

## 4 Pesquisa empírica

### 4.1. **As políticas públicas e a estrutura do bem-estar sob forte influência da estrutura do comércio**

Expus anteriormente os motivos que me levaram a selecionar Chile e Venezuela como casos de estudo. Trata-se de dois países que se destacam pelo peso de sua estrutura do comércio, mas cujas estruturas do bem-estar tiveram comportamentos muito diferentes no período de análise, que vai de 1990 a 2000. Argumentei que as posições defendidas por liberais e intervencionistas em sua histórica controvérsia não fornecem todos os elementos necessários à análise em um estudo como o que proponho. As duas tradições de pensamento defendem argumentos favoráveis e contrários à abertura econômica, e prevêem conseqüências positivas para a riqueza e o bem-estar se suas posições forem seguidas, ou negativas se não o forem. A discussão, portanto, concentra-se em políticas voltadas principalmente para a estrutura do comércio. Porém, esta foi definida aqui como variável independente. Não é o foco desta dissertação analisar as políticas ou outros fatores que levaram Chile e Venezuela a terem economias abertas ao comércio. Pelo contrário, a pesquisa parte do fato de as duas economias em questão serem abertas.

Se todas as estruturas estão em permanente contato entre si, segue-se que, em uma sociedade onde a do comércio for forte, ela terá muita influência sobre as demais. Ao mesmo tempo, verifica-se empiricamente que, mesmo na presença de estruturas do comércio muito fortes, o comportamento das estruturas do bem-estar não é sempre o mesmo.

Temos duas possibilidades diante de tal situação: 1) a variação é explicada pela influência de outras estruturas, ou seja, pela atuação de outras variáveis independentes, e 2) existem uma ou mais variáveis intervenientes entre a estrutura do comércio e a estrutura do bem-estar, que fazem com que uma situação similar na primeira não se reflita sempre da mesma forma na segunda.

A primeira possibilidade sempre será verdadeira até certo ponto. Como indiquei no capítulo anterior, trata-se da velha questão de ciências sociais: é impossível isolar o objeto de estudo como em laboratório. Porém, levada ao extremo, essa condição significaria que qualquer pesquisa em ciências sociais não é falsificável e, em última instância, é irrelevante. De fato, sempre haverá outras estruturas permanentemente em ação sobre a estrutura do bem-estar (e também sobre todas as demais). Chile e Venezuela foram escolhidos precisamente porque são exemplos nos quais a estrutura do comércio tem grande peso e, portanto, ascendência particularmente forte sobre as outras estruturas. Em outras palavras, a variável independente tem valor extremo. Além do mais, a adoção de “classes de eventos” ajuda a superar tal problema. Em tal situação, torna-se necessário partir para a segunda possibilidade exposta acima: buscar o que mais intervém para que, na presença de estruturas do comércio influentes, as estruturas do bem-estar reajam de maneiras diferentes.

Como estamos examinando estruturas nacionais, a análise encaminha-se diretamente ao Estado. Já argumentei os motivos pelos quais é a sua presença jurídica que determina a existência de estruturas nacionais na análise da economia política internacional. Aqui, a questão fundamental passa pelos recursos gerados pelo comércio, e pela forma como são direcionados para o fomento do bem-estar.

Algumas das principais controvérsias entre liberais e intervencionistas vistas no capítulo 2 giram em torno da distribuição da riqueza gerada pelo comércio. Enquanto os liberais enfatizam ganhos absolutos, os intervencionistas questionam para quem vão esses ganhos, ou a que preço eles são obtidos (riscos para a segurança, prosperidade menor no longo prazo). Porém, a renda corresponde a apenas um terço do valor do IDH, que defini como *proxy* da estrutura do bem-estar. Não estudarei, entretanto, as políticas públicas voltadas diretamente para esse terço do IDH representado pela renda, por dois motivos.

O primeiro é que, como já demonstrado, nos casos estudados, o comércio, ao corresponder a uma parcela tão grande do PIB, tem uma influência tão forte sobre o conjunto da economia que é responsável, por si só, por uma parte considerável das variações da renda média dos habitantes. Perante esse quadro, o estudo de políticas direcionadas à variação da renda coincidirá em muito com o estudo de políticas para o comércio exterior. Do ponto de vista metodológico,

contudo, não faz sentido estudar a ação da variável interveniente sobre a variável independente – e a estrutura do comércio foi definida aqui como tal.

O segundo motivo para não estudar as políticas direcionadas à variação da renda, mesmo as que não têm relação direta com o comércio, é que elas formam um conjunto tão grande de medidas que sua complexidade inviabilizaria o estudo. De fato, nem sequer entre os economistas há consenso absoluto sobre quais são as medidas que beneficiam o crescimento (por exemplo: é mais importante o Estado investir pesado ou manter suas contas em ordem?). De qualquer forma, a semelhança das curvas entre as variações do fluxo comercial e do PIB não só revela que o comércio é o principal responsável pelas variações dessas economias, como também ratifica o acerto da escolha dos casos.

Neste ponto, abrem-se novamente duas possibilidades de ligação entre as estruturas do comércio e do bem-estar. A questão fundamental aqui é que a riqueza gerada pelo comércio tem dois destinos: 1 - fica nas mãos de particulares, por meio de lucro e pagamento de salários na própria atividade de trocas comerciais e nos seus efeitos sobre o conjunto da cadeia econômica; e 2 – vai para o Estado, por meio da arrecadação de impostos tanto sobre a própria atividade comercial como sobre outras etapas do processo econômico por ele ativadas. Vale a pena refletir um minuto sobre esses dois movimentos de geração de riqueza, e sua ligação com os outros dois aspectos incluídos na taxa que defini como representativa da estrutura do bem-estar (saúde e educação).

No caso de particulares, cada um escolhe o que fará com o dinheiro ganho. Certamente parte dele vai para saúde e educação, por opção ou necessidade de pagar por esses serviços. É difícil estabelecer com exatidão quem são as pessoas que transformam os ganhos com o comércio internacional diretamente em investimentos em saúde e/ou educação, e quanto dessa verba destinam a tais setores. Mas podemos supor sem muito medo de errar que esse desconhecimento não implica em grandes variações nos casos de Chile e Venezuela. Em primeiro lugar, o desejo de ter uma vida longa e saudável, e livre de ignorância, e de promover o mesmo para seus filhos é um valor que, embora talvez não seja absolutamente universal, com certeza está entre os mais disseminados do mundo, como argumentam os criadores do IDH.

Além disso, não é o mesmo traçar um paralelismo entre as situações de dois países sul-americanos com uma série de características semelhantes, como

visto na escolha dos casos, do que fazê-lo entre, por exemplo, o Canadá e um país da Ásia Central. Entre Chile e Venezuela, há boas razões – culturais e econômicas - para acreditar que, de maneira geral, as pessoas reagiriam da mesma forma diante da possibilidade e da necessidade de utilizar recursos próprios para investir mais em saúde e educação: o fariam.

Descarto, então, devido à falta de plausibilidade da hipótese em contextos semelhantes, que grandes diferenças na atuação de particulares expliquem os efeitos diversos de uma estrutura do comércio forte sobre a estrutura do bem-estar nos dois casos de estudo. Resta voltar ao ponto inicialmente colocado: a atuação do Estado. Por meio da implementação de políticas públicas, ele tem a possibilidade de transformar ganhos com o comércio em ganhos de bem-estar. Todavia, não é apenas a diferença entre as políticas que pode provocar reações contrastantes, mas também a eficácia na aplicação de tais políticas. Iniciativas de um Estado que possam ser consideradas boas por diferentes critérios podem fracassar se a qualidade da implementação daquelas políticas, ou seja, a capacidade que tem o Estado de fazê-lo, não for adequada. Isto precisa ser levado em conta em uma pesquisa que enfoque os impactos do comércio internacional sobre o bem-estar interno de países.

O resto deste capítulo está estruturado da seguinte forma: primeiro observarei a relação entre, de um lado, o comércio e as transações internacionais (C&TI) e, de outro, a arrecadação tributária no Chile e na Venezuela. Em seguida, analisarei as políticas públicas para saúde e educação, verificando a evolução dos gastos direcionados a esses setores<sup>1</sup> e também as medidas que foram implementadas no período analisado no Chile e na Venezuela. Depois, lançando mão de um estudo utilizado pelo Banco Mundial com seis indicadores de governança, verificarei a capacidade de ação dos dois governos na implementação de suas políticas.

Adiante, aprofundar-me-ei brevemente na evolução da estrutura do bem-estar do Chile e da Venezuela no período em questão, separando a variação do IDH de ambos os países em dois momentos (1990-1995 e 1995-2000) para descobrir quais dos três subíndices componentes da taxa mais contribuíram para

---

<sup>1</sup> Todos os gastos com saúde e educação por habitante e como porcentagem do gasto público total citados no capítulo referem-se ao governo central.

seu aumento em cada um desses períodos. Finalmente, farei breves observações sobre o conjunto dos dados apresentados.

#### **4.2.**

#### **A estrutura do comércio e a arrecadação tributária**

A arrecadação obtida pelos governos em função de uma estrutura do comércio forte está no cerne desta pesquisa. A tabela abaixo reúne uma série de dados sobre comércio, PIB e arrecadação tributária no Chile e na Venezuela<sup>2</sup>.

Interessa aqui sobremaneira a contribuição do comércio para a arrecadação. Porém, é preciso admitir que a arrecadação gerada diretamente pelo comércio, mesmo sendo um indicador extremamente útil, não abrange a totalidade dos efeitos das trocas com outros países sobre o total arrecadado. Isto porque o comércio pode ter impacto sobre outros setores da economia, que também gerarão arrecadação. Por exemplo, um aumento nas exportações de determinado produto pode fazer com que as firmas que o fabricam contratem mais e não apenas paguem mais impostos ao governo, como também gerem uma massa salarial maior. Os novos trabalhadores também pagarão mais imposto de renda, e gastarão mais, gerando uma maior arrecadação de impostos sobre o consumo. Entretanto, é extremamente difícil – talvez impossível – analisar o impacto exato do efeito multiplicador causado pelas externalidades do comércio sobre a arrecadação total e, portanto, usarei como referência os impostos recolhidos com comércio e transações internacionais.

---

<sup>2</sup> Todos os dados sobre arrecadação citados no capítulo referem-se a taxas recolhidas pelo governo central.

CHILE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Arrecadação tributária total (milhões, moeda nacional a preços correntes) *	1343566,8	2016898	2631302,7	3263155,5	3754269,7	4404510,5	5203886,8	5673200,3	6006675,5	5834816,3	6626907,9
Arrecadação tributária C&TI (milhões, moeda nacional a preços correntes) *	222486	276237,3	334826,3	413107,7	429272,6	535549	616666,2	615722,6	612816,8	535489,7	548566,5
Cotação do dólar **	304,90	349,22	362,58	404,17	420,18	396,77	412,27	419,30	460,29	508,78	539,59
Arrecadação total (US\$ milhões a preços correntes) ***	4406,54	5775,30	7257,24	8073,80	8934,97	11100,83	12622,61	13530,33	13049,82	11468,32	12281,42
Arrecadação C&TI (US\$ milhões a preços correntes) ***	729,69	791,08	923,47	1022,12	1021,65	1349,76	1495,79	1468,47	1331,38	1052,50	1016,63955
PIB (US\$ milhões a preços correntes) *	33640,3	38441,4	46464,3	49339,9	56490,4	72350,5	76070	83140,3	79688,6	73285,1	75495
Arrecadação total / PIB (base: US\$ a preços correntes) ***	13,10	15,02	15,62	16,36	15,82	15,34	16,59	16,27	16,38	15,65	16,27
Arrecadação C&TI / PIB (base: US\$ a preços correntes) ***	2,17	2,06	1,99	2,07	1,81	1,87	1,97	1,77	1,67	1,44	1,35
Exportações de bens f.o.b. (milhões US\$ a preços correntes) *	8372,7	8941,5	10007,4	9198,7	11604,1	16025	16626,8	17870,2	16322,8	17162,3	19210,2
Serviços, crédito (milhões de US\$ a preços correntes) *	1848,1	2126,7	2360	2512,7	2839,9	3332,9	3588	3891,8	3952	3869	4082,9
Importações de bens f.o.b. (milhões de US\$ a preços correntes) *	7089,2	7456,4	9285,4	10188,5	10872,1	14644	17698,8	19297,8	18363,1	14735,1	17091,4
Serviços, débito (milhões de US\$ a preços correntes) *	2076,3	2093,1	2536	2741,6	2989,9	3657	3588,6	4027,6	4403,8	4606,2	4801,7
Balança comercial (milhões de US\$ a preços correntes) ****	1055,3	1518,7	546,0	-1218,7	582,0	1056,9	-1072,6	-1563,4	-2492,1	1690,0	1400,0
Balança comercial (milhões de US\$ a preços constantes de 2000) *****	1391,99	1922,49	671,04	-1454,17	676,85	1195,67	-1178,09	-1678,55	-2633,52	1747,46	1400,00
Fluxo comercial (milhões de US\$ a preços correntes) ****	19386,3	20617,7	24188,8	24641,5	28306,0	37658,9	41502,2	45087,4	43041,7	40372,6	45186,2
Fluxo comercial / PIB (por cento) ****	57,63	53,63	52,06	49,94	50,11	52,05	54,56	54,23	54,01	55,09	59,85
Fluxo comercial (milhões de US\$ a preços constantes de 2000) *****	25571	26100	29728	29403	32919	42604	45584	48408	45484	41745	45186
População (milhões de pessoas) *	13,2	13,4	13,7	13,9	14,2	14,4	14,6	14,8	15,0	15,2	15,4
PIB (US\$ milhões a preços constantes de 2000) *	40608,7	43845,2	49228,5	52667,8	55674,1	61990,9	66157	70527	72805,6	72251,7	75495,1
PIB por habitante (base: US\$ a preços constantes de 2000) *	3081,3	3268,1	3602,5	3784,4	3931	4278,6	4527,9	4759,5	4848,5	4735,6	4982,9
Fluxo comercial / habitante (US\$ a preços constantes de 2000) *****	1940	1945	2176	2113	2324	2960	3120	3267	3029	2745	2935
VENEZUELA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Arrecadação tributária total (milhões, moeda nacional) *	76515	118156	199567	335245	703250	1082360	2233338	4072462	5443879,4	6404482,1	6889871
Arrecadação tributária C&TI (milhões, moeda nacional) *	29992	56866	84660	100779	141892	205642	398879	697333	809169,1	828070,2	971649,9
Cotação do dólar **	46,90	56,82	68,38	90,83	148,50	176,84	417,33	488,64	547,56	605,72	679,96
Arrecadação total (US\$ milhões a preços correntes) ***	1631,42	2079,63	2918,67029	3691,07	4735,59	6120,49	5351,45	8334,36	9942,14	10573,39	10132,7593
Arrecadação C&TI (US\$ milhões a preços correntes) ***	639,47	1000,88	1238,15	1109,58	955,48	1162,86	955,78	1427,10	1477,78	1367,09	1428,98
PIB (US\$ milhões a preços correntes) *	47027,5	51734,4	58470,4	58107,6	56529,9	74888,7	68258,4	85837,4	91338,5	97974,1	117147,6
Arrecadação total / PIB (base: US\$ a preços correntes) ***	3,47	4,02	4,99	6,35	8,38	8,17	7,84	9,71	10,88	10,79	8,65
Arrecadação C&TI / PIB (base: US\$ a preços correntes) ***	1,36	1,93	2,12	1,91	1,69	1,55	1,40	1,66	1,62	1,40	1,22
Exportações de bens f.o.b. (milhões US\$) *	17623,7	15159	14202	14779	16105	19082	23707	23871	17707	20963	33529
Serviços, crédito (milhões de US\$) *	1183	1229	1312	1340	1576	1671	1573	1314	1423	1352	1182
Importações de bens f.o.b. (milhões de US\$ a preços correntes) *	6917	10259	12880	11504	8480	12069	9937	14917	16755	14492	16865
Serviços, débito (milhões de US\$ a preços correntes) *	2534	3431	4263	4525	4672	4836	4842	3922	4072	4191	4435
Balança comercial (milhões de US\$ a preços correntes) ****	9355	2698	-1629	90	4529	3848	10301	6346	-1697	3632	13411
Balança comercial (milhões de US\$ a preços constantes de 2000) *****	12339,70	3415	-2002	107	5267	4353	11534	6813	-1793	3755	13411
Fluxo comercial (milhões de US\$ a preços correntes) ****	28257	30078	32657	32148	30833	37658	40059	44024	39957	40998	56011
Fluxo comercial / PIB (por cento a preços correntes) ****	60,09	58,14	55,85	55,32	54,54	50,29	58,69	51,29	43,75	41,85	47,81
Fluxo comercial (milhões de US\$ a preços constantes de 2000) *****	37272,34	38075,17	40135,81	38359,46	35858,07	42602,52	43998,81	47266,63	42224,48	42391,93	56011,00
População (milhões de pessoas) *	19,735	20,204	20,668	21,128	21,586	22,043	22,499	22,953	23,406	23,858	24,311
PIB (US\$ milhões a preços constantes de 2000) *	95263,9	104532,9	110868,1	111173,4	108561,4	112851,4	112628,1	119803,6	120155,9	112982	117147,6
PIB por habitante (base: US\$ a preços constantes de 2000) *	4827,2	5173,9	5264,2	5261,9	5029,3	5119,6	5005,9	5219,5	5133,6	4735,6	4818,7
Fluxo comercial / habitante (US\$ a preços constantes de 2000) *****	1889	1885	1942	1816	1661	1933	1956	2059	1804	1777	2304
* Dados da Cepal. Site <a href="http://website.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp">http://website.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp</a> . Acesso em 23 de maio de 2007											
** Dados do FMI. Site <a href="http://ifs.apdi.net/imf/output66F1B544-9498-4A73-9FD5-486FE22ADA0A/IFS_Table_5567.5718394.xls">http://ifs.apdi.net/imf/output66F1B544-9498-4A73-9FD5-486FE22ADA0A/IFS_Table_5567.5718394.xls</a> . Acesso em 29 de setembro de 2006											
*** Elaboração própria a partir de dados da Cepal (*) e do FMI (**)											
**** Elaboração própria a partir de dados da Cepal (*)											
***** Elaboração própria a partir de dados da Cepal (*) e do Departamento de Trabalho dos EUA. Site: <a href="http://www.dlt.r.gov/lm/business/cpi.htm">http://www.dlt.r.gov/lm/business/cpi.htm</a> . Acesso em 23 de maio de 2007											
Os dados de impostos referem-se ao governo central											

Tabela 4.1 : Chile e Venezuela ; dados sobre comércio, PIB e arrecadação tributária

Observa-se que, se a arrecadação total do Chile em relação ao PIB – a pressão fiscal – subiu cerca de três pontos percentuais no período, passando de 13,1% (1990) para 15,3% (1995) e 16,27% (2000), a arrecadação com o comércio e as transações internacionais, também em relação ao PIB, apresentou tendência contrária, passando de 2,17% (1990) a 1,87% (1995) e a 1,35% (2000). Já no caso da Venezuela, a pressão fiscal começou extremamente baixa (3,47% do PIB em 1990), mas logo subiu para um novo patamar e manteve-se nele (8,17% em 1995 e 8,65% em 2000). A arrecadação C&TI manteve-se, na maior parte do período, em um nível entre 1,2% e 2% do PIB (1,36% em 1990, 1,55% em 1995 e 1,22% em 2000). O gráfico 4.1 ilustra como Chile e Venezuela caminharam para a convergência em suas taxas de arrecadação C&TI como proporção do PIB no período em questão. Observa-se que, em linhas gerais, a proporção entre a

arrecadação proveniente do comércio e o PIB é similar em ambos os países. Em contextos marcados por um valor extremo da estrutura do comércio (variável independente), isto reforça a hipótese de que a diferença na evolução do IDH deveu-se à forma como essa receita foi utilizada em cada caso.

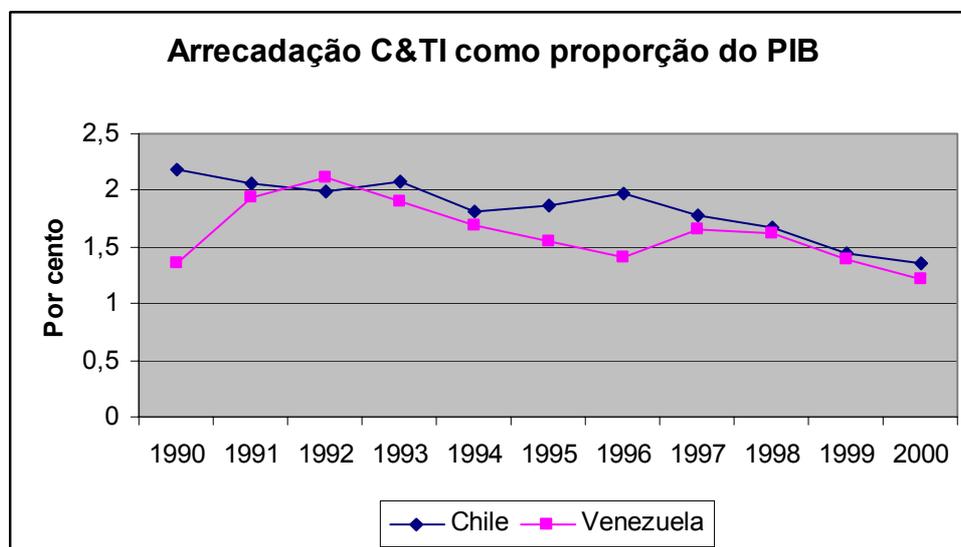


Gráfico 4.1: Chile e Venezuela, arrecadação C&TI como proporção do PIB <sup>3</sup>

A tendência de queda na proporção do PIB correspondente à arrecadação C&TI mostrada pelo gráfico 4.1 não significa que o comércio tenha tido um peso pequeno como fonte de tributos no Chile e na Venezuela. Isto fica demonstrado pela comparação com o mesmo dado da Argentina e do Brasil<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Devido a um constrangimento metodológico provocado pela mudança de moedas nacionais na Argentina (em 1991) e no Brasil (em 1994), os dados destes dois países não correspondem a todo o período 1990-2000. Por isso, a comparação envolvendo os quatro países é feita apenas para o período 1995-2000. No conjunto do período 1990-2000, a proporção do PIB correspondente à arrecadação C&TI foi em média de 1,84% no Chile e de 1,62% na Venezuela.

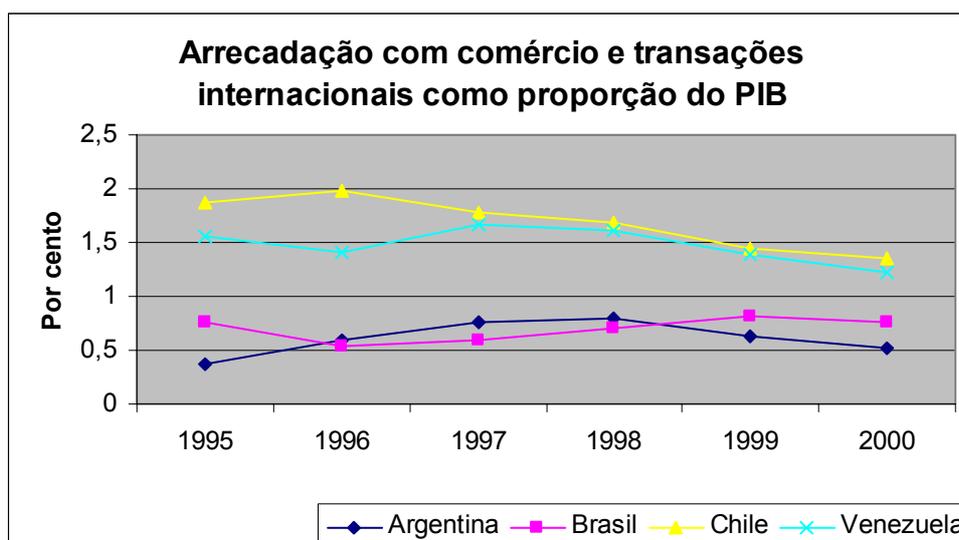


Gráfico 4.2: Chile, Venezuela, Argentina e Brasil ; arrecadação C&TI como proporção do PIB<sup>5</sup>

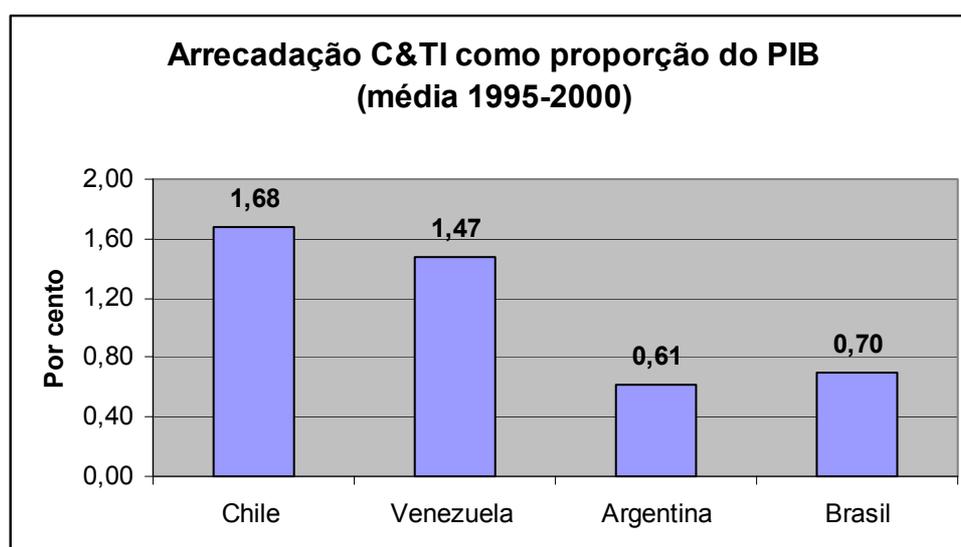


Gráfico 4.3: Chile, Venezuela, Argentina e Brasil ; arrecadação C&TI como proporção do PIB (média 1995-2000)<sup>6</sup>

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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).

### 4.3. A atuação do Estado

Nesta seção, observarei a atuação das políticas públicas para a educação e a saúde. Primeiramente, analisarei a atuação de ambos os Estados no setor da educação, e depois, no da saúde. Finalmente, observarei o nível de governança em cada caso, uma medida da capacidade que têm os governos de implementar as políticas selecionadas.

#### 4.3.1. Educação

Antes de comparar os gastos dos governos de Chile e Venezuela e suas políticas para a educação, interessa-nos observar o desempenho dos dois países no subíndice de educação do IDH. Trata-se do índice relativo à educação, medida formada por uma combinação de taxas de matrículas e de analfabetismo que representa um terço do total do IDH e vai de 0 a 1.

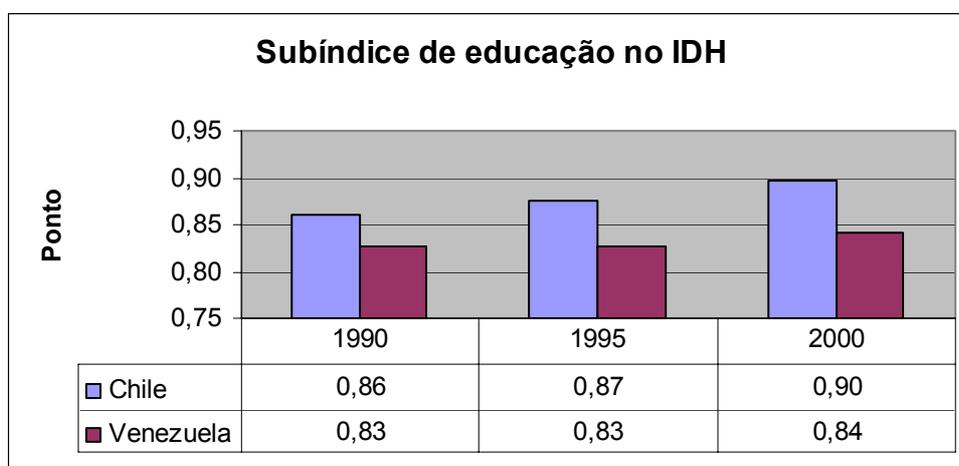


Gráfico 4.4: Chile e Venezuela, subíndice de educação no IDH<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Fonte: PNUD : Dados 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.

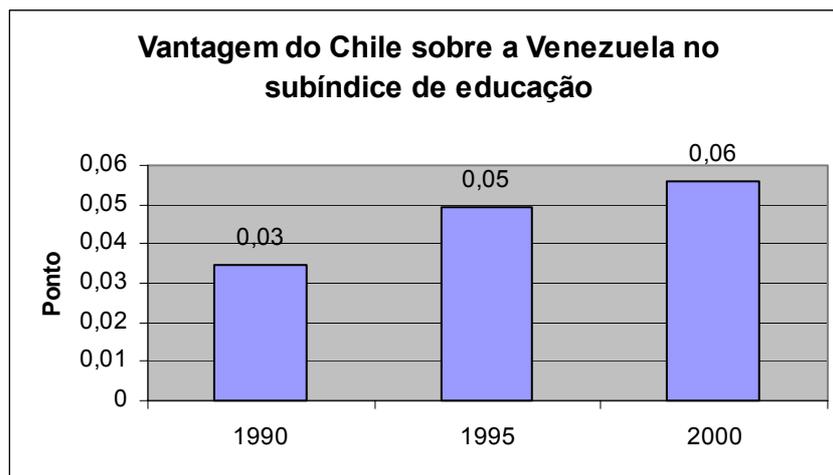


Gráfico 4.5: Vantagem do Chile sobre a Venezuela no subíndice de educação<sup>8</sup>

Percebe-se que o Chile começou o período de estudo com um subíndice de educação melhor que o da Venezuela, e aumentou sua vantagem. Entretanto, nesse período, a Venezuela gastou mais do que o Chile em educação, como mostra o gráfico 4.6. Por outro lado, o Chile manteve em constante aumento o nível de prioridade dado à educação, demonstrado pela proporção do gasto público total investida no setor. Já na Venezuela, esta medida teve altos e baixos; o país começou investindo uma fatia maior do que o Chile, ampliou a diferença entre 1990 e 1995, mas acabou ficando levemente atrás em 2000.

---

<sup>8</sup> Fonte: Elaboração própria a partir de dados que constam do documento « HDI trend calculation », que por e-mail do Departamento de Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD no dia 29 de março de 2007.

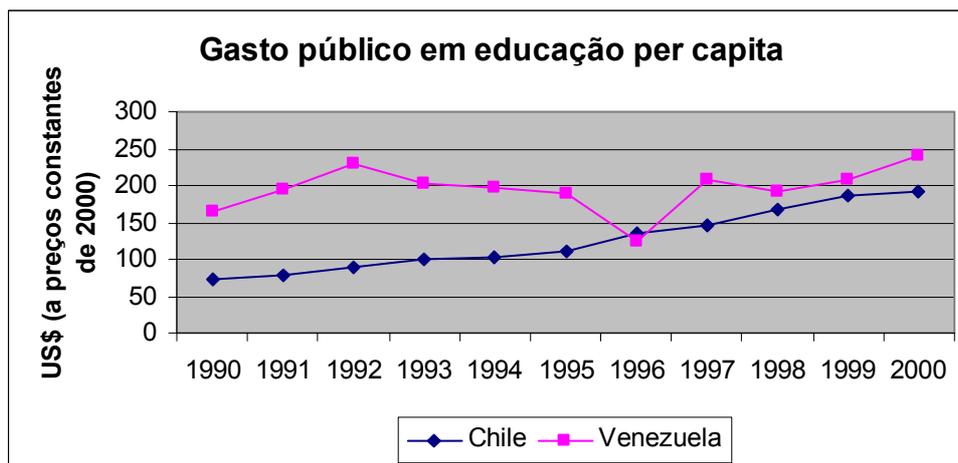


Gráfico 4.6: Chile e Venezuela, gasto público em educação per capita<sup>9</sup>

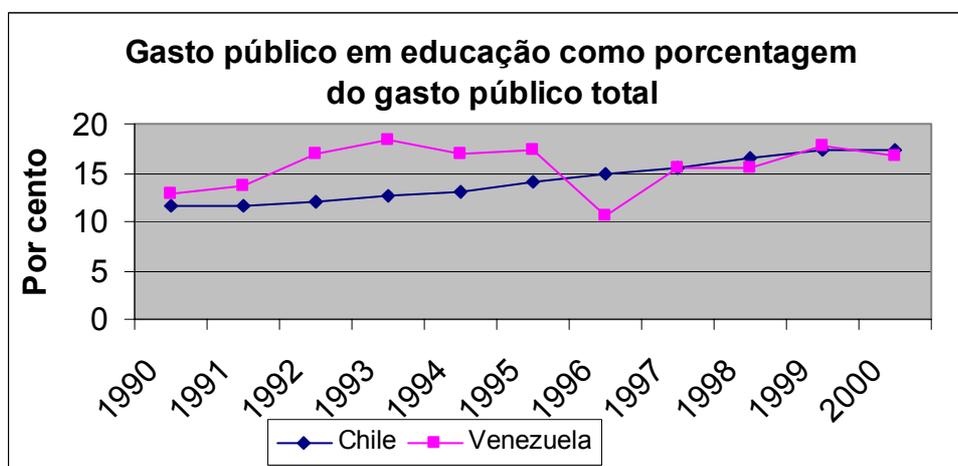


Gráfico 4.7: Chile e Venezuela, gasto público em educação como porcentagem do gasto público total<sup>10</sup>

Verifica-se no conjunto dos anos 90 um movimento de “catch up” do gasto público chileno com educação em relação ao venezuelano, em decorrência principalmente de uma tendência permanente de aumento do gasto neste setor no Chile e de movimentos inconstantes nesse sentido na Venezuela. Não basta, contudo, observar os gastos públicos em educação para entendermos as políticas

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

de ambos os países para o setor entre 1990 e 2000; é preciso verificar o que foi feito neste âmbito.

Início a análise pelo Chile. Faz-se necessário olhar alguns anos antes de 1990, pois o sistema educacional do país foi profundamente modificado na década anterior, durante a ditadura de Augusto Pinochet (1973-1990). Em 1980, foi publicado o decreto de reforma educacional do governo militar, que objetivava uma diminuição da presença do Estado e um aumento da participação da iniciativa privada no setor. Um aspecto fundamental desta política foi a descentralização e, em abril de 1982, quase 85% das escolas públicas já haviam passado para o controle das prefeituras (Gauri *apud* Taylor, 2003, p. 32). A segunda parte da reforma mudava a maneira como o Estado relacionava-se com as escolas. O dinheiro público passou a ser transferido para elas em função de seu número de alunos, o que criou uma lógica de concorrência entre os estabelecimentos educacionais. As escolas públicas que não conseguiram sobreviver atraindo alunos nesse ambiente de mercado passaram a fechar as portas. Também foi permitido que escolas privadas com fins lucrativos recebessem recursos públicos por aluno. Além disso, as escolas que não recebem dinheiro do Estado e dependem apenas da mensalidade, “que tradicionalmente absorveram 10% dos estudantes, começaram a se expandir, pois os cortes na educação pública forçaram mais pais a pensar em pôr seus filhos no sistema privado, que é melhor”<sup>11</sup> (Idem, p.33-34).

Durante o regime de Pinochet, o orçamento da educação foi cortado em 25% entre 1974 e 1976, subiu 90% entre esse último ano e 1979, mas voltou a cair 25% entre 1981 e 1990, o que “se refletiu diretamente na queda do valor do subsídio por estudante pago pelo governo aos centros educacionais” (Idem, p.34). A diminuição da verba foi ainda maior no caso do ensino universitário, no qual os recursos caíram 40% também entre 1981 e 1990. A ditadura acabou com o sistema de universidade gratuita e promoveu a criação de pequenas instituições de ensino superior. De acordo com o analista Marcus Taylor, tudo isso fez com que a qualidade do ensino caísse, principalmente para a faixa da população sem muito dinheiro para destinar à educação.

---

<sup>11</sup> Tradução livre do original em inglês.

O ano de 1990, quando começa o período analisado nesta dissertação, também foi o da transição da ditadura de Pinochet para a democracia no Chile. Em todo o tempo aqui estudado, o país foi governado pela *Concertación de Partidos por la Democracia*, uma abrangente coalizão de centro-esquerda. A presidência foi exercida por Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000) e Ricardo Lagos (2000-2006). A estratégia básica da *Concertación* no setor educacional foi manter a estrutura do sistema estabelecido por Pinochet, mas aumentar de forma sustentada o investimento do governo no setor.

Segundo José Pablo Arellano, que ocupou diferentes cargos no governo nos anos 90, a prioridade na educação foram os ensinos básico e médio.

O governo promoveu uma série de medidas no setor. Foi criado em 1991 (e modificado em 1995) o Estatuto da profissão docente, que estabeleceu regras comuns de remuneração, bonificações e estabilidade, entre outras condições de trabalho.

Iniciou-se em 1996 a implementação de uma reforma educacional, tendo como pontos cruciais *a)* iniciativas para a renovação pedagógica, como a continuação da descentralização e a criação de uma rede de escolas de ensino médio especialmente fortes para alunos de destaque no ensino básico do sistema subvencionado; *b)* programas para a formação permanente dos professores; *c)* uma reforma curricular; *d)* o aumento do tempo que os alunos passam na escola, e *e)* medidas para aumentar a verba da educação, como incentivos para o financiamento da educação compartilhado entre o Estado e as famílias nas escolas municipais subvencionadas, e benefícios tributários para empresas envolvidas na educação (Corvalán, Palafox e Peruzzi, 2001, p. 128-129).

O caminho de descentralização implementado pelo Chile no começo dos anos 80 foi empreendido pela Venezuela a partir do final daquela década. Ao contrário do Chile e da maioria dos países da América Latina, a Venezuela vivia em democracia desde 1958. Entre 1988 e 1989, começou a ser implementada, nos governos de Jaime Lusinchi e Carlos Andrés Pérez, uma reforma do Estado descentralizadora, inclusive na área da educação. Assim como no Chile, foram adotadas iniciativas para aumentar a autonomia dos centros educacionais. Na primeira etapa, o processo descentralizador incluiu apenas os níveis pré-escolar e básico. Em 1996, a tendência ganhou novo impulso com o Programa de Reorganização e Descentralização do Ministério da Educação. Dois anos mais

tarde, os estados venezuelanos passam a preparar seus próprios currículos, complementando o Currículo Básico Nacional. Apesar de todas essas iniciativas, ao contrário da grande rapidez observada no Chile no começo dos anos 80, na Venezuela o processo de descentralização adotado na década seguinte aconteceu em ritmo muito lento. “Em 1999, embora todos os estados da Venezuela tivessem feito algum acordo de co-investimento ou co-execução da reforma educacional, apenas dois estados haviam cumprido o convênio definitivo de transferência”<sup>12</sup> de responsabilidades (Idem, p. 385). De acordo com relatório da Unesco elaborado por Ana María Corvalán, Juan Carlos Palafox e Sonia Peruzzi, as decisões sobre política educacional continuavam concentradas no governo central no final do período enfocado por esta dissertação. Os autores do documento avaliam que

*“la descentralización de la educación venezolana puede tener importantes implicaciones para el mejoramiento de su calidad. La autonomía en las escuelas privadas les ha ayudado a establecer al alumno como enfoque principal de sus políticas. Ha facilitado la participación de la comunidad, dado que la autonomía exige un grupo de trabajo que dirija la institución. En contraste, las escuelas públicas actúan dentro de los vínculos establecidos por el Ministerio y los sindicatos, y en la práctica los directores tienen una libertad limitada para modificar la planta docente o para efectuar trámites administrativos como el contrato de sus propios maestros” (Ibid).*

Em 1998, a Venezuela implementou o Projeto Educacional Nacional, tendo como metas o fortalecimento da gestão escolar no nível local e o desenvolvimento de um sistema de supervisão, controle e avaliação.

#### **4.3.2. Saúde**

Assim como no caso da educação, vale a pena começar esta análise observando o desempenho dos dois países no subíndice de saúde (medida em função da esperança de vida) em 1990, 1995 e 2000. Esta taxa também representa um terço do IDH e vai de 0 a 1.

---

<sup>12</sup> Tradução livre do original em espanhol.

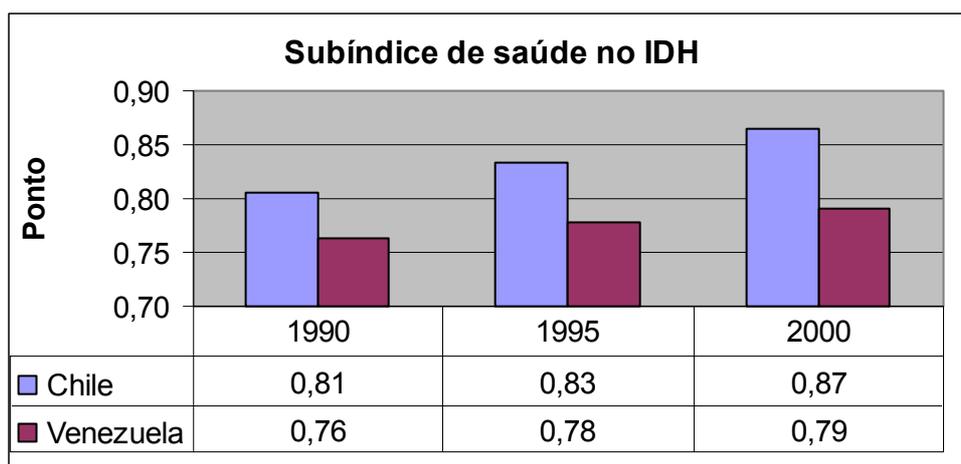


Gráfico 4.8: Chile e Venezuela, subíndice de saúde no IDH<sup>13</sup>

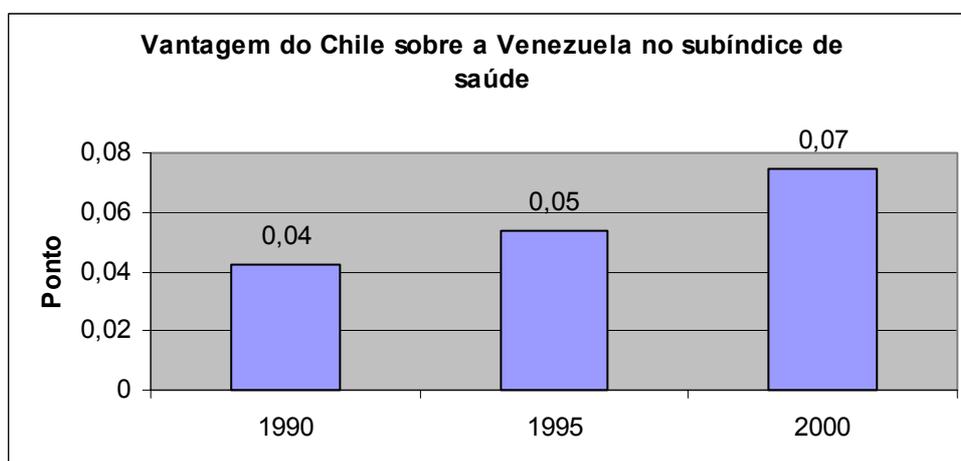


Gráfico 4.9: Vantagem do Chile sobre a Venezuela no subíndice de saúde<sup>14</sup>

À semelhança do ocorrido com o subíndice utilizado pelo PNUD para medir o desempenho dos países na educação, na taxa de saúde o Chile também começou o período de estudo com vantagem em relação à Venezuela, e aumentou consideravelmente a diferença. Passarei à análise dos gastos de cada governo no

<sup>13</sup> Fonte: PNUD : Dados 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.

<sup>14</sup> 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.

setor de saúde, seguida pela observação das políticas de ambos para o setor nos anos estudados.

O gráfico 4.10 demonstra que, ao contrário do observado no caso da educação, em que a Venezuela gastou mais por habitante do que o Chile ao longo de quase todo o período – sem que isso se refletisse nos resultados obtidos - no caso da saúde o Chile reverteu no início da década a vantagem inicial venezuelana. Além disto, no que tange à prioridade dada à saúde dentro do gasto público total, o Chile ampliou consideravelmente sua dianteira inicial. De fato, enquanto no Chile o gasto proporcional em saúde aumentou no transcurso do período, na Venezuela ele caiu.

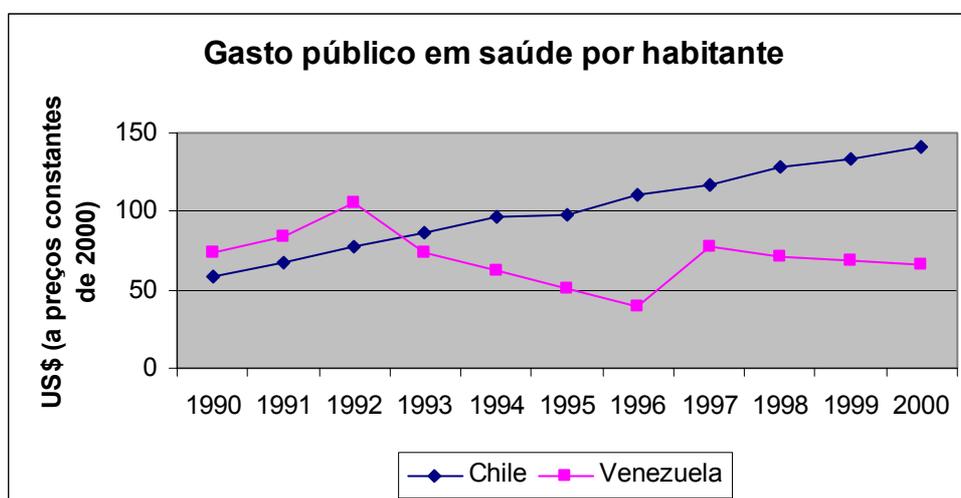


Gráfico 4.10: Chile e Venezuela, gasto público em saúde por habitante<sup>15</sup>

<sup>15</sup> 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.

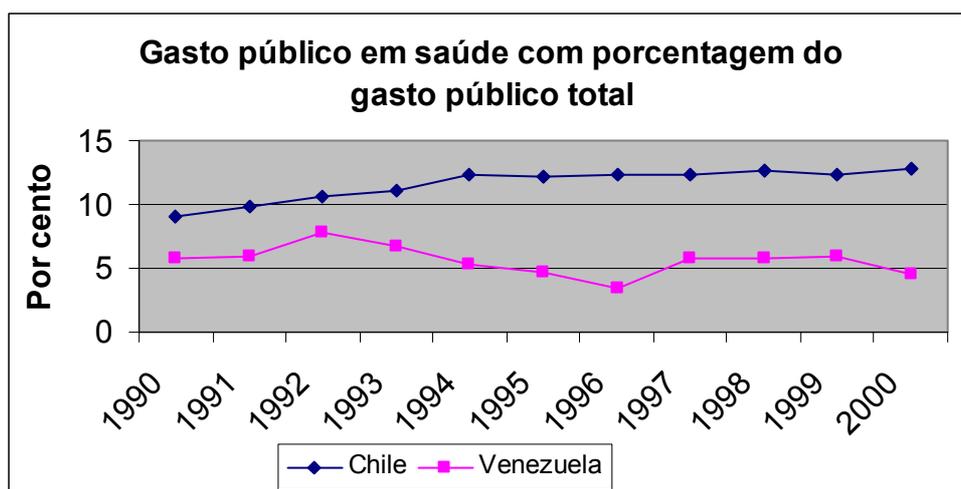


Gráfico 4.11: Chile e Venezuela, gasto público em saúde como porcentagem do gasto público total<sup>16</sup>

Novamente os gráficos revelam uma política de constante aumento do gasto público, neste caso em saúde, e também da prioridade dada ao setor dentro do gasto público no Chile, e uma política instável no caso da Venezuela.

No caso chileno, a trajetória da política de saúde é muito semelhante à da educação. Mais uma vez é preciso voltar atrás do período focado para expô-la. Até 1981, o país tinha um sistema de saúde pública tradicional, que normalmente funcionava com menos recursos que o necessário, e outro privado. Naquele ano, foi criado um novo modelo, no qual todos os trabalhadores passaram a pagar obrigatoriamente 7% de sua renda como seguro de saúde. Porém, com a idéia de “otimizar a escolha pessoal e aumentar o papel do setor privado”<sup>17</sup>, nas palavras de Taylor, os contribuintes passaram a escolher entre pagar sua taxa ao sistema público, o *Fondo Nacional de Salud* (Fonasa) ou a um dos planos privados, as *Instituciones de Salud Previsional* (Isapre) (Taylor, Op. Cit).

O Fonasa recebe as contribuições dos que escolheram o sistema público e, além disso, verbas do Estado. Os serviços das Isapres são vistos como de melhor qualidade, mas para participar delas é preciso pagar o mínimo exigido, que varia

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Tradução livre do original em inglês.

em função de gênero e idade, como normalmente ocorre com planos de saúde privados.

A partir de 1990, o governo da *Concertación* manteve o sistema implantado em 1981. No entanto, aumentou consideravelmente a verba destinada ao Fonasa, que estava sucateado, pois, naquele ano, o gasto público per capita com saúde representava 34,5% do nível de 1974, logo após o começo da ditadura (Torche *apud* idem, p. 37). Junte-se a isso ao fato de o sistema público receber as contribuições das pessoas de menor renda, e o resultado foi uma sensível deterioração dos serviços.

De acordo com a Pesquisa de Caracterização Sócio-Econômica (Casen), em 1990 as Isapre atendiam a 15,1% da população. Porém, segundo dados citados por Taylor, recebiam pouco menos de 57% das contribuições (Castiglioni *apud* idem, p.38). Em 1996, após vários anos de forte crescimento econômico, os planos de saúde privados haviam passado a atender a 24,9% da população. Em 2000, seguindo-se à diminuição do ritmo econômico nos anos anteriores, esse número caíra para 20,8%. Coerentemente, segundo dados citados por Taylor, entre o primeiro e o último ano do período estudado aumentou a proporção da contribuição compulsória arrecadada pelo sistema privado, que chegou a dois terços do total. Mesmo com o aumento da contribuição ao Fonasa durante a década, as Isapre ainda controlavam 46% dos recursos da saúde no ano 2000 (Cid Pedraza *apud* ibid). Segundo Arellano, a diferença entre o gasto por beneficiado das Isapres e do sistema público caiu de 3,3 para 1,7 vez nos anos 90 (Arellano: 2004b p. 38).

Assim como o Chile implementou na saúde uma política semelhante à da educação, privilegiando a descentralização e aumentando a participação privada a partir dos anos 80, a Venezuela, também neste setor, seguiu os mesmos passos a partir do final da década. Em 1989, o sistema de saúde pública venezuelano apresentava grandes problemas de ineficácia, decorrentes do modelo formal implementado no setor desde a redemocratização, em 1958. Este foi descrito pelas analistas Maria T. Rincón e Isabel Rodríguez como “burocrático-populista”: um modelo marcado por forte politização do setor e por graves problemas de ineficácia.

Em 1990 começou um processo de descentralização, com os governadores então recém-eleitos pedindo a transferência de responsabilidades na esfera da

saúde, o que começou a acontecer em 1993. Este processo, porém, ocorreu sem uma lei que estabelecesse parâmetros a serem seguidos pelos estados na implementação das iniciativas do setor. Assim, cada governo estadual criou um modelo de gestão diferente. Paralelamente a esse processo de descentralização, foi adotada a estratégia Municípios Rumo à Saúde em 1994. A proposta foi nacional e enfatizou a participação popular “a fim de estabelecer sistemas locais de saúde autônomos para abordar os problemas identificados pela própria comunidade”<sup>18</sup> (Rincón e Rodríguez, 2004, p. 521). Junto com a descentralização, observou-se também um aumento da participação do capital privado nos serviços de saúde venezuelanos nos anos 90.

*“Con la descentralización se comenzó un proceso de ampliación y profundización de la privatización de los servicios públicos, al propio tiempo que variadas experiencias relacionadas con modelos de gestión se pusieron en marcha bajo diversas orientaciones pero que respondían, en casi todos los casos, a la urgente necesidad de buscar respuestas a los problemas que se fueron presentando, entre ellas, el déficit de recursos económicos, abriéndose espacio para la búsqueda de alternativas de fuentes de financiamiento” (Idem, p. 523).*

Em 1999, com a chegada do presidente Hugo Chávez ao poder, sucedendo Rafael Caldera<sup>19</sup>, a política do governo venezuelano para a saúde sofreu novas mudanças, mas o caráter descentralizador adotado uma década antes foi mantido. Por um lado, o Ministério da Saúde e Assistência Social, criado nos anos 30, foi fundido com o Ministério da Família, dando origem ao Ministério da Saúde e do Desenvolvimento Social. A nova pasta passou a ser responsável pela regulação, formulação e acompanhamento das políticas e pela alocação dos recursos do Sistema Público Nacional de Saúde, bem como por promover a participação da população no setor. Por outro lado, em 2000, último ano do período analisado, foi criado um sistema de “Atendimento Integral” em uma rede de ambulatórios com a responsabilidade de fazer uma parte substantiva do trabalho no setor.

---

<sup>18</sup> Tradução livre do original em espanhol.

<sup>19</sup> Caldera foi eleito em dezembro de 1993 para suceder Pérez, afastado do poder em maio daquele ano por suposta corrupção.

### 4.3.3. Qualidade da atuação estatal

Após examinar as políticas públicas para a saúde e a educação levadas a cabo por Chile e Venezuela no período de análise, falta focar a capacidade que tinham os governos de implementar as medidas que se propuseram a adotar. O que se quer observar é o bom funcionamento das instituições públicas, minimizando o ruído entre a decisão das autoridades acerca de uma medida e os efeitos reais desta. Trata-se, em última análise, do que se convencionou chamar de “governança”. Evidentemente, constitui um fenômeno bastante difícil de analisar com precisão. Embora intangível, é essencial para que as políticas públicas surtam ou não o efeito desejado.

Para contornar o problema de como medir a eficácia da ação dos Estados chileno e venezuelano, recorrerei a uma pesquisa organizada por D. Kaufmann, A. Kraay e M. Mastruzzi, e publicada no site do Banco Mundial. Estes três analistas reuniram respostas dadas por cidadãos comuns, empresários e especialistas a diferentes institutos de pesquisa, centros de estudo e organizações não-governamentais sobre seis “indicadores de governança”: prestação de contas, estabilidade política/ausência de violência, eficácia do governo, qualidade regulatória, Estado de direito e controle da corrupção. Os primeiros dados do estudo referem-se a 1996: um ano depois do meio do período de análise nesta dissertação. Não é, obviamente, a situação ideal, mas não chega a representar um problema para sua utilização como referência de governança. Isto porque a diferença, revelada pelos números, favorável ao Chile e contrária à Venezuela é uma tendência clara demais para ter-se modificado de forma tão substancial entre a primeira e a segunda metade da década passada a ponto de alterar a percepção que interessa aqui.

Os anos incluídos na pesquisa e cujos dados reproduzo são 1996, 1998 e 2000. Para cada um deles, Chile e Venezuela receberam uma nota de -2,5 a 2,5 pontos, e outra correspondente em porcentagem. O quadro dos dois países é o seguinte:

<b>CHILE</b>				
<b>Indicador de governança</b>	<b>Ano</b>	<b>Nota (-2,5 a + 2,5)</b>	<b>Nota em porcentagem (%)</b>	<b>Desvio padrão</b>
Prestação de contas	2000	0,47	59,9	0,23
	1998	0,59	64,7	0,23
	1996	0,89	75	0,21
Estabilidade política/Ausência de violência	2000	0,66	68,4	0,24
	1998	0,37	57,1	0,26
	1996	0,52	59,9	0,29
Eficácia do governo	2000	1,31	89	0,19
	1998	1,31	87,6	0,26
	1996	1,2	86,2	0,19
Qualidade regulatória	2000	1,19	88,2	0,32
	1998	1,1	90,1	0,27
	1996	1,36	93,1	0,23
Estado de direito	2000	1,23	87	0,15
	1998	1,18	85,1	0,18
	1996	1,22	87,1	0,16
Controle da corrupção	2000	1,5	91,7	0,17
	1998	1,13	85,3	0,19
	1996	1,4	89,8	0,2

Tabela 4.2: Chile, indicadores de governança<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Fonte: Banco Mundial. Disponível no site

[http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc_chart.asp). Acessos em: 13 e 21 de abril de 2007.

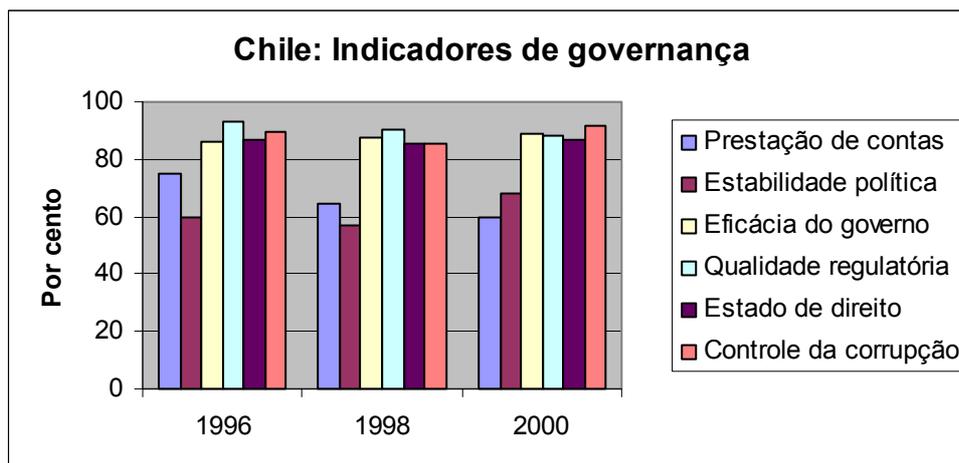
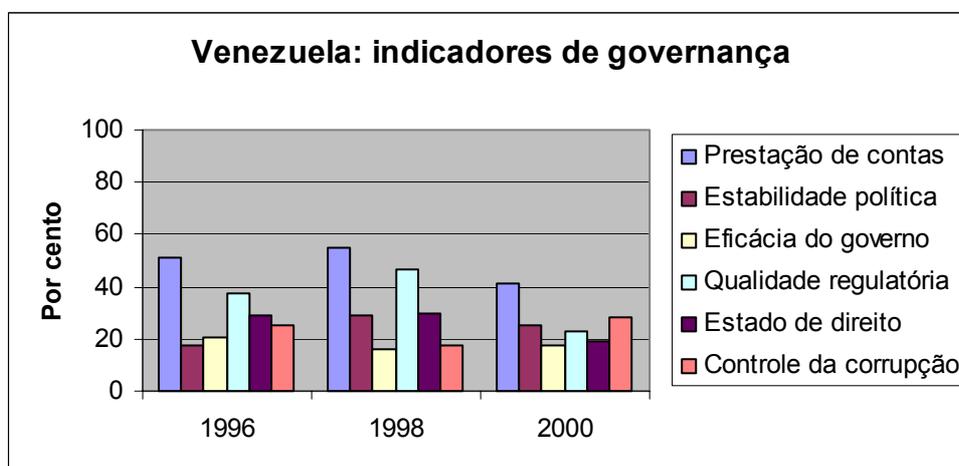
VENEZUELA				
Indicador de governança	Ano	Nota (-2,5 a + 2,5)	Nota em porcentagem (%)	Desvio padrão
Prestação de contas	2000	-0,24	41,1	0,24
	1998	0,26	54,6	0,23
	1996	0	51	0,21
Estabilidade política/Ausência de violência	2000	-0,67	25,5	0,25
	1998	-0,47	29,2	0,25
	1996	-0,88	17,9	0,29
Eficácia do governo	2000	-0,83	17,7	0,2
	1998	-0,89	16,3	0,25
	1996	-0,78	20,5	0,19
Qualidade regulatória	2000	-0,65	23,2	0,32
	1998	0,08	46,3	0,27
	1996	-0,19	37,3	0,23
Estado de direito	2000	-0,93	19,2	0,15
	1998	-0,75	29,8	0,18
	1996	-0,72	28,7	0,16
Controle da corrupção	2000	-0,71	28,4	0,18
	1998	-0,84	17,6	0,19
	1996	-0,76	24,9	0,2

Tabela 4.3: Venezuela, indicadores de governança<sup>21</sup>

Os gráficos 4.12 e 4.13, que reúnem a avaliação levando em conta a porcentagem, demonstram a evolução de cada um dos países nos seis índices de governança. A comparação entre eles também reflete a diferença entre a capacidade que teve cada um dos dois Estados de pôr em prática suas políticas, de acordo com as pesquisas cujos resultados foram agregados nestes dados.

<sup>21</sup> Fonte: Banco Mundial. Disponível no site

[http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc_chart.asp). Acessos em: 13 e 21 de abril de 2007.

Gráfico 4.12: Chile, indicadores de governança<sup>22</sup>Gráfico 4.13: Venezuela, indicadores de governança<sup>23</sup>

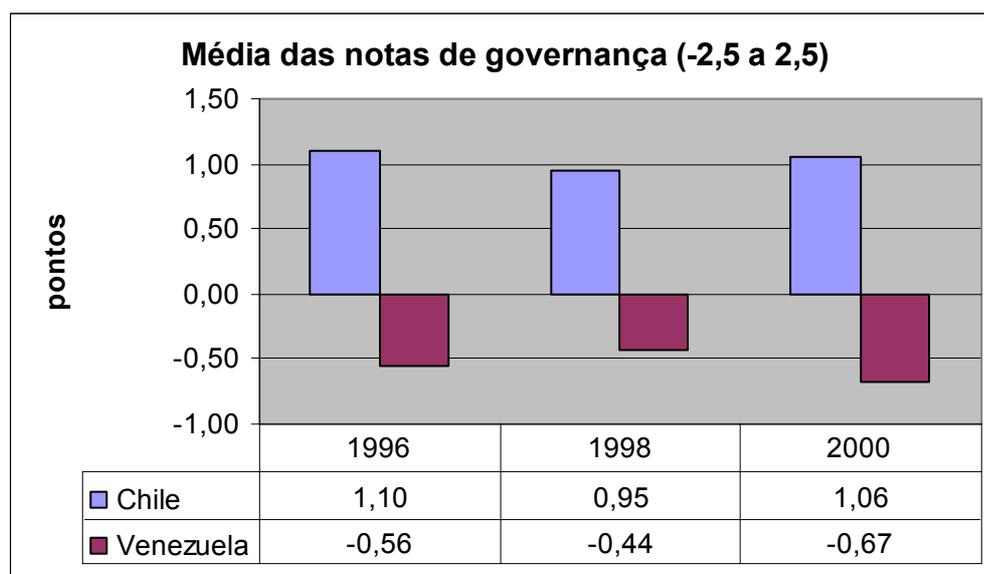
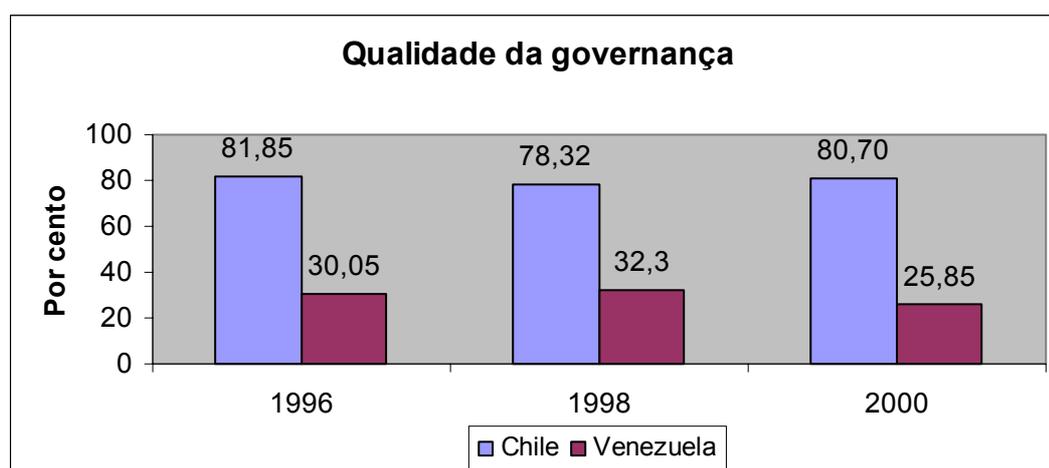
Os dados da pesquisa permitem ainda uma comparação para o período 1996-2000 por meio de uma média dos seis indicadores para cada um dos três anos de referência. É o que faço nos gráficos 4.14 e 4.15.

<sup>22</sup> Fonte: Banco Mundial. Disponível no site

[http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc_chart.asp). Acessos em: 13 e 21 de abril de 2007.

<sup>23</sup> Fonte: Banco Mundial. Disponível no site

[http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc_chart.asp). Acessos em: 13 e 21 de abril de 2007.

Gráfico 4.14: Chile e Venezuela, média das notas de governança<sup>24</sup>Gráfico 4.15: Chile e Venezuela, qualidade da governança<sup>25</sup>

Na média de todas as categorias nos três anos, o Chile obteve uma nota de 1,04 ponto, ou 80,29%, contra -0,55 ponto ou 29,4% da Venezuela. Percebe-se que não há necessidade de informação sobre a primeira metade da década, não coberta pela pesquisa, para determinar que o Estado chileno teve uma capacidade muito maior de atuação que o venezuelano. A diferença entre ambos – que é, na média, de 1,59 ponto na escala de -2,5 a 2,5 ou de 50,89 pontos percentuais –

<sup>24</sup> Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do Banco Mundial : [http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc_chart.asp). Acessos em: 13 e 21 de abril de 2007.

<sup>25</sup> Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis no site do Banco Mundial : [http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/sc_chart.asp). Acessos em: 13 e 21 de abril de 2007.

permite afirmar-se com tranqüilidade que é desprezível a possibilidade de a Venezuela ter registrado uma qualidade de atuação estatal melhor do que a do Chile entre 1990 e 1995. Observe-se que o Chile obteve uma avaliação melhor que a Venezuela em todos os índices e em todos os três anos de referência.

#### 4.4. A evolução da estrutura do bem-estar

A evolução do IDH, definido aqui como *proxy* da estrutura do bem-estar, foi muito diferente no Chile e na Venezuela no período enfocado. O IDH chileno relativo a 1990 era 1,75% maior que o venezuelano. Essa vantagem subiu para 3,11% na taxa referente a 1995 e para 4,32% na correspondente a 2000. Em outras palavras, a diferença aumentou 82,21% entre 1990 e 1995, 41,53% entre 1995 e 2000 e astronômicos 157,89% considerando-se todo o período. Já apresentei no capítulo 3 o gráfico com os IDHs de Chile e Venezuela nos três anos de referência. O próximo revela a diferença entre as taxas em 1990, 1995 e 2000.

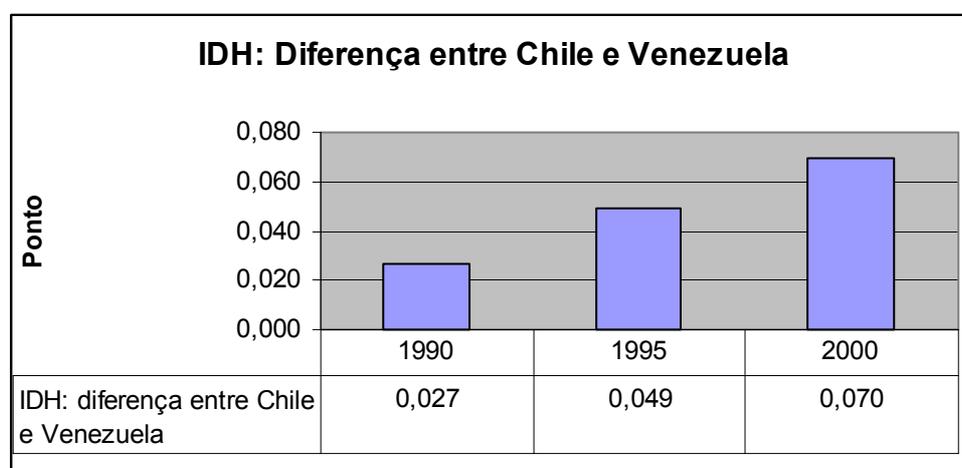


Gráfico 4.16: IDH, diferença entre Chile e Venezuela<sup>26</sup>

Mostrei na subseção anterior que a vantagem chilena aumentou tanto no subíndice de educação como no de saúde. O mesmo aconteceu no relativo à renda, que é calculado em função da riqueza per capita medida em dólares e em paridade

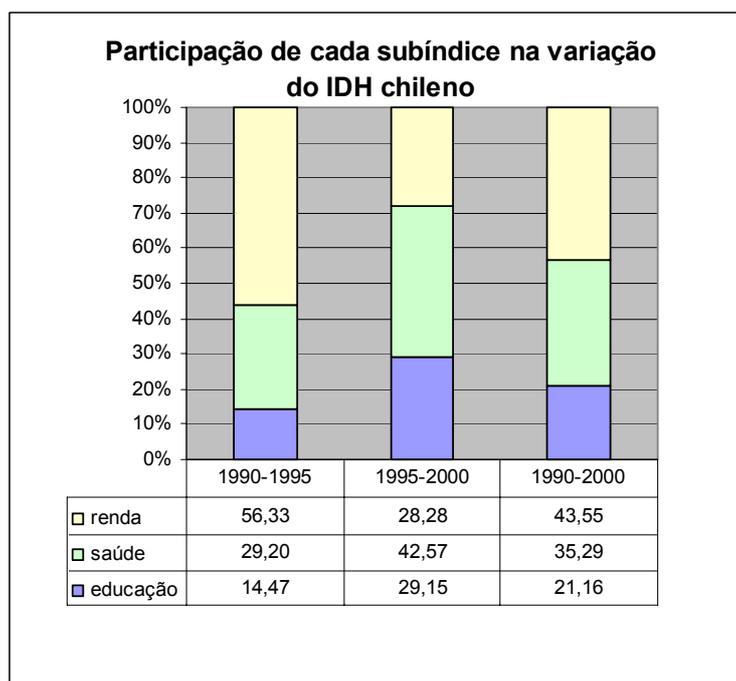
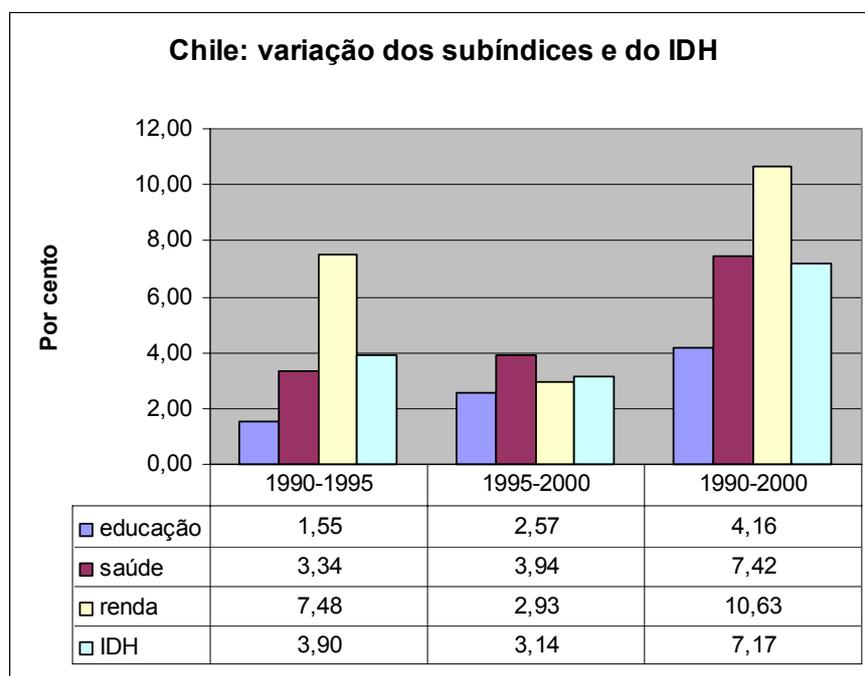
<sup>26</sup> Fonte: Elaboração própria a partir de dados que constam do documento « HDI trend calculation », que recebi por e-mail do Departamento de Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD no dia 29 de março de 2007.

de poder de compra. Se em 1990 havia praticamente um empate neste quesito, com vantagem de 0,004 ponto para o Chile, a superioridade chilena se ampliou para 0,445 ponto em 1995 e para 0,788 ponto em 2000. É digno de nota que esse subíndice chileno tenha aumentado consideravelmente menos na segunda metade da década do que na primeira (0,02 contra 0,05 ponto). A expansão da vantagem decorreu da queda do subíndice venezuelano entre 1995 e 2000.

No restante desta seção serão apresentadas separadamente as evoluções do IDH de Chile e Venezuela. O objetivo é, adiante, observar o desempenho de cada país como consequência da atuação estatal – levando em conta políticas adotadas, dinheiro destinado a elas e qualidade da ação governamental – em um ambiente marcado pela grande ascendência da estrutura do comércio e, por conseguinte, por altos níveis de arrecadação de impostos com o comércio.

Começo pelo caso chileno. O gráfico 4.17 expõe a contribuição de cada um dos três subíndices para a alta. Ele mostra que, em todo o período (coluna à direita), o subíndice de renda foi o que mais subiu (correspondendo a 43,55% da alta total), seguido do de saúde (35,29%), com o de educação no fim da fila (21,16%). Porém, dividindo a década em duas partes, a renda puxou a alta do IDH em 1990-1995, mas ficou em último lugar em 1995-2000, pouco atrás da educação, que passou de ser responsável por 14,47% a responder por 29,15% do aumento total. Já o subíndice de saúde, que na primeira metade do período contribuiu com 29,20% da expansão, na segunda o fez com 42,57%.

O gráfico 4.18 confirma as mesmas tendências, porém mostrando a expansão de cada um dos subíndices, assim como do índice geral, em relação a seu próprio valor anterior.

Gráfico 4.17: Participação de cada subíndice na variação do IDH chileno<sup>27</sup>Gráfico 4.18: Chile, variação dos subíndices e do IDH<sup>28</sup>

<sup>27</sup> 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.

A trajetória do IDH venezuelano é bem diferente. Ao contrário do que ocorreu no Chile - onde os três indicadores subiram tanto no período 1990-1995 como no 1995-2000 (e, logo, no 1990-2000) -, na Venezuela houve quedas no subíndice de educação na primeira metade da década (0,18%) e no de renda na segunda (1,78%). No final do período, o subíndice de renda também registrou um valor 0,14% inferior ao de 1990. Isso fez com que aumentos pequenos em números absolutos nas outras taxas correspondessem a grandes frações do total da variação do IDH do país. As variações percentuais dos subíndices em relação a si próprios, porém, são modestas, quando não negativas. Os gráficos referentes à Venezuela ilustram essa situação.

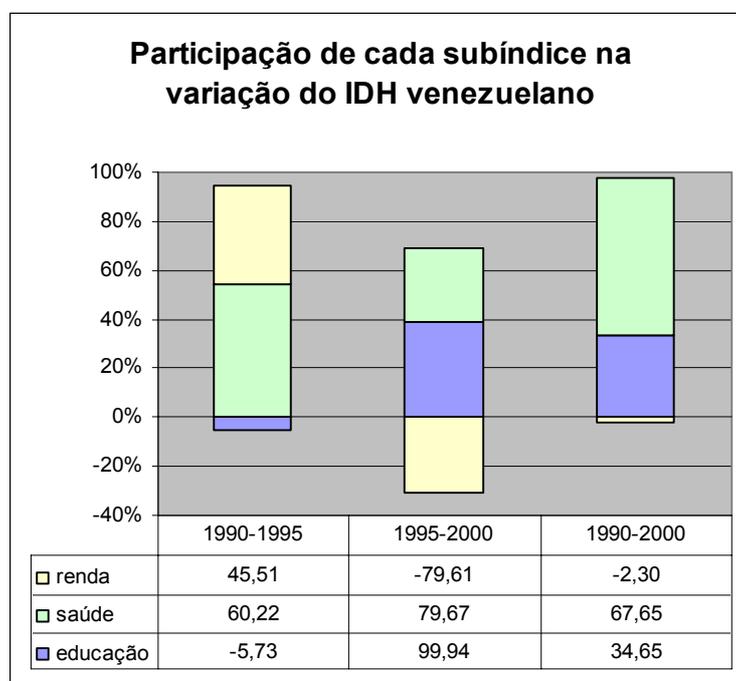


Gráfico 4.19: Participação de cada subíndice na variação do IDH venezuelano<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

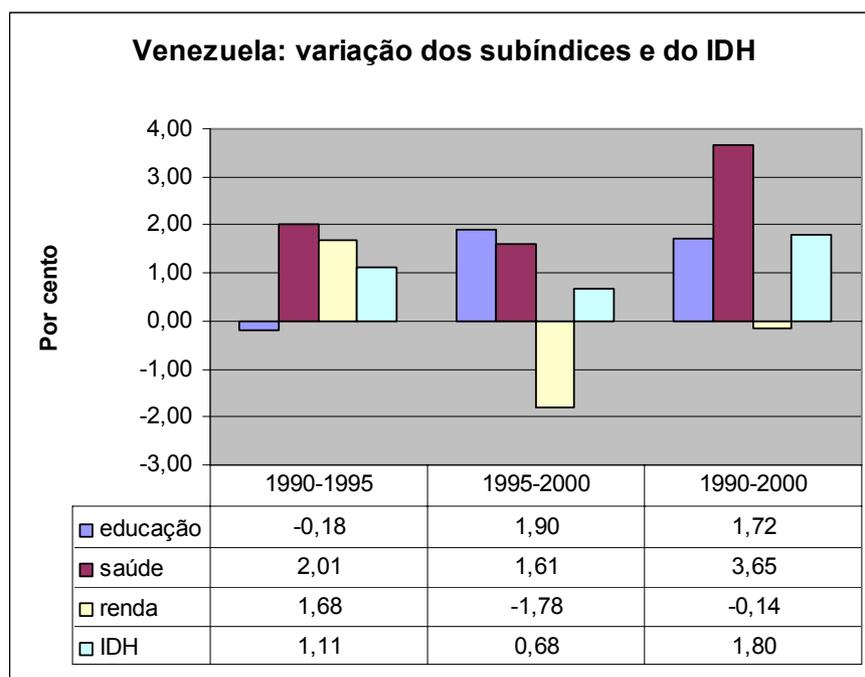


Gráfico 4.20: Venezuela, variação dos subíndices e do IDH<sup>30</sup>

#### 4.5. Observações sobre os dados empíricos

Defini a proporção do PIB correspondente ao fluxo comercial como a tradução numérica da estrutura do comércio. Afirmo que, como todas as estruturas que formam o poder estrutural de um país estão em permanente contato umas com as outras, naqueles onde a estrutura do comércio tiver um peso particularmente importante, ela exercerá grande influência sobre as outras. Acrescento que, no caso da estrutura nacional do bem-estar, a forma como esse impacto acontece reflete primordialmente a atuação do Estado, que, assim sendo, defino como variável interveniente.

A atuação de uma estrutura do comércio influente pode fortalecer muito a estrutura do bem-estar, caso o governo implemente políticas que o favoreçam e sua atuação seja eficaz. É preciso admitir que o comércio internacional também pode atuar diretamente sobre o bem-estar interno via influência sobre as

<sup>30</sup> 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.

oportunidades de trabalho e de remuneração. Entretanto, isto não deve ser motivo de preocupação nesta análise, pois, como visto no capítulo 3, as economias de Chile e Venezuela têm perfis semelhantes que minimizam a possibilidade de que diferenças neste ponto expliquem as variações observadas na variável dependente.

Com isso, voltamos à atuação estatal. Apontei que o Estado é capaz de exercer o papel de variável interveniente entre uma estrutura do comércio forte e a estrutura do bem-estar em função da arrecadação de impostos. Por um lado, é certo que a arrecadação tributária diretamente com o comércio não esgota a atuação deste como fonte de entradas para o governo – pois ele gera externalidades e ativa outros setores da economia. Mas por outro lado, não é menos verdade que maiores proporções de fluxo comercial/PIB e arrecadação C&TI/PIB indicam justamente uma maior participação do comércio no conjunto da economia e, portanto, uma fatia maior de contribuição para a arrecadação geral. Os gráficos abaixo demonstram a forte ligação que existe entre a variação do PIB dos dois países e de suas arrecadações com comércio e transações internacionais.

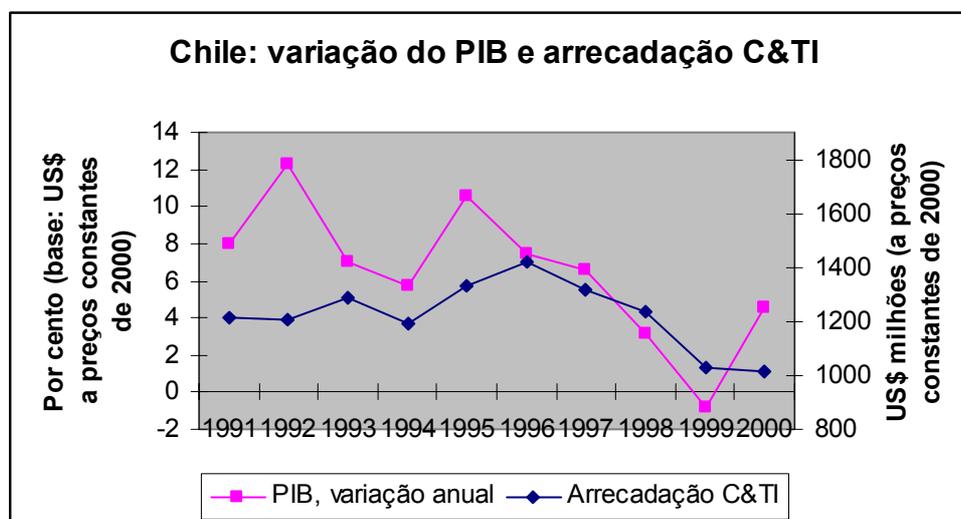


Gráfico 4.21: Chile, variação do PIB e arrecadação C&TI<sup>31</sup>

<sup>31</sup> 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), do FMI disponíveis no site <http://ifs.apdi.net/imf/> (acessos em : 28 e 29 de setembro de 2006) e do Banco Central do Chile disponíveis no site [http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951\\_455.asp?f=A&s=IPC-Vr%25M-12m](http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_455.asp?f=A&s=IPC-Vr%25M-12m) (acesso em 20 de maio de 2007).

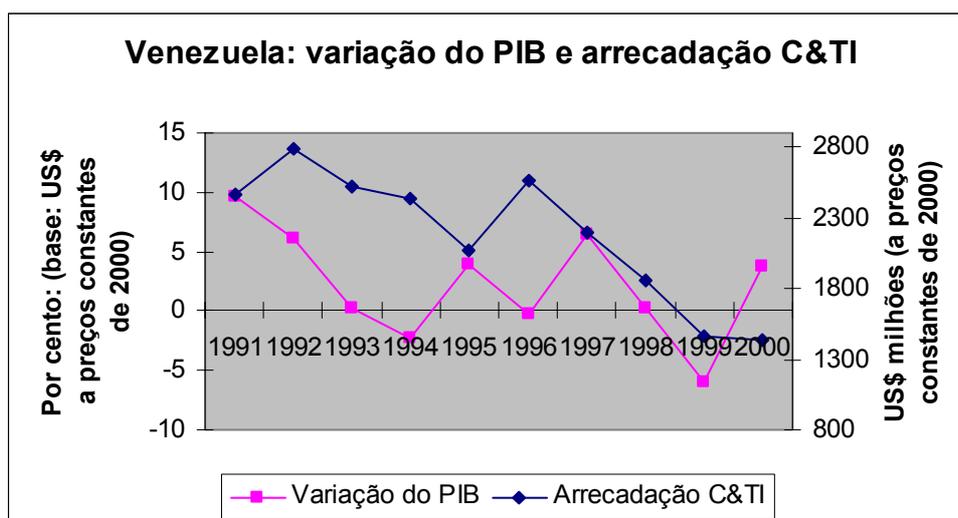


Gráfico 4.22: Venezuela, variação do PIB e arrecadação C&TI<sup>32</sup>

Fica patente que a grande influência da estrutura do comércio torna as trocas comerciais uma fonte primordial de receita, que pode ou não ser aproveitada pelo governo para fortalecer a estrutura do bem-estar. Aqui reside um dos motivos fundamentais da diferença de desempenho entre Chile e Venezuela. Vimos que os dois países viveram bons momentos econômicos no início da década, e anos de menor crescimento na segunda metade, período marcado, no contexto internacional, pelas crises do Sudeste Asiático, da Rússia e do Brasil. Recuperaram-se no último ano do período analisado. À expansão econômica do começo da década correspondeu uma elevação do subíndice de renda dentro do IDH entre 1990 e 1995, que foi de 7,48% no caso chileno e de 1,68% no venezuelano.

Vimos que o Chile manteve, durante todo o período, um investimento crescente por habitante tanto em educação como em saúde. Na verdade, o investimento até aumentou nos últimos anos do período 1990-2000, em uma conjuntura econômica menos favorável, o que indica a adoção de uma política anticíclica no que diz respeito a investimentos sociais. Entretanto, dificilmente um

<sup>32</sup> 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), do FMI disponíveis no site <http://ifs.apdi.net/imf/> (acessos em : 28 e 29 de setembro de 2006) e do Banco Central da Venezuela disponíveis no site [http://www.bcv.org.ve/excel/4\\_1\\_14.xls?id=87](http://www.bcv.org.ve/excel/4_1_14.xls?id=87) (acesso em 20 de maio de 2007).

gasto público nos setores de saúde e educação repercutirá imediatamente nos critérios avaliados pelo PNUD no IDH, além da renda: longevidade (saúde) e matrículas e analfabetismo (educação). Pode-se afirmar com relativa tranquilidade que a melhora no desempenho chileno nesses setores na segunda metade da década deve-se em grande parte às políticas adotadas na primeira. Ao contrário do Chile, a Venezuela não aproveitou os ganhos do comércio exterior para sustentar um aumento permanente dos gastos nesses setores.

Constatamos que, no caso chileno, a desaceleração da elevação do subíndice de renda foi acompanhada por um expressivo aumento da velocidade de crescimento dos subíndices de educação e, principalmente, de saúde. No caso venezuelano, o subíndice de renda passou de crescimento em 1990-1995 a queda em 1995-2000. Paralelamente o índice de educação passou de leve baixa a elevação, mas a subida da taxa de saúde foi desacelerada.

A comparação entre os gráficos 4.23 e 4.24 evidencia a diferença entre os comportamentos dos dois governos.

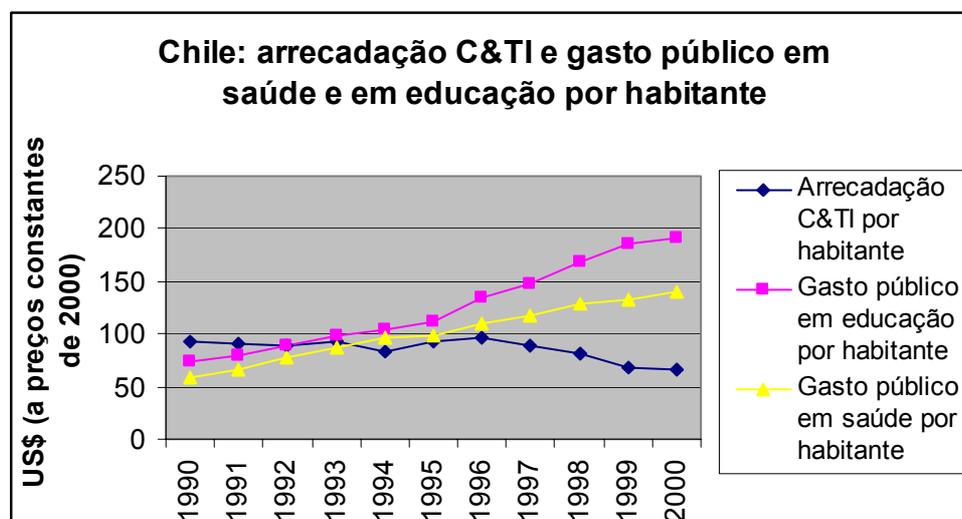


Gráfico 4.23: Chile, arrecadação C&TI e gasto público em saúde e em educação por habitante<sup>33</sup>

<sup>33</sup> 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), do FMI disponíveis no site <http://ifs.apdi.net/imf/> (acessos em : 28 e 29 de setembro de 2006) e do Banco Central do Chile disponíveis no site

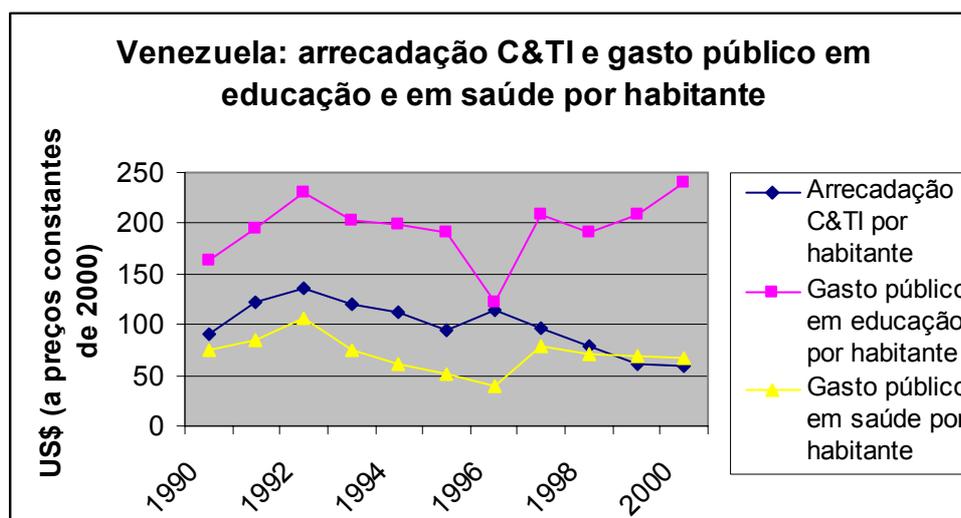


Gráfico 4.24: Venezuela, arrecadação C&TI e gasto público em saúde e em educação por habitante<sup>34</sup>

Observamos nos últimos gráficos que: 1) o PIB e a arrecadação C&TI seguiram, na maior parte do intervalo, a mesma tendência tanto no Chile como na Venezuela, e 2) o Chile adotou uma política anticíclica, na qual a verba destinada à saúde e à educação foi aumentada de forma constante, ao contrário da Venezuela, onde não houve uma tendência constante, e sim uma forte semelhança entre as curvas de gastos públicos nesses setores e da arrecadação C&TI. Não é de surpreender, portanto, que os gráficos que mostram a variação do PIB por habitante, de um lado, e dos gastos públicos por habitante em saúde e educação, de outro, confirmem os diferentes comportamentos dos governos do Chile e da Venezuela.

[http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951\\_455.asp?f=A&s=IPC-Vr%25M-12m](http://si2.bcentral.cl/Basededatoseconomicos/951_455.asp?f=A&s=IPC-Vr%25M-12m) (acesso em 20 de maio de 2007).

<sup>34</sup> 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), do FMI disponíveis no site <http://ifs.apdi.net/imf/> (acessos em : 28 e 29 de setembro de 2006) e do Banco Central da Venezuela disponíveis no site [http://www.bcv.org.ve/excel/4\\_1\\_14.xls?id=87](http://www.bcv.org.ve/excel/4_1_14.xls?id=87) (acesso em 20 de maio de 2007).

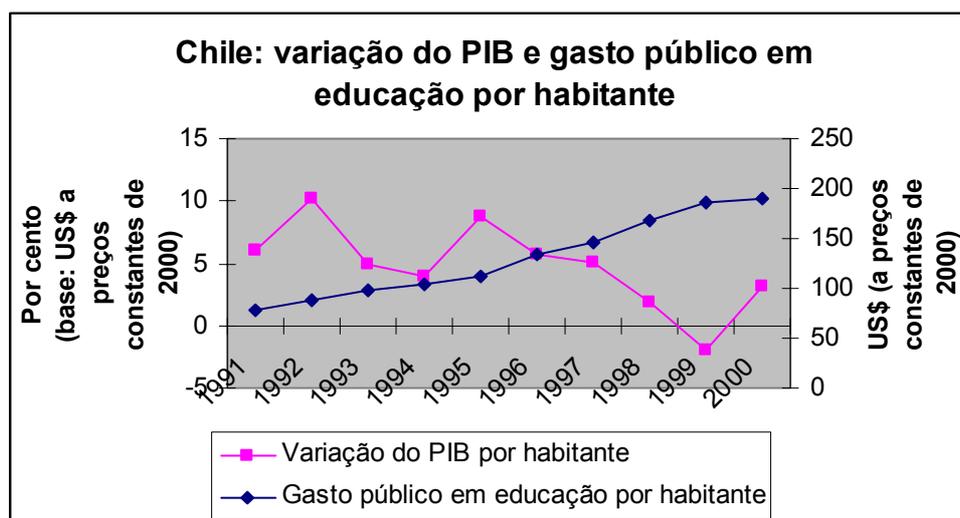


Gráfico 4.25: Chile, variação do PIB e gasto público em educação por habitante<sup>35</sup>

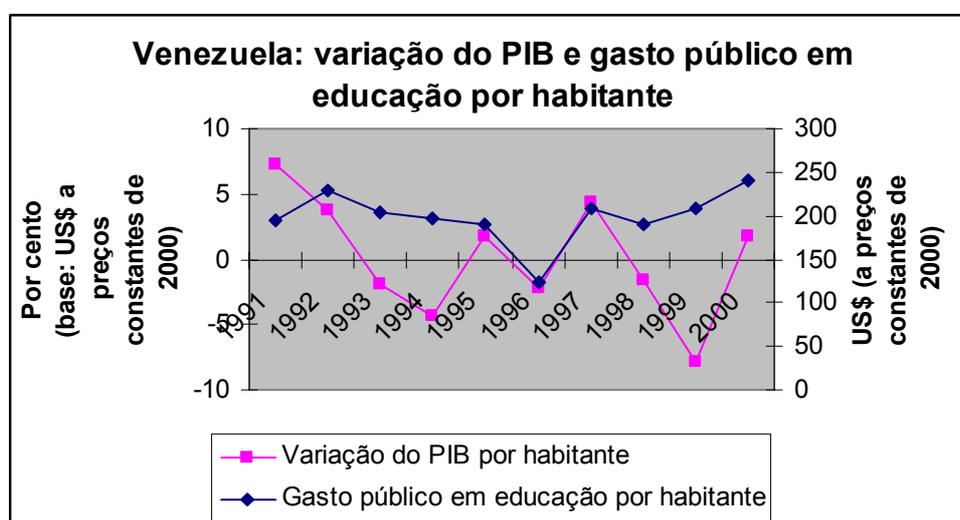


Gráfico 4.26: Venezuela, variação do PIB e gasto público em educação por habitante<sup>36</sup>

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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.

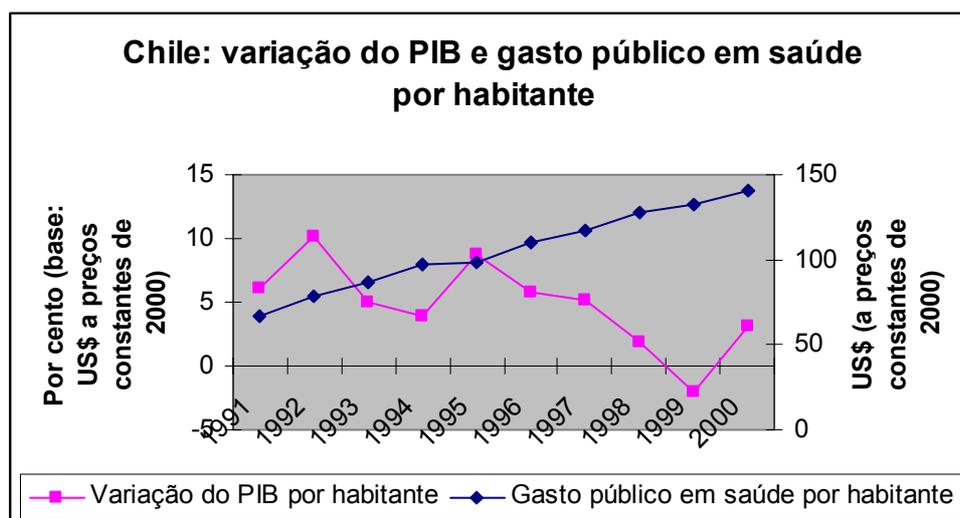


Gráfico 4.27: Chile, variação do PIB e gasto público em saúde por habitante<sup>37</sup>

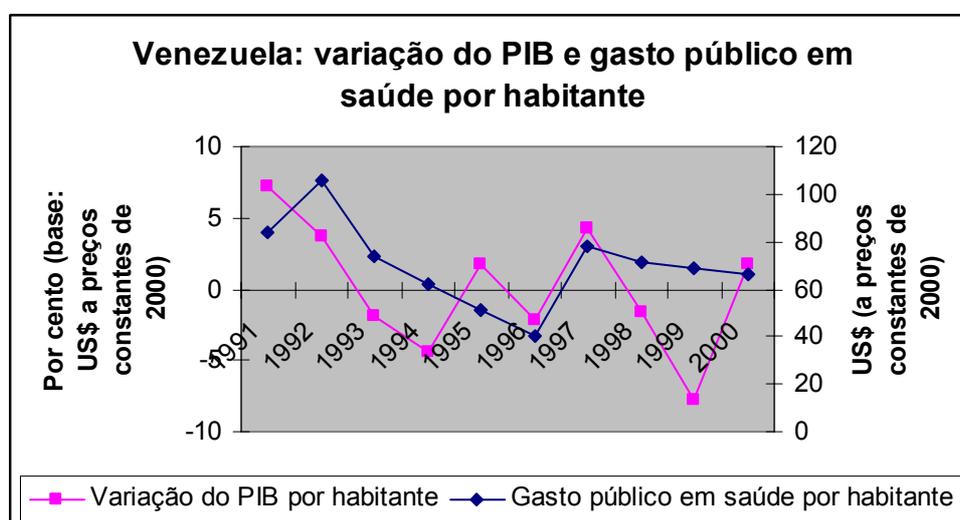


Gráfico 4.28: Venezuela, variação do PIB e gasto público em saúde por habitante<sup>38</sup>

Em que pese a tendência apontada por estes gráficos, não é possível afirmar que o melhor desempenho do Chile deveu-se apenas a uma verba mais volumosa dedicada aos dois setores, principalmente porque constatei que, no caso da educação, a Venezuela gastou mais por habitante no decorrer do período. É

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

preciso levar em conta também a possibilidade de as políticas aplicadas pelo Chile terem sido melhores do que as implementadas pela Venezuela, e de que a melhor qualidade da governança chilena tenha influenciado o comportamento dos indicadores.

Diante da breve exposição acima das políticas públicas direcionadas à saúde e à educação, contudo, parece bastante improvável que os tipos de medidas adotados tenham, por si sós, provocado a crescente diferença entre ambos os países nos dois subíndices. Isto basicamente porque a orientação geral das medidas de Chile e Venezuela para os dois setores foi a mesma: promover a descentralização e a participação da iniciativa privada. A principal diferença foi uma flexibilidade maior do governo chileno em permitir a participação privada, inclusive em detrimento da arrecadação estatal, no caso das prestações de planos de saúde, e em expor o setor público à lógica da concorrência. Porém a iniciativa privada também participou da saúde e da educação na Venezuela ao entrar em cena para suprir as deficiências do serviço público. Houve, certamente, elementos dessemelhantes, mas nada que tornasse os centros das políticas públicas dos dois países para saúde e educação muito divergentes no período.

Outro argumento seria que o Chile começou a implementar essas políticas uma década antes do início do intervalo estudado, ao passo que a Venezuela o fez na virada dos anos 80 para os 90. Desta forma, caso o modelo descentralizador seja considerado bem-sucedido em ambos os países, o Chile poderia ter colhido muito mais benefícios, o que explicaria seu melhor desempenho. De fato, admiti que os efeitos das políticas públicas para saúde e educação provavelmente se refletem no índice algum tempo depois de começarem a ser implementadas. Mas há razões fortes para rejeitar a hipótese de uma vantagem chilena decorrente da adoção do mesmo modelo de políticas públicas dez anos antes.

Embora uma década seja tempo suficiente para tais medidas surtirem algum efeito, observamos que a vantagem do Chile sobre a Venezuela era relativamente reduzida nos subíndices de educação e saúde em 1990. Já em 2000, quando as políticas venezuelanas também deveriam estar surtindo o efeito desejado, o país não registrava grandes melhoras e a diferença em relação ao Chile aumentara bastante.

Assim, o melhor desempenho chileno, para além do gasto público, não pode nem ser explicado pelo fato de o país ter adotado um modelo muito diferente

do venezuelano em saúde e educação, nem pelo de tê-lo implementado antes. Persiste o fato de que a Venezuela gastou mais do que o Chile em educação durante quase toda a década, e mesmo assim viu aumentar a diferença contrária a ela neste subíndice no período.

Por um lado, deve-se admitir que a constância do governo chileno em transferir cada vez mais os ganhos com o comércio para o setor social, inclusive em períodos de arrefecimento econômico, explica grande parte do aumento do IDH do país. Porém, vista a grande diferença entre a qualidade da ação governamental – avaliada nos seis índices de governança – no Chile e na Venezuela, é impossível não considerar que, além de o governo chileno ter mostrado maior compromisso em funcionar como cadeia de transmissão entre a estrutura do comércio e a estrutura do bem-estar, suas ações tenham sido consideravelmente mais eficazes que as do venezuelano. Com um nível de governança tão baixo como o registrado na Venezuela, certamente as tentativas do governo de transferir ganhos do comércio exterior para o bem-estar interno esbarraram em problemas como corrupção, procedimentos pouco claros e marco regulatório fraco. A situação inversa foi observada no Chile, onde os índices de boa governança foram bastante altos. Em última análise, a fraca capacidade de ação do governo venezuelano também pode ser apontada como responsável pela demora do país em implementar a planejada descentralização.

Conclui-se que, no Chile, a atuação do Estado funcionou muito melhor do que na Venezuela como variável interveniente para fazer com que a ascendência da estrutura do comércio se transformasse em um fortalecimento da estrutura do bem-estar. O fenômeno se deveu tanto aos aumentos permanentes dos gastos em saúde e educação no primeiro e à falta de constância da segunda nestas áreas como ao melhor funcionamento do Estado chileno. Menos importância para explicar a diferença tiveram os tipos de medidas adotadas nos dois países, pois estes foram bastante parecidos.