

COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESIGUALDADE NO BRASIL¹

Bruno César Araújo²

1 INTRODUÇÃO

De que maneira a abertura econômica afetou a desigualdade no Brasil? Além da própria importância de se estudar as causas da desigualdade brasileira, os impactos da abertura sobre a desigualdade condicionam o apoio social e político a ela.

Contudo, não há apenas uma forma de responder a essa pergunta, a depender do recorte adotado. Algumas dimensões a se considerar são:

- a) a medida de desigualdade: consumo, renda ou salários? Apesar de vantagens das medidas de desigualdade baseadas em consumo,³ os modelos fazem previsões sobre os preços dos fatores (salários e renda do capital), e não sobre o consumo. Mesmo considerando os preços dos fatores, dados sobre a renda do capital tendem a ser subestimados e, quando disponíveis em pesquisas domiciliares ou outras fontes, é difícil relacioná-los diretamente à abertura. Por isso, é comum o uso de dados sobre salários;
- b) abordagem teórica: o modelo mais tradicional é o de Heckscher-Ohlin. Em sua forma mais simples, esse modelo prevê que os países são exportadores líquidos de bens que utilizem intensivamente o fator de produção nos quais são relativamente abundantes, aumentando a renda relativa desse fator. Caso consideremos apenas dois fatores e dois países – trabalho qualificado e trabalho não qualificado, o primeiro abundante nos países desenvolvidos e o segundo nos países em desenvolvimento –, os países desenvolvidos exportarão bens intensivos em trabalho qualificado, aumentando a renda relativa desse fator e ampliando a desigualdade; e o oposto ocorrerá nos países em desenvolvimento, reduzindo a desigualdade. Assim, a abertura comercial representa uma força em direção ao aumento na renda relativa dos trabalhadores não qualificados e redução da desigualdade nos países em desenvolvimento. Contudo, o que se constata é que, 23 anos após a Rodada Uruguai, da Organização Mundial do Comércio (OMC), a desigualdade do trabalho cresceu no mundo todo. Ainda, a maior parte do aumento da desigualdade salarial deu-se intraindústria – ou seja, contrariando a previsão do modelo de Heckscher-Ohlin de realocação intersetorial da mão de obra. Uma das hipóteses restritivas do modelo original de Heckscher-Ohlin é que o comércio internacional é de bens finais. Uma explicação alternativa é a mudança tecnológica intensiva em mão de obra qualificada induzida pelo comércio internacional (*skill-enhancing trade* – SET). A hipótese SET estabelece que a liberalização comercial pode acelerar o fluxo de tecnologias incorporadas nos bens de capital importados, e esse processo demanda adaptações à produção e à gestão, que são intensivas em qualificação. Se alguns estágios de produção menos qualificados originários de países desenvolvidos podem ser exportados para países em desenvolvimento, sendo esses estágios relativamente intensivos em mão de obra qualificada nos países em desenvolvimento, então o comércio internacional pode aumentar a desigualdade.

Outro problema para análise é que processos de abertura econômica são essencialmente macroeconômicos, alterando toda a estrutura de distribuição de renda. Portanto, não é fácil estabelecer uma relação de causalidade entre abertura e desigualdade em nível macroeconômico, até porque geralmente processos de abertura costumam ser contemporâneos a outras reformas econômicas (por exemplo, planos de estabilização).

1. Este artigo baseia-se em ARAÚJO, B. C. De que maneira o comércio internacional afetou a desigualdade do trabalho na indústria brasileira? In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise*. Brasília: Ipea, 2017, podendo conter passagens literais e gráficos desse texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. E-mail: <bruno.araujo@ipea.gov.br>.

3. Ver, por exemplo, DEATON, A. *The analysis of household surveys: a microeconomic approach to development policy*. Washington: The World Bank, 1997. Disponível em: <<https://goo.gl/8nxqoA>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

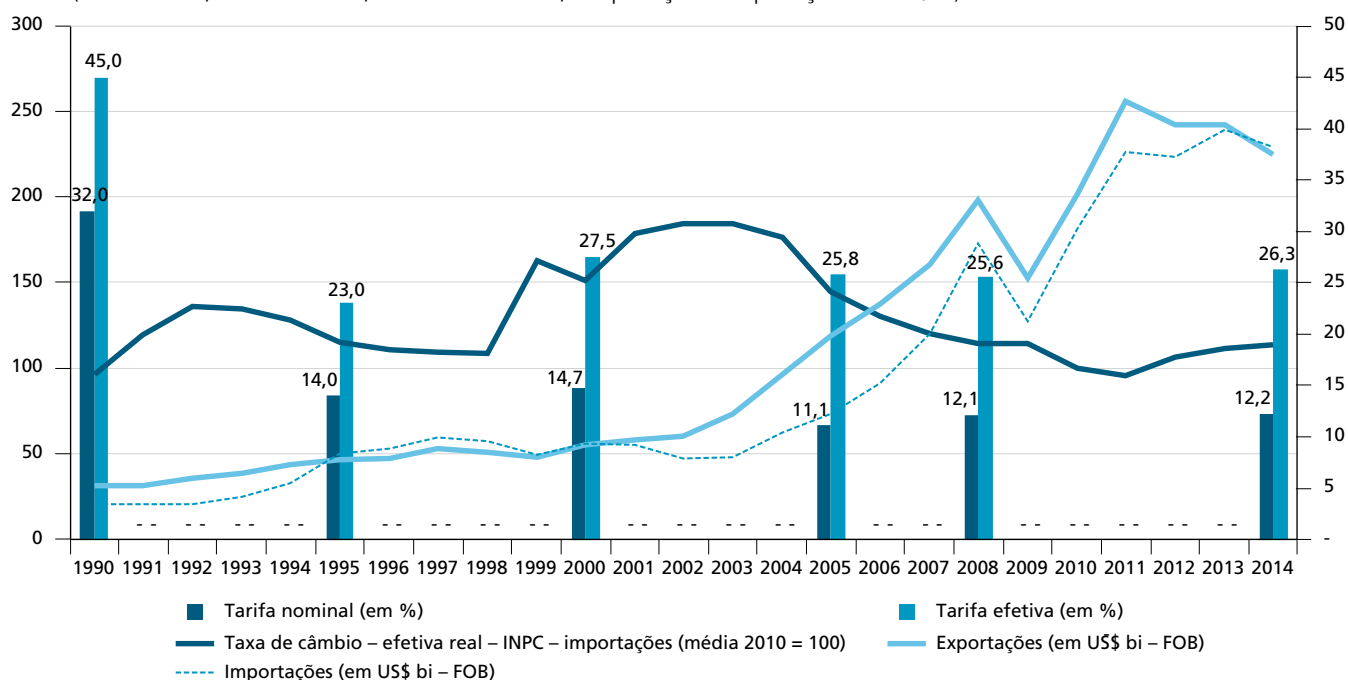
2 O QUE ACONTECEU NO BRASIL?

A década de 1990 foi caracterizada por um intenso processo de abertura, seja pelo lado das tarifas – nominais ou efetivas, que levam em consideração também as tarifas incidentes sobre os bens intermediários e os insumos – seja pelo lado do câmbio. Entre 1990 e 1994, a tarifa nominal caiu de 32% para 14%, e a efetiva de 45% para 23%. O câmbio efetivo desvalorizou-se até 36%, entre 1990 e 1992. No período 1995-1999, houve manutenção dos níveis tarifários (em verdade, a tarifa efetiva até aumentou de 23,0% para 27,5%), mas em 1994 havia sido adotada âncora cambial, que manteve o câmbio valorizado, facilitando as importações. Como resultado, a balança comercial passou a ser deficitária na segunda metade da década. As tarifas, a taxa de câmbio e o saldo comercial podem ser vistos no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Brasil: tarifas nominal e efetiva, taxa de câmbio efetiva real e comércio exterior (1990-2014)

(Tarifas em %, taxa de câmbio, média 2010 = 100, e exportações e importações em US\$ bi)



Fontes: Araújo (2017), Castilho (2015) e Ipeadata.⁴
Elaboração do autor.

Esse processo de abertura foi contemporâneo a diversas reformas com vistas a elevar a produtividade da economia – estabilização, privatizações, incentivo à convergência tecnológica (*catch-up*), por meio de programas como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade.

Levando este contexto em consideração, qual o impacto da abertura dos anos 1990 sobre a desigualdade? Uma revisão⁵ de diversos trabalhos em nível macroeconômico sobre os impactos da abertura no mercado de trabalho a partir de quatro questões básicas revela o seguinte:

4. ARAÚJO, B. C. De que maneira o comércio internacional afetou a desigualdade do trabalho na indústria brasileira? In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise*. Brasília: Ipea, 2017.

CASTILHO, M. R. (Coord.). *A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil*. São Paulo: Federação das Indústrias de São Paulo; Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Aa1SyN>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

5. SOARES, S.; SERVO, L. M. S.; ARBACHE, J. S. *O que (não) sabemos sobre a relação entre abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para Discussão, n. 843).

- a) *a abertura comercial estaria exportando empregos?* Quando se compara o aumento observado do emprego com o previsto pelo aumento na demanda, a resposta é que houve perda do emprego potencial (5,5 milhões de empregos), mas o impacto do balanço comercial costuma ser superestimado: as importações respondem apenas por entre 30% e 40% da perda dos empregos. O restante, na verdade, foi perdido devido aos ganhos de produtividade. É muito difícil precisar o quanto estes ganhos de produtividade estão ligados à abertura (capital, concorrência etc.). O problema é que essa perda de emprego parece ter sido permanente – os trabalhadores, em sua maioria, foram para os serviços, a informalidade ou o desemprego;
- b) *a abertura comercial teve impactos sobre a composição do emprego, a desigualdade salarial e a distribuição de renda?* A abertura parece ter tido pouco impacto sobre a desigualdade do trabalho e sugere um viés pró-trabalho qualificado, mas associado à mudança tecnológica;
- c) *a teoria Hecksher-Ohlin foi aplicável ao caso brasileiro?* Os resultados são ambíguos, pois algumas proposições aderem aos dados e outras não;
- d) *se os efeitos diretos da abertura parecem tão pequenos e os impactos tão grandes, quais foram os meios de transmissão dos efeitos indiretos?* Uma resposta possível, novamente, é mudança tecnológica e ganhos de produtividade, que mudam tanto a composição da mão de obra quanto elevam o hiato salarial.

Alguns padrões complementam essas análises em nível macroeconômico quando se utilizam dados setoriais ou microeconômicos ao nível da firma. Uma análise comum é a decomposição das mudanças no emprego qualificado entre o componente intrassetorial – quando substituição do trabalho não qualificado pelo qualificado ocorre dentro do setor – e intersetorial – quando essa substituição ocorre com mudança do emprego entre os setores. Na década de 1990, embora o componente intrassetorial seja preponderante, o componente intersetorial não é pequeno e é negativo, sobretudo no caso da massa salarial. O sinal negativo desse componente denota que os setores mais intensivos em mão de obra qualificada perderam trabalhadores qualificados e ganharam trabalhadores não qualificados em termos relativos. Isso, em princípio, está de acordo com as previsões de Hecksher-Ohlin. Já o componente intrassetorial positivo significa um aumento na qualificação em todos os setores. Testes adicionais indicam que a redução de tarifas, via redução dos preços, teria sido responsável pela redução de 3% no hiato salarial entre trabalhadores, próxima à queda observada de 2,4%.⁶

Em suma, durante esse período parece ter havido realocação do trabalho em direção aos setores mais intensivos em mão de obra não qualificada. Também houve destruição de emprego potencial, mas este efeito parece estar mais ligado ao aumento de produtividade. O incremento geral na demanda por trabalho qualificado não pode ser especificamente creditado a mudanças na oferta (escolarização), aumento da produtividade ou mudança tecnológica induzida pelo comércio internacional, via tecnologia incorporada em insumos e capital.

Entretanto, esse cenário parece distinto do observado nos anos 2000. Decomposições semelhantes às acima sinalizam não haver componente intersetorial nos anos 2000, e toda a mudança em direção à maior demanda por trabalho qualificado pode ser explicada pelo componente intrassetorial. Ou seja, o ajuste setorial induzido pelo comércio internacional parece ter chegado ao fim nos anos 2000.

Modelos ao nível da firma indicam que tanto exportações quanto importações induzem a demanda de trabalho qualificado. No caso das importações, credita-se isso à hipótese SET, discutida anteriormente.

No caso das exportações, a explicação mais comum é a hipótese do “aprendizado de exportação”: não apenas empresas mais produtivas passam a exportar (fenômeno da autosseleção), como as empresas que passam a exportar tornam-se mais produtivas, pois elas passam a atender a demandas de consumidores mais exigentes, recebem estímulos da cadeia produtiva para adaptarem processos, e passam a acessar possibilidades de cooperação tecnológica e fontes de

6. Ver, entre outros, GONZAGA, G.; MENEZES FILHO, N.; TERRA, C. Trade liberalization and the evolution of skill earnings differentials in Brazil. *Journal of International Economics*, v. 68, n. 2, p. 345-367, mar. 2006.

informação para inovação no exterior. Esse fenômeno tende a ser mais intenso em países em desenvolvimento – geralmente mais distantes da fronteira tecnológica mundial em seus setores, e é um processo intensivo em trabalho qualificado.

Assim, sem um ajuste setorial mais favorável aos trabalhadores menos qualificados, os resultados indicam que o comércio internacional foi uma força indutora do aumento da desigualdade salarial nos anos 2000.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como ocorrido em vários países em desenvolvimento, conclui-se que a abertura econômica foi contemporânea ao aumento da desigualdade salarial no Brasil. Mas se pode separar a intensidade desse fenômeno em pelo menos dois períodos: um que vai de 1988 a 1999 e outro após a desvalorização cambial. O ajuste intersetorial mais intenso, que pode ser creditado a algum mecanismo Hecksher-Ohlin e que contrabalançaria, em tese, o efeito intrassetorial, ocorreu durante a primeira metade da década de 1990, sendo praticamente inexistente a partir da desvalorização de 1999.

É provável que o efeito intrassetorial acentue-se ainda mais. Primeiro, porque é provável que o Brasil se abra mais ao comércio internacional no futuro próximo. Segundo porque o padrão de integração dar-se-á menos via comércio de bens finais e mais via inserção em cadeias globais de valor (CGVs), em que o comércio é de estágios de produção. Além de mais investimento estrangeiro direto, esse processo implica maior comércio de bens intermediários e de capital, fortalecendo efeitos como o SET.

Entretanto, um ponto interessante notado pelas revisões bibliográficas é que, se, por um lado, a ampla maioria dos estudos aponta para a relação positiva entre desigualdade e comércio internacional em países em desenvolvimento, por outro o Sudeste Asiático dos anos 1980 e 1990 parece ser exceção a esta regra. Nesses países, o hiato salarial não cresceu durante o processo de abertura. A diferença deles para os demais é o forte aumento na oferta de trabalho qualificado, capaz de atender à demanda por esse tipo de trabalho durante o período de abertura e de crescimento da produtividade. Isso sugere uma importante implicação de política: o sequenciamento e a combinação da política comercial com a educacional fazem diferença.

Sabendo que a integração comercial demandará trabalho qualificado, o Brasil precisa elevar o patamar educacional de sua mão de obra para aproveitar as oportunidades de elevação da produtividade que o comércio internacional proporciona. Caso contrário, este processo significará problemas estruturais, como destruição de postos de trabalho, desemprego e fuga para a informalidade ou em direção a setores menos produtivos, não expostos à competição.