se distribuir de maneira equitativa por toda a coletividade, seja através da queda dos preços, seja através do aumento correspondente da renda. Mediante o intercâmbio internacional, os países de produção primária conseguiriam sua parte desse fruto. Sendo assim, não precisariam industrializar-se.

Isso significaria que os países conseguiriam realizar desenvolvimento igualitário sem a necessidade de intervenção governamental para o estímulo à indústria ou para a (re)distribuição de renda. Os *spillovers* oriundos do “natural” progresso técnico seria

¹⁴ Por desenvolvimento igualitário entende-se crescimento econômico com distribuição e redistribuição de renda com vistas à integração social e econômica da sociedade, bem como o fortalecimento das instituições e da infraestrutura básica do país.

¹⁵ Vale lembrar que o texto originalmente foi publicado em 1970. Ademais, no decorrer desta tese serão apresentados fatos para inferir-se que ocorreu redução da heterogeneidade estrutural na América Latina no período recente.

¹⁶ Texto originalmente publicado em 1962.

responsável para o bom funcionamento da economia, nos ideais do livre mercado (contrária a teoria da CEPAL e de Prebisch).

Corroborando a análise de Aníbal Pinto, Raúl Prebisch e Francisco de Oliveira, Fajnzylber (2000, p. 854)¹⁷ conclui, ao final da década de 90, que nenhum país latino-americano apresentou crescimento econômico com equidade (TAB. 2). Para tal, Fajnzylber elaborou um quadro (representado pela tabela 2) no qual se identificam quatro regiões. O primeiro quadrante que é composto por Bolívia, Costa Rica, Chile, etc. faz parte dos países com baixa equidade social e baixo crescimento econômico; o segundo quadrante, no qual fazem parte Argentina e Uruguai, baixo crescimento com alta equidade social; o terceiro quadrante, no qual fazem parte Brasil, Colômbia, Panamá, etc. apresenta alto crescimento com pouca equidade; por fim, esse quadrante que não contém países latino-americanos é o “conjunto vazio”, a que o autor se refere no título de seu artigo¹⁸, não existindo países latino-americanos com alto crescimento econômico com equidade¹⁹. A TAB. 2 é o que motivou Fajnzylber em seu artigo a procurar entender o processo de industrialização da América Latina para tentar resolver o problema do conjunto vazio²⁰. “O conjunto vazio estaria diretamente vinculado ao que se poderia chamar de incapacidade de abrir a ‘caixa-preta’ do progresso técnico” (FAJNZYLBER, 2000, p. 857).

Sendo assim, segundo Fajnzylber (2000, p. 856-857):

A região contribui mais em termos de população do que de qualquer outro indicador de atividade econômica. Aparece também uma clara tendência que diminui a participação da região à medida que cresce o valor agregado intelectual [...] uma característica fundamental do desenvolvimento regional, portanto, seria que o conjunto do valor intelectual com os recursos humanos e naturais disponíveis tem sido particularmente exíguo, o que implica, de uma ou de outra maneira, que se trata de um desenvolvimento que é mais fruto da imitação do que de um processo de reflexão sobre as carências e potencialidades internas [...] Ao que parece, portanto, o traço central do processo de desenvolvimento latino-americano é a incorporação insuficiente do progresso técnico.

¹⁷ Texto originalmente publicado em 1990.

¹⁸ Que tem como título: Industrialização na América Latina: da “Caixa-Preta” ao “Conjunto Vazio”.

¹⁹ Vale registrar que o autor reduziu os níveis, tanto de crescimento econômico como de equidade, quando comparando em seu texto com o quadro que apresenta os países desenvolvidos.

²⁰ Fajnzylber (2000, p. 856) apresenta o mesmo quadro, mas contendo alguns países europeus (Espanha, Iugoslávia, Hungria, Israel e Portugal) e a Coreia do Sul, no qual todos os países se encontram no quadrante ótimo e que para a América Latina está vazio.

Tabela 2 – América Latina: objetivos estratégicos - crescimento e equidade

Equidade	40% de renda mais baixa		(1970-1984)
	10% de renda mais alta		
	<0,4 ^a		>0.4
<2,4% ^b	Bolívia	Costa Rica	Argentina
	Chile	El Salvador	Uruguai
Crescimento do PIB/hab. (1965-1984)	Peru	Guatemala	
	Venezuela	Honduras	
	Haiti	Nicarágua	
		(15,9) ^c	(11,5) ^c
>2,4%	Brasil	Panamá	
	Colômbia	Rep. Dominicana	
	Equador		
	México		
	Paraguai		
	(72,6) ^c		

Fonte: Divisão Conjunta CEPAL/ONUDI de Indústria e Tecnologia, com base em dados do Banco Mundial *apud* Fajnzylber (2000, p. 854); ^a metade da relação comparável dos países industrializados; ^b crescimento do PIB/habitante dos países industrializados em 1965-1984; ^c participação no PIB regional.

Ou seja, Fajnzylber valida a exposição da heterogeneidade inter e intrassetorial nos países da América Latina. O autor deixa claro que as políticas econômicas liberais da década de 1990 não realizaram o *catching-up* necessário para as economias da América Latina se desenvolverem com mais homogeneidade estrutural. Adicionalmente, para Oliveira (1987, p. 28), o resultado do processo de industrialização latino-americano, que se vê ao final da década de 70:

Desemboca num modelo concentracionista, que numa segunda etapa de expansão vai deslocar o eixo produtivo para a fabricação de bens de consumo duráveis, [...] [se deve] pela redefinição das relações trabalho-capital, aumento da taxa de exploração, velocidade diferenciais de crescimento de salários e produtividade que reforçaram a acumulação.

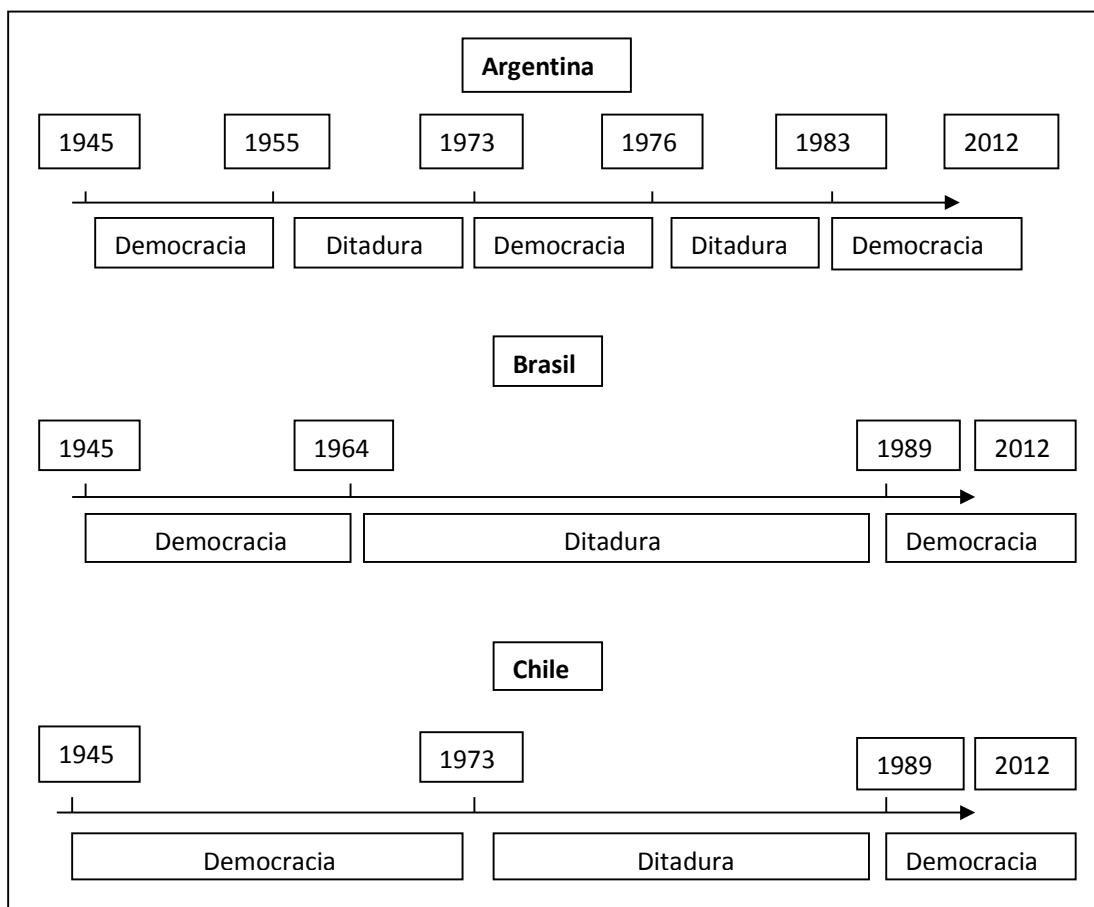
Com essa rápida caracterização das décadas de 80 e 90 e levando-se em conta a heterogeneidade estrutural latino-americana pode-se, agora, aprofundar a análise do período e estendê-la até o início do século XXI, tendo como cenário o exposto neste preâmbulo.

1.1 A dinâmica econômica do período 1980-2002

É comum para acadêmicos (BATISTA JR., 1996; KON, 1999; OCAMPO, 2002; OCAMPO; BÉRTOLA, 2012) se referirem à década de 80 como “perdida”, à de 90 como “desperdiçada”, e o período 1997-2002 como “*lost half decade*”, segundo Ocampo; Bértola (2012). Para entender o motivo desses rótulos e, mais importante, para fundamentar os demais capítulos desta investigação, devem-se expor dados referentes às décadas em questão e esclarecer algumas ações do Estado em suas respectivas economias.

Antes de tudo, com a ajuda da FIG. 1, devem-se destacar os respectivos regimes políticos em cada um dos países avaliados, no período em questão.

Figura 1 – Regimes políticos na Argentina, Brasil e Chile entre 1945-2012



Fonte: Elaboração própria.

A FIG. 1 elucida o ensejo político no qual medidas governamentais foram tomadas no período relevante. Isso quer dizer que as decisões político-econômicas e sociais (ou sua

ausência) não surgem no vácuo, *ex nihilo nihil fit*²¹. Em outras palavras, a realidade política de cada país foi um fator relevante no desenho das políticas econômicas adotadas durante as décadas de 80 e 90.

No caso argentino, o retorno à democracia, com Raúl Alfonsín opondo-se ao peronismo, em 1983, aconteceu em decorrência do enfraquecimento da ditadura advinda com a derrota na Guerra das Malvinas no ano anterior e da piora das variáveis macroeconômicas em decorrência da crise da dívida da década de 80 (FERRER, 2006).

Já no Brasil, a ditadura, que havia sido desenvolvimentista, perdia força a cada ano que se prolongava a crise da dívida externa na América Latina, o que culminou na nova Constituição Brasileira de 1988 e nas eleições presidenciais de 1989 (GREMAUD, 1997; KON, 1999).

No caso chileno, a democracia retornou ao país em decorrência do plebiscito realizado em 1988, previsto em lei na Constituição Nacional vigente no período autoritário. Dadas as dificuldades econômicas apresentadas para os países latino-americanos no período, Augusto Pinochet não teve o seu mandato prolongado por mais 10 anos, como previa a Constituição em caso de vitória no plebiscito. Vale destacar que a ditadura chilena, ao contrário da brasileira, foi neoliberal e, por isso, acabou antecipando em pelo menos 10 anos a implementação das premissas liberais do Consenso de Washington (CHILE, 2009)²².

Para abordar a década de 80 e a necessidade por mudanças prementes no período, servem as palavras de Osvaldo Hurtado em 1984, quando o então presidente do Equador disse: “se a crise econômica de nossas nações não for resolvida, poderá gerar-se uma nova causa de graves conflitos sociais e políticos desestabilizadores, que inevitavelmente perturbarão o precário equilíbrio mundial” (CEPAL, 2000b, p. 787). O Presidente se referia à necessidade de se recuperar do fim da industrialização por substituição de importação (ISI), que era a política econômica em vigor desde os anos 30, da segunda crise internacional do petróleo de 1979 e da crise da dívida externa dos países latino-americanos em decorrência.

²¹ A tradução da expressão *Ex nihilo nihil fit* é: “nada surge do nada”.

²² Por intermédio do seu *Ministerio del Interior y Seguridad Pública*. Disponível em: <http://www.ddhh.gov.cl/> Acesso em: 27 maio de 2012.

1.1.1 A inflação e o PIB nas décadas de 1980 e 1990

A crise que se instaurou na América Latina na década de 80 estava colocando um ponto final no crescente ganho de relevância global da região. Esses fatores culminaram no enfraquecimento das economias em foco, como pode ser visto na TAB. 3 e no GRÁF. 4.

Tabela 3 – Taxa de inflação deflacionada pelo PIB em países selecionados (1980-1989)
(taxas anuais médias - %)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Argentina	91	106	208	382	607	626	74	127	388	3058
Bolívia	25	29	158	265	1443	12339	230	14	18	13
Brasil	87	107	105	140	213	232	145	204	651	1209
Chile	29	13	9	31	13	31	22	26	23	14
Colômbia	28	23	25	20	22	25	29	23	28	25
Equador	19	14	-5	-13	-2	1	-16	-10	-8	4
Peru	66	65	65	104	110	166	74	85	373	2928
Uruguai	55	27	18	54	56	74	71	73	75	76
Am. Lat.	18	12	7	8	14	16	11	13	15	13

Fonte: Banco Mundial (2012).

Se se detiver à taxa de inflação nos países selecionados, com base na TAB. 3 fica claro que os mesmos estão em um momento econômico extremamente adverso, principalmente Argentina, Brasil e Peru. Ao final da década, mesmo após diversas tentativas de políticas de estabilização, encontravam-se em processo hiperinflacionário. Enquanto isso, os outros países da América Latina apresentavam elevada taxa de inflação (com exceção do Equador que apresentava estagflação). A taxa mais próxima de um valor aceitável foi apresentada pelo Chile, ainda assim, com uma inflação média de 21,1% para o período. Portanto, cada país, dadas suas peculiaridades, necessitava encontrar, e rápido, uma resposta à crise instaurada na década de 80, já que os desequilíbrios externos estavam ligados diretamente aos desajustes internos.

Já os dados sobre a taxa de crescimento do PIB mostram que, durante a década de 80, os países latino-americanos selecionados não compartilhavam trajetórias de crescimento semelhantes (GRÁF. 4). Enquanto alguns países, considerando sua conjuntura interna, apresentavam melhores resultados em determinado ano, como Colômbia e Bolívia, outros não logravam o mesmo sucesso, como Argentina e Brasil. Isso sem mencionar os diferentes planos econômicos adotados pelos países numa tentativa de arrefecer a dívida externa (TAB. 1) e a inflação (TAB. 3 e 4). Ademais, o maior crescimento na década de

90, para a média dos países latino-americanos, quando comparado à década anterior, segundo Ocampo (2002, p. 9), pode ser explicado pelas reformas estruturais que estavam em curso e, por outro lado, pela mera recuperação dos fluxos de capitais para os países latino-americanos²³ e pelo maciço investimento realizado no período.

Na década de 90, um importante divisor de águas foi a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC) por intermédio do acordo de Marrakesh em 1993. Com isso:

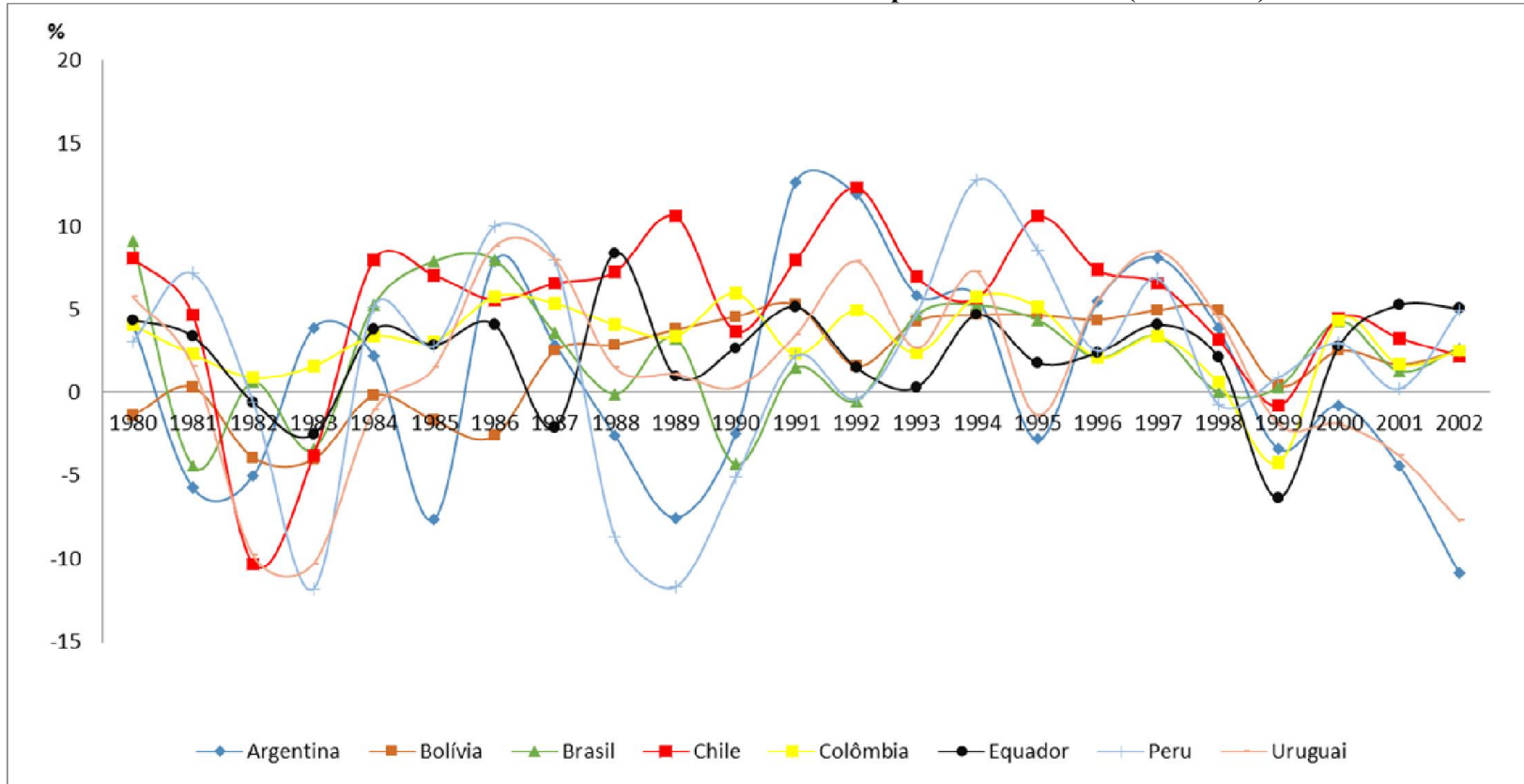
A liberalização do comércio foi também acompanhada pelo dismantelamento dos sistemas de intervenção do Estado na produção de setores que foram planejadas durante o estágio precedente para promover o desenvolvimento de indústrias de manufaturas e agrícolas. Essa abordagem foi incorporada em um *slogan* já muito difundido: "A melhor política industrial é não ter política industrial" (OCAMPO; BÉRTOLA, 2012).

Ao analisar o GRÁF. 4, esse *slogan* só pode ser classificado como "bem-sucedido" caso não se considerem as externalidades negativas decorrentes de tal processo, como, principalmente, a falta de direcionamento da política econômica para "abrir a caixa-preta" do progresso técnico e acabar com o "conjunto vazio" presente na realidade latino-americana.

Muito relevante ressaltar, ainda do GRÁF. 4, mesmo que brevemente, o comportamento mais similar no crescimento econômico dos países da América Latina a partir da década de 90, quando comparado com a heterogeneidade da década de 80. Esse fator é de extrema valia para quando, mais adiante, a tese discutir seu objetivo central, pois mostra que os países em questão já possuíam comportamento de crescimento econômico parecido e, como será visto no próximo capítulo, essa tendência permanecerá e se intensificará nos anos 2000, em um processo de convergência duradoura.

²³ O autor reconhece que pode existir uma relação direta entre o aumento do fluxo de capital com as reformas. Da mesma forma que o fluxo pode ter ajudado as reformas a tomarem forma, as reformas podem ter ajudado os fluxos a retornarem aos países latino-americanos.

Gráfico 4 – Taxa de crescimento do PIB em países selecionados (1980-2002)



Fonte: Banco Mundial (2012). Gráfico de elaboração própria.

Para a década de 90, os países latino-americanos adotaram, de uma forma ou de outra, as resoluções do Consenso de Washington e o *Plano Brady*, numa tentativa de estruturação e fuga dos desajustes que surgiram durante a década de 80. Segundo Ocampo e Bértola (2012, p. 4), foi um processo de reformas que ganhou força a partir da segunda metade da década de 80 e durou até meados da década de 90, que tinha como objetivo abrir as economias para a competição externa e aumentar a participação do setor privado no desenvolvimento dos países. Como pode ser observado na TAB. 4 e analisando o GRÁF. 4 para a década de 90, os países, com isso, alinharam-se entre si ao menos no quesito desempenho econômico.

Tabela 4 – Inflação deflacionada pelo PIB em países selecionados (1990-1999) (taxas anuais médias - %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Argentina	2077	133	12	-1	3	3	0	0	-2	-2
Bolívia	16	18	13	7	8	11	12	6	7	2
Brasil	2735	414	968	2001	2545	72	17	8	4	8
Chile	22	22	13	12	14	10	3	4	2	2
Colômbia	26	26	22	28	45	19	17	17	15	13
Equador	6	4	4	25	18	7	3	7	-4	-23
Peru	6837	380	69	47	26	13	11	8	6	4
Uruguai	107	101	60	48	39	41	26	27	12	4
Am. Lat.	24	23	13	14	14	11	10	6	5	4

Fonte: Banco Mundial (2012).

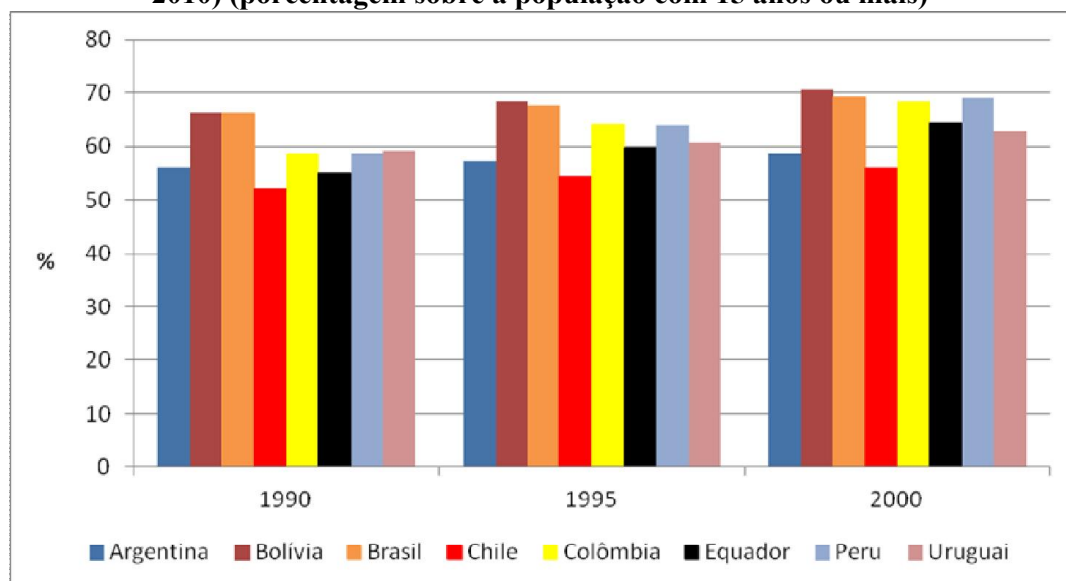
Mesmo que essa convergência não tenha acontecido de forma imediata, ela ocorreu. Entretanto, algumas mudanças importantes podem ser destacadas, como, por exemplo, indicam os GRÁF. 5, 6 e 7, que mostram a taxa refinada de atividade econômica, tanto por sexo, quanto total. “A taxa refinada de atividade, diferentemente da taxa bruta, mede a participação da população efetivamente exposta ao risco nas atividades econômicas. É definida como a relação entre a população economicamente ativa (PEA) e a população total, considerada a partir da mesma idade inferior utilizada na investigação da PEA” (IBGE, 1976, p. 144).

Enquanto o GRÁF. 5²⁴ mostra leve crescimento da taxa de atividade total, os GRÁF. 6 e 7 mostram que a estrutura na qual a atividade econômica se dá mudou de forma muito mais contundente nos países selecionados. Esses gráficos mostram que a

²⁴ Para os GRÁF. 5, 6 e 7 não foram encontrados dados sobre a variável em questão, para o período anterior à década de 1990.

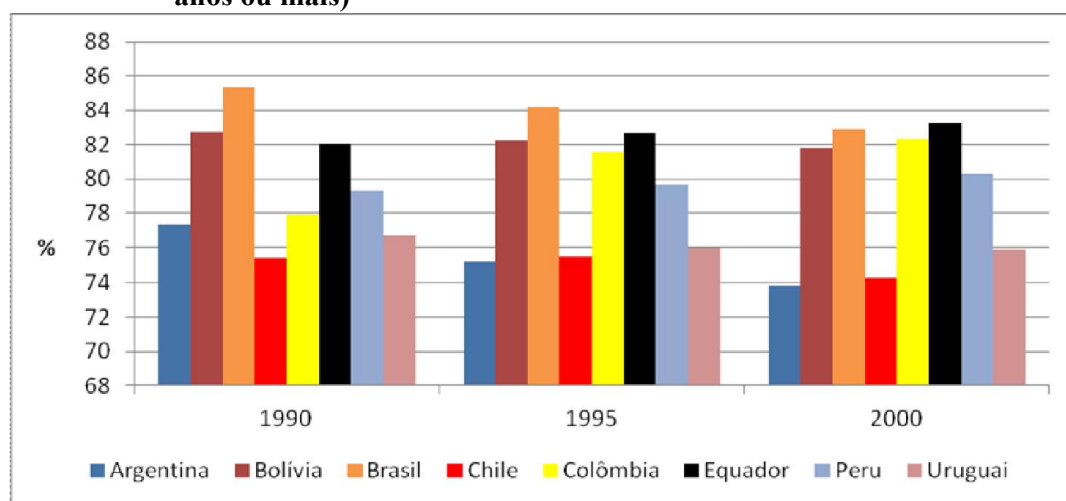
participação da mulher no mercado de trabalho aumentou de forma considerável durante a década de 90, padrão este que se manteve na década de 2000.

Gráfico 5 - Taxa refinada de atividade econômica total em países selecionados (1990-2010) (porcentagem sobre a população com 15 anos ou mais)



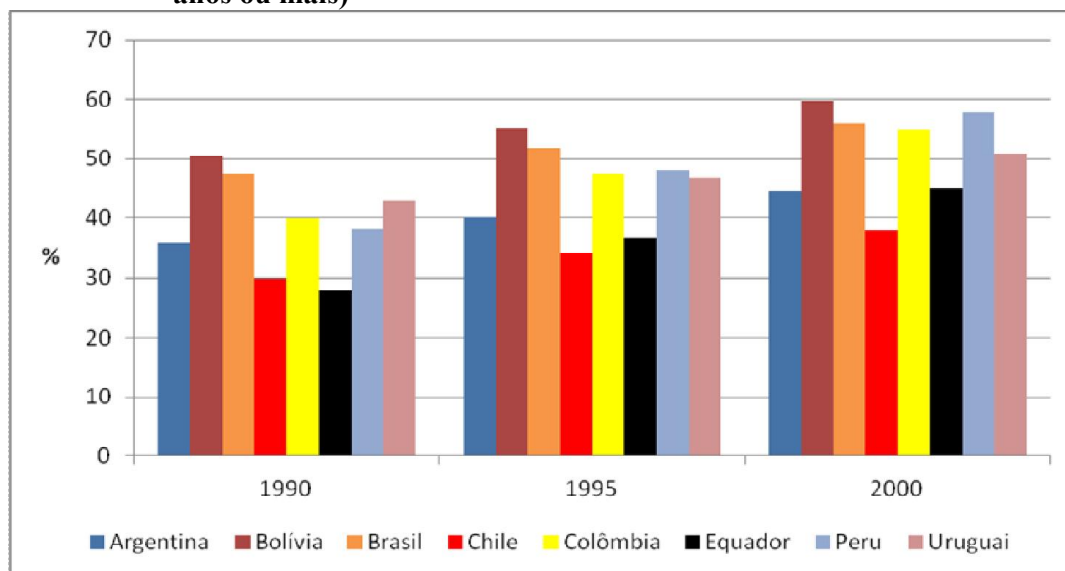
Fonte: CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA - CELADE (2012).

Gráfico 6 – Taxa refinada de atividade econômica por sexo (homens) em países selecionados (1990-2010) (porcentagem sobre a população total com 15 anos ou mais)



Fonte: CELADE (2012).

Gráfico 7 – Taxa refinada de atividade econômica por sexo (mulheres) em países selecionados (1990-2010) (porcentagem sobre a população total com 15 anos ou mais)



Fonte: CELADE (2012).

Assim, a taxa de atividade cresceu nos países em questão durante a década de 90, notadamente pelo aumento da atividade gerada pelo crescimento da participação da mulher no mercado de trabalho. Isso se deve principalmente, segundo Lavinias (2012), à redução da fecundidade nos últimos 30 anos e ao término da desigualdade de gênero atrelada à escolaridade, tanto no nível fundamental e médio, quanto no terceiro grau e de pós-graduação. Na realidade, inclusive, “é grande e crescente o número de países onde houve uma inversão do hiato de gênero (agora desfavorável aos homens) no ensino fundamental e médio” (LAVINAS 2012, p. 3). Adicionalmente, as mulheres com mais escolaridade que o homem passaram a ocupar, segundo Lavinias (2012, p. 11), cargos públicos, os quais primam pela meritocracia. Ademais, Ocampo (2002, p. 38-39) destaca que “a contínua integração de mulheres no mercado de trabalho é um dos poucos fatores que tiveram um amplo efeito positivo na distribuição de renda na maioria dos países da região, bem como em outras áreas de desenvolvimento”.

1.1.2 O PIB *per capita* e as reformas liberalizantes

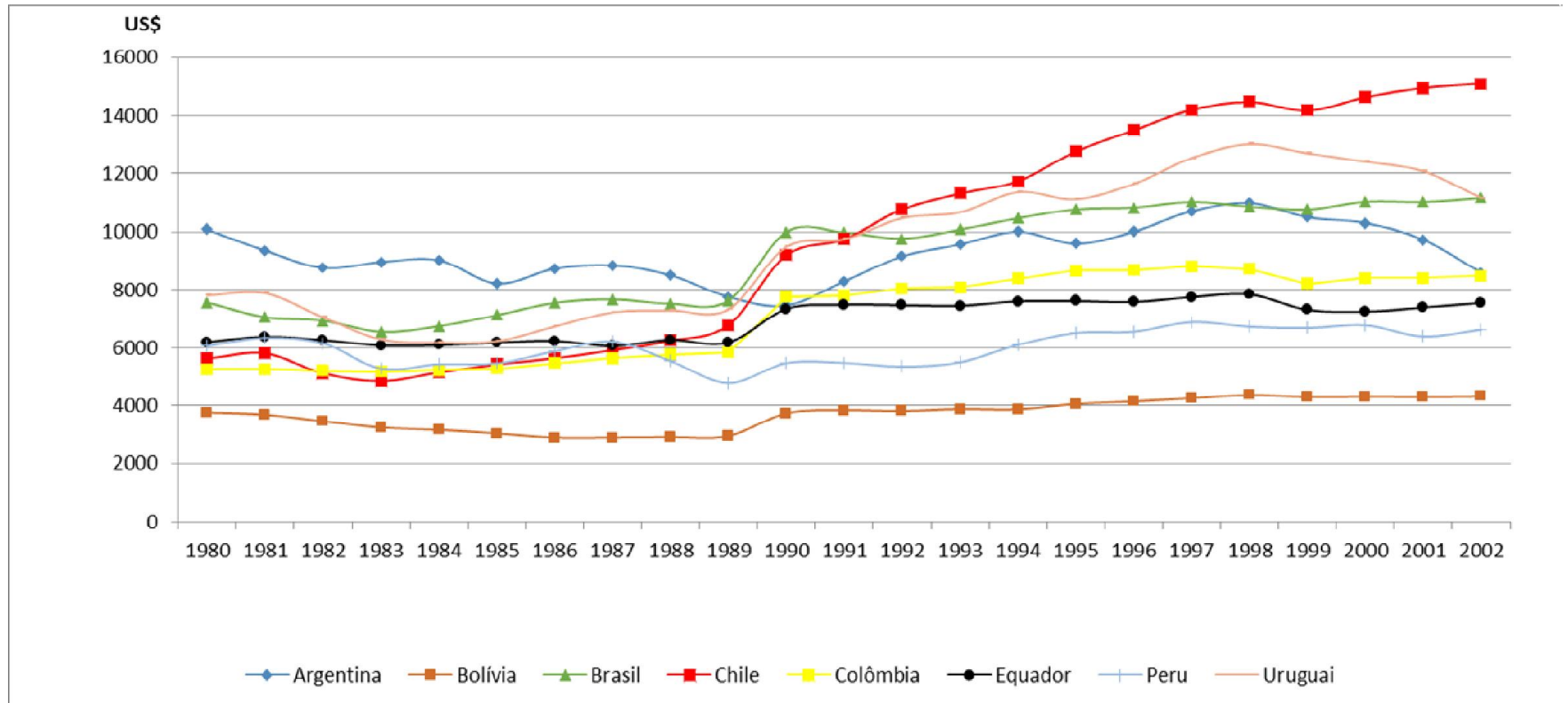
Analisando-se o PIB *per capita* para a década de 80, o GRÁF. 8 mostra claramente por que a década de 80 é considerada perdida. O PIB *per capita* exposto no GRÁF. 8 manteve-se baixíssimo e só teve forças para apresentar recuperação, mais uma vez, na

década de 90, com o retorno à democracia e a adoção do receituário neoliberal²⁵ advindo do Consenso de Washington. Entretanto, argumenta-se que a década de 90 foi desperdiçada pela chance perdida em aproveitar o momento de maior estabilidade interna, quando comparada à década anterior, para realizar nos países mudanças estruturais importantes que poderiam alçar as economias a um patamar de crescimento econômico com equidade. Sobre as reformas em si, está-se falando da mudança para o liberalismo advindo com o Consenso de Washington, com privatizações, abertura comercial e financeira, bem como a desindexação da economia²⁶. Vale destacar que o salário mínimo argentino na década de 90 manteve-se constante por todo o período, dado que o país ancorou sua moeda (o peso argentino) ao dólar. Isso resultou em um salário mínimo real em dólares extremamente elevado (GRÁF. 52 – APÊNDICE B).

²⁵ Este estudo não afirma que esta era a única forma de combate à crise estabelecida na década de 80. Entretanto, por não ser o foco deste trabalho, não será exposta alternativa à forma escolhida pelos países selecionados para o enfrentamento da crise da dívida externa de 80 ou mesmo das crises internacionais das décadas de 90 e 2000.

²⁶ Mais detalhes sobre a intensidade das reformas em cada país no decorrer deste capítulo.

Gráfico 8 – PIB *per capita* em países selecionados (1980-2000) (PPC²⁷ constante em US\$ de 2005)



Fonte: Banco de dados *Quandl* do Banco Mundial (2012). Gráfico de elaboração própria.

²⁷ Paridade do Poder de Compra. Segundo a OCDE, o PIB *per capita* PPC constante permitem a comparação de volume entre países, pois o indicador replica exatamente os movimentos relativos do crescimento de volume do PIB em cada país, sem captar mudanças oriundas de variações de preços. Ademais, a OCDE recomenda a utilização de índices baseados em PPC constante para a análise relativa da performance de crescimento entre países e ao longo do tempo.

Continuando a análise do GRÁF. 8, mesmo na década de 90, nem todos os países latino-americanos lograram o êxito de países como Argentina, Brasil e Chile na retomada do crescimento econômico. O GRÁF. 8, em conjunção com o GRÁF. 9 - sobre exportações -, comprova que, apesar do alinhamento da retomada do crescimento econômico abranger toda a América Latina, ele se deu com diferente intensidade entre os países. Enquanto países como Argentina e Chile - que segundo o QUADRO 1 passaram por reformas radicais - lograram elevados PIB *per capita*, países como Bolívia e Peru - que também incorreram em reformas radicais - apresentaram crescimento do PIB *per capita* bastante inferior. Enquanto isso, entre Brasil e Colômbia, dois países que passaram por reformas cautelosas, segundo Stallings e Peres (2002), o comportamento do crescimento do PIB *per capita* foi bastante similar, considerando que a flutuação de ambos foi praticamente idêntica ao longo dos anos (GRÁF. 8).

Quadro 1 – A relação entre as reformas e os resultados obtidos (1990)

Países	Reformas	Investimentos ^b	Produtividade ^c	Crescimento ^d	Emprego ^e	Ações ^f
Argentina	Radicais	=	+	+	-	-
Bolívia	Radicais	+	-	+	+	-
Brasil	Cautelosas	-	-	-	-	=
Chile	Radicais	+	+	+	+	+
Colômbia	Cautelosas	+	-	-	-	-
México	Cautelosas	=	-	-	+	-
Peru	Radicais	=	+	+	-	+

^b Investimento: (+) significa que o país teve coeficiente de investimento mais elevado na década de 1990 do que no período-base (1950-1980); (-) significa que o país teve coeficiente mais baixo; (=) significa que houve pouca modificação.

^c Produtividade: (+) significa que o crescimento da produtividade total dos fatores foi mais alto na década de 1990 do que no período-base (1950-80); (-) significa que foi mais baixo; (=) significa que houve pouca modificação.

^d Crescimento: (+) significa que o país cresceu mais rapidamente na década de 1990 do que no período-base (1950-80); (-) significa que cresceu de forma mais lenta.

^e Emprego: (+) significa que o país tinha classificação alta no índice do mercado de trabalho; (-) significa que a classificação era baixa; (=) significa que houve pouca modificação na classificação.

^f Ações: (+) significa que a distribuição primária de renda para o último ano disponível era mais equivalente do que no período anterior às reformas; (-) significa que a distribuição era menos equivalente; (=) significa que houve pouca modificação.

Fonte: Stallings e Peres (2002, p. 236).

O destaque positivo fica, a partir do QUADRO 1, com o Chile, que apresentou mudança favorável em todas as variáveis apresentadas. Isso pode ser atribuído ao fato de o país ter iniciado suas reformas bem antes dos demais países da região e, nesse período em questão, ter melhores indicadores macroeconômicos que os demais países nesse novo processo de liberalização econômica que ocorreu na América Latina. O Chile escolheu, ainda, segundo Stallings e Peres (2002, p. 54), fazer reformas radicais em vez de cautelosas²⁸. Portanto, dado o seu ponto de saída superior aos de demais países, suas reformas atingiram resultados imediatos. O destaque negativo é o caso brasileiro, que não obteve variações positivas em qualquer dos dados contemplados. Entretanto, nem o Brasil nem a Colômbia passaram por um período de estabilização pré-reformas. A estabilização e o crescimento econômico só ocorreram, na verdade, após as reformas liberalizantes, como indica o QUADRO 2.

Quadro 2 – Periodização do crescimento econômico, 1950-98 em países selecionados

País	Período- Base	Período de Crise	Período Posterior à Crise	
			Recuperação	Crescimento
Argentina	1950-1980	1980-1990	1990-1992	1992-1998
Bolívia	1950-1978	1978-1986	1986-1990	1990-1998
Brasil	1950-1980	1980-1992	1992-1998
Chile	1950-1970	1970-1984	1984-1987	1987-1998
Colômbia	1950-1980	1980-1986	1986-1998
México	1950-1980	1980-1986	1986-1989	1989-1998
Peru	1950-1980	1980-1990	1990-1994	1994-1998

Fonte: Stallings e Peres (2002, p. 102).

1.1.3 Exportações nas décadas de 80 e 90

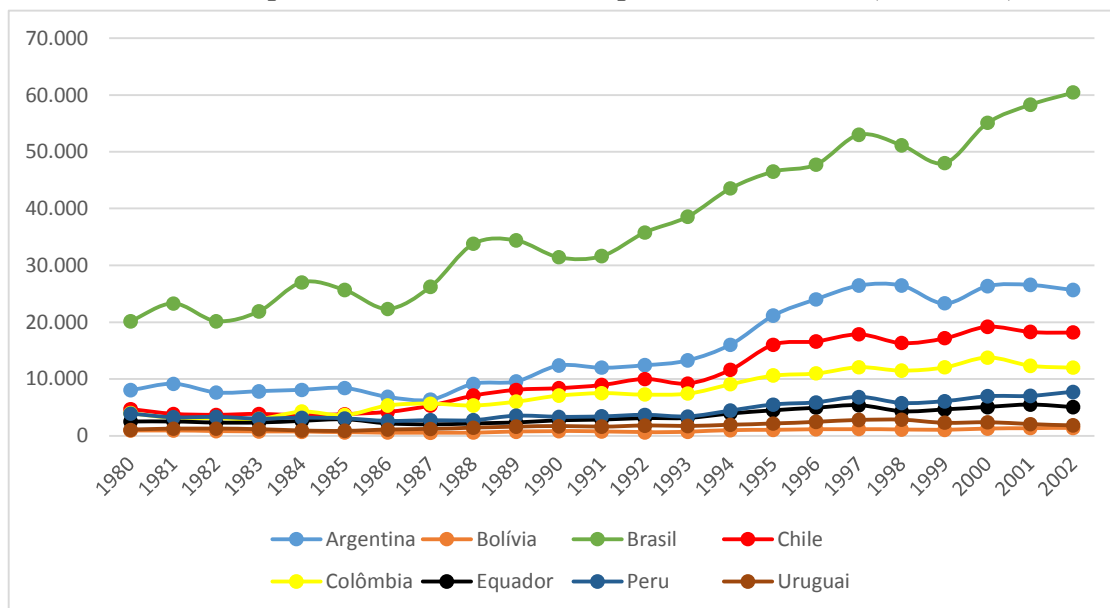
Quando se avalia o desempenho das exportações no período 1980-2000, pelo GRÁF. 9, nota-se que Argentina e Chile aumentaram-nas em 228,40 e 308,28%, respectivamente, enquanto Brasil e Colômbia aumentaram em 173,27 e 245,18%,

²⁸ Reformas cautelosas e radicais são os termos utilizados pelos autores para definirem qual a magnitude das reformas adotadas pelos países foco de seu estudo. Segundo os autores, as reformas radicais caracterizam-se pela sua quantidade e intensidade, ou seja, os radicais fizeram muitas reformas em um período relativamente curto de tempo, enquanto os cautelosos implementaram as reformas de forma mais gradual. Essa diferença de abordagem ocorreu, fundamentalmente, devido às condições iniciais do período que precedeu a reforma em cada país.

respectivamente. Agregando os valores dos países selecionados, tem-se que, no período entre 1980 e 2000, ocorreu crescimento de 187,18% das exportações. Com um olhar mais atento, nota-se que o crescimento das exportações foi mais robusto na década de 90, com crescimento, no agregado, de 91,83%, enquanto o crescimento das exportações durante a década de 80 foi de 49,70%. Por fim, o final da *lost half decade*, o período 2000-2002, mostra um comportamento inalterado das exportações - aparte o Brasil, dado a desvalorização cambial em 1999 com a reeleição do então presidente Fernando Henrique e o término das estreitas e apreciadas bandas cambiais vigentes. Nas palavras de Ocampo (2002, p. 14),

O crescimento dinâmico das exportações e do investimento direto estrangeiro são os mais claros sinais do progresso significativo feito pelos países da América Latina em sua integração com a economia mundial. De 1990 a 2000, a região apresentou o mais rápido crescimento em volume exportado da história, próximo de 9% por ano, maior do que a taxa alcançada pelo comércio mundial como um todo.

Gráfico 9 – Exportações de bens FOB em países selecionados (1980-2002)



FOB: *Free on Board*

Fonte: CEPAL, CEPALSTAT (2012). Gráfico de elaboração própria.

Sem um aprofundamento da causalidade entre variáveis, não se pode afirmar que a profundidade das reformas foi fator preponderante no crescimento das exportações. Por outro lado, pode-se inferir que o retorno do fluxo internacional de capitais para os países em desenvolvimento foi de extrema importância para a retomada do crescimento do PIB

per capita e, conjuntamente, que as reformas adotadas, profundas ou cautelosas, contribuíram para uma oportunidade não vista pelos países da América Latina nas duas décadas anteriores.

Quando se investiga a composição das exportações latino-americanas (TAB. 5), percebe-se que ocorreu naquele momento significativa mudança nesse quesito e que a América Latina passou a caminhar para uma pauta exportadora mais capital intensiva, com alto nível tecnológico. Isso se deve, segundo Ocampo (2002), ao progresso do comércio intrarregional associado ao fortalecimento de acordos de livre comércio. Mas, quando se compara com países como Coreia e China, percebe-se que a região continua exportadora, basicamente, de produtos primários e que a evolução da diversificação de produtos exportados e a industrialização da América Latina se dão de forma extremamente lenta.

Tabela 5 – Composição das exportações da América Latina: países selecionados – 1990 e 2000 (porcentagem de exportações sobre as exportações totais)

Países/ Regiões	Produtos Primários		Manufaturas baseadas em recursos naturais		Manufaturas com baixo nível tecnológico		Manufaturas com médio nível tecnológico		Manufaturas com alto nível tecnológico		Produtos não classificados	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Argentina	45.5	49.8	27.0	21.9	11.9	8.5	12.4	16.2	2.3	2.4	0.9	1.2
Brasil	32.0	27.1	23.3	25.5	14.9	11.6	24.9	24.3	3.8	8.9	1.1	2.5
Bolívia	61.7	56.0	21.2	24.7	6.4	13.4	1.0	1.1	0.3	1.0	9.3	3.8
Chile	41.9	40.3	49.4	48.6	2.4	3.0	3.5	5.7	0.3	0.7	2.4	1.7
Colômbia	67.3	59.4	14.5	13.2	8.2	10.4	6.8	10.4	0.5	2.0	2.7	4.5
Equador	87.7	76.1	9.1	15.4	1.3	3.4	1.0	2.9	0.4	0.9	0.5	1.3
Peru	43.1	41.8	38.7	35.6	12.7	14.5	3.1	2.4	0.3	0.5	2.1	5.1
Uruguai	36.4	36.7	14.3	20.5	36.1	22.0	8.4	13.6	1.2	2.8	3.6	4.4
América Latina/Caribe	39.3	27.3	22.6	17.0	11.5	14.0	18.7	24.6	5.7	14.0	2.2	3.1
Coreia	3.2	1.7	7.4	12.0	41.7	16.9	25.9	29.2	20.5	38.4	1.3	1.8
China	14.6	4.7	8.2	6.9	53.6	47.6	15.4	17.3	7.3	22.4	0.8	1.1

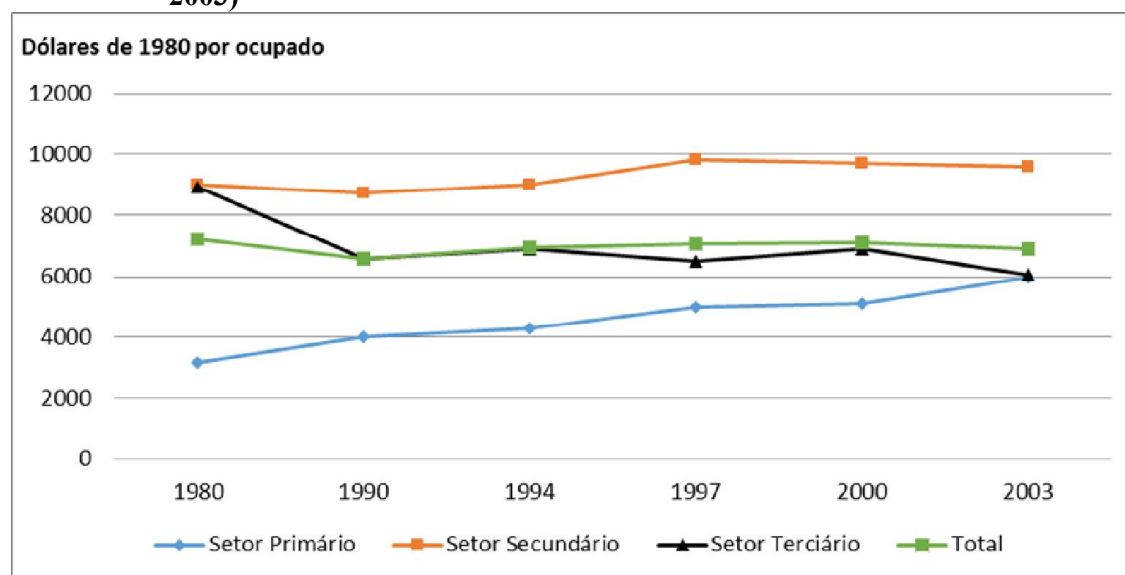
Fonte: CEPAL *apud* Ocampo (2002, p. 15).

Essa grande diferença entre a América Latina e o Leste Asiático pode ser explicada pela forma como se deu o investimento em cada região. Enquanto o Leste Asiático preferiu impulsionar suas exportações com investimento nacional, os países latino-americanos adotaram o investimento externo (OCAMPO; BÉRTOLA, 2012, cap. 5). Ambas as regiões poderiam ter escolhido a opção contrária. Infelizmente, a América Latina seguiu o caminho

de crescimento e desenvolvimento mais lento, por sua baixa capacidade interna de investimento. Isso se deve, primeiro, à escolha da forma de financiamento desde as décadas do Pós-Guerra até o final da década de 1980, qual seja, do financiamento externo como forma de industrialização, depois, essa escolha se transformou, nas últimas duas décadas, em restrição à industrialização.

O GRÁF. 10 revela que o aumento da taxa de atividade econômica, e mesmo das exportações, não ocorreu atrelado ao aumento da taxa de produtividade nos países selecionados, corroborando a análise feita na TAB. 5. Comparando crescimento econômico e produtividade pré-1980 com o período 1980-2000, Ocampo (2002, p. 25) assinala que “a dinâmica correspondente seguiu um padrão Kaldor-Verdoorn, no qual o crescimento determina a produtividade, ao invés do oposto *link* neoclássico”. Pior, além da abrupta queda no início da década de 90 quando comparada à década de 80, mostrado no GRÁF. 10, tal crescimento da atividade econômica, já não atrelada a aumento de produtividade, aconteceu no setor primário das economias, com algumas exceções no setor de serviços (como na Argentina e Chile), sem impactar favoravelmente na redução do desemprego.

Gráfico 10 – América Latina e Caribe: evolução da produtividade do trabalho (1980-2003)



Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais dos países, *apud* Weller (2009, p. 16).

O comportamento da evolução da produtividade ao longo dos anos 1980 até 2000 valida, portanto, a teoria que afirma não existir disseminação de progresso técnico em ritmo acelerado na região. Nesse período de 20 anos não se verificou redução significativa

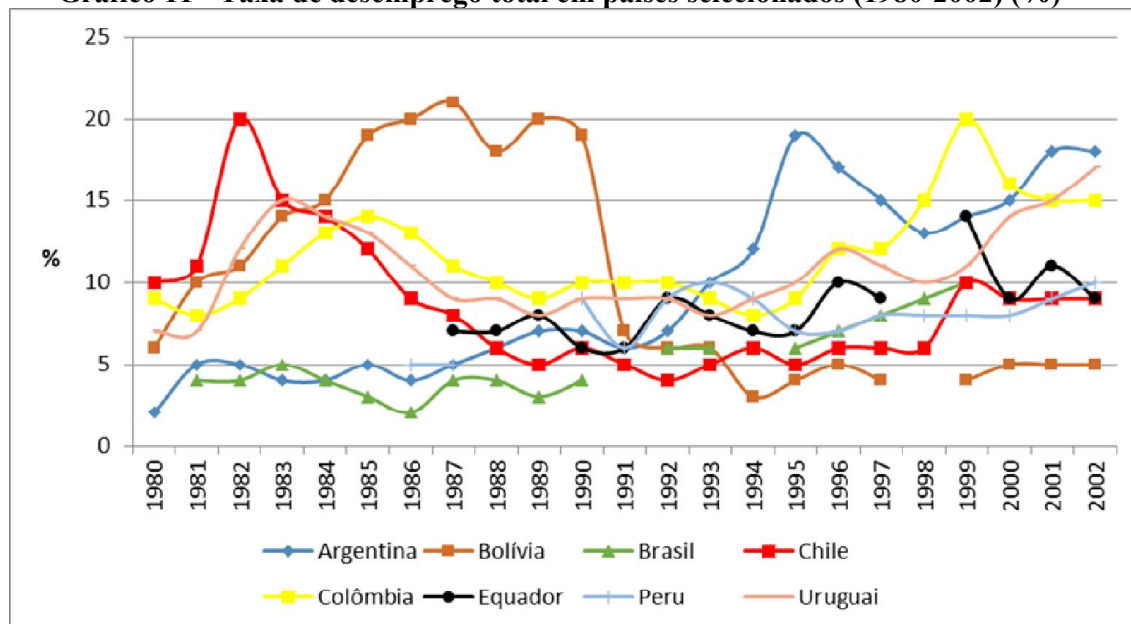
da heterogeneidade estrutural, que pode ser vista, por um lado, a partir da praticamente inalterada composição das exportações latino-americanas (quando comparada ao leste asiático).

1.1.4 O Desemprego e a equidade

Finalmente, analisando a última variável escolhida para compor esta exposição sobre as décadas de 80 e 90, o desemprego, vale destacar o GRÁF. 11 e que:

O alto e persistente nível de desemprego aberto registrado a partir de 1995 é um fenômeno sem precedentes na região, pois, embora as crises econômicas anteriores tenham provocado um aumento do desemprego, este sempre voltava a baixar com certa rapidez, inclusive num contexto de fraco crescimento econômico como o dos anos 80. Nessas circunstâncias, ao desemprego aberto se seguia uma etapa de maior disponibilidade de emprego no setor de baixa produtividade, processo que não registrou igual magnitude no período indicado (WELLER, 2009, p. 14).

Gráfico 11 - Taxa de desemprego total em países selecionados (1980-2002) (%)



Fonte: Banco Mundial (2012). Gráfico de elaboração própria.

No GRÁF. 11, nota-se que Brasil e Argentina estavam, ao final da década de 90, com taxas de desemprego acima das registradas na década de 80 e que o Brasil se encontrava em fase ascendente de desemprego. Os únicos países que estavam com taxas de

desemprego em 1990 inferiores a 1980 foram Bolívia e Chile, sendo que, no caso chileno, o desemprego parecia se acelerar no final da década, quando comparado ao seu início.

Esse cenário do mercado de trabalho na década de 90 pode ser mais bem compreendido analisando o QUADRO 3, que mostra como evoluíram algumas variáveis relacionadas à taxa de desemprego.

Quadro 3 – Variações^a nos indicadores do mercado de trabalho, década de 1990, em países selecionados

País	Nível Ocupacional ^b	Desemprego ^c	Emprego Assalariado ^d	Salário Real ^e	Produtividade de trabalho ^f
Argentina	-	-	+	=	+
Bolívia	+	+	-	+	-
Brasil	-	-	=	+	+
Chile	+	+	+	+	+
Colômbia	=	-	-	+	+
México	+	-	+	+	=
Peru	+	-	-	+	+

^a A avaliação refere-se a mudanças entre o início da década de 1990 e o ano de 1998 (Bolívia e Peru: 1997). O sinal (+) significa uma mudança favorável; o sinal (-) significa uma mudança desfavorável; (=) significa uma mudança muito pequena ou nenhuma mudança; ^b Mudança na taxa de emprego (pessoas empregadas como proporção das PIBs); ^c Variação na taxa de desemprego (pessoas desempregadas como proporção da PEA); ^d Aumento do emprego assalariado em relação ao emprego total; ^e Mudança na média dos salários reais no setor formal; ^f Mudanças na média da produtividade do trabalho.

Fonte: WELLER, J. *Reformas Económicas y Empleo: los Mercados de Trabajo en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) Fundo de Cultura Econômica, 2000 *apud* Stallings e Peres (2002, p. 242).

O QUADRO 3 elucida os impactos, no mercado de trabalho, das reformas incorridas nos países apresentados no início da década de 1990, a saber, Consenso de Washington e Plano *Brady*. Nesse quadro percebe-se que, apesar da guinada ideológica na década de 90, as melhorias no mercado de trabalho foram discretas. Apesar do quadro registrar aumento da produtividade do trabalho, o GRÁF. 10 mostrou que, na média completa dos países latino-americanos, essa melhora foi pouca. Na coluna desemprego, somente Bolívia e Chile apresentaram mudança favorável, enquanto os demais países estavam em pior situação em 1999 do que em 1990 nesse quesito. O grande diferencial é o aumento, disseminado, dos salários reais, bem como o aumento, mesmo que não em todos os países, do assalariamento. O destaque mais uma vez é o caso chileno, com a singularidade de suas reformas iniciadas bem antes dos demais países e com mais intensidade, como já salientado por Stallings e Peres (2002).

Entretanto:

As análises empíricas realizadas em geral concluíram que as reformas tiveram um impacto negativo tanto sobre a criação de emprego quanto sobre a equidade. Tal resultado é contrário àquele previsto na literatura do final da década de 1970 e início da de 1980, que representou o fundamento teórico para as reformas... [além disso] [...] Tanto o BID quanto a [Organização Internacional do Trabalho] OIT sustentam que a taxa de crescimento do emprego era mais baixa na década de 1990 do que na última metade da década de 1980, o nível de desemprego aumentava, assim como o setor informal, e a melhoria dos salários reais beneficiava principalmente a mão-de-obra qualificada (STALLINGS; PERES 2002, p. 127-129).

Complementando as constatações até aqui apresentadas, o QUADRO 4 serve para elucidar quais medidas, no quesito investimento, os governos adotaram após as reformas liberais, para fomentar o crescimento econômico em seus respectivos países.

Quadro 4 – Dinamismo do investimento setorial após reformas^a em países selecionados

País	Mineração	Petróleo e Gás	Sector Manufatureiro	Telecomunicações	Eletricidade	Transportes
Argentina	Médio	Alto	Médio	Alto	Médio	Médio
Bolívia	Alto	Alto	Baixo	Alto	Médio	n.d
Brasil	Baixo	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Baixo
Chile	Alto	Médio	Alto	Alto	Alto	Alto
Colômbia	n.d	Alto	Médio	Alto	Médio	Baixo
México	n.d	Médio	Médio	Alto	Médio	Alto
Peru	Médio	Baixo	Baixo	Alto	Médio	Alto

^a Dinamismo alto (baixo) significa que os coeficientes de investimento como porcentagem do PIB foram superiores (inferiores) depois das reformas em comparação ao período anterior às reformas. Na Argentina e Chile, o período base é o início da década de 1990 e 1980, respectivamente. Quando os coeficientes não são significativamente diferentes entre os períodos, o dinamismo se qualifica como médio.

Fonte: MOGUILLANSKY, G.; BIELSCHOWSKY, R. *Inversión y Reformas Económicas em America Latina, Santiago do Chile*, Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL)/Fundo de Cultura Econômica (2000 *apud* STALLINGS; PERES, 2002, p. 190).

O caso positivo de destaque na América Latina durante a década de 90, no que diz respeito a dados macroeconômicos, foi o Chile, que investiu, segundo Stallings e Peres, pesadamente em diversos setores da economia; o Brasil seguiu a rota cautelosa das reformas e do baixo investimento, comparativamente, em setores-chave da economia.

Todavia, é importante destacar que, apesar de não ter existido consenso sobre o nível de investimento ou a profundidade das reformas, a América Latina, como um todo, estava rumo a uma estabilização econômica captada pela TAB. 4 e pelo GRÁF. 8.

Essa peculiaridade, de uma inflexão conjunta dos países latino-americanos, se mostrará duradoura, como será visto nos próximos capítulos, e parece explicar o motivo pelo qual a crise de 2008 não foi tão devastadora para os países da região quanto a crise da dívida na década de 80.

Resumidamente, portanto, segundo Ocampo (2002, p. 2):

No início do século XXI é claro que a nova estratégia de desenvolvimento tem sido eficaz em gerar dinamismo nas exportações, em atrair investimento direto estrangeiro e aumentando a produtividade em firmas e setores líderes. Na maioria dos países a tendência inflacionária e os déficits orçamentários foram eficazmente controlados e a confiança nas autoridades macroeconômicas (incluindo bancos centrais independentes) aumentou na maioria dos países. Gastos sociais aumentaram e inovações foram introduzidas na forma pela qual a política social era empreendida, com resultados variáveis no último caso [...] Todavia, estas “luzes” se intercambiam com “sombras” proeminentes. Crescimento econômico no geral foi volátil e desapontador e poupança doméstica e investimento permaneceram comprimidos na maioria dos países. De forma geral, a performance da produtividade foi baixa, resultante, em grande medida, da subutilização crescente da força de trabalho disponível.

Ocampo (2002) é preciso em sua caracterização da América Latina. Ao considerar a economia como um todo e, principalmente, levando em consideração o conceito de heterogeneidade estrutural, faz uma análise fundamentada da realidade econômico-social da região. Ao incorporar o conceito tão explorado por Aníbal Pinto e CEPAL, Ocampo não dissocia desempenho econômico de melhorias sociais, como é costumeiro para a ortodoxia econômica. Com isso, o autor consegue fazer uma interpretação mais fundamentada dos reais motivos pelos quais os países da América Latina estão longe de poderem ser caracterizados como países desenvolvidos, com baixa taxa de desemprego e inflação, aliada a crescimento econômico e melhorias na equidade social e aumento da produtividade e progresso técnico.

Sobre equidade social²⁹ pode-se dizer, a partir dos dados do Banco Mundial, que Argentina, Brasil e Chile apresentaram elevado coeficiente de GINI, como se pode ver na TAB. 6, com Brasil e Chile exibindo coeficientes entre os 10 piores do mundo e piorando ano após ano. Quando, em conjunto, se analisa o Índice de Desenvolvimento Humano

²⁹ Faltam dados para todos os países para a década de 80. Desta forma, escolheu-se somente apresentar dados acerca de Argentina, Brasil e Chile.

(IDH), na TAB. 7, apura-se que o problema de equidade social, captado pelo coeficiente de GINI, é acompanhado de um IDH ruim, mas ascendente.

As TAB. 6 e 7 realçam que, apesar da estabilização ter sido alcançada na década de 90, com as reformas liberais, ela não serviu para melhorar as condições de equidade da região. Vale destacar também que, diferentemente de Argentina e Brasil, o Chile tinha em 1990 o objetivo de crescer economicamente e não estabilizar, já que o Chile já havia realizado suas reformas liberais acompanhado de completa privatização na educação, do fim dos sindicatos, de uma reforma tributária em 1993 e da flexibilização laboral, sugerindo que esses fatores serviram para impulsionar o IDH no período, mas que pouco fizeram pelo coeficiente de GINI.

Tabela 6 – Coeficiente de GINI em países selecionados (1987-2000)

País/Ano	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Argentina	45.29	--	46.61	44.89	48.91	49.11	49.81
Brasil	59.69	63.30	53.99	60.80	60.24	60.63	59.78
Chile	56.21	55.25	54.77	55.05	54.88	55.54	55.26

Fonte: Banco Mundial (2012).

Tabela 7 – Índice de desenvolvimento humano (IDH) em países selecionados (1980-2000)

País/Ano	1980	1985	1990	1995	2000
Argentina	0.790	0.794	0.801	0.822	0.849
Brasil	0.684	0.692	0.708	0.732	0.789
Chile	0.746	0.760	0.792	0.821	0.848

Fonte: Informe sobre *Desarrollo Humano (STATISTICAL UPDATE, 2008 apud ALADI, 2012)*.

Ademais, nas TAB. 8 e 9 pode-se analisar a evolução dos gastos públicos sociais na América Latina para as décadas de 80 e 90. Vê-se que não existiu, de forma ampla, disseminada e forte, preocupação governamental com a distribuição ou redistribuição de renda a partir de gastos públicos diretos nos países selecionados. Fica claro que não houve um incremento, a partir da TAB. 9, ao longo do período, por habitante. Apesar de, por um lado, isso ser esperado, dado o novo enfoque neoliberal do Estado no período, por outro não era esperado, dada a dívida social histórica dos Estados latino-americanos com sua população.

Tabela 8 – Evolução do gasto público social na América Latina (como porcentagem do PIB)

	1980-1981	1982-1989	1990 a 1995	1980 a 1995
Estrato Alto	15.3	15.7	16.6	15.8
Argentina	16.7	15.3	17.8	16.4
Brasil	14.4	15.4	20.6	15.7
Uruguai	15.4	17.2	18.0	17.3
Estrato Médio	9.1	8.7	8.9	8.8
Colômbia	7.9	8.8	9.5	9.0
Equador	11.8	10.4	8.9	10.0
Estrato Baixo	4.8	4.1	4.2	4.3
Bolívia	5.5	3.5	5.3	4.4
Média	10.3	10.2	10.6	10.3

Fonte: Cominetti e Ruiz (1998).

Tabela 9 – Evolução do gasto público social real *per capita* (1980-1981=100)

	1980-1981	1982-1989	1990 a 1995	1980 1995
Estrato Alto	100.0	96.1	105.1	100.0
Argentina	100.0	93.8	81.7	90.1
Brasil	100.0	94.5	96.6	96.0
Uruguai	100.0	100.6	129.9	111.5
Estrato Médio	100.0	88.4	98.3	93.7
Colômbia	100.0	140.1	200.2	158.8
Equador	100.0	84.0	71.8	81.3
Estrato Baixo	100.0	86.4	96.8	92.4
Bolívia	100.0	75.7	116.3	95.2
Média	100.0	90.1	100.5	95.1

Fonte: Cominetti e Ruiz (1998).

1.2 A dinâmica do mercado de trabalho no período 1980-2002

Segundo Ocampo (2002, p. 30):

O aumento do dualismo³⁰ entre agentes econômicos e setores que caracterizaram a América Latina durante o período de reforma tem sido particularmente refletido no desempenho do mercado de trabalho. Apesar do crescimento rápido

³⁰ Tradução literal do texto, entretanto, na página 27 de seu artigo o autor deixa claro que dualismo, nesse sentido, pode ser lido como heterogeneidade estrutural.

em relação à “década perdida” dos anos 80, o desemprego aberto aumentou quase três pontos percentuais durante os anos 90 e disparou em alguns países, particularmente durante os grandes choques externos. Indicadores de deterioração na qualidade do trabalho são ainda mais difundidos, como mostrado pelo aumento relativo no emprego em setores de baixa produtividade. A informalidade urbana aumentou de 43% para 48,4%, gerando sete de 10 novos trabalhos entre 1990 e 1999. Essa deterioração é também evidente no aumento relativo do emprego temporário, na redução de cobertura do sistema de seguridade social, particularmente para trabalhadores de pequenas empresas e mesmo no número de indivíduos trabalhando sem um contrato de trabalho escrito.

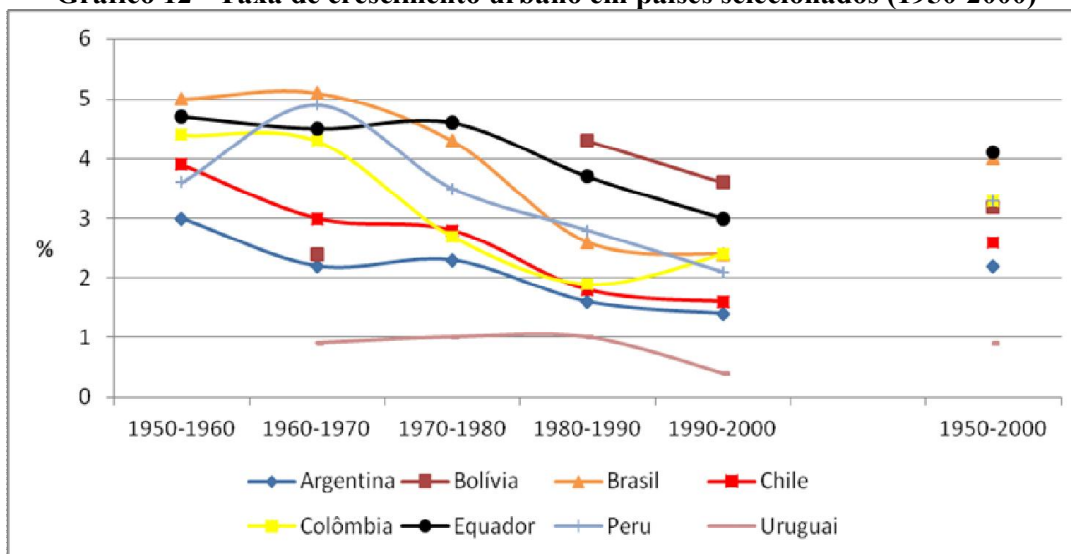
Essa passagem de Ocampo (2002) mostra que mesmo quando se adotaram medidas liberais na economia no início da década de 1990, os países da América Latina não tiveram sucesso com o *catching-up* necessário e alardeado como possível a partir da adoção dos preceitos do Consenso de Washington. Mais uma vez, a América Latina se distanciou do discurso da CEPAL, que preconiza soluções para a realidade latino-americana e não simplesmente cópia (ou aceite) de modelos estrangeiros de política econômica. Os dados apresentados neste capítulo, bem como os apresentados por Ocampo, mostram que a heterogeneidade estrutural manteve presença forte na América Latina na década de 90 e é um dos principais obstáculos a serem superados pela região para realizar o *catching-up* e convergir para os padrões dos países desenvolvidos.

Outro importante fator a ser destacado para o período 1980-2000 é a criação de postos de emprego ter sido baixa e concentrada em atividades pouco produtivas (OCAMPO, 2002, p. 32). Isso reitera a percepção de que a região “desperdiçou”, durante a década de 90, o momento histórico de baixo crescimento demográfico e aumento da PEA para aumentar o seu PIB *per capita* por *default* (OCAMPO; BÉRTOLA, 2012). Esse “bônus demográfico” ainda existe e pode ser aproveitado pelo governo para realizar aumento real de renda nos anos vindouros, já que no período 2000-2012 continuou-se a desperdiçar essa oportunidade, como será visto nos próximos capítulos. Na realidade, o país aumentou consideravelmente o hiato de renda entre trabalhadores com e sem treinamento, mais precisamente entre trabalhadores com e sem formação superior (OCAMPO, 2002, p. 33).

Aliada à queda do crescimento demográfico e ao crescimento da PEA, observa-se nos GRÁF. 12 e 13 a transição de sociedades majoritariamente rurais para urbanas. Tal mudança infere uma transição de uma sociedade fundamentada no setor primário, rural, para uma economia mais industrializada, urbana (OLIVEIRA, 1987, p. 35). Entretanto, pode-se, no máximo, afirmar que o ocorrido foi um aumento do setor de serviços nas áreas

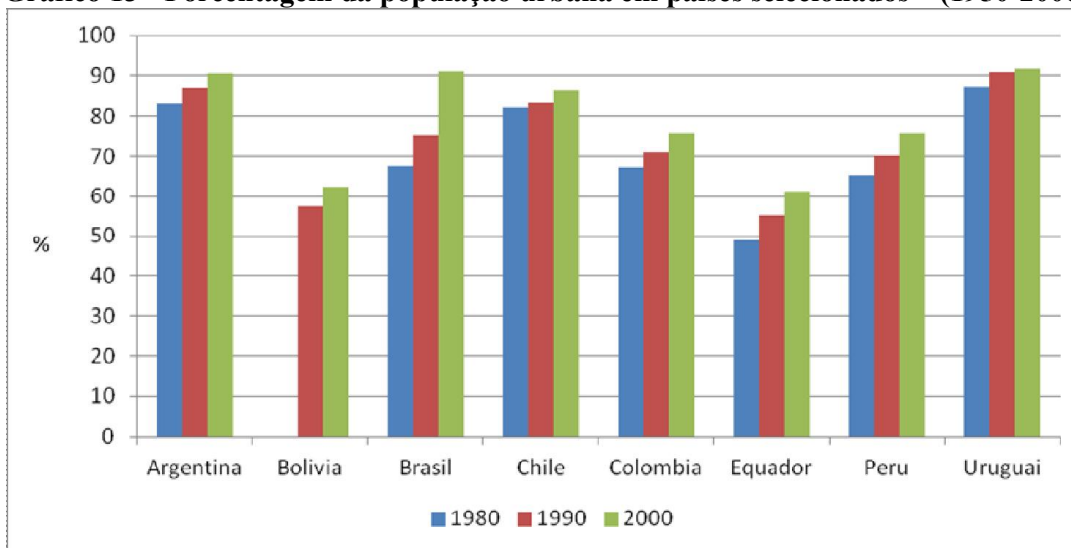
urbanas. Ademais, como Ocampo e Bértola (2012) destacam, “ocorreu uma urbanização da pobreza quando se analisam os números absolutos”, como pode ser visto no GRÁF. 14.

Gráfico 12 - Taxa de crescimento urbano em países selecionados (1950-2000)



Fonte: CEPAL (2009).

Gráfico 13 - Porcentagem da população urbana em países selecionados – (1950-2000)

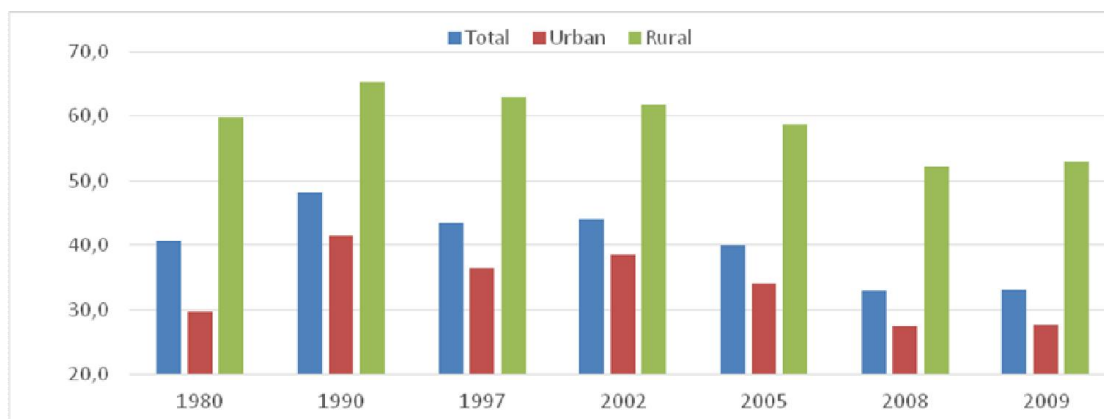


Fonte: CEPAL (2009).

No GRÁF. 14, o impacto da crise da dívida nos níveis de pobreza foi muito forte. Tal aumento da pobreza no período (1980-1990) se deveu, segundo Ocampo e Bértola (2012), “à queda na renda real dos trabalhadores e à grande queda no emprego formal

advindo da crise e da inflação que a acompanharam. A distribuição de renda também sofreu inversão para pior, com a maior parte da deterioração sendo concentrada nas fases mais agudas da crise”. Alerta-se para o vínculo criado durante a década de 90, dada a proeminência de programas de natureza contributiva, entre o desempenho da proteção social e o do mercado de trabalho. Como, à época, houve diminuição da formalidade e aumento da informalidade³¹, passou a “existir uma vinculação com desarticulação, que deu como resultado: trabalhadores escassamente protegidos pela seguridade social tradicional” (BERTRANOU, 2004, p. 27). Isso porque, na maioria dos países da América Latina, só tem proteção mais abrangente o trabalhador formal, e mesmo assim o emprego formal não garante proteção completa (GASPARINI, 2004, p. 31-32, 87). Ou seja, a proteção está atrelada a garantias e direitos advindos das cláusulas contratuais. Enquanto no setor informal os trabalhadores são muito desprotegidos, no setor formal a proteção é maior, mas não completa ou ideal³².

Gráfico 14 – Índices de pobreza (1980-2009)



Fonte: CEPAL *apud* Ocampo e Bértola (2012).

Desta forma, a profunda crise dos anos 80 teve fortes repercussões no mercado de trabalho. Detectou-se aumento na informalidade que reduziu ainda mais o alcance das regulações formais e, em muitos casos, o aumento da inflação provocou redução dos salários reais, que não pôde ser evitada devido ao pronunciado enfraquecimento dos movimentos sindicais e à subordinação das políticas de salário mínimo a estratégias anti-

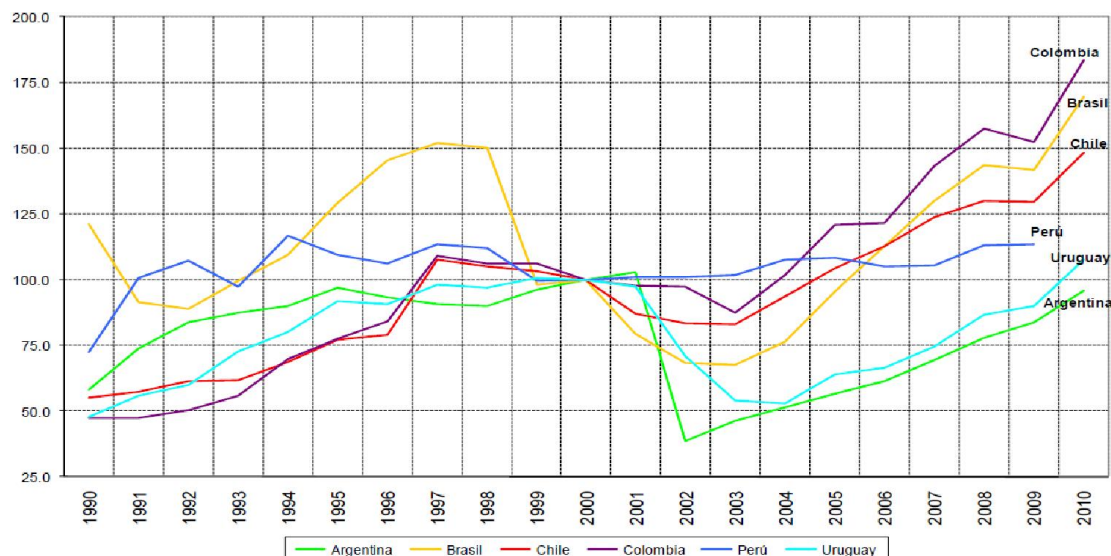
³¹ Trabalho informal, como definido pela OIT (1972), é composto de atividades não reconhecidas, registradas ou reguladas pelas autoridades públicas (GASPARINI, 2004, p. 31).

³² Por exemplo: os atuais casos no mercado de trabalho espanhol, o qual pode demitir funcionários não assíduos mesmo que suas faltas no trabalho sejam justificadas. Claramente, neste caso, existe uma proteção ao trabalhador não completa ou não ideal.

inflacionárias. Portanto, na década de 80, o mercado de trabalho não conseguiu recuperar-se – no sentido de gerar emprego formal e reduzir a informalidade – das crises que se sucederam durante o período com base no arcabouço teórico-econômico adotado durante a década que, vale destacar, não contemplava uma reforma do mercado de trabalho profunda. Segundo Weller (2009, p. 21), somente Chile e, em menor grau, o Panamá incorreram em reformas trabalhistas flexibilizadoras, enquanto nos demais países, incluindo Argentina e Brasil, prevaleceram as medidas de restabelecimento dos direitos coletivos suprimidos pelas ditaduras militares e a ampliação dos direitos trabalhistas individuais.

Já na década de 90, com a onda liberal advinda do Consenso de Washington, as reformas trabalhistas foram flexibilizadoras na América Latina (principalmente na Argentina, Brasil e Chile), enfatizando a ampliação da gama de contratos disponíveis. Portanto, foram realizadas mudanças como o barateamento da demissão; medidas como a ampliação da definição de demissão por justa causa e a introdução de sistemas de proteção contra o desemprego por meio de contas individuais; a desindexação dos salários; o manejo mais flexível dos horários; e a redução dos custos trabalhistas não salariais (WELLER, 2009, p. 22). Tais resultados podem ser vistos no GRÁF. 15.

Gráfico 15 – Custo laboral unitário em dólares (2000=100)



Fonte: Frenkel, Damill e Maurizio (2011) *apud* Lo Vuolo.

Sumariando o período em questão, as reformas da década de 90 foram bem-sucedidas na América Latina em controlar a inflação, gerar credibilidade nas autoridades

macroeconômicas, em atrair investimento direto estrangeiro e induzir o crescimento das exportações e diversificá-las. Entretanto, falhou em prover crescimento econômico alto e sustentável ou em atenuar a heterogeneidade estrutural do mercado de trabalho. O principal equívoco consistiu em assumir que a baixa inflação e o melhor controle sobre os déficits orçamentários estariam assegurando o acesso a fluxos de capital internacionais e ao crescimento econômico sustentado e com produtividade mais alta em firmas e setores líderes, o que provocaria *spillovers* para o restante da economia, gerando a aceleração do crescimento econômico (OCAMPO, 2002, p. 40).

1.3 Breves considerações finais sobre o capítulo

O período fica então caracterizado pela transição da ditadura para a democracia nos três países a partir da década de 80, bem como engloba anos nos quais os governos, pela sua fragilidade advinda da década de 80, se submeteram às recomendações do FMI, acataram o Plano *Brady* e passaram a seguir as diretrizes do Consenso de Washington. Ademais, enfrentaram sucessivas crises mundiais que abalaram, de forma contundente, a economia e a forma como se pensava política econômica e política pública social na América Latina, tanto na década de 80 quanto na de 90.

Enquanto na década perdida de 80 os diversos planos de estabilização na região não solucionaram o problema da alta inflação, na década de 90, ao adotarem-se as premissas neoliberais, a inflação foi controlada, as exportações aumentaram (mas mantiveram seu perfil primário-exportador) e a região apresentou crescimento econômico superior à década anterior e de forma conjunta. O PIB *per capita* também voltou a subir durante a década de 90 e a participação da mulher no mercado de trabalho se mostrou fator relevante na nova dinâmica de mercado, o qual se mostrava muito mais urbano do que na década de 80.

Apesar dessa aparente melhoria durante a década de 90, o conjunto vazio apresentado por Fajnzylber ainda não foi preenchido. Os níveis de pobreza aumentaram durante a última década do século passado e a desigualdade social não arrefeceu. Teve-se unicamente a urbanização da pobreza, como citado por Ocampo.

A região, portanto, entrou no novo milênio com grandes desafios a serem superados, quais sejam, reduzir a desigualdade social, diminuir a pobreza, aquecer o mercado de trabalho formal, manter a estabilização de preços alcançada no início dos anos 90, diversificar as exportações (no que diz respeito ao nível técnico) e tentar, dessa forma,

preencher o conjunto vazio, pois o crescimento econômico não é condição suficiente para um bom desempenho socioeconômico e para diminuir a heterogeneidade estrutural no mercado de trabalho. Os desafios não eram pequenos e, a seguir, será visto como a região os enfrentou.

2 RUPTURA IDEOLÓGICA E INCLUSÃO SOCIAL: O PERÍODO 2003-07

Para entender o(s) motivo(s) pelo(s) qual(is) os países, foco deste estudo, superaram a crise financeira de 2008 como se ela fosse, nas palavras do Presidente brasileiro em 2008, “uma marola”, devem-se esmiuçar alguns dados da economia dos países em questão no período imediatamente anterior à crise.

Em primeiro lugar, vale sublinhar a realidade dos países latino-americanos nos anos 2000 é completamente diversa das duas décadas anteriores, principalmente a partir de 2003 (com o fim da *lost half decade*). Comparativamente, como será visto, os fluxos de capitais norte-sul continuaram a aumentar, as crises que assolaram a economia mundial nas décadas anteriores não se repetiram e, ideologicamente, por coincidência ou não, Argentina, Brasil e Chile passaram a ser governados por chefes de estado de partidos de esquerda. Na Argentina, com Eduardo Duhalde, pelo Partido Justicialista em 2002 e em seguida com Néstor e Cristina Kirchner até os dias atuais, pelo mesmo partido. No Brasil, o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder em 2003 com Luiz Inácio da Silva e hoje tem Dilma Rousseff como Presidente pelo mesmo partido. Já o Chile teve o Partido Socialista do Chile como vitorioso nas eleições do ano 2000 com Ricardo Lagos, que presidiu até 2006, e, na sequência, com Michelle Bachelet de 2006 até 2010. Nesses três casos a ideologia política anterior era a de partidos políticos de direita.

Esse choque ideológico, bem como a ausência de crises internas advindas de desequilíbrios internacionais³³, divide claramente o período. Antes dos anos 2000 existia baixa liquidez internacional e o fluxo de capitais para os países da América Latina se mostrou insuficiente para ajudar a acabar com a heterogeneidade estrutural. Uma das causas para essa realidade é que durante esses anos, o IDE na região adveio basicamente de privatizações. Após a virada do século, a liquidez internacional e o fluxo de capitais para os países latino-americanos aumentaram e o IDE passou a ser real investimento, e não mais privatizações. Com isso, os países se encontravam, em decorrência, mais livres para conduzir sua política econômica.

Sendo assim, tanto os países em desenvolvimento, quanto os industrializados, entraram em um período de calma da economia mundial que durou pelo menos até

³³ A crise na Argentina em 2001 foi local, com impacto diverso das crises da década de 80 e 90 sobre as economias da América Latina, da mesma forma a crise brasileira de 1999.

2007³⁴. Para os países da América Latina esse cenário significava: a) aumento dos fluxos internacionais de capitais; b) a liberdade orçamentária para se pensar em políticas públicas sociais; c) mais liberdade para a redução da taxa básica de juros (tendo ela sido aplicada ou não); d) redução, em consequência dos itens a e c, dos encargos da dívida pública externa; e) continuar compromissado com o FMI, mas dando maior atenção aos gastos ditos sociais.

Depreende-se disso que os chefes de estado dos países em questão compactuaram com a ideia de que o crescimento econômico é necessário para combater a heterogeneidade estrutural, mas não é suficiente. O combate à heterogeneidade estrutural deve ser feito com política social e universal (OCAMPO; BÉRTOLA, 2012). O quesito universalista da política social ainda não se faz presente nos planos governamentais, mas pelo menos a questão social e a necessidade do Estado presente na economia já saíram do discurso e estão presentes na prática, principalmente no Brasil (com o Programa Bolsa Família) e Argentina (com o programa *Asignación Universal por Hijo*).

A popularização e aceitação dos programas de transferência de renda condicionada³⁵ aconteceram nesse período. Similarmente aos programas da Argentina e Brasil, os outros países da região também adotaram programas similares. Segundo Lavinás (2013b, p. 17), os programas variam de país para país, mas apresentam algumas características em comum: a) a população-alvo é definida com base em *means test*³⁶ ou outro critério (como a localização em uma área empobrecida); b) os benefícios são pagos mensal ou bimensalmente, mas sujeitos a condicionalidades que podem incluir assiduidade escolar, visitas a postos de saúde, participação em reuniões comunitárias e outras atividades; c) os benefícios monetários são geralmente pagos para as esposas ou mães, vistas com melhores capacidades de otimizar os recursos escassos; d) os benefícios tendem a variar em relação ao tamanho familiar; e) os programas são monitorados, tanto para prevenir que os que não podem receber recebam e também para fazer impor a obediência às regras do programa por parte dos beneficiários; f) penalidades são aplicadas em casos de não cumprimento das condicionalidades, com a perda do registro oficial e contrapartida financeira.

³⁴ Ano no qual os primeiros sinais que a “bolha” imobiliária norte-americana estava próxima de estourar. Foi nesse ano que os indivíduos começaram a não honrar os compromissos hipotecários junto aos bancos de forma sistêmica. Entretanto, não teve reflexos no sistema como um todo, que só correu com a falência do *Lehman Brothers* em 2008, nos Estados Unidos.

³⁵ Mais detalhes sobre o assunto serão dados no decorrer do próximo capítulo.

³⁶ Uma investigação acerca da saúde financeira de um indivíduo para determinar a elegibilidade do mesmo para assistência financeira.

Adicionalmente, como já mencionado, um dos aspectos mais presentes na realidade econômica dos países em desenvolvimento começou a mudar a partir dos anos 2003, a dívida externa. Retirando da análise o grande salto da dívida argentina de 2001 para 2002, a variável apresenta, na TAB. 10, clara tendência de acentuada queda, tanto para os países aqui analisados, quanto para a média de todos os países membros da ALADI.

Tabela 10 – Dívida externa total como porcentagem do PIB (2000-2007)

	Argentina	Brasil	Chile	ALADI
2000	54.5%	33.7%	49.2%	35.3%
2001	61.9%	41.3%	60.5%	38.8%
2002	153.6%	45.7%	59.1%	43.9%
2003	127.3%	42.5%	46.0%	43.5%
2004	111.8%	30.3%	45.5%	34.6%
2005	62.1%	19.2%	38.0%	24.7%
2006	50.8%	16.1%	32.5%	20.6%
2007	46.9%	15.2%	33.0%	19.7%

Fonte: CELPAL. Anuário Estatístico 2006 e 2008.

No caso da Argentina, o país se viu forçado ao final de 2001, no governo de Fernando de la Rúa, a terminar com a conversibilidade do peso por dólares e adotou, por intermédio do seu Ministro da Economia, Domingo Cavallo, o chamado “*corralito*” (o bloqueio das contas correntes bancárias no país). Acabou por decretar moratória, que aliviou no PIB 5% dos juros da dívida e teve que rolar a dívida usando trocas de títulos públicos, pois era considerado à época o pior endividamento externo do mundo (FERRER, 2006).

[Na Argentina] ao final do primeiro trimestre de 2002 imperava a desordem nos três eixos em que se sustenta toda economia organizada: o sistema financeiro, o orçamento e o regime cambial. A nova queda de produção e do emprego e o reaparecimento de uma inflação mensal de dois dígitos revelavam a magnitude do impacto do desmoronamento do modelo neoliberal sobre a economia real. Em semelhante cenário prevaleciam prognósticos apocalípticos sobre o futuro imediato do país e sua economia (FERRER, 2006, p. 300).

Essa nova realidade, que pode ser extrapolada para o Brasil e Chile, – guardada as devidas proporções - se deve ao fato de que os países em questão, mesmo tendo eleito representantes de partidos de esquerda, não alteraram medidas restritivas implementadas pelos governos de direita anteriores, como o superávit primário e as metas inflacionárias. Esse fator, aliado à ausência de crises internas advindas de desequilíbrios internacionais, e

o retorno dos fluxos internacionais de capital levaram os países da região, entre os quais se inclui a Argentina, a diminuírem suas dívidas externas como proporção do PIB.

Contrariando os prognósticos da época, a Argentina ainda apresenta muitos problemas a serem superados, mas não aparenta estar em uma realidade apocalíptica, como será visto no decorrer deste capítulo.

2.1 Dinâmica econômica do período 2003-2007

O processo descrito no capítulo anterior culmina com o enfraquecimento internacional dos países da América Latina na primeira década do século XXI, mas que, apesar da profunda crise argentina em 2001 e do “efeito Lula” no Brasil em 2002 (guardada a diferença de magnitude e severidade entre esses dois fatos), pode aproveitar-se de uma calmaria nos mercados internacionais. Portanto, enquanto a década de 90 foi caracterizada por fortes oscilações econômicas, chegando a ser descrita por Ocampo (2002, p. 2) como “*lost half-decade*”, em seus últimos anos e nos primeiros anos da década de 2000, a meia década de 2003 até 2008, trouxe a constância e tranquilidade para se pensar política econômica e social.

Um dos resultados³⁷ advindos desse cenário com ausência de crises pode ser visto no GRÁF. 16 (que é uma continuação do GRÁF. 9) e na TAB. 11, com o significativo aumento da produtividade do setor secundário - 7% em sete anos (2000-2007), os mesmos 7% logrados no período 1980 a 2000 - e no setor primário - 33,33% em seis anos, comparados com os 59,37% em 20 anos (de 1980 a 2000) na economia da região. Vê-se que o progresso técnico continua concentrado no setor primário e extremamente incipiente nos demais setores da economia. Portanto, mesmo com uma janela de oportunidade para mudar as bases da produção nacional, os países voltaram-se para o setor que historicamente apresentou resultados favoráveis, o setor primário, e dessa forma desperdiçava-se uma janela de oportunidade para uma tentativa de diminuir a heterogeneidade estrutural da região.

Outro fator característico do período foi a continuada melhoria do IDH na região, mesmo com o impacto econômico da profunda crise na Argentina em 2001. Isso se deve, segundo Ocampo e Bértola (2012, p. 42), ao *boom* econômico advindo da ausência de crises internacionais, do retorno do fluxo de capitais e do novo modelo de desenvolvimento

³⁷ Mais detalhes sobre as políticas adotadas no período pelos países serão tratados no capítulo 4.

econômico³⁸ do período 2004-07, o mais forte desde 1967-1974, facilmente identificável quando se olha para o comportamento do PIB *per capita*³⁹.

Tabela 11 – Índice de desenvolvimento humano (IDH) em países selecionados (1980-2007)

País/Ano	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Argentina	0.793	0.797	0.825	0.825	0.851	0.855	0.861	0.866
Brasil	0.685	0.694	0.710	0.734	0.790	0.805	0.808	0.813
Chile	0.748	0.762	0.795	0.822	0.849	0.872	0.874	0.878

Fonte: UNDP (2010).

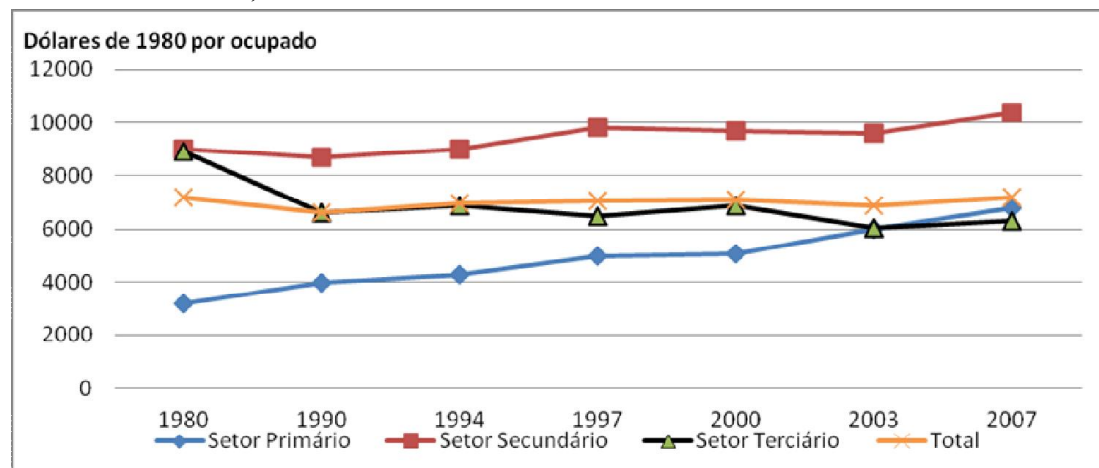
No que diz respeito ao IDH, medido com base nos níveis de escolaridade, do PIB *per capita* e da expectativa de vida ao nascer, nota-se que as crises brasileiras (do final dos anos 90 e, em menor proporção, do efeito Lula em 2002 e 2003) e da crise interna argentina (em 2001) não impactaram tão negativamente como se poderia imaginar no IDH. Entretanto, fica claro que ocorreu uma alteração na intensidade da melhoria. Fica aparente quando se comparam os três países, prestando atenção para os anos 2000 e 2005 da tabela. A “ultrapassagem”, por assim dizer, do indicador chileno ao argentino ocorre justamente no auge da crise argentina, bem como o valor oscila pouco no caso brasileiro nesse mesmo período. Ademais, mesmo incorrendo em crises internas, os três países apresentaram variações similares no indicador para o período 2000 até 2007, sendo a variação de 1,76% no caso argentino, 2,91% para o Brasil e 3,41% para o Chile. Ou seja, as crises internas não alteraram nem a força, notadamente fraca, nem o crescimento da variável IDH.

Em relação à produtividade do trabalho, o período 2003-2007 apresenta, como visto no GRÁF. 16, melhoria nos setores primário e secundário e decréscimo no setor terciário que praticamente deixou inalterada a produtividade total nos anos em questão, mostrando mais uma vez que as crises internas da Argentina e Brasil não foram suficientes para alterar o padrão histórico dessa variável, que é, segundo o gráfico, de fraco crescimento para o setor secundário, forte crescimento para o setor primário e decrescente, com fraca intensidade, para o setor terciário.

³⁸ O referido novo modelo de desenvolvimento econômico é, resumidamente, crescimento econômico com viés social. O assunto ainda será aprofundado quando for abordado neste capítulo e no próximo.

³⁹ Que será analisado em subseção específica neste capítulo.

Gráfico 16 – América Latina e Caribe: evolução da produtividade do trabalho, (1980-2007)



Fonte: CEPAL, com base em cifras oficiais dos países (*apud* WELLER, 2009, p. 16).

Ou seja, a dinâmica econômica do período é completamente diversa das décadas imediatamente anteriores. Os anos 2000, para a América Latina, são caracterizados pela baixa volatilidade da economia mundial, pelo fortalecimento do setor primário das economias, pela similaridade do crescimento econômico dos países-membros da região e pela mudança de enfoque do modelo de desenvolvimento econômico. Se a década de 80 foi perdida e a de 90 desperdiçada, a década de 2000 (até 2007) serviu para fortalecer os países, colocando-os em caminhos parecidos, como os dados até aqui apresentados mostram, e assim poderem enfrentar a crise de 2008 com um arsenal político-econômico muito mais robusto do que das décadas anteriores. Nas próximas sessões apresentar-se-ão os dados necessários para corroborar tal assertiva.

2.1.1 A inflação e o PIB no período 2003-07

A relativa tranquilidade econômica dos anos 2000 estava abrindo espaço para que os países em desenvolvimento da América Latina pudessem gozar de uma estabilidade interna que há muitos anos não se via. Esse fortalecimento das economias latino-americanas pode ser visto na TAB. 12 e no GRÁF. 17.

Tabela 12 – Variações do índice de preço ao consumidor: em países selecionados - (2000-2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	-0.9	-1.1	25.9	13.4	4.4	9.6	10.9	8.8
Brasil	7.0	6.8	8.5	14.7	6.6	6.9	4.2	3.6
Chile	3.8	3.6	2.5	2.8	1.1	3.1	3.4	4.4

Fonte: CEPAL. Anuário Estadístico 2008.

Comparando as taxas de inflação a partir do ano 2007 com as taxas dos 25 anos anteriores, fica evidente que a realidade de cada país melhorou sensivelmente nos três países em questão. Todos, Argentina, Brasil e Chile, estavam diante de uma estabilidade macroeconômica sem precedentes, pois essa bonança não se restringiu a um país, mas sim aos três. Mesmo com a forte crise argentina e com a crise especulativa brasileira (sobre o rumo da política econômica do Presidente recente eleito Luiz Inácio da Silva), as taxas de inflação se mantiveram em patamares muito inferiores às registradas durante a década de 80, mostrando que a região, além de ter estabilizado suas economias durante a década de 90, o fez com uma sólida fundação, resistente a crises internas, no mínimo.

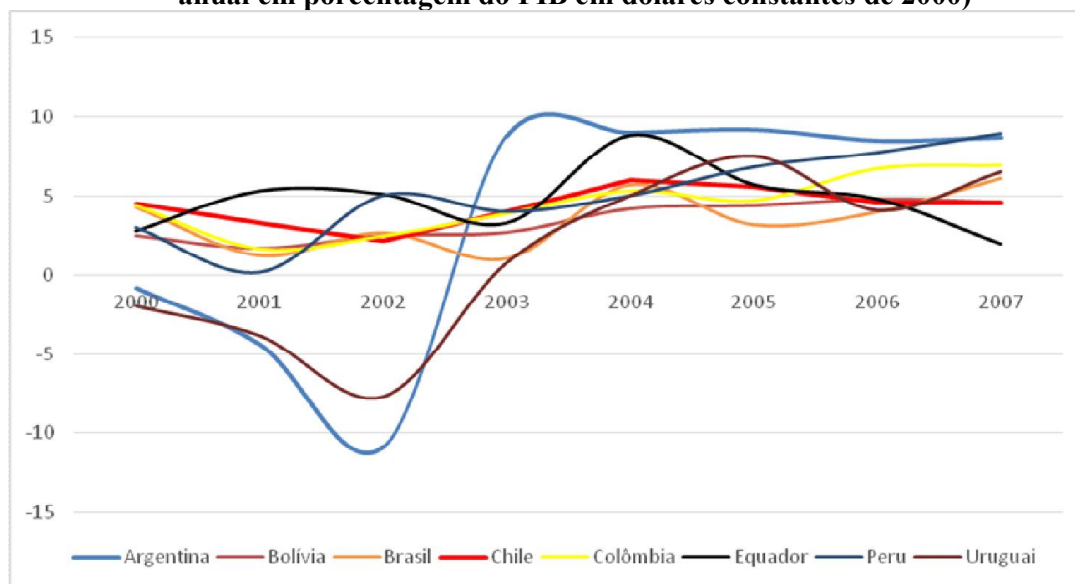
Diferentemente das décadas de 80 e 90, nas quais o desafio era estabilizar preços, os anos 2000 apresentaram novas tarefas, como, por exemplo: crescer sem gerar inflação ou aumento da dívida pública; aumentar o emprego formal, tão comprimido na região; reduzir a heterogeneidade estrutural, herdada do século XX; e, principalmente, crescer e reduzir as desigualdades sociais tão presente nos países da América Latina, principalmente na Argentina, Brasil e Chile, quando se olha o *ranking* do coeficiente de GINI.

Já o comportamento da taxa do PIB, no GRÁF. 17, mostra que os países não lograram crescimento econômico pujante. Argentina, Brasil e Chile não conseguiram crescer como o Leste Asiático conseguiu, por exemplo, no mesmo período. O que se pode dizer a respeito do comportamento do PIB nos três países é que lograram êxito em aumentar a taxa de crescimento, comparativamente à década de 90, sem acelerar a inflação e aumentando, timidamente, o IDH. Por outro lado, uma tendência fica visualmente muito clara e diversa da dinâmica dos anos 80 e 90 captada pelo GRÁF. 4, qual seja, o comportamento, e até mesmo a própria taxa, do crescimento muito similar entre as economias latino-americanas.

Assim, enquanto durante as crises das duas últimas décadas do século XX as economias sul-americanas apresentaram comportamento diverso enquanto eram dirigidas por governos de direita e/ou ditatoriais, no período de calmaria internacional e de governos

de esquerda os padrões de crescimento econômico se mostraram similares (a única exceção à regra foi a abrupta queda do PIB argentino durante a sua crise em 2001, que teve impactos na economia do Uruguai).

Gráfico 17 – Crescimento do PIB na América Latina (2000-2007) (taxas de variação anual em porcentagem do PIB em dólares constantes de 2000)



Fonte: CEPAL, CEPALSTAT (2012). Gráfico de elaboração própria.

Talvez ainda mais importante do que analisar o PIB nesse período e a sua tendência de convergência é olhar o comportamento de algumas variáveis do mercado de trabalho, como o salário mínimo real (TAB. 15), o salário médio real (TAB. 14), e os indicadores do emprego formal (TAB. 13).

Com essas três tabelas fica claro que os países em questão tiveram sério comprometimento com a formalização do mercado de trabalho que, no caso da Argentina, aumentou em 39,6%, enquanto o Brasil aumentou em 27,5% e no Chile cresceu 35,8% no período 2000 a 2007. Importante realçar que esses aumentos não estão associados à redução do salário mínimo real. Como bem mostra a TAB. 10, o salário mínimo real se elevou nos três países, sendo que a Argentina apresentou crescimento de 119,6%, o Brasil de 54,8% e o Chile de 18,5%.

Não menos importante é associar o crescimento real da média dos trabalhadores à ausência de inflação no período. Enquanto durante as décadas de 80 e 90 qualquer ganho de poder de compra dos trabalhadores era rapidamente associado a aumento da inflação, que à época tinha forte componente inercial, a realidade dos anos 2000 serve para colocar

definitivamente a inflação inercial no passado. A América Latina e, em especial, Argentina, Brasil e Chile estavam diante de uma nova realidade política e econômica, à qual se associava aumento da formalidade do trabalho, com aumento salarial e inflação sob controle com a dívida externa em forte declínio.

Tabela 13 – Argentina, Brasil e Chile: indicadores de emprego formal (2002-2007)⁴⁰ (número índice 2000=100)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	93.1	96.2	107.0	118.7	128.9	139.6
Brasil	101.6	104.2	109.5	115.7	121.3	127.5
Chile	103.4	105.9	109.5	118.2	125.7	135.8

Fonte: CEPAL (2013). Tabela de elaboração própria.

Tabela 14 – Argentina, Brasil e Chile: salário médio real (2000-2007) (número índice 2000=100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	100	98.8	79.6	89.3	97.5	104.8	114.1	124.5
Brasil	100	95.1	93.1	84.9	85.5	95.2	88.2	89.5
Chile	100	101.7	103.7	104.6	106.5	108.5	110.6	113.7

Fonte: CEPAL (2013). Tabela de elaboração própria.

Tabela 15 – Argentina, Brasil e Chile: salário mínimo real (2000-2007) (número índice 2000=100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	100	101.1	81.3	84.0	129.8	171.1	193.2	219.6
Brasil	100	109.8	114.3	117.4	121.4	128.5	145.3	154.8
Chile	100	103.8	106.8	108.3	111.3	113.4	116.3	118.5

Fonte: CEPAL (2013). Tabela de elaboração própria.

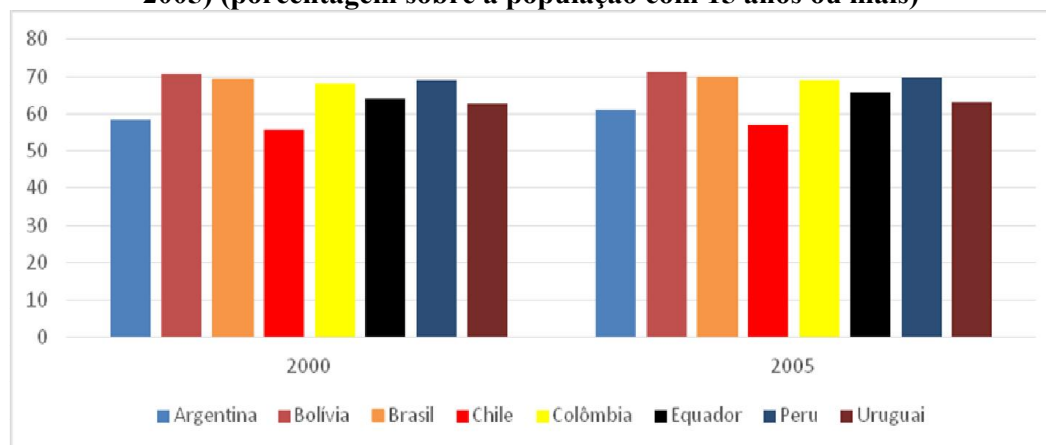
Adicionalmente, é oportuno resgatar, e expandir, os GRÁF. 5, 6 e 7, os quais mostraram a taxa refinada de atividade econômica, tanto total, como por sexo, com os GRAF. 18, 19 e 20. Visualiza-se, no GRÁF. 14, que apesar do crescimento do PIB e dos salários mínimos e médios reais, a economia não aumentou sua taxa de atividade econômica. Sabendo-se que a taxa de atividade é a razão entre a PEA e a população total, vê-se que os países da América Latina foram somente capazes de assimilar o crescimento

⁴⁰ Somente foram encontrados dados de 2002 em diante.

populacional de sua região que, notadamente, como já mencionado, foi baixo para o período.

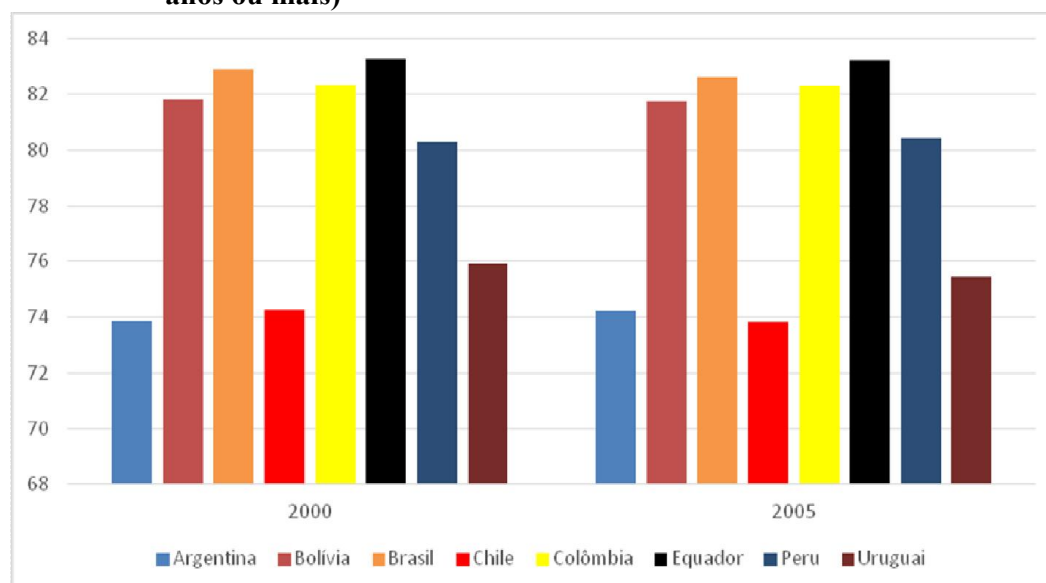
Novamente, é importante separar a taxa de atividade por sexo. Mais uma vez fica claro o aumento da participação feminina no mercado de trabalho, enquanto a participação masculina diminui. Essa mudança no mercado de trabalho se deve, em alguma medida, ao “*empowerment*” das mulheres após a democratização desses países.

Gráfico 18 - Taxa refinada de atividade econômica total em países selecionados (2000-2005) (porcentagem sobre a população com 15 anos ou mais)



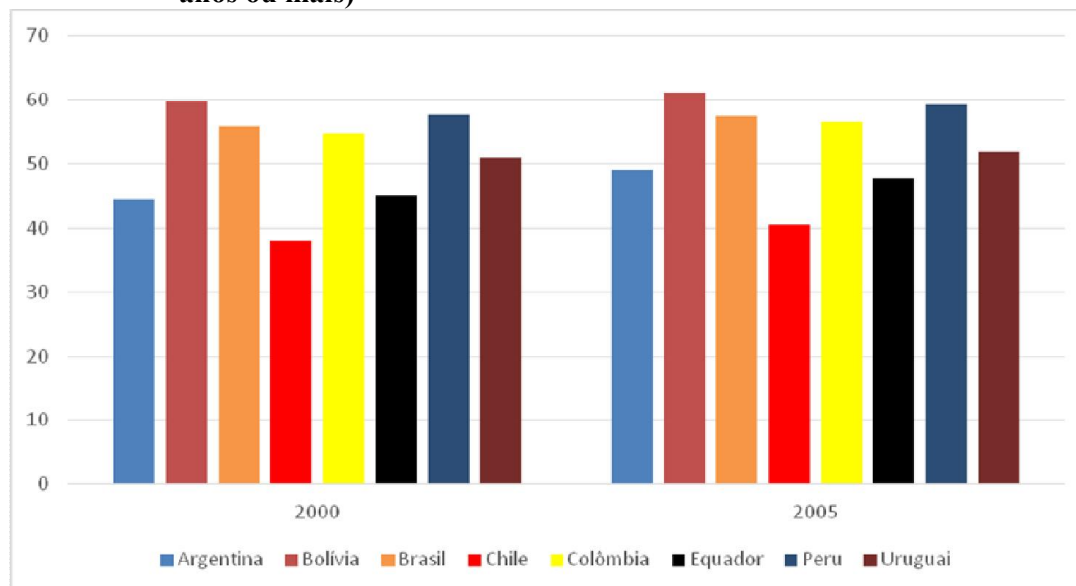
Fonte: CELADE (2012).

Gráfico 19 – Taxa refinada de atividade econômica por sexo (homens) em países selecionados (2000-2005) (porcentagem sobre a população total com 15 anos ou mais)



Fonte: CELADE (2012).

Gráfico 20 – Taxa refinada de atividade econômica por Sexo (mulheres) em países selecionados (2000-2005) (porcentagem sobre a população total com 15 anos ou mais)



Fonte: CELADE (2012).

2.1.2 O PIB *per capita* e a ascensão da esquerda política

Com os dados apresentados até o momento neste capítulo, e com os dados vindouros, torna-se mister destacar e definir o novo modelo de desenvolvimento econômico. Isso será feito utilizando o Brasil como exemplo e expandindo sua realidade para Argentina e Chile.

No Brasil, o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1999 até 2002, foi caracterizado pelo tripé tradicional de políticas econômicas, qual seja, das metas inflacionárias (não cumprindo o limite máximo em 2001 e 2002), do superávit primário e do câmbio flutuante. Entretanto, com a eleição do Presidente Lula, em 2003, o Brasil mudou, sutilmente, os componentes do tripé. Apesar de não ter extinguido nem o superávit primário, nem as metas inflacionárias, o Brasil passou a apresentar resultados inflacionários sempre muito próximo do teto da meta de inflação, e não do centro da meta. Quanto ao superávit, apesar de ter aumentado em relação ao PIB, após a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores, este passou a acomodar maiores gastos governamentais, isso quer dizer que o governo aumentou gastos e o superávit ao mesmo tempo. A taxa de câmbio flutuante, pareceu oscilar muito no período, como pode ser visto na TAB. 16. Em

outras palavras, apesar de parecer existir bandas cambiais superiores e inferiores, o Banco Central, ou não procurava mante-las, ou eram muito largas.

No caso da variável câmbio, a única exceção fica com a Argentina, que antes da crise de 2001 tinha sua taxa de câmbio fixa e atrelada ao dólar na paridade 1 para 1, mas que depois da liberalização cambial e do salto de 300% da taxa, não sofreu fortes alterações nessa variável, assim como a taxa chilena, que também não apresentou variações significativas na taxa. Essa realidade descrita para o Brasil, sobre os demais componentes do tripé, também é verdadeira para Argentina e Chile. Apesar de manterem as políticas econômicas dos governos de direita dos anos 90, todos os países, agora com presidentes de esquerda no poder, mantiveram, mas afrouxaram, as políticas neoliberais em prol da busca de crescimento econômico com inclusão social. Isso foi feito a partir do aumento do gasto público, principalmente o vinculado ao social⁴¹.

Tabela 16 – Taxa de câmbio nominal no período 2000-2007 em países selecionados (moedas locais por dólares americanos)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	1,00	1,00	3,06	2,90	2,92	2,90	3,05	3,10
Brasil	1,83	2,35	2,92	3,08	2,93	2,43	2,18	1,95
Chile	539,5	634,9	691,4	609,4	609,5	559,7	530,2	522,2

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Essa nova realidade das economias latino-americanas pode ser captada quando se analisa o coeficiente de GINI (TAB. 17), além dos já mencionados aumentos do salário real e da formalização do trabalho. Diferentemente do comportamento da década de 90, captado pelo GRÁF. 10, o coeficiente de GINI, ao final do período 2000 até 2007, apresentou resultado amplamente superior ao do início do período. Apesar da variável ainda exibir resultado muito aquém do desejado, ela mostra forte evolução no período que, por coincidência ou não, os países em questão estavam sendo governados por partidos de esquerda em anos com ausência de crises internas. Essa variação mostra que a preocupação com a redução da desigualdade social da região entrou na pauta política dos países latino-americanos, e é isso que caracteriza o novo modelo de desenvolvimento econômico do século XXI.

⁴¹ Gastos relacionados a: saúde, transferência condicionada de renda, educação, etc., que serão abordados no capítulo 3, separadamente.

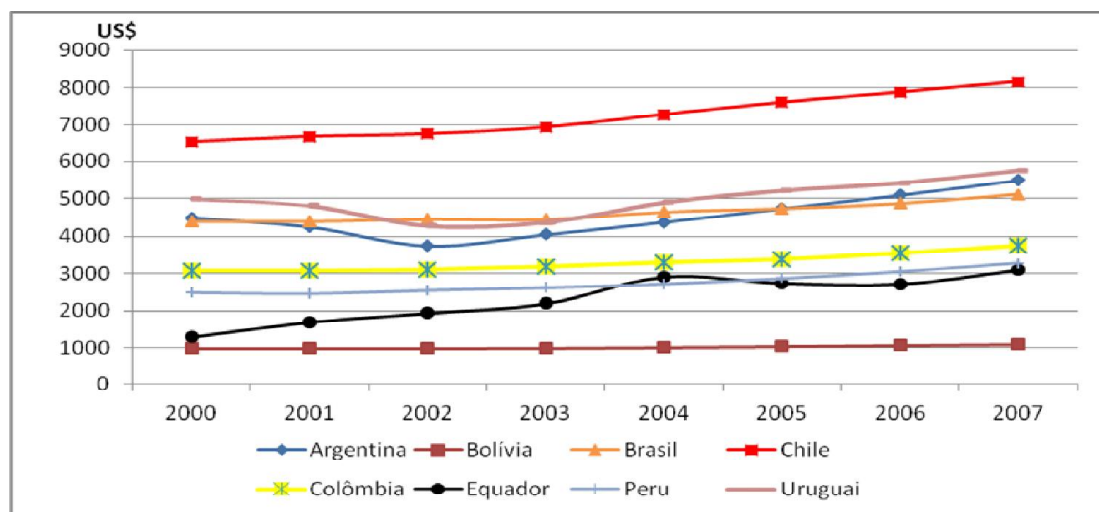
Tabela 17 – Coeficiente de GINI em países selecionados (2000-2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina	51.1	53.4	53.8	54.6	50.2	49.3	47.7	47.4
Brasil	-	60.1	59.4	58.8	58.8	57.4	56.8	55.9
Chile	55.3	-	-	54.6	-	-	51.8	-

Fonte: Banco Mundial (2012).

Já o PIB *per capita*, do GRÁF. 21, também serve para mostrar que as melhorias da realidade econômica da região são amplas e não contemplam somente os países mais importantes da região. Digno de nota é destacar que, mesmo com a acentuada crise argentina, ela apresentava em 2007 o terceiro maior PIB *per capita* dos países selecionados, atrás somente de Uruguai e Chile. Importante também notar que, por todo o período, o crescimento dessa variável foi constante, significativo e difundido entre todos os países em questão.

Por outro lado, deve-se mencionar que esse crescimento do PIB *per capita* ocorreu juntamente com as mais baixas taxas de crescimento populacional da história dos países analisados, como é mostrado na TAB. 18. Somente esse fator já denota que a variação do PIB *per capita* deveria ser positiva por *default*. Diferentemente do *boom* populacional das décadas de 60 e 70, os anos mais recentes apresentaram crescimento populacional baixíssimo. Ou seja, a pirâmide da faixa etária dos países está mudando. A população da América Latina está ficando menos jovem e mais velha.

Gráfico 21 – PIB *per capita* em países selecionados (2000-2007) (US\$ constantes 2005)

Fonte: CEPAL, CEPALSTAT (2012). Gráfico de elaboração própria.

Tabela 18 – Taxa de crescimento da população nacional, em países selecionados

	2000-2005	2005-2010
Argentina	0.92	0.87
Brasil	1.29	0.95
Chile	1.11	0.97

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

2.1.3 Exportações entre 2003 e 2007

Em relação às exportações, é importante destacar, e ampliar a TAB. 5 com a TAB. 19, que mostra o padrão contínuo no comportamento da composição das exportações da América Latina e sua abrupta guinada em 2008, já sofrendo os efeitos da crise mundial (a ser analisada no próximo capítulo). Esse comportamento, segundo Ocampo e Bértola (2012, p. 32), se deve ao grande peso da China no comércio internacional, principalmente no que diz respeito à necessidade crescente de produtos de baixo valor agregado, principalmente *commodities*. A China, portanto, serviu para, em alguma medida, aumentar a demanda por bens primários da América Latina e isso só foi possível pela grande importância chinesa na formação dos preços das *commodities*. Praticamente sozinha a China conseguiu não somente manter, como aumentar o preço das *commodities*, como pode-se ver pela TAB. 20, de forma geral.

Tabela 19 – Composição da exportação de bens da América Latina (1990-2008)

	1990	1997	2003	2008
<i>Commodities</i>	51.1%	31.8%	30.1%	38.0%
Manufaturas baseadas em recursos	19.7%	17.4%	15.7%	19.1%
Manufaturas de baixa tecnologia	9.6%	12.5%	12.0%	7.6%
Manufaturas de média tecnologia	15.8%	24.6%	25.0%	20.9%
Manufaturas de alta tecnologia	2.6%	10.8%	14.8%	11.4%
Outros	1.2%	2.9%	2.0%	3.0%

Fonte: Estimativas de Ocampo e Bértola (2012), baseadas em dados das Nações Unidas.

Tabela 20 – Índice total dos preços das *commodities*, pelo mês de dezembro (ano base 2005 = 100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total das <i>commodities</i>	64.0	52.0	62.0	70.0	84.0	106.0	122.0	150.0

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Sobre o crescente peso da China nas exportações de Argentina, Brasil e Chile, as TAB. 21, 22 e 23 ajudarão a quantificar a força do país mais populoso do mundo, bem como a situação menos privilegiada que certos países europeus e os Estados Unidos da América possuem. Nos três países, a China teve crescimento da participação nas exportações totais maior do que qualquer outro país e, mais especificamente, maior do que qualquer dos países selecionados. O caso mais impactante é o chileno, o qual tem em 2007 a China como o maior destinatário de suas exportações, ultrapassando, inclusive, os Estados Unidos. No Chile, o peso da China nas exportações passou de 4,95% em 2000 para 15,18% em 2007. O Brasil, que em 2000 tinha a China como destinatária de suas exportações em 1,97% do total, passou em 2007 a representar 6,75%. Na Argentina passou de 3,02% em 2000 para 9,23% em 2007.

Claramente, nos três países, o peso da China aumentou muito entre 2000 e 2007, enquanto o peso de países tradicionais, como Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos, apesar de aumentarem o volume exportado, perderam participação na composição das exportações desses países latino-americanos.

Outro importante fato a ser observado é que o valor das exportações no período em questão aumentou sensivelmente nos três casos apresentados, aumentos na ordem de 2,12 vezes na Argentina, 2,91 vezes no Brasil e 3,61 vezes no Chile. Tal comportamento das exportações reflete, em parte, a ausência de crises entre os anos 2000 e 2007.

Tabela 21 – Exportações argentinas segundo destinos selecionados – 2000 até 2007 (milhões de dólares)

Destino	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alem	595	455	604	719	727	922	1.124	1.264
Ingl	262	290	379	384	405	372	490	694
EUA	3.103	2.824	2.891	3.363	3.722	4.245	4.025	4.153
China	796	1.124	1.093	2.483	2.627	3.206	3.475	5.169
Total	26.340	26.541	25.649	29.937	34.574	39.835	46.545	55.979

Fonte: CEPAL. Banco de Dados Estatísticos de Comércio Exterior (BASE DE DADOS ESTADÍSTICOS DE COMERCIO EXTERIOR - BADECEL, 2013).

**Tabela 22 - Exportações brasileiras segundo destinos selecionados – 2000 até 2007
(milhões de dólares)**

Destino	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alem.	2.525	2.501	2.536	3.135	4.035	5.023	5.675	7.192
Ingl.	1.498	1.704	1.768	1.898	2.116	2.591	2.821	3.291
EUA	13.180	14.189	15.353	16.692	20.038	22.471	24.431	24.968
China	1.085	1.902	2.520	4.532	5.440	6.833	8.399	10.743
Total	55.084	58.221	60.360	73.082	96.473	118.306	137.466	160.259

Fonte: CEPAL. Banco de Dados Estatísticos de Comércio Exterior (BADECEL, 2013).

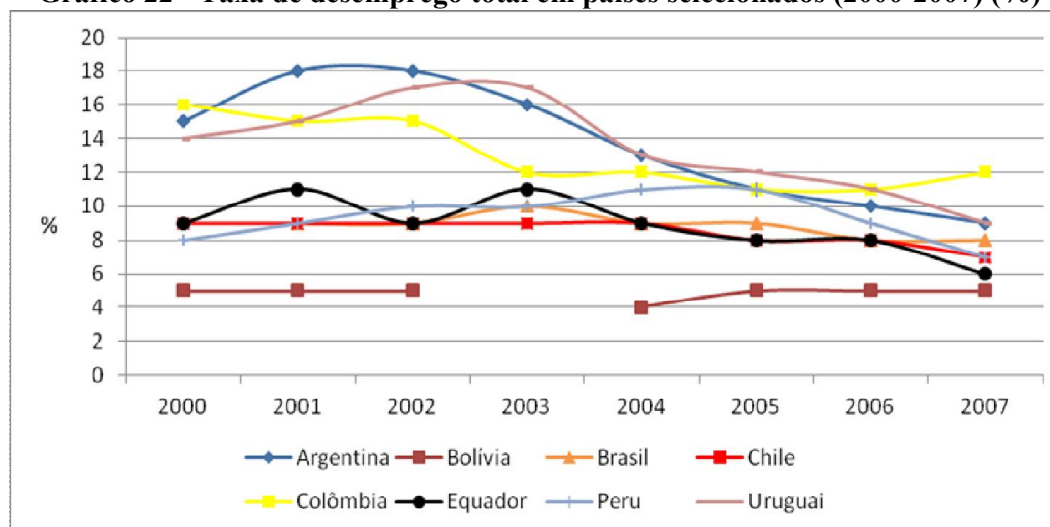
**Tabela 23 - Exportações chilenas segundo destinos selecionados – 2000 até 2007
(milhões de dólares)**

Destino	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alem	458	546	425	578	901	930	1.757	1.660
Ingl	1.064	1.243	797	694	856	615	663	678
EUA	3.007	3.483	3.483	3.569	4.568	6.248	8.947	8.416
China	901	1.065	1.224	1.817	3.212	4.389	4.942	9.980
Total	18.214	18.745	17.422	20.076	30.894	38.595	55.880	65.738

Fonte: CEPAL. Banco de Dados Estatísticos de Comércio Exterior (BADECEL, 2013).

2.1.4 O desemprego e a inclusão social

Sobre a variável desemprego deve-se destacar desse cenário do início do século XXI que sua taxa apresentou níveis condizentes com o crescimento econômico sustentado, para os países em questão, como pode ser visto no GRÁF. 22. Com os dados para o Brasil mostrando constância em seu declínio (em conjunto com o crescimento econômico do GRÁF. 17), pode-se inferir que o país está em um processo sustentado de crescimento. Já no caso argentino, evidencia-se que a recuperação da crise interna não passa somente pelo crescimento do PIB, mas também caminha para importante evolução do emprego e para certa estabilidade de preços, com a inflação, a partir de 2006, inferior a dois dígitos. No Chile, que já apresentava quadro de estabilidade sustentada, a taxa de desemprego estava em baixa e com tendência a leve queda durante todo o período.

Gráfico 22 - Taxa de desemprego total em países selecionados (2000-2007) (%)

Fonte: Banco Mundial (2012). Gráfico de elaboração própria.

Outra informação que pode ser retirada do GRÁF. 22 é que todos os países selecionados convergem para taxas de desemprego baixas, da mesma forma que o crescimento econômico converge para as mesmas taxas. Ou seja, a região a partir de 2003 começou a apresentar variáveis com variações similares entre elas e muito díspares da situação delineada nas décadas de 80 e 90. Essa convergência dos indicadores pode ser um dos fatores que explicam a superação da crise de 2008 de forma tão similar pelos países latino-americanos.

Esse comportamento, em conjunto com a melhoria do IDH e dos dados sobre emprego formal, segundo Franzoni e Sánchez-Ancochea (2012), surpreende, pois uma das mais importantes e desafiadoras dimensões por trás da desigualdade tem relação com a manutenção de bons trabalhos e amplos direitos sociais para todos. Isso porque:

O desafio político, e das políticas, de assegurar incorporação social ou de mercado é tarefa complicada. Garantir os dois ao mesmo tempo é ainda mais complicado. Requer a combinação de crescimento econômico sustentado, mudança estrutural dinâmica, expansão dos gastos sociais e relações efetivas entre políticas sociais e econômicas (FRANZONI; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, 2012, p. 1).

Como demonstrado ao longo deste capítulo, os países foco deste estudo cumpriram, mesmo que timidamente, as condições necessárias para prover incorporação de mercado e social. Entretanto, sabe-se que as melhorias estão ainda muito longe de transformarem a região historicamente desigual, mas é um passo na direção correta. Deve-se, entretanto, identificar os reais motivos para essa melhoria. Segundo Franzoni e Sánchez-Ancochea

(2012), tal melhoria foi possível, basicamente, pelo crescimento econômico recente e que não pode ser mantido de forma indefinida. Já Lavinias (2013a) revela o fato da solução atual da região, para a proteção social, ser a criação de programas de transferência direta, e focalizada, de renda no lugar da desmercantilização dos bens e serviços, que a autora sugere como forma sustentável de enfrentar o problema da proteção social.

Dessa forma, a conclusão de Franzoni e Sánchez-Ancochea (2012, p. 4) parece correta, na qual afirmam que a incorporação pelo mercado não é condição suficiente para a redução da desigualdade. Isso porque pode existir expansão do mercado formal mas, concomitantemente, existir aumento ainda mais expressivo dos salários dos trabalhadores qualificados e dos lucros. Por isso se faz necessário expandir a incorporação social, desmercantilizar o acesso para transferências e serviços⁴², como a saúde pública, educação e pensões, de forma universal e não focalizada. Segundo os autores, essa incorporação social depende de três fatores: a) manter atualizadas as políticas públicas de tal forma a mudar a divisão dos riscos sociais (doença, acidentes, etc.); b) aumentar, de forma constante, os gastos sociais a partir de vários meios, tanto na folha de pagamentos até as formas indiretas, pessoais e corporativas de impostos direto; c) combinar os critérios de focalizado e não focalizado, de acesso a todas as classes sociais, sendo o benefício sustentável para o pobre e atrativo para a classe média. Com isso, Franzoni e Sánchez-Ancochea (2012, p. 5) criam o QUADRO 5, que ajudará a identificar o que aconteceu e está acontecendo nos mais diversos países e, especificamente, nos países objeto deste trabalho.

⁴² O estudo sobre os gastos públicos sociais será analisado em mais detalhes no capítulo 3.

Quadro 5 – Incorporação social e de mercado: indicadores, requerimentos e dimensões políticas que ajudam a alcançar os requerimentos

Tipo	Indicadores	Requerimentos	Políticas
Incorporação pelo mercado (por meio de trabalho formal e bem remunerado)	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do componente trabalho formal no total de trabalho. - Crescimento do salário, principalmente do salário mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mudança estrutural para setores com mais produtividade. - Mudança na relação capital-trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas em direção de mudança estrutural ou política setorial. - Crescimento constante do salário mínimo. - Promoção dos direitos trabalhistas e coletivos de barganha.
Incorporação social (desmercantilização do acesso aos direitos sociais)	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento na cobertura do sistema público de saúde, pensões e educação. 	<ul style="list-style-type: none"> - Melhorias periódicas nas políticas sociais para mudar a estrutura de riscos. - Ampliar políticas universais com ação afirmativa a partir de medidas focalizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar gastos sociais. - Medidas universais garantindo acesso similar à proteção social. - Programas focalizados que ajudem a cobrir população anteriormente desprotegida pelas políticas universais.

Fonte: Franzoni e Sánchez-Ancochea (2012).

Com os dados aqui apresentados, e com a ajuda do QUADRO 5, conclui-se que existiu uma incorporação por meio do mercado de trabalho na América Latina e também houve incorporação social - dados os programas sociais citados neste capítulo. Entretanto, como pode ser observado pelo próprio coeficiente de GINI, essa incorporação está sendo realizada de forma lenta e gradual, restando saber se essa incorporação é sustentável a longo prazo. O que já se pode afirmar é a América Latina avançou quando o assunto é inclusão, seja social ou de mercado, entre o período 2003-2008, comparativamente às décadas de 80 e 90 (ou a comparação entre governos de esquerda e de direita).

Por outro lado, como afirma Lavinias (2013a, p. 54),

A ideia de que uma reforma social possibilitada pela implementação de transferência condicionada de dinheiro na América Latina pudesse prover um processo permanente de redistribuição, reduzindo a desigualdade e a pobreza para níveis marginais, não se sustenta. Ademais, benefícios em dinheiro apesar, de proverem uma margem de segurança de última instância para os necessitados, não é o suficiente por si só para promover convergência e coesão social.

Desta forma, fica claro que, apesar dos países latino-americanos terem evoluído, e muito, no quesito inclusão social ou de mercado, ainda existem barreiras a serem superadas para se alcançar a universalidade requerida das políticas públicas em prol de uma sociedade mais equânime.

2.2 Dinâmica do mercado de trabalho no período 2003-2007

Permeando a realidade das tabelas já apresentadas, faz-se necessário entender a evolução da institucionalidade no mercado de trabalho nos países analisados para poder entender o motivo da evolução positiva nas variáveis acerca da ocupação e emprego ao longo do período de estudo.

As instituições argentinas têm características hoje que remetem ao governo de Perón na primeira metade do século XX. Ou seja, caracterizado pelo direito individual, representado oficialmente pela Lei de Contrato de Trabalho de 1974, e pelos direitos coletivos por intermédio dos sindicatos. Esses direitos foram ameaçados com o golpe militar, que diminuiu, sobremaneira, o papel dos sindicatos na economia e que só retomou sua força com a volta da democracia em 1988. Entretanto, com a crise mundial na década de 80, a Argentina adotou, durante a década de 90, uma postura de flexibilidade das relações trabalhistas, na tentativa de combater o fraco crescimento econômico (GROISMAN, 2011; FERRER, 2006).

A flexibilização que fracassou consistiu em, a partir de 1989 com o presidente Menem e sua reforma trabalhista, desregulamentar o mercado de trabalho. O que estava acontecendo, de fato, era a transferência das negociações do âmbito sindical para o empresarial e, pior, que os sindicatos reunidos na Confederação Geral do Trabalho (CGT) tenderam a apoiar as iniciativas de “flexibilização do trabalho” do governo (NEFFA, 2008).

A dupla finalidade explícita dessas reformas consistiu na realocação da mão-de-obra e na redução dos custos empresariais [...] Em resumo, os sindicatos enfrentaram dificuldades para sustentar o modelo centralizado de negociação coletiva diante da expansão de negociações e acordos entre empresários e trabalhadores nos locais de trabalho. Imbuído de uma concepção neoliberal que promovia o fim da intervenção no plano das relações entre os agentes da economia, empresários e trabalhadores, o Estado estimulou estrategicamente ambos os processos (GONZÁLES; PALOMINO, 2006, p. 94).

Hoje, a Argentina é caracterizada pelo abandono ao modelo de flexibilidade adotado na década de 90, que teve o seu fracasso culminado na crise interna de 2001. A flexibilidade trabalhista naquele país foi adotada na tentativa de enfrentar a nova realidade mundial que emergiu durante a década de 80, entretanto, a flexibilização do trabalho se mostrou fracassada em evitar o desemprego em conjuntura recessiva (GONZÁLES; PALOMINO, 2006, p. 90; PAZ, 2004). Desta forma, a partir de 2002 a Argentina voltou à

formalidade para proteção, articulando salário e aposentadoria com garantias coletivas (é a volta da força sindical que, na década de 90, como já salientado, teve seu papel reduzido).

Com isso, em 2004, verificam-se importantes mudanças na Lei de Ordenamento Laboral (*Ley de Ordenamiento Laboral*) no intuito de readequar-se aos padrões históricos do país. No mérito individual a reforma atende a aspectos vinculados ao contrato de trabalho e, no regime de direitos coletivos, atende a modificações na negociação coletiva e em conflitos coletivos, como a greve nos serviços essenciais. Amplia, também, a influência do Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência Social (GONZÁLES; PALOMINO, 2006, p. 91).

O caso brasileiro é caracterizado, também, por mudanças ao final da década de 80, com a nova Constituição Federal, e com reformas ao final da década de 90, mudanças essas decorrentes dos mesmos motivos da Argentina, ou seja, a crise mundial na década de 80 e o fracasso da adoção do receituário neoliberal do FMI na década de 90 (GREMAUD, 1997). No Brasil, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o direito constitucional do trabalho regulam tanto as relações contratuais, quanto os mecanismos de representação de interesses dos agentes econômicos, compondo o conjunto de direitos individuais e coletivos.

O direito individual do trabalho define limites e oportunidades abertos a trabalhadores e empregadores quanto à contratação, ao uso cotidiano da força de trabalho e à proteção do emprego, isto é, a regras de despedida. Esses três momentos da relação contratual supõem diferentes graus de proteção à pessoa do trabalhador (CARDOSO; LAGE, 2006, p. 167).

Essa proteção abarca: a) as normas e custos de contratação; b) as normas e custos de despedida; c) a jornada de trabalho e mobilidade interna. Essa proteção tem custo para o contratante, como pode ser visto na TAB. 24, para o Brasil, e na TAB. 25, comparativamente, para a Argentina⁴³.

⁴³ Não foram encontrados dados para o caso chileno compatíveis para uma análise comparativa.

Tabela 24 – Composição dos custos do trabalho para o empregador no Brasil

Itens de despesa	%	Desembolso (em \$)
Salário contratual		100
1. 13° salário	8,3	108,3
2. Férias	11,1	119,4
3. FGTS (a)	8,0 + 0,5	127,9
4. Outros benefícios obrigatórios (b)	10,0	137,9
Subtotal		137,9
Outros Custos		
5. SESI, SENAI, SEBRAE (organizações empresariais)	3,1	141,0
6. INSS (c), seguro acidentes, salário educação, INCRA.	24,7	165,7
Desembolso total mensal do empregador		165,7

(a) A partir de 2001, o FGTS foi acrescido de contribuição social de 0,5%, destinada a recompor dívidas do fundo e também devida pelo empregador até setembro de 2006.

(b) Há benefícios que não podem ser calculados para todos os trabalhadores, porque dependem do tipo de trabalho, tipo de setor, etc.

(c) Os trabalhadores contribuem com 7,65, 8,65, 9 ou 11% para a previdência social, dependendo do salário. FTGS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; SESI: Serviço Social da Indústria; SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SEBRAE: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social; INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Fonte: Cardoso e Lage (2006, p. 186).

Com as TAB. 24 e 25 nota-se que o custo mais elevado no Brasil, comparando com a Argentina, para o trabalhador formal não está presente no salário contratual, mas sim, em “outros custos”. Entretanto, Cardoso e Lage (2006, p. 187) chamam a atenção para o item 4, “outros benefícios obrigatórios”, que segundo os autores incorpora um aspecto dos custos do trabalho que outros cálculos não levam em conta, como os direitos trabalhistas voltados para a proteção de grupos específicos de trabalhadores. Contudo, o valor desse direito é arbitrário. Enquanto no Brasil os custos são elevados, na Argentina, durante a década de 1990 até 2004, as normas enfatizaram o barateamento dos custos contratuais de admissão e demissão dos trabalhadores⁴⁴.

⁴⁴ Uma tabela similar para o caso chileno não foi possível de ser feita com a bibliografia desta tese.

Tabela 25 - Composição dos custos do trabalho para o empregador na Argentina

Itens de despesa	%	Desembolso (em \$)
Salário contratual		100
1. 13° salário	8,3	108,3
2. Férias	7,4	115,7
3. Proteção Social (a)	6,0 + 10,2	131,9
4. Salário-Família (b)	4,4	136,3
5. Outros benefícios obrigatórios (e)	3,6	139,9
Subtotal		139,9
Outros Custos		
6. Fundo Nacional de Emprego	0,9	140,8
7. Seguro acidentes de trabalho	2,7	143,5
8. Programa de Assistência Médica Integral (PAMI) para Aposentados e Pensionistas (c)	1,5	145,0
9. Licenças (d)	4,4	149,4
Desembolso total mensal do empregador		149,4

a) Inclui 6% para assistência social, 10,2% para aposentadorias e pensões. Além disso, o trabalhador paga 3% e 11% de seu salário, respectivamente; b) o salário-família depende do tamanho da família do trabalhador: os solteiros não o recebem; só os trabalhadores casados e com filhos; c) e o Instituto de Previdência Social de aposentados e pensionistas; d) estimou-se o custo de demissão como uma carga proporcional ao salário. Na verdade, paga-se quando o trabalhador é demitido sem justa causa e supõe-se que as empresas contabilizam esse custo num fundo de desemprego; e) as contribuições (salário-família, aposentadorias e pensões, Fundo Nacional de Emprego e PAMI) somam 23%, que são calculados todos os meses sobre o salário. Mas também se pagam essas contribuições sobre o salário diferido (13° salário e férias), fato pelo qual sua incidência incrementa-se em 3,6% do salário corrente. O custo de demissão e de acidentes de trabalho não incide sobre o salário diferido.

Fonte: González e Palomino (2006, p. 122).

Já os direitos coletivos do trabalho no Brasil são o “de sindicalização, o de negociação coletiva e o de greve. [...] No Brasil, os direitos coletivos do trabalho estão constitucionalizados e um conjunto de leis específicas dá corpo aos preceitos constitucionais, muitos deles já presentes na CLT, que foi quase inteiramente recepcionada pela Constituição de 1988” (CARDOSO; LAGE 2006, p. 176). Ou seja, são os direitos que habilitam o lado mais fraco do contrato com um instrumento de força. Em outras palavras, os direitos coletivos dão *empowerment* ao trabalhador frente a seus contratantes.

No que diz respeito à definição das relações de trabalho no Brasil, pode-se dizer que, a partir de Getúlio Vargas, em fins da década de 1930, tem-se um modelo corporativista (GREMAUD, 1997). Entretanto, cabe destacar que o termo não é aceito universalmente nos dias de hoje (CARDOSO; LAGE, 2006; NORONHA, 2000). Discute-se, portanto, qual o termo mais apropriado, já que, ao longo dos anos, o papel dos sindicatos e a forma pela qual os contratos são criados vêm sofrendo mudanças⁴⁵.

⁴⁵ Noronha (2000) propõe que o termo para definir as relações de trabalho no Brasil seja “legislado”, dado que o Estado está presente na estruturação do mercado de trabalho.

No Chile, no início do século XX, com a promulgação do Código do Trabalho em 1927, “desenvolveu-se um processo crescente de institucionalização das relações de trabalho no âmbito da consolidação de um sistema político fortemente institucionalizado” (VALENZUELA, 2006, p. 226). Esse processo foi aprofundado em meados do século, durante o processo de ISI, com a criação da Delegacia do Trabalho no final da década de 1960, impulsionando a ação sindical para a configuração de modelos de negociação coletiva fortemente apoiada pelo Estado. Entretanto, a partir de 1980, em plena ditadura militar, ocorreu uma ruptura com a história dos direitos trabalhistas no país que, com isso, “ampliou as formas de contratação, suspendeu a Justiça do Trabalho e minimizou a ação de fiscalização e vigilância da Delegacia do Trabalho” (VALENZUELA, 2006, p. 228). Foi uma fragilização da ação sindical em prol de elevada rotatividade da força de trabalho. Já a partir da década de 90, com a volta à democracia, foi promovida no país uma série de mudanças com o intuito de devolver força aos sindicatos e fortalecer, com isso, o direito coletivo do trabalhador, revitalizando o papel da Delegacia do Trabalho.

Agregando ao exposto neste capítulo, o QUADRO 6 mostra os diferentes níveis de proteção sociotrabalhista e do emprego em diferentes países na América Latina tomando por base dados de 2005. Tal realidade expressa a heterogeneidade dos países da América Latina e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em que se observa a existência de combinações diferentes de políticas de proteção sociotrabalhista e de emprego, assim como seus resultados em termos de percepção de segurança (TOKMAN, 2009). Ademais, “enquanto o custo da regulação para oferecer segurança no emprego nos países latino-americanos, em média, equivale a mais do triplo do custo dos países da OCDE, as contribuições à segurança social mostram uma relação inversa. Na OCDE os recursos destinados a esses propósitos são 1,5 vez maiores que os da América Latina” (HECKMAN; PAGÉS, 2005 *apud* TOKMAN, 2009, p. 186).

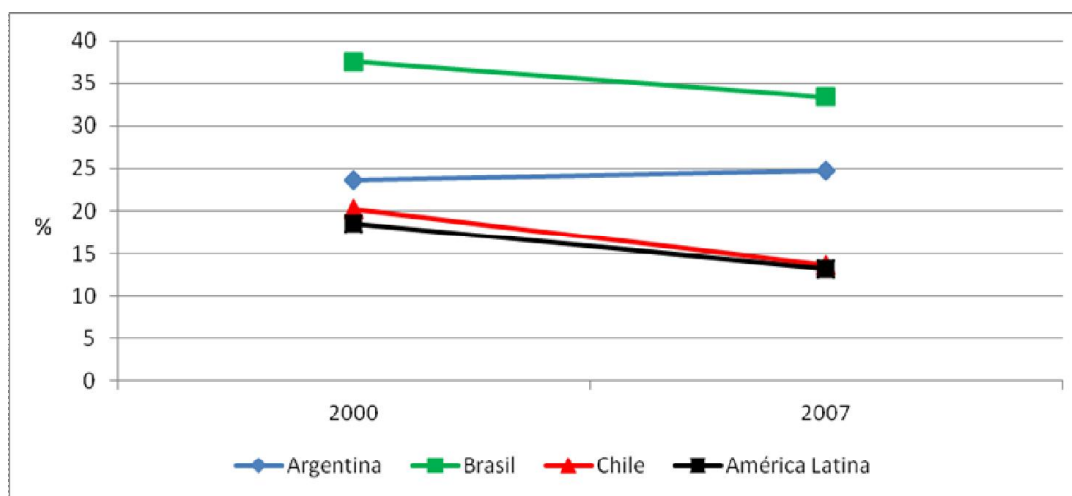
Quadro 6 – América Latina (países selecionados): níveis de proteção sociotrabalhista e do emprego

		Proteção Sociotrabalhista	
		Alta	Baixa
Proteção do Emprego	Alta	<p>Brasil e Venezuela</p> <p><u>Legislação trabalhista</u>: segunda mais estrita</p> <p><u>Gasto em proteção social</u>: segundo mais alto</p> <p><u>Percepção de segurança</u>: segunda mais alta</p>	<p>Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai e Peru</p> <p><u>Legislação trabalhista</u>: a mais estrita</p> <p><u>Gasto em proteção social</u>: segundo mais baixo</p> <p><u>Percepção de segurança</u>: a mais baixa</p>
	Baixa	<p>Argentina, Chile, Costa Rica e Uruguai</p> <p><u>Legislação trabalhista</u>: a menos estrita</p> <p><u>Gasto em proteção social</u>: o mais alto</p> <p><u>Percepção de segurança</u>: a mais alta</p>	<p>Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Rep. Dominicana</p> <p><u>Legislação trabalhista</u>: segunda menos estrita</p> <p><u>Gasto em proteção social</u>: segundo mais baixo</p> <p><u>Percepção de segurança</u>: segunda mais baixa</p>

Fonte: Tokman (2009, p. 185).

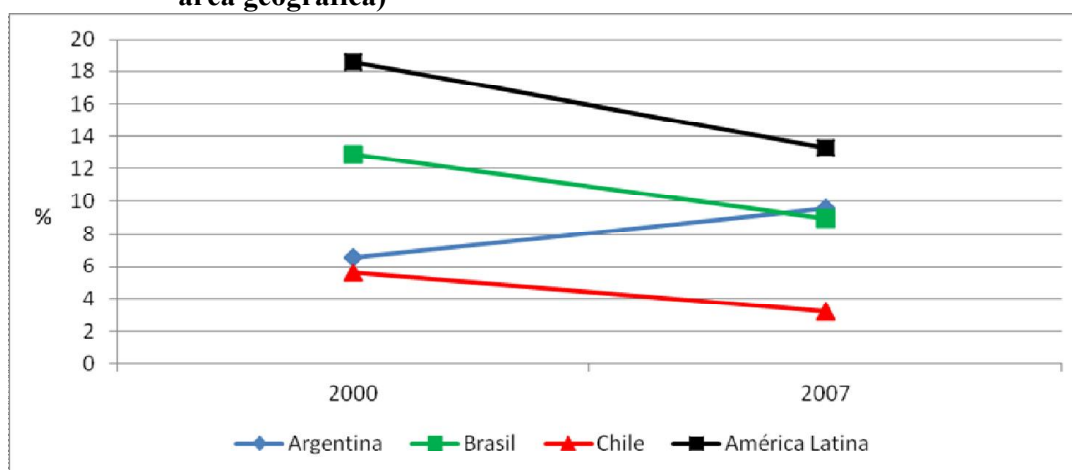
Finalmente, os GRÁF. 23 e 24 captam, resumidamente, o que foi o período 2000-07 na América Latina no tocante à população menos favorecida. Enquanto os níveis de pobreza em 2004 eram similares aos de 1980 (OCAMPO; BÉRTOLA, 2012, p. 56), demonstrando que neste quesito a região teve na verdade “um quarto de século” perdido e não somente “uma década”, o período específico em questão apresentou queda abrupta do número de pessoas abaixo da linha da pobreza e de pobreza extrema estabelecida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Gráfico 23 - População em situação de pobreza por área geográfica em países selecionados (2000-2007) (porcentagem do total da população em cada área geográfica)



Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012). Elaboração própria.

Gráfico 24 - População em situação de indigência por área geográfica em países selecionados (2000-2007) (porcentagem do total da população em cada área geográfica)



Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012). Elaboração própria.

Essa forte redução dos níveis de pobreza na América Latina “coincidiu” com a redução da utilização das políticas econômicas liberais na região, bem como com o “término” dos constantes choques exógenos na economia mundial (crise do México, da Rússia e do sudeste asiático). Ademais, os países em questão aumentaram seus gastos com políticas sociais. No Brasil aumentou-se o gasto das políticas sociais de transferência direta de renda com o Programa Bolsa Família do governo Lula; e na Argentina implementou-se o programa *Jefes y Jefas de Hogar Desempleados* em 2002 após a crise argentina em

2001; já no Chile aumentaram-se, a partir do governo de Lagos, em 2000, e continuando com Bachelet, em 2006, os gastos sociais com saúde, educação e proteção social⁴⁶.

Ou seja, fica claro que a partir de 2000 ocorreu significativa inversão no comportamento dos níveis de pobreza e indigência na região, demonstrando claramente, em conjunção com os demais dados apresentados nesta seção, que a região estava em período de franca recuperação e expansão do mercado de trabalho e dos salários real e mínimo, sinalizando para um crescimento econômico sustentável. Curiosamente, Aníbal Pinto (2000, p. 584), em 1970, já teorizava sobre o que era necessário para reduzir a heterogeneidade estrutural, dizia que era necessário ampliar o mercado interno e disseminar o progresso técnico por toda a pirâmide produtiva e não somente na agricultura.

Em outras palavras, a América Latina encontrava-se em uma realidade econômica aparentemente robusta para enfrentar a forte crise internacional de 2008, como será visto no próximo capítulo. Isso se explica, pois, se por um lado não conseguiu o nível de homogeneização dos países desenvolvidos, pelo menos conseguiu reduzir sua heterogeneidade estrutural com pequena disseminação do progresso técnico e o fortalecimento e ampliação do mercado interno, tanto intra quanto inter-regionalmente de forma generalizada e com ampla difusão técnica no setor primário.

2.3 Breves considerações finais sobre o capítulo

O período fica caracterizado pela transição de políticas neoliberais, públicas e econômicas, claramente de viés político de direita para políticas de esquerda. Os três países foco desta pesquisa, a partir de 2003, passaram a ser governado por partidos políticos de esquerda (excessão ao Chile, que teve o presidente Lagos eleito em 2000). Tal fato acarretou mudança de enfoque na agenda política e econômica, a qual procurou incluir em sua pauta a redução da desigualdade social a partir de políticas públicas sociais, por enquanto, focalizadas.

Ademais, os dados apresentados neste capítulo culminam na clara melhoria do PIB *per capita*, apresentado no GRÁF. 21. Essa melhoria difundida e sustentada nessa variável macroeconômica é de extrema importância, pois elucida uma nova fase para a América Latina, na qual choques externos encontrarão países mais bem preparados para enfrentá-los, exatamente como ocorreu em 2008, o que será analisado a seguir. Mas isso não quer

⁴⁶ Para dados em proporção do PIB que corroboram essa informação, ver De Oliveira (2009, p. 10).

dizer que a América Latina superou sua vulnerabilidade externa por completo, no máximo a reduziu.

Nesse período, da década de 2000, o peso da economia chinesa sobre as economias latino-americanas aumentou sobremaneira, pois a economia chinesa é uma grande importadora de *commodities* produzidas em países como Argentina, Brasil e Chile. Com um novo *player* de peso na economia mundial os países da América Latina encontraram uma nova forma de continuar primário exportador e reduzir, praticamente como uma externalidade positiva, sua vulnerabilidade externa.

Apesar dos anos de 2003 até 2007 apresentarem melhorias importantes em várias variáveis econômicas, a redução da heterogeneidade estrutural ocorreu, mas lentamente. O conjunto vazio de Fajnzylber ainda não foi preenchido, apesar dos níveis de pobreza e indigência terem diminuído consideravelmente.

A região, portanto, aproveitou esses sete anos para se fortalecer. Reduziu taxas de desemprego, aumentou um pouco o crescimento do PIB, assim como aumentou a formalidade do trabalho e os rendimentos de seus trabalhadores, e incluiu na pauta de discussão as políticas públicas sociais. Agora veremos como essa estratégia contribuiu para o enfrentamento da crise econômica e financeira norte-americana de 2008 e sua repercussão para os quatro anos seguintes.

3 ARGENTINA, BRASIL E CHILE: A RECUPERAÇÃO ECONÔMICA NO PÓS-CRISE DE 2008

Este capítulo reúne evidências empíricas para demonstrar que, apesar de afetada pela crise financeira de 2008, a América Latina conseguiu rapidamente recuperar uma dinâmica de crescimento e evitar que os indicadores socioeconômicos se degradassem. Portanto, serão apresentados dados que evidenciam como Argentina, Brasil e Chile lograram reagir à crise financeira norte-americana que se deflagrou pelo mundo em 2008, alcançando, inclusive, bom desempenho econômico na fase subsequente. Os capítulos anteriores serviram como base para contrastar o cenário político-econômico do passado recente *vis a vis* o atual.

Enquanto a década de 80 reflete as consequências da crise internacional, que afetou gravemente a América Latina (THORP, 1998), e a inaptidão dos governos latino-americanos em encontrar soluções duradouras para a instabilidade interna e a crise da dívida que se instalava (CEPAL, 2000b), a década de 90 é caracterizada pela adoção do receituário neoliberal⁴⁷ como solução para as mazelas econômicas e sociais deixadas pela década anterior (GIAMBIAGI *et al.*, 2005; LAPLANE *et al.*, 2000). Apesar de a década de 90 ser, para a América Latina, de recuperação da estabilidade econômica e da estabilidade dos preços, a região ainda se encontrava em frágil situação para enfrentar novas crises internacionais, tal como ficou claro nas crises mexicana (1994), asiática (1997) e russa (1998). Nos três casos os países em questão manifestaram dificuldades em manter a estabilidade de preços, a taxa de câmbio e o fluxo de capitais sob controle (FERRER, 2006; OCAMPO, 2002). Não só isso, também o mercado de trabalho na década de 90 sofreu profundas transformações:

A principal foi a redução do mercado formal⁴⁸, quer do ponto de vista quantitativo, quer em relação à população economicamente ativa (PEA). O processo de terceirização e de precarização das relações de trabalho levou à diminuição da massa de salários e ao crescimento acelerado do mercado informal [...]. Várias mudanças na legislação trabalhista, como a criação do contrato temporário de trabalho, do contrato por jornada parcial e do banco de horas extras, bem como os empecilhos administrativos à fiscalização das relações de trabalho, contribuíram para esses resultados negativos (ANFIP, 2002, p. 26-27).

⁴⁷ Por receituário neoliberal entende-se: disciplina fiscal; reorganização das prioridades dos gastos públicos; liberalização das taxas de juros; liberalização do comércio; liberalização dos investimentos diretos estrangeiros; privatizações e desregulações (BATISTA JR., 1996; WILLIAMSON, 2004).

⁴⁸ A TAB. 55 com a evolução no mercado de trabalho no Brasil entre 1990 e 2001 encontra-se no APÊNDICE D para exemplificar o fato.

A legislação trabalhista que surgira na década de 30-40 em vários desses países, introduzindo leis de proteção ao ainda incipiente emprego assalariado formal, começava a ser desmantelada (CEPAL/OIT, 2010). Nos países latino-americanos isso significou, principalmente, a diminuição dos direitos coletivos, a partir da perda da força dos sindicatos e do aumento da desregulação do mercado de trabalho com o intuito de aumentar a mobilidade social, pela redução dos custos trabalhistas (como os tributos incidentes sobre o custo de desligamento do trabalhador e a folha salarial).

A inflexão observada a partir dos anos 2000 consiste justamente em ter propiciado aos países da região os instrumentos e o desenvolvimento de estratégias que lhes permitiriam não apenas resistir à crise internacional que assolava os países industrializados e desenvolvidos do hemisfério norte, como também resgatar rapidamente uma dinâmica de retomada do crescimento.

Como ficou explícito no capítulo anterior, os países latino-americanos, após a virada do século XXI, perfilaram-se muito mais à esquerda e centro-esquerda do espectro político do que à direita. Esse distanciamento do receituário neoliberal é um diferencial dos mais relevantes entre as décadas em questão (HUBER; STEPHENS, 2012). Na Argentina, essa alteração ficou caracterizada com a ascensão pelo Partido Justicialista em 2002 do presidente Néstor Kirchner⁴⁹; no Brasil, no mesmo ano, com a vitória do Partido dos Trabalhadores; e no Chile, em 2000, com a eleição à Presidência do Partido Socialista.

Essa ruptura política e ideológica com a ascensão ao Executivo de partidos de centro-esquerda introduziu mudanças relevantes na região, tanto no plano das políticas econômicas, quanto sociais. Desta forma, o capítulo está estruturado em seis subitens que apresentam as principais características do período. Na primeira subseção serão apresentadas as variáveis que compõem o capítulo. Tendo estabelecido quais variáveis serão abordadas, as seções subsequentes servirão para esmiuçar seu comportamento. Para tal, as variáveis foram agrupadas em temas mais abrangentes. A seção 3.1.1 traz à discussão a evolução recente do PIB, enquanto o item 3.1.2 tratará do mercado externo e o subitem 3.1.3 abordará os fatores de transformação que compõem as políticas sociais (à parte o salário mínimo, que será visto no tópico referente ao mercado de trabalho). Por fim, o capítulo apresenta o tópico 3.1.4, que trata da dinâmica do mercado de trabalho e, após a análise dos referidos dados, tece breve comentário final nas conclusões do capítulo.

⁴⁹ É importante destacar que na Argentina, mais importante do que o partido de origem do candidato, é o alinhamento ideológico do candidato. Cabe lembrar que Carlos Menem também era do Partido Justicialista.

3.1 Fatores de transformação

A realidade econômica no período 2003-2008 é de grande interesse para entenderem-se as variadas reações à crise de 2008. No período anterior à crise norte-americana a América Latina vivenciava uma calma com ausência de crises internacionais não vista desde a década de 70. Essa situação pouco usual e positiva foi favorecida pela existência de fatores associados aos mercados financeiros após 2008 que, segundo Lavinias (2013b, p. 14), inundou os países latino-americanos com divisas à procura de maiores retornos em “mercados emergentes”, dando mais liberdade fiscal aos governos do que em outros tempos tiveram.

Sicsú *et al.* (2008, p. 138) deixam claro um dos pontos de vista sobre o período que se iniciou em 2008:

A era neoliberal que predominou nos últimos 25 anos acabou. O Brasil e tantos outros países que adotaram o receituário neoliberal não obtiveram o resultado prometido. Não houve desenvolvimento, não houve melhora significativa na qualidade de vida. As reformas de inspiração neoliberal desestruturantes do Estado e da sociedade não entregaram o que prometeram. A realidade derrotou o neoliberalismo [...] [...] As poderosas entidades multilaterais que foram símbolos e instrumentos do neoliberalismo se encontram falidas, principalmente do ponto de vista de sua reputação, autoridade intelectual e capacidade de intervenção política.

Apesar dessa percepção da realidade ter sido, na época, aceita e difundida por economistas conceituados, como o próprio Sicsú, tal afirmação parece frágil e excessiva, além de sujeita a questionamentos. Se, por um lado, as instituições neoliberais não apresentaram os resultados prometidos, a realidade tampouco derrotou o neoliberalismo. Conforme Bensusán (2006, p. 9) sobre a flexibilização das normas trabalhistas:

Existe consenso cada vez maior a respeito do fato de que os efeitos das regulamentações sobre as taxas de emprego ou de desemprego não são conclusivos. O principal problema não é como desregulamentar os mercados de trabalho, mas como melhorar a qualidade das instituições.

Isso equivale a dizer que o neoliberalismo continua presente, mesmo após apresentar claros sinais que deveriam revelar os limites desse modelo ideológico político-econômico e orientar ações voltadas para aprimorar a qualidade das nossas instituições.

Sabe-se⁵⁰ que nos anos pré-crise deste século XXI a América Latina registrou crescimento elevado do PIB, ingresso de capitais, aumento do investimento, queda do desemprego, melhoria nas finanças públicas, superávits nas contas externas, aumento das reservas internacionais e redução do endividamento (CACCIAMALI; TATEI, 2011; CACCIAMALI et. alli, 2011). Com isso, a crise, de início, não se abateu de forma tão forte na América Latina. Isso porque as reservas internacionais acumuladas e o baixo nível de endividamento externo serviram como amortecedores da crise mundial, principalmente para o Brasil⁵¹.

Entretanto, com a crise, passou a haver escassez de divisas nos mercados internacionais. O sistema de crédito estava abalado e, de uma forma ou de outra, a crise foi ressentida por todas as nações. Nos países latino-americanos cresce a pressão inflacionária, diminui o crescimento da demanda externa, observa-se a interrupção da melhora nas finanças públicas e elevação da percepção de risco (CACCIAMALI; TATEI, 2011).

Por outro lado, o enfrentamento da crise contou com o peso da China e sua pauta importadora de bens primários. “A ascensão da China como uma potência econômica dominante na última década representa uma das mais significativas mudanças no sistema internacional desde o final da Guerra Fria e uma das mais rápidas transformações que o mundo vivenciou” (ARNSON; DAVIDOW, 2011, p. 1). O preço das *commodities* sofreu um pequeno choque adverso inicial em 2008, mas foi rapidamente revertido nos anos seguintes graças à importância chinesa na composição dos preços das *commodities* no mercado internacional (OCAMPO; BÉRTOLA, 2012). Isso claro, alia-se ao fato de que a economia chinesa praticamente não teve seu crescimento econômico afetado pela crise.

Outra novidade que merece ser salientada foi o aumento do gasto primário do governo na América Latina, que passou de 13% do PIB em 1990 para 19% do PIB em 2008 e 20% em 2010, em conjunto ainda com o expressivo aumento nos gastos sociais (CEPAL, 2013). Enfatiza-se que, durante a crise de 2008, o comportamento do Estado nos países da América Latina foi, em sua grande maioria, contracíclico, principalmente no setor monetário e de crédito e, em alguns países, no âmbito fiscal também (OCAMPO; BÉRTOLA, 2012). Isso teria ocorrido exatamente pela já mencionada ruptura ideológica político-partidária que ocorreu na América Latina no início dos anos 2000. Uma “nova”

⁵⁰ Mesmo assim, no decorrer deste capítulo, todas as variáveis mencionadas serão apresentadas em pormenor nas seções apropriadas.

⁵¹ Apesar dessa teoria à época não ser unânime, para mais, ver Filgueiras e Gonçalves (2007).

forma de enfrentamento de crises, pelo menos para os países da região, foi a adoção das políticas keynesianas⁵² como forma de enfrentar o forte desequilíbrio estrutural.

Desta forma, os demais tópicos deste capítulo abordarão variáveis para descrever e explicar o que mudou na América Latina no século XXI. São elas: exportações, importações, balança comercial, índice de preços das *commodities*, investimento direto estrangeiro, reservas internacionais, dívida externa, gasto social total e setorial, pobreza, indigência, programas de transferência condicionada de renda, coeficiente de GINI, IDH, PIB, PIB *per capita*, crédito total, migração, salário (mínimo e médio), desemprego, emprego formal e informal, custos trabalhistas, produtividade e inflação.

Com isso, espera-se apresentar os dados necessários para, no próximo capítulo, analisar, com mais profundidade, em cada um dos países aqui abordados, quais as ações governamentais que afetaram o comportamento das variáveis em questão.

3.1.1 PIB e PIB *per capita*

Os países latino-americanos foram severamente atingidos pela crise econômica e financeira de 2008, como é possível identificar a partir da variação do PIB na TAB. 26, pelo qual se apura que Brasil e Chile registraram crescimento negativo do PIB em 2009, à imagem da América Latina. Já a Argentina viu o produto ter queda de quase 6 pontos percentuais, ficando sua variação ainda positiva, mas próxima de zero. Em revanche, a recuperação foi rápida e forte, como visto nos anos 2010-11, quando comparado a 2009.

Após a crise, o Chile passou a ter taxa de crescimento relativamente forte e constante, ao redor dos 5% ao ano, enquanto o Brasil, apesar de forte crescimento em 2010, passou a conviver com taxas de crescimento econômico fracas e declinantes, chegando a 0,87% em 2012. No caso da Argentina, 2010 e 2011 foram anos de forte crescimento, enquanto em 2012 o PIB apresentou acentuada queda, chegando à taxa de crescimento econômico de 1,9%.

Incorporando à análise os dados dos destinos das exportações (no próximo tópico deste capítulo), constata-se que o desempenho dos países mais afetados pela crise - Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido - pouco contribuiu para sustentar o crescimento econômico mundial pós-crise. Como ficou claro no transcorrer deste trabalho, os países em desenvolvimento, que englobam Argentina, Brasil, Chile e China, foram as principais

⁵² Entende-se por política keynesiana, de forma simplificada, a atuação do Estado de forma contracíclica, por exemplo, com o aumento dos gastos públicos em resposta às crises.

nações que contribuíram para a taxa de crescimento global mais elevada no início da década de 2010, comparativamente às taxas de crescimento apresentadas na década anterior.

Tabela 26 – Crescimento do PIB na América Latina (2007-2012): variação real anual (em %)

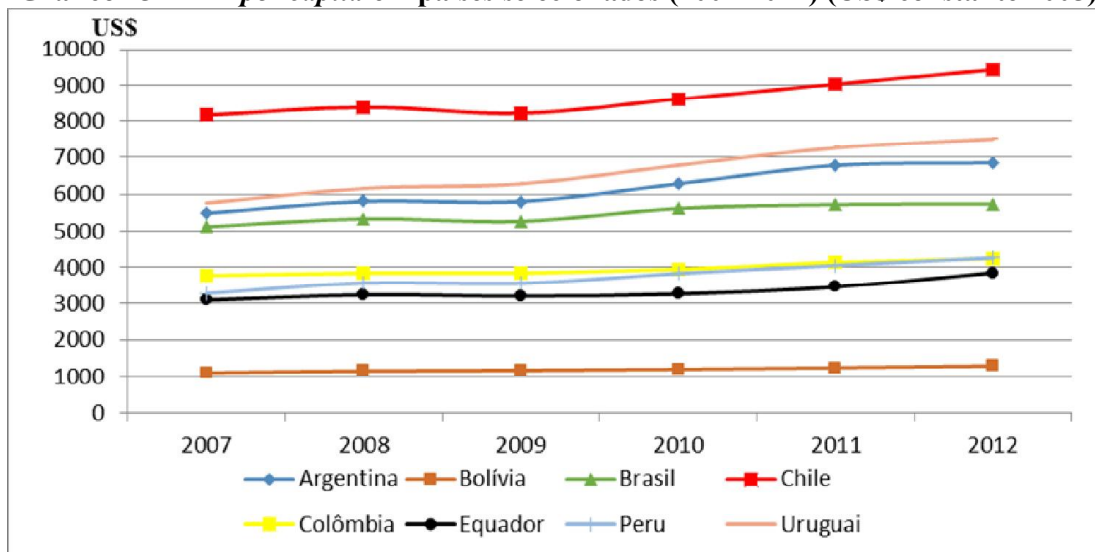
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	%	%	%	%	%	%
Argentina	8.65	6.76	0.85	9.16	8.87	1.90
Brasil	6.09	5.17	-0.33	7.53	2.73	0.87
Chile	5.16	3.29	-1.04	5.76	5.85	5.56
América Latina	-	4.1	-2.1	5.9	4.7	3.1
China	14.2	9.6	9.2	10.4	9.3	7.8

Fonte: (a) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID, 2013) a partir dos institutos locais. *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (Argentina), Instituto de Pesquisa Econômica (Brasil) e Banco Central do Chile (2014) (taxas de variação real anual). Disponível em: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/statistics-and-databases,3161.html> (b) *Latinobarometro report 2011*, para os dados da América Latina. (c) Banco Mundial (2012) para os dados da China.

Já no GRÁF. 25, com o PIB *per capita*, vê-se breve pausa no crescimento continuado em 2008, em todos os países da América Latina, e a rápida retomada, com aumento da velocidade do seu crescimento de 2009 até 2012, à exceção do Brasil em 2012 comparativamente a 2011, mas mesmo assim superior ao ano da deflagração da crise, em 2008.

Portanto, fica mais uma vez evidenciada a tendência recente dos países latino-americanos em apresentarem comportamentos similares nas muitas variáveis macroeconômicas, neste caso o PIB *per capita*. Sabendo disso e adicionando à análise a variável IDH, tem-se que o ganho *per capita* do PIB foi sentido pelo IDH, que incorpora, além do PIB *per capita*, a expectativa de vida ao nascer e a educação. Esses dois itens também afetaram positivamente o IDH, dado o aumento dos gastos sociais nos países em questão, que será visto em tópico separado neste capítulo. Com isso, a Argentina ganhou quatro posições no *ranking* do IDH de 2007 para 2012, o Chile ganhou cinco posições e o Brasil permaneceu na mesma posição, mas com incremento visível no IDH⁵³.

⁵³ A Argentina se encontrava, em 2012, na 45ª posição, o Brasil na 83ª e o Chile na 40ª. A TAB. 59, com o IDH para o período 2007-2012, encontra-se no APÊNDICE D. Ademais, o IDH varia entre zero e um. Quanto mais próximo de zero, pior é o desenvolvimento humano da região, e quanto mais próximo de um, maior será o desenvolvimento humano.

Gráfico 25 – PIB per capita em países selecionados (2007-2012) (US\$ constante 2005)

Fonte: CEPAL, CEPALSTAT.

3.1.2 O mercado externo, com destaque para a balança comercial

Uma diferença a ser destacada na economia global atual em relação às décadas anteriores é, como já mencionado, o papel e o peso da economia chinesa, cujo crescimento se mostrou expressivo e consistente no cenário econômico desse início do século XXI.

Mudanças na economia chinesa, o crescimento do seu setor manufatureiro e a necessidade do país por materiais primários, energia e comida iniciou uma expansão comercial e de relações políticas chinesas sem precedentes com os países em desenvolvimento, incluindo, mas não se limitando, à América Latina (ARNSON; DAVIDOW, 2011, p. 1).

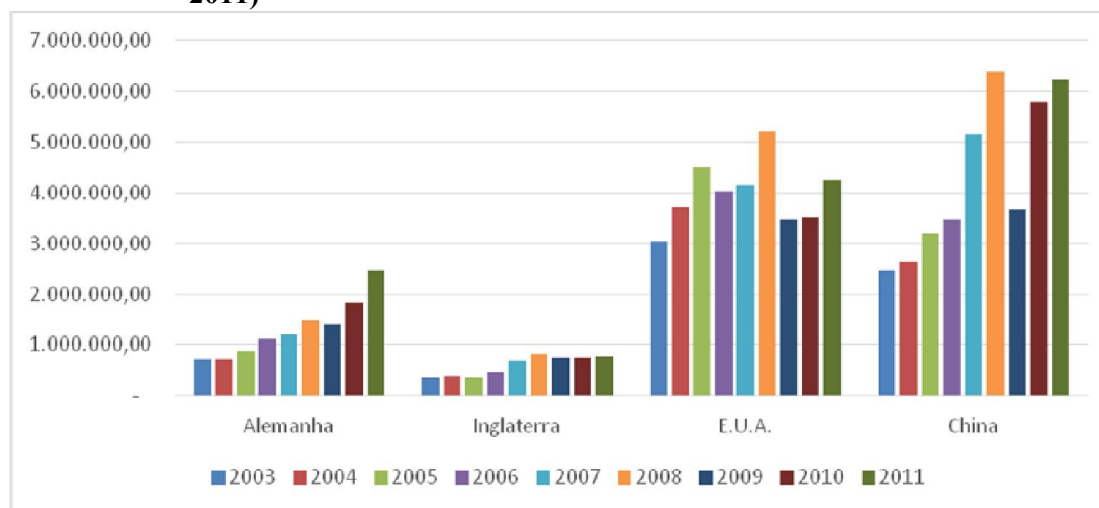
Essa mudança na hegemonia norte-americana, tanto nas exportações quanto nas importações, nos países latino-americanos foi importante forma pela qual esses países enfrentaram a crise mundial de 2008. Para corroborar essa afirmação, os GRÁF. 26, 27 e 28 apresentam o destino das exportações de Argentina, Brasil e Chile para o período 2003-2011 e, mais adiante, os dados com a origem das importações dos referidos países.

Depreende-se, a partir desses gráficos citados, que a participação da China nas exportações dos países em questão aumentou significativamente em menos de 10 anos. Seu peso em dólares triplicou na Argentina e quase decuplicou no Brasil e Chile entre 2003 e 2011. Em paralelo, a participação de potências industriais desenvolvidas, Alemanha e Reino Unido, por exemplo, também cresceu, mas de forma muito mais tímida e em menor valor absoluto que a China. Já no caso dos Estados Unidos da América, a participação nas

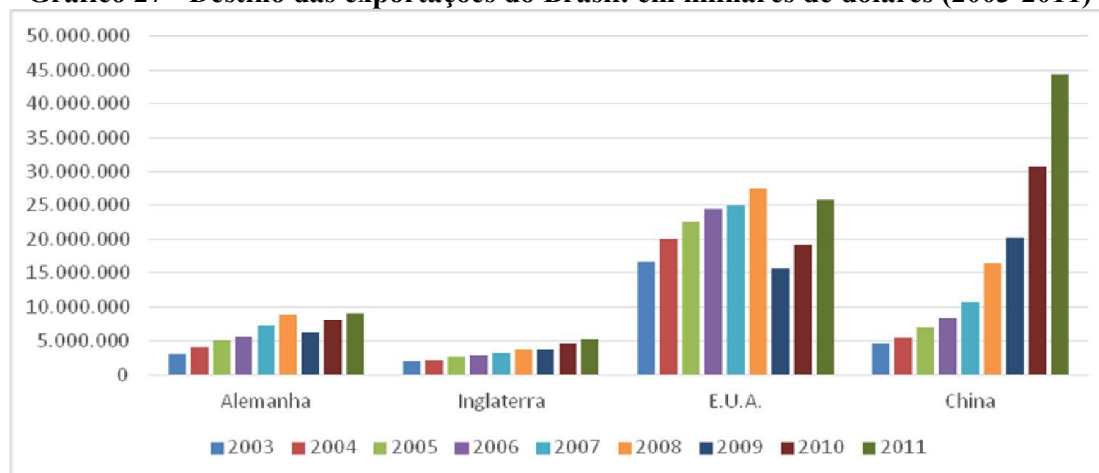
exportações também aumentou: na Argentina cresceu 40%, no Brasil 56,36% e no Chile 148% para o mesmo período. Isso demonstra que estava em curso, nesses anos, uma mudança estrutural no peso relativo dos países industrializados no comércio exterior dos países da América Latina, que se estende até os dias atuais.

Não só isso, mas talvez mais relevante foi a forma diferenciada pela qual Estados Unidos e China aumentaram sua participação como destino das exportações dos países mencionados. Após 2008, os Estados Unidos diminuíram drasticamente suas importações dos países latino-americanos, não tendo havido, até 2011, recuperação por qualquer dos três países do valor registrado em 2007. Em contraste, a China ampliou muito suas importações originárias dos países latino-americanos, com queda momentânea somente em 2009 na Argentina e tendo crescimento sustentado tanto no Brasil quanto no Chile, durante e após a crise de 2008, de forma contundente.

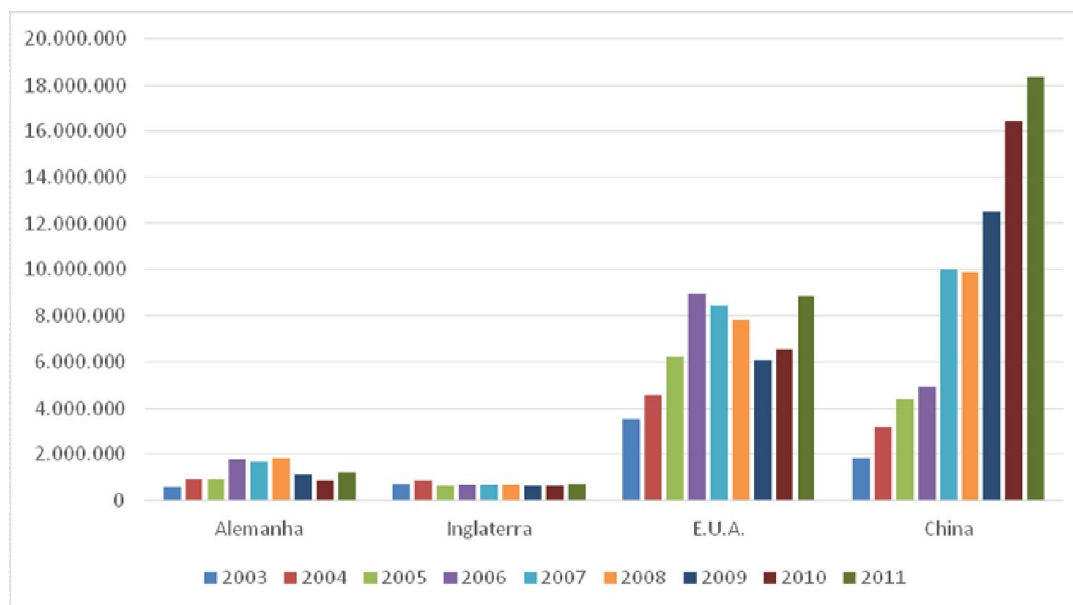
Gráfico 26 – Destino das exportações da Argentina - em milhares de dólares (2003-2011)



Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Gráfico 27 - Destino das exportações do Brasil: em milhares de dólares (2003-2011)

Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Gráfico 28 - Destino das exportações do Chile: em milhares de dólares (2003-2011)

Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Um dos fatores que podem explicar o peso da China nas exportações dos países da América Latina é a variação do Índice de Preço das *Commodities* no mesmo período⁵⁴. Segundo a TAB. 27, percebe-se que ocorreu significativo aumento antes da crise – 71,6% entre 2003 e 2007 – e um surpreendente aumento de 49,11% no imediato pós-crise, entre

⁵⁴ TAB. 56, 57 e 58 com o índice global de preço das *commodities* agrícolas, tanto de média anual quanto de valor no final de período, e índice global das *commodities* não combustíveis no final do período, encontram-se no APÊNDICE D.

2009 e 2011. Apesar da queda dos preços a partir de 2011, o seu valor em 2013 ainda é muito superior ao registrado antes da crise de 2008.

Tabela 27 - Índice global de preço das *commodities* não combustíveis (média anual) (2003-2011) (período base 1990)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	86,77	99,9	106,2	130,8	148,9	160,8	135,4	171,3	201,9	181,7	179,5

Fonte: FMI *apud* BID (2013).

A importância do índice de preços das *commodities* está no fato de os países em questão não terem abandonado a herança histórica primário-exportadora. Isso fica claro quando são listados os três principais produtos exportados (CEPALSTATS, 2012), como porcentagem do total, desses países no ano de 2012. No caso argentino, a lista é composta de: a) bolos e refeições de sementes oleaginosas e outros resíduos de óleo vegetal (13,2%); b) milho não moído (6%); c) óleo de soja (5,3%). No Brasil, têm-se: a) minério de ferro e seus concentrados (12,8%); b) petróleo bruto (8,4%); c) soja (7,1%). E no Chile: a) cobre refinado (28,1%); b) minerais e concentrados de cobre (20,5%); c) cobre *blister*⁵⁵ e demais cobres sem refino (4,4%). Com esse pequeno *ranking* dos produtos que os países exportam, cabe destacar o caso chileno como o mais marcante, já que basicamente um único produto (cobre em diferentes composições) compõe mais de 50% das exportações totais do país. No Brasil, os três principais produtos representam 28% do total da pauta exportadora, enquanto na Argentina representam 24,5%.

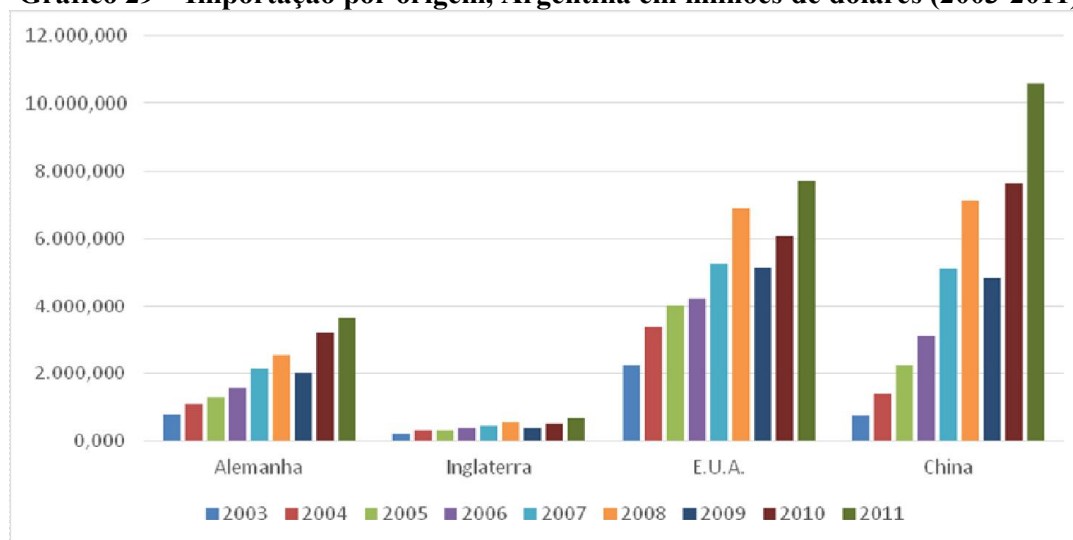
Concomitantemente, o comportamento das importações foi levemente distinto, como pode ser visto nas GRÁF. 29, 30 e 31. Assim como nas exportações, o peso chinês aumentou, com participação notadamente crescente entre 2003 e 2011, tendo apresentado na Argentina crescimento na ordem de 1.466%, no Brasil de 1.406% e no Chile de 830%. Entretanto, a importância do mercado norte-americano continuou preponderante na economia chilena, onde aumentou sua participação em 553% no mesmo período e, ainda muito relevante, mesmo que tenha sido menor que a participação chinesa, na economia argentina (343%) e brasileira (339%). Cabe destacar que os produtos importados pelos países latino-americanos da China são, em sua maioria, segundo Arnson e Davidow (2011, p. 3), de produtos manufaturados, repetindo, assim como foi com os Estados Unidos e os

⁵⁵ Tipo de cobre impuro.

países desenvolvidos da Europa, a dependência dos países da região com um mercado maior e mais desenvolvido.

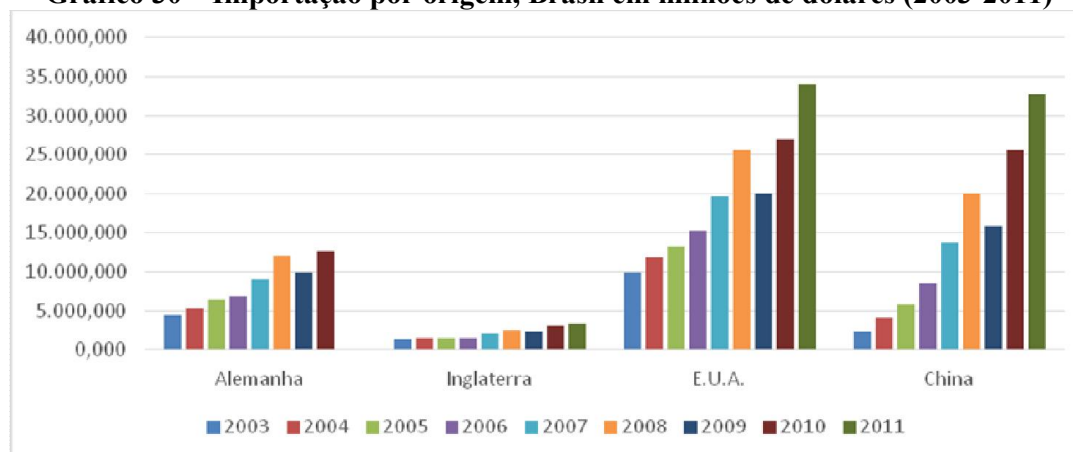
Mais uma vez, com base nos gráficos, é possível identificar o impacto da crise em 2008 e a rápida recuperação nos anos seguintes, bem como pode ser visto que nos anos pós-crise a participação chinesa nas importações dos três países aumentou de forma muito mais acentuada que a norte-americana.

Gráfico 29 – Importação por origem, Argentina em milhões de dólares (2003-2011)

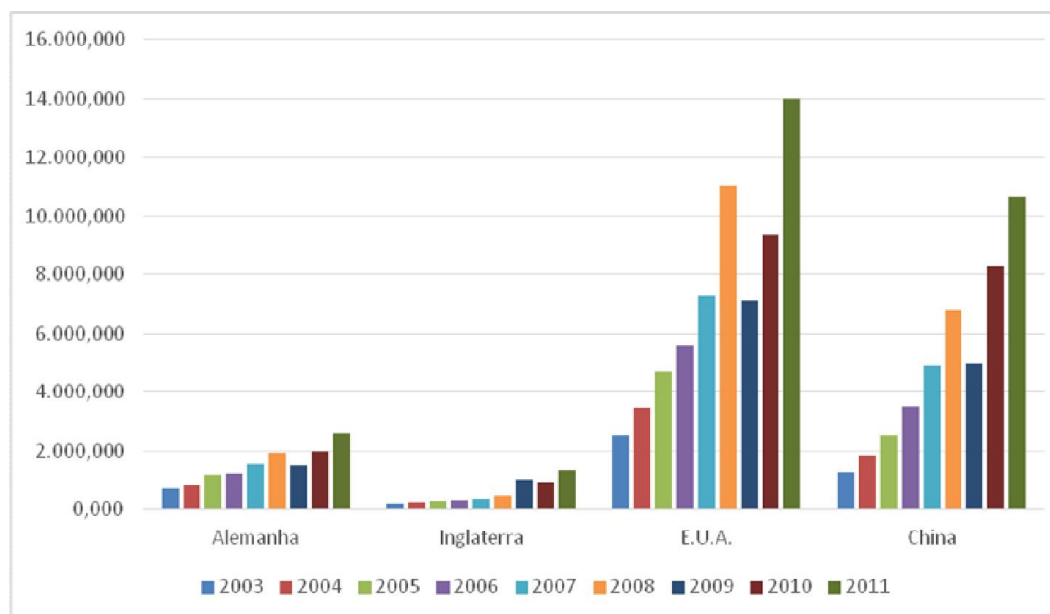


Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Gráfico 30 – Importação por origem, Brasil em milhões de dólares (2003-2011)



Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Gráfico 31 – Importação por origem, Chile em milhões de dólares (2003-2011)

Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Com os dados apresentados a respeito das importações e exportações de Argentina, Brasil e Chile, é possível analisar o comportamento da balança comercial entre os países⁵⁶ e extrair conclusões interessantes. Nos três casos a balança comercial com os Estados Unidos foi deficitária no início da crise e aumentou o seu déficit ano após ano até 2011. Por outro lado, a China apresentou uma trajetória completamente diferente. Enquanto os anos mais fortes da crise tornaram a balança comercial negativa com a China na Argentina e Chile em 2007 e 2008 e desacelerado fortemente no Brasil no mesmo período, os anos posteriores foram de forte expansão desse saldo comercial. Esses fatos sugerem que o bom desempenho da balança comercial total no imediato pós-crise se deve, em alguma medida, ao mercado chinês ter suprido o desaquecimento norte-americano. Porém, deve ser destacado que o montante importado por Argentina, Brasil e Chile dos Estados Unidos não mostrou sinais de desaquecimento, indicando que esses países latino-americanos ainda são muito dependentes dos produtos industrializados da América do Norte.

Analisando os dados do capítulo até o momento, depreende-se que a China foi pelo menos uma das responsáveis pela alavancagem dos preços das *commodities* no período 2003-2013. O forte crescimento econômico chinês e seu tamanho geográfico avantajado, com expansão do mercado doméstico, forçaram o país a comprar do resto do mundo

⁵⁶ Os GRÁF. 54, 55 e 56 mostram a balança comercial entre os países analisados e encontram-se no APÊNDICE D.

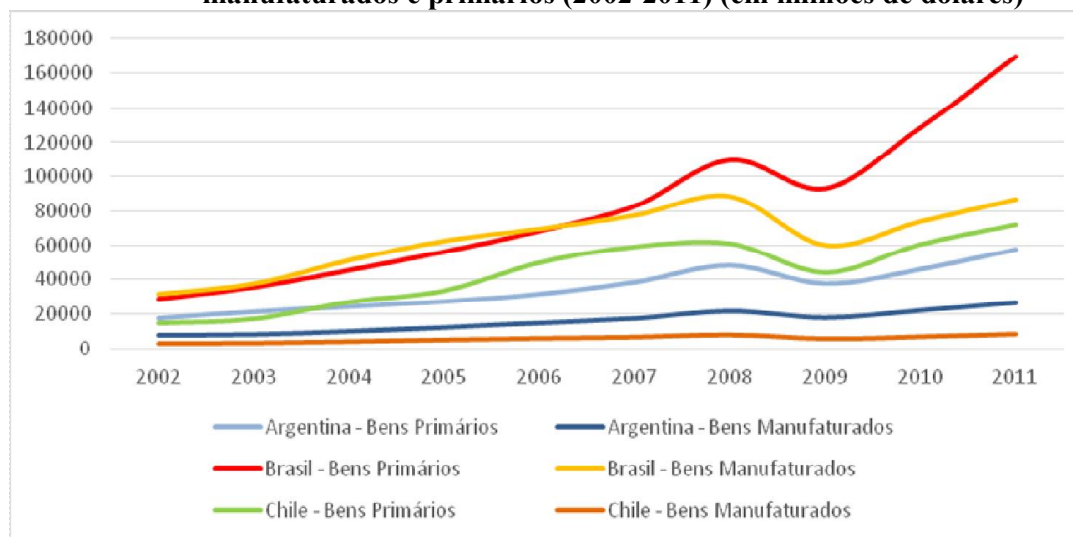
produtos primários, encontrando, dessa forma, o mercado da América Latina como grande fornecedor desses produtos. Ou seja, se por um lado a China ajudou a região a superar a crise financeira de forma jamais vivenciada por esses países, ela também contribuiu para a reprimarização das economias latino-americanas e para o aprofundamento da dependência dos bens de capital norte-americanos e, inclusive, dos bens manufaturados chineses. Dessa forma, piorou a heterogeneidade estrutural e retardou o desenvolvimento industrial latino-americano.

Essa realidade fica ainda mais evidente quando se analisa o GRÁF. 32, que contém as exportações totais por grupo de produtos, e constata-se que, mesmo no século XXI, Argentina, Brasil e Chile permanecem amplamente primários-exportadores. O GRÁF. 32 evidencia que o peso dos preços das *commodities* foi fundamental para manter a região primário-exportadora nesse período. A partir do gráfico, abstrai-se que no ano de crise, 2008, ocorreu uma queda generalizada nas exportações dos países em questão, mas que contou, já no ano seguinte, com forte recuperação nos produtos primários.

No caso brasileiro, a situação fica patente. Até 2007 o valor exportado de produtos manufaturados e primários era similar, mas a recuperação da crise se deu de forma muito dispar entre os grupos de produtos. Enquanto o valor da exportação dos produtos primários cresceu 81,90% no período imediatamente após a crise (2009-2011), os produtos manufaturados tiveram o valor de suas exportações aumentado em somente 44,69%. No Chile, a recuperação, no mesmo período, dos produtos primários (63,46%) também foi muito mais acentuada que dos manufaturados (49,33%). Já na Argentina a diferença na recuperação foi menos evidente, mas ainda assim existiu, o aumento das exportações dos produtos primários foi de 51,89% e dos produtos manufaturados foi de 48,47%.

Com os dados expostos fica claro, visualmente também, que o comportamento externo dos três países frente à crise foi similar. Todos responderam à crise com aumento maior das exportações de bens primários, acompanhado de aumento significativo das exportações de bens manufaturados, fato esse que corrobora os demais dados do período. Enquanto nas décadas de 80 e 90 os países da região se comportavam de forma diversa, a partir da década de 2000 a forma pela qual a economia se move passou a ser muito similar, mesmo frente a uma crise mundial como a de 2008.

Gráfico 32 – Exportações totais de bens FOB por grupo de produtos, produtos manufaturados e primários (2002-2011) (em milhões de dólares)



Fonte: BID (2013).

3.1.2.1 A dívida externa, as reservas internacionais e o investimento direto estrangeiro

Outra diferença que concerne ao mercado internacional, já aqui destacada, é que os países da América Latina não apresentam mais situações de dívida externa fora de controle nos dias atuais. Apesar de a situação argentina ser de exceção, dada a crise interna de 2001 e o *default* que ela acarretou, nota-se que o endividamento de Brasil e Chile diminuiu entre o período 2002 e 2012. Salienta-se que a queda da dívida brasileira se deu de forma continuada durante todo o período, caindo de 41,6% do PIB em 2002 para 12,0% em 2011 e 13,9% em 2012, como pode ser observado a partir da TAB. 28. Já no caso chileno, apesar da proporção da dívida ter diminuído de 57% para 43,9% quando é analisado todo o período, desde 2007, com a proporção dívida/PIB mais baixa do período, a dívida externa chilena vem aumentando constantemente desde então.

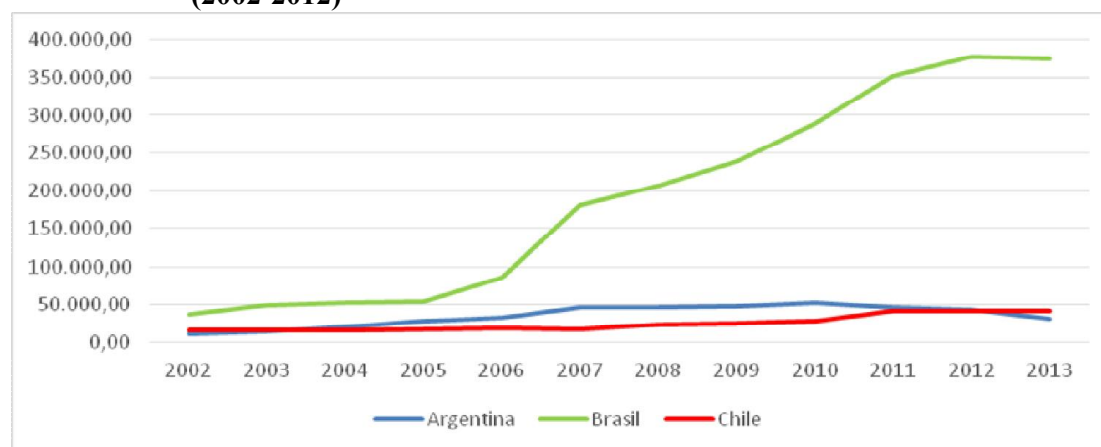
Tabela 28 – Dívida externa total como porcentagem do PIB (2002-2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Argentina	153.6	127.0	111.8	62.1	50.8	47.5	38.0	37.7	34.9	31.4	29.6
Brasil	41.6	38.9	30.3	19.2	15.8	14.1	12.0	12.2	12.0	12.0	13.9
Chile	57.0	55.3	43.2	37.1	32.1	32.2	35.8	43.1	39.9	39.4	43.9

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

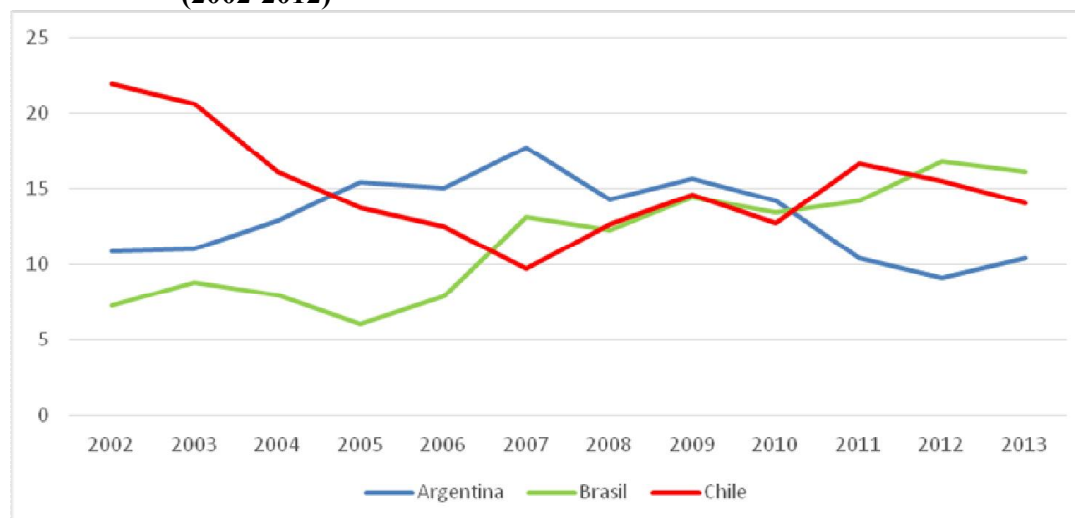
Aliada à melhoria da relação dívida externa/PIB, Argentina, Brasil e Chile apresentam desempenho significativo quando se avaliam os dados a respeito das reservas internacionais (GRÁF. 33). Com esse dado, percebe-se que os três países lograram captar mais recursos externos entre 2002 e 2012. Entretanto, apesar da aparente grande melhoria da situação brasileira, comparada com Argentina e Chile, ela é enganosa. Como se pode verificar no GRÁF. 34, as reservas internacionais como proporção do PIB foram, em 2010, iguais para os três países. Ou seja, o Brasil, na verdade, estava simplesmente solidificando a sua posição de solvência econômica e recuperando-se de um passado de baixa liquidez internacional.

Gráfico 33 – Reservas internacionais brutas em milhões de US\$, final do período (2002-2012)



Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

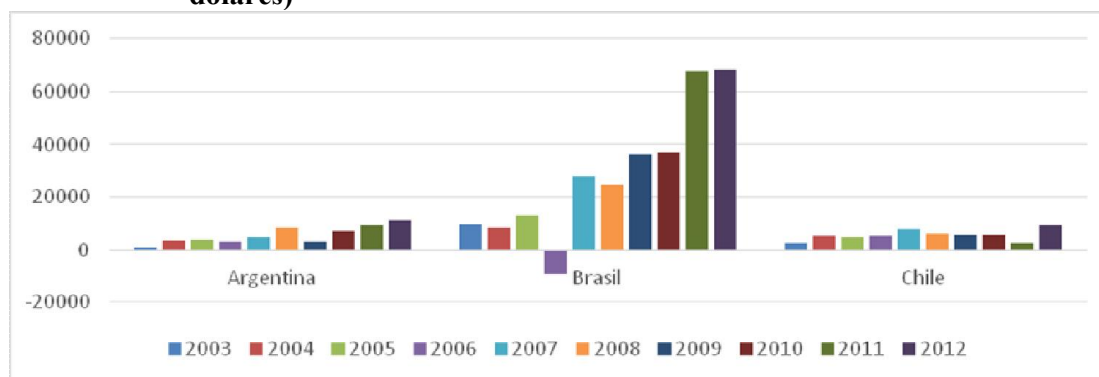
Gráfico 34 – Reservas internacionais brutas como % do PIB, no final do período (2002-2012)



Fonte: FMI apud BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Outra variável macroeconômica, do setor externo, que mostra como o enfrentamento da crise em 2008 foi inédito em relação às demais vezes, é o Investimento Direto Estrangeiro (IDE). No GRÁF. 35 percebe-se que o resto do mundo não deixou de investir na região, muito pelo contrário, inclusive aumentou sua participação na Argentina (US\$6,1 bilhões), Brasil⁵⁷ (US\$40,57 bilhões) e Chile (US\$1,5 bilhões) no período 2007-2012, representando aumento de, respectivamente, 122, 147 e 19%. Ademais, somente entre 2008 e 2009 a China aumentou seu IDE na América Latina de US\$3,7 bilhões para US\$7,3 bilhões (ARNSON; DAVIDOW, 2011, p. 6). Isso mostra que não foi somente por meio da Balança Comercial que a China influenciou os países latino-americanos a superarem a crise de 2008.

Gráfico 35 – Investimento direto estrangeiro líquido (2003-2012) (em milhões de dólares)



Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Desta forma, nota-se nas duas primeiras décadas do século XXI uma diferença estrutural com a década anterior. Segundo Cardim de Carvalho (2008, p. 17), a partir da década de 90 ocorreu a recuperação da tese (de Cardoso e Falleto) a respeito da inevitabilidade da subordinação como estratégia de progresso para os países subdesenvolvidos a partir do aprofundamento da associação com os países desenvolvidos. Deixou-se de lado na década de 90, segundo o autor, a crítica a essa teoria, feita por Furtado, a qual arguia sobre a possibilidade de escolha de formas diferentes de relacionamento, frisando-se tratar-se não da opção pelo fechamento e pela autarquia, mas pela integração parcial, na medida do interesse de cada sociedade, controlando-se ritmos, modalidades e limites. Já nos anos 2000, e à luz dos resultados iniciais de superação da

⁵⁷ O resultado negativo em 2006 do IDE no Brasil ocorreu em virtude do crescimento dos investimentos diretos de empresas brasileiras (transnacionalizadas) no estrangeiro – impulsionadas pela liquidez propiciada pelos elevados superávits comerciais dos últimos anos (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 55).

crise, argue-se que a realidade mudou e que os países da América Latina começaram a se preocupar mais com suas agendas políticas do que com a agenda política liberal dos países desenvolvidos.

Assim como Keynes e Furtado o fizeram no passado, como bem frisa Cardim de Carvalho (2008, p. 16), “a integração abre oportunidades, mas expõe também riscos. Em consequência, o processo de integração deve ser conduzido, e não espontâneo, e com cautela”. Enquanto a Ásia aposta no crescimento da sua indústria de forma ampla, privilegiando, também, os manufaturados de mais alto valor agregado, a América Latina cresce para o mercado externo com produtos de baixo valor agregado, como as *commodities*, e com políticas industriais que não se mostram capazes de resolver a heterogeneidade estrutural da região. “A dependência financeira é, assim, causa e resultado inevitável dessa inserção externa e a volatilidade na taxa de câmbio real afirma-se como um obstáculo para a diversificação das exportações” (MEDEIROS, 2008, p. 123). Isso significa que a América Latina aparenta estar trocando a dependência que tinha com os países desenvolvidos da Europa e Estados Unidos por outra dependência, agora de um país em desenvolvimento, a chinesa (ENRIQUE GARCIA⁵⁸ *apud* ARNSON; DAVIDOW, 2011, p. 7).

3.1.3 Política social: foco no combate à pobreza

No plano da política social, duas inovações ganham terreno: de um lado, os programas de transferência de renda condicionada e, de outro, as aposentadorias não contributivas. Ambas indicam que pela primeira vez a implementação de políticas de combate à pobreza torna-se sistemática (LAVINAS, 2013b). Os programas de transferência direta e condicional⁵⁹ de renda generalizam-se na maioria dos países latino-americanos. Cabe destacar que, em todos, surgem programas de escopo nacional a partir de 2002, com exceção do Equador, implementado em 1998 e México (em meados dos 90). O argentino foi criado em 2009, o brasileiro em 2003 e o chileno em 2004. Já na Bolívia, sua criação foi em 2006, na Colômbia em 2011 e no Peru em 2002. Essa nova realidade traduz

⁵⁸ Presidente e *Chief Executive Officer* (CEO) da *Corporación Andina de Fomento* (CAF) em palestra para o Banco Mundial, em 2011.

⁵⁹ Programas de Transferência Condicional significam exatamente isso, os beneficiários terão direito ao benefício desde que cumpram algum critério para tal.

a evolução dos programas sociais de transferência condicionada de renda (TCR) iniciados ao final dos anos 90.

Em 1997, somente três países latino-americanos tinham lançado tais programas; uma década depois, o Banco Mundial relatou que “virtualmente todos os países” na região tinham um, e outros fora dela estavam adotando-os em uma “velocidade prodigiosa”. Em 2008, 30 países já os tinham, desde Índia, Turquia e Nigéria, até o Camboja, as Filipinas e Burkina Faso; até mesmo a cidade de Nova York adotou um programa (LAVINAS, 2013b, p. 5).

Infere-se que, após a ruptura ideológica, os programas foram ampliados. Se antes o escopo era regionalizado, agora a abrangência é nacional.

Na TAB. 29 podem ser vistos esses programas de TCR nos países da América Latina em 2011. As informações mais relevantes dizem respeito à cobertura da população total e ao custo do programa como porcentagem do PIB. Dessa forma, o país que mais gasta, como proporção do PIB, no seu principal programa social, é a Argentina, que em 2011 dedicou 0,49% do seu PIB ao programa *Asignación Universal por Hijo*⁶⁰, seguido de perto pelo Brasil com 0,41% do PIB para o Programa Bolsa Família⁶¹. Somente esses dois países estão acima da média da região, que disponibilizou 0,37% do seu PIB total para programas sociais de transferência de renda. O destaque negativo fica para o Chile, que somente alocou 0,13% do seu PIB para esse tipo de programa, com o *Chile Solidario*⁶².

Essas características de baixo custo, focalização e condicionalidades para transferência da renda fizeram com que os programas de TCR se tornassem populares. Isso porque “as TCRs oferecem uma forma de atenuar a extrema pobreza sem impor algum tipo de peso fiscal que um programa nos moldes de provisão do *welfare* iria acarretar; eles são um benefício *ad hoc*, sujeitos a restrições orçamentárias significativas” (LAVINAS 2013b, p. 5). O grande problema, segundo a autora, é que esse tipo de programa, em vez de reconhecer necessidades e garantir igual acesso a bens públicos, oferece recompensa pelo cumprimento da condição imposta.

Adicionalmente, na TAB. 29, percebe-se que o Chile apresentou a menor taxa de cobertura, alcançando somente 6,4%, enquanto a Argentina cobriu 29,1% e o Brasil 28,1%

⁶⁰ Na Argentina, o programa *Asignación Universal por Hijo* é um benefício que pertence aos filhos de desempregados que trabalham no mercado informal ou que ganham menos que o salário mínimo.

⁶¹ O caso brasileiro, antes do Programa Bolsa Família, transferia renda por intermédio de diversos programas – como o bolsa escola, o auxílio gás e o bolsa alimentação. Por meio da criação do bolsa família, unificaram-se todos os programas, fundou-se um novo ministério (do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) e, com isso, amenizou-se a complexidade burocrática da transferência direta de renda no país.

⁶² O programa *Chile Solidario* é destinado às pessoas em situação de extrema pobreza (indigência) e tem o objetivo de incorporar os cidadãos à sociedade por meio de apoio psicológico, subsídio familiar e pensões familiares.

de sua população total. Em números absolutos, Argentina, Brasil e Chile transferiram renda monetária de forma direta e condicional, em 2011, para 67,6 milhões de pessoas⁶³. A população-alvo desses programas de transferência de renda condicionada foi de 25% do total da região em 2011 e, segundo o BID, a quase totalidade dos indigentes estaria sendo beneficiada.

Tabela 29 – Programas de transferência condicionada de renda (TCR) na América Latina

País	Programa	Ano	Cobertura x 1000		Cobertura (% pop.)			Orçamento (% do PIB)
			Domicílios	Pessoas	Total	Pobreza	Indigência	
Argentina	<i>Asignación Universal por Hijo</i>	2011	1,876	11,821	29,1	100	100	0,49
Bolívia	<i>Bono Juancito Pinto</i>	2011	972	4,957	46,6	96,2	100	0,23
Brasil	Bolsa Família	2011	13,352	54,744	28,1	100	100	0,41
Chile	<i>Chile Solidario</i>	2011	264	1,109	6,4	44,6	100	0,13
Colômbia	<i>Familias en Acción</i>	2011	2,438	10,971	23,8	69,9	100	0,22
Equador	<i>Bono de Desarrollo Humano</i>	2011	1,212	5,758	38,3	100	100	0,23
Peru	<i>Juntos</i>	2011	474	2,588	8,6	31,0	100	0,13
América Latina	-	2011	29,143	131,344	25,0	75,0	98,2	0,37

Fonte: BID (2013) e SOCIÓMETRO (2013).

Entretanto, deve-se destacar que esse “novo modelo”, segundo Lavinias (2013b, p. 9), não tem origem de fundamentação teórica heterodoxa. Pelo contrário, seu surgimento conceitual se dá com base na ideologia da Escola de Chicago de Economia acerca do capital humano e da focalização dos gastos de *welfare* da escola behaviorista da década de 1960, com a “*decision theory*”. “A lógica disso estava em diminuir o papel dos fatores estruturais que mantêm países subdesenvolvidos pobres, ao invés de focar nas falhas internas dos próprios países – dessa forma oferecendo uma contrapartida para a teoria da dependência” (LAVINAS, 2013b, p. 11).

⁶³ As informações sobre os programas de Argentina, Brasil e Chile foram retiradas dos *sites* oficiais dos programas junto aos seus respectivos governos federais. Para mais informações no caso argentino, brasileiro e chileno, respectivamente, acessar: <http://www.anses.gob.ar/destacados/asignacion-universal-por-hijo-1> e <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> e <http://www.chilesolidario.gob.cl/>

Apesar da disseminação de programas sociais contra a pobreza na América Latina, estes permanecem focalizados e condicionados. Os países latino-americanos carecem de políticas de caráter universal e incondicionais. Isso acaba por reduzir a taxa de cobertura adequada desses programas e, dessa forma, nem toda população pobre é alcançada, corroborando as constatações de Lavinas (2013b).

A TAB. 30 traz dados referentes ao outro tipo de política que surge no continente para reduzir os índices de pobreza – as pensões não contributivas (BOSCH; GUAJARDO, 2012; ROFMAN, 2012). Na TAB. 30 pode-se constatar que a aposentadoria não contributiva na América Latina é relativamente popular. Na Bolívia, por exemplo, 100% dos idosos são contemplados com a *Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad)*. Apesar de o benefício ser de valor baixo, é o país que investe a maior porcentagem do PIB nos idosos de seu país (1,25%). Enquanto isso, como pode ser visto na tabela, na Argentina somente 0,03% do PIB é destinado a aposentadorias não contributivas; também é o país com a maior idade requerida para ter direito à pensão e, desse modo, é o que cobre a menor parcela da população idosa numa perspectiva comparada.

Já no Brasil existem dois programas distintos de aposentadoria não contributiva, a Previdência Rural e o Benefício de Prestação Continuada, sendo o primeiro três vezes maior (como porcentagem do PIB) que o segundo. Ainda, segundo o BID, 40% dos idosos do país são contemplados com um programa de pensão não contributiva, cujo valor absoluto é o mais elevado entre os países da América Latina, destinando 1,16% do PIB em 2011 aos programas.

No Chile, o programa *Pensión Básica Solidaria* atende 53,5% dos idosos do país e compromete somente 0,55% do PIB. Comparando com a média da América Latina (TAB. 30), dos países aqui avaliados, Brasil e Chile gastam mais em relação ao PIB que os demais países, enquanto a Argentina registra a menor despesa *vis a vis* o PIB. Para a região como um todo, 26,9% dos idosos recebem benefícios governamentais sem terem contribuído para a previdência.

Com isso, o predomínio de governos de esquerda trouxe alterações importantes para o período 2003-2008 na América Latina, mas mais impactante são os resultados econômico-sociais após 2008. Vale a pena, mais uma vez, salientar que a região, destacadamente Argentina, Brasil e Chile, saiu da crise financeira norte-americana mais rapidamente que em outros tempos, em um padrão, portanto, muito diferente do observado nos países europeus.

Tabela 30 – Aposentadoria não contributiva na América Latina – 2011

País	Nome	Ano	Idade	Cobertura		Cobertura (% pop.)	
				X 1000	% de idosos	\$US (mensal)	% PIB
Argentina	<i>Programa de Pensiones no Contributivas (Vejez)</i>	2011	70 +	41	1.4	248	0.03
Bolívia	<i>Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad)</i>	2011	60 +	899	100.0	28	1.25
Brasil	Previdência Rural	2011	60 +	5,652	28.5	328	0.89
Brasil	Benefício de Prestação Continuada	2011	65 +	1,688	12.5	328	0.27
Chile	<i>Pensión Básica Solidaria</i>	2011	65 +	842	53.5	136	0.55
Colômbia	<i>Programa de Protección Social al Adulto Mayor</i>	2011	57 +	768	15.6	33	0.09
Equador	<i>Bono de Desarrollo Humano 65 y más</i>	2011	65 +	536	58.2	35	0.34
Peru	<i>Programa Nacional de Asistencia Solidaria</i>	2011	65 +	26	1.5	46	0.01
América Latina	-	2011	-	12,858	26.9	178	0.33

Fonte: BID (2013) e SOCIÓMETRO (2013).

Tais indicadores, aliado ao aumento dos gastos sociais⁶⁴, contribuem para diminuir a porcentagem da população em situação de pobreza e indigência, tanto na Argentina, quanto no Brasil e Chile, como pode ser visto nos GRÁF. 36 e 37. Os dados mostram que, aliado à melhoria captada pelo IDH⁶⁵, os países em questão, mais notadamente Argentina e Brasil, conseguiram reduzir drasticamente tanto a pobreza quanto a extrema pobreza. No pós-crise, no caso argentino, houve redução de 23% da pobreza e de 6% para a indigência. No Brasil, a redução, respectivamente, foi de 8 e de 3%, para o período entre 2006 e 2011, ou seja, imediatamente anterior e posterior à crise de 2008. Já o Chile permaneceu basicamente inalterado em ambas as variáveis, ao redor de 15% para a pobreza e de 3% para a indigência, como é mostrado nos GRÁF. 36 e 37.

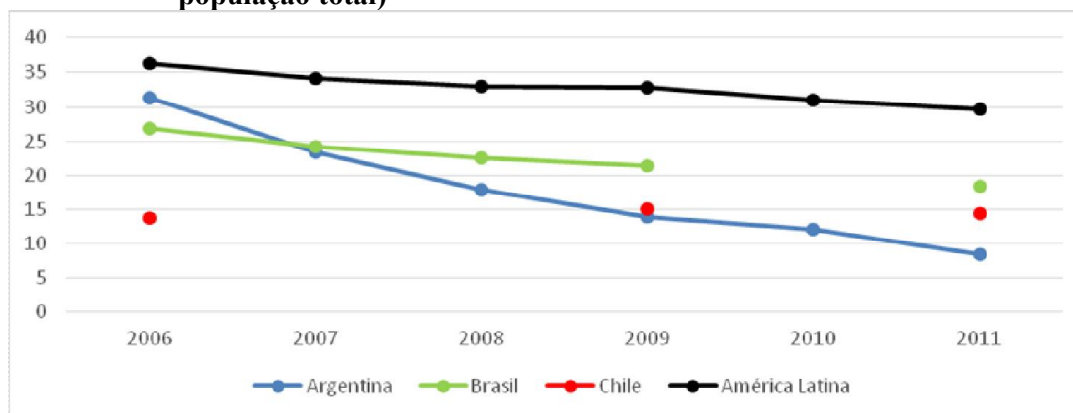
Na América Latina, a pobreza extrema, segundo a CEPAL, caiu de 19% em 2002 para 12% em 2010. Já no quesito educação e saúde, segundo Lavinias (2013b), esses programas e suas condicionalidades normalmente trouxeram com eles externalidades

⁶⁴ O aumento dos gastos sociais será visto, com mais detalhes, ainda neste tópico.

⁶⁵ A TAB. 59, com o IDH, pode ser vista no APÊNDICE D.

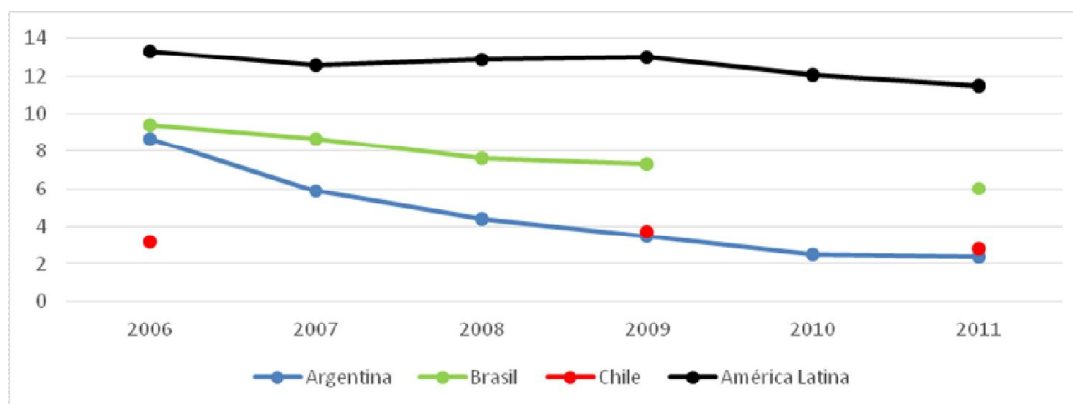
positivas e aumentaram as matrículas nas escolas e a utilização de serviços ligados à saúde, exceção feita a Argentina e Brasil, que já possuíam sistema público e gratuito de saúde e ensino básico.

Gráfico 36 – Pobreza na América Latina com as linhas de pobreza nacionais⁶⁶ (% da população total)



Fonte: a) para os países: BID (2013) e SOCIÓMETRO (2013); b) para a América Latina: CEPAL (2009, 2012 e 2013). Gráfico de elaboração própria.

Gráfico 37 – Extrema pobreza na América Latina com as linhas de indigência nacionais (% da população total)



Fonte: a) para os países: BID (2013) e SOCIÓMETRO (2013); b) para a América Latina: CEPAL (2009, 2012 e 2013). Gráfico de elaboração própria.

Com isso, redução da pobreza e extrema pobreza, bem como com a melhoria significativa no IDH, os países em questão conseguiram reduzir sensivelmente a

⁶⁶ O GRÁF. 53 de pobreza mensurado com a linha de pobreza fixada em US\$2.5 por dia em 2005 procedimento preventivo de crise - PPC (% da população total), encontra-se no APÊNDICE D.

desigualdade de renda, captada pelo coeficiente de GINI⁶⁷, como visto na TAB. 31 e corroborado por Lustig e Lopez-Calva (2010) e Lustig (2009). Nota-se, também, que a desigualdade de renda nos países selecionados ainda é elevada, a despeito de todas as melhoras mencionadas a partir do ano 2000. Fica patente que mudanças estruturais mais profundas do que a mera transferência focalizada e condicionada de renda são necessárias para atender às necessidades da população mais carente e que ainda assim é relegada a segundo plano na região. Como exemplo que evidencia essa necessidade, segundo Lustig e Lopez-Calva (2010, p. 1), “com um coeficiente de Gini de 0,53 em meados dos anos 2000, a América Latina era 18% mais desigual que a África Subsaariana, 36% mais desigual que o Leste Asiático e o Pacífico e 65% mais desigual que os países de alta renda”.

Além disso, segundo os autores, a redução da desigualdade não aconteceu somente em decorrência do aumento dos gastos sociais, mas também pela diminuição do hiato entre os salários dos trabalhadores qualificados e não qualificados, isto é, da redução advinda do aumento da escolaridade dos trabalhadores na base da pirâmide social (LUSTIG; LOPEZ-CALVA, 2010). Ademais, segundo os autores, resgatando novamente uma das premissas basilares da CEPAL, “consolidar o *momentum* redistributivo irá requerer a transição das políticas clientelistas para as programáticas”.

Como, segundo Weller (2012), as rendas trabalhistas determinaram 77,3% do coeficiente de GINI em 2005 e a desigualdade de renda dos países latino-americanos é mais bem explicada pela elevada renda dos ricos do que pela baixa dos pobres relativamente às outras regiões, infere-se que esse é um dos caminhos a serem perseguidos para a redução, tanto da desigualdade social, quanto da heterogeneidade estrutural. Qual seja, uma agenda programática na melhoria das relações trabalhistas⁶⁸ e do mercado de trabalho em geral.

⁶⁷ O coeficiente de GINI varia entre zero e um. Quanto mais próximo de zero, menor a desigualdade de renda; e quanto maior, mais desigual é a renda no país.

⁶⁸ Por exemplo, como constata Weller (2012, p. 9), é necessário proteger grupos em vulnerabilidade no mercado de trabalho, como as mulheres de baixa escolaridade. Também deve ser observado o fenômeno da segmentação ocupacional, seja vertical ou horizontal, e da discriminação salarial (por etnia ou sexo). Mais detalhes sobre o mercado de trabalho em tópico separado ainda neste capítulo e, no próximo capítulo, quando cada país será analisado separadamente.

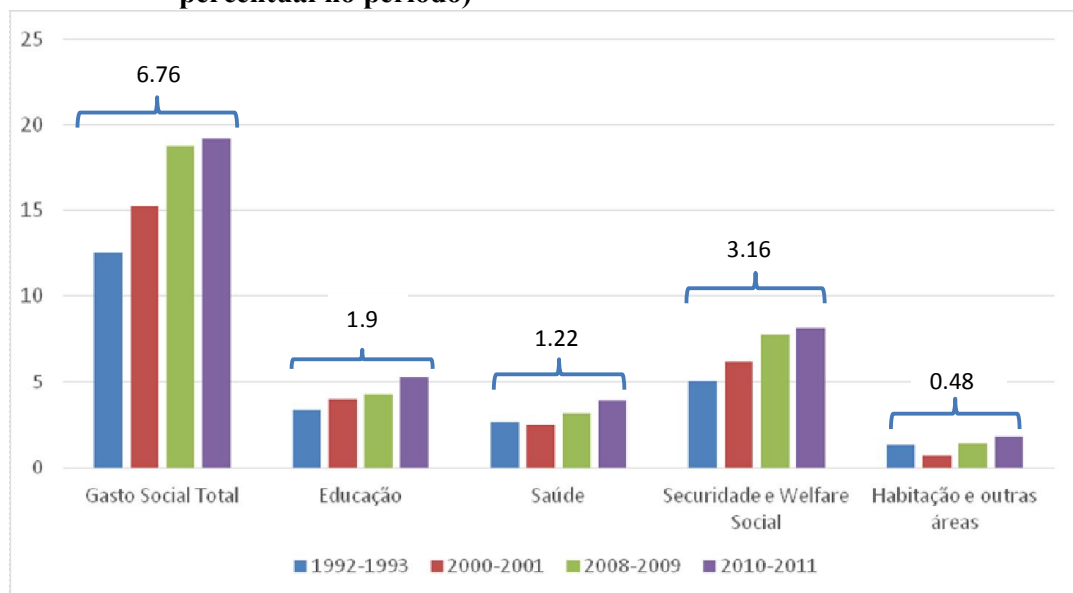
Tabela 31 – Desigualdade de Renda na América Latina (Coeficiente de GINI) 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	0.469	0.459	0.449	0.443	0.431
Brasil	0.552	0.543	0.54	0.533	0.527
Chile	0.518	-	0.519	-	0.510

Fonte: BID (2013), SOCIÓMETRO (2013).

Adicionalmente, como bem salientado por Lavinias (2013b, p. 20) e visualmente com base no GRÁF. 38, esse aumento dos gastos sociais (6,76% em 20 anos), por meio de programas de transferência de renda condicionada, não é acompanhado do aumento dos gastos estruturais sociais, como os gastos com saúde e educação (respectivamente, 1,22% e 1,9% para o mesmo período). O GRÁF. 38 deixa clara a agenda dos governos de esquerda da América Latina: aumentar os gastos sociais a partir de transferências monetárias (contributivas e não contributivas) sem se preocupar, pelo menos na mesma proporção, com os gastos estruturais em saúde e educação. Tal fato, mais uma vez, mostra um dos motivos para o *mainstream* econômico aceitar esses programas como uma forma de combate à pobreza e à desigualdade social.

Gráfico 38 – Gasto público social por setor na América Latina (1992-2011) (variação percentual no período)



Fonte: CEPAL (2013).

Lustig (2009) vai mais longe ao afirmar, fundamentando-se em exercícios econométricos, para além da análise pura dos dados, que a redução da pobreza e da indigência na América Latina a partir de 2002, estendendo-se até hoje, pode ser atribuída à mudança político-partidária⁶⁹ nos países latino-americanos. “Sumariando, a amostra apresenta que em três países governados pela esquerda (Argentina, Brasil e Chile) ocorreu mais pronunciada tendência à queda da inequidade e pobreza que a tendência mostrada pelos seus governos antecessores”.

Como bem preconiza o relatório Panorama Social da CEPAL (2013, p. 197):

A partir de 2010 iniciaram-se em diversos países reformas fiscais destinadas a consolidar as finanças públicas, tanto pelo lado das receitas quanto das despesas, mesmo que em alguns o aumento dos gastos públicos tenham gerado déficits. Em 2010 se manteve a expansão dos gastos. Observou-se maior aumento do crescimento dos gastos públicos sociais e em vários casos quedas do gasto público não social. Desde 2011, a expansão dos gastos na região tem sido menor que o crescimento econômico e os gastos públicos não sociais tiveram mais prioridade nesse aumento.

Mesmo com a maior preocupação dos governos de esquerda e centro-esquerda em reduzir a desigualdade social, o montante destinado para essa finalidade, mesmo já tendo aumentado consideravelmente, ainda se mostra baixo e com ritmo de crescimento lento, considerando-se que a taxa de crescimento do PIB⁷⁰ não é tão significativa quanto a chinesa, por exemplo. Dessa forma, segundo Lavinias (2013b), quem acaba provendo saúde e educação para a sociedade é o setor privado em lugar do Estado que, teoricamente, tem a obrigação de disponibilizar esses serviços para a nação. Infere-se, portanto, que a redução da pobreza, bem como a melhoria do coeficiente de GINI e do IDH, poderia ser maior, caso o Estado aumentasse os gastos sociais como um todo e passasse a preocupar-se com uma agenda programática de mudança estrutural nos pilares da provisão e bem-estar social.

Além disso, ainda segundo Lavinias (2013b, p. 14), um outro fator que merece destaque foi a aceitação por parte do Banco Mundial e FMI dos programas de transferência condicionada de renda. Isso se deu tendo em vista que o papel do Estado seria muito restrito e o dos mercados financeiros expandidos, já que, segundo a autora, os mecanismos inicialmente utilizados para “assistir” indivíduos e controlar os riscos sociais foram o

⁶⁹ A autora divide a classificação político-partidária da região em três para chegar a tais conclusões: a) populistas de esquerda (Argentina e Venezuela); b) social democrata (Brasil, Chile e Uruguai) e; c) não de esquerda (os demais 12 países da região estudados pela autora). Ademais, na análise econométrica outras variáveis foram testadas para justificar a tendência em questão, como, por exemplo, a taxa de juros, taxa de câmbio e preço das *commodities*. Entretanto, a ruptura ideológica político-partidária apresentou-se mais relevante que as demais. Para mais sobre o assunto, ver Lustig (2009).

⁷⁰ Como vista em tópico específico neste capítulo.

microcrédito e o microsseguro. Pela TAB. 32, que mostra a evolução do crédito total, pode-se contemplar, pelo menos em parte, a afirmação de Lavinias.

Tabela 32 – Crédito total, em milhões de dólares, média anual (2002-2012)

	Argentina	Brasil	Chile
2002	42.880,40	123.930,33	38.805,50
2003	46.154,29	129.879,57	41.494,98
2004	48.675,00	156.923,32	50.136,69
2005	53.978,49	229.462,06	63.429,44
2006	55.028,02	307.058,68	78.615,57
2007	62.785,35	429.041,20	94.618,59
2008	72.901,79	597.867,17	117.140,94
2009	67.246,16	665.930,89	116.349,27
2010	82.110,25	882.434,71	133.348,83
2011	106.031,33	1.110.157,74	159.478,67
2012	121.425,33	1.113.318,89	180.886,12

Fonte: BID (2013).

Cabe ressaltar da TAB. 32, em conjunto com a TAB. 33, que o crédito no Brasil passou por rápido e intenso processo de crescimento, acompanhando o forte desempenho econômico e a redução da taxa de juros Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) do período no país (COSTA; NERY; STRACHMAN, 2009, p. 13). O volume de crédito no Brasil aumentou consideravelmente não somente em valores absolutos, mas também como porcentagem do PIB. Enquanto isso, Argentina e Chile apresentaram crescimento similar no volume de crédito em dólares para o mesmo período, entretanto, dada a crise interna na Argentina em 2001, o crédito nesse país como proporção do PIB apresentou retração considerável até 2009, invertendo essa tendência a partir de então de forma tímida. O Chile também teve participação do crédito no PIB decrescente entre 2002 e 2006, mas de forma menos acentuada que na Argentina. E quando reverteu a tendência, o crédito chileno expandiu-se com mais força, exibindo, inclusive, para todo o período, a maior proporção entre o crédito total⁷¹ e o PIB entre os países selecionados (69,8% em 2012).

⁷¹ No próximo capítulo serão vistas, em mais detalhes, as políticas públicas de incentivo ao crédito como forma de aquecer a economia a partir da ação contracíclica dos governos.

Tabela 33 – Crédito total como porcentagem do PIB, média anual (2002-2012)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	48,87	38,96	34,62	32,37	28,42	26,83	24,79	23,13	24,85	26,54	27,64
Brasil	25,81	24,75	24,97	26,71	29,39	32,40	37,84	41,79	43,89	46,44	51,04
Chile	57,76	56,23	54,33	54,28	54,87	56,70	65,75	68,79	65,55	65,50	69,80

Fonte: BID (2013).

3.1.4 A dinâmica do mercado de trabalho

Sicsú *et al.* (2008, p. 153) referem que:

Hoje em dia, a variável real mais observada e discutida é a taxa de crescimento econômico. Contudo, a taxa de desemprego e quantos milhões estão desempregadas representam de forma muito mais fidedigna a realidade não somente econômica de um país, mas revelam também a realidade social de uma economia.

Com essa assertiva de Sicsú, norteia-se esta seção. Como já dito anteriormente, acredita-se que o crescimento econômico é importante e necessário para o desenvolvimento de um país, mas não é condição suficiente. O crescimento econômico *per se* não gera externalidades positivas suficientes (WELLER, 2012; WELLER; KALDEWEI, 2013), como gostariam os ortodoxos, para abandonarem-se as demais variáveis macroeconômicas ao segundo plano. Até porque, segundo documento da CEPAL/OIT (2010, p. 5), o crescimento econômico da região na última década baseou-se no consumo familiar. Por meio do mercado de trabalho, os autores afirmam que “o dinamismo do consumo estava relacionado a uma intensa geração de emprego, principalmente do setor terciário, atrelado à redução da pobreza e desigualdade”. Ademais, segundo Weller (2012, p. 8), “a geração de emprego produtivo é uma condição necessária para reduzir a elevada desigualdade da região” e, com isso, reduzir a heterogeneidade estrutural e preencher o conjunto vazio de Fajnzylber (2000).

Desta forma, observando-se a TAB. 34, evidenciam-se os efeitos dos choques inflacionários, acompanhados do aumento do desemprego que sucediam as crises internacionais de outrora. Weller e Gelderen (2006, p. 60) afirmam que “nos países latino-americanos houve profundas crises econômicas que repercutiram na queda do nível de emprego, no aumento da taxa de desemprego e, principalmente, no contexto de inflação elevada, em acentuadas perdas dos salários reais”. Isso, porém, não ocorreu com as economias latino-americanas na crise de 2008. Na tabela é visto que nem o desemprego

nem a inflação saíram de controle e, mais adiante, ainda neste tópico, ver-se-á que nem mesmo os salários reais foram negativamente afetados. Desta feita, pelo contrário, a recuperação foi rápida e forte quando se analisam os três países.

O fator importante aqui é que, nas palavras de Weller e Gelderen (2006, p. 9), “um choque econômico tem forte impacto sobre os salários se, ao mesmo tempo, a economia se caracteriza por um alto nível de inflação, visto que ele dificulta que se consigam aumentos dos salários nominais que cheguem a compensar as perdas do poder aquisitivo”. Com a alteração político-ideológica abordada nas seções anteriores, a América Latina não ficou à mercê da volatilidade internacional. Não ocorreu fuga de capitais e, ademais, os países conseguiram conjuntamente enfrentar a crise de forma a apresentar resultados muito similares em sua dinâmica de recuperação.

Nos três países o reflexo no desemprego da crise de 2008 foi sentido em 2009 com leves aumentos nessa taxa, comparativamente ao ano anterior. Na Argentina a taxa subiu 0,8 pontos percentuais, no Brasil 0,2 e no Chile 1,9, sendo as taxas totais, respectivamente, 8,7, 8,1 e 9,7%. Após esse leve choque, o desemprego caiu continuamente até 2013 nos países mencionados, chegando, respectivamente⁷², a 7,1, 5,5 e 5,9%.

Como Weller (2012, p. 26) reporta, a América Latina ajustou seu mercado de trabalho de três formas diferentes. A primeira, caso dos países em questão, foi com o aumento da ocupação atrelado à redução da produtividade. Outro grupo de países reduziu a ocupação e aumentou o desemprego, enquanto um terceiro grupo passou pela combinação das duas primeiras situações. Entretanto, complementando Weller, segundo a CEPAL/OIT (2010, p. 5), apesar de a região apresentar desaceleração na geração de emprego nesse período, isso não se traduziu em desemprego, pelo contrário, a América Latina apresentou os mínimos históricos da série do desemprego.

⁷² Alerta-se o leitor, entretanto, para o fato de que em 2010 a técnica de mensuração do desemprego no Chile ter sofrido alterações.

Tabela 34 – Taxa de desemprego anual (%) e variação do índice de preços ao consumidor (%) (2008-2013)

País	Taxa/Índice	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	Desemprego (a,b)	7.9	8.7	7.7	7.2	7.2	7.1
	Inflação (g)	8.6	6.3	10.5	9.8	10.0	-
Brasil	Desemprego (c,d)	7.6	8.1	6.7	6.0	5.3	5.3
	Inflação (h)	5.9	4.3	5.9	6.5	5.8	5,9
Chile	Desemprego (e)	7.8	9.7	8.2 ^f	7.1 ^f	6.4 ^f	5.9 ^f
	Inflação (i)	8.7	1.5	1.5	3.3	3.0	-

a) área urbana; b) nova técnica de mensuração a partir de 2003, dado não comparável com anos anteriores; c) seis áreas metropolitanas; d) nova técnica de mensuração a partir de 2002, dado não comparável com anos anteriores; e) total nacional; f) nova técnica de mensuração a partir de 2010, dado não comparável com anos anteriores; g) INDEC; h) IBGE; i) INS.

Fonte: CEPAL, CEPALSTAT (2012).

Já a inflação sofreu alterações advindas da crise já em 2008, mas que foi rapidamente controlada nos anos seguintes, inclusive na Argentina, país que ainda luta para alcançar a estabilidade macroeconômica após a crise interna de 2001. Esse comportamento da inflação, de acordo com Weller (2012, p. 27), foi um reflexo da queda dos preços internacionais, principalmente dos alimentos:

Que teve impacto estabilizador nas rendas reais dos domicílios e favoreceu os mais pobres que dependem maior proporção de suas rendas com a compra de alimentos. Esses fatores, apoiados pelos instrumentos de proteção social, tenderam a estabilizar os recursos dos lares dependentes de rendas laborais e teriam ajudado em 2009. Em geral, não se observou piora da distribuição de renda.

Esse resultado, após 2008, tão distinto das crises anteriores, tem uma de suas raízes, segundo Hallerberg e Scartascini (2011), nas reformas fiscais introduzidas pelos países da América Latina no período imediatamente anterior, em resposta às crises vivenciadas pelos países durante a década de 90. Como se pode constatar a partir da análise do QUADRO 7, tem-se que Argentina, Brasil e Chile introduziram reformas fiscais de cunho similar no início dos anos 2000 (MARTNER, 2008; ARSON; BERGMAN, 2012). Os três países implementaram Leis de Responsabilidade Fiscal, enquanto o Brasil ainda introduziu um

aspecto plurianual ao seu orçamento e a Argentina adotou a regulação de Governos Subnacionais à sua federação, como mostra o QUADRO 7.

Quadro 7 – Reformas fiscais em países da América Latina (1992-2005)

	1992	1994	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	N	U	-	R(N,C,T), S, P,	r(c), S, r(n)	S	-	-	R(N,S,C)	-
Brasil	-	-	N	R (N,S,T), P			-	-	-	-
Chile	-	-	-	-	R(N,C)	-	-	T	-	-

N: regras numéricas; C: fundos contracíclicos; P: *Multyear Framework*; R: Lei de Responsabilidade Fiscal; S: governos subnacionais; U: contas únicas; T: transparência.

Caixa baixa significa que a reforma anteriormente estabelecida foi revertida ou que outras restrições foram afrouxadas. R (X,Y): significa que a Lei de Responsabilidade Fiscal inclui restrições para X e Y.

Fonte: Filc e Scartascini (2007) *apud* Hallerberg e Scartascini (2011, p. 6).

Essas reformas, segundo Hallerberg e Scartascini (2011, p. 3), aproximaram o país de resolver um problema que os autores chamam de “*common pool resource*”. Esse problema ocorre quando “os políticos se preocupam somente com as implicações das decisões dos gastos e receitas sobre seus constituintes e sua carga tributária é menor que as implicações tributárias totais de seus gastos”. Por exemplo, cada Ministro se preocupa somente com sua alçada ou os congressistas se preocupam somente com os gastos de seu município.

Similarmente, no que diz respeito à inflação, Sicsú *et al.* (2008, p. 150) propõem que o Banco Central não seja o único preocupado em controlá-la no governo. Os autores argumentam que todos os ministérios deveriam estar atentos a essa variável macroeconômica e que o Banco Central deveria servir somente como controlador de última instância. Por exemplo, se a inflação for originada nos alimentos, o Ministro da Agricultura deve apresentar o diagnóstico do problema e sugerir soluções, em um esforço amplo do governo, tanto no combate à inflação, quanto no comprometimento fiscal em dirimir problemas nacionais.

Como bem disseram Sicsú *et al.* (2008, p. 153), “a variável econômica mais importante na teoria de Keynes sempre foi o emprego. Sua obra mais importante, publicada em 1936 e cada vez mais atual, chama-se Teoria Geral do Emprego... e não

Teoria Geral do Crescimento?”. Com isso aprofunda-se o estudo acerca da dinâmica do mercado de trabalho, que pode ser introduzida recuperando-se Bensusán (2006, p. 9):

Num contexto generalizado de enfraquecimento das instituições de proteção social, de menor intervenção do Estado e de maior influência dos organismos econômicos internacionais sobre os governos da região, as reformas introduzidas na legislação trabalhista durante as duas últimas décadas tiveram, contudo, objetivos, abrangências e resultados distintos. De modo geral, não chegaram a modificar radicalmente as regras preexistentes e, salvo exceções, não foram precedidas por diagnósticos cuidadosos de seus pontos fortes e fracos ao ter deixado de acionar os pressupostos que lhes deram ou ao ter que funcionar num entorno cada vez mais adverso aos trabalhadores. Ao se tratar, em grande parte, de ajustes parciais, não deram atenção às vantagens ou desvantagens das interações ou complementaridades entre as diversas instituições e poucas vezes levaram em consideração a necessidade de articular as mudanças na legislação trabalhista com aquelas introduzidas em outros campos, para evitar que se acentuasse a desproteção dos trabalhadores nos mercados de trabalho crescentemente instáveis.

Portanto, enquanto Bensusán em 2006 alertava para a falta de profundidade das reformas trabalhistas pela América Latina das duas últimas décadas, Hallerberg e Scartascini (2011) chamavam a atenção para as reformas fiscais e seu impacto positivo sobre a economia do início dos anos 2000. Uma forma de unificar as teorias, mas principalmente para explicar o que Bensusán quis dizer, pode ser visto através no estudo de Lora e Fajardo (2012b).

Nesse estudo, os autores investigaram sobre a existência ou não de um viés “antilaboral” nos tributos na América Latina. Lora e Fajardo (2012b) procuraram descobrir se os latino-americanos pagam impostos demais sobre o trabalho, tanto os que são pagos sobre a folha de pagamento como aqueles sobre a renda do trabalho, em relação aos que são pagos sobre o capital. A conclusão a que chegaram é que sim:

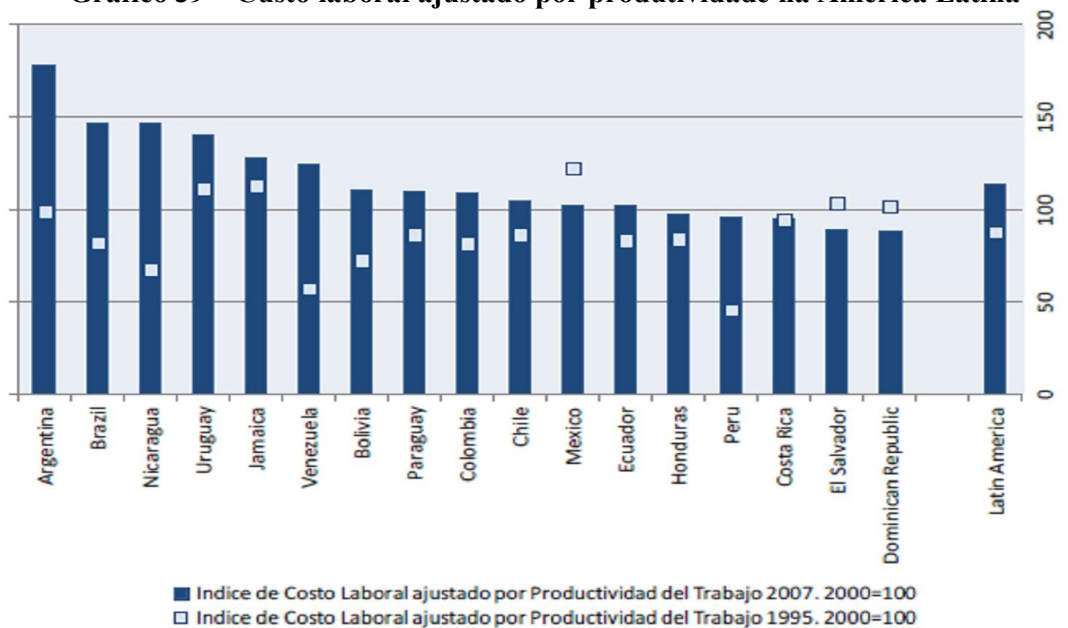
O aumento dos impostos sobre a folha de pagamentos contribuiu (junto com os salários mínimos) para o forte encarecimento que tem havido nos custos laborais na América Latina desde a década de 90. Simultaneamente, as taxas de tributação dos lucros das empresas se reduziram, seguindo tendências internacionais (LORA; FAJARDO, 2012a, p. 11).

Entretanto, isso não implica preferência pelo capital, somente identifica um viés antilaboral. Isso posto, o aumento dos salários mínimos, segundo os autores, não representaria altos custos trabalhistas se houvesse conjuntamente aumento da produtividade.

O GRÁF. 39 ajuda a visualizar tal aspecto tratado pelos autores, que foi o aumento significativo do custo de trabalho quando se compara a década de 90 e os dias atuais,

ajustado pela produtividade. Com exceção do México, El Salvador e República Dominicana, todos os países tiveram seus impostos aumentados sensivelmente nos 20 anos capturados pelo gráfico. Argentina e Brasil têm o mais elevado custo trabalhista ajustado pela produtividade, bem acima da média dos países latino-americanos, enquanto o Chile possui custos ligeiramente inferiores a essa média. Quando a comparação é feita com países desenvolvidos⁷³, registra-se, segundo os autores, que o custo trabalhista é excessivo, não correspondendo aos níveis de produtividade, vista no GRÁF. 40, a qual, em parte, se deve a esse alto custo mencionado.

Gráfico 39 – Custo laboral ajustado por produtividade na América Latina



Fonte: Agências Nacionais, Banco Mundial (2012), Fernandez-Arias (2009) *apud* Lora e Fajardo (2012a, p. 21).

A importância em agregar ao custo trabalhista a produtividade está, como bem afirma Weller (2012, p. 11), no fato de que:

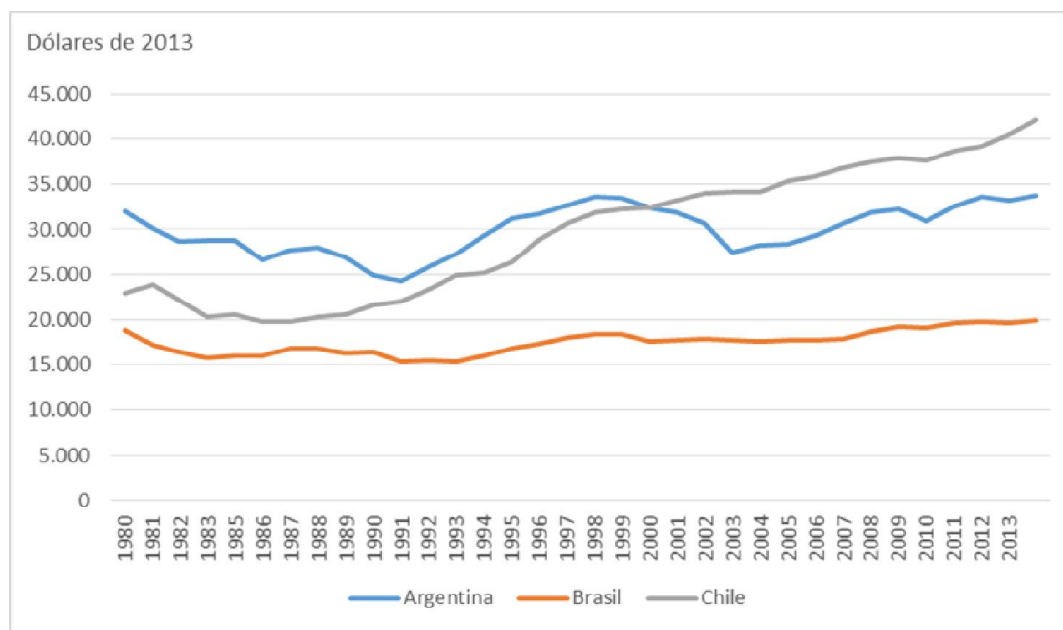
O emprego é a principal fonte de renda da grande maioria dos domicílios latino-americanos. Para tanto, a geração de emprego produtivo para todos é uma condição necessária para melhorar o bem-estar para o conjunto dos lares dos países e para reduzir tanto a desigualdade funcional como a desigualdade entre os domicílios que têm renda provenientes do trabalho.

⁷³ Os GRÁF. 56 e 57 no APÊNDICE D mostram outras facetas acerca do tema que aprofundam o estudo de Lora e Fajardo (2012a; 2012b).

Ainda, segundo Weller e Kaldewei (2013, p. 17),

O incremento contínuo da produtividade trabalhista é uma variável-chave para o desenvolvimento, relacionado tanto aos seus aspectos econômicos quanto os sociais (bem-estar e distribuição). Para alcançar esse incremento, que também se expressaria em aumento do PIB *per capita*, requer-se um processo contínuo de transformação da estrutura produtiva.

Gráfico 40 – Argentina, Brasil e Chile: evolução da produtividade do trabalho, (1980-2013)



Fonte: The Conference Board. Disponível em: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>
Gráfico de elaboração própria.

Ademais, segundo Weller (2012), a geração de emprego está mais correlacionada com crescimento econômico nas regiões de PIB *per capita* mais elevado do que as regiões com rendas mais baixas. Em países com muito trabalho e alta produtividade, onde o trabalho é bem remunerado, o aumento da taxa de ocupação e, em decorrência, do emprego tende a gerar mais forte crescimento econômico do que em países com baixa produtividade, como no caso latino-americano.

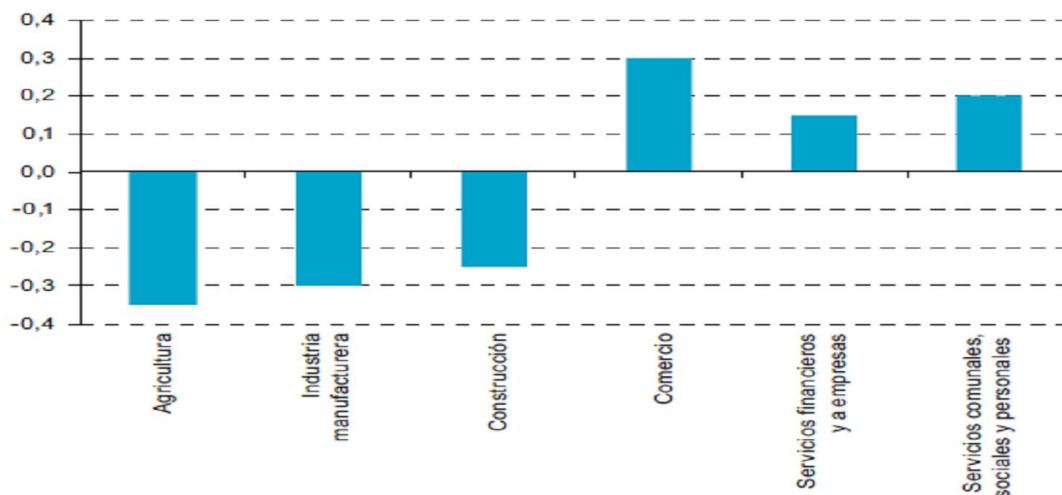
Outra forma de análise dessa situação é: o aumento da ocupação não necessariamente se reflete em incremento de emprego de boa qualidade⁷⁴ que melhore as condições de vida dos domicílios de baixa renda. Uma das formas de aumentar a produtividade trabalhista agregada, como bem destacam Weller e Kaldewei (2013, p. 18), é

⁷⁴ Mais sobre a qualidade do emprego ainda neste capítulo e, também, no próximo.

a mudança estrutural, por meio da troca de fatores de produção, de setores de baixa produtividade para setores de produtividade mais elevada.

Isso pode ser constatado analisando-se a evolução do emprego nos diferentes setores da economia na América Latina. Pelo GRÁF. 41 percebe-se que em 2013 o ramo de atividade que mais se expande na região é o comércio. Quando se analisa a evolução na participação no emprego⁷⁵ por setor de atividade nos últimos 10 anos, conclui-se que essa tendência já estava presente na região em 2002.

Gráfico 41 - América Latina e Caribe (12 países): variação interanual da participação no emprego, por ramo de atividade, primeiro semestre de 2013, medianas (em %)



Fonte: CEPAL/OIT (2010, p. 10).

No caso brasileiro, ocorreu uma queda consistente da ocupação na agricultura, ao redor de 1% ao ano durante todo o período 2002-2012. Os demais ramos de atividade permaneceram praticamente estáveis, enquanto o comércio apresentou crescimento de 2%. Entretanto, um fator relevante a ser destacado é que a estrutura da população ocupada encontra-se majoritariamente no comércio e nos serviços, respondendo por 48,5% do total em 2012. A realidade no Chile é exatamente a mesma, uma leve queda na ocupação da agricultura, com os demais setores estáveis e aumento de 5% no comércio. E quando é somada a ocupação do comércio e dos serviços, a nação chilena tem 50,9% de sua população nesse tipo de ocupação. Na Argentina, onde os dados só estão disponíveis para a região urbana da Grande Buenos Aires, o comportamento não muda, na verdade a

⁷⁵ As TAB. 60, 61 e 62 com a evolução, no período 2002-2012, da participação por setor de atividade, por país foco do presente estudo, encontram-se no APÊNDICE D.

participação desses dois setores é ainda maior, representando 65% da população ocupada total.

Adicionalmente, ainda segundo Weller (2012, p. 23), o mercado de trabalho da região é caracterizado por elevada mobilidade. Entretanto, de acordo com o autor, essa não é a “boa mobilidade trabalhista”, na qual os trabalhadores de baixa produtividade empregados ingressam em profissões de alta produtividade. Pelo contrário, a mobilidade trabalhista da região é caracterizada pela troca de emprego de maior produtividade para outros, de menor produtividade (PAGÉS; PIERRE; SCARPETTA, 2009; WELLER, 2012).

Portanto, continuar ou não com as reformas dependeria da análise do conjunto dos problemas de desenho e desempenho das instituições trabalhistas em contextos nacionais específicos. Aceitar o primordial ensinamento da CEPAL, quando afirma que a América Latina deveria pensar em seus problemas, significa criar políticas econômicas refletindo sua realidade, em vez de aceitar sugestões de agendas políticas econômicas de países (ou instituições) completamente diferentes dos que se tem na região (como o Consenso de Washington na década de 90 ou mesmo o tripé macroeconômico brasileiro de superávit primário, metas inflacionárias e câmbio flutuante do século XXI), com o intuito de resolver o conjunto vazio abordado por Fajnzylber (2000) e superar a heterogeneidade estrutural identificada por Pinto (2000). Com isso, pode-se inferir que os países da região ainda não alcançaram a completa independência na formulação de política econômica e, no que diz respeito à dinâmica do mercado de trabalho, no período pós-crise de 2008, pode-se ter ampla visão do seu comportamento a partir da análise das TAB. 35 a 37.

Seria de se esperar, considerando o passado recente da região no enfrentamento de crises, que um choque tão acentuado na taxa de crescimento do PIB mundial (2,1% negativo em 2009, segundo o Banco Mundial) repercutisse negativa e profundamente nos diferentes setores da economia e, com isso, afetasse de forma deletéria os trabalhadores e o mercado de trabalho. Entretanto, não foi isso que ocorreu. Como mostram as TAB. 35, 36 e 37, diversas variáveis econômicas relacionadas ao mercado de trabalho não sofreram impactos negativos dignos de nota. Ademais, o crescimento do PIB, já em 2010, foi de *boom* econômico e, assim, maior do que no período imediatamente anterior, de 2004 a 2007. Logo, o desempenho na fase de recuperação foi notável.

Os indicadores de emprego formal, do salário médio real e do salário mínimo real continuaram crescendo. Nota-se, claro, quando comparado ao período anterior, que ocorreu arrefecimento no crescimento, seja no próprio ano de 2008 – caso dos salários chilenos –

seja no ano de 2009 - caso do emprego formal na Argentina e Brasil. Entretanto, essa diminuição no patamar dos indicadores foi rápida e de pequeno impacto, já que no período 2009-2010 os indicadores voltaram a crescer em ritmo igual ou ainda mais acentuado que antes da crise econômica de 2008.

Aliado ao fato de que não houve aumento descontrolado da inflação⁷⁶ nos países em questão, os dados das tabelas são ainda mais relevantes. Apesar da crise, o emprego formal cresceu no imediato pós-crise, entre 2008 e 2010. Na Argentina aumentou em 2,62%, no Brasil, 8,4% e no Chile, 7,41%. Com isso, o emprego formal cresceu menos do que nos sete anos anteriores à crise.

Por outro lado, o salário médio real aumentou de forma mais significativa no período 2008-2012 do que entre 2000 e 2007. Mesmo após a crise, essa variável avançou 51,77% na Argentina, 9%, no Brasil e 15,1%, no Chile. E apesar da desaceleração dos ganhos advindos do salário mínimo, ele aumentou significativamente no período 2008-2012, com variação no índice de 70,1% na Argentina, 36,7% no Brasil e 14,6% no Chile. Em 2013 o salário mínimo na Argentina foi de U\$859,00 mensais, enquanto o Brasil registrou rendimento mínimo de U\$371,30 e no Chile de U\$431,66.

Tabela 35 – Argentina, Brasil e Chile: indicadores de emprego formal⁷⁷ (2008-2010) (número índice 2000=100)

	2008	2009	2010
Argentina	148,8	148,4	152,7
Brasil	135,6	138,5	147,0
Chile	145,7	147,4	156,5

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Tabela 36 – Argentina, Brasil e Chile: salário médio real (2008-2012) (número índice 2000=100)

	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	135,4	151,3	170,8	205,5	...
Brasil	91,4	92,6	94,5	96,8	100,4
Chile	113,5	118,9	121,6	124,6	128,6

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

⁷⁶ Em 2008 a inflação foi de 8,6% para a Argentina, 5,7% no Brasil e de 8,7% no Chile. Ademais, em 2009, a inflação já havia recuado, respectivamente, para 6,3, 4,9 e 1,5%.

⁷⁷ Diferentemente das TABs. 36 e 37, que apresentam os dados para os anos de 2011 e 2012, a TAB. 35 só contempla o período 2008-2010. Isso porque a CEPAL não disponibilizou os dados para os respectivos anos sobre os indicadores do emprego formal.

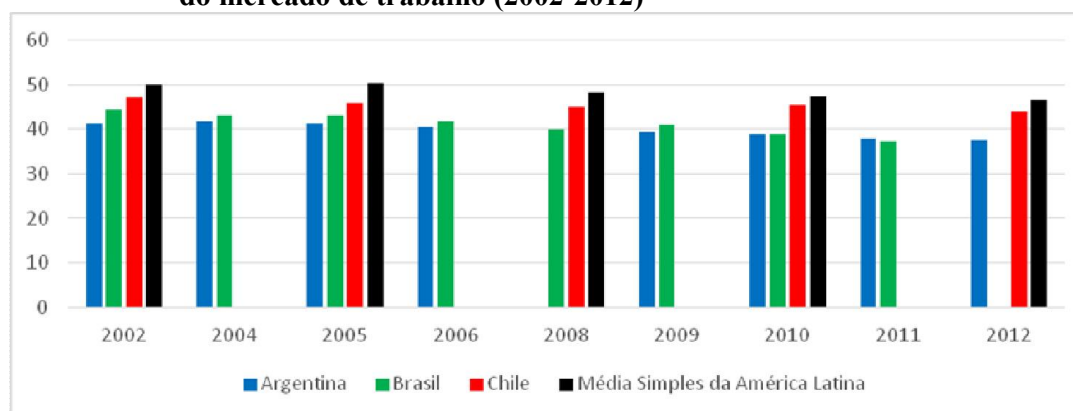
Tabela 37 – Argentina, Brasil e Chile: salário mínimo real (2008-2012) (número índice 2000=100)

	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	253,3	292,1	321,3	364,4	...
Brasil	160,8	172,7	182,0	182,1	197,5
Chile	118,3	124,7	127,7	129,8	132,9

Fonte: CEPAL, CEPALSTAT (2012).

Com esses dados fica claro que, os países latino-americanos em questão, não tiveram seu mercado de trabalho formal negativamente afetado pela crise. Isso é corroborado por Heltberg *et al.* (2012 *apud* WELLER, 2012, p. 24), o qual encontrou em sua análise do impacto da crise nos países em desenvolvimento para o período 2008-2011 que os trabalhadores mais afetados foram os do setor informal. Como pode ser visto no GRÁF. 42, o emprego informal vem diminuindo desde 2002. Na Argentina, a informalidade no período 2002-2012 recuou 8,94%. Porém, mais importante, é que a variável retrocedeu 4,66% nos anos pós-crise (2008-2012). No Brasil, os valores são, respectivamente, de 16 e 7%, enquanto no Chile o país com a menor diminuição da informalidade para os períodos teve a taxa retrocedendo 6,98 e 2,33%. Quando essas reduções na taxa de informalidade são comparadas à média simples da América Latina, 6,79% (2002-2012) e 3,32% (2008-2012), apura-se que Argentina e Brasil apresentaram resultados muito superiores ao da região, enquanto o Chile acompanhou o resultado médio.

Gráfico 42 – Ocupados urbanos nos setores de baixa produtividade (setor informal) do mercado de trabalho (2002-2012)



Fonte: CEPAL, CEPALSTAT (2012).

Lavinas (2013b, p. 25), a partir de análises entre países, afirma que o aumento dos ganhos salariais contribuiu com pelo menos metade da redução da pobreza nos países em

desenvolvimento. Similarmente, na América Latina e Caribe, de acordo com a CEPAL, “nos países onde a pobreza arrefeceu, a renda do trabalho contribuiu por metade ou mais da mudança no total da renda *per capita*; transferências, tanto privadas quanto públicas, enquanto outras rendas contribuíram menos”. Entretanto, como já destacado, o aumento do emprego formal e dos salários não foi acompanhado por melhoria significativa na produtividade. Isso indica que a região está diminuindo a heterogeneidade estrutural de forma lenta. Por outro lado, uma mudança radical pode ser percebida analisando-se a população em situação de pobreza e indigência segundo inserção laboral. Nos GRÁF. 43 a 48 visualiza-se, para os três países, o ótimo desempenho dessa variável na década passada.

Nos GRÁF. 43 e 44 têm-se os dados para a Argentina. Nesse caso, a porcentagem da população que trabalha, seja no mercado informal ou formal⁷⁸, e que mesmo assim continua abaixo da linha da pobreza e indigência diminuiu acentuadamente. Em 2002, 34,6% da população ocupada no setor informal encontravam-se em situação de pobreza na Argentina. Durante a crise norte-americana e mundial, essa taxa havia caído para 8,7% e em 2011 estava em 4%. No setor formal a queda foi ainda mais forte, caindo de 28,8% em 2002 para 3,3% em 2009 e 1,4% em 2011. Quando o parâmetro utilizado é a linha de indigência, o comportamento foi igualmente de rápida queda. No mercado informal a taxa saiu de 13,1% em 2002 para 2,2% em 2009 e 1% em 2011 e, mais uma vez, a queda no mercado formal foi ainda mais marcante, reduzindo de 11,3% em 2002 para 0,8% em 2009 e 0,4% em 2011.

Pode-se argumentar que essa abrupta melhoria na situação dos trabalhadores argentinos estaria associada ao cenário adverso de crise interna em 2001 que, naturalmente, melhorou nos anos seguintes. Entretanto, os dados de Brasil e Chile revelam uma realidade similar à da Argentina, rechaçando essa noção. No Brasil (GRÁF. 45 e 46), em 2002, 36,2% da população no setor informal se encontravam em situação de pobreza, enquanto em 2009 a taxa já estava em 23,5% e em 2011, 19,6%. No caso do mercado formal, em 2002 a taxa era de 10,3% e em 2011, 7,5%. Quando se analisa a população indigente e sua inserção no mercado de trabalho, tem-se que, em 2002, 11,7% dos trabalhadores do mercado informal brasileiro se encontravam abaixo da linha de indigência. Em 2009 essa taxa já havia retrocedido para 6,6% e em 2011, para 5,6%. No mercado formal, em 2002 a taxa foi de 3,8%, em 2009 de 1,2% e, em 2011, de 0,6%.

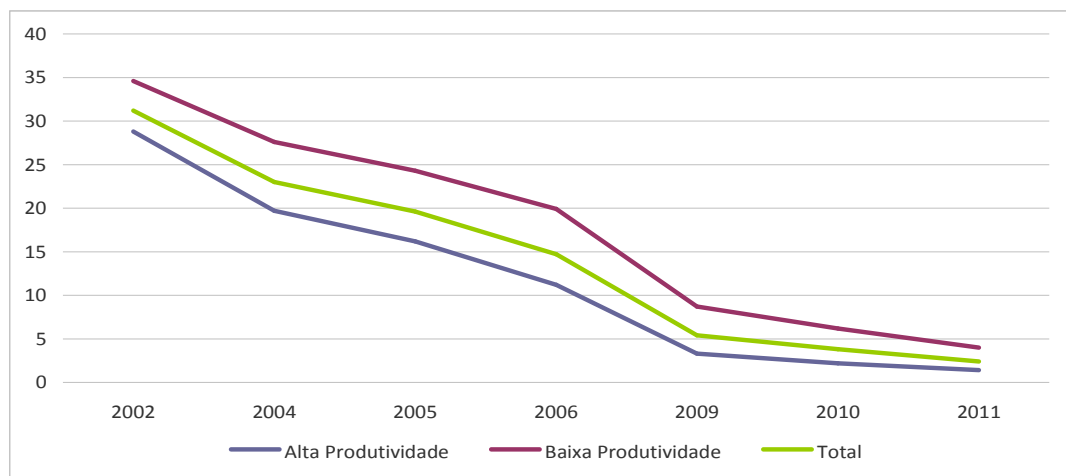
⁷⁸ Na base de dados da CEPAL (CEPALSTAT, 2012), a informalidade é divulgada como emprego de baixa produtividade. Por analogia, o setor de alta produtividade é o setor formal da economia.

No Chile (GRÁF. 47 e 48), a situação não foi diferente. Apesar do patamar inicial ser melhor que o de Argentina e Brasil, a queda nas variáveis foram igualmente fortes, caindo, para o mercado informal, em situação de pobreza, de 12,4% em 2003 para 7,5% em 2011 e, no mercado formal, diminuindo de 9%, em 2003, para 3,9%, em 2011. Já para a situação dos trabalhadores em situação de indigência, no mercado informal, a taxa caiu de 2,7% em 2003 para 1,7% em 2011 e, para o mercado formal, reduziu-se de 1,2% em 2003 para 0,6%, em 2011.

Pode-se inferir que houve avanço em um dos fatores determinantes para a melhoria da qualidade do emprego nesses países. Isso é de extrema relevância, pois, como afirmam Weller e Roethlisberger (2011, p. 73), “ter um emprego (assalariado ou independente) não necessariamente significa que o trabalho cumpra com sua função para a satisfação das múltiplas necessidades econômicas, sociais e culturais dos seres humanos”. Entretanto, cabe ressaltar, e adiantar, que “a política pública tem se preocupado mais em gerar maior quantidade de emprego e menos em melhorar as condições trabalhistas nesses empregos [na América Latina]” (SEHNBRUCH, 2012, p. 27). Diante disso, como bem salientam Weller e Roethlisberger (2011, p. 24), apesar da redução dos *working poor* (como se constata na análise dos GRÁF. 43 a 48), essa situação pode mascarar uma situação na qual a renda trabalhista proporciona a saída do trabalhador da pobreza, mas em nada muda a qualidade do seu emprego (FARNE, 2012). Portanto, o que se pode extrair dos gráficos é que – como pode também ser visto nos gráficos referentes aos salários – ocorreu grande melhoria monetária para os trabalhadores, mas não necessariamente melhoria das relações trabalhistas e da qualidade do emprego⁷⁹.

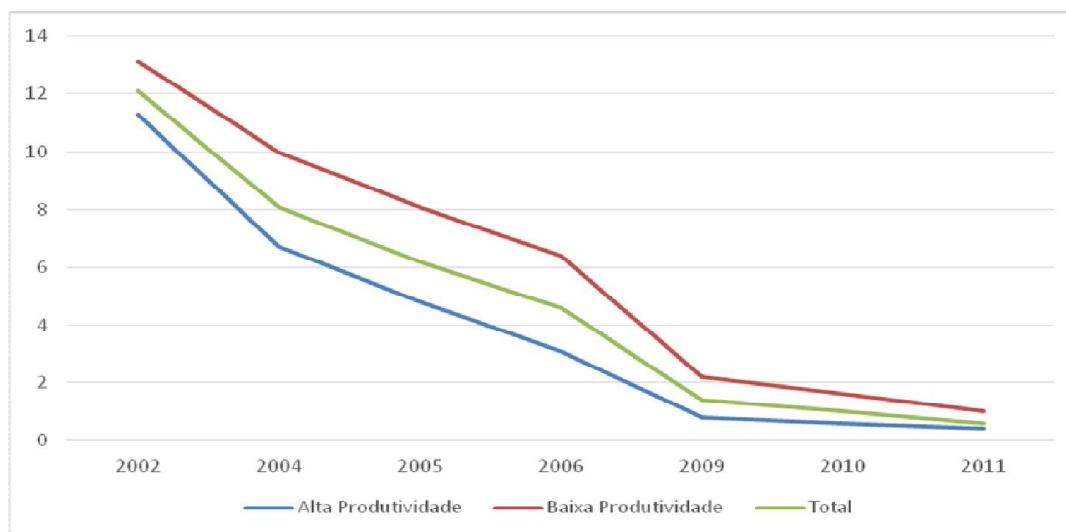
⁷⁹ O tema qualidade do emprego será amplamente discutido no próximo capítulo.

Gráfico 43 – População em situação de pobreza segundo inserção laboral na Argentina – 2002-2011 (%)



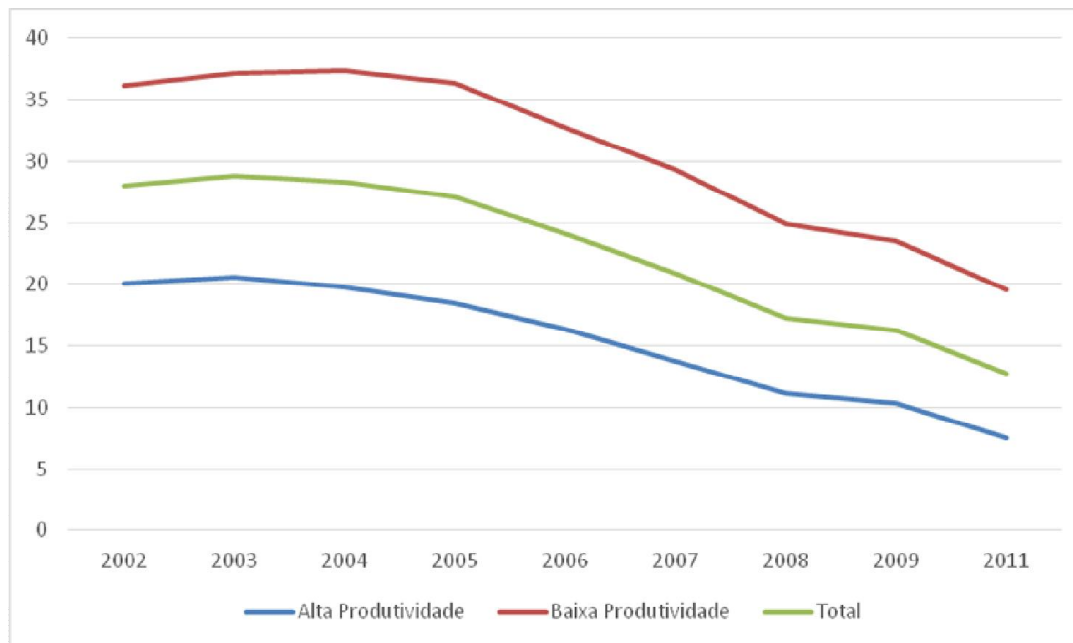
Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Gráfico 44 – População em situação de indigência segundo inserção laboral na Argentina 2002-2011 (%)



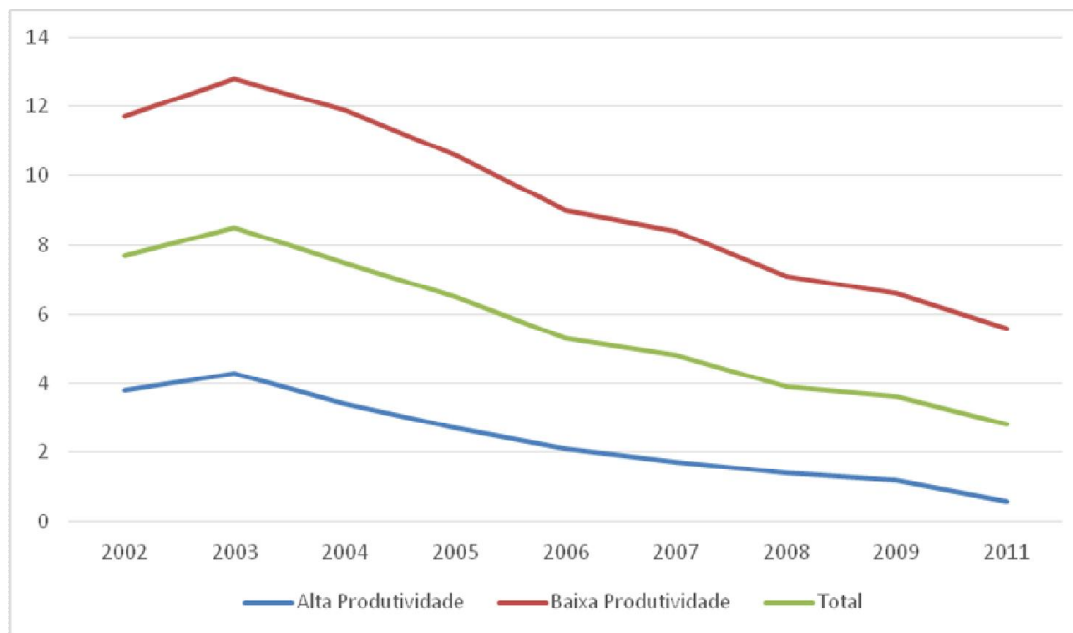
Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Gráfico 45 – População em situação de pobreza segundo inserção laboral no Brasil 2002-2011 (%)



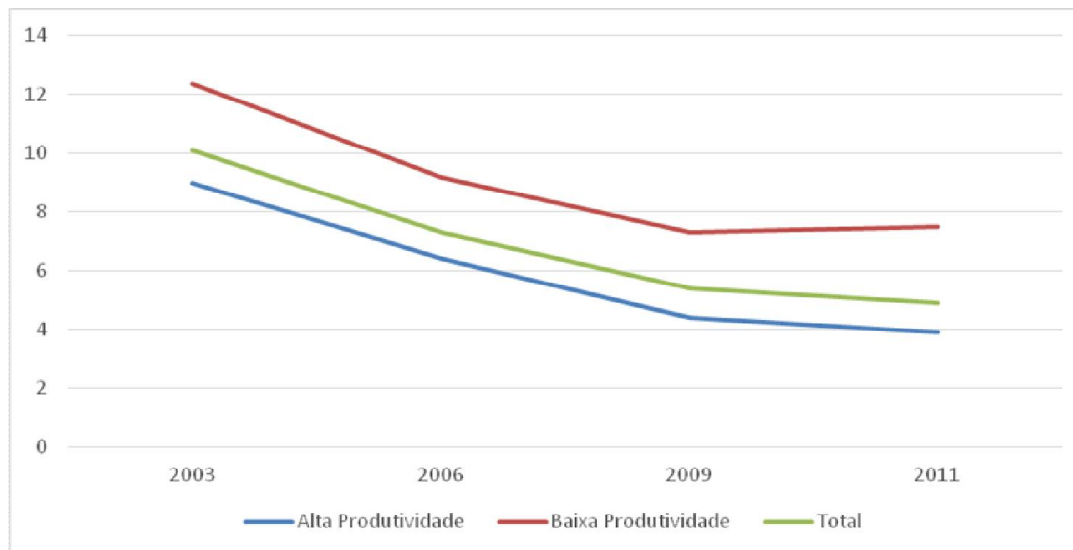
Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Gráfico 46 – População em situação de indigência segundo inserção laboral no Brasil 2002-2011 (%)



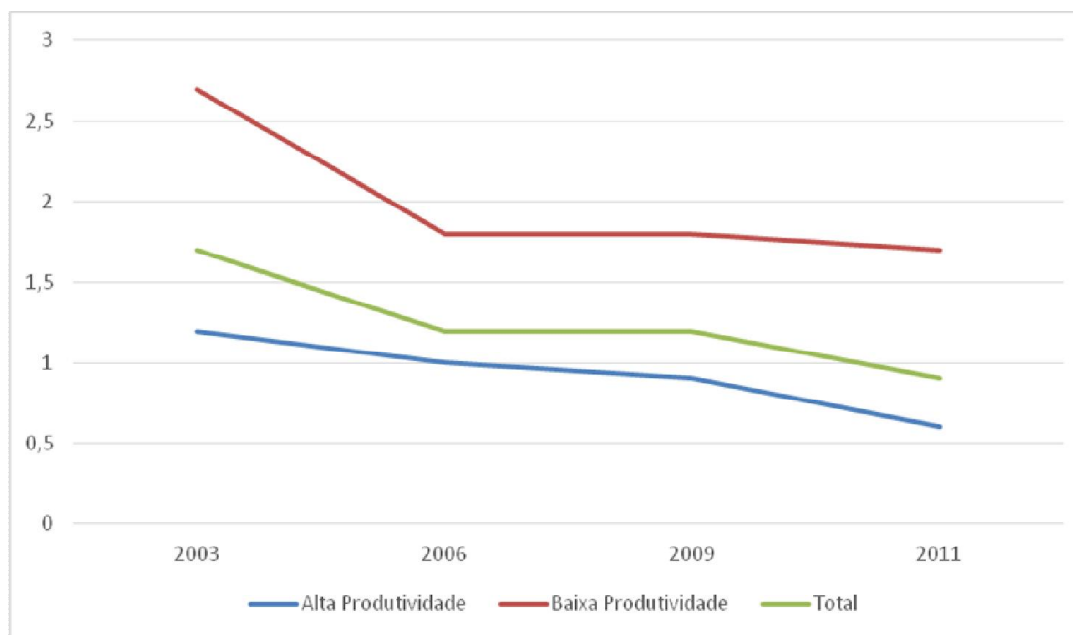
Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Gráfico 47 – População em situação de pobreza segundo inserção laboral no Chile 2002-2011 (%)



Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Gráfico 48 – População em situação de indigência segundo inserção laboral no Chile 2002-2011 (%)



Fonte: CEPAL, CEPALSTAT (2012).

Outro fator que tem influenciado o comportamento dos mercados de trabalho ao redor do mundo, inclusive na América Latina, é a migração. Enquanto na década de 80 e 90 analisou-se o fenômeno da rápida e acentuada urbanização dos países latino-americanos como forma de mobilidade social, nas décadas de 2000 e 2010 a atenção volta-se para a migração internacional.

Como bem destaca Korzeniewicz (2011), uma das tentativas individuais de romper com a desigualdade social e melhorar a condição de vida individual é pela migração entre países. Segundo o autor, um indivíduo pode sair de um país no qual se encontra com a sua qualificação em um baixo patamar social⁸⁰ e melhorar sua condição de vida mudando-se para outro país. Tal realidade pode acontecer a partir da migração de um país muito pobre para um mais rico ou, também, de um país em crise para um com mais oportunidades. Segundo o *Migration Report (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION - IOM, 2013, p. 81)*, fica claro que essa tendência⁸¹ ocorreu durante a crise de 2008:

Ambos, África e América Latina, têm visto um maior número de migrantes chegando da Europa nos anos recentes. Isso provavelmente é uma ramificação da crise econômica, que impactou severamente a economia de muitos membros da União Europeia. Entre o começo de 2008 e o final de 2009, os principais países enviando migrantes para a AL foram Espanha (48.000), Alemanha (21.000), Holanda (17.000) e Itália (16.000). Em 2008 e 2009, mais de 107.000 indivíduos saíram da Europa para América Latina, particularmente Argentina e Brasil.

Essa “nova” forma de mobilidade social, segundo Korzeniewicz (2011, p. 23-29):

Tem como foco mostrar como a estratificação global produz fortes incentivos para migração para indivíduos e/ou grupos de pessoas em países relativamente mais pobres. No caso da Guatemala, por exemplo, qualquer um que pertença ao mais pobre dos sete decis estaria tendo mobilidade crescente caso tenha acesso à média salarial do segundo decil de pobreza no México. [Ou seja] Aumento das disparidades de renda entre nações no tempo tem gerado fortes incentivos (i.e., drasticamente abaixar salários nos países pobres) para ambos, a migração de trabalhadores para mercados de salários mais altos e a terceirização de trabalho qualificado e não qualificado para países periféricos.

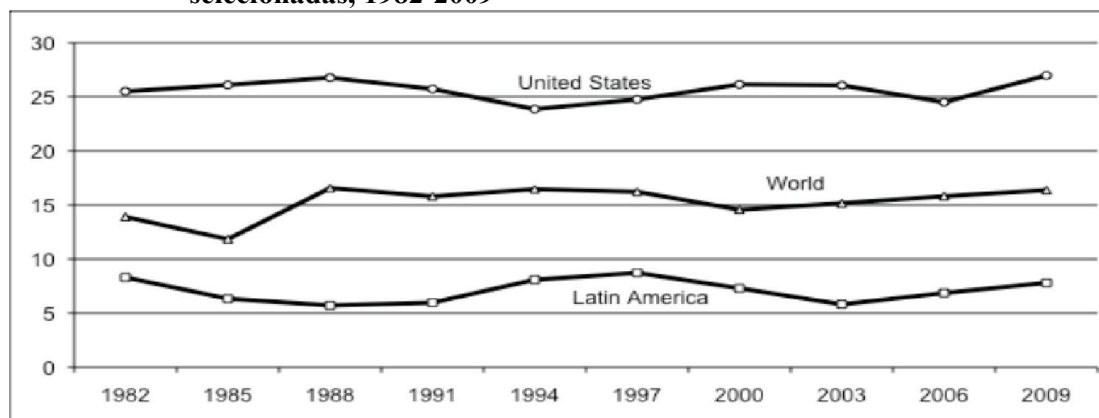
Como assevera Weller (2012, p. 20), a emigração laboral massiva de cidadãos da América Latina nas últimas décadas reflete, conjuntamente com a percepção de oportunidades trabalhistas relativamente favoráveis nos países de destino, na falta de emprego produtivo na região. Isso se alia ao fato de que, como pode ser visto no GRÁF.

⁸⁰ O indivíduo pode sair de um país A, no qual se encontra no decil 2, e ir para o país B, no qual suas habilidades e remuneração mínima lhe colocariam, por exemplo, no decil 4.

⁸¹ Outro destino de migrantes que ganhou importância recentemente, segundo a Organização Internacional para Migração (OIM), foi a China. Além de o país ser um grande fornecedor de migrantes, principalmente estudantes, ela também recebe pessoas de todo o mundo, desde os países pobres ao seu redor até mesmo dos países industrializados, do Hemisfério Norte.

49, a evolução comparativa do salário médio por hora entre diferentes grupos de países evidencia que, apesar das grandes transformações que a América Latina sofreu a partir dos anos 2000, não ocorreu *catching-up* salarial ao longo do período estudado. Essa realidade, exposta por Korzeniewicz (2011) corrobora a percepção de que um dos grandes problemas da América Latina é a heterogeneidade estrutural existente desde o início do século XX e a dificuldade, até hoje, em superá-la.

Gráfico 49 – Evolução comparativa⁸² do salário médio por hora para 12 ocupações selecionadas, 1982-2009



Fonte: Korzeniewicz (2011, p. 13).

Por outro lado, como acentua o *Migration Report* (IOM, 2013), existiu uma notável migração de cidadãos de países industrializados afetados pela crise de 2008 para países em desenvolvimento, especialmente para Argentina e Brasil. Esse movimento não é sem precedentes, como pode ser visto em Thorp (1998, p. 49): “entre 1820 e 1930 (principalmente entre 1860 e 1914), 62 milhões de pessoas emigraram para as Américas da Europa e Ásia. Desses, 61% foram para os Estados Unidos e 12% para o Canadá, mas Argentina e Brasil são os próximos da lista, com 10 e 7%, respectivamente”. Nesse período destacado por Thorp, o investimento direto estrangeiro também foi elevado na América Latina. Depois de 100 anos, o cenário, nesse quesito, é similar e as implicações também, sendo a principal que o trabalhador europeu traz consigo maior *know-how* e capacitação que, invariavelmente, irá gerar mudanças no perfil do mercado de trabalho da região.

⁸² Cidades dos Estados Unidos: Nova York, Chicago e Los Angeles. Cidades da América Latina: Bogotá, Buenos Aires, Cidade do México, Rio de Janeiro e São Paulo. A região “mundo” engloba combinações de 444 cidades/ocupações. Para mais sobre o estudo, ver Korzeniewicz (2011).

Entretanto, a institucionalidade do trabalho na América Latina ainda se mostra um forte empecilho para mudanças radicais nas características do mercado da região. Portanto, sabendo-se que os custos trabalhistas na América Latina são elevados, Bensusán (2006, p. 14-15) traz à tona um questionamento:

Em um contexto de crise e/ou de fortes pressões competitivas como o que existe nos países incluídos nesta pesquisa, quando os custos trabalhistas tendem a ser muito mal suportados pelas empresas e a alternativa de deixar de cumpri-los passou a ser uma opção disponível, é fundamental fazer um balanço do desempenho de ambas as instituições [a) a formal, tanto as normas como as instâncias encarregadas de sua fiscalização e aplicação e; b) as informais, que articulam as interações sociais no mundo do trabalho] e avaliar em que medida servem para se conseguir o cumprimento das normas.

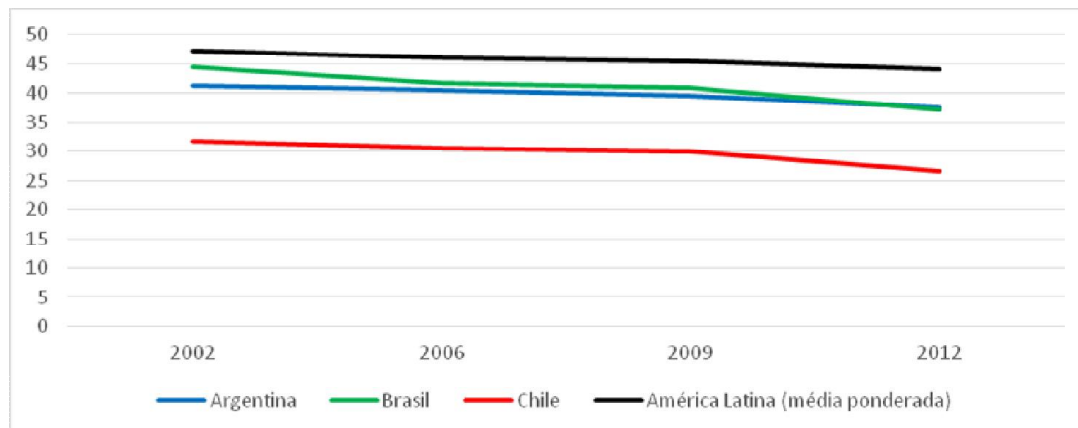
Para a autora, muitas vezes as regulamentações mais rígidas e custosas, como as descritas nos países da América Latina neste capítulo, são exatamente as menos cumpridas. Isso fica claro quando é analisado o mercado formal.

Se, por um lado, o mercado formal vem se expandindo nos últimos anos na América Latina, por outro ainda não alcança nem mesmo 75% da população ocupada. A CEPAL, como pode ser visto no GRÁF. 50, faz conhecer que a informalidade na média dos países latino-americanos caiu de 47,3% da população ocupada em 2002 para 44% em 2012. Para os países aqui estudados, a queda foi mais substancial nos três casos. Na Argentina⁸³, o trabalho informal caiu de 41,4 para 37,7% no mesmo período, no Brasil a queda foi de 44,4 para 37,3% e no Chile o indicador retraiu de 31,7 para 26,7%.

Enquanto essa melhoria generalizada é positiva - do aumento da formalidade, redução da informalidade e diminuição do desemprego aberto -, os números como proporção da população total empregada mostra o quão longe a região está de prover um mercado de trabalho com mobilidade e, conjuntamente, com proteção ao trabalhador. Elevada taxa de informalidade, apesar de sua redução ao longo do tempo, como é o caso da América Latina, significa que alto número de cidadãos está fracamente ou sem qualquer amparo da seguridade social (WELLER, 2012, p. 36), corroborando os achados de Weller e Roethlisberger (2011), a respeito da qualidade do trabalho nos países latino-americanos.

⁸³ Para os dados da Argentina os valores representam somente a população ocupada da área urbana da Grande Buenos Aires.

Gráfico 50 – O trabalho informal na América Latina e em países selecionados, como porcentagem da população ocupada total



Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Assim, a cobertura da institucionalidade laboral formal na América Latina e Caribe mostra-se limitada, principalmente devido à magnitude dos setores de baixa produtividade e, em menor grau, também pela informalidade das relações trabalhistas (TOKMAN, 2008). Com isso, Weller (2012, p. 48) afirma que, com uma cobertura maior das instituições trabalhistas formais, as condições trabalhistas melhorariam, sobretudo dos de baixa renda, com impacto correspondente na distribuição de renda⁸⁴.

3.2 Breve considerações finais sobre o capítulo

Como diria o Presidente brasileiro entre 2002 e 2010 - Luís Inácio Lula da Silva -, nunca antes na história dessa região se enfrentou uma crise internacional profunda com tamanha altivez como a de 2008. Os países da América Latina rapidamente reagiram aos efeitos nocivos da crise financeira norte-americana de 2008.

Entretanto, julgamos ter sistematizado no capítulo, a cada ponto positivo para se chegar a essa conclusão, que existiu um contraponto negativo. Apesar de a balança comercial apresentar altos superávits, a região voltou a ser primário-exportadora e dependente da taxa de câmbio, da variação dos preços das *commodities* e do fluxo de capitais internacionais. Se, por um lado, os salários aumentaram, por outro, não realizaram o *catching-up* necessário para alcançar os padrões salariais dos países desenvolvidos e não

⁸⁴ Neste contexto cabe destacar os seguintes aspectos, segundo o autor, a) a formalização de empresas e relações trabalhistas; b) a regulação das relações trabalhistas atípicas; c) a intermediação trabalhista; d) a sindicalização e negociação coletiva.

refletem, necessariamente, melhoria da qualidade do trabalho. O coeficiente de GINI e o IDH sugeriram melhorias significativas, mas ainda muito aquém do resultado que é desejado para a América Latina e notadamente para países de renda média alta como Argentina, Brasil e Chile. A pobreza e a indigência inverteram a histórica tendência de alta das décadas de 80 e 90, graças às novas oportunidades de emprego e ao aumento real do piso salarial. Já o emprego, como opinam Weller e Kaldewei (2013, p. 10), apesar de apresentar melhoras com o aumento da formalidade e do seu valor real, não foi o suficiente para a região superar a elevada heterogeneidade estrutural, caracterizado como um mercado de trabalho segmentado, refletindo limitado dinamismo da demanda trabalhista e de baixa produtividade.

Assim, a América Latina continua dependente, primário-exportadora e desigual. Em outras palavras, faltou uma agenda programática aos partidos de esquerda e centro-esquerda que assumiram o poder em seus respectivos países, após muitos anos com governantes de ideologia política de direita que adotaram as diretrizes do Consenso de Washington. A novidade positiva foram as políticas econômicas contracíclicas e a estabilidade macroeconômica frente uma crise financeira de grandes proporções. Esses fatores serão aprofundados em mais detalhes no próximo capítulo.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ARGENTINA, BRASIL E CHILE EM RESPOSTA À CRISE MUNDIAL DE 2008 E O IMPACTO NO MERCADO DE TRABALHO

No começo de 2010 a América Latina e Caribe se encontrava em franca recuperação da primeira crise desde o começo dos anos 80 que afetou todos os países da região. Embora existam claras diferenças entre os países no que diz respeito à dinâmica dessa reativação, as perspectivas de crescimento da região, no seu conjunto, melhoraram significativamente. Sem dúvida, a crise econômica e financeira que se desencadeou em 2008 e marcou o curso da economia global durante 2009 teve um forte impacto na economia da América Latina: o produto regional contraiu aproximadamente 1,9% e o PIB *per capita* caiu em torno de 3% em 2009, o que representa o pior desempenho desde a crise da dívida no início dos anos 80. Como não podia ser de outra maneira, essa contração se refletiu nos mercados de trabalho da região com quedas nos níveis de emprego, aumentos da taxa de desemprego e uma piora na qualidade média do emprego. Entretanto, o impacto no mercado de trabalho não foi tão forte como se esperava no começo da crise (CEPAL/OIT, 2010, p. 3).

Este capítulo sistematiza as políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho adotadas por Argentina, Brasil e Chile para enfrentar a crise financeira e econômica mundial desencadeada nos Estados Unidos em 2008. Tem por finalidade elucidar e explicar a constatação feita pela CEPAL/OIT de que o mercado de trabalho da região não sofreu impacto tão forte quanto o esperado. Escolheu-se, para tal, analisar as políticas públicas identificadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelo Banco Mundial (BM) no período 2008-2010 adotadas pelos três países. Essas políticas foram divulgadas ao público em abril de 2012 por meio de um relatório conjunto das organizações e um banco de dados *on-line*⁸⁵, no qual foram compiladas todas as políticas adotadas em resposta à crise por 77 países. Desses, 55 nações são de baixa e média renda e 22 de renda alta, que representavam, segundo o relatório OIT/BM (2012), 89% do PIB global e 86% da força de trabalho mundial.

A OIT e o BM classificaram as medidas em sete grandes categorias⁸⁶: a) política macroeconômica (que é composta pelas medidas fiscais e monetárias); b) medidas para gerar demanda por trabalho (que se compõem da criação direta de trabalho, melhorias do acesso ao crédito, subsídio aos empregadores para manter postos de trabalho existentes, medidas de suporte ao pequeno e médio empreendedor e diminuição dos custos trabalhistas

⁸⁵ No restante deste capítulo a referência à autoria “OIT e o BM” refere-se a esse banco de dados *on-line*, disponível em: <http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/f?p=17030:2:3790696297307035:::>

⁸⁶ As sete categorias listadas são traduções próprias. No original, as categorias são, respectivamente: a) *Macro Policy*; b) *Measures to Increase Labor Demand*; c) *Active Labor Market Policy*; d) *Other Social Protection Measures*; e) *Unemployment Benefits*; f) *Labor Standards*; g) *Social Dialogue*.

não relacionados ao salário); c) medidas ativas de mercado de trabalho (medidas pelo lado da oferta de trabalho, como programas de qualificação); d) outras medidas de proteção social (programas de assistência social); e) seguro-desemprego (mudanças no benefício ao trabalhador desempregado); f) padrões trabalhistas (regulações e direitos trabalhistas); g) diálogo social (por meio de fóruns nacionais e/ou internacionais nos quais trabalhadores, empregadores e o governo podiam expressar seus pontos de vista sobre problemas econômicos e/ou sociais).

Com isso, o tema pode ser resumido com a TAB. 38. Nela são apresentadas as sete categorias mencionadas de medidas identificadas pelas organizações como políticas públicas utilizadas por Argentina, Brasil e Chile no pós-crise. Dentro de cada grupo, consta a quantidade de políticas adotadas por cada país. A OIT e o BM detectaram, no total, 138 políticas aplicadas por essas três nações para enfrentar e superar a crise. Todavia, desse conjunto⁸⁷, apenas 67 medidas impactaram, de forma significativa, o mercado de trabalho. Portanto, este capítulo limitar-se-á à análise dessas 67 medidas, sendo 24 na Argentina, 19 no Brasil e 24 no Chile, representadas na TAB. 38 pelos números entre parênteses.

Tabela 38 – Quantidade e categoria das medidas adotadas em resposta à crise mundial de 2008, em países selecionados.

	Política Macro	Políticas para Gerar Demanda por Trabalho	Políticas Ativas de Mercado de Trabalho	Outras Medidas de Proteção Social	Seguro-Desemprego	Padrões Trabalhistas	Diálogo Social
Total	39 (21)	27 (12)	28 (20)	14 (6)	6 (3)	13 (1)	11 (5)
Argentina	12 (6)	15 (8)	7 (4)	3 (2)	2 (1)	7 (0)	4 (3)
Brasil	19 (12)	6 (1)	0 (0)	3 (2)	3 (2)	3 (1)	5 (2)
Chile	8 (3)	6 (3)	21 (16)	8 (2)	1 (0)	3 (0)	2 (0)

Fonte: Organização Mundial do Trabalho e Banco Mundial (2012). *The ILO/World Bank Inventory of Policy Responses to the Global Financial and Economic Crisis of 2008*. Tabela de elaboração própria.

⁸⁷ O número total de políticas para os três países selecionados, identificado pela OIT e o BM, encontra-se na TAB. 38 fora dos parênteses. Já os números entre parênteses representam a quantidade das políticas que serão analisadas neste capítulo. Existe a diferença entre o que é identificado pelas organizações e o que será revisto neste capítulo, pois se desconsideraram as políticas de baixo impacto (as que afetaram poucos trabalhadores); ou repetidas com diferentes nomes em mais de uma das categorias; ou, ainda, as com pouquíssimas informações a respeito da mesma (sem descrição da atuação, dos beneficiários e/ou dos custos).

A partir da TAB. 38 entende-se o quão dispar⁸⁸ foi a forma pela qual os três países decidiram enfrentar o choque externo de 2008. O Chile priorizou políticas ativas de incentivo ao mercado de trabalho com 16 medidas e realizou somente três ações macroeconômicas. O Brasil, por sua vez, teve como enfoque o inverso, não implementou nenhuma política direta de incentivo ao mercado de trabalho, mas adotou 12 políticas macroeconômicas que o impactaram indiretamente. Já a Argentina preferiu mais diversificação no combate aos efeitos deletérios da crise e implementou oito medidas para aumentar a demanda por trabalho, quatro políticas ativas no mercado de trabalho e seis políticas macroeconômicas. Concomitantemente, percebe-se que, de forma similar, Argentina e Brasil alteraram suas políticas acerca do seguro-desemprego, do diálogo social e dos padrões trabalhistas, enquanto o Chile renegou importância nesses três critérios.

Apesar do resultado convergente e positivo no enfrentamento da crise de 2008 pelos países da América Latina, percebe-se que o caminho trilhado pelas políticas públicas para esse fim foi distinto, assemelhando-se, somente, em seu aspecto contracíclico, como será comprovado no decorrer do presente capítulo.

Cabe lembrar, com Infante (2011, p. 19), que:

Desde o período de sua fundação, no final da década de 50, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) tem dito que as economias da região formam parte de um sistema econômico global, que se caracteriza pela existência, por um lado, de um “centro” integrado por um conjunto de países relativamente desenvolvidos, com economias industrializadas, exportadoras de manufaturas e importadora de produtos primários, e, por outro, de uma “periferia” constituída por países subdesenvolvidos, com economias heterogêneas e especializadas na exportação de produtos primários e importadoras de manufaturas. Frente a esta dualidade entre centro e periferia, para alcançar o objetivo de elevar a renda *per capita* dos países da região e alcançar a sua convergência com os países desenvolvidos, é preciso aplicar estratégias de desenvolvimento que objetivem a modernização e diversificação da produção e das exportações, assim como a progressiva superação da persistente heterogeneidade de estruturas produtivas, fator fundamental da reprodução da pobreza e desigualdade.

Desta forma, o capítulo irá abordar também a possibilidade de as políticas implementadas terem contribuído para alterações no perfil prevalecente de heterogeneidade estrutural⁸⁹, marca ainda característica dos três países. Sendo assim, o capítulo, além desta introdução, é dividido em quatro tópicos principais. Na seção 4.1 apresentar-se-ão as políticas públicas adotadas na Argentina; no subitem 4.2 serão

⁸⁸ A explicação dos motivos da disparidade entre os três países está nas considerações gerais do capítulo, após as políticas públicas terem sido analisadas.

⁸⁹ Inicialmente abordada no primeiro capítulo, nas páginas 33 e 34.

abordadas as medidas tomadas pelo Brasil; na subdivisão 4.3, serão descritas as principais ações aplicadas pelo Chile; e na subdivisão 4.4 serão feitos comentários gerais acerca do capítulo. Ademais, cada uma dessas seções terá um subtópico com a análise das políticas públicas no respectivo país, como impactaram o mercado de trabalho e sua importância para a redução da heterogeneidade estrutural. Com isso, será possível identificar como cada um dos países enfrentou a crise de 2008, suas similaridades e seus pontos contrastantes.

4.1 Políticas públicas adotadas pela Argentina para enfrentar a crise de 2008

“A Argentina entrou no século XXI em uma dinâmica de crise, mas também de transformação em seus padrões gerais de reprodução social” (SALVIA *et al.*, 2008, p. 119). Segundo os autores, resumindo e recapitulando o período 1990-2007 na Argentina, o país passou por cinco fases distintas. A primeira foi entre 90 e 92, quando foi criada a caixa de conversão⁹⁰ e foram adotadas as medidas preconizadas pelo Consenso de Washington. A segunda fase se deu entre 92 e 94, com o aumento do crescimento econômico a partir do liberalismo, “que propiciou o aumento da produtividade de determinadas empresas e atividades, mas não teve impacto em nível setorial ou sobre as cadeias produtivas. Pelo contrário, significou aumento da precariedade do trabalho em setores atrasados” (SALVIA *et al.*, 2008, p. 120). Depois, entre 94 e 98, o novo regime de acumulação entrou em um período de crise e de crescente vulnerabilidade para o país. A quarta fase (1998-2002) foi caracterizada por crises, tanto a asiática (98) e brasileira (99), quanto a interna (2001). Com isso, a fragilidade aumentou e resultou em diversos ajustes recessivos que culminaram no *default* argentino em 2001. A última fase, de 2002 a 2007, sedimentou o fim da convertibilidade e iniciou um período de crescimento econômico elevado.

Para Lavopa (2008, p. 182), entre o primeiro semestre de 2002 e o segundo de 2006, a economia argentina cresceu 41%, em conjunto com o aumento das exportações de bens primários, da demanda agregada, dos salários e do emprego. “Este desempenho

⁹⁰ A caixa de conversão foi criada (em uma reforma monetária) pelo então novo ministro Domingo Cavallo. A caixa, segundo Ferrer (2006), nada mais foi do que o estabelecimento da paridade cambial entre o peso argentino e o dólar. Dessa forma, a oferta monetária passava a depender da evolução das reservas do Banco Central. Em outras palavras, o novo sistema monetário argentino era bimonetário, com duas moedas tendo as três funções da moeda (reserva de valor, unidade de medida e meio de troca). “Na realidade, tratava-se de um regime dolarizado resultante da destruição de moeda nacional pela hiperinflação anterior” (FERRER, 2006, p. 259).

econômico e seu impacto direto sobre o emprego parecem manter-se graças à manutenção de um tipo de câmbio real competitivo, em um contexto de amplo superávit primário e de recuperação do mercado interno através de atividades de baixa e média produtividade” (SALVIA *et al.*, 2008, p. 122).

Ao mesmo tempo, para o mercado de trabalho argentino, o mesmo período, de 1990 a 2007, pode ser dividido, conforme Baccaria e Maurizio (2008, p. 75-91), em sete fases, são elas: a) 1991-94, caracterizada pelo comportamento do emprego ser constante, mas com aumento da desocupação; b) 1994-96, de elevada desocupação em decorrência da crise mexicana; c) 1996-98, melhoria do emprego, mas sem recuperar os níveis de 1989; d) 1998-01, com a crise asiática, russa, brasileira e a interna o desemprego subiu para 19%; e) 2001-02, com redução do emprego agregado no auge da crise interna; f) 2002-02, criação do programa *Jefes e Jefas de Hogar Desocupados*, que representou 8% do emprego urbano total em 2003; g) 2002-07, que se caracterizou pela consolidação e recuperação acelerada do emprego no país.

Dessa forma, a Argentina de 2008, no início da crise financeira mundial, encontrava-se em uma realidade macroeconômica completamente distinta daquela na qual enfrentou as sérias adversidades da década de 90. Enquanto na década de 90 o país respondeu às crises a partir do arcabouço liberal, nos anos 2000, com a ascensão da esquerda no cenário político, o país enfrentaria seu próximo choque externo com um viés social mais presente, característico de um governo de esquerda, “mudando as abordagens vigentes para lidar com critérios de condução que tendem a evitar os compromissos com o regime na visão equivocada de que a eliminação da segurança social facilita a atividade econômica, sem avaliar o custo da desproteção” (DANANI; GRASSI, 2008, p. 280).

4.1.1 Política macroeconômica

As seis políticas macroeconômicas destacadas na TAB. 38 foram: a) a política fiscal expansionista; b) a redução da taxa de juros; c) a política cambial dirigida para o mercado externo; d) os créditos hipotecários a taxas subsidiadas; e) a lei nacional para a promoção de investimentos em bens de capital e obras de infraestrutura; f) o Programa para o Desenvolvimento Regional e Setorial (PRODER).

a) Segundo a OIT e o BM, a política fiscal expansionista argentina, que contempla uma miríade de iniciativas⁹¹, foi um dos pilares macroeconômicos do governo que permitiu manter a demanda interna durante a crise, elevando o consumo público em 7,2%. Ocorreu, também, a expansão do investimento direto e da transferência de capital às províncias, aumentando, respectivamente, 46 e 101% ao ano (entre 2008 e 2009). Foi por meio desse gasto proativo, de transferências diretas ou indiretas, que a Argentina conseguiu mitigar os efeitos deletérios da crise de 2008. Essas medidas expansionistas, segundo a OIT e o BM, conduziram à redução do superávit fiscal primário durante 2009, mas que mesmo assim ainda foi positivo, equivalente a 1,5% do PIB. Isso porque a arrecadação tributária, em 2009, cresceu 13,2%, permitindo manter o aumento de gastos (que foi de 28% de 2008 para 2009) sem incorrer em aumento da dívida pública interna.

b) Concomitantemente, a política monetária fundamentou-se, durante 2009, na construção de redes de liquidez, tanto em moeda local quanto estrangeira (BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA - BCRA, 2009). Segundo o Banco Central Argentino (BCRA), a maioria das taxas ativas se reduziu durante o ano e um bom exemplo foi a redução da taxa de juros de adiantamentos bancários (de 30,6% em dezembro de 2008, para 18,7% ao final de 2009). Com isso, a partir de facilidades para o capital de giro por meio de desoneração tributária, permitiu-se o financiamento de capital para o trabalho.

c) Sobre a taxa de câmbio, segundo a Secretaria de Política Econômica, por meio do Informe Econômico de 2009, a autoridade monetária aplicou uma política de desvalorização gradual da moeda local em relação ao dólar. Isso porque, desde o término da caixa de conversão, em 2001, a Argentina passou a utilizar taxa de câmbio flutuante. Com isso, “a desvalorização permitiu que muitos setores ganhassem competitividade e lograssem êxito nos anos da crise” (INFORME ECONÔMICO, 2009, p. 19). Segundo o BCRA (2009), a taxa cambial em relação ao dólar, em média, aumentou aproximadamente 10%, passando de 1 US\$ = 3,45 pesos em dezembro de 2008 para 1 US\$ = 3,81 pesos em dezembro de 2009, enquanto em relação ao Euro a desvalorização foi de 13%, passando de 1 Euro = 4,81 pesos para 5,46 pesos no mesmo período.

d) A respeito dos créditos hipotecários a taxas subsidiadas, o governo, por intermédio da *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES, 2014), injetou US\$1,6 bilhão para fortalecer linhas de crédito para a construção, ampliação, término ou

⁹¹ Entre elas, o Plano de Obra para todos os argentinos; os empréstimos ao consumo financiado com fundos da Administração Nacional de Seguridade Social (ANSES); o lançamento do Plano de Créditos Hipotecários e a criação do Programa Renda Social com Trabalho.

compra de casas novas ou usadas. O plano, delineado no *site* da ANSES, criado em maio de 2009, denominado “*O crédito para tu casa*”, oferecia melhores condições creditícias⁹² para aqueles que tivessem potencial para gerar mais empregos de forma indireta.

e) Quanto à lei nacional para a promoção de investimentos em bens de capital e obras de infraestrutura, consistiu na ampliação e prorrogação do regime de promoção dos investimentos em bens de capital e obras de infraestrutura. O novo regime, segundo a OIT e o BM, teve orçamento de \$1,2 bilhão de pesos argentinos (US\$ 324 milhões) por ano para projetos de investimento que apresentaram forte impacto na geração de emprego e valor agregado. Desse orçamento, no mínimo 200 milhões de pesos (16% do total) foram direcionados exclusivamente para as pequenas e médias empresas.

f) Por fim, no que diz respeito às políticas macroeconômicas, segundo o *Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios* (IDITS, 2014), o PRODER, criado em 2009 em caráter temporário, tornou-se um instrumento de fomento ao setor empresarial do *Banco de la Nación Argentina*. O programa foi implementado com o objetivo de conceder financiamento a projetos produtivos que não são tradicionalmente contemplados, como o acesso ao crédito de longo prazo para micro, pequena e média empresas. Incentivou, dessa forma, o investimento, a criação de emprego, a associação empresarial e o fortalecimento das cadeias produtivas. Em nível setorial, segundo o IDITS, 40% do montante total outorgado beneficiaram o comércio, 31% a indústria, 13% os serviços, 12% ao setor agrícola e 4% a construção.

4.1.2 Medidas para gerar demanda por trabalho

As oito medidas adotadas para gerar demanda por trabalho, destacadas na TAB. 38, foram: a) o financiamento para a aquisição de novos bens de capital, construção e instalações; b) os empréstimos a taxas reduzidas para a pequena e média empresa; c) o Programa de Recuperação Produtiva (REPRO) a partir do subsídio salarial; d) o Procedimento Preventivo de Crises (PPC), com a finalidade de favorecer a retenção de trabalhadores em seus postos de trabalho; e) o regime para a regularização das relações trabalhistas e a promoção para a incorporação de novos postos de trabalho; f) o Programa

⁹² Se o destino fosse a construção, o financiamento era de 100% do trabalho a uma taxa de 10% a.a. e um prazo de 20 anos. Para a aquisição de novas moradias, o financiamento da propriedade era de 70%, a taxa de 13,5% a.a. por 15 anos.

Trabalho Social com Renda; g) o plano de obras públicas; h) a transferência de uma quantia mensal aos trabalhadores por meio do REPRO.

a) O financiamento para a aquisição de novos bens de capital, construção e instalações se deu, segundo a *Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional* (SEPYME, 2014), por intermédio de um fundo anual para conceder crédito com o intuito de estimular e consolidar projetos produtivos. Foi, e é, destinado às empresas (pequenas ou médias, com um mínimo de dois anos de mercado) manufatureiras e transformadoras de produtos industriais. A taxa de juros, neste caso, foi 50% menor que a taxa normal do *Banco de la Nación Argentina* para os projetos de investimento, compra de bens de capital, construção e instalações, chegando o financiamento a 70% do projeto. O montante que poderia ser financiado variou entre 100 e 800 mil pesos argentinos (27 e 215 mil dólares) e o prazo do crédito foi de 60 meses, com um ano de carência para a amortização do capital. Em 2009, segundo a SEPYME, esse fundo foi expandido e, nesse ano, 82% das empresas beneficiadas pertenciam à indústria manufatureira, 15% à agroindústria e 3% ao ramo da construção civil.

b) Outro benefício às pequenas e médias empresas foi a redução das taxas de juros sobre os empréstimos, adotada entre maio de 2009 e maio de 2010. Segundo a SEPYME, as entidades financeiras puderam conceder empréstimos a taxas reduzidas para empresas pequenas e médias, com linhas de financiamento distintas e destinadas a diversos ramos de atividade. Por um lado, conforme a SEPYME, financiou-se a aquisição de novos bens de capital de origem nacional (construção, instalações, equipamentos, tecnologia e projetos de investimento) com no máximo 80% do preço de compra que não superasse \$800 mil pesos (US\$ 25 mil) e tendo como prazo de pagamento 60 meses. Por outro lado, os setores de comércio e indústria foram os que receberam, segundo a OIT e o BM, a maioria dos créditos e fundos concedidos. Mais de 80% dos créditos foram outorgados às empresas com menos de 50 trabalhadores e, quando se analisa a quantidade absoluta, essa porcentagem caiu somente para 70%.

c) Concomitantemente, o REPRO contribuiu para a permanência do trabalhador no posto de trabalho com base em subsídios ao salário. Segundo fonte do governo argentino (2014a), esse programa beneficia os trabalhadores das empresas inscritas com uma taxa fixa mensal por um período de até 12 meses. Essa medida tem por finalidade complementar o salário da categoria, por meio de pagamentos diretos realizados pela ANSES.

d) O REPRO foi operacionalizado em conjunto com o PCC que, segundo o *Sistema Argentino de Información Jurídica* (INFOJUS, 2014), serviu como instrumento legal alternativo adotado por empresas para evitar custos econômicos e trabalhistas, estando prevista na Lei de Contrato do Trabalho (LCT) em seus artigos 219, 220 e 221 e na Lei Nacional de Emprego, no capítulo VI, sendo de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Seguridad Social intervir quando provocado pelo empregador ou sindicato de trabalhadores.

e) A respeito do regime para a regularização das relações trabalhistas e a promoção para a incorporação de novos postos de trabalho, em dezembro de 2008, vigorando até dezembro de 2010, foi sancionada uma nova lei (Lei nº 26.476) (ARGENTINA, 2014a). Essa lei determinava a aplicação de descontos nas contribuições patronais para os novos contratados das empresas que aumentassem o número de empregados e as que regularizavam as relações trabalhistas, destacando que ambos os benefícios⁹³ eram acumuláveis. Segundo a OIT e o BM, desde a promulgação dessa lei, a incorporação no mercado de trabalho aumentou mês a mês e, no todo, em 2009, o número de postos de trabalho criados por esse regime foi de 420 mil, enquanto as posições regularizadas foram de aproximadamente 10.000.

f) Quanto ao novo programa de renda social com trabalho (Trabalho Social com Renda), criado em 2009, com vigência até 2010, segundo o *Ministerio de Desarrollo Social* (ARGENTINA, 2014b), explicitado pela OIT e o BM, consistiu em uma iniciativa que promoveu a criação de cooperativas de trabalho dedicadas à execução de obras de baixa e média complexidade, financiadas completamente pelo governo federal por intermédio do referido Ministério. As obras realizadas foram de saneamento, melhorias de espaços verdes e infraestrutura urbana e comunitária. Com essa iniciativa, até março de 2010, foram criados 84.000 postos de trabalho.

g) Ao mesmo tempo, o Plano de Obras Públicas previa o investimento, para 2009, segundo o *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios* (ARGENTINA, 2014c), de \$111 bilhões de pesos argentinos (US\$ 30 bilhões), dos quais, segundo a OIT e o BM, \$68 bilhões estariam destinados a obras estruturais, \$22 bilhões

⁹³ Segundo a OIT e o BM, no caso da regularização dos trabalhadores, os benefícios para o empregador eram os seguintes: a) até 10 trabalhadores, extinção total do pagamento da dívida e contribuições; liberalização das multas e sanções que seriam impostas pelo trabalho sem registro, tanto da *Administración Federal de Ingresos Públicos* (AFIP), como pelo *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* (MTEySS); b) para mais de 10 trabalhadores dever-se-ia pagar somente a dívida correspondente aos trabalhadores a partir do 11º; para o pagamento da dívida relativa ao tópico anterior, o empregador teve acesso a uma forma de pagamento simplificada da AFIP.

para obras locais e programáticas com impacto regional e \$21 bilhões para obras locais de ação imediata. Esse plano, além de contemplar, mais uma vez, as pequenas e médias empresas, também atendia às grandes. Para essas empresas, segundo a OIT e o BM, as áreas de investimento foram: energia (transporte de gás e energia elétrica, infraestrutura para a geração de energia elétrica e promoção de investimentos privados para a geração de hidrocarbonetos e combustíveis); mineração; comunicação; transporte (obras viárias e ferroviárias; infraestrutura portuária, fluvial e aeroportuária); e melhorias à moradia (água e saneamento, pavimentação, hospitais e centros comunitários, escolas e universidades). Os objetivos do plano, segundo o referido Ministério, a OIT e o BM, eram gerar ações que visassem ao crescimento econômico, à criação de emprego no setor de construção e atividades afins, à promoção da equidade social, ao fortalecimento do desenvolvimento territorial, à execução de obras estruturais para o desenvolvimento econômico-produtivo, à sustentação dos níveis de investimento nas obras programáticas e à aplicação de um plano de investimentos de ação imediata com obras de caráter local e intensivas em mão-de-obra. Esse plano, segundo a OIT e o BM, foi importante para manter a mobilidade no mercado de trabalho.

h) Finalizando as medidas para gerar demanda por trabalho, segundo a OIT e o BM:

O REPRO foi criado durante a importante crise econômica que afetou o país em 2002 através do marco da Emergência Ocupacional Nacional, para sustentar e promover o emprego genuíno, apoiando a recuperação de setores privados e áreas geográficas em crise. Posteriormente, frente à crise internacional de 2008, foi outorgado o programa de continuidade normativa estendendo sua vigência, em um primeiro momento, por 2008 e em uma segunda instância até 31/12/2010. Dessa forma, o programa ganhou um novo impulso, observando-se um crescimento na quantidade de beneficiados durante o ano de 2009. O REPRO propiciou aos trabalhadores das empresas participantes um montante não fixo mensal de até 600 pesos (US\$162) [que representava, em 2009, 43% do salário mínimo vigente] durante 12 meses, destinado a completar a remuneração dos trabalhadores.

Segundo o *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* (MTEySS) (ARGENTINA, 2014d), para as empresas participarem desse programa e seus trabalhadores poderem ser contemplados com esse benefício, as empresas deveriam estipular ações junto ao Ministério do Trabalho (que fiscalizaria o cumprimento da lei) que visassem ao seu desenvolvimento e comprometerem-se a não demitir funcionários. A abrangência do programa foi federal e o crescimento da adesão das empresas entre 2008 e 2009 foi relevante. Segundo a OIT e o BM, enquanto em 2008 o REPRO beneficiou 448

empresas e 22.846 trabalhadores, em 2009 a cobertura passou para 2.769 empresas e 143.653 trabalhadores. Vale destacar que em 2009 97% das empresas beneficiadas eram estabelecimentos que empregavam menos de 300 trabalhadores, ou seja, afetou majoritariamente as pequenas e médias empresas.

4.1.3 Políticas ativas no mercado de trabalho

As quatro políticas ativas no mercado de trabalho, destacadas na TAB. 38, foram: a) a formação profissional e certificação; b) a criação do programa: jovens com mais e melhores empregos; c) o financiamento de projetos de formação profissional; d) a criação de uma rede de serviços de emprego com a criação de oficinas municipais de emprego.

a) A formação profissional e certificação consistiu, segundo o MTEySS (ARGENTINA, 2014e), no esforço governamental de melhorar a empregabilidade da população-alvo por meio de programas com finalidade educativa e de formação profissional. O programa estava direcionado para trabalhadores, ocupados ou desocupados, maiores de 18 anos, com níveis incompletos de escolaridade obrigatória ou para jovens de 16 ou mais anos em situação de vulnerabilidade (pessoas com deficiências, população carcerária ou em liberdade assistida, portadores do vírus da imunodeficiência humana (HIV) e adultos desempregados que necessitavam de atualização funcional para reinserção trabalhista. Em 2009, quando o programa de formação profissional e certificação foi estendido, a iniciativa governamental propiciou a formação profissional de aproximadamente 120 mil indivíduos, concedeu 20 mil certificados e concluiu a educação deficiente em outras 215 mil pessoas.

b) Já o Programa Jovens com Mais e Melhores Empregos (ARGENTINA, 2014f) foi criado pela Resolução 497/2008 do MTEySS e foi orientado para a geração de oportunidades de inclusão social e trabalhista para a população entre 18 e 24 anos. Os beneficiários do programa recebiam: orientação de inserção no mundo empresarial; assistência para a elaboração de um projeto de formação e ocupacional; ajuda para a conclusão do estudo primário e/ou secundário; cursos de formação profissional; certificado de competências trabalhistas; apoio para a formulação e geração de empreendimentos independentes; realização de práticas qualificantes para ambientes de trabalho; apoio à busca por emprego; intermediação trabalhista; e apoio à inserção laboral no setor privado. Financeiramente, segundo o MTEySS, a transferência governamental para cada jovem inscrito foi da ordem de \$150 pesos argentinos mensais (US\$ 40,5) durante um período

variável de dois a 18 meses (sendo ainda computado esse tempo de serviço ao tempo requerido para a aposentadoria do trabalhador). Para jovens empreendedores foram destinados \$ 4.000 pesos (US\$ 1.081) para cada jovem que integrasse um projeto de empreendimento independente que objetivasse o apoio à formação de capital, com limite máximo de \$ 20.000 pesos (US\$ 5.405) por projeto. Para as pequenas e médias empresas que contratassem jovens desse programa seriam descontados do salário a ser pago \$ 400 pesos mensais, por seis meses, que seriam compensados ao jovem pelo MTEySS mediante transferência direta de renda.

c) O financiamento de projetos de formação profissional foi mais uma forma de incentivo às pequenas e médias empresas. Nesse programa, essas empresas poderiam ter até 8% do seu montante total anual de remunerações, salários e taxas, bem como suas respectivas contribuições gerais e patronais, financiados⁹⁴ para um máximo invariável de \$ 300.000 pesos (US\$ 81.000). Ademais, segundo o MTEySS (ARGENTINA, 2014g), as empresas participantes desse projeto de financiamento receberiam certificados de crédito fiscal que lhes proporcionariam isenção fiscal dos tributos, excluindo-se as contribuições para a seguridade social, de competência da *Administración Fiscal de Ingresos Públicos* (AFIP). O impacto desse programa, segundo a OIT e o BM, foi grande. Em 2009 foram apresentados 351 projetos (51% a mais que em 2008), totalizando 35 milhões de pesos (US\$ 9,46 milhões). Como somente \$22,5 milhões de pesos foram destinados ao programa, “somente” 238 projetos foram aprovados. Desses, 29% foram de grandes empresas e os 71% restantes foram provenientes de pequenas e médias empresas. Estima-se que foram capacitados, com esse projeto, 36.000 pessoas, das quais 74% eram ocupadas e 26% desocupadas.

d) A criação da rede de serviços de emprego com a criação de oficinas municipais de emprego ocorreu em 2005 por intermédio do MTEySS e foi expandida em 2009 em função da crise financeira. A atribuição dessa rede, segundo o MTEySS (ARGENTINA, 2014h), foi intercalar o conjunto de ferramentas de políticas ativas de emprego e as oportunidades de trabalho originadas no setor privado. O serviço é gratuito e destina-se a pessoas desempregadas ou não e empresas que necessitem recrutar novos funcionários. Em 2010, tendo computado crescimento ano a ano, 324 oficinas haviam sido criadas desde 2005.

⁹⁴ Para as grandes empresas, somente 0,8% desse montante total pode ser financiado.

4.1.4 Outras medidas de proteção social

As duas medidas sociais de proteção social, destacadas na TAB. 38, foram: a) a promoção do sistema de proteção social argentino; b) o aumento do salário mínimo.

a) A promoção do sistema de proteção social argentino serviu para dar maior cobertura à população, incluindo a cobertura aos mais jovens (segundo a OIT e o BM). Em dezembro de 2009 foi lançado o programa *Asignación Universal por Hijo* (AUH), que passou a dar cobertura para os menores de 18 anos que tinham pais desempregados ou no setor informal, comprometendo somente 0,58% do PIB. Esse programa, aliado ao sistema de transferência de renda familiar contributiva⁹⁵, propiciou a cobertura, segundo a OIT e o BM, de quase toda a população jovem do país. A AUH foi criada por meio do Decreto 1602/09 em 2009 em caráter permanente e estipulou assistência mensal de \$ 180 pesos por cada filho menor de 18 anos, dos quais \$ 144 são transferidos diretamente e \$36 se acumulam em um fundo que é pago ao final de cada ano, desde que o beneficiário tenha cumprido com as exigências de vacinação e de escolaridade. O Ministério da Educação estima que 250 mil jovens tenham sido incorporados ao sistema educativo por meio do AUH.

b) Já o aumento do salário mínimo em duas etapas, segundo a OIT e o BM, resultou na elevação de 14,65% do salário entre agosto e dezembro de 2008 e outro aumento de 5,60% em janeiro de 2009. Com isso, a remuneração mínima passou de US\$ 389 e US\$ 446 em 2008 para US\$ 471 em 2011 - aumento de 21,07%, que foi superior à inflação registrada no período. Esse aumento salarial beneficiou diretamente 227.000 trabalhadores.

4.1.5 Seguro-desemprego

A alteração no seguro-desemprego, destacada na TAB. 38, foi a extensão do sistema de benefícios ao desempregado. Inicialmente, segundo o MTEySS, o desempregado na Argentina ficava segurado por 12 meses, com a possibilidade de extensão por mais seis meses em caso de idade superior a 45 anos. A partir da Resolução 606/09 do MTEySS, o segurado que tivesse o término do seu benefício entre 1º de junho de 2009 e 31 de dezembro de 2009, poderia requerer sua inclusão no Seguro Capacitação e Emprego pelo prazo de seis meses ou até que conseguisse novo emprego. Nesse caso,

⁹⁵ Nem o relatório conjunto da OIT e BM, nem o banco de dados das organizações, esclarece com precisão o sistema de transferência de renda familiar contributiva a que fazem referência.

como bem explicitam a OIT e o BM, o desocupado passou de um sistema contributivo para um sistema não contributivo do seguro-desemprego.

4.1.6 Diálogo social

As três medidas relativas ao diálogo social, destacadas na TAB. 38, foram: a) os procedimentos preventivos de crises (PPC); b) as negociações coletivas; c) o Plano Nacional de Regulação do Trabalho (PNRT).

a) Os procedimentos preventivos de crises, segundo o MTEySS, foram um dos instrumentos bipartites disponibilizados aos atores sociais para combater os efeitos dessa nova crise, mas que fora criado em 1991 pela Lei do Emprego (Lei nº 24013). Segundo o MTEySS, o BM e a OIT, essa iniciativa consistiu em abrir uma instância de negociação entre as empresas e os trabalhadores, por meio dos sindicatos, que poderiam ser afetados negativamente pela crise de 2008. Essa instância negociadora seria aberta a partir de requisição da empresa que, no momento do pedido, deveria apresentar: i) os dados da empresa; ii) os fatos que davam fundamento ao pedido; iii) as medidas a serem adotadas frente à crise; iv) o número de trabalhadores da empresa e os que seriam afetados pela crise; v) os elementos financeiros e econômicos que comprovassem a crise que a empresa enfrentaria em seu interior. Segundo a OIT e o BM, durante o ano de 2009 foi solicitada a abertura de 72 procedimentos preventivos de crise no MTEySS, com número similar requerido em 2008. Segundo as organizações, a principal medida solicitada pelas empresas (71%) foi requerer a permissão para suspender e demitir funcionários, sendo o restante relativo à diminuição da jornada de trabalho e de remunerações. Para a maioria dessas empresas solicitantes foi oferecida a incorporação ao *Programa de Recuperación Productiva* (programa de subsídio às empresas afetadas pela crise para manter o emprego e evitar demissões). A partir desse procedimento, 80% dos trabalhadores, segundo a OIT e o BM, foram suspensos ou tiveram jornada de trabalho e/ou remuneração reduzida, mas não foram demitidos.

b) Já as negociações coletivas, regulamentadas pela Lei nº 14.250 desde 1953, foram mais um esforço bipartite do governo argentino para superar a crise. A diferença principal desse aparato legal, nos dias atuais, é o período de tempo reduzido entre as reuniões e a adoção de suas deliberações. Segundo a OIT e o BM, o aumento da frequência das negociações coletivas contemporâneas confirma, no nível institucional, fortes relações com a dinâmica do atual modelo socioeconômico, em particular, como instrumento para

impulsionar o crescimento dos salários. Especificamente em 2009, segundo a OIT e o BM, as negociações coletivas se orientaram em preservar as fontes de emprego e salário mesmo frente à crise presente. Por isso, segundo as entidades, o caráter adaptativo da negociação atual é de diferente natureza das que prevaleceram durante a década de 90 - quando houve um contexto de escassa negociação pontual - e que focalizaram as necessidades de reestruturação e ajustes das empresas. Essa diferença do foco no aumento salarial frente às condições adversas foi uma novidade, a partir de 2002, no extenso período de vigência das negociações coletivas na Argentina. Segundo o MTEySS, no ano de 2009 foram homologados 1.331 convênios e acordos de caráter coletivo, que representou aumento de 9%, ante 2008, e abarcou mais de 4 milhões de trabalhadores, representando cerca de 80% dos assalariados registrados na negociação coletiva. Esse fato possibilitou manter o consumo da economia no país, a partir do aquecimento da demanda interna.

c) A respeito do PNRT, segundo o MTEySS (ARGENTINA, 2014i), foi regulamentado em 2004 pela Lei nº 25.877 com o objetivo de controlar e fiscalizar o cumprimento das normas de trabalho e da seguridade social, bem como combater o trabalho informal. Esse plano surgiu em resposta ao elevado índice de trabalho informal herdado da década de 90, em decorrência da flexibilização implementada no período, e da crise interna de 2001.

O PNRT, segundo o MTEySS, ampliou a número de inspetores do trabalho nacionalmente e, entre 2004 e 2010, inspecionaram-se 790 mil estabelecimentos produtivos do setor privado, que empregavam 2,5 milhões de trabalhadores, sendo que, desses, 26% encontravam-se em situação irregular. Essa identificação e a sua posterior regularização constituem a marca do sucesso argentino relativo à inspeção nacional.

4.1.7 Análise das políticas públicas argentinas

As políticas públicas da Argentina no período da crise econômica mundial de 2008 tiveram características claramente contracíclicas, como pode ser constatado a partir do banco de dados da OIT e do BM, explicitado neste capítulo. A partir da classificação adotada pela OIT e o BM, 10 das 25 políticas listadas eram inéditas⁹⁶. Destaca-se, portanto,

⁹⁶ As 10 medidas novas, a partir da classificação da OIT e do BM, foram: a redução da taxa de juros; os créditos hipotecários a taxas subsidiadas; o Programa para o Desenvolvimento Regional e Setorial (PRODOR); o regime para a regularização das relações laborais e promoção para a incorporação de novos postos de trabalho; o Procedimento Preventivo de Crises (PPC), com a finalidade de favorecer a retenção de trabalhadores em seus postos de trabalho; o Programa Trabalho Social com Renda; a criação do programa:

que as 15 políticas restantes já estavam em curso antes da crise e foram expandidas a partir de 2008.

Cabe recordar, com Ferrer (2006, p. 300), que:

Ao final do primeiro trimestre de 2002 imperava a desordem [na Argentina] nos três eixos em que se sustenta toda a economia organizada: o sistema financeiro, o orçamento e o regime cambial. A nova queda de produção e do emprego e o reaparecimento de uma inflação mensal de dois dígitos revelavam a magnitude do impacto do desmoronamento do modelo neoliberal sobre a economia real.

A partir de então, a Argentina passou a construir bases para a retomada da estabilidade. Esse processo iniciou-se em 2002 com o programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, que contribuiu sobremaneira para recuperar um pouco de estabilidade e renda para o mercado de trabalho argentino. Depois desse programa, outras várias políticas foram implementadas para recuperar o dinamismo no mercado de trabalho e aumentar a renda e capacitação do trabalhador, dando particular atenção para a necessidade de proteção a grupos vulneráveis (como os jovens). Criou-se o REPRO, instituiu-se a AUH e estabeleceu-se a base para o PPC. Apesar dos muitos problemas que a Argentina enfrentava, o país procurava fortalecer o mercado de trabalho na tentativa de dinamizar a economia e estimular o crescimento do PIB, reduzindo a vulnerabilidade externa e fortalecendo principalmente a pequena e média empresa.

Ao pacificar-se o sistema, abandonar-se a paridade fixa e estabelecer controle do câmbio, o governo recuperou, em princípio, a capacidade de conduzir a política econômica. Esta ficou fortalecida, ao mesmo tempo, pelas circunstâncias prevaletentes da moeda, do orçamento e do balanço de pagamentos. Atualmente [em 2006], é possível, com efeito, um controle razoável das principais variáveis macroeconômicas (FERRER, 2006, p. 301).

Por outro lado, como destaca Infante (2011, p. 72), o aumento do emprego nos microempreendimentos não foi ideal, pois estes:

Registram a produtividade relativa mais baixa e, ademais, operam em um contexto de vínculos escassos com outros estratos produtivos, o que restringe suas oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem... Estes ocupados [em pequenas empresas] têm maiores dificuldades para gerar renda trabalhista adequada, ter estabilidade ocupacional, ascender às redes de proteção social que permitam sair da pobreza e satisfazer necessidades básicas. Sem dúvida, tal conjunção de fatores afeta significativamente a distribuição de renda e a inclusão social.

Jovens com Mais e Melhores Trabalhos; a extensão do sistema de benefícios ao desempregado; a *Asignación Universal por Hijo* (AUH) e; o Plano Nacional de Regulação do Trabalho (PNRT).

Não somente isso, mas os PPC e PNRT demonstram a preocupação argentina em aumentar o diálogo social, numa clara tentativa de aumentar a qualidade do emprego e reduzir a desigualdade trabalhista, dado que “as ‘instituições com voz’ são indispensáveis para o desenvolvimento democrático, equitativo e sustentável. São elas: a negociação coletiva e as diversas formas de diálogo social”. Dessa forma, mesmo ainda distante de um país sem desigualdade social e heterogeneidade estrutural, a Argentina foi o país, dos três aqui analisados, que mais se esforçou e conseguiu avançar no *front* da expansão do diálogo social⁹⁷. Outra característica do período 2003-07 foram as negociações coletivas que aumentaram em relevância e eficiência, sendo isso importante, pois “a legislação sociotrabalhista e a negociação coletiva influem na qualidade do emprego, dado que afetam o processo de determinação dos salários e outros benefícios, os contratos, a proteção social, a capacitação, entre outros” (WELLER; ROETHLISBERGER, 2011, p. 16). Ademais, é importante destacar que a força e a cobertura dos sindicatos na Argentina é grande, como pode ser visto no GRAF. 51, o qual mostra a porcentagem dos trabalhadores filiados a um sindicato por ramo de atividade na Argentina. Segundo Trajtemberg *et al.* (s.d., p. 13),

Desde 2003, os sindicatos recobram o protagonismo na Argentina, fenômeno que adquiriu visibilidade a partir de três dimensões: aumento da quantidade de trabalhadores sindicalizados; crescimento do número de acordos e convênios de negociação coletiva; transposição do conflito social ao conflito laboral. Dessa maneira, o sindicalismo recobrou o protagonismo que em boa medida havia sido perdido durante a década de 90 das reformas neoliberais.

Nos demais campos, a Argentina foi bem-sucedida no enfrentamento da crise, como foi constatado no capítulo 3. Conseguiu manter o PIB positivo, inclusive sendo o país latino-americano mais bem-sucedido quando se analisa somente a taxa do crescimento econômico no período 2003-2011, ficando, inclusive, próximo das taxas chinesas em 2009 e 2010. A manutenção do crescimento do salário mínimo⁹⁸ e médio real foi o mais forte quando se compara com Brasil e Chile e, ao mesmo tempo, tendo a inflação⁹⁹ sob controle. Igualmente importante foi o aumento da formalização laboral no país atrelado à redução da informalidade. Apesar desse movimento não ter se consubstanciado em aumento da

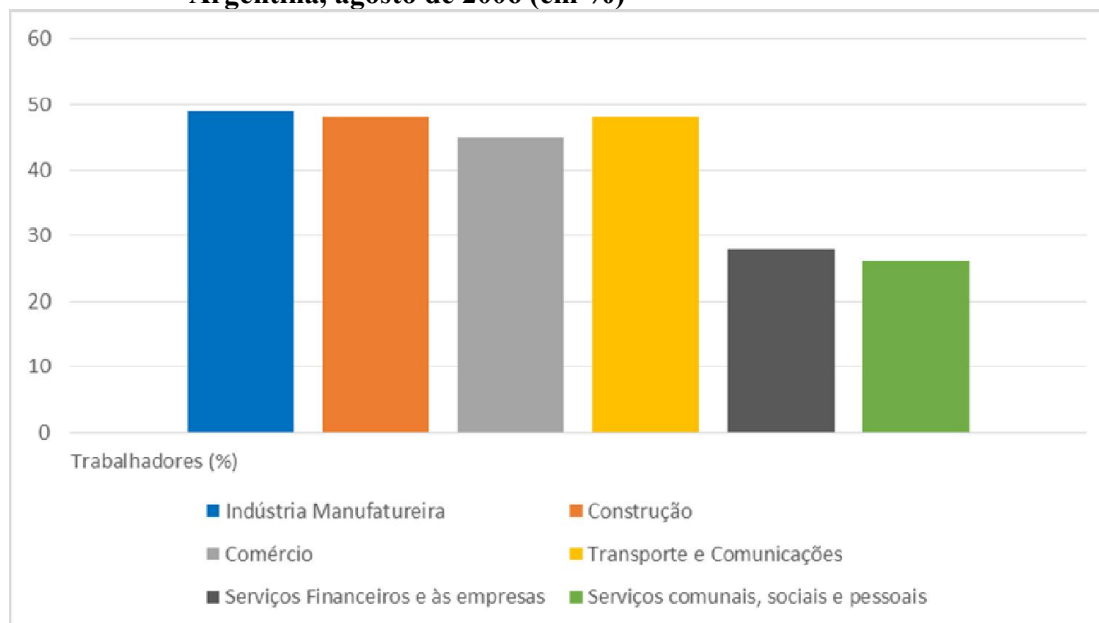
⁹⁷ A principal função do diálogo social é facilitar e fortalecer a participação dos distintos indivíduos sociais nas decisões coletivas (DURÁN, 2011, p. 254).

⁹⁸ O salário mínimo mensal para Argentina, Brasil e Chile foi, em 2013, respectivamente, US\$ 567,00; US\$ 353,30 e; US\$ 452,66.

⁹⁹ Apesar da desconfiança dos dados referentes à inflação argentina, esta tese só pode trabalhar com os dados oficiais do governo. O debate sobre a veracidade dos dados foge ao escopo deste estudo.

produtividade do trabalho ou melhoria na qualidade do emprego, ajudou na redução da pobreza e da miséria.

Gráfico 51 – Trabalhadores filiados a um sindicato por ramo de atividade na Argentina, agosto de 2006 (em %)



Fonte: Trajtemberg *et al.* (s.d., p. 28) a partir de dados oficiais.

Isso porque a Argentina escolheu focalizar seu intervencionismo no mercado de trabalho nas pequenas e médias empresas, pelo lado da oferta laboral, e nos grupos trabalhistas menos favorecidos, como os jovens e as mulheres, pelo lado da demanda. Do lado da assistência social, expandiu o seu programa AUH. Com essas medidas, o país foi capaz de enfrentar a crise de 2008 de forma mais ativa que a crise da dívida na década de 80. Não entrou em recessão profunda e retomou seus níveis macroeconômicos pré-crise já em 2009.

Como pode ser constatado a partir da exposição dos fatos, a reprimarização da economia argentina não foi por acaso. Apesar de a Argentina durante a crise não ter privilegiado o seu setor primário-exportador, o incentivo à indústria não foi forte o suficiente para que o país superasse a barreira imposta pela heterogeneidade estrutural latente na esfera produtiva. Nota-se também que o caráter contracíclico das políticas econômicas foi fraco, apesar de ser um componente novo implementado em 2001 durante a crise interna e que sublinha o abandono do receituário neoliberal no enfrentamento de crises. Faz-se necessária, portanto, a elaboração de uma política industrial crível e de longo

prazo para que a Argentina entre de forma definitiva no caminho que pode levar a preencher o conjunto vazio de Fanjzylber.

4.2 Políticas públicas adotadas pelo Brasil para enfrentar a crise de 2008

O Brasil, assim como a Argentina, tinha que superar, com a virada do século e com a ascensão da esquerda ao executivo federal, a precarização do trabalho crescente nos anos do liberalismo econômico da década de 90 e da “herança maldita” da década de 80. Ao contrário da Argentina, que quebrou em 2001 e entrou em uma severa crise, o Brasil quase quebrou em 1999, após a reeleição do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando foram abandonadas algumas políticas econômicas, destacadamente o término das bandas cambiais. Mas o Brasil não entrou em completa derrocada como aconteceu com o país vizinho. A partir de então, e principalmente com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil vinha, como constatado no capítulo anterior, e evidenciado por Carleial (2010, p. 31):

Em uma trajetória positiva de crescimento dos investimentos, do emprego formal, do mercado interno e do PIB, gerando redução do desemprego aberto e da informalidade. Do mesmo modo, implementou uma recuperação do valor real do salário mínimo, que atinge 25 milhões de trabalhadores e 18 milhões de aposentados, [estabeleceu] e ampliou o seu programa social, “o Bolsa Família”, estimulou a indústria da construção civil, consolidando a tendência de mobilidade de segmentos de classes da base da pirâmide social [...] Do lado fiscal o Brasil também vinha numa boa trajetória. As receitas cresceram 7,7%, o superávit primário foi de 4,1% do PIB e a dívida líquida do setor público vinha caindo nos últimos anos e, em 2008, atingiu 36% do PIB. No *front* internacional, o Brasil ampliou suas reservas internacionais, diversificou o destino de suas exportações, reduzindo significativamente a sua dependência dos EUA, fortalecendo a sua integração na América Latina e com os novos mercados emergentes da China, da Índia e da África.

Ademais, segundo Cano e da Silva (2010, p. 186), o governo Lula afastou-se por completo da mentalidade estabelecida no governo FHC sobre política industrial. Com a ascensão da esquerda ao poder, a intervenção do Estado na economia não era mais vista como pernicioso e desnecessária. O país passou a fazer políticas públicas industriais, como a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004. Aprofundando esse processo, em maio de 2008 o governo federal lançou a Política¹⁰⁰ de Desenvolvimento Produtivo (PDP), aumentando, dessa forma, o diálogo

¹⁰⁰ Essa política, segundo Cano e da Silva (2010, p. 195), “teve 340 medidas anunciadas, das quais foram operacionalizadas: a) 100% das 31 medidas anunciadas em 2008; b) 98% das 293 medidas diretamente

entre o setor privado e o estado, em uma busca, segundo Cano e da Silva, por mais competitividade. Sendo assim, como bem destaca Carleial (2010, p. 32), “pela primeira vez na história recente do nosso país a crise encontrou o setor público bem organizado e o setor privado, em média, também organizado”.

Em relação ao mercado de trabalho, segundo a autora, o governo brasileiro não sucumbiu ao crescente movimento de mobilização que se instaurou. Pelo contrário, passou a sinalizar para a necessidade de contrapartidas das empresas beneficiárias de financiamento público, “cujo foco central seria a manutenção dos empregos, abrindo espaço para a discussão de novas institucionalidades na relação empresas-governo” (CARLEIAL 2010, p. 33). Adicionalmente, segundo Baltar, Moretto e Krein (2006 *apud* MORETTO *et al.*, 2011, p. 345):

Isso ocorreu, principalmente, porque os grandes estabelecimentos do setor industrial voltaram a contratar, mas também porque se ampliaram os mecanismos de regulação e fiscalização sobre o trabalho. O significado dessa mudança foi a retomada da trajetória de estruturação do mercado de trabalho.

No que diz respeito à lentidão da melhora na absorção da PEA, segundo Baltar (2010, p. 50):

Ressalta-se a intensidade ainda bastante grande no conjunto do país com que aumenta o número de pessoas que passam a procurar uma ocupação na atividade econômica. Assim, entre 2004 e 2007, a PEA cresceu 2,1% ao ano, para uma população total crescendo a 1,4%. Em três anos significou a incorporação de mais seis milhões de pessoas na busca de uma ocupação na atividade econômica. O mercado de trabalho assalariado ampliou-se, com o crescimento da economia desses três anos, incorporando mais 5,5 milhões, praticamente o equivalente a todo o aumento da PEA. O número de desempregados pouco diminuiu, cerca de 200 mil pessoas num total de 8,2 milhões de desempregados, mas a comparação do número de desempregados com o tamanho do mercado de trabalho passa de 13,5% para 12,1% e continuou diminuindo ao longo de 2008.

O Brasil e o mercado de trabalho brasileiro estavam em um momento único antes da crise financeira mundial de 2008. Mais importante, o país enfrentou esse choque de forma diametralmente oposta à forma escolhida¹⁰¹ para enfrentar os desequilíbrios da década de 90. Assim, a primeira grande crise do século XXI foi combatida pelo Brasil com

associadas à PDP anunciadas após o lançamento; c) 75% das quatro medidas anunciadas no contexto da crise internacional; d) 100% das 12 medidas anunciadas em outros programas de governo. Ademais, são identificadas 94 medidas concebidas fora da PDP, mas com impacto sobre o setor produtivo, sendo: 54 associadas à crise internacional e 40 a outros programas de governo”.

¹⁰¹ Não é foco deste estudo tratar da motivação político-econômica, bem como da viabilidade político-econômica, da forma pela qual as crises, comparativamente, foram enfrentadas.

políticas econômicas majoritariamente contracíclicas, como será visto nos demais subtópicos desta seção.

4.2.1 Política macroeconômica

As 12 políticas macroeconômicas, destacadas na TAB. 38 foram: a) a adoção do pacote de estímulo do governo brasileiro; b) o pacote de estímulo ao investimento; c) o Programa Minha Casa Minha Vida; d) o adiamento do pagamento de taxas federais; e) a redução das taxas de juros de longo prazo; f) a redução da taxa básica de juros; g) a expansão das linhas de crédito no setor de construção; h) a política financeira e de crédito; i) o Plano Safra, de suporte à agricultura; k) a política cambial; l) o estímulo do governo às exportações; m) o pacote de estímulo com cortes pontuais de impostos.

a) A adoção do pacote de estímulo¹⁰² brasileiro em 2009 consistiu em três componentes, segundo a OIT e o BM: i) aumento dos gastos governamentais em 48,1% (US\$9,9 bilhões ou 0,61% do PIB); ii) redução de tributos em 36,9% do total, equivalente a US\$ 7,6 bilhões ou 0,4% do PIB; iii) taxas de juros subsidiadas ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao setor agrícola (15% do total, equivalente a US\$3,1 bilhões ou 0,2% do PIB). O aumento dos gastos governamentais consistiu, ainda segundo a OIT e o BM, no incremento no investimento em infraestrutura por intermédio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no lançamento do programa Minha Casa Minha Vida, na extensão do Programa Bolsa Família e do Seguro-Desemprego, bem como das transferências extraordinárias do governo federal aos municípios. Esse pacote de estímulo foi arrojado se se considerar o histórico das políticas macroeconômicas do Brasil, entretanto, foi um dos menores pacotes entre os países que compõem o G20, equivalente a 1,2% do PIB. Mesmo assim, o governo estima que o pacote tenha elevado o PIB em aproximadamente 3%, durante 2009. Isso garantiu que o PIB fosse negativo, no total, em apenas 0,35%, ao invés de retrain 2% ou mais.

b) Especificamente, o pacote de estímulo ao investimento, segundo o Ministério da Fazenda (BRASIL, 2014b), foi um aumento de US\$ 5 bilhões (0,3% do PIB ou 24,3% do investimento total) em investimento por intermédio do PAC (criado em 2007), o qual incluiu investimentos em transporte, saneamento básico, eletricidade e moradia.

¹⁰² Os programas que constam no pacote de estímulo brasileiro serão analisados, quando apropriado, separadamente ainda neste capítulo.

c) Já o programa Minha Casa Minha Vida, criado em março de 2009, tinha como objetivo, segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2014a), construir 1 milhão de novas casas em 2009 e 2010 para as famílias de baixa renda (equivalente a, no máximo, 10 vezes o salário mínimo) para reduzir o déficit de moradia nacional, estimado em 7,2 milhões de casas. O custo do programa financiado em 90% pelo governo, com custo estimado em US\$8.9 bilhões para famílias com renda de até três salários mínimos e 80% para famílias com renda entre três e seis salários mínimos, sendo o restante de responsabilidade da família em questão, com pagamentos mensais de no mínimo US\$ 28. Em 2009 o custo do programa para o governo foi de somente 0,2% do PIB.

d) Sobre a extensão do pagamento de tributos federais, instituída em 16 de novembro de 2008 em caráter permanente, do resultado do diálogo social entre o governo federal e as empresas, postergou: o Imposto de Renda do 12º dia para o 20º de cada mês; o Imposto sobre Produto Industrial (IPI) do 15º para o 25º dia de cada mês; e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) do 20º para o 25º dia. Essas mudanças, segundo a OIT e o BM, eram uma demanda antiga do setor produtivo e que havia ganhado relevância com a crise mundial de 2008 que causou escassez de crédito para o setor privado¹⁰³.

e) Outra medida para melhorar o crédito para o setor privado foi o corte de 6,25% para 6% a.a. das taxas de juros de longo prazo (TJLP), utilizada pelo BNDES nos seus empréstimos. Apesar da redução parecer tímida, ela foi a menor TJLP da história do país até aquele momento¹⁰⁴.

f) Concomitantemente, por intermédio do Comitê de Política Monetária (COPOM) (BANCEN, 2014), a taxa básica de juros (SELIC) no período da crise foi reduzida em 5%, a partir de cinco cortes em reuniões distintas na taxa, passando de 13,75% em dezembro de 2008 para 8,75% em setembro de 2009¹⁰⁵. Os cortes na taxa básica de juros tiveram como impacto, segundo a OIT e o BM, a queda nas taxas de juros dos empréstimos com o objetivo de mitigar os efeitos negativos da crise financeira, aliviando o decréscimo na

¹⁰³ As desonerações tributárias que afetaram o setor privado estão delineadas no tópico “m” das políticas macroeconômicas.

¹⁰⁴ Em 2003 a TJLP era de 11% a.a.; em 2004 e 2005, 9,75%; em 2006, 6,85%; em 2007, 6,25%; em 2008, 6,25%; de 2009 até junho de 2012, foi de 6% e, desde então, até hoje, caiu para 5% a.a. (todos os valores são referentes a porcentagem para o mês de dezembro do ano em questão).

¹⁰⁵ A partir de então, nas reuniões seguintes, o COPOM passou a elevar a taxa SELIC. Em dezembro de 2010, elevou para 10,75% a.a. e, em junho de 2011, aumentou-a para 12,25% a.a.. Esse foi o pico de altas da taxa após 2006. A partir desse cume, a SELIC voltou a apresentar sólida redução, fechando o ano de 2011 em 11% a.a. e o ano de 2012 na baixa histórica de 7,25% a.a. Em 2014, a SELIC voltou a estar em 11% a.a., após repetidos aumentos nesses últimos 2 anos nas reuniões do COPOM.

demanda agregada e da atividade econômica. A partir de setembro de 2009 a SELIC voltou a ser elevada e, em setembro de 2010, chegou a 10,75%. Dessa política, a OIT e o BM destacam o fato de a taxa básica de juros brasileira ter demorado a sofrer cortes e, ainda, que a taxa de 8,75% (a mais baixa no período da crise) era muito alta, quando comparada à de outros países emergentes. “A rigidez na condução da política monetária do [Banco Central] BACEN no último trimestre de 2008 contrastou fortemente com as ações de seus colegas nos principais países avançados e emergentes” (OIT/BM, 2010).

g) Além do Programa Minha Casa Minha Vida e continuando com o estímulo ao crédito no país, o governo federal expandiu as linhas de crédito para a construção civil. Segundo a OIT e o BM, em 29/10/2008 a CEF (2014) anunciou que disponibilizaria uma linha de crédito para capital produtivo de R\$ 3 bilhões para as empresas de construção e em 11/11/2008 aumentou o teto da linha de crédito “Construcard/FGTS”, para a aquisição de materiais de construção, de R\$ 7.000 para R\$ 25.000 para cada desembolso. Dessa forma, o governo, por intermédio da CEF, procurou aquecer não somente o grande empresariado da construção civil, como também as obras da população que se utilizam de linhas alternativas de crédito atreladas ao FGTS, com taxas de juros sobre o empréstimo que variavam de 6 a 8,16%, dependendo da renda do tomador desse empréstimo. Ademais, segundo a OIT e o BM, o governo brasileiro “permitiu aos bancos direcionarem 5% dos depósitos em poupança (destinados ao financiamento imobiliário) para capital de giro para as construtoras. Os bancos já eram obrigados a aplicar 65% desses depósitos no financiamento imobiliário, cujos 5% (cerca de R\$ 10 bilhões) poderiam ser deduzidos do total”. Essas medidas, é claro, tiveram impacto positivo sobre o mercado de trabalho, já que a construção civil é intensiva em mão-de-obra.

h) Com isso, mesmo que de forma tímida quando comparada, a política financeira e de crédito foi contracíclica, algo novo para o Brasil. Nesse período de baixa da taxa SELIC, os bancos públicos¹⁰⁶ Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF), segundo a OIT e o BM, implementaram quatro ações com o objetivo de aprofundar esse caráter contracíclico das políticas governamentais do período, foram elas:

a) em 28/10/2008 o BB e a CEF foram autorizadas a adquirir, direta ou indiretamente, participação acionária em instituições financeiras públicas e privadas (no Brasil), incluindo companhias de seguro, instituições de assistência social e sociedades de capitalização; b) o governo capitalizou o [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] BNDES com R\$ 100 bilhões em uma medida de empréstimo ao banco que não consta no orçamento da união,

¹⁰⁶ Segundo o BACEN (2014), os bancos estatais, juntos, representam 47,6% do crédito no país.

entretanto, esse empréstimo resultou em subsídios no pacote de estímulo de US\$ 0,9 bilhões (0,06% do PIB), que foi incluído no pacote de estímulo; c) o governo fez uma contribuição adicional de R\$ 500 milhões em agosto de 2009 para fundos do BB e BNDES, o que garantiu empréstimos para as pequenas e médias empresas; d) em 11/06/2008 o Ministro da Fazenda anunciou uma série de novas medidas que, juntas, disponibilizaram R\$ 19 bilhões em linhas de crédito para diversos setores através do BNDES e BB.

Essa política de incentivo ao crédito por intermédio dos bancos públicos, de acordo com a OIT e o BM, foram mecanismos contracíclicos fundamentais para manter o crédito individual e das companhias¹⁰⁷.

i) Adicionalmente, para a OIT e o BM, além dos subsídios federais à agricultura por meio do pacote de estímulos mencionado, o governo ampliou para R\$ 107 bilhões entre 2008 e 2009 o Plano Safra, representando estímulo de 2% do PIB em 2009. Com isso, o governo lançou uma miríade de iniciativas para aumentar o crédito rural por intermédio do BB e do BNDES. As três principais iniciativas nesse tópico foram: i) em 14/10/2008 aumento de 25 para 30% do compulsório sobre depósitos à vista destinados ao crédito rural; ii) em 1º/10/2008 o BB anunciou a antecipação de R\$ 5 bilhões para financiar o campo; iii) em 4/6/2009 o COPOM anunciou a liberalização de R\$ 12,3 bilhões em empréstimos ao agronegócio pelo BNDES.

k) Conjuntamente, a partir de 19/09/2008 até 30/06/2009, o governo brasileiro, por meio do BACEN, passou a adotar uma série de iniciativas para prover liquidez em moeda estrangeira. A OIT e o BM citam três medidas: primeiro, ocorreu nesse período a venda de US\$14.5 bilhões; em segundo lugar, foram realizados leilões no valor de US\$ 33 bilhões de *swaps* de taxa de câmbio; por fim, leilões direcionados para exportadores. Ademais, a taxa de 1,5% no imposto sobre operações financeiras (IOF) de 2008 sobre o *portfólio* em renda fixa estrangeiro foi reduzida para zero. Segundo as organizações, essas medidas tiveram diversos resultados positivos: “i) suavizou a volatilidade da taxa de câmbio e aliviou a pressão no curto prazo; ii) proveu mais liquidez do dólar para corporações com exposição aos derivativos; iii) aumentou a disponibilidade e reduziu o custo da taxa de câmbio para corporações brasileiras e reteve a depreciação no curto prazo; iv) disponibilizou financiamento em dólar para os exportadores”.

l) Logo depois, em 05/05/2010, o governo brasileiro anunciou diversas medidas para estimular as exportações brasileiras. Conforme a OIT e o BM, as principais medidas foram: i) a redução do período para devolução do tributo e cortes tributários sobre as

¹⁰⁷ Segundo o BACEN (2014), o crédito no Brasil passou de 22% do PIB, em 2002, para 49%, em 2011, e para 56,5%, em 2013.

exportações; ii) melhoria do seguro sobre exportações a partir da criação da Companhia de Seguros do Brasil, do Fundo Garantidor de Infraestrutura e do Fundo Garantidor do Comércio Exterior; iii) a criação do Eximbank brasileiro; iv) o estabelecimento de sistema de compras do governo favorecendo produtos brasileiros; v) uma linha de crédito de US\$ 7 bilhões com taxa de juros reduzida para financiar as exportações de bens de consumo. Vale destacar, ainda, que, durante 2009, o Real apreciou-se 25,5% (movimento do capital especulativo) e, com isso, causou impacto negativo na competitividade dos produtos manufaturados exportados e essas medidas foram de encontro a mitigá-las.

m) Por fim, a respeito das políticas macroeconômicas, o pacote de estímulo contou também com cortes pontuais de impostos que propiciaram uma renúncia fiscal de 0,4% do PIB, por meio de desoneração tributária, em 2009. Para tal, segundo a OIT e o BM, o governo realizou mudanças no Imposto de Renda que resultaram na redução dos tributos dirigida principalmente para a classe média, com impacto fiscal de US\$ 2,7 bilhões (0,15% do PIB). Concomitantemente, e de forma temporária, o governo reduziu o IPI com impacto fiscal de US\$ 3,2 bilhões (0,18% do PIB), que se estendeu até março de 2010, servindo, basicamente, para aumentar a venda de carros. Reduziu também o imposto sobre a compra de motocicletas e eliminou a tributação sobre o trigo, farinha e pão, estabelecendo, ainda, um corte no IOF. Ocorreu, também, a desoneração tributária sobre a folha de pagamentos, com cortes no PIS e na COFINS. O corte nos tributos foi, no entendimento da OIT e do BM, o mais importante elemento do pacote de estímulo do Brasil, que ajudou a aquecer a indústria automotiva, especialmente importante pelos efeitos de encadeamento para frente e para trás desse setor sobre a economia. Entretanto, devem ser destacados os impactos negativos sobre a seguridade social brasileira das desonerações tributárias. Fagnani e Vaz (2013, p. 125) afirmam sobre o Fundo Social de Emergência, renomeado hoje para Desvinculações de Recursos da União, que

ao desvincular receitas constitucionais garantidas aos estados e municípios, aprofunda-se a concentração de receitas tributárias na União, prejudicando o desenvolvimento de muitas ações e a prestação de serviços públicos municipalizados, e diminuindo a alocação de recursos da união para a educação. Ao capturar parcela significativa de recursos das principais fontes de financiamento da seguridade social (FPAS, CSLL, COFINS, PIS-PASEP), da educação (salário-educação), das políticas urbanas (FGTS) e das políticas voltadas para a proteção ao desempregado, geração de emprego e capacitação profissional (FAT), subtraiu fontes de financiamento para os principais programas sociais do governo federal.

Ou seja, as desonerações tributárias têm custos. Não possuem somente pontos positivos, como faz parecer a OIT e o BM. Ademais, como bem salienta Cordilha (2014, p. 7), as desvinculações tributárias, em muitos casos, não revertem os problemas de competitividade interna e externa apresentados pela indústria brasileira. “Assim, a efetividade da desoneração da folha, e dos incentivos tributários em geral, deve ser relativizada considerando-se a existência de graves entraves sistêmicos”.

4.2.2 Medidas para gerar demanda por trabalho

A medida para gerar demanda por trabalho, destacadas na TAB. 38, foi a criação de linha de crédito do BB (BANCO DO BRASIL, 2014), criada em novembro de 2008. Para a OIT e o BM, essa linha foi destinada ao fluxo de caixa das pequenas e médias empresas no valor de R\$ 5 bilhões e, em junho de 2009, foi expandida para R\$ 11,6 bilhões. Com isso, em torno de 303.000 pequenas e médias empresas¹⁰⁸ foram beneficiadas.

4.2.3 Outras medidas de proteção social

As duas medidas relativas à proteção social, destacadas na TAB. 38, foram: a) a expansão do Programa Bolsa Família; b) o aumento de 6% do salário mínimo.

a) Segundo a OIT e o BM, no início de 2009 o governo brasileiro (BRASIL, 2014c), em uma decisão planejada¹⁰⁹, com a intenção de mitigar os efeitos deletérios da crise mundial no país, expandiu a cobertura do Programa Bolsa Família para beneficiar mais 1,8 milhão de famílias, alcançando, no final de 2009, 12,4 milhões de famílias (aproximadamente 25% da população do Brasil). Em conjunto, aumentou a renda *per capita* necessária para admissão no programa de R\$ 120 mensais para R\$ 140 e também elevou os benefícios em 10%, com o benefício médio alcançando R\$ 95. O custo adicional dessas alterações foi de somente R\$ 410 milhões (0,014% do PIB), elevando o custo total do programa para R\$ 11,8 bilhões (0,4% do PIB). Como o programa é focalizado nos mais pobres da população brasileira, a medida do governo serviu para aquecer a demanda

¹⁰⁸ Empresas essas que são responsáveis por 60% do emprego formal e de 22% do PIB no país (OIT e BM).

¹⁰⁹ Segundo a OIT e o BM, o governo brasileiro havia planejado antes do “início oficial da crise” (antes da falência do Lehman Brothers) essas medidas no Bolsa Família. Entretanto, com a disseminação da crise, as medidas foram antecipadas como forma de ajudar no combate ao choque externo.

interna por bens de consumo básicos produzidos em sua maioria no próprio país, dado que os pobres consomem toda a sua renda.

b) Outra medida que impactou de forma diferenciada a população mais vulnerável no país foi o aumento real do salário mínimo¹¹⁰ em 6% em 2009 (BRASIL, 2014b). Isso foi realizado por meio de um aumento nominal de 12,05%, elevando-se o salário mínimo de R\$ 415 para R\$ 465 por mês. Com isso, superou-se em muito a inflação do ano de 2008 (5,9%) e estima-se, segundo a OIT e o BM, que o montante adicional injetado na economia tenha sido de R\$ 21 bilhões em 2009. Em 2010, o salário mínimo foi novamente acrescido acima da inflação do ano anterior, passando para R\$ 510 (acréscimo de 9,67% nominais e 4,7% reais). Considerando que no Brasil, na época, 1.270.000 trabalhadores ganhavam salário mínimo, esse aumento gerou impactos positivos na dinâmica econômica local¹¹¹.

4.2.4 Seguro-desemprego

A política relacionada ao seguro-desemprego, destacada na TAB. 38, foi a extensão dos benefícios ao trabalhador. Enquanto antes da crise o benefício durava de três a cinco meses, dependendo do tempo de serviço na empresa em que estava ocorrendo o desligamento, durante a crise o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) (BRASIL, 2014d) passou a permitir a extensão desses prazos para cinco até sete meses, especificamente para setores mais afetados pela instabilidade financeira. A OIT e o BM registram que a medida beneficiou mais de 320.000 trabalhadores que perderam emprego entre dezembro de 2008 e março de 2009 e custou para o Brasil US\$ 200 milhões.

¹¹⁰ Cabe mencionar que, no Brasil, existe a lei 12.382/11, que indexa a cada ano o aumento do salário mínimo. Pela regra, a cada ano, o aumento do salário mínimo corresponderá à variação do PIB de dois anos antes mais a inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Portanto, por exemplo, o salário mínimo de 2014 é valor do salário mínimo de 2013, mais a taxa de inflação de 2013 e a taxa de crescimento do PIB de 2012.

¹¹¹ Vale destacar que, no Brasil, o aumento do salário mínimo garante um aumento dos benefícios sociais da previdência, pois o benefício previdenciário mínimo é de 01 (um) salário mínimo. Ou seja, um aumento do salário mínimo gera impacto na renda dos aposentados, sejam eles rurais ou urbanos. Essa peculiaridade permite ao país reduzir de forma mais eficiente a pobreza e melhor redistribuir a renda, dirimindo as desigualdades sociais.

4.2.5 Padrões trabalhistas

O padrão trabalhista, destacado na TAB. 38, consistiu, pela terminologia da OIT e do BM, em medidas tomadas pelo governo brasileiro em resposta à crise financeira global. Esses órgãos destacam que o Brasil teve como foco principal o aumento dos gastos, redução estratégica de tributos e regulação financeira. Entretanto, dessas medidas, algumas delas acabaram por impactar as normas laborais de forma indireta, como, por exemplo, a manutenção de rendas mínimas por meio do Programa Bolsa Família e a expansão do seguro-desemprego. Tais mudanças são relevantes, pois interferem diretamente no cotidiano da população mais vulnerável do país, os indivíduos com baixa renda, estabelecendo, dessa forma, um novo mínimo que deve ser cumprido pelo governo para com essa população¹¹².

4.2.6 Diálogo social

As duas medidas relativas ao diálogo social, destacadas na TAB. 38, foram: a) a melhoria e expansão do programa de qualificação do trabalhador (Bolsa de Qualificação do Trabalhador); b) a participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003.

a) Segundo a OIT e o BM:

Apesar de a legislação que criou esse programa [Bolsa de Qualificação do Trabalhador] ser de 1999, sua implementação estava sendo lenta e enfrentava diversos obstáculos burocráticos. Respondendo ao aumento do desemprego causado pelo início da crise, em 11/02/2009 o CODEFAT aprovou a Resolução 591, estabelecendo as regras para a concessão desse benefício e dos requisitos do empregador para solicitá-lo (BRASIL, 2014d).

A partir de então, antes de qualificar-se para o benefício que permite aos empregadores suspenderem temporariamente contratos, passou a ser requerido um acordo entre o empregador e o sindicato da classe trabalhista em questão. Similarmente ao seguro-desemprego, o programa de qualificação do trabalhador dura entre três e cinco meses e os empregadores devem prover treinamento que qualifique seu funcionário.

¹¹² Cabe mencionar que a mudança do salário mínimo também beneficia os aposentados.

b) Ademais, apesar do CDES ter sido criado em 2003, ele foi importante para que o Brasil superasse a crise financeira de 2008 da forma como o fez. Segundo o CDES (2014, s.d.), o Conselho é formado por membros da sociedade civil e do governo e:

Foi criado para prover um ambiente para o diálogo social e para munir a presidência com conselhos concernentes a políticas estratégicas de longo prazo para o desenvolvimento econômico e social, como, por exemplo, o PAC. Em relação à crise, em outubro de 2008 o CDES criou um grupo especial com a tarefa de monitorar a evolução da crise financeira e seus efeitos sobre a economia brasileira, para avaliar a eficiência das políticas contracíclicas adotadas e para propor novas medidas.

Após diversas reuniões, tornou-se pública, em 14/10/2008, uma moção, como notificam a OIT e o BM, listando diversas sugestões de políticas: i) aumentar o papel do BACEN na estabilização da taxa de câmbio; ii) expandir as linhas de crédito para o setor produtivo e comercial por intermédio dos bancos públicos e privados; iii) conter a subida da taxa de juros SELIC; iv) manter a taxa de investimento público, especificamente por meio do PAC. Apesar da OIT e do BM não traçarem qualquer relação de causalidade entre as medidas aqui listadas e as políticas implementadas pelo governo, destaca-se que todas elas foram adotadas durante a crise de 2008, como visto nesta seção.

4.2.7 Análise das políticas públicas brasileiras

As políticas públicas adotadas no Brasil no período da crise financeira mundial de 2008 tiveram características claramente contracíclicas, como pode ser constatado a partir do banco de dados da OIT e do BM, explicitado neste capítulo. A partir da classificação dessas duas instituições, nove das 19 políticas listadas foram novas¹¹³. Portanto, as 10 políticas restantes já estavam em curso antes da crise e foram expandidas a partir de 2008.

Outra importante característica dessas medidas do governo foi a focalização das ações governamentais a partir de 2003, inclusive durante a crise, no lugar das políticas universais - como o Programa Bolsa Família e as políticas de crédito direcionadas. Em termos reais totais¹¹⁴, a partir dos valores apresentados pela OIT e o BM, as políticas

¹¹³ As nove medidas novas, a partir da classificação da OIT e do BM, foram: adiamento do pagamento de taxas federais; redução da taxa de juros de longo prazo; redução da taxa básica de juros; a política financeira e de crédito; a política cambial; o estímulo do governo às exportações; o programa Minha Casa Minha Vida; a criação das linhas de crédito do BB; a expansão do seguro-desemprego.

¹¹⁴ O valor aqui apresentado representa somente o montante que a OIT e o BM disponibilizaram em seu banco de dados para cada política. Expansão do seguro desemprego em US\$ 200 milhões; Custo adicional do Salário Mínimo em US\$ 21 bilhões; Expansão Antecipada do Bolsa Família em US\$ 11,8 bilhões; Linhas de

listadas nesta seção sobre o Brasil injetaram na economia US\$ 192,4 bilhões, contabilizando desde o aumento dos gastos do governo e a redução das receitas tributárias até o aumento de liquidez no mercado monetário e as novas linhas de crédito, principalmente as ligadas ao BNDES¹¹⁵.

Essa sucinta realidade das políticas realizadas pelo Brasil durante a crise de 2008, bem como a lista das ações tomadas, mostra que o Brasil criou, antes dessa crise, mecanismos que tornaram o país mais robusto para enfrentar um desequilíbrio econômico a partir da redução da vulnerabilidade externa¹¹⁶. Também serviu para elucidar que o Brasil agiu rápido em adotar ou expandir medidas distintas do seu padrão histórico, como as de cunho social para enfrentar um choque externo adverso.

O governo do Presidente Lula inaugurou novos paradigmas nas relações trabalhistas e sindicais: substituiu um padrão autoritário de relacionamento governo/entidades por um sistema de diálogo permanente, iniciando um importante processo de mudança cultural e uma fase de desenvolvimento econômico e social, voltado ao mercado interno, com diminuição do desemprego, expansão do emprego formal, aumentos permanentes e reiterados do salário mínimo e da renda das famílias (TONELLI; QUEIROZ, 2010, p. 329).

Ou seja, o Brasil, de forma contrastante, de acordo com Curado (2013), passou a utilizar-se mais ativamente do BNDES, aumentando a participação dos investimentos públicos em infraestrutura a partir de 2007, com o PAC¹¹⁷. De forma mais contundente, ainda conforme Curado (2013, p. 75), ocorreu “a expansão do mercado de consumo de massas via programa de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo como características do novo ativismo estatal”. Dessa forma, o país afastou-se, e

crédito à pequena empresa do BB de US\$ 5 bilhões; Desonerações tributárias de US\$ 13,5 bilhões; linha de crédito para exportações de US\$ 7 bilhões; Expansão do Plano Safra em US\$ 107 bilhões; Expansão do programa Minha Casa Minha Vida em US\$ 8,9 bilhões; Aumento dos gastos governamentais em US\$ 9,9 bilhões; Subsídios em US\$ 8,1 bilhões.

¹¹⁵ No Apêndice E, as tabelas 65 e 66 mostram a evolução do crédito no Brasil, tanto para pessoa física quanto para pessoa jurídica, no período 2008-2013. Alerta-se o leitor para o fato de que o perfil do crédito no Brasil, no período 2002-2013, apresenta dois momentos distintos. Entre 2002 e 2008, o crédito que mais se expandiu foi à pessoa física, por meio do crédito consignado na folha de pagamento, do *leasing* e do financiamento. Entretanto, entre 2008 e 2013, o crescimento do crédito à empresa voltou a ter força, e a crise, ao contrário do que era esperado, não diminuiu o volume de crédito na economia. Os bancos públicos foram responsáveis por 68% do incremento do crédito entre setembro e dezembro de 2008 (período do ápice da crise), tendo o BNDES contribuído com 32% desse total (SANT’ANNA; BORÇA JR.; DE ARAUJO, 2009).

¹¹⁶ Vulnerabilidade externa definida como “a probabilidade de resistência a pressões e choques externos, bem como o custo dessa resistência. Quanto mais baixa essa probabilidade, maior é a vulnerabilidade externa” (GONÇALVES, 2005 *apud* FILGUEIRAS *et al.*, 2010, p. 52).

¹¹⁷ Curado (2013) deixa claro que o PAC tem limitações que não permitem que seja dito que o país institucionalizou a elevação permanente do Estado nos investimentos dos setores atendidos pelo programa, bem como evidencia que esse programa está longe de alcançar 100% dos investimentos previstos (em 2010 foram de 46%).

muito, da agenda neoliberal da década de 90, adotada por Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, e avançou consideravelmente na redução da desigualdade social e na redução dos níveis de pobreza e miséria. Para o autor, cabe destacar que em 2010 foram beneficiados 12,7 milhões de famílias com o Programa Bolsa Família que, dada a baixa propensão a poupar dos beneficiados, injetou em torno de R\$ 13 bilhões na economia doméstica.

Todavia, Filgueiras *et al.* (2010, p. 48) acredita que o retorno da importância das exportações, destacado no capítulo 3:

Fez com que o crescimento econômico do país ficasse cada vez mais na dependência do comércio internacional. Isso significa que a dinâmica do mercado interno ficou fortemente condicionada à capacidade da economia de exportar e obter superávits comerciais, de modo a reduzir a vulnerabilidade externa e, assim, abrir espaço para o seu crescimento sem ter ameaça imediata de nova crise cambial.

Em suma, segundo Filgueiras *et al.* (2010, p. 39-51), o período de governo de Lula (2003-2010) ficou caracterizado pela:

Decisão política de “retorno” do Estado ao processo econômico e o consentimento dos setores subalternos permitiram a Lula acomodar e compatibilizar interesses potencialmente conflitantes. De um lado, os juros, lucros e rendas das frações do grande capital financeiro/agronegócio/empresas estatais/fundos públicos/grandes grupos nacionais/ e, de outro, a ampliação do crédito para segmentos da população com menor renda, os aumentos reais do salário mínimo e a ampliação da política social focalizada... [Sendo assim], do ponto de vista da vulnerabilidade estrutural, nenhum passo significativo foi dado no sentido de melhorar o perfil de nossa estrutura produtiva e, por consequência, o de nossas exportações. A política de infraestrutura, consignada no PAC, apenas reforça a produtividade e o desempenho da mesma estrutura produtiva já existente, cada vez mais especializada em *commodities* agrícolas e minerais.

Como bem afirmam Cano e da Silva (2010, p. 201), o binômio juro alto e câmbio valorizado pode trazer péssimas consequências, como a continuação da especialização regressiva da base produtiva e da perda de substância econômica, levando a um processo de desindustrialização. A respeito das diferentes medidas de redução dos impostos no período de crise, a tributação no Brasil, ainda segundo os autores mencionados, continuou regressiva. Como visto no capítulo 3, os gastos sociais em educação e saúde no Brasil evoluíram de forma lenta. Isso aconteceu porque as receitas dos impostos ainda foram utilizadas muito mais para o serviço da dívida do que para a provisão dos bens públicos

citados. Isto é, o país não avançou de forma satisfatória na melhoria da distribuição funcional de renda¹¹⁸.

Ao mesmo tempo, o bom resultado apresentado pela economia brasileira durante e imediatamente após a crise encontra suas raízes nas mudanças realizadas e explicitadas neste capítulo. Restringindo a análise ao mercado de trabalho, tem-se que o Brasil realizou diversas políticas que impactaram as relações trabalhistas e propiciaram a forte redução do desemprego no período 2008-10 (de 7,9 para 6,7%) e a manutenção da remuneração dos trabalhadores em trajetória crescente, tanto do salário mínimo real quanto do salário médio real¹¹⁹.

Para tal, contribuíram de forma indireta todas as políticas macroeconômicas listadas neste capítulo. Essas políticas, em sua grande maioria, constituíram uma forma de propiciar aos empregadores a possibilidade de continuarem operando com a mesma capacidade de antes, a partir das novas ou expandidas: linhas de crédito; redução tributária; mudanças nas datas no recolhimento de certas taxas governamentais. Concomitantemente, o governo implementou medidas que impactaram de forma direta o mercado de trabalho. Isso foi feito pela expansão dos benefícios ao desempregado e do programa de qualificação do trabalhador, do aumento do salário mínimo acima da inflação e da maior abertura do governo ao diálogo tripartite com base na criação e manutenção do CDES.

Essas medidas, diretas ou não, contribuíram para que o Brasil fosse capaz de, mesmo durante uma grave crise internacional, reduzir a informalidade no trabalho (apesar de continuar elevada, 32,2% em janeiro de 2014); aumentar o emprego formal (foram criados 1,3 milhões de postos formais de trabalho em 2012, e 14,5 milhões no total entre 2002 e 2012) e melhorar sensivelmente a qualidade do trabalho a partir do aumento da

¹¹⁸ É importante destacar as diferentes tendências da distribuição funcional da renda. Como bem destaca Hallak Neto (2013, p.155-156), o período 1995 – 2009 pode ser dividido em dois. Entre 1995 e 2004 ocorreu uma deterioração gradual das remunerações na renda nacional. Entre 2004 e 2009 ocorreu a recuperação para os padrões anteriores, alcançando 43,6% do PIB. Com o rendimento destinado ao capital constatou-se o contrário para ambas as fases. Com isso, o Brasil ocupa a 29ª posição, em um *ranking* com 34 países, quando é analisada as remunerações como proporção do PIB (os primeiros colocados possuem remunerações de 60% do PIB ou mais). Ademais, segundo Hallak Neto (2013), a melhoria constatada no final da série indica um possível limite para a continuidade de seu crescimento relativo. O autor sugere desonerações tributárias, serviços públicos de maior qualidade e capacidade de transferência e benefícios sociais, como forma para superar o atual limite encontrado.

¹¹⁹ A taxa de crescimento em termos reais do salário médio real, foi de 2,38%, considerando-se a média simples do período entre 2008-2012. Já o salário mínimo real apresentou taxa de crescimento de 5,30%, em média simples, no mesmo período.

sindicalização¹²⁰ e da efetividade das negociações coletivas (WELLER; ROETHLISBERGER, 2011, p. 33).

Como pode ser constatado na exposição dos fatos, a reprimarização da economia brasileira não foi por acaso. No capítulo 3, duas causas para a reprimarização foram apontadas: primeiramente, foi visto que o país voltou a aumentar a participação do setor primário na Balança Comercial; além disso, viu-se que a produtividade da indústria permanece praticamente estagnada desde 1990. Neste quarto capítulo, confirmando o padrão de reprimarização, viu-se que políticas setoriais foram mais voltadas para o setor rural do que para a indústria manufatureira. O grande estímulo ao crédito foi focalizado na agricultura e agronegócio, não tendo ocorrido incentivo direcionado para a indústria na mesma proporção. Nota-se, também, que o caráter contracíclico¹²¹ das políticas econômicas foi tímido, apesar de ser um componente novo e que identifica o abandono do receituário neoliberal no enfrentamento de crises.

Portanto, como bem afirmam Cano e da Silva (2010, p. 201), é imprescindível que o Brasil seja capaz de construir e perseguir uma estratégia de desenvolvimento nacional de longo prazo. “Uma estratégia que permita defender a estrutura produtiva existente e avançar no sentido de fortalecê-la e, assim, construir uma inserção internacional que se sustente em uma pauta de exportação mais qualificada com produtos de maior valor agregado e intensidade tecnológica”. Somente dessa forma o Brasil será capaz de reduzir seu hiato de produtividade trabalhista em relação aos trabalhadores dos países desenvolvidos. Além disso, este é um caminho para aumentar o emprego formal de maneira contumaz na indústria e, com isso, elevar a sindicalização e o diálogo social.

¹²⁰ Essa percepção do aumento da sindicalização não é universal. Garcia e Dedecca (2013) apontam para dados que indicam a estagnação na sindicalização brasileira, ao redor de 25% da força de trabalho formal. Essa diferença de observação existe, pois os períodos de análise são distintos e porque pequenas variações percentuais, positivas ou negativas, são analisadas de forma diversa. Enquanto Weller e Roethlisberger (2011) entendem uma variação de 1 ou 2% como significativa para apontar variação, Garcia e Dedecca (2013) definem-na como estagnação. Vale mencionar que, apesar da variação percentual negativa em determinados períodos, o emprego formal aumentou consideravelmente, fazendo com que o número de trabalhadores sindicalizados aumentasse. Cabe destacar, ainda, assim como o fez Garcia e Dedecca (2013), que foi o setor de serviços aquele que mais alavancou o emprego formal no Brasil nos últimos anos, embora o setor industrial seja o mais sindicalizado.

¹²¹ Um outro relevante dado acerca do caráter contracíclico das políticas brasileiras, não abordado na listagem da OIT e do BM, foi a redução no período 2007-09 do superávit primário, que passou de 4,83% para 2% do PIB.

4.3 Políticas públicas adotadas pelo Chile para enfrentar a crise de 2008

O Chile, diferentemente de Argentina e Brasil, adentrou na era do liberalismo mais cedo, na década de 80, e de forma mais planejada, profunda e plena, além de consciente que seus irmãos latino-americanos. Com isso, mas não muito diferente do Brasil em termos de estabilidade econômica, chegou ao ano de 2009, segundo dados do governo do Chile (2009, p. 9), “na melhor forma de sua história para enfrentar crises externas. Vários analistas e instituições internacionais destacam o país como uma das economias mais bem preparadas no mundo para enfrentar a crise de 2008”. Isso porque apresentava, à época, robustos fundamentos econômicos, com contas fiscais sólidas, políticas fiscais e monetárias críveis e estáveis e um sistema financeiro bem regulado (CHILE, 2009).

Ademais, como destaca Marcel (2013, p. 2), essa estabilidade foi possível graças à adoção de regras fiscais¹²² em 2000, com o então eleito presidente Ricardo Lagos. Como evidencia o autor, tanto BID, quanto FMI e OCDE enfatizam as regras fiscais chilenas como um dos pilares basilares para a estabilidade macroeconômica do país e que deveriam ser seguidas por outros países do mundo. Essa regra foi implementada graças à necessidade de mais previsibilidade e transparência fiscal após a crise asiática e russa, em uma procura por melhores códigos de conduta fiscal (MARCEL, 2013).

Entretanto, para chegar a esse estágio, tendo o Chile adentrado na era neoliberal de forma antecipada, aspectos sociais relevantes e essenciais foram desprezados. Por exemplo, somente com a ascensão da esquerda política à Presidência em 2000 é que o seguro-desemprego entrou na agenda do país. Nos anos 90, como assegura Reyes¹²³, a preocupação com o benefício aos desempregados só surgiu com a crise asiática (1999) e seus efeitos deletérios, em meio às eleições presidenciais. Com isso, em 2002 implementou-se finalmente a política do seguro-desemprego que, em 2009, sofreu reforma frente à crise econômica mundial, com o intuito de aumentar sua cobertura - como será visto no decorrer desta seção.

¹²² A regra fiscal mencionada é, de forma simplificada, segundo Marcel (2012, p. 3), “baseada em uma medida estrutural de balanço fiscal que ajusta o balanço fiscal levando em conta os efeitos do ciclo de negócios e a volatilidade do preço do cobre nos lucros. Baseado nesse indicador, o objetivo da política definida era gerar um *superávit* estrutural anual equivalente a 1% do PIB. Essa política começou a ser implementada com o Orçamento Nacional de 2001”. Cabe destacar que durante a crise o governo aceitou as recomendações de um grupo de especialistas e diminuiu o *superávit* estrutural para 0,5% do PIB em 2008 e para 0% em janeiro de 2009 como parte do pacote de estímulo do governo frente à crise (MARCEL 2012, p. 9-10).

¹²³ Gonzalo Reyes, economista sênior do Banco Mundial em palestra. Apresentação em formato de *power point* disponível em: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=xN8iVdabau4%3D&tabid=411>

Outro aspecto peculiar chileno advindo do liberalismo é a baixa sindicalização dos trabalhadores no país. Segundo Mário Pinto (2000), durante a década de 80 instaurou-se o Plano Laboral, que foi uma tentativa de implementar alto grau de flexibilidade às relações trabalhistas, com proteção escassa dos direitos, em um contexto de um regime militar que reprimia as atividades sindicais. O autor adverte que somente a partir da década de 90, com o retorno da democracia, é que a flexibilidade incorporou elementos de proteção social. O pico de filiação sindical foi em 1991, quando 14% dos ocupados pertenciam a sindicatos; em 2004, somente 10% dos ocupados eram sindicalizados.

Portanto, a realidade chilena é similar à da Argentina e Brasil. Ou seja, enquanto as últimas décadas do século XX foram dominadas por políticas públicas econômicas liberais e flexibilização das relações trabalhistas, o novo século trouxe à tona a necessidade de medidas voltadas para a redução das desigualdades sociais e mais preocupação com a proteção social, em uma clara ruptura ideológica e pragmática.

O grande diferencial chileno, pelo menos frente a seus vizinhos latino-americanos, é que o país tinha um plano contracíclico já elaborado para enfrentar crises em 2008 e, por isso, a grande maioria das políticas aqui listadas já faziam parte do receituário de intervenção do governo. Porém, políticas foram expandidas em caráter temporário na tentativa de combater o choque econômico adverso de forma mais rápida e eficiente, utilizando-se, para isso, de redes de proteção previamente estabelecidas.

4.3.1 Política macroeconômica

As três políticas macroeconômicas destacadas na TAB. 38 foram: a) a geração de emprego a partir do investimento público; b) a adoção de medidas tributárias transitórias; c) a redução da taxa básica de juros.

a) Essa política de geração de emprego a partir de investimento público foi financiada, segundo o governo do Chile (2009), com a Lei Orçamentária, incluída no Plano de Estímulo Fiscal. Esse plano contemplou US\$ 700 milhões para investimentos, distribuídos em três grandes grupos: a) investimento habitacional; b) investimento urbano; c) investimento setorial extraordinário. Ainda segundo o governo do Chile (2009), o país verificou, superando a meta de 100.000 empregos por mês para o ano, a criação de 122.442 empregos na média mensal até agosto de 2009 em decorrência do investimento público. Desses, 65% estão associados ao investimento feito pelo Ministério das Moradias e Urbanismo, 15% feito pelo Ministério de Obras Públicas e Desenvolvimento Urbano, 11%

para projetos ligados ao Ministério do Interior, 2% em trabalhos executados pelo Ministério da Saúde e os 8% restantes pelos demais Ministérios. Segundo o governo do Chile (2009, p. 75):

O investimento público aumentou o crescimento potencial da economia no longo prazo. Ao mesmo tempo, durante a execução, implicou uma maior procura por emprego, direto ou indireto e, uma vez executada, afetou o mercado de trabalho através do aumento da atividade econômica gerada pela nova infraestrutura.

b) Ao mesmo tempo, a adoção de medidas tributárias transitórias, segundo o Governo do Chile (2009, p. 16), foi um pacote de quatro medidas provisórias (que duraram até 2010) adotadas para estimular a economia. Essa política representou uma renúncia fiscal de \$ 700 milhões de pesos chilenos (0,8% do PIB), sendo elas: a) a redução, durante 2009, dos pagamentos mensais interinos do Imposto de Primeira Categoria (Lei 20.326); b) a antecipação, em 2009, da devolução da Operação Renda 2010, para contribuintes do imposto Global Complementar (Lei 20.326); c) a diminuição da taxa de imposto sobre selos e carimbos para 0%; d) a redução temporária do imposto sobre a gasolina.

c) Por fim, no que diz respeito às políticas macroeconômicas, o governo do Chile, por intermédio do Conselho de seu Banco Central do Chile (2014), reduziu a taxa básica de juros da economia de 8,25%, em setembro de 2008, para 0,5% em julho de 2009, mantendo-a nesse patamar até junho de 2010. Essa medida teve como objetivo reduzir o custo do crédito e estimular a economia, tendo sido bem-sucedida¹²⁴. Salienta-se que o Chile, nesse aspecto, foi o país mais ousado entre os três estudados.

4.3.2 Medidas para gerar demanda por trabalho

As três medidas para gerar demanda por trabalho abordadas na TAB. 38 foram: a) a concessão de crédito a microempresários; b) o acesso ao fundo de garantia a partir de autorização temporária; c) o incentivo extraordinário para empresas que mantivessem seus trabalhadores.

a) Em conjunção com a redução da taxa básica de juros, o governo do Chile (2009, p. 11) aumentou o apoio ao crédito às microempresas vulneráveis a partir do Iniciativa Pró-Crédito. Esse programa triplicou os recursos do programa do Fundo de Solidariedade e

¹²⁴ O crédito será visto mais adiante, com as políticas que o influenciaram e seus resultados na economia.

Investimento Social (FOSIS) que subsidiava os custos operacionais das instituições que disponibilizavam crédito a microempresários em maior vulnerabilidade.

b) Em conjunção, segundo o governo do Chile (2009, p. 69), o acesso ao fundo de garantia com autorização temporária foi direito dado às grandes empresas para recorrerem ao Fundo Garantidor para Pequenas Empresas (FOGAPE, 2014) caso necessitassem disso para manterem-se operacionais e assegurarem emprego a seus funcionários. Isso se deu com base na modificação na Lei 20.202, originalmente de 2007, do FOGAPE em 2009, quando se incorporaram o acesso ao fundo temporariamente às empresas médias e grandes. Conjuntamente, foi aprovado um aporte adicional ao fundo de US\$ 130 milhões que, na época, esperava-se aumentar a significância do fundo e dinamizar a economia.

c) Da mesma forma, segundo a OIT e o BM, o incentivo extraordinário para empresas que mantivessem seus trabalhadores foi uma medida governamental com o intuito de proteger o emprego e transformar a caída da atividade econômica em oportunidade de melhoria para os trabalhadores, na forma de capacitação. Com isso, foi criado um incentivo com vigência de 12 meses para todas as empresas que mantivessem empregados o número de trabalhadores registrados em abril de 2009. Para essas empresas, ainda de acordo com a OIT e o BM, foi autorizado, sobre o montante pago por mês para o governo na forma de tributo, um montante adicional de 2,5 vezes o gasto mensal com capacitação cujas remunerações não superassem US\$ 760. Até o final de janeiro de 2010 o Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (SENCE) informou que essa medida havia beneficiado 281 empresas e 4.122 trabalhadores – claramente favorecendo as pequenas empresas.

4.3.3 Políticas ativas no mercado de trabalho

As 16 políticas ativas no mercado de trabalho, constantes da TAB. 38, foram: a) o programa de bolsas de estudos para mulheres que trabalham em pequenas e médias empresas; b) incentivos ao pré-contrato e à capacitação de trabalhadores com base na isenção de impostos; c) criação do sistema nacional de certificação de competências laborais; d) programa de fortalecimento das Oficinas Municipais de Informação Laboral (OMIL); e) programa de contingência contra o desemprego; f) programa de emprego direto em serviços sociais; g) programa de emprego direto, recrutamento pró-emprego; h) programa de emprego direto a partir da melhoria das instalações urbanas e comunitárias; i) Programa de Emergência de Emprego (PEE); j) o apoio ao microempreendimento; k)

programa de emprego indireto, com bonificação para a contratação de mão-de-obra; l) programa de emprego indireto, com subsídio para a contratação de jovens; m) a bonificação à contratação de mão-de-obra jovem do programa Chile Solidário; n) o subsídio para a contratação para incentivar o emprego formal; o) o Sistema de Informação Laboral (SIL, 2014); p) a Bolsa Nacional de Emprego (BNE).

a) O programa de bolsa de estudos para mulheres que trabalham em pequenas e médias empresas, segundo a OIT e o BM, foi um financiamento fiscal destinado para as mulheres trabalhadoras de baixa qualificação, fossem elas funcionárias, empreendedoras ou chefes de família. Consistiu na capacitação gratuita em cursos de 250 horas e em subsídio alimentício e de transporte. Frente à crise de 2008 esse programa foi ampliado, passando a poder beneficiar 20 mil novas trabalhadoras em 2009, em um programa que até então beneficiava apenas 32 mil mulheres – aumento de 60% na cobertura.

b) Ao mesmo tempo, ainda conforme a OIT e o BM, os incentivos ao pré-contrato e a capacitação de trabalhadores são modalidades de fomento ao emprego, que permitem requalificar, por meio de isenção tributária, pessoas que estão próximas de serem contratadas por uma empresa. Esse mecanismo foi estendido durante a crise, segundo o SENCE (2014a), assegurando a qualidade do treinamento proporcionado, quando feito a partir da isenção tributária, em termos de sua contribuição para a empregabilidade do trabalhador e da produtividade empresarial. Ademais, foram ampliadas em 25% (de 1 para 1,25%) o montante máximo da isenção tributária destinada a esse tipo de capacitação. Essa isenção tributária, de 1,25% sobre o total das remunerações anuais das empresas, foi e é a principal ferramenta de capacitação do país. E em quatro anos (entre 2006 e 2010), como apregoam a OIT e o BM, foram capacitados, por essa política, mais de quatro milhões de trabalhadores. Desta forma, a SENCE (2014b) refere que as empresas são incentivadas a investirem na capacitação de seus empregados e os principais resultados alcançados no período foram: i) a medida presidencial de incentivo à retenção de trabalhadores na Lei 20.351, a qual beneficia as empresas que mantêm e capacitam trabalhadores menos qualificados; ii) a medida presidencial de pré-contrato de capacitação na Lei 20.351, na qual se dá 0,25% de isenção tributária adicional para que se capacitem futuros trabalhadores; iii) o aumento do número de empresas participantes do sistema; iv) o aumento do número de atividades de capacitação que são realizadas pelas empresas. Com isso, em 2009, 1.286.752 trabalhadores foram capacitados pela isenção tributária, que representou 26,4% das pessoas ocupadas do país.

c) Já a criação do sistema nacional de certificação de competências laborais, segundo a OIT e o BM e a SENCE (2014c), ocorreu em 6/6/2008 a partir da promulgação da Lei 20.267, que criou o Sistema Nacional de Certificação de Competências Laborais e aperfeiçoou o Estatuto de Capacitação e Emprego. Dessa forma, foi criada uma nova institucionalidade que faz parte do Sistema de Formação Permanente chileno, o qual tem por objetivo gerar transformações que assegurem a igualdade de oportunidades a toda a população, principalmente os setores mais vulneráveis. Isso é feito, como notifica o SENCE (2014d), com base no reconhecimento das habilidades laborais das pessoas, independentemente se têm ou não título ou diploma acadêmico, promovendo oportunidades de aprendizado por toda a vida. A cobertura no ano de 2009 foi de pouco mais de 14.000 trabalhadores, sendo 146% a mais do que a meta para o respectivo ano.

d) Outra forma que o Chile encontrou para facilitar a interação e intermediação entre trabalhadores desempregados e o mercado de trabalho, como mostra o SENCE (2014e), foi por meio da criação do Programa de Fortalecimento das Oficinas Municipais de Informação Laboral (OMIL) em julho de 2009 em 148 municípios. Esse programa surgiu a partir de um convênio entre os municípios e o SENCE, que provê supervisão e assistência técnica. Para a OIT e o BM, existiam já em 2010 290 OMILs no país, que tinham o objetivo de servir de porta de entrada para diversos programas sociais do Estado, com o propósito de oferecer às pessoas que buscam emprego um serviço de informação, orientação e intermediação trabalhista de qualidade e individualizado. Mais especificamente, a OIT e o BM reportam que as OMILs servem para: i) transferir recursos para os municípios contratarem mão-de-obra para atender de forma adequada quem chega às oficinas de emprego; ii) a transferência de recursos, para que as OMILs melhorem sua infraestrutura física e tecnológica; iii) a transferência de metodologias de diagnósticos de desemprego, com o objetivo de articular a oferta programática pública; iv) a criação do sistema de incentivos à colocação no mercado de trabalho, visando à promoção da empregabilidade dos jovens entre 18 e 25 anos, mulheres chefes de família e trabalhadores há muito tempo desempregados (por mais de quatro meses), beneficiários do Fundo de Desemprego Solidário, desempregados com mais de 40 anos e beneficiários do programa Chile Solidário. Em termos absolutos, esse programa atendeu a quase 4.000 pessoas entre setembro de 2009 e julho de 2010 e foi um dos programas criados especificamente para dirimir os efeitos deletérios da crise sobre o mercado de trabalho chileno.

e) Já o Programa de Contingência Contra o Desemprego foi criado em 2006, sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal com base no diálogo social tripartite, com o

objetivo de fortalecer, segundo a OIT e o BM, o instrumental de políticas contracíclicas que caracterizou o desenho e a implementação de políticas econômicas desde 2001 no Chile. Mais especificamente, o programa almejou financiar iniciativas intensivas em mão-de-obra e bonificar a geração de emprego e toda ação que se destine a reduzir os efeitos do desemprego nacional, regional ou municipal. Essa iniciativa, como opina Velásquez (2009), vinculou a política de emprego à política fiscal, formalizando a decisão de implementar políticas de emprego contracíclicas, financiadas com receitas gerais do governo quando o mercado de trabalho apresenta piora nacional ou mesmo localmente, sempre que um aumento repentino do desemprego for verificado isolado geograficamente. Segundo o Ministério da Fazenda chileno, esse programa é ativado quando as seguintes condições se apresentam: i) quando a taxa de desemprego nacional trimestral ultrapassa a média dos cinco anos anteriores ou quando a taxa de desemprego nacional trimestral exceder 10% da força de trabalho; ii) quando uma ou mais regiões, ou determinadas províncias, apresentarem taxa de desemprego igual ou superior a 10% (CHILE, 2009). A OIT e o BM referenciam que, com a crise financeira de 2008, o programa mostrou eficiência ao ser acionado em conjunto com as outras medidas contracíclicas implementadas pelo governo chileno. Seus resultados sugerem efeitos positivos na taxa de desemprego desde o final de 2009, freando a subida do desemprego nacional. O Ministério da Fazenda chileno (2009, p.75), considerando os programas de emprego direto e indireto, obtém média mensal de postos de trabalho criados de 88.206 durante 2009, representado aumento de 92% nos empregos diretos e de 502% nos indiretos. Isso foi realizado a partir de transferências de origem fiscal que compuseram um fundo de US\$ 4,4 bilhões, tendo sido considerados investimentos públicos em infraestrutura e transferência direta para os mais pobres.

f) Sobre os programas de emprego direto e indireto que o governo chileno¹²⁵ implementou ou expandiu, tem-se o Programa de Emprego Direto em Serviços Sociais, iniciado em 2005, como mostram a OIT e o BM, com o objetivo de diminuir as condições de vulnerabilidade das pessoas e comunidades que se encontravam excluídas do acesso ao emprego e serviços sociais. Esse programa procurou contratar indivíduos e capacitá-los em serviços sociais de atenção às pessoas e famílias em setores urbanos afetados pela pobreza.

¹²⁵ Os programas de emprego direto e indireto, que serão delineados nas próximas páginas, encontram-se no Informe de Finanças Públicas do Governo do Chile (CHILE, 2009) e realizado pelo Ministério da Fazenda, também disponível em: http://www.dipres.cl/572/articles-51638_doc_pdf.pdf

Para tal, pelo período de seis a oito meses, o indivíduo passa a ser remunerado o equivalente a 75% da renda mínima mensal¹²⁶, estando trabalhando ou capacitando-se.

g) Outro programa de emprego direto, segundo o governo do Chile (2009), foi o recrutamento pró-emprego iniciado em 2009 com o intuito de permitir que jovens desempregados recebessem treinamento em várias formas distintas de emprego no comércio e a escolha de um contrato de quatro anos de duração como soldado profissional.

h) O Programa de Emprego Direto, com base na melhoria das instalações urbanas e comunitárias iniciado em 1993 com o intuito, conforme o governo do Chile (2009), de gerar empregos pela execução de pequenas obras de infraestrutura urbana que têm por finalidade melhorar a qualidade de vida das pessoas vulneráveis, conseguiu empregar, por mês, em média, 4.000 trabalhadores, inclusive durante o período 2008-10.

i) Ainda no que diz respeito aos programas de emprego direto, o Chile implementou o Programa de Emergência de Emprego (PEE) em 1999, a partir da OIT e o BM, para gerar postos de trabalho de emergência em comunidades, províncias ou regiões que apresentem altas taxas de desemprego. Com esse programa foi possível empregar, em média mensal durante a crise, 2.500 trabalhadores que receberam como remuneração o equivalente à renda média mínima mensal por quatro meses, podendo ser prorrogado.

j) Por fim, no que diz respeito a programas de emprego direto, o Chile criou o apoio ao microempreendimento em 2000, para que as pessoas pudessem superar a situação de pobreza na qual se encontravam, como entendem a OIT e o BM. Com essa iniciativa o Chile beneficiou, por mês, em média, 3.500 pessoas, capacitando-as para desenvolverem suas habilidades individuais e para administrarem sua própria microempresa, além de serem gracejados com uma contribuição financeira para a compra de materiais e suprimentos para iniciarem suas atividades empresariais.

k) Já no *front* dos programas indiretos, a OIT e o BM esclarecem que a bonificação para a contratação de mão-de-obra, iniciada em 2001 para incentivar a contratação de trabalhadores e capacitá-los para aumentar suas qualificações, conseguiu beneficiar, em média mensal, 8.061 indivíduos - 96.732, na média anual - com a bonificação mensal equivalente a 40% da renda mínima mensal durante quatro meses e com contribuição sobre o custo de capacitação de \$ 50.000 pesos chilenos (US\$ 90,00) por uma única vez.

¹²⁶ A renda mínima mensal é estabelecida pela Lei nº 20.689. A partir de 1º de Agosto de 2013, o valor foi estipulado em \$ 210.000 pesos chilenos (US\$ 378) para os trabalhadores maiores de 18 anos e menores de 65 anos. Para os demais trabalhadores, a renda mínima mensal foi de \$ 156.770 pesos chilenos (US\$ 282,19).

l) Outro programa de emprego indireto foi o subsídio para a contratação de jovens, iniciado em 2008, segundo a OIT e o BM, com o objetivo de incentivar a contratação e formalização dos jovens, entre 18 e 35 anos, a partir de uma bonificação mensal equivalente a 50% da contribuição para a aposentadoria por idade. Para ter acesso a esse benefício, era necessário que o jovem tivesse realizado no máximo 24 contribuições (contínuas ou não) para a previdência e, recebesse salário inferior ou igual a 1,5 vezes a renda mínima mensal.

m) Ainda no tocante a programas de emprego indireto, o Chile criou, em 2007, a bonificação à contratação de mão-de-obra jovem do programa Chile Solidário, o qual tinha o objetivo, segundo a OIT e o BM, de promover a inserção trabalhista dos jovens beneficiados pelo programa Chile Solidário a partir do aumento de sua empregabilidade. A bonificação mensal é equivalente a 50% da renda mínima mensal durante quatro meses e prorrogável por igual período. Contribui ainda com o custo de capacitação de até \$ 170.000 pesos chilenos (US\$ 230) por uma única vez para os jovens cobertos por esse programa.

n) Já o subsídio à contratação para incentivar o emprego formal destinou-se, como documenta o Ministério do Trabalho e Seguridade Social (CHILE, 2014), a jovens trabalhadores entre 18 e 24 anos com baixa remuneração. Tal medida fez parte das políticas contidas no Plano de Estímulo Fiscal anunciado pela Presidente Michelle Bachelet em janeiro de 2009 e fez parte da Lei 20.338 divulgada em abril de 2009. Segundo a OIT e o BM, o projeto de lei havia planejado para 2010 beneficiar 100.000 jovens e 285.000 para 2011. Somente no segundo semestre de 2009 mais de 172 mil trabalhadores jovens solicitaram esse benefício, dos quais 60 mil foram outorgados pelo governo. Já em janeiro de 2010 foram protegidos, de acordo com as entidades, 54.714 trabalhadores, com 2.245 empresas participando dessa iniciativa. Entretanto, essa política não é universal e possui condicionantes, seus requisitos para os trabalhadores são: i) que estejam contratados sob o Código do Trabalho; ii) que tenham entre 18 e 24 anos de idade; iii) que integrem um grupo familiar pertencente aos 40% mais pobres da população; iv) que suas remunerações brutas mensais sejam inferiores a \$ 360.000 pesos chilenos (US\$ 700).

o) O SIL é administrado pela Subsecretaria de Trabalho e foi desenvolvido em conjunto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e, para a OIT e o BM, consiste em uma plataforma informatizada que agrupa dados vinculados ao mercado de trabalho. Segundo a subsecretaria, sua finalidade é, no seu sistema de informação laboral (SIL, 2014): i) apoiar as pessoas a tomarem decisões mais informadas

sobre emprego e capacitação; ii) contribuir para que as instituições públicas elaborem políticas que contribuam na melhoria do funcionamento do mercado de trabalho e da oferta de educação e capacitação.

p) Finalmente, a Bolsa Nacional do Emprego (BNE) consiste, segundo o governo chileno (BOLSA DE EMPLEO, 2014), em um sistema de informação de emprego que funciona na *internet* de forma gratuita e que facilita a tarefa de intermediação da mão de obra em nível municipal. É uma rede simples, que articula os trabalhadores que buscam uma posição no mercado de trabalho e as empresas que estão à procura de funcionários, tornando mais eficiente esse processo de oferta e demanda. Ademais, a BNE permite canalizar a oferta de capacitação que o SENCE oferece por intermédio das OMILs e de outros benefícios administrados por essas oficinas. Também permite que as OMILs certifiquem-se de que os beneficiários do seguro-desemprego cumpram os requisitos necessários para esse auxílio.

4.3.4 Outras medidas de proteção social

As duas medidas relativas à proteção social, descritas na TAB. 38, foram: a) o pagamento de bônus especiais à população de baixa renda; b) as reformas no seguro-desemprego.

a) O governo do Chile (2009, p. 67) reconhece que o pagamento de bônus especiais à população de baixa renda correspondeu a dois benefícios de \$40.000 pesos chilenos (US\$ 77) por membro da família para os beneficiários do Subsídio Único Familiar¹²⁷ (SUF); famílias do programa Chile Solidário¹²⁸; receptores de bolsas familiares. A OIT e o BM aduzem que essa medida beneficiou 1,7 milhão de famílias ou 3,5 milhões de pessoas, o equivalente a 40% dos lares do país em 2008 e mais 400 mil pessoas até outubro de 2009.

b) Por último, as políticas públicas chilenas, adotadas em resposta à crise de 2008, às reformas do seguro-desemprego (VELÁSQUEZ, 2009), à Superintendência de Pensões (SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, 2010) e ao Ministério do Trabalho e Proteção

¹²⁷ Segundo Chile (2013), o Subsídio Único Familiar (SUF) está destinado a pessoas de baixa renda e que não podem ser beneficiárias do programa *Asignación Familiar* por não serem trabalhadores afiliados a um sistema previdenciário. O montante do SUF, hoje, é de \$ 8.426 pesos chilenos (US\$ 15,17) por cada dependente familiar. Entretanto, para dependentes inválidos, o benefício é dobrado, \$ 16.852 pesos chilenos. Ademais, as pessoas que têm direito ao SUF, têm acesso a serviços médicos e odontológicos gratuitos.

¹²⁸ Segundo Chile (2013), o programa Chile Solidário é o componente do sistema de proteção social encarregado de servir as famílias, pessoas, e áreas em condições de vulnerabilidade social. Foi criado em 2002 com o intuito de combater a miséria. Segundo o Banco Mundial, o custo do programa em 2003 foi de US\$ 22 milhões (0,02% do PIB), e a cobertura, em 2006, foi de 290.000 residências (6% da população total).

Social (CHILE, 2014), foram formuladas em 2008 com o objetivo de melhorar o acesso e a qualidade dos benefícios e fortalecer seu caráter contracíclico, tendo sido aplicadas em maio de 2009. Velásquez (2009, p. 2) explicita os três principais tópicos da reforma: i) acesso a dois pagamentos do Fundo de Desemprego Solidário (FDS) para trabalhadores com contratos de prazo fixo; ii) o acesso ao FDS tornou-se flexível. Para trabalhadores de contrato permanente, a condição de 12 meses contínuos foi relaxada para 12 meses nos últimos 24 meses após o término da relação de trabalho. Para trabalhadores contratados a prazo determinado, outorgou-se o direito ao FDS sob as mesmas novas condições que os trabalhadores com contratos indefinidos; iii) ajuste contracíclico. Foram concedidos dois pagamentos adicionais do FDS para quando a taxa de desemprego fosse maior que a média dos últimos quatro anos em pelo menos 1%. Ademais, os limites máximos e mínimos do FDS foram reajustados para o enfretamento da crise¹²⁹.

4.3.5 Análise das políticas públicas chilenas

As políticas públicas do Chile no período da crise financeira mundial de 2008 tiveram características claramente contracíclicas, assim como na Argentina e Brasil, como pode ser constatado neste capítulo. A partir da classificação adotada pela OIT e o BM, nove das 24 políticas listadas foram novas¹³⁰. Destaca-se, portanto, que as 15 políticas restantes já estavam em curso antes da crise e foram expandidas a partir de 2008.

Pode-se inferir sobre as políticas aqui apresentadas, concordando com Pinto (2009, p. 121), o qual argui sobre o impacto das políticas públicas durante o período 2000-2008, que:

Os instrumentos utilizados visaram fortalecer a oferta de trabalho (mediante capacitação profissional), potencializar os grupos vulneráveis (com programas de apoio aos desempregados), aumentar a demanda por trabalho (mediante programas de emprego direto ou subsídio à contratação de mão-de-obra) e melhorar o funcionamento do mercado de trabalho (por meio do desenvolvimento de serviços de informação e intermediação trabalhistas).

¹²⁹ Os dados que se referem ao seguro-desemprego chileno, tanto os limites máximos e mínimos como as condições necessárias para receber o benefício e as alterações realizadas durante a crise, podem ser encontrados em *Superintendencia de Pensiones* (2010).

¹³⁰ As nove medidas novas, a partir da classificação da OIT e do BM, foram: a adoção de medidas tributárias transitórias; a redução da taxa básica de juros; o acesso ao fundo de garantia através de autorização temporária; o incentivo extraordinário para empresas que mantivessem seus trabalhadores; a criação do sistema nacional de certificação de competências laborais; o Programa de emprego direto em serviços sociais; o Programa de emprego indireto, através da bonificação a contratação de mão de obra; o subsídio a contratação para incentivar o emprego formal e; o pagamento de bônus especiais à população de baixa renda.

Além disso, acrescenta o autor:

É preciso destacar que, na atualidade [2008-2009], os programas de emprego direto são aplicados sob a responsabilidade do SENCE e observa-se uma tendência similar nos programas indiretos. Se levarmos em conta que essa instituição é também responsável pela maioria dos programas de capacitação profissional e que, além disso, os serviços de informação e intermediação trabalhista figuram entre suas funções, temos um cenário no qual a coordenação entre os serviços complementares pode ocorrer com maior facilidade que no passado, já que se trataria de coordenações internas de uma mesma instituição (PINTO, 2009, p. 124).

As políticas expandidas durante a crise, criadas a partir de 2000, foram fundamentais para criar uma estabilidade macroeconômica que o Chile não possuía nos anos 90, pois com elas se passou, a oferecer, no âmbito do sistema de proteção social chileno, segundo Pinto (2009, p. 120), “uma cobertura adequada em matéria de serviços à saúde, desemprego e pensões”. Esse aumento do diálogo social começou no Chile na década de 90, com o retorno a democracia, tendo seu ápice em 2000, com a criação do Conselho de Diálogo Social, que criou comissões técnicas tripartites. A partir de então, segundo o autor, não se propuseram mais ações nesse sentido.

Ademais, González e Pino (2012, p. 166-167) argumentam que o Chile pode ser caracterizado¹³¹ como um país com uma economia hierárquica de mercado:

Possuindo uma estrutura na qual existem grupos econômicos que concentram a maior parte do mercado (oligopólios), uma força de trabalho com baixa qualificação e uma visão atomista das relações trabalhistas. Esta última implica que as relações laborais são de curta duração, com débil ou nula existência e poder dos sindicatos e escasso poder de negociação.

González e Pino (2012) sublinham o fato de a capacitação chilena, apesar da centralidade do SENCE, apresentar uma desarticulação entre o mundo da educação e o mundo do trabalho. Além disso, esse forte direcionamento para a capacitação, como bem definem os autores, está desenhado para sustentar o investimento das organizações e no direito individual. Enquanto isso, os direitos coletivos, que poderiam ser atribuídos à força sindical e ao diálogo social, encontram-se desamparados no país. Nesse caso, o problema

¹³¹ Classificação de Schneider (2008) dos quatro tipos distintos de variedades do capitalismo: a) Economias de Mercado Livre; b) Economias Coordenadas de Mercado; c) Economias de Redes de Mercado; d) Economias Hierárquicas de Mercado.

real, como sugere Sehnbruch (2012, p. 267), é a qualidade do emprego¹³², e não o desemprego.

No caso do Chile, as últimas décadas mostram que a prática pode ser muito distinta da teoria. Com altas taxas de crescimento econômico, que reduziram as taxas de desemprego, e com melhoras substanciais nos indicadores sociais, os problemas da qualidade do emprego não melhoraram. Pode-se argumentar, inclusive, que pioraram¹³³.

Essas características somadas, quais sejam, inócuo diálogo social recente, economia hierárquica de mercado e centralidade do SENCE para a consecução das políticas de qualificação profissional, tornou o Chile capaz de enfrentar a crise econômica financeira de 2008 sem mergulhar em uma profunda crise interna. Porém, por outro lado, não foi capaz de alçar o país andino à condição de nação em desenvolvimento sustentável. Esse cunho escolhido pelo Chile, de maior relevância nos direitos individuais que coletivos, de acordo com González e Pino (2012, p. 183), leva à precarização do trabalho e da estabilidade trabalhista que, por sua vez, conduz o indivíduo a perseguir carreiras nas quais a centralidade é a empregabilidade, enquanto a qualidade do emprego fica relegada a segundo plano.

Concomitantemente, Marcel (2013, p. 25) se manifesta: A capacidade estabilizadora da regra do balanço fiscal estrutural foi bastante importante durante a crise de 2008-09. Neste sentido, a OCDE (2010) afirmou que não somente o Chile teve, junto com o Peru, a política fiscal mais contracíclica da América Latina, mas também que a política tinha sido tão eficiente durante a crise financeira como nos anos precedentes de expansão econômica.

Isso quer dizer que, assim como Argentina e Brasil, o Chile reduziu de forma sistemática a vulnerabilidade externa durante os anos dos partidos de centro-esquerda no poder, tornando um país muito mais preparado para enfrentar as turbulências de um choque externo.

Dessa forma, o Chile implementou ou expandiu diversas medidas contracíclicas para enfrentar a crise financeira. Tanto durante, quanto antes do choque externo, o país preparou sua rede protetora com a finalidade de reduzir a vulnerabilidade externa e aumentar os aparatos de proteção social. Como pode ser visto nesta pesquisa, as medidas

¹³² “O trabalho decente implica muito mais que ter um trabalho: implica... oportunidades de obter um trabalho decente e produtivo em condições de liberdade, equidade, seguridade e dignidade humana” (SEHNBRUCH, 2012, p. 273). Também em Weller e Roethlisberger (2011, p. 7), “ter um emprego não significa necessariamente que um trabalho específico cumpra com sua função para a satisfação das múltiplas necessidades econômicas, sociais, e culturais dos seres humanos”.

¹³³ No APÊNDICE E encontra-se a TAB. 63 sobre a taxa de desemprego e qualidade do emprego no Chile.

chilenas foram bem-sucedidas em manter o PIB e a inflação estáveis, se comparado aos países desenvolvidos, conseguindo aumentar o salário mínimo e médio real, elevando a formalização do trabalho e diminuindo os já baixos níveis de pobreza e miséria. Em contrapartida, o Chile não foi capaz de superar a heterogeneidade estrutural arraigada na América Latina. A proteção social, apesar de ter aumentado, ainda é fraca no país (com focalização e baixa cobertura dos programas de proteção social vigentes) e as iniciativas de aumento do diálogo social pararam de evoluir. Ou seja, o país já se mostrou forte no combate à vulnerabilidade externa e na capacidade de enfrentar crises; falta agora mostrar fôlego para gerar crescimento econômico com equidade social.

4.4 Considerações gerais sobre o capítulo

Separando o que foi realizado pelos três países a partir do grau de similaridade das políticas adotadas, tornar-se-á simples agregar os dados do capítulo 3 às políticas públicas do presente capítulo e, assim, comparar resultados no imediato pós-crise (2008-2011).

As medidas mais semelhantes, implementadas por Argentina, Brasil e Chile, para esse período, foram as políticas de aumento do investimento público em infraestrutura, a redução do superávit primário, a extensão do seguro desemprego e da proteção social. Nesses quatro casos a profundidade e a amplitude das políticas públicas foram extremamente convergentes.

Uma outra importante característica em comum aos três países foco do estudo é que o sistema de políticas de formação e desenvolvimento de qualificações profissionais foi priorizado e expandido. Isso tem relevância destacada, pois a OCDE e a OIT consideram que a capacitação corresponde a uma das formas possíveis para melhorar a qualidade e a quantidade da força de trabalho, bem como “propõem que a capacitação é uma das principais formas de proteção do emprego, aumentando as competências e habilidades do trabalhador” (GONZÁLEZ; PINO, 2012, p. 165).

Maurizio (2011, p. 312) divide essas políticas em três *fronts*: da qualidade e tipo de oferta de emprego (com programas de capacitação e de formação de mão-de-obra); da demanda (a partir da criação direta ou indireta de emprego ou com o incentivo ao microempreendimento); ou da intermediação entre ambas as partes da relação trabalhista. No capítulo 4 apuramos que todas as áreas foram cobertas pelos governos federais durante a crise, numa clara intenção de intervir no mercado de trabalho com a finalidade de mantê-lo estável e funcional.

Apesar de apresentar visível avanço no diálogo social, a interação tripartite entre estado, setor privado e trabalhadores está distante do ideal. Essa relação entre os diferentes interessados nas relações trabalhistas é muito importante para ampliar os níveis de proteção social e a competitividade sistêmica. Sem uma comunicação aberta entre as partes, o mercado de trabalho fica à mercê de um “cabo de guerra”, no qual o lado mais forte, ou com mais poder/influência, sempre vencerá, fazendo com que uma institucionalidade trabalhista sólida e segura fique cada vez mais distante da realidade. “A falta de mecanismos formais de diálogo tripartite restringe, ou dificulta, as possibilidades de se chegar a acordos de longo prazo” (MAURIZIO, 2011, p. 329). A importância desse aspecto encontra-se em Maurizio (2011, p. 302), quando relata:

O mercado de trabalho é o principal fator associado à redução da pobreza e do aumento dos níveis de bem-estar da população. Na América Latina a desigualdade de oportunidades, as dificuldades do mercado de trabalho e a cobertura e alcance escasso dos programas de proteção social geram uma matriz distributiva profundamente desigual, que persiste ao longo dos anos e que as situações trabalhistas são claramente mais desfavoráveis para alguns grupos de trabalhadores.

Como pode ser constatada, a afirmação de Maurizio (2011) retrata com acuidade a realidade dos três países destacados neste estudo, porque “os principais determinantes¹³⁴ da qualidade do emprego são o contexto econômico e produtivo e a institucionalidade laboral” (WELLER; ROETHLISBERGER, 2011, p. 14). Enquanto, Chile e Argentina, passaram a dar atenção especial recentemente aos mais jovens, a regra geral é que ainda há nítida desigualdade no mercado de trabalho para grupos vulneráveis nesses países e que não surgiu nenhuma solução para esse problema. Apesar da melhoria de variáveis como desemprego aberto e formalidade no trabalho, “a precariedade do trabalho na América Latina se associa ao emprego nos setores de baixa produtividade, enquanto que a desigualdade no mercado de trabalho se vincula com a forte heterogeneidade estrutural do aparato produtivo” (INFANTE, 2007 *apud* MAURIZIO, 2011, p. 303) - maior participação da sociedade por meio do diálogo social é importante para superar os referidos entraves.

Ainda conforme Maurizio (2011, p. 306), o grande problema, como pode ser consultado nos dados do capítulo 3 e das políticas públicas adotadas do capítulo 4, é que a heterogeneidade estrutural é retroalimentada, dado que os avanços tecnológicos e os ganhos de produtividade não transbordam para o restante da pirâmide produtiva, como

¹³⁴ FIG. 2 com os fatores determinantes da qualidade do emprego encontra-se no APÊNDICE E.

Tavares (1974) já preconizava, ficando contidos nas atividades dos setores mais modernos da economia. Além disso, o perfil exportador de Argentina, Brasil e Chile é de predominância de produtos primários, com pouca diversificação e que, ainda assim, continuam a receber incentivos governamentais, principalmente no caso brasileiro.

Por fim, como bem disse Duran (2011, p. 288):

O enfoque analítico da heterogeneidade estrutural, inicialmente abordado por Aníbal Pinto, permanece presente. Na verdade, a segmentação dos mercados trabalhistas nos estratos de alta, média e baixa produtividade é chave para o desenho de políticas públicas em que se reconheçam a falta de homogeneidade do mercado de trabalho... Observar a realidade a partir da perspectiva da heterogeneidade permite compreender melhor que se o enfoque institucional não se modifica, a mudança para o desenvolvimento excludente no qual somente uma minoria se beneficia dos frutos da modernidade leva a um destino fatal.

Outras providências foram tomadas. Entretanto, neste caso, houve distinções entre os três países. No caso das desonerações tributárias, a Argentina preferiu não adotá-las, já o Brasil, tomou algumas providências focalizadas para o setor produtivo, de montante elevado e com grande impacto na economia, como por exemplo para a indústria automotiva e para o setor exportador, enquanto o Chile fez uma renúncia fiscal voltada para a pessoa física. Apesar do ganhos imediatos das desonerações, devem ser destacados quais são seus impactos negativos. Segundo Cordilha (2014, p. 1), “primeiramente deve-se refletir sobre a natureza potencialmente espúria dos ganhos de competitividade associados a tais instrumentos – isto é, incapazes de garantir uma inserção internacional sustentável e com mais inclusão social”. A autora refere-se exclusivamente ao Brasil, mas a estrapolação para Argentina e Chile é cabível. Cordilha (2014) argumenta que os obstáculos que prejudicam a competitividade não são removidos com as desonerações, pelo contrário, são mantidos. “Não existindo correlação entre as desonerações tributárias e elevações da produtividade com incorporação de progresso técnico” (CORDILHA, 2014, p. 5). Ademais, para o caso brasileiro, concede-se benefícios ao setor privado apoiados em recursos da seguridade social, dessa forma indo de encontro com o próprio progresso social. Ainda segundo Cordilha (2014, p. 7), “as desonerações tributárias podem atuar contra o progresso social ao ameaçar a sustentabilidade financeira de longo prazo da Seguridade, fragilizando sua capacidade em atuar como mecanismo universal e abrangente de proteção social e alimentando propostas de reformas a favor de sua desconstrução”. Ou seja, as desonerações fiscais não contribuem nem para a melhoria da conjuntura social,

nem para a redução da heterogeneidade estrutural, já que não eleva a produtividade ou existe incorporação de progresso técnico.

Outra medida adotada de forma díspar entre as nações foi a redução da taxa básica de juros, e de outras taxas do setor bancário. A Argentina não realizou política de redução da sua taxa básica de juros, escolheu somente mudar sua taxa de adiantamentos bancários. Brasil e Chile reduziram suas taxas básicas, enquanto o primeiro realizou cortes tímidos nos juros, aliado a uma redução da TJLP, o segundo cortou de forma muito mais incisiva sua taxa básica, reduzindo-a praticamente a zero.

Sobre o crédito, os três países latino-americanos em questão realizaram políticas expansionistas. O que variou em suas políticas foi o escopo e a escala das medidas. Na Argentina, o crédito que mais expandiu foi para a construção de residências, e para as pequenas e médias empresas, ainda assim, de forma tímida. No Brasil, o crédito foi expandido em caráter muito mais amplo, atendendo à construção civil, à agricultura, às exportações, às pequenas e médias empresas e também à construção de residências. No Chile, direcionou-se o crédito às pequenas e médias empresas e ampliaram-se medidas de segurança da liquidez para as grandes.

No tocante à política cambial, tanto Argentina quanto Brasil implementaram políticas que beneficiaram o setor exportador. Já o Chile, não tomou providência direta a respeito. A política de salário mínimo também tem similaridade entre Argentina e Brasil, com ambos os países adotando medidas contracíclicas claras, enquanto o Chile não teve identificada, pela OIT e pelo BM, ações direcionadas nesse sentido durante a crise.

Todas essas políticas, similares ou não entre os países, impactaram a economia de forma diversa. Analisando os dados do produto interno bruto no imediato pós-crise, entre 2009 e 2011, a partir do capítulo 3, tem-se que o PIB que mais cresceu nos anos 2009-2010 foi o argentino (8,31%), seguido pelo brasileiro (7,86%) e pelo chileno (6,80%). Entretanto, a queda em pontos percentuais do PIB, entre 2010 e 2011, na Argentina, foi de 0,29, enquanto o Brasil apresentou variação negativa em pontos percentuais de 4,8, e o Chile crescia ainda mais que no período anterior, apresentando uma elevação em pontos percentuais de 0,09. Ou seja, as políticas adotadas foram bem sucedidas, em 2010, para alavancar o PIB dessas três nações, tendo elas alcançado taxas de crescimento próximas à chinesa (9% a.a.). Todavia, em 2011, embora as políticas tenham sido suficientes para manter taxas elevadas na Argentina e no Chile, não foram adequadas para sustentar o crescimento brasileiro.

Quanto à inflação, todos os três países apresentaram comportamento estável para essa variável, embora em patamares distintos: na Argentina, ao redor de 10%; no Brasil, de 5%; e, no Chile, abaixo de 3%. Isso demonstra que as políticas adotadas pelas três nações foram apropriadas para impedir o retorno da crise inflacionária que assolou a região na década de 80.

No âmbito internacional, o comportamento das três nações também foi similar. As exportações de bens primários se expandiram muito mais que dos produtos manufaturados. Nenhum dos três países teve suas reservas internacionais diminuídas e, nem mesmo, apresentaram piora no quesito dívida externa, realidade diversa da vivenciada por esses países durante a década neoliberal dos anos 90.

Já o crédito apresentou maior crescimento na Argentina, onde aumentou 80,57%, entre 2009-2012. O Brasil elevou essa variável em 67,18% e o Chile em 55,47%, para o mesmo período. Por outro lado, quando se analisa o crescimento do crédito como porcentagem do PIB, nota-se que o país que mais expandiu o crédito, corroborando com as políticas adotadas no período, foi o Brasil (9,25%), seguido de Argentina (4,51%) e Chile (1,01%).

Quando o foco é o mercado de trabalho, o comportamento das variáveis é similar, o que mudou foi a intensidade da alteração. Para o período 2008-2010, o salário médio apresentou maiores ganhos na Argentina (51,77%), seguido pelo Chile (9,78%) e Brasil (5,9%). Todavia, o emprego formal cresceu mais no Brasil (8,4%), seguido pelo Chile (7,41%) e Argentina (2,6%), para o mesmo período.

No que diz respeito à informalidade, essa diminuiu de forma idêntica, embora o comportamento do emprego precário tenha sido díspar, apesar de declinante nos três países, segundo a CEPAL. Nesse caso, a Argentina ainda tinha, em 2011, 2,4% de seus trabalhadores em situação de pobreza, apresentando queda, entre 2008-2011, de 3 pontos percentuais (passando de 5,4% para 2,4%, uma diminuição de 55,6%). O Brasil tinha mais trabalhadores nessa condição, com 12,7%, sendo que a queda nesse indicador para o mesmo período foi de 4,6 pontos percentuais (passando de 17,3% para 12,7%, uma queda de 26,6%). No Chile, eram 4,9% os trabalhadores nessas circunstâncias, e a queda nesses anos foi de 0,5 pontos percentuais (passando de 5,4% para 4,9%, uma queda de 9,3%). Por fim, entre 2009-2013, a queda mais acentuada no desemprego ocorreu no Brasil, tendo

decrecido 32% (passando de 8,1% para 5,5%). No Chile¹³⁵, o indicador recuou 28% (de 8,2% para 5,9%), e, na Argentina, 19% (de 8,7% para 7,1%).

Por outro lado, quando é analisada a evolução da produtividade do trabalho se pode notar que a intensidade do incremento entre os três países é distinto. Enquanto o avanço da produtividade argentina e brasileira entre 2008-2013 foi de, respectivamente, 4,17% e 5,39%, o chileno foi de 8,16%. Com esse desempenho o Chile alcançou a quadragésima posição no *ranking*¹³⁶ da produtividade do trabalho por hora em 2014, segundo a *Conference Board*. Como bem destacam Bielschowsky, da Silva e Vernengo (2013, p. 32),

o processo de desenvolvimento econômico tem por base o aumento dos investimentos e da produtividade nos diferentes setores da economia e a recomposição da mão de obra entre setores da economia, com perda relativa de sua participação nos de baixa produtividade, como a agricultura de subsistência, em favor dos novos setores em formação, portadores de produtividade mais alta, como a indústria... ..Em contrapartida, no período 1980-2005, houve queda ou virtual estagnação (à exceção do Chile) na produtividade nesses países. Isso resultou de forte queda no ritmo de crescimento nos anos 1980 e insuficiente recuperação posterior. A marcada redução nas taxas de investimento foi, por certo, o principal responsável por isso.

Juntamente com a análise do PIB setorial desses três países, e da produtividade setorial apresentada no capítulo 3, é comprovada a análise de Bielschowsky, da Silva e Vernengo (2013) quando afirmam que a transferência de mão de obra da agricultura para os setores urbanos ocorreu nos segmentos de baixa produtividade do setor terciário.

Ou seja, quando se analisa o mercado de trabalho, as políticas adotadas durante a crise resultaram no comportamento semelhante de diversas variáveis. As três nações latino-americanas melhoraram seus indicadores nesse âmbito em profundidade distintas, tanto pelas medidas adotadas, quanto pela realidade socioeconômica de cada país oriunda de seu passado recente.

Com isso, percebem-se três padrões distintos no enfrentamento da crise de 2008 entre Argentina, Brasil e Chile. Como dito anteriormente, *ex nihilo nihil fit*, nada surge do nada. Essa diversidade na abordagem do combate ao choque externo de 2008 tem suas raízes no contexto sócio-econômico dos últimos 30 anos nos três países. A principal diferença entre essas nações é o momento e a profundidade que escolheram para liberalizar suas economias. Enquanto o Chile iniciou seu processo de liberalização durante seu regime

¹³⁵ O período chileno usado foi 2010-2013, dado que o país mudou sua técnica de mensuração do desemprego em 2010.

¹³⁶ Esse *ranking* somente contemplou os primeiros 43 países. As três primeiras posições, respectivamente foram: Noruega, Luxemburgo e Estados Unidos.

ditatorial entre as décadas de 70 e 80, Argentina e Brasil adentraram somente no início dos anos 90. Quanto à intensidade¹³⁷, Argentina e Chile realizaram reformas radicais e o Brasil reformas cautelosas, utilizando a terminologia de Stallings e Peres (2002)¹³⁸. Entretanto, segundo esses autores, a Argentina e o Chile diferem-se quanto aos resultados obtidos por essas reformas liberais. De um lado, o Chile conseguiu gerar resultados positivos durante a década de 90 em diversos quesitos, como o aumento do investimento, da produtividade, do crescimento econômico e do emprego. Por outro lado, a Argentina não foi tão bem sucedida em suas ações, apresentando resultados positivos somente para a produtividade e para o crescimento econômico. Já o Brasil não apresentou melhorias em nenhuma dessas variáveis, mas também não apresentou piora.

Outro fator relevante para entender a diversidade de políticas, frente ao desequilíbrio externo de 2008, são as medidas de caráter social adotadas no início dos anos 2000, com a ascensão de partidos identificados como à esquerda nos países em questão. Enquanto as transferências de renda condicionadas tornaram-se políticas fortes na Argentina e no Brasil, no Chile sua escala e escopo são diminutos. Ademais, como resultado agregado dos condicionantes estabelecidos pelas medidas liberais das décadas de 80 e 90, e das políticas sociais dos anos 2000, o Brasil, segundo Tokman (2009), possui alta proteção sociotrabalhista e ao emprego, enquanto Argentina e Chile apresentam alta proteção sociotrabalhista, mas baixa proteção ao emprego¹³⁹. Além disso, cabe destacar mais uma vez a realidade argentina a partir do ano 2000, de severa crise interna e da continuada recuperação econômica do país desde então.

Ainda no rol das diferenças que explicam distintos padrões de enfrentamento da crise de 2008, vale mencionar que a realidade socioeconômica dos três países é dispar. Apesar de as nações registrarem tendências similares, o patamar é outro, como por exemplo: o número de indivíduos pobres na população (trabalhando ou não), ou a cobertura dos programas de transferência condicionada de renda, ou mesmo o tamanho do PIB e da população. Todos esses fatores combinados resultaram em um combate diverso aos efeitos deletérios da crise internacional de 2008.

Como destacado na introdução deste capítulo, apesar de os três países terem adotado políticas contracíclicas no período de crise, seu foco e forma foram distintos. O Chile, por ter o mercado de trabalho menos protegido dos três, adotou em sua maioria

¹³⁷ Tópico inicialmente abordado no quadro 1, na página 47 e 48, de Stallings e Peres (2002).

¹³⁸ Assunton inicialmente abordado no capítulo 1, página 47.

¹³⁹ Assunto inicialmente abordado no segundo capítulo, na página 88.

políticas ativas de mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, por ter realizado mais cedo e mais profundas reformas liberalizantes, não priorizou na crise políticas macroeconômicas. Do outro lado, o Brasil, que adotou em menor profundidade reformas liberais e, concomitantemente, foi o país que mais se voltou à proteção social na virada do século XXI, acabou por adotar mais políticas macroeconômicas e nenhuma medida ativa de mercado de trabalho. Entre esses dois extremos, do liberalismo econômico da década de 80 e 90, à adoção de políticas sociais a partir dos anos 2000, tem-se a Argentina. Não podia ser diferente, o espectro de medidas adotadas a partir de 2008 foi uma combinação de políticas ativas de mercado de trabalho, políticas macroeconômicas e políticas para gerar demanda por trabalho.

Apesar de acreditar que o objetivo principal das medidas adotadas não fosse o de combater a heterogeneidade estrutural, mas, sim, impedir que os países não sucumbissem à crise mundial, este capítulo, aqui consubstanciado, apresentou dados e políticas que apontam esforços em prol da melhoria da heterogeneidade estrutural na Argentina, Brasil e Chile. Entretanto, deve-se destacar a ruptura e importância histórica que foi os países em desenvolvimento, em específico Argentina, Brasil e Chile, não terem sucumbido a crise econômica mundial. Muito pelo contrário, a região gerou crescimento econômico, apresentou inflação sob controle, aumentou a formalidade e diminuiu a informalidade. Políticas públicas foram desenhadas com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e trabalhistas. Apesar de elas terem se mostrado insuficientes para a superação completa da heterogeneidade estrutural nos países abordados, elas foram importantes para mostrar que o caminho para a sua redução é possível de ser trilhado e deve ser prioritário, mesmo durante um profundo desequilíbrio internacional. Como visto neste capítulo, é importante destacar que esse caminho não precisa ter um padrão a ser seguido e adotado. Cada país, dado o seu contexto político, social e econômico, deve pensar soluções para a sua realidade, exatamente como a CEPAL sugere há mais de 60 anos.

Os primeiros passos já foram dados para preencher o conjunto vazio de Fajnzylber. Resta continuar aprofundando-se esse percurso, reconhecendo as diferenças sociais, ampliando o diálogo social e universalizando as ações governamentais. O tempo de utilizar as políticas keynesianas somente como solução para enfrentar crises, ao invés de utilizá-las de forma perene, pode estar ficando no passado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para chegar às conclusões deste estudo, percorreu-se um longo caminho. Analisou-se o contexto histórico de uma grande região, a América Latina, para depois esmiuçar detalhes dos países foco desta pesquisa, Argentina, Brasil e Chile. Com isso, mais de 30 anos foram apresentados e debatidos com o intuito de responder às questões e cumprir os objetivos delineados na introdução.

O objetivo geral¹⁴⁰ foi identificar similaridades e diferenças nas medidas e arranjos institucionais adotados pelos governos no tocante à preservação do emprego e da atividade produtiva em reação à crise de 2008, detectando os resultados alcançados por essas intervenções. Para alcançar esse objetivo, foram estabelecidas as seguintes hipóteses:

1) Adotaram-se, nos três países foco, políticas anticíclicas similares no enfrentamento da crise de 2008?

Ficaram claras as diversas similaridades entre os países, principalmente no ideário macroeconômico adotado a partir de 2003 e que perdurou durante e no imediato pós-crise de 2008. De forma geral, os três países¹⁴¹ expandiram de forma substancial durante a crise os mecanismos de proteção social, a partir do aumento de: salário mínimo; programas sociais de apoio às classes vulneráveis; benefícios monetários aos desempregados; capacitação. Ampliaram pronunciadamente a proteção às pequenas e médias empresas, com reduzidas ações voltadas especificamente para as grandes empresas. Elevaram também a oferta de crédito, com a redução da taxa básica de juros da economia e de outras taxas mais específicas, mas também com diversas medidas focalizadas no setor primário da economia. Nesse sentido, o intuito era evitar o desaquecimento da economia e conter a chegada da recessão. O resultado foi positivo, apesar de ter fortalecido a tendência de

¹⁴⁰ Os objetivos secundários foram: a) identificar e sistematizar o rol das medidas tomadas; b) cernir as mudanças que intervieram no quadro institucional pós-crise que permitiram enfrentar seus impactos deletérios; c) associar as mudanças na busca da preservação do emprego e da ocupação com o marco regulatório das políticas sociais de cada país e as inflexões na política macroeconômica; d) finalmente, caracterizar o novo padrão de crescimento econômico com inclusão social a partir de novas oportunidades no mercado de trabalho das camadas menos favorecidas e que têm sido objeto das políticas de combate à pobreza.

¹⁴¹ Vale mencionar que, durante a crise de 2008, a heterodoxia nas políticas econômicas foi amplamente utilizada, tanto pelos países em desenvolvimento, quanto pelos países desenvolvidos. Nesse período, foram realizados os maiores aportes financeiros da história, com o intuito de manter a saúde do sistema econômico.

reprimarização da economia, evitou uma crise similar à da década de 80 nos países latino-americanos,

A convergência das medidas econômicas residiu principalmente no caráter contracíclico delas. Entretanto, as políticas adotadas por cada país dependeram primordialmente da sua história recente. As décadas de 80 e 90 e os diferentes níveis de flexibilização da economia ditaram os pilares fundamentais a serem construídos a partir de 2003 e solidificados no período de crise, 2008-10. Como bem destacado nas considerações gerais do capítulo 4, foram identificados três padrões distintos no enfrentamento da crise de 2008, o argentino, o brasileiro e o chileno.

No caso brasileiro, esse foi o país, entre os três estudados, que menos adotou o receituário liberal do final do século XX, tanto em sua profundidade, quanto na duração do regime, além de ter sido a nação que mais avançou com as políticas sociais a partir de 2003. Essa particularidade traduziu-se na grande facilidade do país em expandir o receituário keynesiano, principalmente nas políticas macroeconômicas. Entretanto, isso não se traduziu na adoção de políticas contracíclicas profundas. Ao contrário, o corte nas taxas de juros foram tímidos quando comparados com os demais países em desenvolvimento. Somente as desonerações fiscais foram ousadas, mas como visto, o efeito negativo dessa medida pode ter suplantado o positivo.

Nos casos da Argentina e do Chile, esses países aceitaram os preceitos liberais de forma muito mais extensa e profunda e, quando adotaram as políticas contracíclicas no período de crise, elas foram mais arrojadas e amplas. Para isso, esses dois países precisaram estabelecer, com a ascensão de coalizões de esquerda ao poder nos anos 2000, uma miríade de medidas a fim de estabelecer os fundamentos básicos, e os arranjos institucionais, para a adoção de políticas de enfoque keynesianas. No caso chileno, foram priorizadas as intervenções diretas no mercado de trabalho, pois iniciou seu processo de liberalização econômica antes dos outros países latino americanos, e o fez com forte intensidade, e também por ter apresentado as mais tímidas políticas de cunho social a partir de 2003. Na Argentina, prevaleceram políticas em áreas diversas, dado que realizou reformas liberais profundas durante os anos 90, mas avançou com vigor nas políticas sociais a partir do governo de Néstor Kirchner, em 2003.

2) Argentina, Brasil e Chile se beneficiaram da potência da economia chinesa e da alta do preço das *commodities* mais do que os países desenvolvidos?

Como se constatou no decorrer deste trabalho, o peso da economia chinesa na atividade econômica global contribuiu substancialmente para que os demais países em desenvolvimento, em específico Argentina, Brasil e Chile, enfrentassem a crise de 2008 sem grandes abalos nos principais indicadores macroeconômicos. Ao encontrar no mercado chinês um ávido comprador de *commodities* e um exportador de produtos manufaturados de baixo preço, os três países tiveram suas balanças comerciais com a China severamente alteradas. O considerável aumento da participação da China na balança comercial dos três países, tanto como exportador ou como importador, mostrou-se fundamental para preencher a lacuna deixada pelos países desenvolvidos neste início de século XXI.

O aumento da importância chinesa na economia global foi significativa para que os países latino-americanos pudessem enfrentar o choque externo de 2008. Apesar da China ter sido capaz de contribuir para impedir que os países latino-americanos entrassem em profunda crise, foi ela a principal facilitadora do retorno desses países ao papel de exportadores de bens primários em economias que continuam a protelar o fim da heterogeneidade estrutural em detrimento de breve estabilidade macroeconômica.

Esse curso de ação só foi possível pela alta dos preços das *commodities*. Por esse motivo, os países em desenvolvimento latino-americanos foram os beneficiados da pujança chinesa. Enquanto os países desenvolvidos têm a sua pauta exportadora altamente diversificada e com baixa participação de produtos primários, os três países foco deste estudo têm esses produtos como principais em suas balanças comerciais (o Brasil com mais de 28% da pauta exportadora para os três principais produtos, sendo todos eles primários, a Argentina com 24,5%, e o Chile com mais de 50%). Não fosse a necessidade da economia chinesa por produtos primários, o curso dessa crise nos países da América Latina poderia ter sido diferente, através do impacto diverso na Balança de Pagamentos.

3) Houve redução da heterogeneidade estrutural após a crise de 2008, perceptível pela queda não apenas do desemprego e da informalidade, mas também pelo aumento da produtividade?

Sem dúvida houve redução da informalidade e do desemprego com aumento da formalidade durante todo o período 2003-2013. Também, como os dados confirmam, não é difícil identificar a forte redução da pobreza e do número de trabalhadores pobres. Assim, fica claro que a desigualdade social diminuiu. Entretanto, esses são fatores por si só não impactam na heterogeneidade estrutural. Como visto, a variável fundamental para redução da heterogeneidade é a produtividade, e esta passou por melhorias muito tímidas, se se considerar o que é necessário para superar esse malogro na economia, e, concomitantemente, não houve difusão do progresso técnico.

Portanto, constata-se que a heterogeneidade estrutural diminuiu no período 2003-2013, em uma clara ruptura com o passado na região. Contudo, sua contração ficou muito aquém do desejado. Embora certas políticas públicas tenham colocado os países no caminho para superarem esse entrave, a velocidade com que se está trilhando esse percurso está longe do ideal.

Sobre a produtividade, somente para o período 2008-2013 a Argentina aumentou-a em 4,17%, o Brasil em 5,39% e o Chile em 8,16% (Fonte de dados, *The Conference Board* (2013), inicialmente tratado no capítulo 3, página 124). Considerando o fato que no período 1981-2007 a produtividade ficou estagnada na Argentina e no Brasil, esses valores deveriam ser comemorados, mas o crescente hiato entre a produtividade “periférica” e a “central” não permite aplausos. Ademais, a produtividade em 2013 é apenas a mesma para o ano de 1980 para o Brasil e pouco acima no caso argentino, para o mesmo ano. No caso chileno, que apresentou um incremento na produtividade ao longo de todo o período 1980-2013, tendo aumentado a intensidade no período 2008-2013, o entusiasmo deve ser represado ao lembrar-se de que o país tem o cobre ocupando mais de 50% de sua pauta exportadora. Ou seja, a produtividade do setor primário aumentou, porém a produtividade intersetorial é baixa para os três países. Sendo assim, as condições para a redução da heterogeneidade estrutural estabelecidas por Aníbal Pinto em 1970 não foram alcançadas da forma desejável, quais sejam, dissiminação do progresso técnico, aumento da produtividade e da renda, ampliação e elevação das oportunidades de emprego nos três países.

Por outro lado, é fundamental enaltecer os governos de Argentina, Brasil e Chile no sucesso ao impedir que os países sucumbissem à crise internacional de 2008. Mais que isso, foram capazes de produzir crescimento econômico, estabilidade de preços, redução do desemprego e da informalidade com aumento da formalidade. Reduziram a pobreza e extrema pobreza, ao expandirem programas sociais, e aumentaram os salários mínimos e reais. O feito não foi pequeno, principalmente quando se compara com as crises do final do século XX. A região amadureceu, evoluiu, e provou isso no pós-crise de 2008.

Dessa maneira, as questões de proposta de investigação agora podem ser respondidas: como o Estado, na Argentina, Brasil e Chile, enfrentou os desafios da preservação e do estímulo à criação de novos empregos frente à crise de 2008? Quais foram os arranjos institucionais prevaletentes em cada país, notadamente no âmbito dos sistemas de proteção social vigentes? Que inflexões podem ser observadas em termos da política macroeconômica? Quais os resultados alcançados em termos de redução do desemprego, aumento da formalização e redução da pobreza e da exclusão?

Diametralmente oposto ao que foi implementado nas décadas de 80 e 90, os três países reduziram a taxa básica de juros, aumentaram os gastos governamentais, o investimento público e a liquidez da economia a partir de novas ou expandidas linhas de crédito, ampliaram os programas de caráter social – seguro-desemprego, programas de qualificação profissional, abertura de canais para a ampliação do diálogo social e expandiram seus programas de transferência direta de renda.

Vale evidenciar também que os aspectos negativos desse processo foram igualmente parecidos. Os ganhos de produtividade ficaram aquém do necessário para reduzir significativamente a heterogeneidade estrutural; a redução da desigualdade social, apesar de ter sido forte, ainda não está perto de ser superada; a reprimarização da economia graças ao poderio econômico chinês fez com que os países retornassem à condição de exportadores de produtos primários.

Toda essa similitude entre os três países nesse começo do século XXI, pode ser atribuída ao conjunto de fatores: mercado internacional (e vulnerabilidade externa) e agenda político-econômica. A primeira década dos anos 2000 foi marcada pela estabilidade mundial e pelo afastamento das políticas de direita. Ou seja, reduzida vulnerabilidade externa, advinda das políticas de fortalecimento adotadas em cada país e, agenda política-econômica de centro-esquerda, a partir de 2003.

Como visto, este trabalho procurou estudar o emprego, que é o principal vínculo de transmissão do crescimento econômico para o bem-estar individual. Constata-se que existe

falta de priorização da política trabalhista, no sentido que se deu mais importância à geração de melhores condições macroeconômicas sobre as condições de trabalho. Parafraseando Krugman, “temos uma política voltada para o PIB, não uma política de emprego”. Foram implementadas políticas públicas preocupadas em manter ou gerar quantidade de emprego em detrimento das medidas que melhorassem as condições trabalhistas desses empregos, fator fundamental para reduzir a heterogeneidade estrutural, a desigualdade social e com isso gerar desenvolvimento econômico sustentável.

O impacto no mercado de trabalho, como se viu, foi a possibilidade dos países manterem o aumento da formalização com redução da informalidade e estabilizar/aumentar o salário mínimo e o médio real. Com as demais políticas públicas focalizadas, desde a política de crédito e cambial até as políticas de transferência direta de renda condicionada, Argentina, Brasil e Chile conseguiram manter o PIB e a inflação sob controle com a consequência deletéria da reprimarização da economia e do retorno à condição de exportadores primários. Mesmo assim, pode-se afirmar que as escolhas políticas foram bem-sucedidas em colocar os três países em condição ímpar para enfrentar a crise econômica financeira mundial de 2008¹⁴².

Dessa forma, Argentina, Brasil e Chile ainda estão distantes de um crescimento sustentável, dado que o crescimento com equidade não é possível com heterogeneidade estrutural¹⁴³. Contudo, a região logrou sucesso no combate a maior crise econômica desde a grande depressão de 1929. Por isso, como é afirmado por diversos economistas (DURAN, 2011; INFANTE, 2011; PIKETTY, 2014), é preciso que as instituições trabalhistas definam pautas capazes de contribuir para uma condição de vida digna e, ao mesmo tempo, prover um nível de emprego suficiente para que cada pessoa possa realizar-se em seu trabalho e na sua vida.

¹⁴² Vale mencionar que o Brasil é o país, dos três analisados, com maiores dificuldades em manter o crescimento econômico, no pós-crise, em patamar similar ao período pré-crise.

¹⁴³ Infante (2011, p. 75-79) identifica o aumento da heterogeneidade estrutural no período 1990-2008 na América Latina (11 países foram estudados pelo autor: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, México, Peru, Uruguai e Venezuela). O autor ainda divide e classifica os países em três níveis de heterogeneidade estrutural: moderada (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica e Panamá); intermediária (Honduras, México, República Dominicana, Uruguai e Venezuela); e alta (Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Peru). No APÊNDICE E tem-se a TAB. 64 com os níveis de produtividade segundo estrato produtivo em 2007 para melhor elucidar o assunto.

REFERÊNCIAS

ABREU, M.P. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

ALADI. ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfweb/sitioport/> Acesso em: 17 de abril 2012.

ANFIP. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Seguridade social e Estado mínimo**: romper com o custo econômico do Estado mínimo para financiar a expansão da proteção social. Brasília: ANFIP, junho, 2002.

ANSES. ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL Disponível em: <http://www.anses.gov.ar/> e http://www.argentina.ar/_es/economia-y-negocios/C1968-nuevos-creditos-hipotecarios.php. Acesso em: 16 abril 2014.

ARGENTINA. Ministério do Trabalho. Disponível em: <http://www.trabajo.gob.ar/regularizacionlaboral/>. Acesso em: 14 abril 2014. 2014a.

ARGENTINA. Ministerio do Desenvolvimento Social. Disponível em: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/> Acesso em: 14 abril 2014. 2014b.

ARGENTINA. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Disponível em: <http://www.minplan.gob.ar/>. Acesso em: 16 abril 2014. 2014c.

ARGENTINA. Ministério do Trabalho. Disponível em: <http://www.trabajo.gob.ar/prp/normativas.asp>. Acesso em: 14 abril 2014. 2014d.

ARGENTINA. Ministerio do Trabalho. Disponível em: <http://www.trabajo.gob.ar/capacitacion/>. Acesso em: 14 abril 2014. 2014e.

ARGENTINA. Ministerio do Trabalho. Disponível em: <http://www.trabajo.gob.ar/jovenes/>. Acesso em: 14 abril 2014. 2014f.

ARGENTINA. Ministerio do Trabalho. Disponível em: <http://www.trabajo.gob.ar/creditofiscal/>. Acesso em: 14 abril 2014. 2014g.

ARGENTINA. Ministerio do Trabalho. Disponível em: <http://www.trabajo.gob.ar/redeempleo/>. Acesso em: 14 abril 2014. 2014h.

ARGENTINA. Ministerio do Trabalho. Disponível em: <http://www.trabajo.gob.ar/inspeccion/pnrt/> e <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/beldisplay.asp?idseccion=1&idsubseccion=5>. Acesso em: 14 abril 2014. 2014i.

ARNSON, C.J.; BERGMAN, M. **Taxation and equality in Latin America**. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program, Jun, 2012.

ARNSON, C.J.; DAVIDOW, J. **China, Latin America, and the United States**: The New Triangle. Woodrow Wilson International Center for Scholars, jan., 2011.

BACCARIA, L.; MAURIZIO, R. Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso. *In: LINDENBOIM, J. (org.). Trabajo, ingresos y políticas en Argentina: contribuciones para pensar el siglo XXI.* Buenos Aires: Eudeba, 2008.

BACEN. BANCO CENTRAL. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?SISMETAS> Acesso em: 14 abril 2014.

BADECEL. BASE DE DATOS ESTADÍSTICOS DE COMERCIO EXTERIOR. Disponível em: <http://interwp.cepal.org/badecel/indicadores.asp> Acesso em: 21 abril 2013.

BALL, L.; DE ROUX, N.; HOFSTETTER, M. **Unemployment in Latin America and the Caribbean.** IMF Working Paper 11/252. Nov., 2011.

BALTAR, P. Crise econômica e emprego no Brasil. *In: MORETTO, A. (org.) Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil.* Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do trabalho Banco do Nordeste do Brasil Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2010.

BANCO CENTRAL DO CHILE. Disponível em: <http://www.bcentral.cl/publicaciones/politicas/politt02.htm> Acesso em: 14 abril 2014.

BANCO DO BRASIL. BB. Disponível em: <http://www.bb.com.br/portallbb/home29,116,116,1,1,1,1.bb> . Acesso em: 14 abril 2014.

BANCO MUNDIAL. **Banco de dados.** Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator> Acesso em: 01/07/2012.

BATISTA JR., P.N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. **Revista Estudos Avançados**, n. 28, set-dez/1996.

BCRA. BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. **Informe monetário mensual.** Argentina, dez., 2009.

BCRA. BANCO CENTRAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. Disponível em: <http://www.bcra.gov.ar>. Acesso em: 16 abril 2014.

BENSUSÁN, G (org.). **Instituições trabalhistas na América Latina.** Rio de Janeiro: Revan, Rio de Janeiro, 2006.

BERTRANOU, F.M. **Protección social y mercado laboral.** Chile: OIT, 2004.

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **DATAINTAL.** Disponível em: <http://www10.iadb.org/dataintal/> Acesso em: 20 abril 2013.

BIELSCHOWSKY, R. **Sixty years of ECLAC: structuralism and neo-structuralism.** Cepal Review 97, Abril 2009.

BIELSCHOWSKY, R.; DA SILVA, C.E.S.; VERNENGO, M. Visão de Conjunto. *In: CGEE. Padrões de desenvolvimento econômico (1950-2008): América Latina, Ásia e Rússia.* Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013.

BITAR, S. **Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina**. Serie Gestión Pública 78. División de Desarrollo Económico, Santiago, jan. de 2014.

BNDES. BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Disponível em : http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes_pt/index.html Acesso em : 14 abril 2014.

BOLSA DE EMPLEO. Disponível em: <http://www.bolsadeempleo.cl/sitio/login.aspx?> Acesso em: 14 abril 2014.

BOSCH, M. ; GUAJARDO, J. **Labor market impacts of non-contributory pensions: the case of Argentina's moratorium**. Banco Interamericano, Unidade do Mercado de Trabalho e Securidade Social. IDB Working Paper Series, n. IDB-WP-366, novembro, 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/minha-casa-minha-vida> Acesso em: 14 abril 2014. 2014a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/> Acesso em: 14 abril 2014. 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/> Acesso em: 14 abril 2014. 2014c.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/portal-mte/> Acesso em: 14 abril 2014. 2014d.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://www.minplan.gob.ar/> Acesso em: 14 abril 2014. 2014d.

CACCIAMALI, M.C. *et al.* **Século XXI: transformações e continuidades nas relações de trabalho**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2011.

CACCIAMALI, M.C.; JOSÉ-SILVA, M.F. Emprego e seguridade social: mais uma década perdida no mercado de trabalho da América Latina. *In*: COGGIOLA, O. **América Latina. Encruzilhadas da História Contemporânea**. São Paulo: Xamã, 2003.

CACCIAMALI, M.C.; TATEI, F. Crise econômica mundial: mudanças nas características do desemprego no mercado de trabalho brasileiro. *In*: MORETTO, A. (org.) **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do trabalho Banco do Nordeste do Brasil Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2010.

CANAVIRE-BACARREZA, G.; MARTINEZ-VAZQUEZ, J.; VULOVIC, V. **Taxation and economic growth in Latin America**. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Divisão Fiscal e de Gerenciamento Municipal. IDB Working Paper Series n. IDB-WP-431, agosto, 2013.

CANO, W.; DA SILVA, A.L.G. Política industrial do governo Lula. *In*: CORECON; SINDECON. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARDIM DE CARVALHO, F.J. Keynes e a globalização financeira. *In*: SICSU, J; VIDOTTO, C. **Economia do desenvolvimento**: teoria e políticas keynesianas. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

CARDOSO, A.; LAGE, T. Desenho legal e desempenho real: Brasil. *In*: GONZALEZ, C. S. et ali. **Instituições trabalhistas na América Latina**: desenho legal e desempenho real. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

CARLEIAL, L. Crise econômica internacional e crise do trabalho: o que já podemos antecipar? *In*: MORETTO, A. (org.) **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza, Instituto de Desenvolvimento do trabalho Banco do Nordeste do Brasil Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2010.

CDES. CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/conteudo/41/o-que-e-o-cdes.html>. Acesso em: 14 abril 2014.

CELADE. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>. Acesso em: 22 de maio de 2012.

CEF. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br> Acesso em: 14 abril 2014.

CEPAL. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *In*: BIELCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro, São Paulo, CEPAL–COFECON, 2000a.

CEPAL. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa na América Latina. *In*: BIELCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, v. 2, Rio de Janeiro, São Paulo, CEPAL – COFECON, 2000b.

CEPAL. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Anuário Estatístico**, 2006 e 2008.

CEPAL. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Panorama social de América Latina**, 2013.

CEPAL/OIT. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE/ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. 2010. **Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe**. Desafíos e innovaciones de la formación profesional. CEPAL-OIT, n. 9, out. 2013.

CEPALSTATS. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Disponível em: <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>. Acesso em: 07 de abril de 2012.

CHILE. Governo. **Informe de finanzas públicas**: proyecto de Ley de Presupuestos del sector públicos para el año 2010. Disponível em: http://www.dipres.cl/572/articles-51638_doc_pdf.pdf outubro de 2009.

CHILE. Ministério do Desenvolvimento Social. Disponível em: http://www.chilesolidario.gob.cl/en/chs_en.php Acesso em: 12 de dezembro de 2013.

CHILE. Ministério do Trabalho. Disponível em: <http://www.mintrab.cl/legislacion/documentos/balance-ol.pdf> Acesso em: 14 abril 2014.

COMINETTI, R.; RUIZ, G. Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995. **Cadernos de la CEPAL**, Nações Unidas, jun.1998.

CORDILHA, A.C. Desoneração da Folha de Pagamentos para “Competitividade Espúria”? Plataforma de Política Social, online, disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com/2014/06/25/desoneracao-da-folha-de-pagamentos-para-competitividade-espuria/> Acesso em: Junho 2014, 2014.

COSTA, G.R.B.; NERY, A.; STRACHMAN, E. Convenções, preferência pela liquidez e volume de crédito bancário, no Brasil, no período 1996-2008. *In*: II ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. **Anais**, set. 2009.

CURADO, M. Do esgotamento do projeto neoliberal ao governo Lula: em busca de um projeto nacional de desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 8, n. 12, Rio de Janeiro, jan.-jun. 2013.

DANANI, C.; GRASSI, E. Ni error, ni omisión. El papel de la política de estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional de la Argentina (1993-2008). *In*: LINDENBOIM, J. (org.). **Trabajo, ingresos y políticas en Argentina**: contribuciones para pensar el siglo XXI. Buenos Aires: Eudeba, 2008.

DE OLIVEIRA, A.N.C. Partidos e política social no Brasil e no Chile: PT e OS nas eleições e no governo. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 39-67, jul-dez. 2009.

DELGADIM, G.C. Desigualdade social no Brasil. *In*: CORENCON; SINDECOS **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

DIEESE. A evolução do crédito na economia brasileira 2008-2013. Nota Técnica, número 135, maio de 2014.

DURAN, G. Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo. *In*: INFANTE, R. **El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe**: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad. CEPAL. Santiago, Chile, Setembro de 2011.

FAGNANI, E.; VAZ, F.T. Previdência Social: velhos mitos e novos desafios. *In*: FAGNANI, E; FONSECA, A (org). **Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

FAJNZYLBER, F. Industrialização e crise na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”. *In*: BIELCHOWSKY, R. **Cinquenta Anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro, São Paulo, CEPAL–COFECON, v. 2, 2000.

FARNÉ, S (org.). **La calidad del empleo en América Latina a principios del siglo XXI**. Universidad Externado de Colômbia, Bogotá, 2012.

FERRER, A. **A economia Argentina: de suas origens ao início do século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FILGUEIRAS, L. *et al.* Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. *In*: CORECON; SINDECON. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A Economia Política do Governo Lula**. São Paulo: Contraponto, 2007.

FMI. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Disponível em: <http://www.imf.org/external/data.htm> Acesso em: 18 de setembro de 2012.

FOGAPE. Disponível em: <http://www.fogape.cl/portal/contenido.asp?CodCanal=177&TipoCanal=A>. Acesso em: 14 abril 2014.

FRANZONI, J.M.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. **The double challenge of market and social incorporation: progress and Bottlenecks in Latin America**. *desiguALdades.net*, Working Paper 27, 2012.

FURTADO, C. **A economia latino-americana**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.

FURTADO, C. **Formação econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia, 1969.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 31. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GALEANO, E. **As veias abertas da América Latina**. 8. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GARCIA, C. H. e DEDECCA, C. S. **A heterogeneidade no mercado de trabalho e a desigualdade da representação sindical**. Rio de Janeiro, *Revista Sociologia e Antropologia*, vol.03.05, p. 223-243. Junho, 2013.

GASPARINI, L. América Latina: estudio de la protección social y el empleo sobre la base de encuestas de hogares. *In*: BERTRANOU, F.M. **Protección social y mercado laboral**. Chile, OIT, 2004.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

GONZÁLEZ, C.S.; PALOMINO, H. Desenho legal e desempenho real: Argentina. *In*: GONZALEZ, C.S. et. ali. **Instituições trabalhistas na América Latina: desenho legal e desempenho real**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GONZÁLEZ, C.S.; PINO, N.D. Perfil del capacitando en Chile: variables que inciden en el acceso. **Revista Latino-Americana de Estudos do Trabalho**, ano 17, n. 27, pp.165-190, 2012.

GREMAUD, A.P. *et al.* **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1997.

GROISMAN, F. El funcionamiento del mercado de trabajo y la situación social en Argentina entre 2004 y 2009. *In*: CACCIAMALI, M.C. (org.). **Século XXI: transformações e continuidades nas relações de trabalho**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, Universidade de São Paulo, 2011.

HALLAK NETO, J. A Distribuição Funcional da Renda e a Economia não Observada no âmbito do Sistema de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, UFRJ, 2013.

HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C. **Economic crisis and fiscal reforms in Latin America**. Inter-American Development Bank Department of Research and Chief Economist. IDB Working Paper Series n. IDB-WP-235. Jan. 2011.

HELTBERG, R. *et al.* Anatomy of coping. evidence from people living through the crises of 2008-11. **Policy Research, Working Paper**, n. 5957. The World Bank, Washington, D.C. 2012.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. **Democracy and the left: social policy and inequality in Latin America**. University of Chicago Press, 2012

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 146, p. 129-256, abr./jun. 1976.

IDITS. INSTITUTO DE DESARROLLO INDUSTRIAL, TECNOLÓGICO Y DE SERVICIOS. Disponível em: <http://www.idits.org.ar/nuevo/index/html> Acesso em: 16 abril 2014.

INFANTE, R. **El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad**. CEPAL. Santiago, Chile, Setembro de 2011.

INFOJUS. SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACIÓN JURÍDICA. Disponível em: http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf080094-mac_donald-procedimiento_preventivo_crisis_en.htm?0. Acesso em: 14 abril 2014.

INFORME ECONÓMICO. **Cuarto trimestre**. República Argentina. Secretaria de Política Pública. Subsecretaria de Programación económica, 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report**. 2013.

KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

KORZENIEWICZ, R.P. Inequality: on some of the implications of a world-historical perspective. **DesiguALdades.net Working Paper Series**, Working Paper, n. 3, Berlin; desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2011.

KRUGMAN, P. **How did economists get it so wrong?** New York Times, Sept. 2009.

LAPLANE, M. *et al.* Internacionalização e vulnerabilidade externa. *In*: LACERDA, A.C. (org.) **Desnacionalização: mitos, riscos e desafios**. São Paulo: Contexto, 2000.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. **Economia e Sociedade**, v. 8, jun. 1997.

LAVINAS, L. Anti-poverty schemes instead of social protection. **Working Paper 51, desiguALdades.net**, 2013a.

LAVINAS, L. 21st Century welfare. **New Left Review 84**, nov/dec. 2013b.

LAVINAS, L. Estratégias femininas para conciliar trabalho remunerado e trabalho doméstico no século XXI. *In*: 40 Ans de Féminisme – Le féminisme à l'épreuve des mutations géopolitiques. 2010. Publicado nos **Anais do Seminário**, Paris: Editions iXe, 2012.

LAVOPA, A. Crecimiento económico y desarrollo en el marco de estructuras productivas heterogéneas. El caso argentino durante el período 1991-2006. *In*: LINDENBOIM, J. (org.). **Trabajo, ingresos y políticas en Argentina: contribuciones para pensar el siglo XXI**. Buenos Aires: Eudeba, 2008.

LINDENBOIM, J. (org.). **Trabajo, ingresos y políticas en Argentina: contribuciones para pensar el siglo XXI**. Buenos Aires: Eudeba, 2008.

LORA, E. e FAJARDO, J. **Employment and Taxes in Latin America**. IDB Working Paper Series n.º.IDB-WP-334, set. 2012a.

LORA, E. e FAJARDO, J. **¿Hay un sesgo anti-laboral en los impuestos en América Latina?** Banco Interamericano de Desenvolvimento, Departamento de Investigaçã o e Economistas Chefe. Resumo de Políticas # IDB-PB-177, out. 2012b.

LUCAS, R. Presidential address to the American Economic Association. 2003.

LUSTIG, N.; LOPEZ-CALVA, L. Declining Latin American inequality: market forces or state action? **VOX**, Research-based policy analysis and commentary from leading economists. Disponível em: <http://www.voxeu.org/article/declining-latin-american-inequality-market-forces-or-state-action>. Acesso em: junho de 2010.

LUSTIG, N. **Poverty, inequality and the new left in Latin America**. Woodrow Wilson Center Update on the Americas, n. 5, Oct. 2009.

MACRO WATCH DATA. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/research-and-data/latin-american-and-caribbean-macro-watch,8633.html>. Acesso em: 20 abril 2013.

MARCEL, M. **The structural balance rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons.** Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão Fiscal e de Gerenciamento Municipal. Discussion Paper nº IDB-DP-289, Jun. 2013.

MARTNER, R. *et al.* Las finanzas públicas y el pacto fiscal en América Latina *In: XX SEMINARIO INTERNACIONAL DE POLÍTICA FISCAL*, Santiago de Chile, 28 al 31 de enero de 2008. **Serie Seminarios y Conferencias 54**, 2008.

MAURIZIO, R. Formación de capacidades y convergencia productiva. *In: INFANTE, R. El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe: ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*. CEPAL. Santiago, Chile, set. 2011.

MEDEIROS, C.A. Dependência financeira e ciclos econômicos na América Latina. *In: SICSÚ, J. et al. Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas.* Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 5. ed., 2003.

MORETTO, A. *et al.* **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil.** Fortaleza, Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, 2011.

NEFFA, J.C. Macroeconomía, instituciones y normas como determinantes y condicionantes de las políticas de empleo. *In: LINDENBOIM, J. (org). Trabajo, ingresos y políticas en Argentina: contribuciones para pensar el siglo XXI.* Buenos Aires: Eudeba, 2008.

NORONHA, E.G. O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, p. 241-289, 2000.

OCAMPO, J.A.; BÉRTOLA, L. **The economic development of Latin America since independence.** Oxford, Oxford University Press, USA, Dec. 2012.

OCAMPO, J.A. **Lights and shadows in Latin American structural reforms.** Texto apresentado na conferência em honra ao Professor Albert Berry na Universidade de Toronto, abril, 2002.

OCDE. **Development Co-Operation Report 2010.** 2010.

OIT/BM. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO/ BANCO MUNDIAL. **Crisis inventory.** 2010. Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/f?p=17030:2:3790696297307035:::.](http://www.ilo.org/dyn/crisis-inventory/f?p=17030:2:3790696297307035:::) Acesso em: 16 abril 2014.

OIT/BM. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO/ BANCO MUNDIAL. **Joint Synthesis Report:** international labour organisation/world bank Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis. OIT e BM, abril de 2012.

OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Informe mundial sobre salários 2012/2013.** Los salarios y el crecimiento equitativo. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2013.

OIT. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Employment, Incomes and Equality**. Report of an Inter-Agency team financed by the United Nations Development Programme and Organised by the International Labour Office, 1972.

OLIVEIRA, F. **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

PAGÉS, C.; GAELE, P.; SCARPETTA, S. **Job creation in Latin America and the Caribbean**. Recent Trends and Policy Challenges, Palgrave Macmillan/Worldbank, Washington D.C. 2009.

PAZ, J.A. Argentina: dinâmica de La protección social y el mercado laboral, 1995-2002. *In*: BERTRANOU, F.M. **Protección social y mercado laboral**. Chile, OIT, 2004.

PIKETTY, T. **Capital in the Twenty-First Century**. London, England: Belknap Press, 2014.

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. *In*: BIELCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro, São Paulo: CEPAL – COFECON, v. 2, 2000.

PINTO, M.D.V. Flexibilidade, proteção e políticas ativas no Chile. *In*: WELLER, J. (org.) **O novo cenário laboral latino-americano**. Santiago, Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2009.

POCHMANN, M. Perspectivas das relações de trabalho no Brasil no começo do século XXI. *In*: CACCIAMALI, M.C. (org.). **Século XXI: transformações e continuidades nas relações de trabalho**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, Universidade de São Paulo, 2011.

POCHMANN, M. Reação do mercado de trabalho no Brasil metropolitano frente à crise internacional. *In*: MORETTO, A. (org.) **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza, Instituto de Desenvolvimento do Trabalho Banco do Nordeste do Brasil Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2010.

POWELL, A. **A recuperação global e a normalização monetária: como evitar uma crônica anunciada?** Banco Interamericano de Desenvolvimento. Relatório Macroeconômico da América Latina e do Caribe, Mensagens Principais, 2014.

PREBRISCH, R. **Transformação e Desenvolvimento: a grande tarefa da América Latina**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.

PREBRISCH, R. *O Desenvolvimento econômico da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais*. *In*: BIELCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro, São Paulo, CEPAL – COFECON, v. 1, 2000.

QUINTANILLA, X. Chile: Dinámica de La informalidad y La desprotección de La población. *In*: BERTRANOU, F.M. **Protección social y mercado laboral**. Chile, OIT, 2004.

ROFMAN, R.; OLIVERI, M.L. **Pension coverage in Latin America. trends and determinants**. The World Bank. Social Protection & Labor, Discussion Paper n. 1217, jun. 2012.

SALVIA, A. *et al.* Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural. *In*: LINDENBOIM, J. (org.). **Trabajo, ingresos y políticas EN Argentina: contribuciones para pensar el siglo XXI**. Buenos Aires: Eudeba, 2008.

SANT'ANNA, A. A.; BORÇA JR., G. R.; DE ARAUJO, P. Q. **Mercado de crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008)**. Rio de Janeiro. Revista do BNDES, vol.16, nº31, p.41-60. Junho 2009.

SEHNBRUCH, K. La Calidad del Empleo en Chile: teoría y medición. *In*: FERNÉ, S. (org.) **La calidad del empleo en América Latina e Principios del siglo XXI**. Universidad Externado de Colombia, Nov. 2012.

SENCE. SERVIÇO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E EMPREGO. Disponível em: http://www.sence.cl/sence/?page_id=72 Acesso em: 14 abril 2014. 2014a.

SENCE. SERVIÇO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E EMPREGO. Disponível em: http://www.sence.cl/sence/?page_id=278 Acesso em: 14 abril 2014. 2014b.

SENCE. SERVIÇO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E EMPREGO. Disponível em: http://www.sence.cl/docs/balanceGestionIntegral_2009.pdf Acesso em: 14 abril 2014. 2014c.

SENCE. SERVIÇO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E EMPREGO. Disponível em: http://ccl.sence.cl/?page_id=6723 Acesso em: 14 abril 2014. 2014d.

SENCE. SERVIÇO NACIONAL DE CAPACITAÇÃO E EMPREGO. Disponível em: <http://www.sence.cl/sence/?p=36579> Acesso em: 14 abril 2014. 2014e.

SEPYME. SECRETARÍA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y DESARROLLO REGIONAL. Disponível em: <http://www.sepyme.gob.ar/> Acesso em: 16 abril 2014.

SICSÚ, J. *et al.* **Economia do desenvolvimento: teoria e políticas keynesianas**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2008.

SIL. SISTEMA DE INFORMAÇÃO LABORAL. Disponível em: <http://www.sil.gob.cl>. Acesso em: 14 abril 2014.

SOCIÓMETRO. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/research-and-data//tables,6882.html?indicator=2> Acesso em: 20 abril 2013.

STALLINGS, B.; PERES, W. **Crescimento, emprego e equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe**. Rio de Janeiro, Campus, 2002.

STIGLITZ, J.E. **The financial crisis of 2007/2008 and its macroeconomic consequences**. Apresentado na reunião de junho de 2008 para a Força Tarefa do Incentivo ao Diálogo Político, junho 2008.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES. 2010. Disponível em: <http://www.spensiones.cl/portal/institucional/578/w3-channel.html>. Acesso em: 14 abril 2014.

TAVARES, M.C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

THE CONFERENCE BOARD. **Database**. 2013. Disponível em: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/>. Acesso em: 16 Fevereiro 2014.

THORP, R. **Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th Century**. Basingstoke: Macmillan and St. Antony College, 1998.

TOKMAN, V.E. Flexigurança com informalidade: opções e restrições. *In*: WELLER, J. **O novo cenário laboral latino-americano**. Santiago: CEPAL, 2009.

TOKMAN, V.E. **Flexiguridad con informalidad: opciones y restricciones**. Serie Macroeconomía del Desarrollo 70. CEPAL - División de Desarrollo Económico, Santiago, nov. 2008.

TONELLI, F.; QUEIROZ, A.C. Trabalho e sindicalismo no governo Lula. *In*: COFECON; SINDECON. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TRAJTEMBERG, D. *et al.* **La Expansión de la Afiliación Sindical: Análisis del Módulo de Relaciones Laborales de la EIL**. Argentina, MTEySS. s.d.

UNDP. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2013**. UNDP, 2014.

UNPD. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2009**. UNDP, 2010.

VALENZUELA, R.F. Desenho legal e desempenho Real: Chile. *In*: GONZALEZ, S.C. et. ali. **Instituições trabalhistas na América Latina: desenho legal e desempenho real**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

VELÁSQUEZ, M.D. **Chile: política fiscal e empleo, o Programa de Contingencia Contra el Desempleo**. OIT Notas sobre la crisis, 2009.

WARD, K. *et al.* **The world in 2050: from the top 30 to the top 100**. Global Economics, HSBC Global Research, January 2012.

WELLER, J. **Crecimiento, empleo y distribución de ingresos en América Latina**. Serie Macroeconomía del Desarrollo 122. CEPAL - División de Desarrollo Económico, Santiago, ago. 2012.

WELLER, J.; GELDEREN, M.V. **Flexibilidade dos mercados de trabalho**: as variáveis trabalhistas diante do crescimento econômico. *In*: Instituições trabalhistas na América Latina: desenho legal e desempenho real. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

WELLER, J.; KALDEWEI, C. **Empleo, crecimiento sostenible e igualdad**. Serie Macroeconomía del desarrollo 145. División de Desarrollo Económico, Santiago, dezembro, 2013.

WELLER, J. **O novo cenário laboral latino-Americano**. Santiago: CEPAL, 2009.

WELLER, J.; ROETHILISBERGER, C. **La Calidad del Empleo en América Latina**. Serie Macroeconomía del Desarrollo 110. División de Desarrollo Económico, Santiago, abr. 2011.

WILLIAMSON, J. A short history of the Washington Consensus. *In*: CONFERÊNCIA FROM THE WASHINGTON CONSENSUS TOWARDS A NEW GLOBAL GOVERNANCE, Barcelona, set. 24-25, **Anais**, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A – O Contexto Latino-Americano 1945 – 1980: industrialização e emprego

Entender o passado, neste caso o período entre 1945 e 1980, é de suma importância para compreender as ações dos governos no momento presente, pós-crise 2008. As ações do Estado não são tomadas no vácuo, existe sempre uma bagagem histórica a ser levada em consideração quando se analisa a tomada de decisões de um governo. Desta forma, torna-se mister, para entender o presente, analisar os padrões dos países, para que só então se faça alguma inferência sobre seu curso de ação.

Neste apêndice, portanto, é relevante analisar, por exemplo, o índice de desenvolvimento da América Latina do período 1950-1968 na TAB. 39.

Tabela 39 – Índices de desenvolvimento da América Latina (1950-1968)

	Produto (Índice base 1950)	Recursos externos (Índice base 1950)	Efeito do coeficiente de importação sobre o crescimento do produto (porcentagem do produto de 1950)
1950	100.00	100.00	0
1951-1953	110.36	114.32	-3.96
1954-1956	129.62	125.82	3.80
1957-1959	152.05	143.91	8.14
1960-1962	179.03	148.64	30.39
1963-1965	204.59	153.78	50.76
1966-1968	236.45	183.83	52.62

Fonte: CEPAL, segundo dados oficiais (*apud* PREBISCH, 1973, p. 261).

Com os dados da TAB. 39 pode-se inferir que o período em questão apresentou crescimento do produto, triênio a triênio, praticamente constante, respectivamente, de 10,36%, 17,45%, 17,30%, 17,74%, 14,27% e 15,57%. Entretanto, a importância das importações se mostrou forte e crescente. Foi o período de industrialização por substituição de importação (ISI) que os países da América Latina passaram nos meados do século XX e que perdurou até o final da década de 70. Adicionalmente, as TAB. 40, 41 e 42 mostram, individualmente, para os países centrais desta pesquisa, seu desenvolvimento.

Tabela 40 – Desenvolvimento do Brasil (1950-1968) (índice com base em 1950)

	Produto	Recursos Externos	Efeito do coeficiente de importação (% do produto de cada período)	Volume das exportações	Poder de compra das exportações
1950	100.00	100.00	0	100.00	100.00
1951-1953	113.02	131.76	-1.66	101.55	98.16
1954-1956	137.38	111.34	1.88	105.20	97.20
1957-1959	165.89	126.69	2.35	114.97	96.13
1960-1962	210.15	131.24	3.73	129.40	95.18
1963-1965	234.28	108.17	5.35	140.11	107.88
1966-1968	267.15	147.96	4.44	175.41	122.25

Fonte: CEPAL, segundo dados oficiais (*apud* PREBISCH, 1973, p. 264).

Tabela 41 – Desenvolvimento do Chile (1950-1968) (índice com base em 1950)

	Produto	Recursos Externos	Efeito do coeficiente de importação (% do produto de cada período)	Volume das exportações	Poder de compra das exportações
1950	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00
1951-1953	116.05	122.96	1.43	101.46	113.43
1954-1956	122.81	123.90	2.05	109.83	129.90
1957-1959	138.37	142.60	1.78	115.23	114.86
1960-1962	157.02	219.93	-2.74	132.47	147.20
1963-1965	180.95	208.29	0.31	155.64	172.19
1966-1968	207.79	276.60	-1.89	177.49	253.61

Fonte: CEPAL, segundo dados oficiais (*apud* PREBISCH, 1973, p. 268).

Tabela 42 – Desenvolvimento da Argentina (1950-1968) (índice com base em 1950)

	Produto	Recursos Externos	Efeito do coeficiente de importação (% do produto de cada período)	Volume das exportações	Poder de compra das exportações
1950	100.00	100.00	0.00	100.00	100.00
1951-1953	101.94	83.97	2.48	79.45	68.24
1954-1956	113.85	85.97	3.44	100.72	72.22
1957-1959	127.48	97.39	3.32	114.42	77.56
1960-1962	140.79	128.46	1.23	129.45	95.29
1963-1965	148.77	117.64	2.94	150.48	125.34
1966-1968	166.23	116.13	4.23	161.06	125.88

Fonte: CEPAL, segundo dados oficiais (*apud* PREBISCH, 1973, p. 266).

Com os dados das TAB. 40, 41 e 42 pode-se inferir que o Chile, e o seu efeito do coeficiente de importação no período, passou por um processo de industrialização díspar de Argentina e Brasil. Apesar de todos os países terem atravessado forte redução nos seus coeficientes de importação, o Chile apresentou redução ainda mais acentuada. Isso se deve à grande dependência chilena da importação de produtos alimentícios dificilmente substituíveis, bem como à sua maior integração com o comércio internacional à época¹⁴⁴, quando comparado aos outros países em questão. Isso resulta em um processo de substituição de importações com maiores obstáculos do que os de seus vizinhos da América Latina (FURTADO, 1969, p. 136). Já os casos brasileiro e argentino são similares no que dizem respeito à intensidade e à repercussão do processo de ISI e isso se reflete nos dados apresentados. Apesar da diferença de produto, o poder de compra das exportações bem como seu volume e o aporte de recursos externos são similares. Entender as políticas adotadas¹⁴⁵ nesse período da história de cada país, com suas peculiaridades, pode conter a chave para explicar o desempenho de suas economias no presente. Compreender os

¹⁴⁴ O Chile era exportador de produtos minerais, mercado este que sofreu forte impacto com o término da II Guerra. Por outro lado, os outros países analisados sofreram menos impactos negativos relativos à exportação dado seus produtos exportados.

¹⁴⁵ As políticas adotadas serão tratadas no decorrer deste trabalho, principalmente às ligadas ao mercado de trabalho e o seu impacto na economia como um todo.

padrões entre os países é o início deste trabalho, que culminará na análise do atual momento de recuperação da crise mundial de 2008.

A.1 A fase de substituição de importações: 1945-1964

Com a crise do modelo primário-exportador nos anos 30¹⁴⁶ e ao final da Segunda Guerra Mundial em 1945, uma nova configuração da economia mundial emerge. Ainda durante a guerra, em 1944, o acordo de *Bretton Woods*¹⁴⁷ foi assinado e, com isso, pela primeira vez, uma ordem monetária mundial entrava em vigor (TAVARES, 1974).

As políticas adotadas no imediato pós-guerra, nos países analisados neste estudo, foram respostas de governos democráticos. No Brasil têm lugar a queda de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo em 1945 e o início do governo Dutra. Na Argentina, as eleições democráticas de 1946 colocaram no poder o General Juan D. Perón do Partido Trabalhista. Já o Chile manteve sua república presidencial elegendo novo presidente em 1946 após a morte de seu antecessor¹⁴⁸.

Outro importante marco na história recente da América Latina é a criação, em 1948, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de iniciativa do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros. Ela é uma das cinco comissões econômicas da Organização das Nações Unidas (ONU).

Outra tentativa de mais integração (político/teórico) entre os países latino-americanos, nos moldes preconizados pela CEPAL, foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, com o intuito de reduzir a importância dos acordos bilaterais que diminuía a integração dos países membros, prejudicando a balança de pagamentos (FURTADO, 1969).

Entretanto, o Pós-Guerra foi caracterizado pela “escassez de dólares” e, desta forma, *o desenvolvimento voltado para dentro* tornou-se a estratégia macroeconômica

¹⁴⁶ Nos países em desenvolvimento da América Latina.

¹⁴⁷ O tratado de *Bretton Woods* foi, primeiramente, a obrigação de cada país adotar uma política monetária que mantivesse a taxa de câmbio de suas moedas dentro de um determinado valor indexado ao dólar, cujo valor, por sua vez, estaria ligado ao ouro numa base fixa. Em segundo lugar, havia a provisão pelo FMI de financiamento para suportar dificuldades temporárias de pagamento. Em 1971, diante de pressões crescentes na demanda global por ouro, Richard Nixon, então presidente dos Estados Unidos, suspendeu unilateralmente o sistema de *Bretton Woods*, cancelando a conversibilidade direta do dólar em ouro (ABREU 1990; GIAMBIAGI *et al.*, 2005; KON 1999).

¹⁴⁸ Para mais detalhes sobre os diferentes regimes políticos nos diferentes períodos e países em questão, ver FIG. 1.

predominante nos países em desenvolvimento. Foi o aprofundamento da industrialização a partir da substituição de importações (ISI), iniciada com a crise mundial da década de 30, que perdurou por mais de 30 anos na maioria dos países da América Latina (FURTADO, 2003; TAVARES, 1974).

Em suma, o “processo de substituição das importações” pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos (TAVARES, 1974, p. 35).

Esse perfil, do período de industrialização e crescimento a partir da substituição de importações na América Latina, revela que pouca coisa mudou em relação ao período anterior à guerra em respeito ao papel dos países periféricos latino-americanos no mundo. Ou seja, a América Latina continuava primário-exportador. “O Brasil continua[va], apesar de sua industrialização, dependendo em grande medida das exportações de café e a Argentina das vendas de carne; o México exporta muito poucas manufaturas” (GALEANO 1979, p. 225) e o Chile de minério de ferro. Entretanto, o mercado externo sofreu significativa mudança de importância e causalidade: “em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, com base no aumento das exportações, a sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários” (TAVARES, 1974, p. 34). Ou seja, o estrangulamento do setor externo trouxe quantitativa redução da dependência externa, mas também mudou qualitativamente a natureza dessa dependência. Adicionalmente, a ALALC não atinge seus objetivos e a integração da América Latina estava, por hora, ameaçada (FURTADO, 1969, p. 288).

Desta forma, pode-se inferir que a América Latina, no pós-guerra, optou pelo desenvolvimento por meio da ajuda externa. No Brasil isso significou, em 1947, o fim do livre câmbio e a adoção de contingenciamento de importações, pois, segundo Giambiagi *et al.* (2005), o presidente Dutra identificou a inflação¹⁴⁹ como o problema mais grave a ser enfrentado. Seu diagnóstico dizia que o problema estava nos déficits orçamentários da união e que a política correta para combater esse malogro seriam as políticas monetárias e fiscais severamente contracionistas. Ademais, o fim da guerra reduziu abruptamente as exportações de matérias-primas para os países que participaram do conflito. Ou seja, os países primários-exportadores latino-americanos sofreram forte redução da participação

¹⁴⁹ Inflação, identificada na época, advinda do excesso de demanda agregada.

das exportações na balança de pagamento e, como mais um agravante ao desempenho da balança comercial, obtiveram “substanciais superávits com a área de moeda inconvertível, enquanto acumulavam déficits crescentes com países de moeda forte” (ABREU, 1990, p. 109). Além disso, como salientado por Furtado (1976, p. 106), nos países latino-americanos:

Uma redução ocasional das exportações tendia a provocar uma forte depressão interna, a menos que se dispusesse de reservas monetárias suficientemente grandes para enfrentar um período de transição durante o qual se procuraria recuperar o nível das exportações, nas linhas tradicionais ou noutras... ... [entretanto] uma economia de elevado coeficiente de importação e especializada na exportação de um ou dois produtos dificilmente poderia submeter-se à disciplina do padrão-ouro [em vigor].

Ou seja, “este estrangulamento do setor externo e o concomitante processo, mais ou menos intenso, de substituição das importações traduziu-se por uma diminuição do coeficiente geral de importações em nossas economias” (TAVARES, 1974, p. 36). Isso pode ser averiguado analisando-se os dados da TAB. 43, para o caso brasileiro, e da TAB. 44, para o processo como um todo na América Latina.

Tabela 43 – Brasil: disponibilidades cambiais, posição em 31 de dezembro, 1945-1952, US\$ milhões

Anos	Moedas Conversíveis	Moedas Compensadas	Moedas Bloqueadas	Operações em Cruzeiros	Total em Moeda	Ouro no País e Exterior	Total
1945	-	-	-	-	269	365	634
1946	92	-	273	-	365	365	730
1947	33	105	216	-	351	379	700
1948	62	109	154	21	346	342	688
1949	121	43	128	45	337	342	679
1950	128	36	70	16	250	342	592
1951	-30	6	11	15	2	342	344
1952	-24	-111	0	90	-45	342	297

Fonte: Malan *et al.* (1977, p. 165, *apud* ABREU, (1990, p. 109).

Tabela 44 – Evolução dos coeficientes de importação em países escolhidos¹⁵⁰ (1929-1957)

Ano	Argentina	México	Brasil	Chile	Colômbia
1929	17.8	14.2	11.3	31.2	18.0
1937	13.0	8.5	6.9	13.8	12.9
1947	11.7	10.6	8.7	12.6	13.8
1957	5.9	8.2	6.1	10.1	8.9

Fonte: Furtado (1969, p. 136).

¹⁵⁰ Estimativa feita a partir de séries do PIB e das importações, calculadas ambas a preços constantes, tomando-se como base 1960.

Duas importantes informações podem ser retiradas da TAB. 44. Em primeiro lugar, deve-se salientar que na maioria dos países uma parcela importante do produto estava excluída dos fluxos monetários, o que significa que o coeficiente de importação era na verdade muito mais elevado, se se tem em conta apenas o setor monetário da economia. A segunda análise diz respeito ao caso chileno. Apesar de todos os países terem passado por forte redução nos seus coeficientes de importação, o Chile teve redução ainda mais acentuada. Isso se deve à grande dependência chilena da importação de produtos alimentícios dificilmente substituíveis, bem como à sua maior integração com o comércio internacional à época¹⁵¹, quando comparado aos outros países da tabela. Isto resulta em um processo de substituição de importações com mais obstáculos do que seus vizinhos da América Latina (FURTADO, 1969, p. 136).

Entretanto, a TAB. 45 revela o aumento expressivo do coeficiente de industrialização, fato esse que tornou possível a redução significativa do coeficiente de importações. Ou seja, a redução das importações não se traduziu em crise para qualquer um dos países da América Latina, pelo contrário, resultou em desenvolvimento industrial a fim de responder à demanda interna por produtos que não são mais importados ou são muito caros para importar. Com se pode ver, no período 37-57 (após a grande crise de 1930), o coeficiente de industrialização argentino aumentou 26.53%, o brasileiro, por sua vez, cresceu 76.33% e o chileno evoluiu 74.33%.

Tabela 45 – Evolução dos coeficientes da industrialização(a) em países escolhidos (1929-1957)

Ano	Argentina	México	Brasil	Chile	Colômbia
1929	22.8	14.2	11.7	7.9	6.2
1937	25.6	16.7	13.1	11.3	7.5
1947	31.1	19.8	17.3	17.3	11.5
1957	32.4	21.7	23.1	19.7	16.2

(a) Base em séries do PIB e da produção industrial calculadas a preços de 1960

Fonte: Furtado (1969, p. 137).

Desse cenário latino-americano deve-se destacar que esse processo¹⁵² não foi planejado. Ou seja, o Estado, ao implementar políticas de controles seletivos sobre as

¹⁵¹ O Chile era exportador de produtos minerais, mercado este que sofreu forte impacto com o término da II Guerra. Por outro lado, os outros países analisados sofreram menos impactos negativos relativos à exportação, dado seus produtos exportados.

¹⁵² De industrialização através da substituição de importações, melhor visto na tabela A8.

importações, tinha o intuito de controlar a balança comercial e, com isso, tentar dirimir os problemas causados pela escassez de dólares do período. Portanto, a necessidade premente de cada país em atender à demanda dos produtos não mais importados ou a custos de importação elevados foi uma externalidade positiva dessa política (ABREU, 1990, p. 109; FURTADO, 1969, p. 137; GALEANO, 1979, p. 227). A TAB. 46 ajuda a colocar em perspectiva esse importante momento do contexto da América Latina.

Tabela 46 – Magnitude do processo substitutivo de importações em países escolhidos¹⁵³ (1929-1957)

País / Ano	1929-1937	1937-47	1947-57	1929-57
Argentina	4.8	1.3	5.8	11.9
México	5.7	-2.1	2.4	6.0
Brasil	4.4	-1.8	2.6	5.2
Chile	17.4	1.2	2.5	21.1
Colômbia	5.1	-0.9	4.9	9.1

Fonte: Furtado (1969, p. 137).

A TAB. 46 mostra a intensidade do processo de substituição com respeito a diferentes períodos. Os valores negativos de México e Brasil no período 37-47 são explicados pela recuperação do comércio mundial de matérias-primas no imediato Pós-Guerra e pelo mais baixo coeficiente de importação, como visto na TAB. 44. Já no período seguinte, o processo retoma sua força, mas com menos intensidade quando comparado ao período 29-37, mesmo assim, é digno de nota que a magnitude do processo substitutivo de importações foi muito mais intenso no período como um todo, no Chile, sendo que o Brasil teve o pior desempenho entre os países selecionados.

Furtado (1969, p. 138) ainda apresenta, assinalado na TAB. 47, a intensidade do processo de industrialização por períodos.

¹⁵³ Dados calculados a partir da evolução do coeficiente de importação, coeficiente de industrialização e da fórmula $SM = M_{t-1}/P_{t-1} - \frac{M_t}{P_t}$, no qual SM é a intensidade da substituição de importações, P é o PIB e M as importações.

Tabela 47 – Intensidade do processo de industrialização em países escolhidos (1929-1957) (%)¹⁵⁴

País / Ano	1929-37	1937-47	1947-57	1929-57
Argentina	23	73	50	220
México	46	86	98	407
Brasil	42	82	123	475
Chile	16	9	58	100
Colômbia	90	110	130	830

Fonte: Furtado (1969, p. 138).

No momento em que se comparam as TAB. 46 e 47, pode-se inferir que a constatação extraída da TAB. 44, a respeito do Chile e a sua dificuldade em industrializar-se a partir de substituição de importações, mostra-se visível quando comparado com o desempenho de industrialização dos demais países analisados por Furtado (1969). O Chile acabou por incorrer em uma intensidade de industrialização duas vezes mais lenta que a Argentina, quatro vezes mais lenta que Brasil e México e oito vezes mais devagar que a da Colômbia.

Por outro lado, os entraves à industrialização chilena têm origem na década de 30, bem como as características de sua industrialização na década seguinte. Isso porque sua limitação a importar na década de 30 produtos fundamentais para o desenvolvimento do país, como petróleo e outras matérias-primas, forçou a ação do Estado em prol da industrialização. Com isso, em 1939, criou-se a *Corporación de Fomento de La Producción* (CORFO), que elaborou e executou um plano de eletrificação para o país, instalou a siderúrgica de Huachipato e desenvolveu a produção de açúcar de beterraba (entre outras ações). Assim “o Chile constituiu, portanto, menos um caso de industrialização à base de substituição de importações, que de ação estatal visando superar os obstáculos criados à economia do país pela desorganização de seu setor exportador” (FURTADO, 1969, p. 139), enquanto que Argentina e Brasil tiveram o processo de substituição de importações como fator de estímulo à industrialização em sua plenitude.

Com isso, complementando as palavras de Tavares (1974), Galeano (1979, p. 227) afirma que:

¹⁵⁴ Incrementos percentuais da produção industrial por períodos.

O processo da industrialização brasileira não se deu paulatinamente, inserido dentro de um processo de transformação econômica geral. Antes, foi um fenômeno rápido e intenso, que se superpôs à estrutura econômico-social preexistente, sem modificá-la por inteiro, dando origem a profundas diferenças setoriais e regionais que caracterizam a sociedade brasileira.

Como exposto por Galeano (1979, p. 229-230), a industrialização por meio da substituição de importação foi característica presente na maioria dos países latino-americanos, incluindo Argentina, Brasil e Chile. Entretanto:

O processo de substituição não visa diminuir o *quantum* de importação global; essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas restrições do setor externo e não desejada. Dessas restrições (absolutas ou relativas) decorre a necessidade de produzir internamente alguns bens que antes se importavam (TAVARES, 1974, p. 39).

Esse caminho de política macroeconômica é seguido, enquanto no cenário mundial iniciou-se a Guerra Fria, “oficializada” pela doutrina Truman, e o início do Plano Marshall¹⁵⁵ (1947) dos Estados Unidos. Dessa forma, ocorreram volumosos aportes financeiros à Europa e Japão e foi aceita a postergação da livre conversibilidade das moedas. “Com isto, inicia-se uma longa transição de uma década em direção à livre convertibilidade e ao multilateralismo” (ABREU, 1990, p. 107).

Nesse panorama, os países latino-americanos se viram forçados a aumentar a oferta interna frente ao aumento da demanda interna não atendida. Portanto, os países tinham, segundo Tavares (1974, p. 42), três opções: utilizar de forma plena a capacidade produtiva já instalada; produzir bens e serviços relativamente independentes do setor externo; e instalar unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importados. Ou seja, o avanço do processo de industrialização nos primeiros anos do Pós-Guerra foi, essencialmente, um efeito indireto dos controles cambiais e de importação adotados como resposta aos problemas da balança de pagamentos. Sendo assim, a realização de controles administrativos no comércio exterior culminou na industrialização a partir da substituição de importações. Cabe agora analisar como se dá esse processo de industrialização e por que ele não pode ser adotado como política macroeconômica perene *ad infinitum*.

Inicialmente, a capacidade ociosa da indústria é saturada quando o país se encontra na obrigação de produzir bens de consumo terminados. Entretanto, essa força motriz inicial, que acaba por gerar um impulso para diversos setores da economia, também por engendrar a necessidade de prosseguir o processo de substituição. Ou seja:

¹⁵⁵ Programa de recuperação europeia ao final da Segunda Guerra Mundial.

Por um lado, a instalação de unidades industriais para produzir internamente bens de consumo final que antes se importavam tende a expandir o mercado interno desses mesmos bens, não só pelo próprio crescimento da renda decorrente do processo de investimento, como pela inexistência de restrições internas análogas às que limitavam as importações, como já vimos, apenas substitui uma parte do valor agregado, anteriormente gerado fora da economia. Em consequência, a demanda derivada por importações de matérias-primas e outros insumos cresce rapidamente tendendo a ultrapassar as disponibilidades de divisas (TAVARES, 1974, p. 42-43).

É nesse ponto que o processo depara com sua contradição interna. Porque a finalidade do processo é gerar crescimento do produto. Por outro lado, tal objetivo necessita, em alguma medida, de aumento das importações que estão, como visto, limitadas pelas políticas macroeconômicas em vigor. Sendo assim, a saída é aprofundar a substituição de importações e aumentar o controle sobre os produtos importados menos essenciais para, desta forma, liberar divisas à instalação e operação de novas unidades produtivas. Esse processo, entretanto, dada a “inexistência de pelo menos alguns recursos naturais, impede que se considere, mesmo teoricamente, a possibilidade de caminhar para a autarcia” (TAVARES, 1974, p. 43).

Ademais, segundo Tavares (1974, p. 46), o aparato da industrialização a partir da substituição de importações existente na América Latina é incapaz de propiciar o desenvolvimento de toda a pirâmide produtiva. Isto é, não existe incremento qualitativo ao longo do tempo ao se ater à industrialização por substituição de importações (ISI). Um país não evoluirá progressivamente ao substituir bens intermediários até o ponto que substituirá bens de capital. Para que isso fosse possível, seria necessário que o processo de ISI ocorresse concomitantemente nos diferentes níveis produtivos, bem como houvesse alguma expansão das importações, ainda que a uma taxa inferior à do crescimento do produto. Esse fato não ocorreu nos países latino-americanos.

Tabela 48 – Distribuição setorial do PIB, e sua evolução, em países escolhidos (1950-1965) (custo de fatores e preços de 1960)

	Agricultura	Indústria mineira	Manufatura	Construção	Serviços básicos	Outros serviços	Total
Argentina	%	%	%	%	%	%	%
1950	18,7	0,7	28,9	4,9	9,4	37,4	100
1955	19,6	0,8	29,9	3,9	9,5	36,3	100
1960	16,9	1,4	31,4	4,1	9,4	37,8	100
1965	16,2	1,7	32,2	4,1	9,8	36,0	100
Brasil	%	%	%	%	%	%	%
1950	31,3	0,3	16,5	1,1	7,1	43,7	100
1955	31,0	0,3	18,9	1,1	7,6	41,2	100
1960	28,3	0,5	23,4	1,2	8,6	38,0	100
1965	31,0	0,6	23,4	1,1	9,3	34,6	100
Chile	%	%	%	%	%	%	%
1950	12,5	7,2	16,7	2,3	7,9	53,4	100
1955	12,8	6,9	18,8	3,1	8,7	49,7	100
1960	12,2	7,0	18,7	2,8	8,1	51,1	100
1965	10,9	6,8	19,9	2,7	8,7	51,0	100

Fonte: CEPAL (1963, 1965, 1967 *apud* FURTADO, 1969, p. 169).

Analisando a TAB. 48, constata-se realmente que a estrutura do PIB nos países em questão não se alterou de forma expressiva. Exatamente como Tavares (1974) previu, o processo de ISI nos países da América Latina não ocorreu de forma uniforme entre os diferentes setores de produção. Entretanto, não se pode deixar de assinalar que ocorreu uma mudança de composição da estrutura produtiva, na qual as manufaturas¹⁵⁶ tiveram mais participação no período em detrimento da agricultura na Argentina e Chile e em detrimento de outros serviços no caso brasileiro. No caso do Brasil, vale destacar a preponderância, imutável (na ordem de 31%), do peso da agricultura na composição do PIB nacional. Ainda no caso brasileiro, cabe assinalar que o decênio de 1950 é de forte crescimento econômico nos países da América Latina¹⁵⁷, com exceção de Argentina e Chile. Já o caso chileno ainda fica restrito às suas peculiaridades já discutidas e ainda mais salientadas pelos dados da TAB. 49. Igualmente digno de nota é o período seguinte, de 1960-65, no qual a maioria dos países latino-americanos sofre redução na expansão do PIB.

¹⁵⁶ A indústria manufatureira contribuiu, na década de 60, com 23% para o PIB da região e ocupava 14% da mão-de-obra (FURTADO, 1969, p. 186).

¹⁵⁷ Para os dados completos da tabela, que engloba grande parte dos países da América Latina, ver Furtado (1969, p. 169-170).

Vale ainda destacar que no caso brasileiro o Plano de Metas¹⁵⁸, de Juscelino Kubitschek (1956-61), estava em operação. Esse plano permitiu ao Brasil ampliar de forma significativa o seu sistema industrial, em condições, como já vistas, adversas do setor externo.

Em outras palavras, segundo Galeano (1979, p. 223):

A partir da Segunda Guerra Mundial se consolida na América Latina o recuo dos interesses europeus, em benefício do arrasador avanço das inversões¹⁵⁹ norte-americanas. E assiste-se, desde então, a uma mudança importante no destino das inversões. Passo a passo, ano após ano, vão perdendo importância relativa os capitais aplicados nos serviços públicos e na mineração, enquanto aumenta a proporção das inversões em petróleo e, sobretudo, na indústria manufatureira.

Esses movimentos no crescimento do PIB se justificam quando comparados com a evolução do coeficiente de importação analisado na TAB. 44. Segundo Furtado (1969, p. 164):

Países cujos coeficientes de importação se encontram em elevação, e que apresentam, portanto, flexibilidade estrutural decorrente de abertura para o exterior, conjugam o modelo latino-americano clássico de desenvolvimento para fora com um processo de substituição de importações. Países em que o coeficiente de importação está em declínio, mas onde o impulso de industrialização é suficientemente forte para provocar modificações estruturais e sustentar o desenvolvimento, têm sua industrialização contínua, como se o impulso decorrente das tensões estruturais surgidas nos anos 30 ainda não houvesse perdido sua eficácia. Países que já passaram por um forte declínio do coeficiente de importações, que avançaram bastante na industrialização, mas onde esta última perdeu vigor tiveram seu crescimento diminuído.

¹⁵⁸ Resquícios negativos do plano, que devem ser destacados, foram o agravamento da pressão inflacionária e o endividamento externo.

¹⁵⁹ Para dados sobre inversão e entrada líquida de capitais estrangeiros, ver o APÊNDICE C, TAB. 52,53,54.

Tabela 49 – Taxas de crescimento do PIB por setor no Pós-Guerra (1950-1965) em países escolhidos

	Argentina	Brasil	Chile
Agricultura	%	%	%
1950-55	4.1	5.0	3.5
1955-60	-0.4	3.7	2.3
1960-65	2.1	6.9	3.1
Indústria Mineira	%	%	%
1950-55	7.8	6.6	-2.9
1955-60	14.3	14.9	3.5
1960-65	7.8	11.1	5.0
Indústria Manufatureira	%	%	%
1950-55	3.8	8.1	5.4
1955-60	3.8	10.3	3.2
1960-65	4.1	4.9	6.7
Construção	%	%	%
1950-55	1.5	6.4	3.9
1955-60	4.3	7.2	1.4
1960-65	2.0	2.8	4.6
Serviços Básicos	%	%	%
1950-55	6.2	4.4	6.0
1955-60	12.0	10.8	3.5
1960-65	9.9	9.7	7.4
PIB	%	%	%
1950-55	3.2	5.7	3.1
1955-60	2.7	5.9	4.3
1960-65	2.8	4.9	3.5
PIB per capita	%	%	%
1950-55	1.0	2.9	0.9
1955-60	0.9	2.9	1.9
1960-65	1.3	1.8	1.1

Fonte: CEPAL (1963, 1965, 1967 *apud* FURTADO, 1969, p. 170).

Esse cenário, dada a desorganização dos mercados frente aos ciclos econômicos, segundo Furtado (1969, p. 113), fazia com que os países latino-americanos não tivessem reação em face da reorientação das exportações. “As crises cíclicas acarretavam redução do valor das exportações e também saída de capitais, o que precipitava a liquidação das reservas monetárias, com subsequente perda do crédito no exterior. Essa situação era particularmente grave em razão da vultosa dívida externa que haviam acumulado os países no correr do século XIX”. Assim, o déficit público é inevitável e somente políticas monetárias expansionistas poderiam dirimir os efeitos negativos das crises. Esse fato foi possível somente pelo não cumprimento do padrão-ouro, que acontecia sempre que as regras de *Bretton Woods* não “precisavam” ser cumpridas.

Ou seja, a experiência dos anos 60 pôs em evidência que seria difícil conciliar, nesses países, o processo de industrialização com a redução do coeficiente de importações abaixo de níveis relativamente elevados.

A.1.2 – Dinâmica do emprego

Quanto ao impacto desse processo de industrialização no mercado de trabalho, pode-se constatar, segundo Tavares (1974, p. 56), que o emprego no setor secundário na América Latina cresceu a taxas menores do que o crescimento populacional, “o que se deve não só ao crescimento explosivo deste, como também à tecnologia de alta densidade de capital adotada nos modernos ramos industriais”¹⁶⁰.

Ademais, nas duas décadas seguintes à Guerra Mundial, a influência do Fundo Monetário Internacional (FMI) crescia paulatinamente à medida que os problemas de balança de pagamentos se aprofundavam e, com isso, a dependência de empréstimos externos de curto prazo. Dessa forma, a cartilha do FMI passava a ser aceita pelos países latino-americanos. Segundo Furtado (1969, p. 119), “de acordo com esses esquemas [do FMI], as taxas de câmbio são fixas, sendo o padrão básico o dólar. O equilíbrio da balança de pagamentos pressupõe a estabilidade interna, isto é, a ausência de pressões inflacionárias fora de controle”. Com o engessamento em que o Estado se colocou, a saída mostrava-se com austeridade monetária a fim de manter a economia em “equilíbrio”, ou seja, era necessária uma depressão para alcançar os objetivos estabilizadores propostos.

O período fica caracterizado, a respeito da capacidade de planejamento dos países, como de baixo aproveitamento, pois o cenário macroeconômico do período, com flutuações de curto prazo no setor externo e dificuldade para aumentar as importações, rigidez do setor agropecuário e a baixa participação do setor público na economia, não permitia grande margem de manobra. Faltou ainda “imaginação” ou atenção às peculiaridades de cada país (como preconiza a CEPAL até hoje) na consecução das políticas macroeconômicas. Isso se traduziu em um crescimento econômico financiado externamente, e não por meio de investimentos provenientes de uma política fiscal/tributária de arrecadação de recursos planejada (FURTADO, 1969, p. 305).

¹⁶⁰ “No período 1938-48, o produto industrial da América Latina cresceu a uma taxa anual de 5,8%; e o emprego, no setor, a 3,6%. No período 1953-58, porém, enquanto o produto cresceu a uma taxa anual de 6,2%, o emprego baixou sua taxa de crescimento para 1,6%” (TAVARES, 1974, p. 56).

Com isso, “a desnacionalização do Brasil implicava a necessidade de exercer, com mão de ferro, um governo impopular”, característica essa não exclusiva ao Brasil. É nesse ensejo que a força de um regime ditatorial tomou forma nos países analisados¹⁶¹ (GALEANO, 1979, p. 230). Ou seja, cada país aqui analisado, ao seu tempo, se colocou em posição de insustentabilidade político-econômica.

A.2 – Crescimento, crise e inflação: 1964-1979

Nesse período, os três países foco desta pesquisa passaram a maior parte do tempo sob regime ditatorial: o Brasil, por todo o período de 1964, com o governo de Castelo Branco, até 1985, com o Presidente Figueiredo; o Chile ficou sob regime ditatorial por 17 anos, entre 1973 e 1990 com o General Pinochet. Já a Argentina só não esteve sob regime ditatorial no interregno de Perón, entre 1973 e 1976.

No lado econômico, quando a partir da década de 60 foi-se paulatinamente esgotada a possibilidade de substituição maciça de importações, a economia perdeu sua fonte de dinamismo e entrou numa fase de relativa estagnação (TAVARES, 1974, p. 168). Ademais:

Durante o processo de desenvolvimento da etapa anterior, acumularam-se distorções e inflexibilidades que fecharam ao mercado a possibilidade de, por si só, corrigi-las. Entre essas distorções as mais importantes foram: a) o processo inflacionário crescente que acompanhou todo o esforço de industrialização; b) o próprio sentido da industrialização, que se fez mediante técnicas intensivas de capital e baixo índice de absorção de mão-de-obra; c) o aumento vertiginoso da participação do setor público na economia; d) a relativa estagnação do setor agrícola do ponto de vista da produtividade (MINDLIN, 2003, p. 70).

Em paralelo, o cenário mundial passa por mudanças no final da década de 60, quando o mercado volta a ter a capacidade de absorver boa parte da produção agrícola dos países em desenvolvimento e a disponibilidade de liquidez a juros baixos no mercado externo retorna (ABREU, 1990, p. 272; GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 87; KON, 1999, p. 43).

Assim, a preocupação premente na maioria dos países da América Latina era controlar o processo inflacionário, como pode ser visto na TAB. 50, advindo das políticas

¹⁶¹ Cada um em seu período específico, já abordado no capítulo 1 com a FIG. 1.

adotadas no decênio anterior. No Brasil, após o Plano de Metas¹⁶², tentou-se instituir o Plano Trienal¹⁶³ de Desenvolvimento Econômico e Social em 1963. Após o seu fracasso delineou-se o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)¹⁶⁴, em 1964, que vigorou até 1966. Já em 1968 implementou-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que perdurou até 1970. Todos esses planos visavam ao controle inflacionário e a maior abertura ao capital estrangeiro como forma de desenvolvimento e crescimento nacional. O desejo pelo capital estrangeiro era tão forte que, segundo Galeano (1979, p. 233), “um ministro do governo [brasileiro] reconhece: ‘Forte, no Brasil, além do próprio Estado, só existe o capital estrangeiro, salvo honrosas exceções’”.

Todos esses planos também fracassaram em trazer para o Brasil o crescimento sustentado sem inflação. Entretanto, foram bem-sucedidos em realizar, no Brasil, forte crescimento econômico no período 1968-73. Foi o “milagre econômico” brasileiro que, além da inflação, trouxe consigo considerável endividamento externo que, no futuro, estrangularia a economia brasileira.

¹⁶² O Plano de Metas foi implementado por Juscelino Kubitschek (1956) e pode ser caracterizado por massivos investimentos, tanto públicos quanto privados, nos setores industriais e de infraestrutura econômica, como o setor de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. Foi considerada a *era de ouro* da economia brasileira (ABREU, 1990; KON 1999; GIAMBIAGI *et al.*, 2005).

¹⁶³ O Plano Trienal, do Presidente João Goulart (1963), objetivava conciliar o crescimento econômico com reformas sociais e o combate à inflação que, na época, era vista como de demanda, causada pelo déficit público. Foi, segundo a CEPAL, nada mais que um aprofundamento do processo de substituição de importações (ABREU, 1990; KON, 1999; GIAMBIAGI *et al.*, 2005).

¹⁶⁴ O PAEG foi um plano de combate gradual à inflação, do então Presidente em regime ditatorial Castelo Branco, que tinha como principais medidas: a) um programa de ajuste fiscal (austero); b) um orçamento monetário que previa taxas decrescentes de expansão dos meios de pagamento; c) política de controle de crédito do setor privado; e um mecanismo de correção salarial (ABREU, 1990; KON 1999; GIAMBIAGI *et al.*, 2005).

Tabela 50 – Índices de preços ao consumidor (1956-1967) (custo de vida em países escolhidos) (incrementos anuais em porcentagem)

	Argentina	Brasil	Bolívia	Colômbia	Chile	México	Peru	Uruguai	Venezuela
1956	+13.4	+21.1	+178.8	+5.1	+56.0	+5.0	+5.5	+6.7	+0.9
1957	+24.8	+15.9	+115.6	+15.0	+33.1	+5.8	+7.4	+14.7	-2.2
1958	+31.5	+14.7	+2.7	+13.1	+20.0	+11.4	+7.9	+17.5	+4.8
1959	+113.7	+39.2	+20.5	+8.5	+38.6	+2.5	+12.7	+39.5	+5.2
1960	27.3	+29.4	+11.2	+6.1	+11.3	+5.0	+8.6	+38.8	+2.6
1961	+13.5	+33.3	+7.7	+7.8	+7.7	+1.7	+4.5	+22.5	-1.9
1962	+28.1	+48.8	+6.0	+5.6	+13.9	+1.0	+6.6	+10.9	-0.5
1963	+24.3	+72.4	-0.7	+24.5	+44.2	+0.6	+6.4	+20.6	+0.3
1964	+22.1	+93.0	+10.1	+15.7	+46.0	+2.3	+10.5	+43.2	+1.1
1965	+28.6	+65.8	+2.6	+5.5	+28.8	+3.6	+17.0	+26.5	+2.1
1966	+31.9	+41.3	+7.2	+20.4	+22.9	+4.2	+9.4	+73.5	-0.2
1967	+29.2	+30.7	..	+8.9	+18.1	+3.0	-0.9

Fonte: *Boletín Estadístico, Instituto Interamericano de Estadística (apud FURTADO, 1969, p. 159).*

Na Argentina o cenário não era diferente. Segundo Galeano (1979, p. 236), “a Argentina disputa com o Brasil o papel de praça predileta das inversões [...] e seu governo militar não fica atrás na exaltação das vantagens, neste mesmo período”. Assim como no Brasil, as inversões na Argentina foram consideradas igualmente, quando comparadas com as inversões de origem interna. Assim, crescimento e desequilíbrios internos advindos das políticas adotadas são similares quando se comparam os dois países.

O caso chileno fica bem delineado com o QUADRO 8, no qual se pode analisar que a proteção à economia, em específico ao mercado de trabalho, muda de rumo em meados da década de 70. Com isso, constata-se que o Chile vivenciou uma realidade similar à dos seus vizinhos, ou seja, um país no qual as inversões internacionais e a desregulação interna contribuíram para o crescimento econômico e para a desestruturação das contas externas.

Quadro 8 – Quadros reguladores do mercado de trabalho chileno e tendências principais (1973-2007)

Período	Quadro Regulador	PIB	Emprego	Desemprego	Salários	Produtividade
Até 1973	Legislação complexa com alto grau de proteção	Baixo	Baixo	Baixo	Estáveis	Baixa
1974 - 1978	Desregulação na prática e pressão da atividade sindical	Baixo	Baixo e crescente	Alto	Aumentam	Baixa
1979 - 1989	Plano Laboral: escasso nível de regulação e de poder sindical	Alto em recuperação	Alto	Alto e decrescente	Diminuem	Diminuição
1990 - 1999	Reformas trabalhistas e restauração de direitos	Alto com queda no final	Alto com queda no final	Baixo com aumento no final	Aumentam e caem no final	Aumento
2000 - 2007	Nova geração de reformas trabalhistas, mais proteção e políticas ativas	Recuperação e crescimento	Baixo com tendência à alta	Alto e persistente com queda no final	Estagnação e alta no final	Aumento

Fonte: Weller (2009, p. 113).

Com a recessão advinda da década de 50 e a instabilidade monetária ainda presente, o aumento da influência do Fundo Monetário Internacional (FMI) serviu como mais um facilitador das inversões na América Latina. Isso porque a cartilha da época preconizava:

A liberalização do comércio, proibindo os câmbios múltiplos e os convênios de troca obriga[va] a contrair os créditos internos, congela[va] os salários e desalenta[va] a atividade estatal. Agregava [também] ao programa as fortes desvalorizações monetárias, teoricamente destinadas a devolver seu valor real à moeda e a estimular as exportações. Na realidade, as desvalorizações só estimulam a concentração interna de capitais e propiciam a absorção das empresas nacionais por parte dos que chagam de fora com dólares à mão (GALEANO, 1979, p. 238).

Com esse cenário pode-se constatar que o milagre brasileiro pode ser atribuído ao forte ingresso de capitais no país. O resultado desse forte ingresso pode ser extrapolado para os demais da região. Ou seja, o desequilíbrio em conta corrente se acentuou e a dívida externa, em conjunto com as reservas internacionais, aumentou consideravelmente.

No plano econômico, o período 1974-84 marca o auge e o esgotamento do modelo de crescimento vigente desde os anos 50, de industrialização por substituição de importação (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 94). Aliado a isso, em 1973 abate-se sobre a economia a primeira crise internacional do petróleo, quando os países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aumentaram o preço do barril em mais de 300%.

Dados os componentes mencionados inicia-se um novo período de instabilidade internacional que afeta diretamente os países em desenvolvimento que dependiam de moeda estrangeira para continuar sua trajetória de crescimento, mesmo que aliada a alta inflação e descompasso na balança comercial. Ademais, o desenvolvimento da indústria nos países latino-americanos dependia, em grande medida, da importação de petróleo, fortemente abalada pela súbita alta de preços. O que antes era caracterizado como dependência externa tornou-se, com o choque, restrição externa. “Com os novos preços, comprimia-se a capacidade de importação e, conseqüentemente, de crescimento” (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 96).

Entretanto, o choque de 1973 fez com que as taxas de juros dos países industrializados subissem, gerando a entrada de petrodólares nesses países e, concomitantemente, os bancos comerciais dos países industrializados podiam procurar ativos de mais alto risco no mercado internacional, mais precisamente, nos países em desenvolvimento. Ocorreu, assim, uma transferência de dólares dos países da OPEP para os países desenvolvidos. Em outras palavras, a entrada de petrodólares no mercado financeiro internacional aliviou, em alguma medida, a situação dos países em desenvolvimento quando esses serviam para financiar os déficits em conta corrente dos países endividados.

A resposta brasileira à primeira crise do petróleo foi a elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). O plano tinha como finalidade estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia (KON, 1999, p. 68). Por fim, o plano foi bem-sucedido ao conseguir o ajuste estrutural do balanço de pagamentos e, dada a maturação de seus grandes projetos, permitiu manter elevadas taxas de crescimento sem que a economia sofresse com o estrangulamento externo. Todavia, o próprio padrão de financiamento do plano estrangulava a economia brasileira no longo prazo. Seu legado foi uma grande dívida externa e um desacerto fiscal a ser resolvido (KON, 1999, p. 96-97).

Entretanto, esse período no qual os petrodólares ajudaram as economias emergentes não durou muito. Em 1979, a economia mundial foi abalada com o segundo choque do

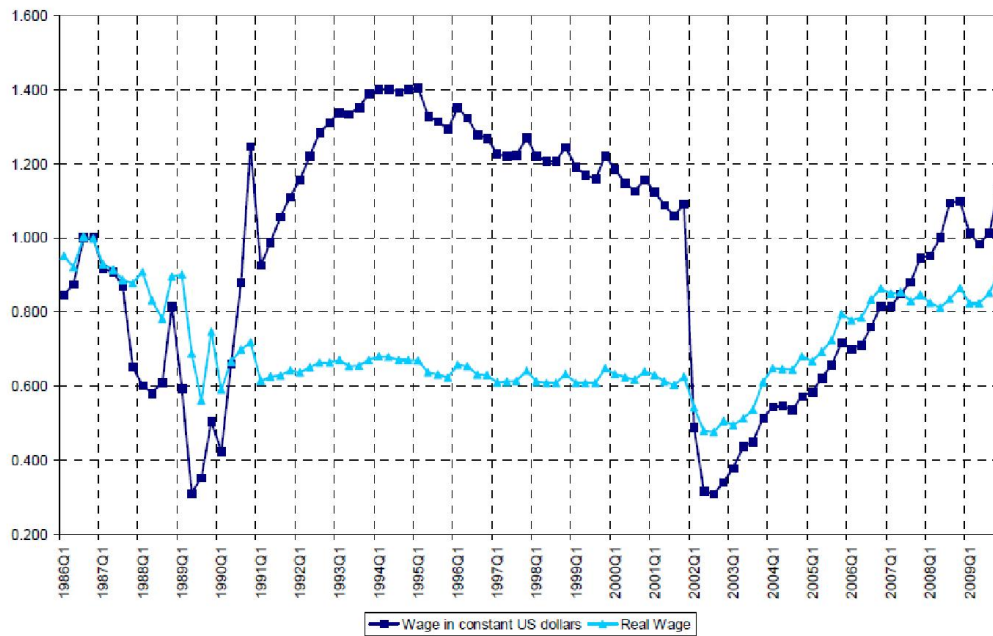
petróleo que, desta vez, interrompeu de forma duradoura o fluxo de capital dos países industrializados para aqueles em desenvolvimento. No ano de 1979, os preços do barril mais que dobraram, se comparados ao ano de 1978. Tal aumento encontrou como resposta a elevação das taxas de juros (que praticamente dobraram, também) nos países industrializados em uma tentativa de conter os efeitos inflacionários do choque (GIAMBIAGI *et al.*, 2005, p. 97).

Desta forma, tanto os países industrializados, quanto os em desenvolvimento, entraram em um período de recessão que durou pelo menos até 1982. Para os países da América Latina esse cenário significava: a) a redução da importação de petróleo, dado seu preço; b) a redução da importação de qualquer bem de países industrializados, dada a nova taxa de juros; c) aumento da dívida externa, dado, também, o novo patamar das taxas de juros; d) mais dificuldade de atrair capital para investimento, já que o capital se destinava aos países industrializados e que pagavam, agora, altas taxas de juros.

Com isso, racionou-se o crédito aos países endividados e deflagrou-se a crise da dívida latino-americana que durou toda a década de 80 na maioria dos países e aprofundou-se com a crise do México, em 1982 (ABREU, 1990; KON, 1999; GIAMBIAGI *et al.*, 2005), cenário este que pode ser mais bem avaliado quando se analisa o capítulo 1 desta pesquisa.

APÊNDICE B

Gráfico 52 – Argentina, salário real industrial (pesos e dólares)



Fonte: Frenkel, Damill e Maurizio (2011 *apud* LO VUOLO).

APÊNDICE C

Tabela 51 – Indicadores do nível de educação nos países latino-americanos (em 1950)

	% de analfabetos de 15 ou mais anos	% de inscritos no primário (5 a 14 anos)	% de inscritos no secundário (15 a 19 anos)	Educação superior por cem mil pessoas
Argentina	14	66	21	480
Bolívia	68	24	7	166
Brasil	51	26	10	98
Chile	20	66	18	290
Colômbia	43	28	7	94
Costa Rica	21	49	7	192
Rep. Dominicana	57	40	7	106
Equador	44	41	9	127
El Salvador	61	31	4	65
Guatemala	71	22	7	84
Honduras	65	22	3	57
México	43	39	4	111
Uruguai	15	62	17	484
Itália	14	54	29	520
USA	3	88	60	1.511

Fonte: CEPAL, (1963 *apud* FURTADO, 1969, p. 84).

Tabela 52 – América Latina: entrada bruta de capitais estrangeiros (em milhões de dólares de 1960)

	Inversões diretas líquidas	Empréstimos privados	Empréstimos públicos	Doações oficiais	Total
Médias Anuais					
1950-54	309	45	177	22	553
1955-59	799	345	520	88	1.752
1960-63	282	592	1.022	141	2.037
(excluída a Venezuela)					
1950-54	236	45	176	22	479
1955-59	466	344	339	88	1.237
1960-63	426	587	911	140	2.064

Fonte: CEPAL (1966 *apud* FURTADO, 1969, p. 244).

Tabela 53 – América Latina: entrada líquida de capitais estrangeiros (em milhões de dólares de 1960)

	Entrada Bruta	Amortização	Juros	Lucros	Total dos Serviços	Contribuição líquida
Médias Anuais						
1950-54	553	176	76	801	608	-500
1955-59	1.752	572	147	1.020	1.739	+13
1960-63	2.037	984	331	1.015	2.330	-293
(excluída a Venezuela)						
1950-54	479	174	76	358	609	-129
1955-59	1.237	423	147	347	917	+319
1960-63	2.064	806	314	445	1.565	+499

Fonte: CEPAL (1966 *apud* FURTADO, 1969, p. 245).

Tabela 54 – Capitais norte-americanos na indústria manufatureira de países latino-americanos (milhões de dólares) em 1966

	1950	1965	Incremento em %
Argentina	161	617	280
Brasil	285	722	153
México	133	752	466
Chile	29	39	34
Colômbia	25	160	540
Peru	16	79	393
Venezuela	24	248	933
América Latina	780	2.741	251

Fonte: *Survey of Current Business*, novembro de 1966 e números anteriores (*apud* FURTADO, 1969, p. 249).

APÊNDICE D

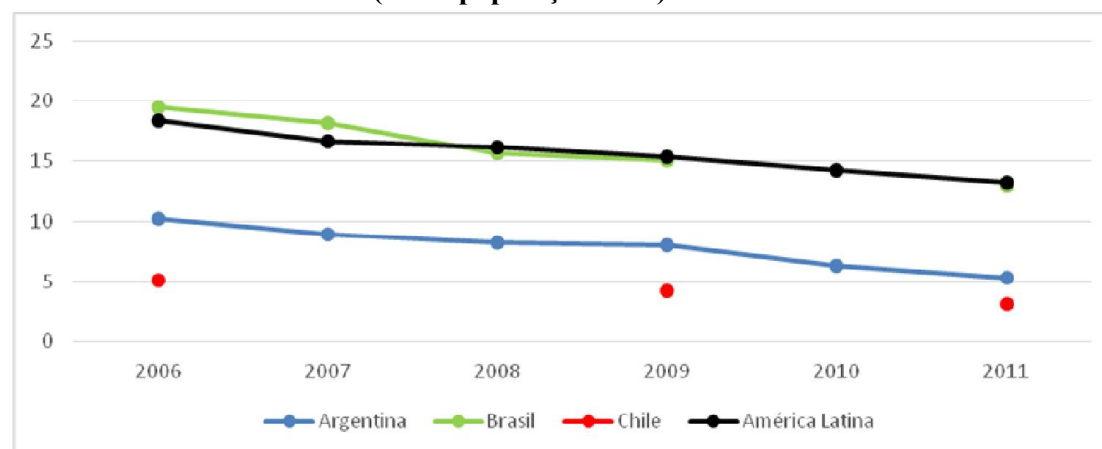
Tabela 55 – Evolução do mercado de trabalho no Brasil (1990-2001) proporcionalmente à população economicamente ativa (base: 1990 = 100)

	Trabalhadores c/ carteira	Trabalhadores s/ carteira	Trabalhadores por conta própria	Empregador
1990	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	93.8	108.1	108.3	98.3
1992	89.3	113.8	111.3	96.4
1993	88.2	118.9	112.4	95.9
1994	85.9	122.9	116.6	93.4
1995	84.7	125.5	118.3	99.7
1996	81.0	128.2	121.8	101.7
1997	80.2	127.9	124.0	99.2
1998	77.7	128.5	121.0	97.8
1999	75.5	133.5	123.1	98.5
2000	74.3	139.8	122.6	97.9
2001	76.7	136.4	121.0	90.4

Para cada ano, a média dos valores mensais.

Fonte: ANFIP (2002).

Gráfico 53 – Pobreza na América Latina com a linha de pobreza de US\$2.5 por dia em 2005 PPC (% da população total)



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), banco de dados do Sociómetro (2013). Gráfico de elaboração própria.

Tabela 56 - Índice global de preço das *commodities* não combustíveis (final do período) (2003-2011) (período base 1990)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	96.16	101.1	114.7	144.3	156.4	119.9	159.5	205.4	179.9	188.0	181.9

Fonte: IMF *apud* BID (2013).

Tabela 57 - Índice global de preço das *commodities* agrícolas (média anual) (2003-2011) (período base 1990)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	93.35	97.1	97.8	106.3	111.7	110.9	91.89	122.4	150.1	131.1	132.9

Fonte: IMF *apud* BID (2013).

Tabela 58 - Índice global de preço das *commodities* agrícolas (final do período) (2003-2011) (período base 1990)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	101.1	97.6	104.3	117.6	117.2	90.5	115.0	151.9	134.2	137.4	144.8

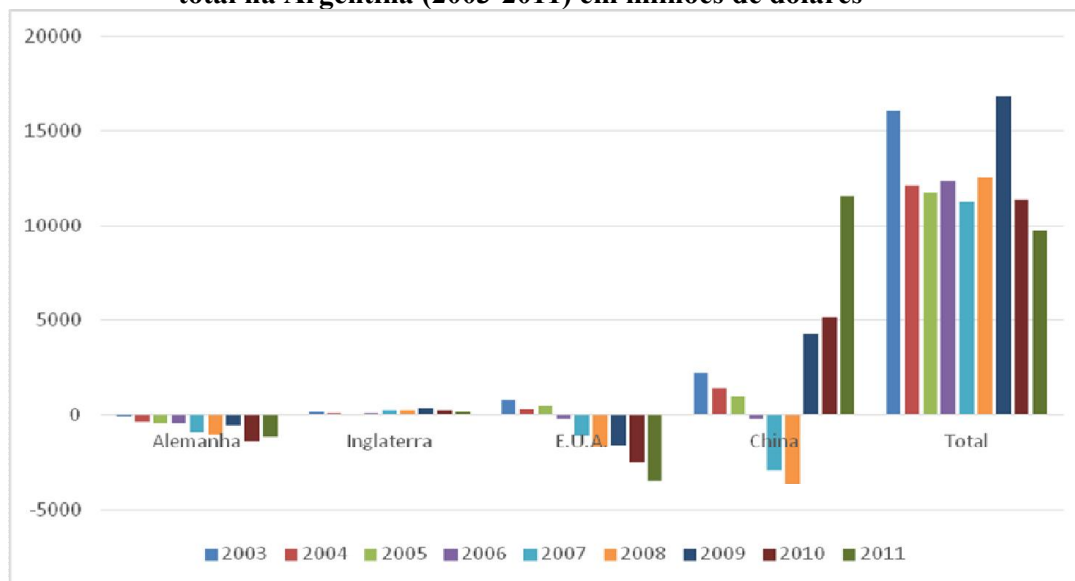
Fonte: IMF *apud* BID (2013).

Tabela 59 – IDH (2007-2012)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-2012 IDH Rank Change
Argentina	0.787	-	-	0.805	0.810	0.811	4
Brasil	0.710	-	-	0.726	0.728	0.730	0
Chile	0.800	-	-	0.813	0.817	0.819	5

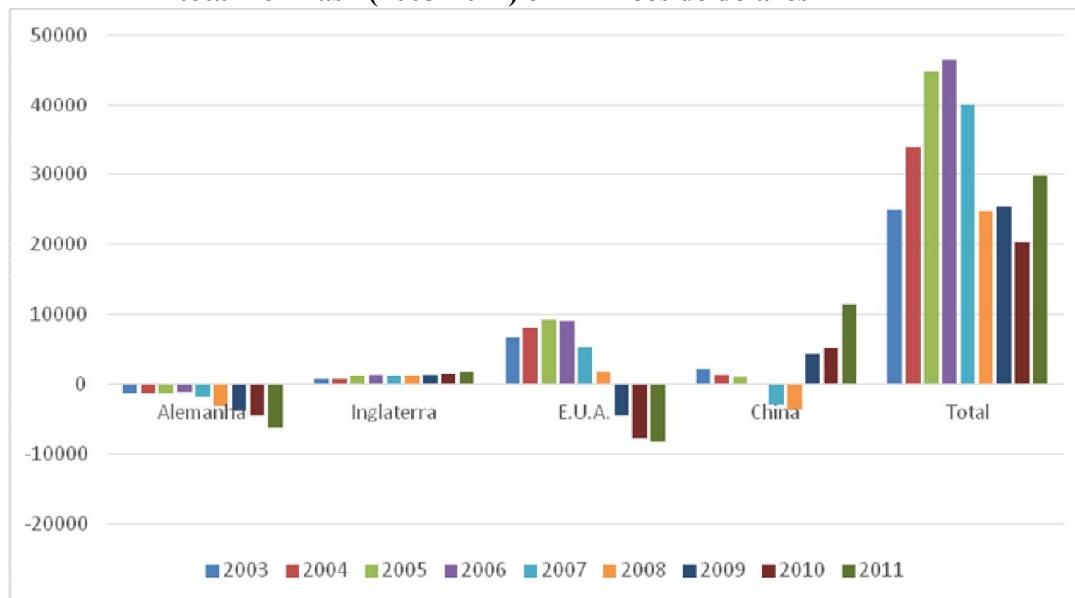
Fonte: United Nations Development Programme (UNDP, 2014).

Gráfico 54 – Saldo comercial de bens por parceiro comercial e balança comercial total na Argentina (2003-2011) em milhões de dólares



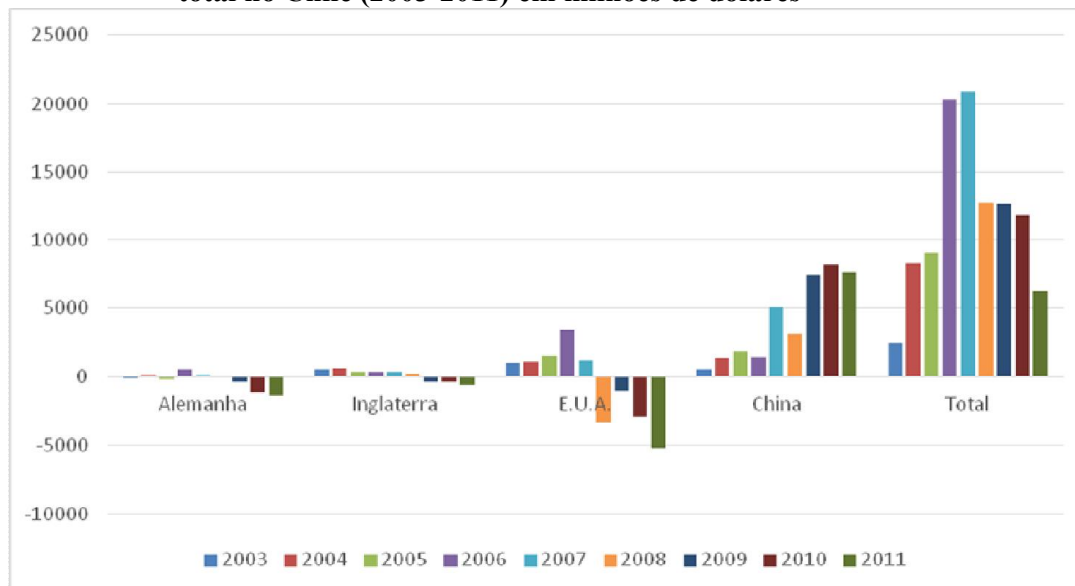
Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Gráfico 55 – Saldo comercial de bens por parceiro comercial e balança comercial total no Brasil (2003-2011) em milhões de dólares



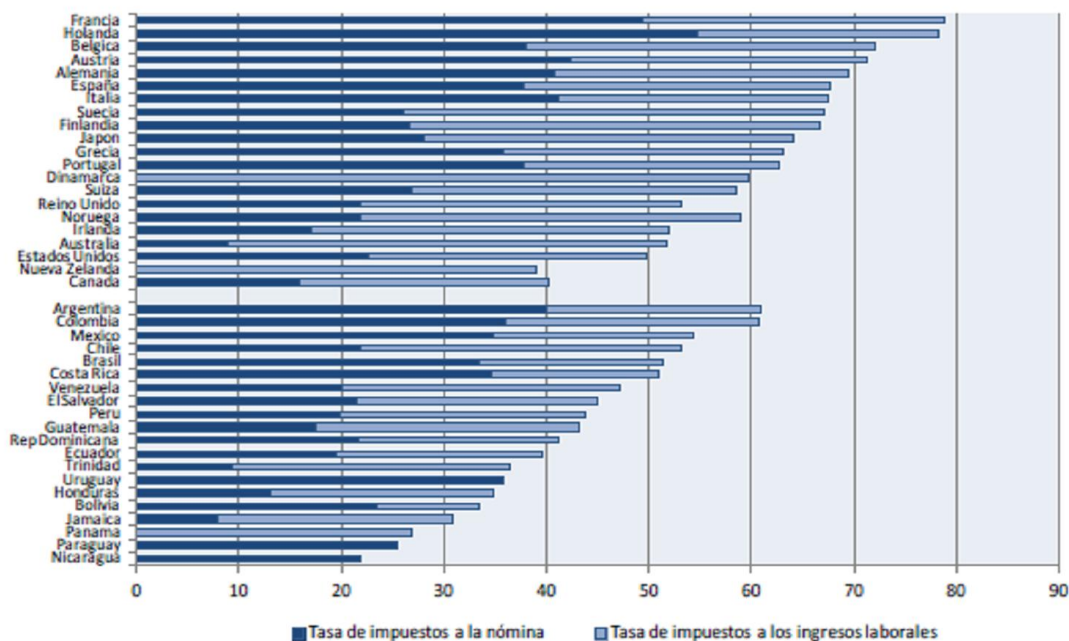
Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Gráfico 56 – Saldo comercial de bens por parceiro comercial e balança comercial total no Chile (2003-2011) em milhões de dólares



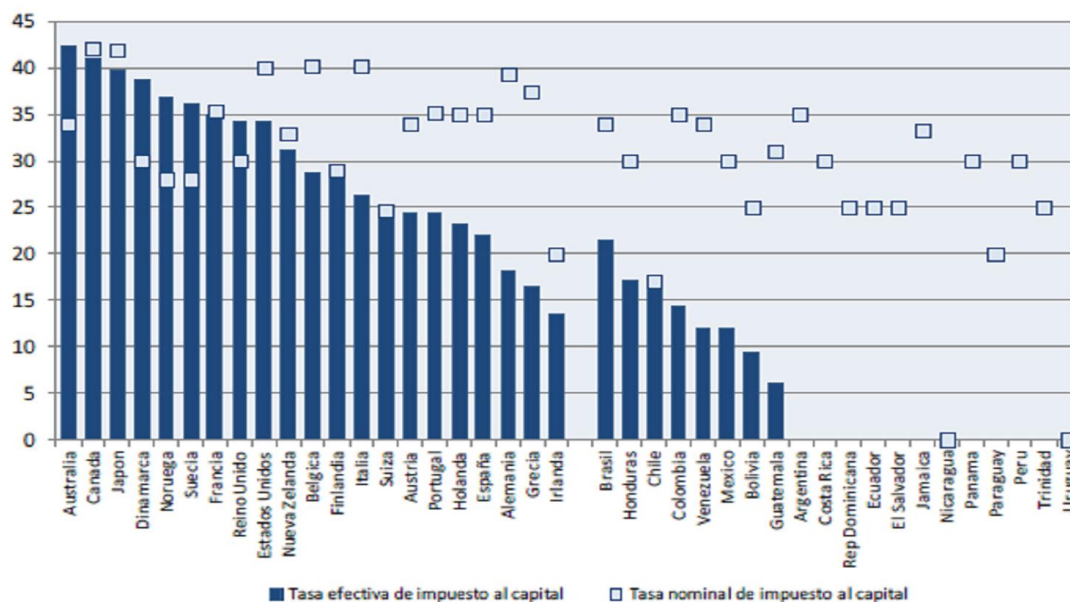
Fonte: BID (2013). Gráfico de elaboração própria.

Gráfico 57 - Taxas nominais de impostos à folha de pagamento e à admissão trabalhista - OCDE (2002) e América Latina (2005)



Fonte: Agências Nacionais e *Social Security Administration* (apud LORA; FAJARDO, 2012a, p. 27).

Gráfico 58 – Taxas nominais (máximas) e efetivas dos impostos aos lucros das empresas - OCDE (2002) e América Latina (2005)



Fonte: Agências Nacionais e *Social Security Administration* (apud LORA; FAJARDO, 2012a, p. 28).

Tabela 60 – Estrutura da população ocupada total nacional, no Brasil, por setor de atividade econômica (porcentagem da população ocupada total)

	Agricultura	Mineração	Indústria de Manufatura	Eleticidade Gás e Água	Construção	Comércio	Transporte	Serviços Financeiros	Outros Serviços
2002	19.8	0.0	13.7	0.7	7.2	20.9	4.7	6.8	26.0
2003	20.0	0.0	13.7	0.8	6.6	21.3	4.7	7.0	25.7
2004	20.3	0.0	14.0	0.8	6.4	20.9	4.6	6.9	25.9
2005	19.7	0.0	14.2	0.8	6.6	21.5	4.6	6.9	25.5
2006	18.7	0.0	14.1	0.8	6.6	21.4	4.6	7.4	26.1
2007	17.7	0.0	14.5	0.8	6.8	21.7	4.9	7.4	26.0
2008	16.9	0.0	14.5	0.8	7.5	21.3	5.0	7.8	26.0
2009	16.5	0.0	13.9	0.9	7.5	21.7	4.8	7.8	26.7
2011	15.3	0.0	12.7	0.8	8.4	22.7	5.5	8.8	25.7
2012	14.2	0.0	13.2	0.8	8.7	22.5	5.6	8.8	26.0

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Tabela 61 – Estrutura da população ocupada total nacional, no Chile, por setor de atividade econômica (porcentagem da população ocupada total)

	Agricultura	Mineração	Industria de Manufatura	Eletricidade, Gás e Água	Construção	Comércio	Transporte	Serviços Financeiros	Outros Serviços
2003	13.1	1.5	13.3	0.6	8.6	19.9	7.8	6.9	28.1
2006	12.5	1.7	13.5	0.5	9.3	19.6	7.7	7.3	26.9
2009	11.4	2.1	10.3	0.8	8.6	21.2	7.9	8.1	28.6
2011	9.7	2.7	10.1	0.8	9.4	25.5	7.7	8.6	25.4

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

Tabela 62 – Estrutura da população ocupada total urbana, na Argentina, por setor de atividade econômica (porcentagem da população ocupada total)

	Agricultura	Mineração	Industria de Manufatura	Eletricidade, Gás e Água	Construção	Comércio	Transporte	Serviços Financeiros	Outros Serviços
2002	1.1	0.3	12.8	0.5	6.7	21.5	7.2	9.2	40.5
2004	1.5	0.4	14.1	0.5	7.7	23.7	7.7	8.2	36.1
2005	1.3	0.3	14.3	0.5	8.1	23.1	7.8	8.7	35.7
2006	1.0	0.4	14.3	0.5	8.5	23.5	7.7	8.7	35.2
2009	1.2	0.4	13.3	0.5	9.0	22.9	8.1	9.3	34.8
2010	1.3	0.4	13.6	0.5	8.7	23.0	8.1	9.3	34.5
2011	1.2	0.5	13.7	0.6	9.0	23.0	7.9	9.3	34.2
2012	1.2	0.5	13.0	0.9	9.0	26.2	3.7	6.8	38.8

Fonte: CEPAL, CEPALSTATS (2012).

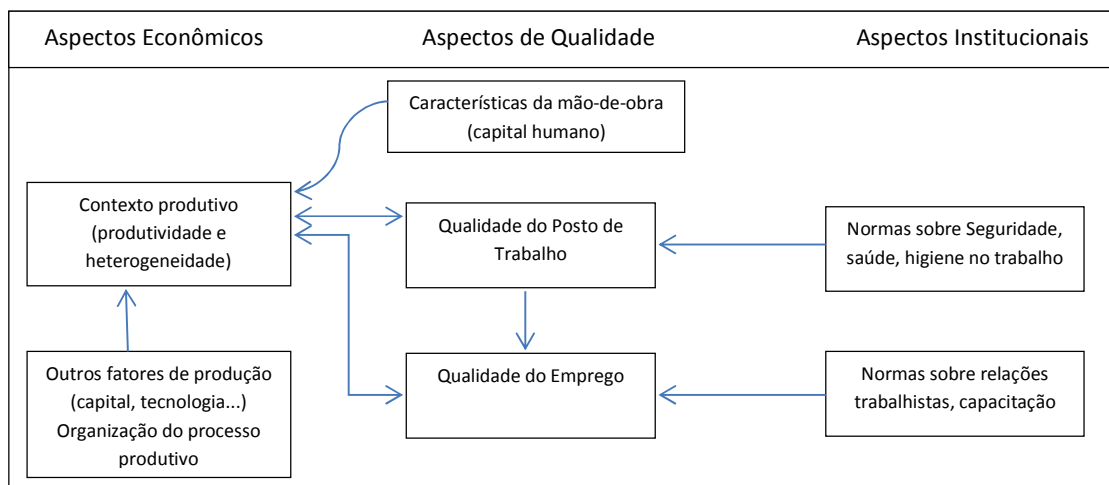
APÊNDICE E

Tabela 63 – Taxa de desemprego e índices de qualidade de emprego, Chile – 2000, 2003 e 2006

Indicadores de qualidade do Emprego	2000		2003		2006	
	Composição Percentual	Porcentagem Acumulada	Composição Percentual	Porcentagem Acumulada	Composição Percentual	Porcentagem Acumulada
Categorias de qualidade do emprego						
Muito baixa	23,93	23,93	26,02	26,02	25,56	25,56
Baixa	36,74	60,67	35,47	61,49	38,78	64,34
Média	29,99	90,66	28,94	90,43	28,62	92,96
Alta	9,34	100	9,57	100	7,04	100
Valor do Índice						
Status Ocupacional	1,13		1,09		1,07	
Estabilidade trabalhista	1,13		1,10		1,13	
Ingresso	0,48		0,48		0,43	
Capacitação	0,09		0,12		0,09	
Total	2,83		2,79		2,72	
Taxa de Desemprego	10,3		9,7		7,3	

Fonte: Sehnbruch (2012, p. 295).

Figura 2 – Fatores determinantes da qualidade do trabalho



Fonte: Weller e Roethlisberger (2011, p. 16).

Tabela 64 – Níveis de produtividade segundo estrato na América Latina e Caribe (9 países) em %

Estrato produtivo	PIB	Emprego	PIB por ocupado
Produtividade alta	62,0	12,2	508,2
Produtividade Intermediária	28,5	35,8	79,6
Produtividade baixa	9,5	52	18,3
Total	100	100	100

Fonte: Infante (2011, p. 71).

Tabela 65 – Saldo das operações de crédito por Pessoa Jurídica (PJ) e Física (PF) no Brasil – Janeiro de 2008 a dezembro de 2013

Meses	Saldo (em R\$ milhões de dez/2013)			Participação relativa (%)	
	Total	PJ	PF	PJ	PF
Jan/08	1.324.530	712.605	611.926	54%	46%
Dez/08	1.627.514	922.261	705.254	57%	43%
Dez/09	1.796.079	1.003.055	793.025	56%	44%
Dez/10	2.044.701	1.117.839	926.864	55%	45%
Dez/11	2.279.950	1.247.500	1.032.450	55%	45%
Dez/12	2.508.326	1.368.968	1.139.358	55%	45%
Dez/13	2.715.151	1.464.070	1.251.081	54%	46%
Variação Acumulada	105,0%	105,5%	104,4%	-	-

Fonte: BACEN *apud* DIEESE (2014).

Tabela 66 – Saldo das operações de crédito em relação ao PIB por Pessoa Jurídica (PJ) e Física (PF) no Brasil – Janeiro de 2008 a dezembro de 2013 (em % do PIB)

Meses	Total/PIB	PJ/PIB	PF/PIB
Jan/08	35,47%	19,08%	16,39%
Dez/08	40,70%	23,06%	17,63%
Dez/09	43,85%	24,49%	19,36%
Dez/10	45,43%	24,84%	20,59%
Dez/11	49,10%	26,90%	22,20%
Dez/12	53,80%	29,40%	24,40%
Dez/13	56,50%	30,50%	26,00%

Fonte: BACEN *apud* DIEESE (2014).