

3

Questões metodológicas

3.1.

Traduções numéricas para estruturas de poder

Indiquei no capítulo 2 que a pesquisa desta dissertação seria definida como uma análise da influência de estruturas nacionais do comércio sobre estruturas nacionais do bem-estar. Neste capítulo, ficará claro que a seleção de países com estruturas do comércio fortes – ou seja, muito expostos ao comércio exterior - e com estruturas do bem-estar que tenham tido variações diferentes é essencial para a pesquisa proposta. Para verificar se os casos de estudo selecionados cumprem esses requisitos, adotarei taxas que traduzam em números as estruturas a serem estudadas. O *proxy* para a estrutura do comércio será a proporção do PIB de um país correspondente a seu fluxo comercial (importações mais exportações). A taxa adotada para representar a estrutura do bem-estar será o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Nem a tradição liberal nem a intervencionista oferecem explicações convincentes sobre por que, empiricamente, uma estrutura do comércio forte pode ou não levar a um robustecimento da estrutura do bem-estar. Argumentarei que a intervenção estatal em contextos de abertura comercial é crucial para entendermos os motivos de tal fenômeno. Na primeira parte do capítulo, portanto, estabelecerei a taxa fluxo comercial/PIB (*proxy* da estrutura do comércio) como variável independente, a intervenção estatal como variável interveniente e o IDH (índice que traduz a estrutura do bem-estar) como variável dependente, ou resultado.

No momento seguinte, selecionarei os casos de estudo. Nesse ponto, irei além do *proxy* adotado para a estrutura do comércio, e identificarei uma série de características semelhantes que fazem com que Chile e Venezuela se prestem muito bem aos propósitos desta pesquisa. Esses outros aspectos minimizam a possibilidade de fatores que não os estudados terem tido grande influência sobre o resultado. Observarei também que a evolução do IDH dos dois países foi muito

diferente no período enfocado. Encerrarei o capítulo com outras considerações metodológicas necessárias.

3.1.1.

A estrutura do comércio e a relação fluxo comercial/PIB como sua medida

No capítulo de *States and Markets* dedicado à estrutura do comércio, Susan Strange afirma que as trocas comerciais entre países resultam de “uma rede complexa e entrelaçada de negociações que são em parte econômicas e em parte políticas”¹ (Idem, p. 161).

“These bargains involve the trade-off for states of their security interests and their commercial interests. They involve the unequal access of trading partners to both finance and technology. They involve domestic political bargaining over the access to be granted to national markets, and corporate decision-making regarding secure as well as profitable sources of supply” (Ibid).

Para Strange, a série de negociações entre os diferentes atores resulta em “fatos” sobre o comércio internacional. Aponta seis fatos-chave que diz terem predominado nos cem anos anteriores à publicação do livro (1988). Estes são: 1) crescimento maior do comércio entre economias nacionais do que da produção, 2) crescimento desigual no transcurso do tempo, 3) mudança substancial dos bens e serviços comercializados, 4) mudanças dos países participantes, com alguns se tornando muito mais envolvidos do que outros no comércio internacional, 5) ausência de regras fixas sobre o comércio e 6) grande variação das relações de troca (“terms of trade”, em inglês), ou seja, da relação entre os preços das exportações e das importações para um país (Idem).

Como Strange chama a atenção no ponto 4, alguns países se tornam, ou tradicionalmente são, muito mais envolvidos no comércio exterior do que outros. Meu argumento aqui é de que, quanto maior o envolvimento de um país com o comércio – ou, em outras palavras, quanto maior sua exposição a ele –, maior será a possível influência da estrutura do comércio sobre as outras estruturas nacionais. Afirmei no capítulo 2 que todas as estruturas estão em contato com todas as

¹ Tradução livre do original em inglês.

outras, sem que nenhuma delas necessariamente prevaleça. Do peso da estrutura nacional do comércio dependerá o alcance da influência desta sobre as outras.

Este peso pode ser medido empiricamente, com uma taxa. – mas esta precisa ser definida de forma clara e coerente. Não adianta olharmos exclusivamente o fluxo comercial total de um país em relação ao total do comércio mundial. Se percebermos que esta relação é alta, só provaremos que a estrutura do comércio da nação em questão tem um grande peso para a estrutura do comércio global. Também não nos dirá muito o cálculo em números absolutos do fluxo comercial de um país. Afinal, um montante que represente um fluxo comercial modesto para uma economia grande pode ser um número significativo para uma pequena. Para que a estrutura do comércio nacional tenha grande peso internamente, é preciso que o fluxo comercial seja elevado em relação ao conjunto do total de riquezas produzidas pela economia em questão.

Assim, uma proporção fluxo comercial/PIB alta significa que um país é muito exposto ao comércio exterior, e que a estrutura do comércio poderá ter grande influência sobre as demais estruturas nacionais do poder na EPI. Esta relação, então, será adotada como taxa representativa – um *proxy* - da estrutura do comércio de um país.

3.1.2.

A estrutura do bem-estar e o IDH como sua medida

3.1.2.1.

Alocação de bem-estar

O ponto mais importante do capítulo que Susan Strange dedica à estrutura do bem-estar em *States and Markets* é, na minha visão, sua definição de bem-estar. Esta vai além da idéia intuitiva e o situa como algo passível de alocação.

“It is important not to start out with the preconceived idea that it must always be what the policy-makers would call ‘progressive’ – that is, taking from the rich and giving to the poor. The allocation of welfare is not synonymous with what most people would call ‘doing good’. It can be ‘regressive’ – taking from the poor and giving to the rich” (Idem, p. 209).

A percepção do bem-estar como passível de alocação é importante para esta pesquisa. Abre espaço para entender como a estrutura em questão pode ser

mais, ou menos, “pesada”, se “fortalecer” ou “enfraquecer” conforme a alocação do bem-estar no sistema internacional, ou conforme a capacidade que tenham os governos de atuar de maneira a traduzir em bem-estar para as populações de seus países as oportunidades que surjam com a influência de outras estruturas.

É preciso ter clareza de que não necessariamente o fortalecimento da estrutura do bem-estar em um determinado lugar significa seu enfraquecimento em outro. O nível de bem-estar pode aumentar ou diminuir, para continuar no exemplo-chave para esta dissertação, em virtude da atuação melhor ou pior de um governo como mediador do impacto de outra estrutura sobre a estrutura do bem-estar. O fato de uma estrutura do bem-estar tornar-se mais débil, ou melhorar apenas insignificamente em um determinado período, não significa que, se as políticas adotadas tivessem sido outras, ou se o governo daquele país tivesse sido mais eficaz, o bem-estar obrigatoriamente deixaria de crescer em outro lugar. Uma estrutura nacional do bem-estar poderia simplesmente ter se fortalecido mais sem que isso significasse um enfraquecimento em outros países. Em outras palavras, o fato de o bem-estar ser passivo de alocação não torna esta obrigatoriamente um jogo de soma zero.

Antes de expor os motivos pelos quais o IDH é a taxa idônea para ser utilizada como representativa da estrutura do bem-estar, é necessário chamar a atenção para alguns pontos da discussão proposta por Strange sobre esta estrutura. A autora concentra seu capítulo sobre ela em sistemas de alocação de bem-estar, e analisa o modo como estes operam no mundo. Para isso, distingue “três formas pelas quais o bem-estar é alocado por Estados e outras autoridades”²: a criação de regras de proteção (por exemplo, para as crianças em relação ao trabalho, ou para o meio ambiente em relação à poluição), a transferência de recursos (dinheiro, bens ou serviços), e o fornecimento de bens públicos (Idem, p. 210).

Porém, essas três formas de fornecimento de bem-estar são extremamente fracas dentro da estrutura global. As regras de proteção no âmbito internacional são poucas, e não (...) muito eficazes” (Idem, p.212). A transferência de recursos “é uma parte muito pequena e relativamente insignificante de todos os recursos transferidos na economia mundial” (Idem, p. 214). E, na arena internacional, “a coisa mais próxima a verdadeiros bens públicos consiste apenas em benefícios

² Tradução livre do original em inglês.

incidentais que resultam para outros em função de bens ou facilidades fornecidas pelas autoridades de um Estado individual basicamente em seu próprio interesse nacional” (Idem, p. 222). Conclusão: o fornecimento de bem-estar pelos Estados através das fronteiras, “a pessoas em *outros*”³ Estados, é ou estratégica em sua motivação ou simbólica em seu caráter” (Idem, p. 224)⁴.

Tal conclusão certamente é verdadeira se pensarmos, como Strange, em termos da ação de Estados vis-à-vis pessoas que vivam em outros Estados (exceto, em alguns casos, seus nacionais no estrangeiro). Acredito, porém, que a discussão sobre a maneira como ocorre a alocação de bem-estar na economia política internacional deve ser muito mais rica do que isso, e ir além não apenas da identificação das limitações existentes em um mundo povoado por Estados egoístas, como também do funcionamento de sistemas de alocação e da atuação de organizações intergovernamentais ou não-governamentais.

A limitação da visão de Strange sobre alocação de bem-estar decorre do fato de a autora enquadrar o fenômeno como resultante de uma contraposição entre “autoridade” e “mercado” – argumento muito próximo do utilizado por Gilpin para definir a EPI como a subárea resultante da tensão entre “Estado” e “mercado”.

“Authority is exercised to allocate welfare in a quite different way from how it would be allocated if left entirely to the forces of the market. The market will reconcile demand and supply through the price mechanism. It will allocate scarce resources in such a way as to satisfy some wants while denying others. Authority may go along with this allocation, or it may use its political power to countermand, as it were, the dictates of the market” (Ibid).

Creio que esta idéia necessita alguns ajustes. Em primeiro lugar, o exercício da “autoridade”, para Strange, parece designar todas as situações em que um ator social decide alocar recursos seguindo uma lógica que não é guiada pelo mercado e, portanto, pode não coincidir com a do mecanismo de preços. Nesse sentido, apesar de Strange considerar a alocação de bem-estar “um ato essencialmente político”⁵, é preciso esclarecer que a “autoridade” não cabe apenas àqueles que têm poder político; seu exercício reflete-se em todas as situações em

³ Grifo no original.

⁴ Todas as citações neste parágrafo são traduções livres do original em inglês.

que predomina a lógica dos arranjos políticos *ou* sociais, coincidam ou não estes com a lógica do mecanismo de mercado⁶ (Ibid).

O segundo ponto que, a meu ver, requer esclarecimentos é que Strange apresenta uma contraposição entre as lógicas da “autoridade” e do “mercado” na alocação de bem-estar. A realidade, porém, é mais complexa. As lógicas que guiam dois detentores de autoridade podem ser diferentes. A intervenção de um desses atores também pode alterar a alocação de bem-estar que existiria se deixada apenas nas mãos do outro, ou deste e do mercado. Por exemplo, a alocação do bem-estar decorrente de uma determinada atuação das forças do mercado no setor da educação, que determine poucos investimentos em uma região pobre, e também da atuação de um governo que tampouco dedique muitas verbas ao setor naquela mesma área pode ser modificada em parte pela existência de algum fator social que motive especialmente os professores e estudantes locais. Neste exemplo trivial, a lógica de um detentor de autoridade (o governo) está em linha com a do mecanismo de preços, mas é oposta à que guia a ação de outros detentores de autoridade (atores sociais).

A partir destes dois pontos, percebe-se que a definição do bem-estar como algo passível de alocação faz com que os atores que participam dessa alocação exerçam poder. É isso que permite que a estrutura do bem-estar seja incluída entre as que formam o poder estrutural na EPI, como faz acertadamente Strange.

Diante destas considerações, acredito que, para analisar como se dá a alocação do bem-estar na EPI, mais útil do que pensar em termos uma oposição entre mercado e autoridade seja estudar a influência de outras estruturas sobre a estrutura do bem-estar, e a ação dos detentores de autoridade definidos como aqueles *capazes de modificar a forma como esta acontece*⁷. Assim, eu mudaria a primeira frase da citação de Strange para afirmar que *a autoridade é exercida para alocar bem-estar mediando o impacto que a atuação de outras estruturas tem sobre a estrutura do bem-estar, podendo torná-lo bem diferente do que seria caso tal intervenção não existisse*.

⁵ Tradução livre do original em inglês.

⁶ Ver seção 2.2.

A próxima subseção será dedicada a explicar os motivos pelos quais o IDH é o *proxy* idôneo para representar a estrutura do bem-estar.

3.1.2.2. O IDH

A abordagem do desenvolvimento humano foi elaborada pelos economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen, e nasceu de sua insatisfação com a medição do desenvolvimento de sociedades em função apenas do PIB, ou do PIB per capita. Haq e Sen reconhecem a importância da renda, mas consideram que uma definição mais completa de desenvolvimento precisaria levar em conta o bem-estar das pessoas. Com essa inquietação, elaboraram um conceito para o qual a riqueza material não é senão um meio para se expandir a liberdade de escolha dos seres humanos. De fato, segundo Haq,

“the basic purpose of development is to enlarge people’s choices. In principle, these choices can be infinite and change over time. People often value achievements that do not show up at all, or not immediately, in income or growth figures: greater access to knowledge, better nutrition and health services, more secure livelihoods, security against crime and physical violence, satisfying leisure hours, political and cultural freedoms and a sense of participation in community activities. The objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives” (Haq, 2005b, p. 17).

O debate proposto visa a ressaltar a dupla natureza da posição humana no processo econômico, uma vez que, nele, as pessoas são tanto o objetivo final (ou pelo menos o bem-estar delas) quanto costumam ser parte importante dos próprios recursos empregados. Segundo esses teóricos, tal situação pode gerar uma inversão de valores comum na disciplina econômica. Sen alerta contra a confusão que pode surgir do fato de que “os seres humanos são os agentes, beneficiários e destinatários do progresso, mas também acabam sendo – direta ou indiretamente – os meios primários de toda produção”⁸ (Sen, 2005a, p.3). Em seu livro *Desenvolvimento como liberdade*, de 1999, obra de referência sobre o

⁷ Esta discussão não implica que os detentores de autoridade também não sejam atores importantes para cada estrutura. O caso mais evidente são os Estados, como exposto no ponto 2.4.2.

⁸ Tradução livre do original em inglês.

desenvolvimento humano, o Nobel defende o que chama de “perspectiva da capacidade”⁹. Sob esta ótica, “a pobreza deve ser vista como uma privação das capacidades básicas em vez de meramente como renda baixa”¹⁰ (Sen, 1999, p.87). O objetivo de Sen é justamente afastar a visão do desenvolvimento em função apenas da renda, para adotar uma ótica que leve em conta o bem-estar de uma forma mais ampla.

Haq admite que há uma série de controvérsias em torno do conceito de desenvolvimento humano, e as atribui, sobretudo, a problemas de compreensão acerca da relação entre este e o crescimento econômico. Mesmo sendo o IDH um índice “rival” do PIB, total ou per capita, ele insiste, assim como Sen, em que a abordagem do desenvolvimento humano não é oposta à expansão econômica. Lamenta que esteja “bastante difundida a visão equivocada de que o desenvolvimento humano é anticrescimento e que inclui apenas o desenvolvimento social”(Ibid). A verdadeira posição dos teóricos do desenvolvimento humano, afirma, é que “o crescimento econômico é essencial” para aquele, “mas para explorar por completo as oportunidades e o bem-estar que o crescimento oferece, ele precisa ser adequadamente administrado”¹¹ (Ibid).

Como conceito, o desenvolvimento humano já tinha por si só grande valor para a discussão econômica. Entretanto, Haq considerou necessária a criação de um índice para medi-lo. Acreditava que, sem este, a nova abordagem, mesmo que fosse amplamente discutida nos meios acadêmicos e políticos, esbarraria na “conveniência” de se aferir o desenvolvimento por meio de uma única taxa – e esta seguiria sendo o PIB ou o PNB, que perpetuam os problemas identificados pelos teóricos do desenvolvimento humano. Assim, séries de índices que usassem critérios incluídos no IDH tampouco resolveriam a questão. Sen reconhece esse problema, e afirma que

“(Haq) did not resist the argument that the HDI could not but be a very limited indicator of development. But after some initial hesitation, Mahbub persuaded himself that the dominance of GNP could not be broken by any set of tables. People will look at the tables respectfully, but when it came to using an overall measure

⁹ Tradução livre da expressão “capability perspective”.

¹⁰ Tradução livre do original em inglês.

¹¹ Todas as citações neste parágrafo são traduções livres dos originais em inglês.

for development , they would still go back to the unadorned GNP, because it is so convenient to have an aggregate index” (Sen, 2005b, p. X).

Se o IDH tinha o mérito de ser um índice que avalia o desenvolvimento sem cair na visão unidimensional do PIB ou do PNB, também é evidente que nenhuma medida numérica poderia captar toda a abrangência do conceito holístico que se pretendia que o desenvolvimento humano fosse. Por mais cruciais que sejam os três elementos incluídos no IDH – saúde, educação e renda –, é claro que sua inclusão no cálculo não eliminou a incoerência lógica entre, de um lado, a definição de desenvolvimento humano como abordagem preocupada com a expansão da capacidade que as pessoas têm de fazer suas próprias escolhas e, de outro, a utilização de uma taxa que uniformiza os critérios em todos os países e regiões. Embora reconheçam esta dificuldade, os teóricos do desenvolvimento humano assinalam que ela não diminui o valor do IDH como medida de bem-estar.

“As a holistic concept, human development is broader than any of its measures, such as the human development index. In principle human choices can be infinite, and change over time. But three essential choices are those that allow people to lead long and healthy lives, to acquire knowledge and to have access to resources for a decent standard of living” (Malhotra et. al., 2003, p. 23).

O IDH estabelece um valor para essas três dimensões do desenvolvimento humano e, assim, “apesar de não ser totalmente abrangente, *é melhor do que outras medidas econômicas – como a renda per capita – na avaliação do bem-estar humano*”^{12 13} (Ibid). Em outras palavras, o IDH consegue transferir a medida de desenvolvimento de “acúmulo de riqueza” para “bem-estar”. É por isso que o IDH¹⁴ é a taxa mais adequada para expressar em cifras a estrutura do bem-estar.

¹² Tradução livre do original em inglês.

¹³ O grifo é meu.

¹⁴ O índice passou a ser divulgado pelo PNUD em trabalhos anuais, os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH). A idéia de elaboração dos RDHs surgiu no final dos anos 80; foi apresentada no primeiro semestre de 1989 por Haq ao então administrador do PNUD, William Draper II. Este a apoiou e aceitou, segundo o economista paquistanês, que o trabalho, mesmo realizado sob o guarda-chuva da agência, não sofresse intervenção da ONU. O primeiro RDH foi publicado em 1990.

3.1.3.

Participação do Estado como variável interveniente

Trabalharei, como antecipado, com a estrutura do comércio como variável independente, e a estrutura do bem-estar como variável dependente, ou resultado. Na pesquisa empírica, a atuação estatal será tomada como variável interveniente. Estudarei as políticas públicas direcionadas à estrutura do bem-estar, mostrarei como a atuação delas modifica a forma como a variável dependente é influenciada pela independente. Analisarei ainda a capacidade que têm os Estados de fazer com que tais políticas surtam os efeitos esperados. O objetivo desta subseção é explicar com mais detalhamento os motivos que me levaram a escolher a atuação estatal como variável interveniente.

Já indiquei que o Estado tem o papel de, por um lado, delimitar com sua presença jurídica a existência de estruturas nacionais na EPI e, de outro, ser o responsável pela aplicação de políticas públicas. Em virtude da combinação dessas duas características, ele se torna um ator primordial das estruturas internas, pois não apenas é o que justifica a existência delas, como tem em suas mãos, um mecanismo – as políticas públicas – com grande poder de transformar essas estruturas. Para o estudo proposto, é de particular importância o fato de o Estado controlar a arrecadação de impostos gerada pelo comércio, o que lhe garante uma capacidade muito maior que a de qualquer outro ator para mediar os efeitos da estrutura do comércio sobre as demais estruturas, inclusive a do bem-estar.

Ao analisar as políticas públicas (e a eficácia do Estado em sua implementação) como variável interveniente na relação entre duas estruturas de poder nacionais, é preciso ter consciência de que muitas outras possíveis variáveis intervenientes estão sendo deixadas de lado. Trata-se, afinal, de uma necessidade metodológica, sem a qual seria impossível fazer pesquisa em ciências sociais, nas quais não se pode contar com um laboratório para isolar o objeto de estudo. Entretanto, no caso de países muito expostos ao comércio, este é, em grande medida, responsável pelo que ocorre no conjunto da economia. Lançando mão do enquadramento teórico aqui utilizado, isto significa dizer que a estrutura do comércio exerce uma influência particularmente alta sobre as demais.

Observar a maneira como a intervenção estatal mediou, em determinados casos, a influência da estrutura do comércio sobre a do bem-estar, como será feito

nesta pesquisa, não é o mesmo que propor um estudo geral e concludente capaz de gerar previsões absolutas nesse sentido. Apresentá-lo dessa forma seria ingênuo e perigoso. Seguirei aqui o conselho dado por Susan Strange a respeito das pesquisas de EPI:

“What we should not try to look for, because it does not exist, and therefore cannot be found, is an all-embracing theory that pretends to enable us, even partially, to predict what will happen in the world economy tomorrow. The ambition in the social sciences to imitate the natural sciences and to discover and elaborate ‘laws’ of the international system, patterns so regular they govern social, political and economic behaviour is and always has been a wild goose chase. (...) This is not to say that a social ‘scientist’ should not be as fiercely uncompromising in the search for truth as any physicist or geologist. But it is a different kind of truth and it is not better served by aspiring to the unattainable or promising that which cannot in the nature of things be delivered”¹⁵ (Strange, 1988, p. 16).

Portanto, o objetivo da pesquisa está longe da pretensão de oferecer uma teoria geral sobre o fenômeno. Trata-se, na verdade, de fazer o que Strange chama de uma “escavação exploratória” e de “aplicar um pensamento cuidadoso” em uma área de *terra incognita* ¹⁶(Strange, 1970, p. 311).

Variáveis da pesquisa:

Variável independente: estrutura do comércio com alta exposição ao comércio internacional (elevada proporção entre o fluxo comercial e o PIB).

Variável interveniente: atuação estatal.

Variável dependente (resultado): estrutura do bem-estar (IDH).

¹⁵ Grifo no original.

¹⁶ Tradução livre do original em inglês.

3.2. Seleção dos estudos de caso

A investigação da questão de pesquisa proposta requer que os estudos de caso sejam países cujas economias tenham permanecido altamente expostas ao comércio internacional e cujo IDH tenha tido um desempenho divergente durante um período determinado. Serão analisados Chile e Venezuela. O fato de os dois países ficarem na mesma região, a América do Sul, e terem uma série de características similares (ambos são grandes exportadores de matérias-primas e possuem níveis relativamente próximos de população, PIB, renda per capita) ajuda a aproximar a pesquisa de uma situação *ceteris paribus*, ou seja, de um isolamento total do objeto mantendo constantes as demais variáveis que possam influenciar o resultado.

O período escolhido - um intervalo total de onze anos, com os dois dos extremos e o do meio servindo como referência - é um lapso suficiente para a observação de variações e, ao mesmo tempo, resultado de um constrangimento metodológico. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que divulga anualmente o Relatório mundial do Desenvolvimento Humano, que contém o IDH, revisou sua metodologia em 2006, mas não recalculou as taxas de todos os anos anteriores. No período de análise, foram recalculadas apenas as dos três anos de referência: 1990, 1995 e 2000. Embora o IDH, dentro do período de estudo, só esteja disponível para esses três anos, ao expor outros dados utilizarei, sempre que possível, números de 1990 a 2000.

Os gráficos a seguir mostram o perfil assemelhado de Chile e Venezuela no período em questão.

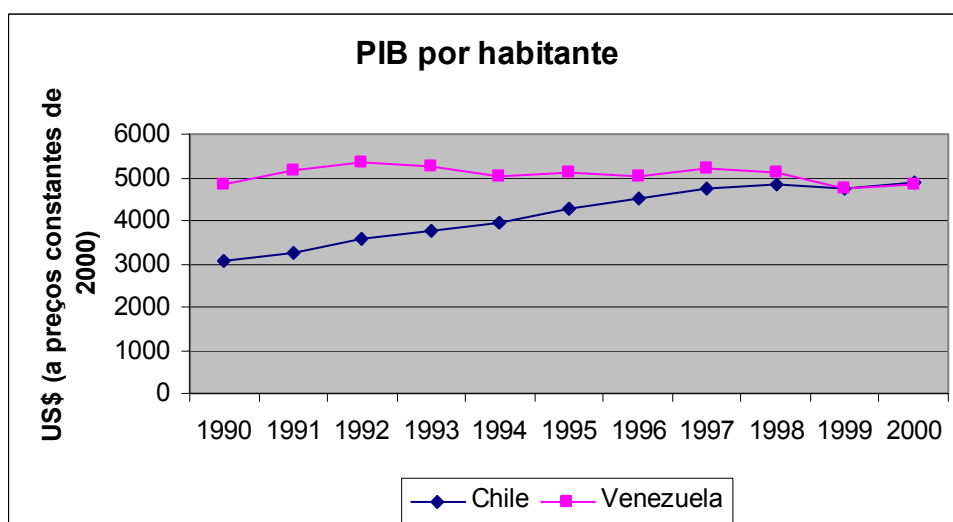


Gráfico 3.1 : Chile e Venezuela, PIB por habitante ¹⁷

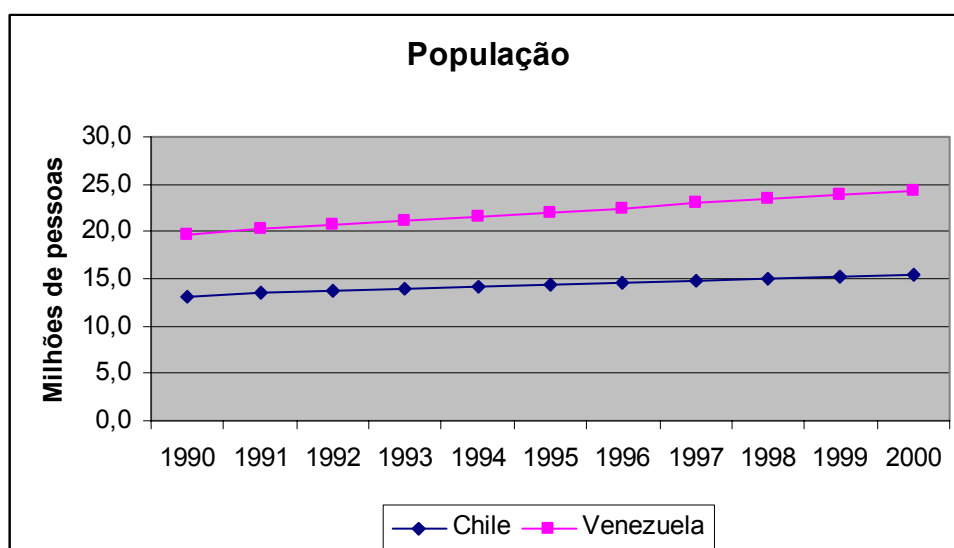


Gráfico 3.2 : Chile e Venezuela, população ¹⁸

¹⁷ Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. Acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007.

¹⁸ Fonte : Cepal : Dados disponíveis no site <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. Acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007.

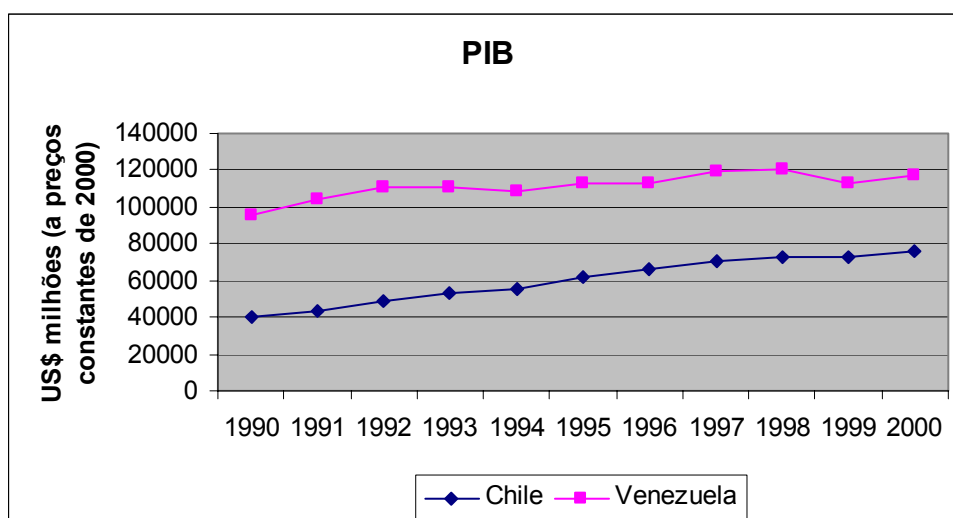


Gráfico 3.3 : Chile e Venezuela, PIB ¹⁹

Ao mesmo tempo, verifica-se que Chile e Venezuela estiveram muito expostos ao comércio exterior no período. Isso é fundamental para a variável independente ser o mais similar possível nos dois casos. O gráfico 3.4 mostra o fluxo comercial total (exportações e importações de bens e serviços, atualizado aqui para valores constantes de 2000 para possibilitar uma melhor comparação) no período de análise. Também é interessante perceber, no gráfico 3.5, o nível próximo do fluxo comercial por habitante que registraram os dois países.

¹⁹ ¹⁹ Fonte : Cepal : Dados disponíveis no site

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. Acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007.

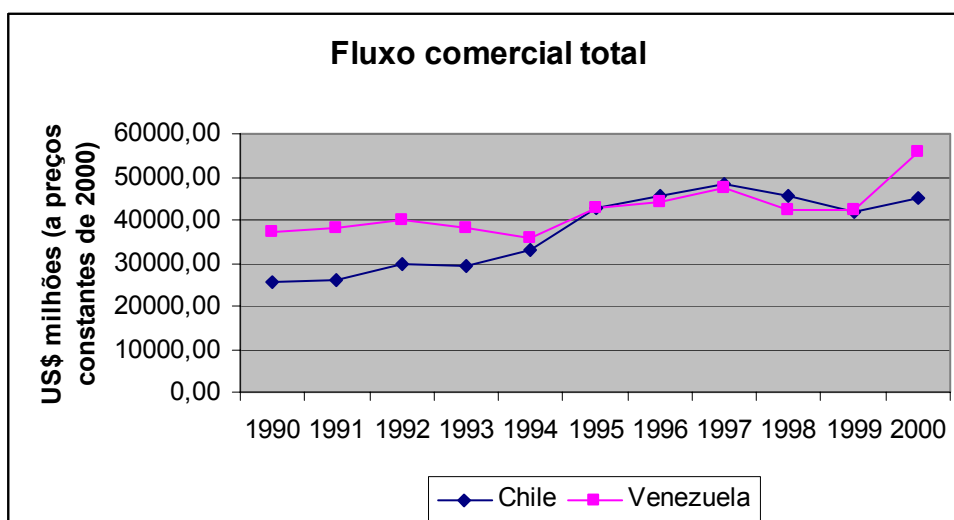


Gráfico 3.4 : Chile e Venezuela, fluxo comercial total²⁰

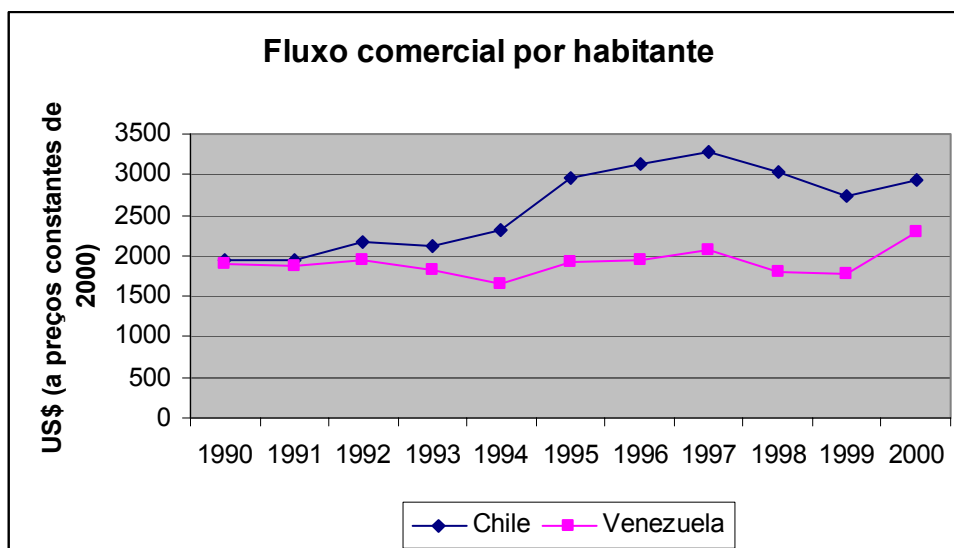


Gráfico 3.5: Chile e Venezuela, fluxo comercial por habitante ²¹

²⁰ Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. Acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007.

²¹ Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp> (acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007) e do Departamento do Trabalho dos Estados Unidos disponíveis no site <http://www.dlt.ri.gov/lmi/business/cpi.htm> (acesso em: 23 de maio de 2007).

Em proporção do PIB, o comércio internacional de Chile e Venezuela, embora não tenha apresentado um padrão tão claro de crescimento, manteve-se em um nível extremamente elevado, o que serve aos propósitos que tem esta pesquisa de identificar como variável independente uma estrutura do comércio forte, e não uma economia em processo de abertura. Em média, a proporção fluxo comercial/PIB do Chile foi de 53,92% no período, e a da Venezuela, de 52,51%. Para demonstrar como esse padrão de abertura é alto, basta compará-lo com as médias registradas no mesmo intervalo por Argentina e Brasil: 19,52% e 16,05%, respectivamente.

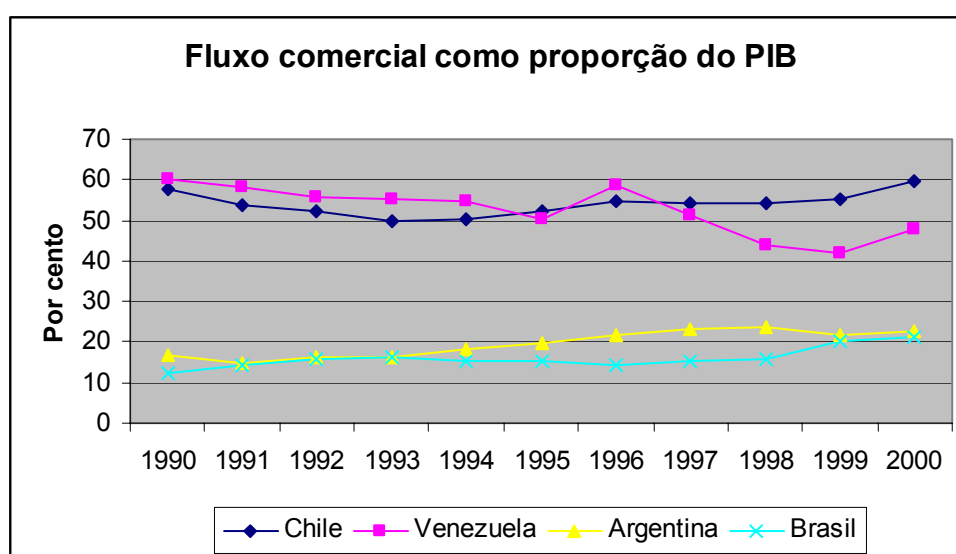


Gráfico 3.6 : Chile, Venezuela, Argentina e Brasil, fluxo comercial como proporção do PIB ²²

²² Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>. Acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007.

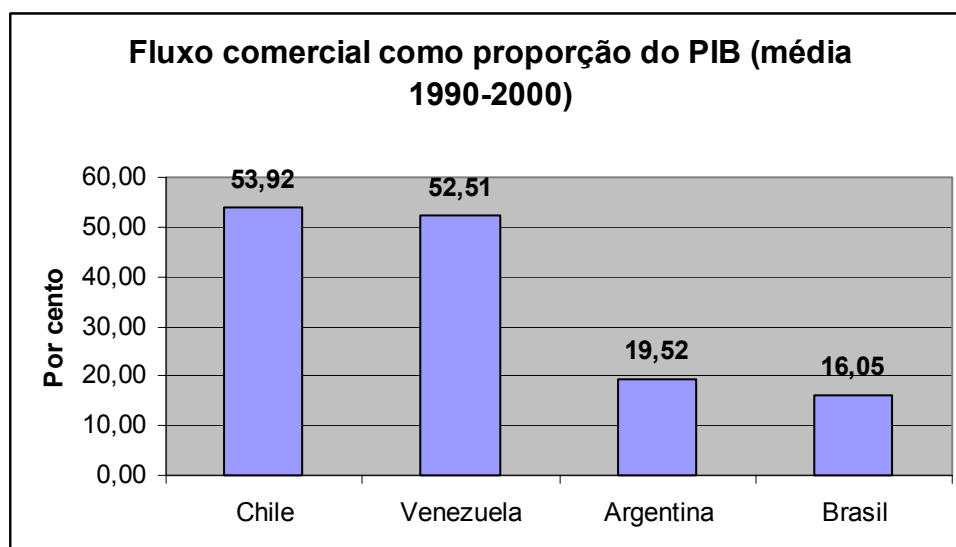


Gráfico 3.7: Chile, Venezuela, Argentina e Brasil; fluxo comercial como proporção do PIB (média 1990-2000)²³

Como o comércio corresponde a uma parcela tão grande do PIB, é natural que as curvas de variação deste e do fluxo comercial sejam semelhantes no Chile e na Venezuela.

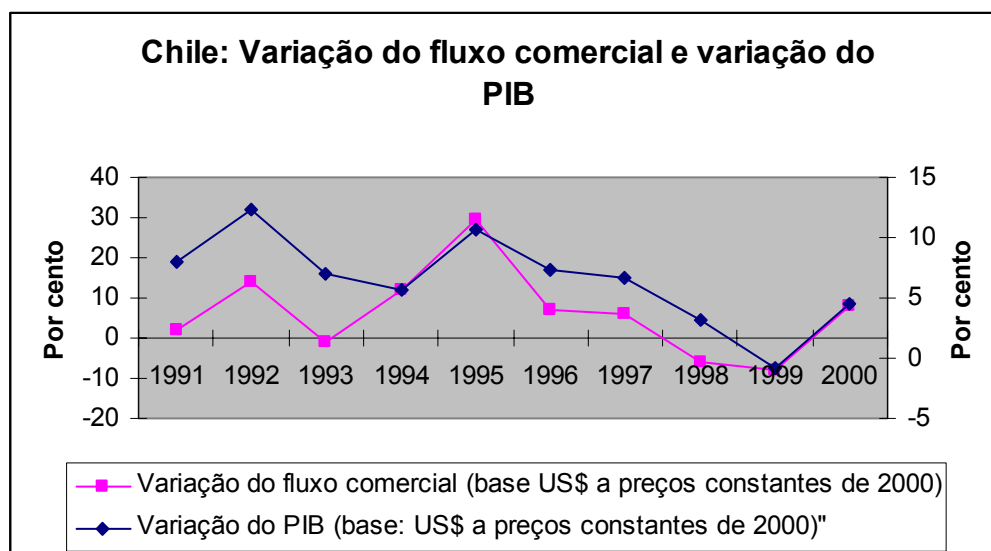


Gráfico 3.8: Chile, variação do fluxo comercial e variação do PIB²⁴

²³ Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp> (acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007) e do

Departamento do Trabalho dos Estados Unidos disponíveis no site

<http://www.dlt.ri.gov/lmi/business/cpi.htm> (acesso em: 23 de maio de 2007).

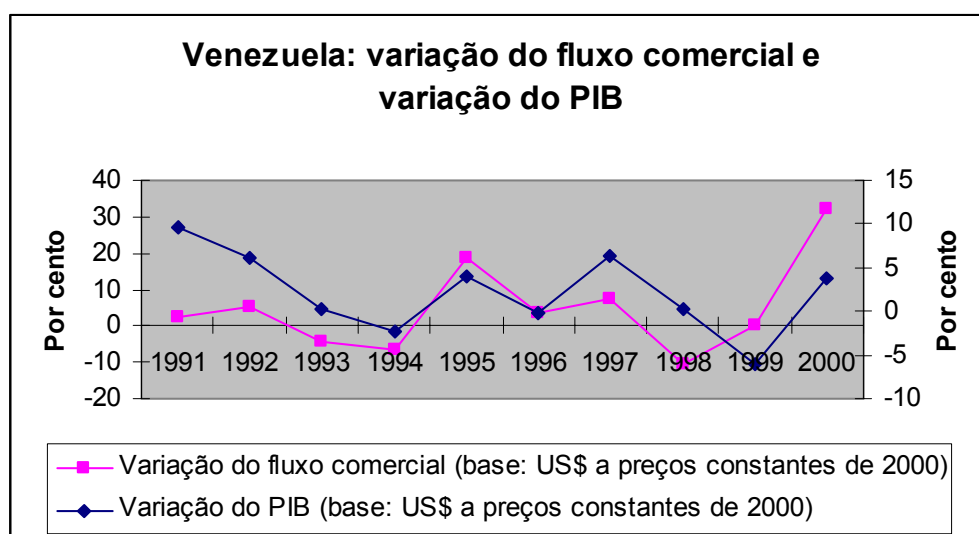


Gráfico 3.9 : Venezuela, variação do fluxo comercial e variação do PIB ²⁵

Outro ponto em que o comércio exterior do Chile e o da Venezuela guardam semelhança é a dependência de ambos os países da exportação de matérias-primas – cobre no caso do primeiro e petróleo no da segunda. Os quadros abaixo demonstram a importância de cada conjunto de commodities nas exportações de produtos chilenos e venezuelanos. No caso do Chile, a categoria “minério e metais” correspondeu a 53% em 1990, 47% em 1995 e 45% em 2000. No da Venezuela, a categoria “combustíveis” foi responsável, respectivamente, por 80%, 76% e 86% das vendas ao exterior. É preciso reconhecer tanto que a inclusão dos serviços faria com que essas porcentagens caíssem um pouco, como que o peso de uma única matéria-prima na pauta exportadora venezuelana é sensivelmente maior do que no da chilena. Porém, o nível de exportações de serviços de ambos os

²⁴ Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp> (acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007) e do Departamento do Trabalho dos Estados Unidos disponíveis no site <http://www.dlt.ri.gov/lmi/business/cpi.htm> (acesso em: 23 de maio de 2007).

²⁵ Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp> (acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007) e do Departamento do Trabalho dos Estados Unidos disponíveis no site <http://www.dlt.ri.gov/lmi/business/cpi.htm> (acesso em: 23 de maio de 2007).

países (média de 18,7% do total de vendas no caso do Chile e de 6,9% no da Venezuela para todo o período 1990-2000) é insuficiente para descaracterizá-los como altamente dependentes dos envios de matérias-primas ao exterior. No Relatório de Desenvolvimento Humano de 2005, o PNUD definiu em 30% das receitas com exportações o patamar a partir do qual os países começam a sofrer com a chamada “maldição dos recursos naturais”, pela qual as nações com abundantes matérias-primas não conseguem transformar essa fonte de recursos em riqueza material e bem-estar para sua população. De acordo com a agência da ONU, em 34 países em desenvolvimento cujas receitas com exportações são formadas em pelo menos 30% pela venda de hidrocarbonetos, “metade de suas populações combinadas vive com menos de US\$ 1 por dia”^{26 27}(Watkins et al, 2005, p. 124). A dependência em relação à exportação das matérias-primas que têm em abundância torna-se ainda mais evidente quando se comparam as variações dos preços internacionais do cobre e do petróleo com as dos PIBs de Chile e Venezuela, respectivamente.

²⁶ Tradução livre do original em inglês.

²⁷ Embora mencione apenas “petróleo e gás” nesse trecho, no parágrafo anterior, mesma página, fala dos problemas causados pela excessiva dependência de exportações de “riqueza de petróleo e mineral”.

FLOW	Exports			Imports		
ECONOMY	Chile			Chile		
YEAR	1990	1995	2000	1990	1995	2000
CATEGORY 	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓
Total (SITC 0 to 9)	100	100	100	100	100	100
All food items (SITC 0 + 1 + 22 + 4)	23	24	24	4	7	7
Agricultural raw materials (SITC 2 - 22 - 27 - 28)	9	14	11	2	2	1
Fuels (SITC 3)	1	0	1	16	9	18
Ores and metals (SITC 27 + 28 + 68)	53	47	45	1	2	1
Manufactured goods (SITC 5 to 8 less 68)	10	12	15	75	79	71
Chemical products (SITC 5)	3	3	6	12	12	12
Other manufactured goods (SITC 6 + 8 - 68)	5	7	7	20	25	24
Machinery and transport equipment (SITC 7)	1	2	3	44	42	35
Unallocated	4	4	4	1	1	1

Tabela 3.1: Chile, composição da pauta comercial²⁸

FLOW	Exports			Imports		
ECONOMY	Venezuela			Venezuela		
YEAR	1990	1995	2000	1990	1995	2000
CATEGORY 	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓	↑↓
Total (SITC 0 to 9)	100	100	100	100	100	100
All food items (SITC 0 + 1 + 22 + 4)	2	3	1	11	14	12
Agricultural raw materials (SITC 2 - 22 - 27 - 28)	0	0	0	4	4	2
Fuels (SITC 3)	80	76	86	3	1	4
Ores and metals (SITC 27 + 28 + 68)	7	7	3	4	4	2
Manufactured goods (SITC 5 to 8 less 68)	10	14	9	77	76	81
Chemical products (SITC 5)	2	4	3	15	16	14
Other manufactured goods (SITC 6 + 8 - 68)	7	7	5	20	23	25
Machinery and transport equipment (SITC 7)	2	3	1	41	38	42
Unallocated	0	1	0	1	0	0

Tabela 3.2: Venezuela, composição da pauta comercial²⁹²⁸ Fonte : UNCTAD. Disponível no site<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1890&lang=1>. Acesso em : 26 de março de 2007.²⁹ Fonte : UNCTAD. Disponível no site<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1890&lang=1>. Acesso em : 26 de março de 2007.

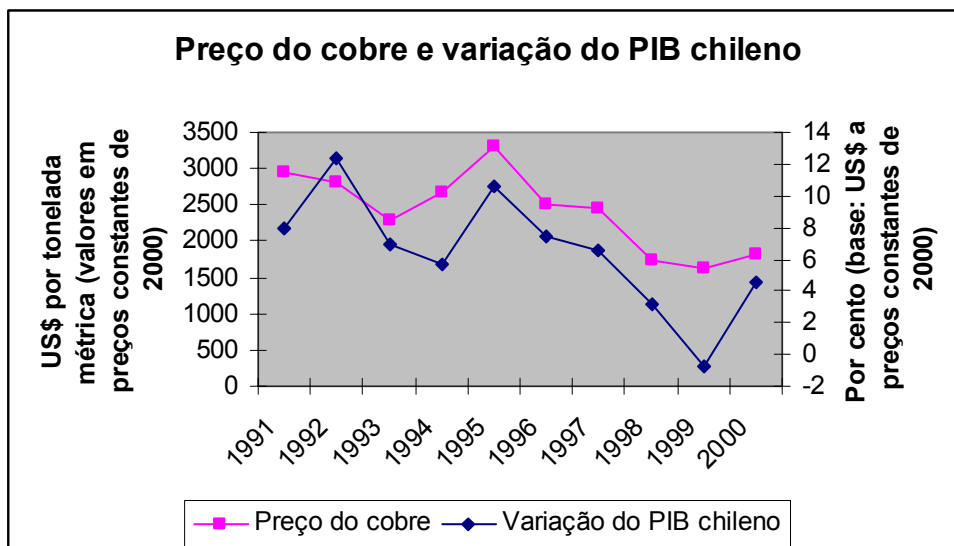


Gráfico 3.10 : Preço do cobre e variação do PIB chileno³⁰

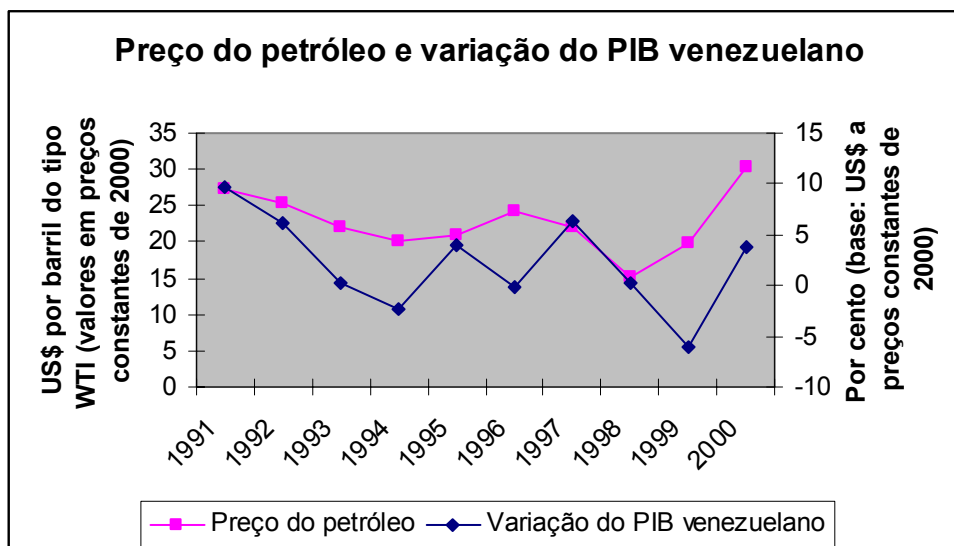


Gráfico 3.11 : Preço do petróleo e variação do PIB venezuelano³¹

³⁰ Fonte : Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp> (acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007), e do FMI disponíveis no site <http://ifs.apdi.net/imf/> (acessos em : 28 e 29 de setembro de 2006).

³¹ Fonte : Elaboração própria a partir de dados da Cepal disponíveis no site

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp> (acessos em: 15 de novembro de 2006, 25 de março de 2007, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 27 de abril de 2007 e 22 de maio de 2007), e do FMI disponíveis no site <http://ifs.apdi.net/imf/> (acessos em : 28 e 29 de setembro de 2006).

Não seria possível seguir adiante com a pesquisa se ambos os países tivessem registrado desempenhos semelhantes em seu IDH entre 1990 e 2000. Tal fenômeno não ocorreu. O Chile teve uma evolução positiva, e seu índice aumentou 0,058 ponto em uma escala de 0 a 1 (ou 5,8%), passando de 0,785 a 0,843. A Venezuela, por outro lado, cravou números fracos, e seu aumento foi de apenas 0,013 ponto (1,3%); o IDH do país passou de 0,759 para 0,772. A vantagem inicial do Chile, que era de 0,026 ponto, disparou para 0,071: uma alta de 0,045 ponto.

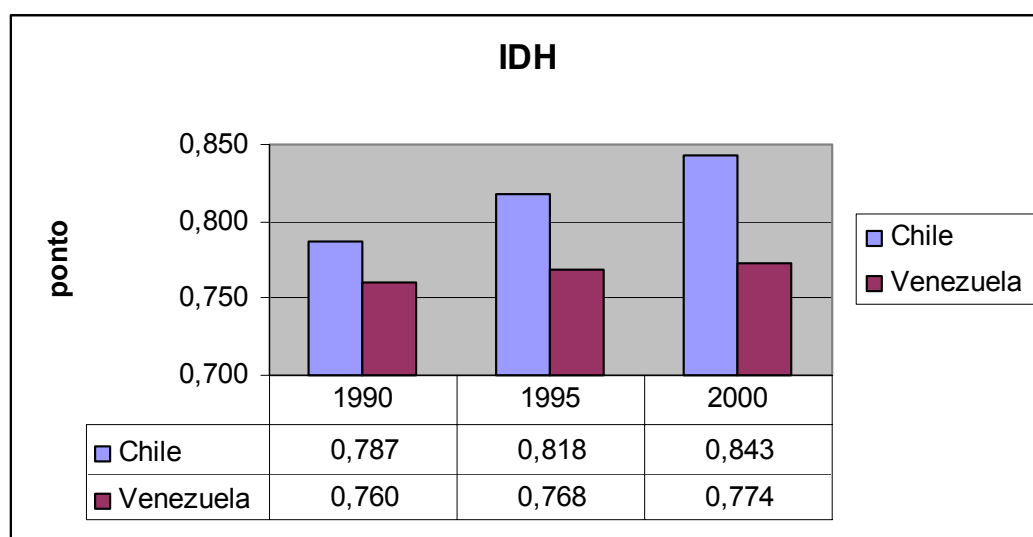


Gráfico 3.12: Chile e Venezuela, IDH³²

A diferença entre os desempenhos do Chile e da Venezuela é tamanha que o primeiro respondeu por 80,46% do crescimento conjunto do IDH dos dois países no lapso, enquanto a segunda o fez por apenas 19,54%.

³² Fonte : Elaboração própria a partir de dados que constam do documento « HDI trend calculation », que recebi por e-mail do Departamento de Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD no dia 29 de março de 2007.



Gráfico 3.13: Chile e Venezuela, contribuição para a alta conjunta do IDH³³

Com base nos dados expostos, concluo que Chile e Venezuela são bons estudos de caso. A variável independente comportou-se de forma suficientemente semelhante, pois os dois países estiveram muito expostos ao comércio internacional no período em questão. Além disso, o valor extremo que esta registrou em ambos os casos indica que teve uma grande ascendência, o que aproxima as situações o máximo possível da condição *ceteris paribus*. Para cumprir este último objetivo, também é importante a série de características análogas apresentada pelos dois países.

Finalmente, o resultado (variável dependente), qual seja, o desempenho do IDH, foi muitíssimo diferente. Isto permite a realização do estudo proposto sobre a atuação das políticas públicas dos dois países como variáveis intervenientes, cadeias de transmissão entre o comércio internacional e o bem-estar da população.

³³ Fonte : Elaboração própria a partir de dados que constam do documento « HDI trend calculation », que recebi por e-mail do Departamento de Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD no dia 29 de março de 2007.

3.3. Outras considerações metodológicas

Ao tomar as políticas públicas e a qualidade da ação do Estado que as aplica como variável interveniente, lançarei mão do que John Stuart Mill chamou de Método da Diferença. Seu uso requer “duas instâncias que se pareçam uma à outra em todo o resto, mas se diferenciem na presença ou ausência do fenômeno que queremos estudar”³⁴ (Mill: 1950, p. 207). De acordo com Mill, este método é um processo lógico que utilizamos em praticamente todas as conclusões indutivas do cotidiano. O autor cita, por exemplo, a situação em que um homem leva um tiro e morre. É evidente que, como homens semelhantes a ele não sofreram o ataque e permaneceram vivos, na ausência do tiro ele teria continuado com vida. Mill resume da seguinte forma o Método da Diferença:

“If an instance in which the phenomenon under investigation occurs, and an instance in which it does not occur, have every circumstance in common save one, that one occurring in the former; the circumstance in which alone the two instances differ, is the effect, or the cause, or an indispensable part of the cause, of the phenomenon” (Ibid).

Entretanto, o próprio Mill expressa pessimismo quanto à aplicação do Método da Diferença nas ciências sociais devido à ausência da situação *ceteris paribus*. Na prática, não é possível isolar aquilo que se está estudando, e jamais todos os outros elementos permanecerão iguais. Vimos, por exemplo, na subseção anterior, que Chile e Venezuela têm uma série de características comuns. Persiste, porém, um problema. Mesmo admitindo que a questão da multicausalidade (influência de uma grande quantidade de fatores) do desempenho do IDH é, em grande medida, contornada pelo fato de ambos os países terem sofrido constantemente uma fortíssima influência da estrutura do comércio, que é a variável independente, é evidente que Chile e Venezuela não são absolutamente iguais em todo o resto. A população não é exatamente do mesmo tamanho, nem a economia, e assim por diante. Essa dificuldade pode ser contornada por meio da utilização, no trabalho, do que Sidney Verba chama de “classe de eventos”. Para o autor, ao lançar-se mão deste tipo de análise “a ‘singularidade’ da explicação é reconhecida, mas é descrita em termos mais gerais, ou seja, como um valor

³⁴ Tradução livre do original em inglês.

particular de uma variável que faz parte de um marco teórico de variáveis independente, interveniente e dependente” (Verba *apud* George, 1979, p. 46-47)³⁵.

O que Verba denominou “classe de eventos”, Adam Przeworski e Henry Teune definiram como “categorias”. De acordo com os dois últimos autores, “a maioria dos problemas de ‘singularidade contra universalidade’ pode ser redefinida como de problemas de medição”³⁶ (Przeworski e Teune, 1970, p. 12). A percepção de Verba, Przeworski e Teune, unida à adoção de taxas, ou *proxies*, para traduzir as estruturas como variáveis independente e dependente, permite tratá-las como “classes de eventos” nos casos dos dois países, sem que as variações individuais comprometam a pesquisa.

O trabalho com variáveis expressas em números (porcentagens fluxo comercial/PIB e IDH) aumenta a viabilidade da comparação entre casos que, em uma pesquisa em ciências sociais, irremediavelmente terão vários aspectos dessemelhantes, por mais pontos em comum, ou próximos, que apresentem.

A pesquisa seguirá o método que Alexander George desenvolveu e chamou de *structured-focused, comparison*. Neste método,

“the comparative analysis of cases is both structured and focused - focused because it deals selectively with only the main aspects of the historical case (...), and structured because it employs general questions to guide the data collection and analysis in that historical case”. (George, Op. Cit, p. 61-62).

Tal método tem o mérito de, sem deixar de ser qualitativo, permitir uma comparação entre resultados diferentes que teria sido impossível se a pesquisa se restringisse a um estudo de caso.

Tal metodologia, então, viabiliza a realização da pesquisa empírica. Como, porém, esta será feita? Primeiramente, precisarei levar em conta que, se atuação estatal é a variável interveniente entre a estrutura do comércio e a estrutura do bem-estar, sua intermediação acontece, sobretudo, por meio da utilização, na área social, do dinheiro arrecadado com os impostos gerados pelas trocas comerciais. Portanto, será preciso mostrar a relação entre comércio internacional e arrecadação tributária no Chile e na Venezuela.

³⁵ Tradução livre do original em inglês.

³⁶ Tradução livre do original em inglês.

Em seguida, estudarei a atuação do Estado nas áreas de educação e saúde, tanto no que tange ao investimento feito nesses setores como no que diz respeito às políticas adotadas. Verificarei também, lançando mão de um estudo sobre governança utilizado pelo Banco Mundial, a qualidade da atuação de ambos os governos. Será uma forma de avaliar sua capacidade de implementar as políticas que se propuseram a adotar e às quais destinaram recursos.

Finalmente, encerrarei o próximo capítulo com observações sobre os dados expostos, em uma análise da atuação estatal como variável interveniente entre a estrutura do comércio e a estrutura do bem-estar.