



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL  
CAMPUS CHAPECÓ  
CURSO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**JAILSON JEAN KUSZKOWSKI**

**EFEITOS DO *BOOM* DAS *COMMODITIES* NO DESENVOLVIMENTO  
INDUSTRIAL BRASILEIRO (2003-2014)**

**CHAPECÓ  
2021**

**JAILSON JEAN KUSZKOWSKI**

**EFEITOS DO *BOOM* DAS *COMMODITIES* NO DESENVOLVIMENTO  
INDUSTRIAL BRASILEIRO (2003-2014)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do grau de Licenciado em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Vicente Neves da Silva Ribeiro

**CHAPECÓ**

**2021**

### **Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS**

Kuszkowski, Jailson Jean

Efeitos do boom das commodities no desenvolvimento industrial brasileiro (2003-2014) / Jailson Jean Kuszkowski. -- 2021.

86 f.:il.

Orientador: Doutor Vicente Neves da Silva Ribeiro

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de Licenciatura em Ciências Sociais, Chapecó, SC, 2021.

1. Industrialização. 2. Renda da terra. 3. Sobreapreciação cambial. I. Ribeiro, Vicente Neves da Silva, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

Elaborada pelo sistema de Geração Automática de Ficha de Identificação da Obra pela UFFS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**JAILSON JEAN KUSZKOWSKI**

**EFEITOS DO *BOOM* DAS *COMMODITIES* NO DESENVOLVIMENTO  
INDUSTRIAL (2003-2014)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Licenciado em Ciências Sociais.

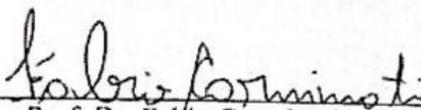
Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 15/07/2021.

**BANCA EXAMINADORA**



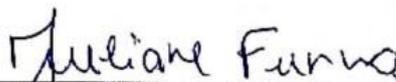
---

Prof. Dr. Vicente Neves da Silva Ribeiro – UFFS  
Orientador



---

Prof. Dr. Fabio Carminati – UFFS  
Avaliador



---

Prof. Dra. Juliane Furno – UNICAMP  
Avaliadora

Dedico à minha mãe Iria, por seu incansável apoio. Para minha companheira Naiane, meu amigo Maurício e professora Sandra.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Vicente Neves da Silva Ribeiro, por ter aceitado orientar-me, pela inserção no tema pesquisado e pelos direcionamentos, feitos sempre com dedicação, paciência, sinceridade e estímulo ao questionamento.

Aos membros da banca, Prof. Dr. Fabio Carminati e Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Juliane Furno, por aceitarem avaliar meu trabalho e, com as suas análises, contribuírem significativamente para a continuidade dos meus estudos.

Aos professores que me serviram de inspiração durante a graduação, especialmente Ari, Christy, Claudete, Danilo, Fabio, Marilda e Valdete, pelo zelo no ensino, na introdução nos conhecimentos científicos e no incitamento à produção de conhecimentos.

À Secretaria de Assuntos Estudantis (SAE), pelo excelente trabalho desempenhado para a permanência estudantil, em especial, Amanda e Larissa, com as quais tive mais contato, e à Silvânia, da Secretaria Acadêmica, pelas importantíssimas orientações na parte final do curso.

Ao meu pai Joacir e à minha mãe Iria, que não mediram esforços para que eu concluísse a graduação. Aos meus irmãos Jefferson e Joelton, que me inspiram e me aconselham. À minha companheira Naiane, pela compreensão e os incentivos durante o processo de produção.

Ao meu amigo de infância Maurício, por suas palavras de apoio e pelas conversas sobre tudo, inclusive economia. À minha professora na educação básica Sandra, por suas aulas e por ter esbarrado comigo certo dia e me incentivado a estudar.

E aos amigos que conheci na graduação e marcaram a minha trajetória acadêmica, especialmente Emília, Wadson, Manu, Beatriz, Gisele, Wilsom, Letícia, Guilherme, Camila e Giovane. Certamente, guardarei muitas recordações e espero ter a oportunidade de encontrá-los novamente, seja no meio acadêmico ou fora dele.

“A finalidade do Estado é promover a justiça social. Mas não há justiça social sem desenvolvimento e não há desenvolvimento sem soberania.” – Getúlio Vargas

“Não troco um só trabalhador brasileiro por cem desses grã-finos arrumadinhos.” – João Goulart (Jango)

“Não importa a cor do gato, contanto que ele cace o rato.” - Deng Xiaoping

“Tu sabes do que me ocupo quando não estou pensando em política? Eu durmo.” – Leonel Brizola

## RESUMO

KUSZKOWSKI, Jailson. Título: **Efeitos do boom das commodities no desenvolvimento industrial brasileiro (2003-2014)**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó – SC, 2021.

A economia brasileira obteve um crescimento expressivo nos anos 2000, em grande parte devido ao boom das commodities. O fim do fenômeno coincidiu com uma grande recessão econômica no Brasil. Este trabalho tem por objetivo compreender os efeitos da alta dos preços dos produtos básicos sobre o desenvolvimento industrial brasileiro entre 2003 e 2014. Diferentemente da maioria dos países desenvolvidos, a vantagem comparativa do Brasil no mercado mundial está relacionada a condições naturais, como a alta fertilidade do seu solo. Essa vantagem garante ao país a captação de uma renda diferencial da terra internacional, formada a partir da razão entre o preço das commodities no mercado mundial e seu preço de produção nacional, relativamente mais barato. Em períodos de auge dos preços, a lucratividade dessas exportações tende a ser ainda maior. Vários autores alertam sobre os efeitos que a entrada excessiva de uma renda não relacionada a esforços produtivos pode causar na economia nacional, sendo um dos principais a sobreapreciação cambial, que pode dificultar a reprodução do setor industrial-exportador, entendido cada vez mais como indispensável ao desenvolvimento econômico. A partir de uma revisão de leitura e do levantamento de dados, foi possível constatar que o início do superciclo é acompanhado por uma grande recuperação industrial, mas que, com a sobreapreciação da moeda, e, principalmente, a partir da crise mundial de 2008, o Brasil retoma seu processo de desindustrialização intensa, além de seguir significativamente vulnerável às flutuações de preços no mercado internacional.

Palavras-chave: industrialização; renda da terra; sobreapreciação cambial.

## **ABSTRACT**

The Brazilian economy achieved significant growth in the 2000s, largely due to the commodities boom. The end of the phenomenon coincided with a major economic recession in Brazil. This work aims to understand the effects of high prices of basic products on Brazilian industrial development between 2003 and 2014. Unlike most developed countries, Brazil's comparative advantage in the world market is related to natural conditions, such as the high fertility of its soil. This advantage guarantees the country the capture of a differential income of the international land, formed from the ratio between the price of commodities in the world market and their domestic production price, relatively cheaper. In periods of peak prices, the profitability of these exports tends to be even higher. Several authors warn about the effects that the excessive entry of an income not related to productive efforts can cause in the national economy, being one of the main exchange overvaluation, which can hinder the reproduction of the industrial sector-exporter, increasingly understood as indispensable to economic development. From a review of the reading and data collection, it has been noted that the start of the supercycle is accompanied by a major industrial recovery, but that, with the overappreciation of the currency, and especially since the global crisis of 2008, Brazil resumes its process of intense deindustrialization, besides following significantly vulnerable to price fluctuations in the international market.

**Keywords:** industrialization; land income; exchange rate overvaluation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – PIB real da indústria de transformação e grau de industrialização (1947-2017) ..	35
Gráfico 2 – Comportamento da taxa de câmbio e doença holandesa .....	44
Figura 1 – Crescimento setorial nas exportações brasileiras de 2010 .....	55
Figura 2 – Participação setorial na composição das exportações brasileiras de 2010.....	56
Figura 3 – Participação setorial na composição das exportações brasileiras de 2003.....	57
Figura 4 – Participação setorial na composição das exportações brasileiras de 2014.....	57
Figura 5 – Mapa do adensamento produtivo da indústria de transformação (2003-2014).....	76

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Valor adicionado manufatureiro (VAM) (1980-2015).....	36
Tabela 2 – Características das faixas de adensamento produtivo (2003-2014).....	77

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AT-MAT	Alta e média-alta tecnologia
BI	Bens intermediários
BT-MBT	Baixa e média-baixa tecnologia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGV	Cadeias globais de valor
CIICC	Coefficiente importado de insumos e componentes comercializáveis
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IGP	Índice Geral de Preços
JK	Juscelino Kubitschek
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PINTEC	Pesquisa de Inovação
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PSB	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional
VAB	Valor adicionado bruto
VAM	Valor adicionado manufatureiro
VBPI	Valor bruto da produção industrial

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (DIT).....</b>	<b>15</b>
2.1	A DIT NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO .....	15
2.1.1	<b>Vantagens comparativas x protecionismo industrial.....</b>	<b>16</b>
2.1.2	<b>Debate econômico no Brasil .....</b>	<b>18</b>
2.2	ESPECIFICIDADES DO DESENVOLVIMENTO SUL-AMERICANO .....	19
2.2.1	<b>Renda da terra internacional .....</b>	<b>22</b>
2.2.2	<b>A onda progressista sul-americana.....</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO .....</b>	<b>28</b>
3.1	ASPECTOS HISTÓRICO-SOCIAIS.....	28
3.1.1	<b>Da indústria incipiente à Crise da Dívida .....</b>	<b>28</b>
3.1.2	<b>A abertura econômica dos anos 1990 e seus impactos .....</b>	<b>32</b>
3.1.3	<b>O processo de desindustrialização brasileiro.....</b>	<b>33</b>
3.2	ASPECTOS TEÓRICOS .....	36
3.2.1	<b>Indústria, o “motor” da economia .....</b>	<b>36</b>
3.2.2	<b>A estrutura social como obstáculo ao progresso .....</b>	<b>38</b>
3.2.3	<b>Exportações industriais possuem alta elasticidade-renda .....</b>	<b>39</b>
3.2.4	<b>A centralidade da taxa de câmbio.....</b>	<b>42</b>
3.2.5	<b>Crítica ao crescimento com poupança externa.....</b>	<b>48</b>
<b>4</b>	<b>EFEITOS NACIONAIS DE UM FENÔMENO INTERNACIONAL .....</b>	<b>52</b>
4.1	A ONDA PROGRESSISTA NO BRASIL .....	53
4.1.1	<b>O boom das exportações.....</b>	<b>54</b>
4.1.2	<b>A bonança econômica.....</b>	<b>59</b>
4.2	EFEITOS DA RENDA DA TERRA INTERNACIONAL.....	64
4.2.1	<b>Maior espaço fiscal e estabilidade macroeconômica.....</b>	<b>64</b>
4.2.2	<b>Sobreapreciação cambial.....</b>	<b>65</b>
4.3	DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DURANTE O <i>BOOM</i> .....	69
4.3.1	<b>Abordagem setorial da indústria no século XXI .....</b>	<b>69</b>
4.3.2	<b>Esgarçamento do tecido industrial e integração às CGVs.....</b>	<b>72</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>81</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>83</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No início dos anos 2000, os preços dos produtos básicos sofreram uma extraordinária alta no mercado mundial, mantendo-se relativamente elevados até meados de 2014, fenômeno conhecido no meio econômico como *boom*, ou superciclo, das *commodities*. O Brasil é um grande exportador desses produtos, intensivos em recursos naturais (como petróleo, minérios e produtos agrícolas). Na presente pesquisa buscamos analisar os efeitos do ciclo de elevação dos preços internacionais das *commodities* no desenvolvimento industrial nacional entre 2003 e 2014, período marcado também pela ascensão de governos progressistas.

A alta das *commodities* teve como principal causa a crescente demanda mundial por produtos primários impulsionada pelo notável desenvolvimento industrial dos países emergentes asiáticos. Um de seus principais efeitos, no nível global, foi o aprofundamento da divisão internacional do trabalho, caracterizada, de um lado, por economias altamente industrializadas e, do outro, por economias baseadas na exportação de produtos básicos, sejam primários (no estado bruto) ou com baixo grau de industrialização.

Diferentemente do que ocorreu aos países emergentes asiáticos, que obtiveram altas taxas de crescimento no período, os países sul-americanos experimentaram uma expansão mais modesta, caracterizada por fortes processos nacionais de redistribuição de renda (SANTOS, 2015). As políticas redistributivas sul-americanas só foram possíveis no tamanho e na intensidade que tiveram por meio da captação de uma renda da terra internacional.

A renda da terra é, por definição, uma parcela do preço que excede a soma dos custos de produção e o lucro médio (preço de produção). Por conta dessa característica, ela pode ser transferida para outros setores sem afetar a reprodução do setor do qual é originária. No Brasil, essa transferência se dá, principalmente, pelo ciclo de sobreapreciação cambial resultante da própria entrada dessa renda diferencial no mercado interno (GRINBERG; STAROSTA, 2014).

A maior disponibilidade de divisas é um traço distintivo desse período. Trata-se da entrada de um maior volume de moedas fortes estrangeiras, as quais, devido à sobreapreciação do câmbio, passam a ser convertidas em moeda nacional a uma taxa relativamente barata. Diversos autores creditam esse fenômeno ao *boom* das *commodities*.

Os possíveis efeitos de uma taxa de câmbio sobreapreciada no desenvolvimento industrial brasileiro têm instigado os economistas. A sobrevalorização do real, ao baratear as importações e encarecer as exportações, por um lado, causaria um esgarçamento do tecido

industrial nacional; por outro, aproximaria a indústria nacional da fronteira tecnológica, permitindo ganhos de produtividade e de competitividade.

Esta pesquisa tem por objetivo principal compreender como o aumento da disponibilidade de divisas durante o ciclo das *commodities* se relacionou com o processo de industrialização brasileiro.

O trabalho está dividido em três partes. Em um primeiro momento, apresentamos como a divisão internacional do trabalho (DIT) se insere no debate internacional e nacional e se relaciona com o fenômeno estudado. Em um segundo momento, analisamos o desenvolvimento industrial nacional nas perspectivas histórico-social e teórica. Por fim, definimos o superciclo das *commodities* em termos quantitativos e apresentamos análises da literatura econômica sobre os efeitos deste fenômeno no desenvolvimento industrial brasileiro.

## 2 A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (DIT)

### 2.1 A DIT NO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO

No início do século XXI, a economia mundial é marcada pelo surgimento de um novo auge de preços internacionais dos produtos básicos, mais conhecido pelo termo *boom* das *commodities*. Esse fenômeno parece ter reforçado a atual divisão internacional do trabalho (Nova DIT), que separa a economia global entre países com desenvolvimento tecnológico avançado e países especializados na exportação de produtos primários e/ou com baixo grau de industrialização. Pretende-se nesta seção apresentar como a DIT se insere no debate sobre o desenvolvimento econômico.

Quando analisamos os efeitos dos superciclos de *commodities*, o desenvolvimento industrial se coloca como uma questão central. Não apenas por esses eventos serem, em geral, resultantes de fortes avanços da produção industrial mundial, mas também por poderem resultar em processos de especialização regressiva em economias cujas vantagens comparativas se encontram na exportação de produtos intensivos em recursos naturais. Em outras palavras, pode fazer com que os setores produtores de *commodities* aumentem a sua participação na produção total da economia nacional em detrimento da participação dos setores manufatureiros.

A importância da produção industrial é reconhecida desde a economia clássica. No estudo das causas da riqueza das nações, o escocês Adam Smith, considerado o “pai da economia moderna”, enxergava na divisão do trabalho dos chãos de fábrica o âmago dos aumentos de produtividade. Ao analisar o comércio internacional, percebeu igualmente que as nações ricas, mesmo superiores também no setor primário, “distinguem-se mais pela superioridade na manufatura do que pela superioridade na agricultura” (SMITH, 1983 [1776], p. 67).

Por mais reveladoras que fossem essas conclusões, coube a economistas que se opõem ao *laissez-faire*<sup>1</sup> o desafio de demonstrar histórica e empiricamente que o desenvolvimento industrial é o “motor” da economia, e que só ocorre efetivamente, portanto, com robusto aporte estatal. Sob essa perspectiva, as economias “exportadoras da natureza”, ao aceitarem incondicionalmente as premissas do livre-mercado, estariam condenadas ao subdesenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Expressão da língua francesa, que significa “deixe fazer”, usada desde o século XVIII pelos liberais como oposição à intervenção estatal na economia.

A tradição estruturalista – que se opõe à visão predominantemente liberal da escola neoclássica – se consolidou como a verdadeira representante da defesa quase incondicional da industrialização, e vem ganhando espaço à medida que os acontecimentos das últimas décadas demonstram a forte atuação do Estado na superação de crises e na recuperação industrial, a começar pelo observado nas medidas tomadas pelos países desenvolvidos.

A divisão internacional do trabalho é analisada na ótica da tradição estruturalista latino-americana – inaugurada pelos economistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), sob o protagonismo teórico e conceitual de Raúl Prebisch e Celso Furtado – pela divisão do mundo em dois polos: centro e periferia. Essa divisão seria caracterizada pelas diferenças entre as estruturas produtivas dos países (PREBISCH, 1949; FURTADO, 1964 apud GALA, 2017).

### **2.1.1 Vantagens comparativas x protecionismo industrial**

No *mainstream* político nacional, predomina o debate entre esquerda e direita – significados que variam pelo mundo –, além das discussões sobre o tamanho do Estado. O debate econômico voltado ao mercado externo, protagonizado pela disputa entre adeptos do liberalismo e do protecionismo econômicos, devido à sua complexidade, tende a ficar restrito ao meio acadêmico. A omissão desse debate traz grandes prejuízos à compreensão política, visto que, em um mundo cada vez mais interdependente, parte substancial dos problemas de um país só pode ser plenamente compreendida à luz dessas discussões.

O liberalismo econômico no que se refere ao mercado externo, traduzido na defesa da abertura da economia nacional, se baseia no princípio das vantagens comparativas elaborado pelo economista clássico inglês David Ricardo, em seu livro *The Principles of Political Economy and Taxation*, de 1817. Além de grande referência para o pensamento liberal, essa ideia é de fundamental importância por dialogar fortemente com outra teoria ricardiana examinada aqui, a Teoria da Renda da Terra, que será analisada mais adiante.

A Teoria das Vantagens Comparativas se baseia na compreensão do custo de oportunidade para a produção. Para Ricardo, a análise das vantagens absolutas – conceito de Adam Smith que trata da mensuração da produtividade de forma isolada – se mostrava insuficiente para determinar se é vantajoso produzir determinado bem. Seria ainda necessário calcular o custo de oportunidade de produção a partir das relações comerciais internacionais, onde dois países poderiam se beneficiar mutuamente se cada um se especializasse em produzir

aquilo em que possui vantagens comparativas, ainda que um deles tivesse vantagens absolutas – fosse mais eficiente – na produção dos bens analisados. Embora o princípio ricardiano de vantagens comparativas se diferencie do conceito smithiano de vantagens absolutas, ambos se assentam na defesa do livre-mercado como condição para o desenvolvimento.

Não obstante o fato de o pensamento liberal ter predominado na economia clássica e se consolidado como ortodoxia econômica, já havia, desde o século XIX, pensadores que questionavam a validade dessas teorias. O economista sul-coreano Ha-Joon Chang (2004), de tradição estruturalista, em seu livro *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, resgata alguns desses pensadores e demonstra como os ideais protecionistas da época, apesar de não terem alcançado o status de “clássico”, parecem explicar de forma mais assertiva como ocorre o desenvolvimento no capitalismo.

Para o alemão Friedrich List (1789-1846) – criador do termo “chutar a escada”, que intitula o livro de Chang –, o livre-mercado inicialmente até beneficiaria os países exportadores de produtos agrícolas, mas não sem prejuízos à produção de manufaturas e à prosperidade nacional em longo prazo. List acreditava que a defesa do livre-comércio por parte de personagens políticos e econômicos da Grã-Bretanha fazia parte de um discurso com vistas a impedir que outros países adotassem as políticas protecionistas industriais responsáveis pelo êxito inglês, chegando a considerar Adam Smith um dos principais personagens do que denominava “doutrina cosmopolita” britânica (CHANG, 2004).

Segue importante citação de List a respeito dessa “doutrina”:

Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação, tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que *chutar a escada* pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre-comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade (LIST, 1885, p. 295-296 apud CHANG, 2004, p. 16-17 – grifos de Chang).

As abordagens sobre o importante papel do protecionismo industrial no desenvolvimento capitalista contrariam visões econômicas consolidadas, como a de que os EUA e a Inglaterra, entre outras potências econômicas, teriam se desenvolvido por meio do *laissez-faire*.

Igualmente relevante é a constatação de List de que Smith e o economista francês Jean Baptiste Say teriam mal avaliado os EUA como uma economia com vocação agrária, análise que, no entendimento de List, teria sido acertadamente rejeitada pelo país norte-americano, o qual passou a proteger as suas indústrias nascentes já no início do século XIX.

Chang (2004) traz uma citação de *A riqueza das nações*, em que Smith adverte os EUA a evitarem a promoção de sua indústria sob o risco de retardarem seu desenvolvimento:

Se os americanos, seja mediante boicote, seja por meio de qualquer outro tipo de violência, suspenderem a importação das manufaturas europeias e, assim, concederem um monopólio aos seus compatriotas capazes de fabricar os mesmos bens, desviando uma parcela considerável do capital para esse fim, estarão retardando o futuro crescimento do valor de seu produto anual, em vez de acelerá-lo, e estarão obstruindo o progresso do país rumo à riqueza e à grandeza verdadeiras, em vez de promovê-lo. (SMITH, 1937 [1776], p. 347-348 apud CHANG, 2004, p. 17).

O andamento do século XIX teria confirmado a visão de List sobre a grande relevância das políticas industriais, já que os EUA “não só se tornaram o mais ardente praticante – e o berço intelectual – do protecionismo, como, no fim do período, passaram a ser o líder mundial da indústria” (CHANG, 2004, p. 18). O século XX também teria corroborado a visão de List no que se refere à mudança da orientação econômica, visto que, ao final da Segunda Guerra Mundial, os EUA passaram a adotar e a recomendar o livre-comércio, mesmo caminho trilhado pela Inglaterra no século anterior (ibid.).

Chang afirma ainda que as atuais potências econômicas globais – as quais aconselham os países em desenvolvimento sobre o que devem fazer ou deixar de fazer para alcançarem o sucesso econômico – adotaram historicamente um caminho muito diferente daquele que recomendam. A tese defendida é a de que, a exemplo do que dizia List, os países ricos estariam “chutando a escada” que leva ao desenvolvimento a fim de impedir os países pobres de subi-la.

### **2.1.2 Debate econômico no Brasil**

O debate sobre desenvolvimento econômico no Brasil pode ser dividido entre duas correntes ideológicas principais: a liberal e a estruturalista.

Os liberais se baseiam no pensamento neoclássico e acreditam que o desenvolvimento econômico ocorre a partir de um ambiente de negócios estável, proporcionado por boas instituições e boas políticas internas e responsável por atrair investimentos e gerar qualificação da mão-de-obra. Sob essa perspectiva, a função do Estado se limita a cumprir esses objetivos (CHANG, 2004).

Os estruturalistas, por sua vez, defendem que o desenvolvimento ocorre em um contexto de conflitos internacionais, relacionados, principalmente, ao domínio de tecnologias avançadas, onde as ocupações em si são mais importantes que a qualificação. Para estes, portanto, não

bastam um bom ambiente de negócios e investimentos em educação e qualificação, é preciso ainda que o Estado intervenha na economia para deslocar a produção de setores menos produtivos para os de maior produtividade (GALA, 2017).

O desenvolvimentismo brasileiro se confunde com o estruturalismo, pois surge da teoria do subdesenvolvimento da CEPAL. A instituição era formada por um grupo de economistas estruturalistas, tendo Celso Furtado, Ignácio Rangel e Maria da Conceição Tavares como os principais representantes brasileiros.

Ao longo da segunda metade do século XX, o pensamento desenvolvimentista vai sofrer influência tanto à esquerda, pela tradição marxista, quanto à direita, pelo viés conservador e nacionalista. Um dos maiores nomes atuais do pensamento desenvolvimentista é Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável por dar base à corrente denominada novo-desenvolvimentismo.

Como um dos grandes problemas do reducionismo que caracteriza o debate político brasileiro, temos a confusão rotineira na classificação do espectro político, ao se considerar esquerda e direita como sinônimos de mais Estado e menos Estado, respectivamente, ideia muito presente no senso comum.

Analisando a história econômica nacional, contudo, percebe-se facilmente que alguns dos governos mais intervencionistas foram de direita, a exemplo dos governos do Regime Militar (1964-85), enquanto, já nos anos 2000, não era raro ver o então presidente Lula propagando as benesses do livre-mercado e da produção e exportação de *commodities*, vantagens comparativas brasileiras.<sup>2</sup>

## 2.2 ESPECIFICIDADES DO DESENVOLVIMENTO SUL-AMERICANO

As economias latino-americanas, mesmo quando dotadas de considerável desenvolvimento industrial voltado ao mercado interno, se caracterizam pela grande preponderância que produtos minerais e agrícolas exercem em suas pautas exportadoras. Essa característica remete a condições histórico-sociais, como a colonização e o processo de acumulação de capital, e a condições geográficas, como as qualidades do solo e do clima. A essa primeira característica comum se subjaz uma segunda, menos evidente: a produtividade do

---

<sup>2</sup> Cabe ressaltar que essa defesa precisa ser devidamente contextualizada, já que os governos petistas – por mais que tenham sido compostos por quadros liberais em cargos econômicos do alto escalão, como ministro da Fazenda e presidente do Banco Central – podem ser considerados mais estatistas e intervencionistas que aqueles que o antecederam desde a redemocratização, além de pesar o fato de terem sido fortemente beneficiados pelo *boom* das *commodities*.

trabalho no setor primário nesses países é, em geral, muito superior àquela que determina os preços internacionais desses produtos (IÑIGO CARRERA, 2017).

A alta produtividade do setor é garantida pela entrada de uma grande massa de riqueza social nas economias nacionais afluída na forma de renda da terra, diferencial ou de monopólio circunstancial. Trata-se de uma renda que não está relacionada a margens de lucro convencionais para a mercadoria, mas a margens de lucro maiores, garantidas por custos relativamente menores de produção resultantes de condições naturais favoráveis; uma renda diferencial formada no mercado mundial, conceitualmente chamada de renda da terra internacional.

Iñigo Carrera (2017), em seu livro *La renta de la tierra: formas, fuentes y apropiación*, afirma que mais importante que tomar conhecimento da magnitude dessa renda é reconhecer os sujeitos sociais que se apropriam dela. Segundo o autor, os proprietários de terra, ao contrário do que se espera, não são os únicos beneficiários da renda da terra, o que seria confirmado com o que ocorreu na história econômica das duas maiores economias sul-americanas, Brasil e Argentina.

A economia mexicana escaparia à representação latino-americana descrita por se tratar de um país que ao longo do século XX recebeu grande influência de capitais estadunidenses e realizou grandes acordos comerciais regionais, acordos que, ressalta-se, não fizeram do México um país desenvolvido, mas tornaram sua estrutura produtiva uma importante maquiila industrial<sup>3</sup>, a qual por meio da mão de obra barata fornece às multinacionais estrangeiras as condições necessárias para o abastecimento de considerável parte do mercado global de produtos manufaturados.

É importante ainda salientar que processos nacionais de acumulação de capital marcados pela centralidade da produção agrária e mineira não são exclusividade dos países latino-americanos. Podem-se encontrar inúmeros exemplos na África e no Oriente Médio, e até mesmo em países desenvolvidos, como é o caso da Noruega, que construiu seu parque industrial a partir de sua riqueza petrolífera.

Iñigo Carrera aponta que, na Argentina, entre 1901 e 1952, a renda agrária total representou 27% da mais-valia total líquida de gastos de circulação apropriada, enquanto entre 1953 e 2005 a apropriação foi de 13%. Apesar disso, apenas 36% e 35% dessa renda,

---

<sup>3</sup> As indústrias maquiladoras são indústrias “montadoras”. Dessa forma, são responsáveis pela produção de bens com elevado grau de importação de insumos e componentes destinada ao mercado mundial. Essas indústrias se caracterizam pelos baixos custos de produção, principalmente devido à baixa carga tributária e à mão-de-obra barata.

respectivamente, foram apropriados pelos proprietários de terra. Já, no Brasil, entre 1953 e 2005, a renda agrária total representou 20% da mais-valia total líquida de gastos de circulação apropriada, sendo 31% dessa parcela apropriados pelos proprietários de terra. Um dos objetivos do autor é identificar os sujeitos sociais que se apropriam do restante dessa renda.

Uma das primeiras semelhanças entre os processos de desenvolvimento do Brasil e da Argentina, destacadas por Iñigo Carrera, diz respeito à grande contração de dívidas externas. Curiosamente, elas foram formadas a partir de capitais provenientes de credores dos mesmos países compradores das mercadorias portadoras de renda da terra. Essas dívidas são contraídas a juros mais altos que os praticados nos países de origem, e, ao longo do tempo, seu pagamento torna-se insustentável, antes mesmo que o montante emprestado proporcione aos países devedores o desenvolvimento de suas estruturas produtivas. Entretanto, o autor chama a atenção para a existência de períodos marcados por uma renovada capacidade de pagamento, os quais coincidem com a ocorrência de um grande influxo de renda da terra internacional. É o caso do período estudado aqui.

Outra característica que aproximaria as economias sul-americanas é a baixa produtividade do trabalho no setor industrial, em comparação aos países que competem no mercado mundial com produtos manufaturados. Todavia, chama a atenção o fato de que em períodos de alta dos preços das *commodities* – isto é, de grande formação de renda da terra internacional –, a baixa produtividade do trabalho das economias sul-americanas não impede a obtenção de lucros equivalentes aos dos países altamente industrializados:

[...] la baja productividad del trabajo con que operan internamente no hace mella sobre su capacidad de valorización: en el promedio de 1960-2010, las corporaciones del sector industrial en los Estados Unidos obtuvieron una tasa de ganancia anual neta de impuestos del 12%, mientras que el promedio de los capitales del sector industrial argentino se valorizaron al 11%. De manera marcada, los picos altos de ésta coinciden de modo general con momentos de multiplicación de la renta, mientras que los bajos acompañan sus contracciones (IÑIGO CARRERA, 2017, p. XIV-XV).

O nível de formação de renda da terra não influencia apenas a economia do país, mas também a política. Períodos de auge das *commodities* costumam coincidir com o fortalecimento dos ideais progressistas e o aumento das cobranças de apoio do governo pelos setores industriais, assim como períodos em que o influxo de renda da terra é menor favorecem ideias liberais, de abertura econômica. Não por acaso o início da onda progressista sul-americana nos anos 2000 tenha coincido com o do *boom* das *commodities*, e o declínio de ambos os processos ocorrido também quase que conjuntamente.

Segundo Iñigo Carrera (2017), a teoria estruturalista e a teoria marxista da dependência – concepções teórico-econômicas historicamente dominantes na América Latina – desconhecem a relação dos processos nacionais de acumulação de capital com a apropriação de renda da terra. Enquanto Raúl Prebisch (representante da teoria estruturalista) reconheceria a natureza da renda da terra, embora omitindo seu processo de apropriação, Ruy Mauro Marini (autor da teoria marxista da dependência) sequer a cita em seu ensaio *Dialética da dependência*, de 1973. Para Iñigo Carrera, a omissão de Marini é compreensível, porque quando a teoria marxista da dependência dá conta da existência da renda da terra e de sua fonte, sua ênfase no “intercâmbio desigual” se mostra contraditória, visto que, nesses casos, o intercâmbio entre economias altamente industrializadas e economias “exportadoras da natureza” se dá, curiosamente, em favor destas últimas, consideradas dependentes.

À primeira vista, o intercâmbio desigual favorável parece contribuir para o desenvolvimento e a independência dos países sul-americanos, mas estudos indicam que a recente ênfase na exportação de produtos básicos se refletiu na redução da capacidade produtiva dessas economias e no aumento de sua dependência com relação às importações de bens industriais. Dessa forma, as diferenças entre as estruturas produtivas aparecem como um elemento-chave para a compreensão das relações de dependência globais.

Antes de aprofundarmos a análise sobre os efeitos socioeconômicos da distribuição de uma renda da terra internacional no mercado interno, faz-se necessária uma melhor explicação sobre o próprio conceito de renda da terra e de seus pressupostos teóricos.

### **2.2.1 Renda da terra internacional**

A renda da terra é um tema discutido desde o surgimento da economia política, com Adam Smith. Autores como David Ricardo, Thomas Malthus e Karl Marx aprofundaram o debate. Enquanto Smith e Ricardo buscaram deslegitimar a renda da terra como um rendimento não relacionado ao trabalho, Malthus – um representante da classe proprietária de terras – buscou defendê-la. Ao longo do processo de desenvolvimento do capitalismo, a posição dos primeiros prevalecerá e a renda da terra perderá progressivamente a sua legitimidade. Karl Marx, crítico da economia política, retomará a questão.

Marx abordará dois tipos de renda da terra: a renda diferencial do tipo 1, que tem origem nas terras de diferentes fertilidades sob a mesma quantidade de investimento; e a renda

diferencial do tipo 2, ligada ao lucro excedente gerado por níveis de investimento diferentes em terras de fertilidade semelhante.

Diferentemente de Smith, que acreditava ser o objetivo da economia política determinar em quais fatores se baseava o enriquecimento das nações, Ricardo defendia que o desafio, na verdade, consistia na determinação das leis que regiam a distribuição do produto total da terra entre as três classes sociais produtivas então existentes: proprietários de terra, arrendatários capitalistas e trabalhadores assalariados. O rendimento dessas classes era, respectivamente: o aluguel das terras, os lucros obtidos através dos investimentos produtivos e os salários. O autor enxergava nos produtos agrícolas características particulares as quais determinariam os preços em outros setores da economia, sendo a principal delas a existência de uma renda da terra.

Mais precisamente, a Teoria da Renda da Terra, de Ricardo, parte da ideia de que o crescimento populacional exige a ampliação do cultivo em direção a terras menos férteis. Dessa forma, o preço natural de um produto é formado a partir dos custos de produção no cultivo destas terras, incluídos o aluguel da terra e o lucro do arrendatário capitalista. Esse preço natural, por sua vez, determina um valor excedente nas terras de maior fertilidade, onde os custos produtivos são relativamente menores, pois exigem menor quantidade de trabalho.

Naquele contexto, a renda diferencial das terras mais férteis seria apropriada por seus proprietários, na forma de aluguéis mais caros. Assim, quanto maior fosse a necessidade de se cultivar terras de baixa produtividade pelos capitalistas, maior seria a renda diferencial apropriada pelos proprietários das terras mais produtivas em relação ao lucro médio dos capitalistas – este que tendia a permanecer estável, por ser determinado, juntamente com o preço natural do bem-produzido, pelos custos de produção das piores terras.

O tema voltará a ser discutido de forma mais intensa no século XX, mas a partir do contexto internacional. A crescente necessidade de extração de petróleo para a geração de energia, principalmente por parte das potências econômicas mundiais, levou os países produtores a aumentarem gradativamente o controle sobre a produção, ocupando o espaço onde até então prevaleciam as multinacionais estrangeiras<sup>4</sup>.

Grinberg e Starosta (2014) apontam que a acumulação de capital através da apropriação da renda terra toma forma através de uma variedade de formas políticas e econômicas na América Latina. Nos países de economias agrícolas e extrativistas, o Estado aparece como um agente possibilitador e consolidador dessa forma de apropriação pelos capitalistas industriais, especialmente entre 1930 e 1950, através de políticas de substituição de importações. Mas, é

---

<sup>4</sup> Ver história da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

no ciclo das *commodities* da década de 1970 que esse modelo atinge o seu auge na região, por meio da criação de dois tipos de mecanismos principais.

Primeiro, a apropriação da renda da terra pelo capital industrial ocorre através de políticas estatais como a de sobrevalorização da taxa de câmbio, impostos sobre exportações de produtos primários e controle estatal sobre o comércio doméstico e internacional. Essas políticas permitiram que os produtos primários se mantivessem no mercado interno abaixo do preço de mercado internacional, o barateamento das importações de produtos específicos e a facilitação de remessas de lucros para o exterior.

Em segundo lugar, houve outras políticas de apropriação da renda da terra, através de mecanismos de mercado ou de intervenção estatal direta, incluindo: a proteção da indústria nacional (que era mais forte para produtos finais que para insumos e maquinário); a prestação de serviços, insumos industriais e crédito a taxas subsidiadas por empresas estatais e bancos; e a expansão regulada dos mercados internos por meio de suas atividades e subsídios diretos.

Essas políticas, portanto, não eram uma resposta à necessidade de resolução de um problema de relações comerciais externas, como defendem os estruturalistas, nem do poder emergente das classes trabalhadoras urbanas, como defendem os ortodoxos, mas a expressão política de uma forma de apropriação de um excedente produtivo nacional pela classe capitalista industrial. O populismo estatal, em suas mais variadas versões, representou o surgimento dessa forma de apropriação (GRINBERG; STAROSTA, 2014).

Segundo os autores, o desenvolvimento da indústria e de seus mecanismos de apropriação da renda da terra ocorreu de forma contraditória na América Latina, pois, desde as primeiras formas, foi resultante da crescente demanda dos países desenvolvidos por produtos primários. As exportações desses produtos garantiram o crescimento rápido de suas economias através do desenvolvimento industrial, mas não a ponto dessas indústrias poderem competir no mercado mundial. Sem essa capacidade, a acumulação de capital pelas indústrias ocorreu pela maximização do mercado interno, por sua vez, limitada à quantidade de renda internacional da terra gerada pelas exportações. A escala de acumulação inferior ao mercado mundial teria restringido também o desenvolvimento tecnológico, e as políticas de apropriação da renda da terra pelo capital industrial – como a de sobrevalorização cambial – reforçaram essa restrição.

A partir da segunda metade da década de 1970, a contradição se transforma em crise. O declínio dos preços internacionais dos produtos primários exigiu uma segunda fonte de renda extraordinária, a do crédito externo, que mergulhou o país no endividamento público e afogou de vez a indústria ao final da década de 1980. As políticas de apropriação da renda da terra pelo capital industrial não foram mais possíveis, dando lugar a programas neoliberais, como os

baseados no Consenso de Washington. Tarifas de importação sofreram diminuição drástica, empresas estatais foram privatizadas ou fechadas e o setor público foi “racionalizado”, eliminando formas de transferência da renda fundiária para a apropriação pelo capital industrial. Por um bom tempo a indústria manteve-se produzindo para o mercado interno, até que a baixa produtividade e o desemprego forçaram os salários reais para baixo, criando outra forma de apropriação: o pagamento do trabalho muito abaixo de seu valor (GRINBERG; STAROSTA, 2014).

Entre 1993 e 1998, no entanto, ocorreu uma nova alta dos produtos primários, juntamente com a expansão da oferta de crédito. Diferentemente do período anterior à década de 1980, a apropriação da renda da terra ficou restrita a uma parcela do capital industrial, especialmente àquela controlada por empresas estrangeiras, que recebiam subsídios do Estado para permanecer nesses países (como as importantes empresas automobilísticas no Brasil, na Argentina e na Venezuela), além das empresas diretamente ligadas à exploração dos recursos naturais e do setor de serviços privatizado, incluindo bancos, os quais também recebiam apoio estatal. A sobrevalorização da moeda tornou-se novamente a principal forma de transferência e apropriação da renda da terra por outros agentes, que não os proprietários de terras (ibid.)

A recuperação de 1993 a 1998, contudo, não teria sido forte o bastante para reverter o processo de deterioração da indústria iniciado na década anterior. No final da década de 1990, ocorreu uma nova desaceleração da oferta de crédito internacional, juntamente com o declínio da taxa de crescimento global e, conseqüentemente, da demanda por matérias-primas. Enquanto a Argentina mergulhou em uma crise econômica profunda, o Brasil sofreu com problemas de menor intensidade. Em ambos os casos, sem embargo, houve uma nova contração salarial que compensou a queda de rendas e empréstimos externos.

Ao analisarem o desenvolvimento econômico argentino, Grinberg e Starosta constatam que o processo de acumulação de capital não foi muito diferente nos anos 1990, sendo realizado por meio do endividamento externo e da apropriação da renda da terra pelo capital industrial através da sobreapreciação da moeda. O Plano de Conversibilidade fixou a taxa de câmbio, do peso em relação ao dólar, em um nível que não correspondia ao poder de compra da moeda nacional no mercado externo.

As exigências crescentes de divisas pelo banco central foram atendidas por empréstimos internacionais. Juntamente com a maior abertura comercial, essa forma de apropriação da renda da terra acelerou o processo de desindustrialização da economia. Entre 1997 e 2001, o valor agregado de fabricação despencou 17% e a dívida externa já era de 58% no fim desse período (GRINBERG; STAROSTA, 2014).

### 2.2.2 A onda progressista sul-americana

O *boom* das *commodities* dos anos 2000 é acompanhado por uma ascensão quase que conjunta de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, a chamada “onda progressista sul-americana”. O fenômeno internacional colocou os países sul-americanos em um novo período de expressivo crescimento econômico, caracterizado também por fortes políticas redistributivas.

Grinberg e Starosta (2014) destacam duas correntes principais de esquerda nas administrações dos países sul-americanos durante o período: uma “esquerda responsável”, formada por Brasil, Chile e Uruguai; e a do “populismo” de Estado, formada por Argentina, Venezuela, Equador e Bolívia. Enquanto a primeira teria mantido políticas macroeconômicas prudentes, ainda que combinadas com fortes políticas sociais, a segunda teria adotado regimes de grande intervenção estatal na iniciativa privada. Eles ressaltam, porém, que essa visão não é consensual, já que alguns críticos mais céticos tendem a não reconhecer um caráter efetivamente progressista na maioria dessas administrações, as quais, em geral, teriam continuado a reproduzir modelos neoliberais com aparência mais humanista (*neo-liberalism with a human face*).

O trabalho chama a atenção para a necessidade de observar o desenvolvimento sul-americano a partir de uma perspectiva crítica, onde o Estado não pode ser visto como um ente antagônico ao regime de acumulação de capital – que é, antes de tudo, global –, mas como seu próprio possibilitador. A divisão internacional do trabalho seria uma expressão disso. As análises se concentram nos modelos de desenvolvimento argentino e brasileiro, reconhecendo que as características principais que diferenciam a acumulação de capital nos dois países dizem respeito ao desenvolvimento de dois tipos de apropriação da renda da terra pelo capital industrial a partir do *boom* das *commodities*, ambos enfrentando suas próprias limitações e coincidindo em crises (GRINBERG; STAROSTA, 2014).

No Brasil, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi caracterizada pela continuidade da política econômica de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e pelo afastamento do presidente eleito e de seu partido com relação aos setores populares mais à esquerda. A política de superávit primário para pagamento da dívida pública foi reforçada. A alta das *commodities* trouxe um crescimento há tempos não experimentado e contribuiu para a grande expansão da renda da terra disponível para apropriação. Novamente, a sobreapreciação da moeda nacional permitiu que o capital

industrial se apropriasse diretamente de parte dessa renda. Entre 2004 e 2008, o valor agregado industrial cresceu em média anual de 5% (ibid.).

Segundo Grinberg e Starosta (2014), em primeiro lugar, uma parcela da renda da terra era apropriada pelo Estado, através dos impostos de importação pagos com uma moeda cada vez mais valorizada. Em segundo lugar, a expansão econômica provocada pelo aumento da renda da terra gerou um aumento da arrecadação fiscal em geral. Ministros mais conservadores foram sendo substituídos por desenvolvimentistas, como na troca de Antonio Palocci pelo economista ex-marxista Guido Mantega, no Ministério da Fazenda, e na nomeação da ex-guerrilheira Dilma Rousseff para Chefe da Casa Civil. As políticas econômicas e sociais se expandiram juntamente com o crescimento econômico, a indústria nacional voltou a ser protegida e houve um aumento considerável dos gastos públicos, incluindo com infraestrutura e bem-estar social. Essas políticas ajudaram as economias da América do Sul a iniciarem um período de acumulação de capital sob novas formas econômicas, reforçando o mercado doméstico e fechando as portas aos intentos estadunidenses de livre-mercado.

A mudança na política externa não teria sido casual, mas resultado de esforços políticos e ideológicos relacionados à acumulação de capital através da apropriação da renda da terra. A partir de 2007, há uma forte expansão do emprego e um aumento substancial do salário-mínimo e dos pagamentos relacionados à Previdência, embora o nível médio dos salários em toda a economia tenha permanecido o mesmo de 2003, cerca de 30% abaixo do registrado em 1997. Houve ainda uma melhoria considerável das condições de trabalho e da qualidade de vida dos trabalhadores manuais de baixa qualificação e subempregados.

O crescimento não teria sido motivado pelas reformas de FHC, reforçadas por Lula, mas, sobretudo, pela expansão da renda da terra a partir do *boom* das *commodities*. A prova disso seria a constatação de que a estrutura econômica não sofreu grandes transformações e o capital continuou a acumular através da apropriação de parte da renda da terra, apesar do aumento moderado da industrialização ter sido puxado pela demanda doméstica. Em 2008, o valor real agregado de fabricação e os salários reais ainda eram próximos de 55% a 60% dos de 1986 (GRINBERG; STAROSTA, 2014).

### 3 DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO

#### 3.1 ASPECTOS HISTÓRICO-SOCIAIS

##### 3.1.1 Da indústria incipiente à Crise da Dívida

No século XX, poucos países do mundo cresceram na proporção da economia brasileira. O Brasil passa a crescer exponencialmente quando, a partir das políticas da Era Vargas (1930-45), muda seu eixo estrutural produtivo do setor primário para o setor secundário.

A crise internacional de 1929 afetou profundamente a economia brasileira, gerando no país a Crise do Café, o então principal produto exportado, o que forçou a diversificação da estrutura produtiva nacional. A desvalorização cambial, decorrente da Grande Depressão, amenizou as perdas do setor cafeeiro brasileiro provocadas pela queda dos preços internacionais, mas, em virtude dos limites da absorção da oferta pelo mercado externo, somados à baixa elasticidade da demanda por café, fazia-se necessária uma medida que ajudasse a recuperar os preços, concretizada na política de queima do café.

Celso Furtado (2003), em sua obra *A formação econômica do Brasil*<sup>5</sup>, assinala o objetivo principal dessa medida:

[...] como o que se tinha em vista era evitar que continuasse a baixa de preços, compreende-se que se retirasse do mercado parte do café colhido para destruí-lo. Obtinha-se, dessa forma, o equilíbrio entre a oferta e a procura em nível mais elevado de preços (FURTADO, 2003, p. 197).

Chama a atenção a importante observação que Furtado faz sobre a relevância dessa política, não apenas para a recuperação do setor primário-exportador, mas também para a atenuação da crise internacional e as condições para o fomento à indústria incipiente. O economista denota que, com a política de queima do café, o governo colocou em prática, ainda que inconscientemente, uma inovadora “política anticíclica”, termo pelo qual ficariam conhecidas as políticas defendidas nas teorias de Keynes de anos mais tarde.

Esse mecanismo, que ajudou a manter a demanda efetiva e o nível de emprego em outros setores da economia, teria funcionado da seguinte forma:

---

<sup>5</sup> Livro de primeira publicação em 1959.

[...] O que importa ter em conta é que o valor do produto que se destruía era muito inferior ao montante da renda que se criava. Estávamos, em verdade, construindo as famosas pirâmides que anos depois preconizaria Keynes.

Dessa forma, a política de defesa do setor cafeeiro nos anos da grande depressão concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional. Praticou-se no Brasil, inconscientemente, uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados [...] (FURTADO, 2003, p. 200-201).

Essa política, fruto dos interesses cafeeiros, acabou, portanto, favorecendo a rápida recuperação da crise internacional em relação à maioria dos países e dando um pontapé inicial à dinamização da economia brasileira. A produção industrial nacional, quase que totalmente voltada ao mercado interno, cresceu por volta de 50% entre 1929 e 1937, acima do crescimento da produção primária para o mesmo mercado (FURTADO, 2003).

Com a recuperação mundial, o vigoroso aumento dos preços internacionais e o crescimento do volume de divisas adentrando a economia nacional, respectivamente, o governo passou a exercer maior controle sobre a taxa de câmbio e desenvolveu políticas de substituição de importações, ambas medidas em favor do desenvolvimento industrial. Os grandes esforços para a elevação do preço do café e os incentivos à indústria fizeram com que o Brasil fosse um dos primeiros países do mundo a sair da crise. Com a Segunda Guerra Mundial, por conta da baixa contrapartida interna e importadora para o influxo de divisas, o controle sobre o câmbio chegou ao seu ápice, com a fixação da taxa cambial. Essa medida tinha por objetivo evitar a sobreapreciação cambial e seu efeito agravante sobre a pressão inflacionária.

Nos governos Vargas – incluindo seu segundo governo (1951-54), eleito democraticamente –, são criadas estratégicas empresas estatais que serão de grande importância para o desenvolvimento industrial. Entre as principais, estavam: a Petrobras, vital para a geração de energia; a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), grande produtora de aço; e a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), responsável por explorar minerais utilizados pela indústria. Os governos são marcados ainda pela criação e consolidação das leis trabalhistas, tendo o período autoritário características como o controle dos sindicatos e a perseguição a opositores, tanto à esquerda (como no caso dos comunistas) quanto à direita (como em relação aos integralistas).

Após ser eleito, Juscelino Kubitschek, do Partido Social Democrático (PSD), toma posse para o seu governo (1956-61), caracterizado pela internacionalização da economia brasileira, sobretudo com a entrada de grandes multinacionais estrangeiras – com destaque para a indústria automobilística, representada por empresas como a Ford, a Volkswagen e a General Motors (GM) –, o que demonstrava um claro alinhamento a certos interesses externos, especialmente dos EUA.

A relativa abertura da economia brasileira não impediu que o governo JK fosse considerado nacional-desenvolvimentista, pois foi responsável pelo aumento dos gastos públicos em pleno período de desequilíbrios fiscais – o que ia na contramão das políticas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – e por promover grandes investimentos na indústria de base e na infraestrutura, por meio de obras como rodovias, hidrelétricas e aeroportos. Os fortes investimentos públicos eram vistos como alternativa à restrição externa. No setor privado, o capital nacional foi direcionado à produção de bens não duráveis, enquanto o capital estrangeiro às indústrias de bens duráveis.

Sob o governo JK o produto interno bruto (PIB) brasileiro cresceu em média 7,8% ao ano, mas o período termina com o enfrentamento de uma forte estagnação, herdada pelos presidentes sucessores. Sob o lema “50 anos em 5”, traduzido no Plano de Metas, JK promoveu a indústria nacional – elevando os padrões de vida da população brasileira e de consumo da classe média – e uma grande urbanização do país, fruto do êxodo rural impulsionado pelas oportunidades que surgiam nas cidades. Entretanto, a estagnação econômica que coincide com o fim de seu governo acirrou os conflitos distributivos entre as classes empresariais e os movimentos de trabalhadores.

É ainda nesse contexto social e econômico que tem início o governo de João Goulart, ou “Jango” (1961-64). Seu governo é marcado por duas intervenções militares. A primeira ocorre quando o então presidente eleito, Jânio Quadros, renuncia há menos de um ano de sua posse, e Jango, então vice-presidente, enfrenta a resistência dos militares, os quais só aceitam que o vice assuma a presidência sob o estabelecimento de um regime parlamentarista. E a segunda quando Jango é, enfim, deposto pelo Golpe Militar de 1964.

No governo de Jango, a crise do modelo nacional-desenvolvimentista é enfrentada por meio da proposta das Reformas de Base, um conjunto de reformas estruturais que começaram a ser discutidas ainda com JK – do qual Jango também havia sido eleito vice –, mas que só se tornaram mais concretas com Jango na presidência. Ele havia sido também ministro do trabalho no governo democrático de Vargas, tendo proximidade com os setores sindicais. Jango e Vargas ainda pertenciam ao mesmo partido, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

As desigualdades sociais brasileiras, em todo o seu conjunto, eram vistas pelos setores nacional-desenvolvimentistas, então protagonizados pela esquerda, como um dos grandes motivos da crise e o principal entrave para a superação do subdesenvolvimento. Jango fora eleito o vice de Jânio, mas fazia parte da chapa de oposição, isso porque na época se votava em separado para presidente e vice-presidente. Jango era muito querido pelos setores populares, mas as suas reformas estruturais – que tinham como carro-chefe a reforma agrária – iam de

encontro aos interesses das oligarquias rurais, as quais possuíam fortes relações com a mídia, setores do capital internacional, a Igreja Católica e partidos de direita, especialmente a União Democrática Nacional (UDN).

O governo Jango coincide com o auge da Guerra Fria. Os EUA temiam que o Brasil e o restante da América Latina seguissem o mesmo caminho de Cuba, que havia realizado a sua revolução em 1959, revolução declarada socialista dois anos depois. A deposição de Jango, orquestrada com a participação ativa do governo estadunidense, não foi nem de longe a primeira intervenção por parte dos setores nacionais envolvidos. Vargas já havia sido levado ao suicídio no final de seu governo democrático por conta da pressão exercida por esses setores, e JK, mesmo sendo de um partido mais ao centro, teve que enfrentá-los para conseguir assumir após ser eleito democraticamente.

Jango, por ter feito parte tanto do Governo Vargas quanto do Governo JK, representava mais do que ninguém uma força política capaz de arregimentar um conjunto considerável de forças sociais. Apesar disso, ao ser deposto pelos militares, optou pelo exílio sob a justificativa de evitar uma guerra civil.

A política econômica da ditadura militar que se instaura com o Golpe de 1964 segue o caminho desenvolvimentista de forte intervenção do Estado, mas o viés ideológico do novo modelo se diferencia dos governos anteriores pela menor preocupação com as desigualdades sociais e um maior alinhamento às potências econômicas capitalistas, lideradas pelos EUA. Os militares fizeram reformas estruturais e seguiram investindo pesado no desenvolvimento industrial, mas o governo criou políticas de facilitação à entrada de capital estrangeiro e adquiriu uma dívida externa gigantesca.

Em nenhum outro momento da história nacional a economia cresceu tanto como no período que vai de 1968 a 1973, conhecido como Milagre Econômico. O PIB aumentou em média cerca de 10% ao ano, com a marca recorde de 14% no último ano do período. Nesse mesmo período, a inflação, segundo o Índice Geral de Preço (IGP) – índice oficial da época – caiu de 25,5% para 15,6%. Mas tamanho crescimento não teria sido possível sem o achatamento salarial ocorrido com o fim do reajuste dos salários pela inflação, contribuindo assim para um forte aumento da desigualdade social. Entre 1960 e 1977, o Índice de Gini, que mede a desigualdade, saltou de 0,54 para 0,63.

Com a crise internacional de 1973, conhecida como o “primeiro choque do petróleo”, os preços das importações de componentes industriais dispararam, e a economia brasileira, ainda muito dependente da importação de petróleo e insumos, vai perdendo força. Todavia, como o forte crescimento econômico era o baluarte de sustentação do regime militar, a equipe

econômica decide seguir fazendo o Brasil crescer à custa de mais endividamento externo. Já, com o “segundo choque do petróleo”, em 1979, o crédito internacional, até então farto e barato – e que havia contribuído para o Milagre Econômico –, recua e encarece substancialmente.

Os militares investiram fortemente em estatais e na suficiência energética para prepararem o país para o pagamento da dívida externa que estava sendo contraída, mas não esperavam que a crise internacional se prolongasse por tanto tempo, tampouco que as economias de seus principais credores internacionais se retraíssem tão intensamente, o que aumentou a pressão sobre o pagamento dessas obrigações. A conta do alto endividamento sobrou para o período da redemocratização. De 1964 a 1984, a dívida pública brasileira em relação ao PIB saltou de 15,7% para 54%. A década de 1980 ficará conhecida como “a década perdida”, tendo como principais características a estagnação econômica, a hiperinflação e a crise da dívida externa.

### **3.1.2 A abertura econômica dos anos 1990 e seus impactos**

A década de 1990 é marcada por um crescimento tímido e grandes ajustamentos macroeconômicos. Prevaleceu no período políticas que iam ao encontro daquelas recomendadas pelo Consenso de Washington, como privatizações, diminuição das tarifas de importação e ajuste fiscal. Embora na simples comparação do desempenho da economia brasileira entre as décadas de 1980 e 1990, os principais dados macroeconômicos demonstrem uma piora nos principais indicadores (PIB anual, inflação, taxa de investimento média, exportações, taxa de desemprego), o período que vai de 1995 a 1999 é caracterizado por uma melhora significativa no desempenho econômico e por profundas reformas estruturais, entre as principais, o Plano Real, mecanismo que possibilitou o controle da inflação.

Medeiros e Serrano (2001) indicam que a desarticulação entre expansão exportadora e sustentabilidade do crescimento do mercado interno, motivada pela Crise da Dívida dos anos 1980, teve prosseguimento na década de 1990 em função da abundante liquidez externa. Enquanto, na década de 1980, o regime protecionista e o câmbio desvalorizado teriam contraído as importações de bens de capital, resultando no atraso da modernização desses setores no mercado interno; nos anos 1990, a explosão de importações teria como consequência um atrofiamento significativo desse segmento e de sua capacidade exportadora.

Um estudo do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial IEDI (2000 apud MEDEIROS; SERRRANO, 2001) classifica a reespecialização econômica dos anos 1990 por

uma forte redução da diversificação produtiva, que resultou na concentração da pauta exportadora em setores menos intensivos em tecnologia, enquanto o dinamismo do setor importador se manteve relativamente estável. A combinação entre baixo crescimento das exportações e elevação substancial do coeficiente de importação do período teria sido, para Medeiros e Serrano, a responsável por tornar o sistema industrial deficitário.

Dada a intensa abertura comercial que marca os anos 1990 e, principalmente, a sobreapreciação cambial resultante da implementação do Plano Real – instituído em 1994, sob regime de câmbio fixo –, a balança comercial passa a incorrer em déficits já a partir de 1995. Em poucos anos, os desequilíbrios fiscais e das contas externas causados pela apreciação da moeda demonstraram a insustentabilidade do regime de metas cambiais, que é substituído pelo regime de câmbio flutuante a partir de 1999. A mudança surte efeito rapidamente e já a partir de 2001 a balança comercial torna-se superavitária, condição que perdurou até 2013.

### **3.1.3 O processo de desindustrialização brasileiro**

No século XX, o Brasil foi um dos países que mais cresceu no mundo. Se considerarmos o período que vai de 1930 a 1980, o país ocupa a primeira posição global de expansão do PIB em dólares. O impressionante crescimento brasileiro, mesmo acompanhado do aumento da desigualdade social, consolidou a alcunha de “país do futuro”. O crescimento médio anual nas décadas de 1980 e 1990, porém, foi de meros 2,4%.

No período em que se industrializou, apesar de liderar o crescimento no mundo, a economia brasileira não conseguiu se integrar às cadeias globais de valor (CGV). Se, pelo lado das importações, o país adotou por um longo período políticas protecionistas que contribuíram significativamente para o fortalecimento da indústria nacional, pelo outro, não criou mecanismos eficientes de inovação tecnológica capazes de aumentar as exportações industriais, a ponto de colocar o país em lugar de destaque no mercado internacional. A abertura econômica dos anos 1990 também fracassou em realizar esse desafio. Desde então, está cada vez mais definido o papel do Brasil nas CGVs: fornecer produtos primários e de baixo processamento industrial.

Por mais que as vantagens observadas na produção e exportação de produtos básicos sejam importantes para o país equilibrar as suas contas externas, são insuficientes para a transformação de sua estrutura produtiva, em se tratando de um país com grande população. A especialização produtiva em produtos intensivos em recursos naturais até pode contribuir para

o dinamismo produtivo em regiões menos industrializadas – como vem ocorrendo no centro-oeste brasileiro –, mas a melhoria da qualidade de vida de uma população de 210 milhões de pessoas, como é a brasileira, exige uma produtividade da economia que esse tipo de produção é incapaz de proporcionar.

Morceiro (2018), em sua tese de doutorado, aponta que a indústria da transformação foi a grande responsável pelo crescimento econômico brasileiro até os anos 1980, mas que desde lá vem perdendo dinamismo. Desde a década de 1950, principalmente, os produtos manufaturados vinham ganhando maior participação no PIB e liderando o crescimento econômico com altíssimas taxas a nível internacional. A indústria de transformação mais que triplicou de 1967 a 1980. O grau de industrialização, medido pelo valor adicionado manufatureiro (VAM), cresceu até 1973. Contudo, entre 1974 e 1980, o indicador passou a crescer praticamente na mesma proporção do PIB. Ainda assim, em 1980 – em virtude da expansão do produto manufatureiro real, estimulado pelo II PND –, o setor industrial atingiu o seu auge, representando aproximadamente 20% do PIB.

De 1981 em diante o crescimento econômico brasileiro vem sendo inferior não apenas às taxas mundiais, mas também às registradas em muitos países em desenvolvimento. A indústria da transformação, por sua vez, cresceu ainda abaixo das modestas taxas de crescimento do PIB, revelando o gradual processo de desindustrialização que a economia vem enfrentando. O valor adicionado bruto (VAB) da indústria de transformação no PIB, a preços constantes, diminuiu consideravelmente, chegando a apenas 11,3% do PIB em 2018. Até 1980, a industrialização ocorrida teria possibilitado o preenchimento das lacunas do processo produtivo. O Brasil passou a produzir produtos e insumos intermediários nos mais variados segmentos, mas não com a mesma eficiência das indústrias maduras, as quais tinham um alto desenvolvimento tecnológico e alto coeficiente de exportação (MORCEIRO, 2018).

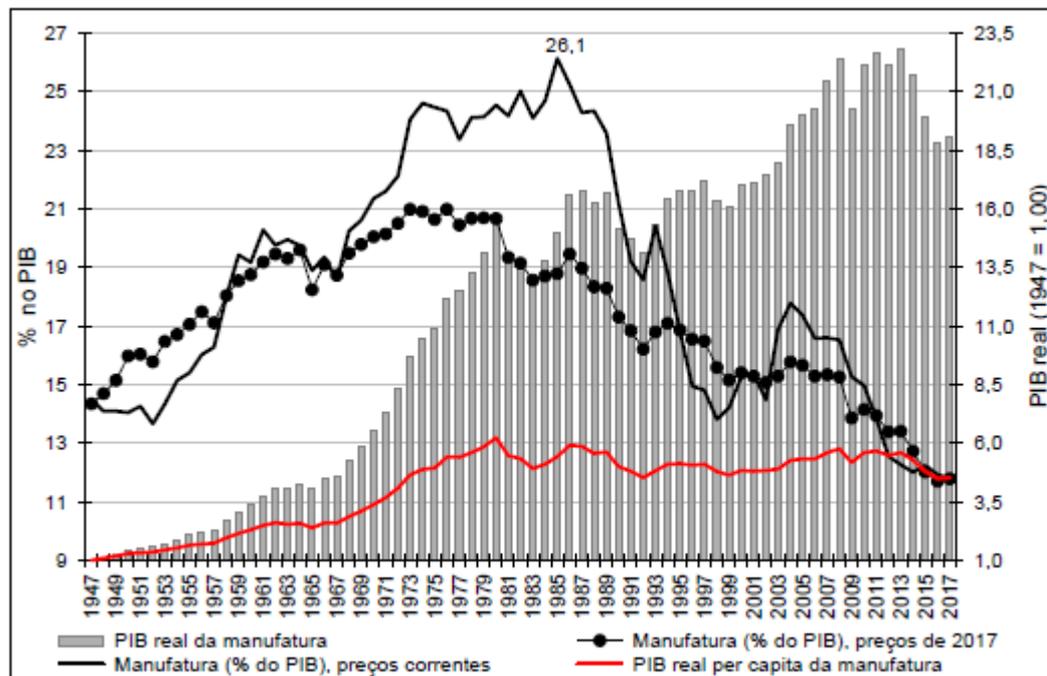
Em sua análise do desenvolvimento industrial brasileiro nas últimas sete décadas, Morceiro constata dois períodos de desindustrialização intensa: o ocorrido de 1981 a 1999; e o que está em curso desde 2009<sup>6</sup>. O primeiro período se destaca pela crise da dívida externa, a abertura comercial e a reestruturação industrial sob câmbio sobreavaliado e juros elevados. O segundo começa com a crise imobiliária dos EUA e seus efeitos no mercado mundial, sendo reforçado pela crescente instabilidade político-econômica antes e após as eleições de 2014.

O Gráfico 1 exibe a evolução do PIB real da indústria de transformação e o grau de industrialização em sete décadas:

---

<sup>6</sup> O estudo de Morceiro (2018) será retomado no capítulo 4 para análise do período de desindustrialização intensa em curso.

Gráfico 1 – PIB real da indústria de transformação e grau de industrialização (1947-2017)



Nota: PIB a preços básicos.

Fonte: Morceiro (2018)

Com o objetivo de identificar se a desindustrialização brasileira é geral ou setorial, e quais setores seguem uma trajetória normal ou prematura de desindustrialização para o estágio de desenvolvimento brasileiro atual, Morceiro utiliza dois indicadores: o de participação da manufatura no PIB; e o de participação do emprego manufatureiro no emprego total no âmbito setorial e por intensidade tecnológica. A relevância do estudo consiste na inovação de sua abordagem setorial da desindustrialização pela ótica do PIB, a partir de séries inéditas de participação manufatureira e do valor adicionado manufatureiro (VAM) real para os setores industriais de 1980 a 2015.

Morceiro ressalta que a desindustrialização no nível mundial só ocorre a preços correntes – e isto em função dos substanciais ganhos de produtividade próprios do setor –, com a participação da indústria no PIB mundial ficando praticamente estável de 1970 a 2010 (a preços de 2005), enquanto a participação manufatureira no agregado dos PIBs de países em desenvolvimento apresentou tendência de industrialização de 1970 a 2013 (a preços constantes). Já, a economia brasileira apresentou tendência de desindustrialização a preços correntes e constantes. Segundo o estudo, mesmo considerando o “mundo sem a China”, a desindustrialização ocorrida no Brasil se mostra muito anormal na comparação com a desindustrialização que afeta o restante dos países por meio de fatores como a globalização.

A Tabela 1 compara o valor adicionado manufatureiro (VAM):

Tabela 1 – Valor adicionado manufatureiro (VAM) (1980-2015)

	Mundo			Mundo sem China			Estados Unidos			Brasil		
	1980	2015	Δ%	1980	2015	Δ%	1980	2015	Δ%	1980	2015	Δ%
VAM / PIB (em %), preços correntes	23,2	16,5	-29	23,1	14,6	-37	20,6	12,0	-42	24,4	12,2	-50
VAM / PIB (em %), preços constantes de 2005	16,3	18,0	10	16,2	16,1	-1	12,4	12,6	2	22,9	13,3	-42
VAM real (1980 = 1,00)	1,00	2,75	175	1,00	2,24	124	1,00	2,26	126	1,00	1,29	29

Fonte: Morceiro (2018)

Enquanto a redução do VAM no PIB mundial (sem a China) sofreu uma redução de 1%, o brasileiro teve queda de 42% entre 1980 e 2015. Embora o emprego manufatureiro total venha caindo substancialmente nos países desenvolvidos, cresce nos países em desenvolvimento, de modo que a economia global vem apresentando um resultado de estabilidade de 1970 a 2010 (MORCEIRO, 2018).

## 3.2 ASPECTOS TEÓRICOS

### 3.2.1 Indústria, o “motor” da economia

O desenvolvimento econômico pode ser traduzido no aumento da produtividade do trabalho, este que é resultado da divisão e especialização da atividade produtiva e tende a elevar os padrões de vida da sociedade. A efetividade desse desenvolvimento, por sua vez, depende de uma série de fatores, a começar pelo nível de distribuição social da riqueza gerada.

Para os economistas estruturalistas, as atividades produtivas se diferem no que diz respeito à sua capacidade de gerar desenvolvimento, de modo que as que mais induzem o crescimento econômico são aquelas capazes de gerar maiores retornos crescentes de escala, tecnologicamente inovadoras e com múltiplas sinergias (REINERT, 2009 apud GALA, 2017).

Sob essa perspectiva, o desenvolvimento é resultado de uma transformação radical da estrutura produtiva na direção do setor industrial. A elevação dos níveis de emprego, da produtividade e da renda *per capita* e a redução da pobreza só poderiam ocorrer de modo sustentado por meio de um profundo processo de industrialização, responsável por deslocar a produção dos setores de baixa produtividade para os setores altamente produtivos.

Thirlwall (2005) é um dos economistas que enxergam a indústria como vital para o desenvolvimento. Ele se opõe às visões neoclássicas por considerá-las muito orientadas para o lado da oferta e não destacarem de forma explícita a maior produtividade dos setores manufatureiros – sobretudo os mais sofisticados – e seus efeitos particulares sobre o desenvolvimento, tratando-os como se fossem iguais a quaisquer outros. Essa ideia seria contrarrestada por uma série de dados históricos empíricos que demonstram a existência de correlações entre renda *per capita* e grau de industrialização, e entre crescimento econômico mais veloz e participação da indústria no PIB.

O economista chama a atenção para as leis de crescimento de Nicholas Kaldor, baseadas na necessidade da abordagem setorial da economia para a compreensão do desenvolvimento. Essa abordagem se caracteriza pela distinção entre atividades de rendimentos crescentes e atividades com rendimentos decrescentes, sendo as primeiras relacionadas à indústria e as últimas associadas às atividades agrícolas e de mineração.

Gala (2017), em seu livro *Complexidade Econômica*, investiga as causas do desenvolvimento a partir do uso do *Atlas da complexidade econômica*, elaborado pelo físico Cesar Hidalgo e o economista Ricardo Hausmann, um estudo baseado em uma imensa base de dados de Big Data envolvendo 772 produtos e 144 países, para 50 anos desde 1963. O *atlas* aponta a existência de uma correlação entre desenvolvimento econômico e nível de complexidade da estrutura produtiva, isto é, o nível da capacidade de um país exportar bens não ubíquos – que poucas economias conseguem produzir – e diversificados.

Para Gala, essa perspectiva de desenvolvimento e suas evidências corroboram a base teórica do desenvolvimentismo clássico de Raúl Prebisch e Celso Furtado, que compreendia o desenvolvimento como “transformação estrutural” na direção da produção de bens altamente industrializados. Esse processo, também conhecido como sofisticação produtiva, seria o principal responsável pela elevação do valor adicionado *per capita*.

O entendimento dos economistas estruturalistas, em geral, é o de que as atividades econômicas se diferem enquanto capacidade de geração de economias de escala e escopo. Economias de escala ocorrem quando o aumento do volume produzido de um determinado bem é acompanhado pela diminuição de seu custo marginal de produção.

Gala (2017) traz um bom exemplo:

Quando existem retornos crescentes de escala em uma firma ou um setor, o maior uso de um fator de produção – terra, capital ou trabalho – determina um aumento mais do que proporcional da quantidade do produto final. Por exemplo, um aumento de 10% na força de trabalho determina um aumento de 15% na produção. Empresas ou setores que operam com grandes potenciais

de divisão do trabalho (dentro da empresa e entre elas) exibem, em geral, esse tipo de retorno de escala. Nesse caso, um aumento na quantidade produzida reduz o custo marginal de produção e significa, portanto, que o fator adicionado tem maior produto marginal (GALA, 2017, p. 27).

Já, economias de escopo são aquelas presentes em atividades diversificadas e ocorrem com a redução do custo médio dos bens produzidos por meio de sua produção conjunta. Economias de escala e de escopo predominam no setor manufatureiro.

O *Atlas da complexidade* comprovaria empiricamente a visão estruturalista do desenvolvimento, derrubando definitivamente a crença dos economistas neoclássicos na compreensão do desenvolvimento como resultado do alcance do “equilíbrio geral”, onde, grosso modo, não importa o que se produz, desde que a produção seja orientada pelas indicações do mercado. A comprovação é apresentada em um conjunto de análises que demonstra haver a existência de alta correlação entre o nível de complexidade e os níveis de industrialização, produtividade e renda *per capita*. Perante as evidências demonstradas, seria impossível seguir acreditando no desenvolvimento via vantagens comparativas sem se desconectar da realidade econômica (GALA, 2017).

### 3.2.2 A estrutura social como obstáculo ao progresso

Para Prebisch (2000b), o desenvolvimento industrial é condição para o crescimento econômico e está sujeito ao progresso técnico. As economias latino-americanas, no entanto, enfrentariam um sério obstáculo a esse progresso por conta de sua estrutura social, a qual seria responsável por dificultar a mobilidade social, distribuir a riqueza por meio do privilégio e aumentar a desigualdade social, fatores de desestímulo à iniciativa individual voltada à inovação.

A partir da especificação desse obstáculo ao progresso técnico, o autor questiona o caráter discursivo que coloca a iniciativa privada como elemento primordial para o desenvolvimento latino-americano:

Nestes tempos de estímulo ao planejamento, fala-se muito do papel primordial da iniciativa privada na América Latina e da necessidade de preservá-la. Mas que significa isso, afinal? Porventura se trata de preservar o sistema atual, que cerceia as forças da iniciativa individual pela estratificação social e pelo privilégio? Ou será que é preciso abrir um amplo caminho, mediante as transformações estruturais, para conferir ao sistema a plena robustez dinâmica de que ele hoje carece? (PREBISCH, 2000b, p. 454)

Como primeira medida para a transformação da estrutura social, se imporia, segundo Prebisch, a necessidade de uma política redistributiva que reprimisse o consumo das classes mais abastadas. Ela se traduziria em um aumento contínuo dos investimentos e da acumulação de capital e na melhoria de vida das classes baixas. Desse modo, a combinação entre acumulação de capital e distribuição de renda seria uma condição ao crescimento econômico.

Para além da estrutura social, as dificuldades da América Latina também se expressariam no estrangulamento externo do desenvolvimento, representado, dentre outros fatores, pelo intercâmbio internacional de produtos primários por manufaturas. O desenvolvimento industrial latino-americano se iniciou sob o contexto dessa divisão internacional do trabalho, a qual ainda se demonstra anacronicamente presente, implicando um obstáculo na medida que a demanda por produtos manufaturados importados se eleva em uma proporção muito maior que a das exportações primárias, o que se reflete em problemas de financiamento do passivo externo. Esse fenômeno novo e próprio dos países periféricos exigiria deles o estímulo às exportações industriais (PREBISCH, 2000b).

### **3.2.3 Exportações industriais possuem alta elasticidade-renda**

A Lei de Thirlwall (1979) lidera a tradição teórica do crescimento orientado pela demanda agregada. Ela afirma que o crescimento econômico de longo prazo depende da elasticidade-renda das importações e exportações, ou seja, é restringido pelo equilíbrio externo da economia. Essa abordagem possui vários desdobramentos.

O modelo evolui para uma abordagem multissetorial desenvolvida por Araújo e Lima (2007), que ficou conhecida como Lei de Thirlwall Multissetorial (LTMS). Esta indica que a composição setorial é importante para o crescimento, visto que o aumento da participação de produtos com maior elasticidade-renda da demanda nas exportações – ou a redução dessa participação nas importações – condiciona uma maior taxa de crescimento à economia, ainda que a taxa de crescimento global se mantenha constante (GABRIEL; MISSIO, 2019).

Para a melhor compreensão sobre essa questão envolvendo o papel das exportações no custeamento das importações, é preciso antes de tudo entender o conceito de elasticidade-renda.

Krugman e Wells (2007) descreve-o da seguinte forma:

A elasticidade-renda da demanda é a mudança percentual na quantidade demandada de um bem quando a renda do consumidor muda, dividida pela mudança percentual na renda. A elasticidade-renda da demanda indica o

quanto a demanda de um bem responde a mudanças na renda [...] (KRUGMAN; WELLS, 2007, p. 113).

Nesse sentido, um produto com alta elasticidade-renda é aquele que, diante de um aumento da renda, sofre um aumento relativamente maior em sua demanda.

Medeiros e Serrano (2001) fazem um resgate dos ideais da escola cepalina, especialmente do pensamento prebischiano original, que considerava o crescimento das exportações como fator indispensável ao desenvolvimento econômico efetivo. Na visão dos autores, as exportações de produtos agrícolas e minerais, que possuem baixa elasticidade-renda, são parte fundamental das restrições externas brasileiras. A atual polarização sobre a melhor forma de crescimento – liderado pelas exportações ou pelo mercado interno – se distinguiria, por sua obscuridade, daquela apresentada por Prebisch.

A visão neoclássica difundida pelo Banco Mundial enfatizaria, na verdade, a importância da abertura externa pelo lado das importações, sendo justificada pela ideia de que o crescimento liderado pelas exportações é resultado de políticas, nas palavras dos autores, “amigáveis aos mercados”. Algumas abordagens keynesianas, por sua vez, teriam generalizado a ideia de exportações como componente principal da demanda, o que acaba por desconsiderar as diferenças estruturais entre as economias. No outro extremo, estariam generalizações que consideram restrito o papel das exportações enquanto componente de demanda (MEDEIROS; SERRANO, 2001).

Ao se aproximarem das formulações originais de Prebisch, os autores buscam um equilíbrio, se opondo a visões que, de um lado, subestimam, e, do outro, superestimam o papel das exportações no crescimento, adotando como alternativa o entendimento de que a relevância das exportações varia de acordo com uma série de características estruturais de cada economia. O que seria global – com a exceção dos EUA, que emitem moeda de circulação internacional – é o papel fundamental das exportações no financiamento e relaxamento da restrição externa ao crescimento.

Partindo da abordagem estruturalista de Prebisch a respeito dos problemas das economias latino-americanas, Medeiros e Serrano recuperam a ideia central de que as importações são induzidas pelo nível de produto e renda doméstico, o que faz das exportações de um país em específico resultado do nível de atividade e renda do conjunto dos demais países do mundo e autônomas em relação ao nível de produto doméstico. Como componente autônomo da demanda, as exportações deveriam, no longo prazo, pagar as importações.

Thirlwall (2005) vai na mesma direção, vendo o papel das exportações no crescimento sendo subestimado pelos ortodoxos. Ele defende que, se fosse feita uma análise do crescimento

econômico por meio da soma ponderada do crescimento das mesmas variáveis as quais, segundo a teoria macroeconômica estática, formam a produção nacional – soma de consumo, investimentos e saldo entre exportações e importações –, o papel das exportações seria imediatamente evidenciado.

Para o economista, o papel das exportações na demanda se difere de outros componentes em três aspectos:

Primeiro, elas são o único verdadeiro componente da demanda autônoma em um sistema econômico, no sentido de a demanda provir de fora do sistema. [...] Segundo, as exportações são o único componente da demanda capaz de custear os requisitos de importação para o crescimento. [...] O terceiro aspecto importante das exportações é que as importações (permitidas por elas) podem ser mais produtivas que os recursos internos, uma vez que alguns bens cruciais necessários ao desenvolvimento (como os bens de capital) não são localmente produzidos. Esse é o argumento do lado da oferta para o crescimento impulsionado pelas exportações (THIRLWALL, 2005, p. 51-52).

Segundo Medeiros e Serrano (2001), o aviso de Prebisch seria o de que a especialização das economias latino-americanas em suas vantagens comparativas, em virtude da baixa elasticidade-renda das exportações de produtos básicos, resultaria necessariamente em taxas relativamente menores de crescimento:

[...] se os países latino americanos se mantivessem, à guisa de supostas “vantagens comparativas”, especializados em exportar produtos agrícolas de baixa elasticidade renda e em importar produtos industriais de alta elasticidade, a necessidade de fechar as contas externas tornaria inevitável que os países crescessem a longo prazo a taxa menores que os países industrializados. Tal constatação decorria da diferença das elasticidades-renda das importações, que tinham uma tendência estrutural a se acelerar em relação às exportações. Nestas condições, a única maneira de adequar o montante de importações à chamada “capacidade de importar” dada pelas exportações era através da redução do ritmo de crescimento da economia. (MEDEIROS; SERRANO, 2001, p. 3-4)

Dessa forma, a defesa das exportações industriais consiste no fato de elas possuírem maior elasticidade-renda da demanda em comparação aos produtos básicos e serem responsáveis por um relaxamento da restrição externa relacionado à estrutura produtiva, ao contrário do relaxamento provocado pelas flutuações dos preços internacionais dos produtos básicos, o qual não está relacionado a transformações estruturais internas.

Sendo a demanda pelas exportações definida pela atividade externa, elas são entendidas como um componente autônomo em relação à atividade doméstica. Do outro lado, temos uma situação diferente, com a demanda por importações dependendo do nível de atividade doméstica, logo não sendo autônoma e, inclusive, sofrendo influência do componente autônomo da demanda representado pelas exportações.

Dito isso, se as exportações de um país se baseiam em produtos intensivos em recursos naturais (com baixa elasticidade-renda), as importações (de maior elasticidade-renda) estarão limitadas pelas tendências a déficits e crises de balanço de pagamentos. Mais uma vez fica nítida a importância do tipo de estrutura produtiva para o desenvolvimento.

### 3.2.4 A centralidade da taxa de câmbio

Rossi (2016) discorre sobre os motivos que justificam a adoção de uma política cambial mais ativa no Brasil. Antes de tudo, a defesa de uma política cambial passaria pelo reconhecimento dos motivos pelos quais a taxa de câmbio determinada pelo mercado não é absolutamente a mais adequada para o processo de desenvolvimento. Em seguida, ele levanta quatro motivos: o ciclo de preços das *commodities*; a “doença holandesa”; a ineficiência dos mercados financeiros; e o *carry trade*.

No caso do primeiro, a volatilidade dos preços das *commodities* e da conseqüentemente entrada de divisas afeta a taxa de câmbio causando instabilidade econômica. Em países especializados nesse tipo de produto, a política cambial se manifesta no sentido de amenizar os impactos. O segundo motivo se justifica pela necessidade de se evitar que a taxa de câmbio, a partir da entrada massiva de divisas, se sobreaprecie, ficando acima da taxa de equilíbrio industrial, necessária para a reprodução do setor manufatureiro. Em relação ao terceiro motivo, Rossi afirma que o mercado financeiro se mostra pouco eficaz em levar a taxa de câmbio ao equilíbrio e está sujeito a comportamentos de manada e assimetrias de informação. A política cambial seria responsável por corrigir essas distorções. O último seria relativo às operações de *carry trade*, um investimento intermoedas estimulado por altas taxas de juros. A política cambial serviria para neutralizar os ganhos especulativos (ROSSI, 2016).

Para Bresser-Pereira (2009a), as altas taxas de crescimento econômico experimentadas pelos países emergentes nas últimas décadas, especialmente os países asiáticos, são fruto de políticas macroeconômicas que contrariam medidas como as recomendadas pelo Consenso de Washington. Na busca por identificar quais especificamente foram as políticas que permitiram a esses países se desenvolverem, o economista indica como elementos principais as políticas fiscal, monetária e cambial, com ênfase para a última.

Ao comparar as características dos países emergentes asiáticos com as dos países em desenvolvimento do hemisfério sul, Bresser-Pereira encontrou nestes uma tendência à sobreapreciação da moeda nacional provocada pela dependência de rendas ricardianas oriundas

das exportações de produtos primários – portanto, rendas diferenciais internacionais decorrentes não de esforços produtivos, como trabalho e tecnologia, mas de vantagens comparativas ligadas a condições naturais, como solo e clima, aqui chamadas de renda da terra internacional –, tendência não encontrada naqueles, cujas economias são mais diversificadas e, por isso, menos sujeitas à entrada massiva de divisas sem contrapartida produtiva interna, além de adotarem políticas de desvalorização cambial visando manter ou aumentar a competitividade internacional. A essa tendência estrutural de sobreapreciação cambial dá-se o nome de doença holandesa<sup>7</sup>.

Bresser-Pereira ressalta que até pouco tempo atrás eram poucos os economistas que acreditavam haver uma correlação entre crescimento econômico e taxa de câmbio. O primeiro e importante estudo destacado pelo autor é o de Dollar (1992), o qual apontou que os países latino-americanos e africanos tendem a ter taxas de câmbio mais elevadas que as dos países asiáticos, e que a desvalorização cambial, se adotada, poderia proporcionar taxas maiores de crescimento aos primeiros. Gala (2006) teria completado e corrigido os dados de Dollar e de outros autores que o sucederam, adotando, dessa vez, a taxa de câmbio real, que, diferentemente da taxa nominal, considera no cálculo a produtividade das economias estudadas (BRESSER-PEREIRA, 2009a).

Para Bresser-Pereira, a taxa de câmbio é o principal preço macroeconômico. Ele assinala que, nos países em desenvolvimento – quando deixada livre, como defende a ortodoxia econômica brasileira –, a taxa de câmbio está sujeita a uma tendência cíclica de sobrevalorização. Essa seria a principal causa da perda de competitividade da indústria brasileira no mercado mundial e do conseqüente processo de desindustrialização em curso.

A apreciação da taxa de câmbio seria uma constante na economia brasileira, sendo motivada pela política de crescimento com poupança externa representada pela entrada de capitais especulativos atraídos por altas taxas de juros. Os juros altos dificultam o controle da taxa cambial também por limitar a viabilidade de emissão de dívida pública interna como forma de transformar as divisas em reservas, mecanismo de depreciação cambial. Segundo Bresser-Pereira, o câmbio deveria se manter relativamente depreciado como condição para o desenvolvimento industrial, o que só estaria ocorrendo em períodos de crise cambial.

Haveria ainda uma razão estrutural para a tendência à sobreapreciação cambial nesses países, a doença holandesa, que consiste em uma sobreapreciação cambial causada pela entrada

---

<sup>7</sup> O fenômeno ganhou esse nome porque foi identificado pela primeira vez na Holanda, quando vários setores industriais praticamente desapareceram devido à sobreapreciação do florim, após a descoberta de gás natural na década de 1960.

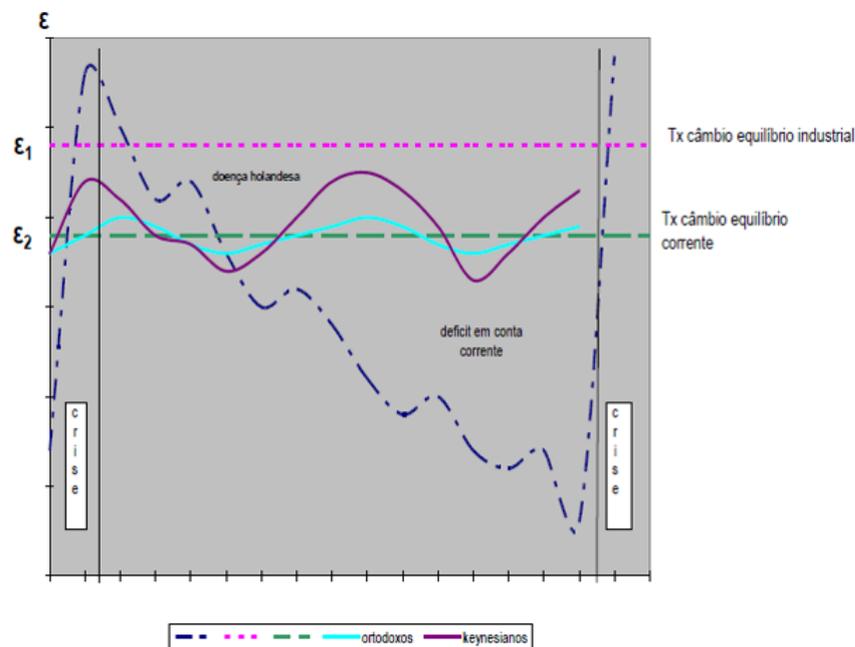
massiva de divisas através do setor primário-exportador, quando este dotado de vantagens comparativas no mercado internacional referentes a custos produtivos relativamente baixos. Enquanto essa causa estrutural seria compatível com o equilíbrio da conta corrente, a política de crescimento com poupança externa implicaria déficit e ameaça de crise de balanço de pagamentos (BRESSER-PEREIRA, 2009a).

Bresser-Pereira (2010b) descreve dois tipos de taxa de câmbio de equilíbrio, a de equilíbrio corrente e a de equilíbrio industrial, que ao divergirem entre si dariam origem à doença holandesa:

[...] Quando se tem um recurso natural muito abundante que gera uma renda ricardiana [...] a taxa de câmbio é determinada pelas *commodities* que utilizam esse recurso (a taxa de câmbio de equilíbrio corrente) – uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela que torna competitivas as demais indústrias (a taxa de câmbio de equilíbrio industrial) (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p. 72).

O Gráfico 2 ilustra o comportamento dessas taxas e a tendência cíclica à sobreapreciação cambial por doença holandesa:

Gráfico 2 – Comportamento da taxa de câmbio e doença holandesa



Fonte: Bresser-Pereira (2010b).

Os principais setores causadores de um nível apreciado estável de taxa de câmbio de equilíbrio (doença holandesa) são o petrolífero e o agrícola. Seus baixos custos de produção nos países ricos em recursos naturais permitem a sua reprodução mesmo sob uma taxa de

câmbio sobreapreciada. A doença holandesa causada pelo petróleo, em virtude de sua natural e desigual distribuição e de sua importância central para o desenvolvimento global, seria a mais grave. Isso explicaria em grande parte a violenta crise venezuelana, em função da grande dependência de petróleo que caracteriza a economia do país. Mas, os produtos agrícolas também são capazes de causar desindustrialização de grandes proporções no longo prazo (BRESSER-PEREIRA, 2009b).

Para combater a doença holandesa, o economista defende que o governo estabeleça uma retenção nas vendas de *commodities*, que pode se dar através de um imposto sobre exportação específico para o setor, a fim de que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente se equivalha à taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Desse modo, a depreciação da moeda garantiria que os produtores mantivessem seus lucros, mesmo com a taxação, e a indústria voltaria a ser competitiva.

Para Bresser-Pereira, a neutralização da doença holandesa transformaria a abundância de recursos naturais do país de “maldição” em benesses. Por se tratar de uma grave falha de mercado, a doença holandesa só pode ser neutralizada através da intervenção do governo, sendo a sua neutralização compatível com um regime de câmbio flutuante, desde que administrado. Não sendo um imposto de natureza fiscal, o imposto sobre exportações de produtos básicos se juntaria às políticas de baixa taxa de juros e de compra de reservas, a fim de impedir que a taxa de câmbio caísse para além do nível de equilíbrio industrial – ressalta-se, nível necessário para a indústria nacional ter melhores condições de competir no mercado mundial.

O fundo de estabilização criado com a nova receita seria mantido no exterior como uma reserva adicional ao país, impedindo a entrada excessiva de dólares na economia nacional e sua pressão sobre a taxa de câmbio, e só seria usado em casos de compensação de perdas produtivas, sejam externas, como fortes quedas de preço excepcionais, ou internas, como o comprometimento de safras por causas naturais (BRESSER-PEREIRA, 2009b).

A adoção do “confisco cambial” na década de 1970 seria um exemplo de mecanismo de neutralização da doença holandesa, o qual se dava por meio de elevadas tarifas de importação e subsídios para os produtos manufaturados, funcionando como um “imposto disfarçado” sobre os produtos primários. Evidentemente, Bresser-Pereira não defende esse tipo de política, a qual considera sujeita a todos os tipos de distorções, mas denota que a liberalização econômica dos anos 1990 foi ainda pior, pois desencadeou a doença holandesa, responsável por derrubar a competitividade internacional da indústria brasileira e fazer com que o Brasil passasse a crescer muito menos que seus competidores.

Oreiro, Lemos e Silva (2007), baseados no entendimento de que as exportações são impulsionadas pelo crescimento da renda mundial e a taxa de câmbio real no mundo não costuma sofrer profundas mudanças, argumentam que “quanto maior for a elasticidade-renda das exportações, maior será a taxa de crescimento das exportações de um determinado país para uma mesma taxa de crescimento da renda do resto do mundo” (p. 98). A partir dessa constatação, eles testam a existência de uma relação entre a elasticidade-renda das exportações e a taxa de câmbio real. Segundo o estudo, a sobreapreciação cambial afeta a especialização produtiva na medida que impacta positivamente o salário real, o que pode induzir um processo de migração de atividades para o exterior, resultando em desindustrialização.

A partir de um teste econométrico com 30 países, os pesquisadores notam que países desenvolvidos com maior elasticidade-renda das exportações possuem taxa real de câmbio mais valorizada, enquanto países em desenvolvimento com maior elasticidade-renda das exportações apresentam taxas reais de câmbio mais desvalorizadas. A taxa de câmbio nos países desenvolvidos seria mantida mais apreciada em virtude da maior utilização de produtos *tradables*<sup>8</sup> em suas estruturas produtiva sofisticadas. Nesse caso, uma desvalorização cambial causaria aumento de custos de produção e redução dos lucros e das exportações. Todavia, a estratégia de desvalorização cambial seria favorável aos países em desenvolvimento, na medida que nestes ela impacta mais sobre as receitas do que sobre os custos (OREIRO; LEMOS; SILVA, 2007).

Os autores concluem afirmando que os países menos tecnológicos tendem a apresentar crescimento de suas exportações por meio de uma desvalorização real do câmbio, resultando em uma relação positiva entre elasticidade-renda das exportações e o nível da taxa real de câmbio. O câmbio desvalorizado nesses países teria como objetivo, portanto, induzir exportações e investimentos produtivos, compensando parte da desvantagem tecnológica em relação aos países desenvolvidos.

Gala e Libanio (2008) lembram que o câmbio apreciado é defendido por muitos economistas ortodoxos baseado na ideia de que o real valorizado, ao facilitar a importação de máquinas e equipamentos, elevaria os níveis de produtividade, tecnológicos e de competitividade da indústria brasileira, compensando assim o encarecimento das exportações.

Eles se contrapõem a esse pressuposto indicando que o desenvolvimento da indústria brasileira na década de 1990, em meio à sobreapreciação cambial, é marcado pelo baixíssimo nível de investimento agregado e baixo dinamismo tecnológico nos setores de ponta, sobretudo

---

<sup>8</sup> Produtos comercializados mundialmente e que enfrentam concorrência externa.

quando comparado ao crescimento asiático. Dessa forma, a redução de preços das importações estaria longe de compensar a redução de lucros e dos investimentos, igualmente considerada decorrente da apreciação do câmbio.

A respeito de uma suposta aproximação da indústria brasileira em relação à fronteira tecnológica a partir do câmbio apreciado, Gala e Libanio defendem que essa aproximação tende não apenas a não acontecer, mas também a ficar menos possível, visto que as empresas multinacionais que dominam essas tecnologias de ponta, por terem como meta as exportações para o mercado global, buscariam países cujo câmbio fosse mais estavelmente desvalorizado.

Mais uma vez apareceria a discrepância entre os desenvolvimentos industriais da América Latina e da Ásia:

[...] Nas cadeias globais de fornecimento, as decisões sobre transferências de tecnologia são feitas pelas multinacionais que alocam sua produção de acordo com a situação de cada plataforma de produção, observando aspectos macroeconômicos, institucionais, etc. Regiões ou países que apresentam alta volatilidade cambial e recorrentes ciclos de sobrevalorização, como é o caso do Brasil, acabam ficando fora desse circuito. Não à toa a Ásia dinâmica se consolidou como grande plataforma de produção industrial para o resto do mundo, apresentando altíssimas taxas de investimento agregado e inovação tecnológica, enquanto a América Latina, com destaque para o Brasil, perdeu um enorme espaço desde os anos 80 (GALA; LIBANIO, 2008, p. 2-3).

Na comparação, são identificados dois padrões de taxa de câmbio, os quais traduzem dois modelos de crescimento distintos. A sobreapreciação cambial estaria associada a baixas taxas de crescimento e desequilíbrios de balanço de pagamentos.

O câmbio sobrevalorizado seria responsável pela melhora do nível de renda via aumento do consumo e, a depender das elasticidades dos produtos consumidos, via aumento dos investimentos. Esse tipo de crescimento é necessariamente acompanhado de aumento da poupança externa, modelo de crescimento observado na América Latina caracterizado por sucessivos déficits em conta corrente. Já, o padrão de taxa de câmbio depreciada, a depender do nível de elasticidade da produção, implica aumento do nível de renda via exportações, redução do nível de consumo, aumento da poupança interna e aumento do nível de investimentos. Eis o modelo de crescimento asiático, que resulta em superávits em conta corrente (GALA, LIBANIO, 2008).

### 3.2.5 Crítica ao crescimento com poupança externa

Bresser-Pereira e Gala (2007b) indicam o que seria um dos pressupostos de todas as teorias do desenvolvimento, a ideia de que, a partir de um determinado nível de desenvolvimento, o crescimento seria tanto maior quanto maior fossem as taxas de poupança e investimento. Ainda haveria um segundo pressuposto, consolidado a partir de trabalhos clássicos de alguns autores nos anos 1940 e 1950, o de que os países em desenvolvimento, devido à sua escassez de poupança, dependeriam também de poupança externa para se desenvolver.

Baseado nessas premissas, a partir dos anos 1950, os investimentos externos diretos tornaram-se realidade, ganhando intensidade a partir da década seguinte. Esse movimento resultou na formação de elevados déficits em conta corrente em países em desenvolvimento na década de 1970, e, posteriormente, na grande crise da dívida externa dos anos 1980. Após o Plano Brady (1990) equacionar a crise, a ideia de poupança externa retornou, aliada à então recomendação de abertura da conta capital, transformando-se em estratégia de crescimento. O crescimento com poupança externa se baseia nas premissas de que é normal países ricos transferirem capitais a países pobres e de que essa renda tende a transformar-se em investimento produtivo, resultando no aumento da renda *per capita* do país (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007b).

Segundo Bresser-Pereira e Gala (2007b), os economistas ortodoxos – por acreditarem que países com baixo estoque de capital são atraentes aos olhos dos investidores estrangeiros e que os déficits em conta corrente provocados pela política de crescimento com poupança externa são compensados pelo aumento da capacidade produtiva do país –, defendem que “um nível de câmbio real relativamente apreciado e permanentes déficits em conta corrente seriam situações normais e recomendáveis a países em desenvolvimento, desde que fossem moderados, não levando a crises de balanço de pagamento” (p. 4-5).

As constatações dos dois economistas vão de encontro a esse entendimento, demonstrando que, com a exceção de altas oportunidades de investimento, a política de crescimento com poupança externa – levando ou não a crises de balanço de pagamentos e fragilidades financeiras – é prejudicial ao desenvolvimento, e que o resultado principal dessa política tende a ser o aumento do consumo e do endividamento externo, sem correspondência do aumento dos investimentos produtivos. Ademais, ressaltam que, ao contrário do que faz parecer o jornalismo econômico convencional, os investimentos diretos não necessariamente

financiam os déficits em conta corrente, os quais, na verdade, são a própria poupança externa, constituída também pelas reservas internacionais e pelos investimentos externos por parte do país recipiente. Haveria, portanto, uma necessidade de se desfazer a confusão entre investimentos diretos estrangeiros e poupança externa (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007b).

Eles ainda classificam como falsa a alternativa *fix or float*<sup>9</sup> na administração do câmbio, justificando que, mesmo países com política de câmbio flutuante, administram a taxa de câmbio, ainda que indiretamente. É o caso da adoção da política de crescimento com poupança externa, a qual, por meio da manutenção de altas taxas de juros e/ou pela abertura de conta de capitais, resulta na administração da taxa de câmbio para baixo, uma vez que o consequente déficit em conta corrente acarreta uma taxa cambial mais apreciada que no caso de equilíbrio das contas externas. O contrário também é verdadeiro, o crescimento com superávit em conta corrente administra a taxa de câmbio para cima, mantendo-a depreciada.

Para os novo-desenvolvimentistas, a taxa de câmbio é o “preço macroeconômico estratégico”, sendo a aceitação do pressuposto ortodoxo da necessidade de poupança externa para o crescimento e a realização da abertura da conta capital seus principais determinantes. A taxa de câmbio, pelo lado da demanda, determina as exportações e os investimentos, e, pelo lado da oferta, as importações e a poupança. Na medida da propensão da economia ao consumo, ela, por final, determinaria também a *taxa de substituição da poupança interna pela poupança externa* (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007b).

A apreciação cambial favorece as importações em detrimento das exportações, e a balança comercial (saldo entre exportações e importações de um país) é um dos principais elementos da conta corrente. A conta corrente, por sua vez, ao lado da conta capital e financeira, determina o balanço de pagamentos, isto é, a contabilidade geral das relações comerciais e financeiras de um país com o mundo. Portanto, em países em desenvolvimento, quanto mais apreciado for o câmbio, maior será o déficit em conta corrente, ou poupança externa, que corresponde à soma do saldo comercial e rendimentos líquidos enviados ao exterior. Já, a poupança interna diz respeito aos rendimentos do trabalho e do capital, subtraído o consumo.

Devido à relação entre taxa de câmbio e poupança externa, a taxa de câmbio “de equilíbrio”, para Bresser-Pereira e Gala, é aquela que mantém a conta corrente próxima a zero, considerando as inevitáveis oscilações para cima e para baixo causadas pelo fluxo de capitais, evitando-se, assim, o efeito de retroalimentação entre poupança externa e apreciação cambial:

[...] Decorre daí uma consequência fundamental para as economias em desenvolvimento e para este modelo: quando um país adota a estratégia de

---

<sup>9</sup> Política de câmbio fixo ou política de câmbio flutuante.

crescer com poupança externa, ou seja, com déficits em conta corrente, financiando-os seja com empréstimos, seja com investimentos diretos, a taxa de câmbio estará em um nível valorizado em relação àquele que prevaleceria se a estratégia fosse de manter em torno de zero o saldo em conta corrente (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007b, p. 8).

Outra importante consequência da apreciação cambial destacada é a combinação entre aumento dos salários e diminuição dos lucros, na medida que a apreciação da moeda nacional provoca, respectivamente: a queda dos preços dos bens de consumo internacionalmente comercializáveis, fazendo com que a cesta de consumo fique mais barata; e a queda das exportações, que desestimula investimentos, impactados também pelo aumento da concorrência com os importados. Assim, além dos níveis de produtividade e distribuição de renda da economia, a taxa de câmbio é uma variável de determinação de lucros e salários. Considerando que o efeito dos salários ocorra em uma velocidade maior no aumento do consumo do que na diminuição dos lucros – já que as classes trabalhadora e média consomem relativamente mais que a capitalista –, a apreciação cambial aumentará o consumo e o manterá em um nível alto, enquanto a poupança interna cai (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007b).

Os autores se contrapõem à visão de que esse aumento dos salários em países em desenvolvimento, além de ajudar no combate à concentração de renda, não necessariamente causa a diminuição de lucros, pois são países que costumam sofrer com a insuficiência de demanda. Defendem, sim, que o aumento dos salários é bem-vindo, mas desde que decorrente de fatores como a queda dos juros, dos aluguéis e dos lucros especulativos. Já, aquele que se dá por meio da apreciação da taxa de câmbio é considerado artificial, pois ocorre acima do aumento da produtividade, resultando na diminuição dos lucros e, conseqüentemente, na retração da poupança interna.

Apesar da queda de investimentos financiados pela poupança interna, a taxa de investimento total poderá aumentar, permanecer estável ou cair, a depender da taxa de substituição da poupança interna pela externa, a qual “será tanto maior quanto principalmente for menor o diferencial entre a taxa esperada de lucro e a taxa de juros, ou seja, quanto menores forem as oportunidades de investimentos” (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007b, p. 12).

Nessa perspectiva, a escolha de se desenvolver com poupança externa leva à apreciação cambial, e a taxa de substituição de poupança interna pela externa tende a ser alta em períodos de constantes déficits em conta corrente sem vinculação com investimentos produtivos, como foi no desenvolvimento dos países latino-americanos nos anos 1990. Sem embargo, conscientes do fato de que alguns países conseguiram se desenvolver a partir da poupança externa – onde ela, ao invés de substituir, promoveu a poupança interna –, Bresser-Pereira e Gala ressaltam

que se trata de exceções, situações de grandes oportunidades de investimento expressadas em altas taxas de lucro esperadas e crescimento elevado do PIB.

A partir da compreensão de que os constantes déficits em conta corrente levam à substituição da poupança interna pela poupança externa, a diminuição também constante desses déficits levaria à substituição entre poupanças no sentido contrário, da externa pela interna, tendo como efeito a diminuição dos salários e o aumento de exportações e investimentos.

A tendência de substituição entre as poupanças seria diagnosticada por vários estudos econométricos. Bresser-Pereira e Gala (2007b) destacam o estudo de Uthoff e Titelman (1998), que analisa quinze países da América Latina e do Caribe entre 1972 e 1993, sendo emblemático o caso do México:

[...] Entre 1983-90 e 1992-94, a utilização de poupança externa no México cresceu em 7,4 pontos percentuais de PIB, mas a taxa de investimento cresceu em apenas 4,4 pontos percentuais de PIB. Grande parte dos recursos externos foi utilizada para financiamento de aumento do consumo e a poupança doméstica caiu. Para a média da América Latina, a poupança externa aumentou em dois pontos percentuais entre 1983-90 e 1992-1994, enquanto a taxa de investimento aumentou 0,3% pontos percentuais de PIB e a poupança interna caiu 1,7 pontos percentuais (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007b, p. 15).

Bresser-Pereira e Gala (2007b) citam ainda o trabalho de Bresser-Pereira (2006), o qual, embora ainda não contasse com as formulações presentes no artigo, já havia calculado no período de 1994 a 1999 uma taxa de substituição da poupança interna pela externa na economia brasileira de 72,4%, período que coincide com um forte aumento do déficit em conta corrente. O cálculo também foi feito do período que vai de 2000 a 2005, onde o saldo da conta corrente sofreu um movimento inverso, inclusive terminando com superávit. Mais uma vez a substituição entre as poupanças acompanhou a tendência do saldo da conta corrente, com uma taxa de substituição de 114%, dessa vez da poupança externa pela interna.

Dessarte, haveria uma correlação entre constantes déficits em conta corrente e substituição da poupança interna pela externa, assim como entre constantes diminuições de déficits em conta corrente e substituição da poupança externa pela interna. Essa correlação, por sua vez, remontaria ao fraco papel desempenhado pela poupança externa nos investimentos.

#### 4 EFEITOS NACIONAIS DE UM FENÔMENO INTERNACIONAL

O debate político convencional tende a reduzir as discussões econômicas quase que exclusivamente ao cenário nacional, atribuindo sucessos e fracassos a acertos e erros dos governos, respectivamente. Em períodos em que a maior parte da população experimenta uma melhora em sua condição socioeconômica, os governantes tendem a ser venerados como os grandes responsáveis pelo feito, enquanto em períodos de crise econômica a perda de popularidade é quase inevitável, podendo se agravar para uma grande rejeição.

Mas o capitalismo é um modo de produção que opera a nível global mediante um conjunto de interrelações de dependências desiguais. Sendo assim, é difícil tratar de qualquer economia nacional de forma aprofundada sem antes compreender minimamente como ela se relaciona com o mercado mundial, tarefa que se torna quase impossível quando o país não possui um papel ativo nas cadeias globais de valor (CGV), estando mais suscetível a impactos externos.

No início dos anos 2000, teve início um ciclo econômico global denominado *boom* das *commodities*. O crescimento acelerado dos países emergentes asiáticos, especialmente a China, impulsionou um forte crescimento da demanda mundial por produtos básicos, fazendo os preços internacionais dispararem. Esse tipo de produto, intensivo em recursos naturais, possui um peso significativo na pauta exportadora das economias sul-americanas, não por acaso esses países obtiveram um considerável êxito econômico durante a década.

O Brasil possui uma das maiores economias do mundo. No entanto, isso se deve mais ao seu tamanho territorial e populacional do que ao seu desenvolvimento econômico. Quando levamos em conta os referidos indicadores, a realidade se mostra bem distinta. Em 2019, dados do FMI apontavam que o país figurava apenas na 63ª posição no ranking de economias por PIB nominal *per capita*, com US\$ 11.075,00, abaixo, inclusive, da média mundial.

O considerável crescimento econômico apresentado pelo país de 2003 a 2010 – quando saltou de 13ª para 7ª economia mundial – não foi de forma alguma suficiente para aproximar a economia brasileira das mais ricas. Pelo contrário, se mostrou relativamente dependente do contexto externo, especialmente do superciclo das *commodities*.

Neste capítulo, buscamos quantificar e analisar os efeitos desse fenômeno internacional sobre a economia brasileira, mais precisamente sobre a indústria nacional, esta que, como foi defendido até aqui, é o “motor” da economia.

#### 4.1 A ONDA PROGRESSISTA NO BRASIL

Em períodos de alta das *commodities*, crescem nos países “exportadores da natureza” as pressões sociais por apoio do governo, em função da maior disponibilidade de divisas no mercado interno. Os ideais de Estado mínimo e austeridade fiscal tendem a se enfraquecer, enquanto aumenta a demanda dos setores manufatureiros por incentivos públicos e dos setores populares por transformações estruturais e maior distribuição de renda.

Isso parece explicar em partes a “onda progressista sul-americana” do século XXI, uma ascensão quase que conjunta de governos à esquerda, que viram no cenário externo favorável uma grande oportunidade para combater as históricas desigualdades estruturais de seus países, a começar por suas mazelas sociais.

No Brasil, a onda progressista teve início em 2003, com a posse do então presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Naquele ano, o PIB brasileiro avançou apenas 1,1%, mas daria um salto nos anos seguintes, com taxas de crescimento de 5,8% (2004), 3,2% (2005), 4% (2006), 6,1% (2007) e 5,1% (2008).

Em 2009, ocorreu uma pequena retração do PIB em 0,1%, muito em função dos impactos da crise internacional. Mas, a recuperação foi rápida. Já, em 2010, último ano de Lula como presidente, a economia brasileira expandiu em 7,5%, o maior crescimento econômico anual desde 1986. Os governos Lula são marcados por uma forte expansão econômica, baseada, sobretudo, no aumento das exportações e da redistribuição de renda, e a consequente expansão do mercado interno. A média de crescimento do período foi de 4% ao ano.

O primeiro governo Dilma (2011-2014) se inicia com o desafio de reverter o processo de desindustrialização, aprofundado pela Crise de 2008. Dilma apostou em medidas como a redução dos juros e a desvalorização cambial, além de desonerações fiscais para o setor industrial. A expansão econômica de seu governo, impactada pelo processo de queda dos preços das *commodities*, cairia para uma média de 2,3% ao ano.

Como outros países sul-americanos, o Brasil aproveitou-se da alta dos preços de seus principais produtos de exportação para realizar políticas econômicas expansionistas e distributivas, direcionando recursos para o fomento ao mercado interno. Boa parte da importância do *boom* das *commodities* para o crescimento da economia brasileira nesse período pode ser explicada não apenas pelas consequências positivas quase que imediatas do início do fenômeno, mas também pelo impacto negativo causado pelo seu fim. Em 2014, com a queda dos preços, o país adentrou na que maior recessão econômica de sua história.

#### 4.1.1 O *boom* das exportações

Assim como seus países vizinhos, o Brasil possui uma pauta exportadora com grande participação de *commodities*. Compõem a maior parte da pauta exportadora brasileira produtos, como: soja, petróleo em bruto, minério de ferro, celulose, carnes, açúcar, entre outros produtos primários ou de baixo grau de processamento industrial. Essa especialização se deve ao fato de o país produzir grande parte desse tipo de produto a um custo consideravelmente menor que a grande maioria de seus concorrentes internacionais, vantagem essa garantida por meio de condições naturais favoráveis e maximizada em ciclos de elevação dos preços internacionais.

Entre 2003 e 2014, pode-se destacar a vigorosa expansão industrial da economia chinesa como um grande fator de mudanças no cenário econômico mundial, sendo a maior responsável não apenas pelo *boom* dos preços internacionais dos produtos básicos, mas também pela alta – embora menos intensa – dos índices internacionais de preços dos produtos em geral. No período, o comércio entre Brasil e China cresceu mais que o comércio brasileiro com o restante do mundo, a ponto de a China tornar-se, já a partir de 2009, o maior parceiro comercial do Brasil, posto que ainda ocupa.

O primeiro grande efeito do *boom* das *commodities* na economia brasileira foi o expressivo crescimento das exportações desse tipo de produto, tanto em quantidade quanto em valor. Este último permitiu o auferimento de uma lucratividade maior mesmo quando as exportações não cresciam em volume. As exportações brasileiras cresceram expressivamente no período, saltando de US\$ 73,1 bilhões, em 2003, para US\$ 225,1 bilhões, em 2014.

Oliveira e Gomes (2018) indicam que a partir de 2003 ocorre um curso de crescimento dos índices de preço e de *quantum* das exportações. De lá até 2008, o aumento dos índices de preços das exportações foi de 139% para produtos básicos, 110% para semimanufaturados e 67% para manufaturados. O índice de *quantum* exportado, por sua vez, cresceu nas três classes de produtos até 2007, mas, a partir de 2008, apenas o índice dos produtos básicos segue uma trajetória de crescimento constante, enquanto a trajetória dos demais é estável.

Considerando de 2003 a 2014, houve uma melhora dos termos de troca da economia brasileira com o restante do mundo – ou seja, o índice de preços das exportações cresceu mais que o das importações, aumentando a renda real. Após uma leve deterioração em 2009, o indicador se recupera e, em 2011, atinge o seu auge. De 2012 a 2014, entretanto, o índice de preços das exportações apresenta queda – maior do que a registrada no de importações –, resultando em um processo de deterioração nos termos de troca. Ambos os cursos, de

crescimento e de deterioração, estiveram diretamente ligados ao início e ao fim do *boom* das *commodities*, embora, para o curso de crescimento, tenham cooperado a desvalorização cambial e as políticas de estímulo à exportação (OLIVEIRA; GOMES, 2018).

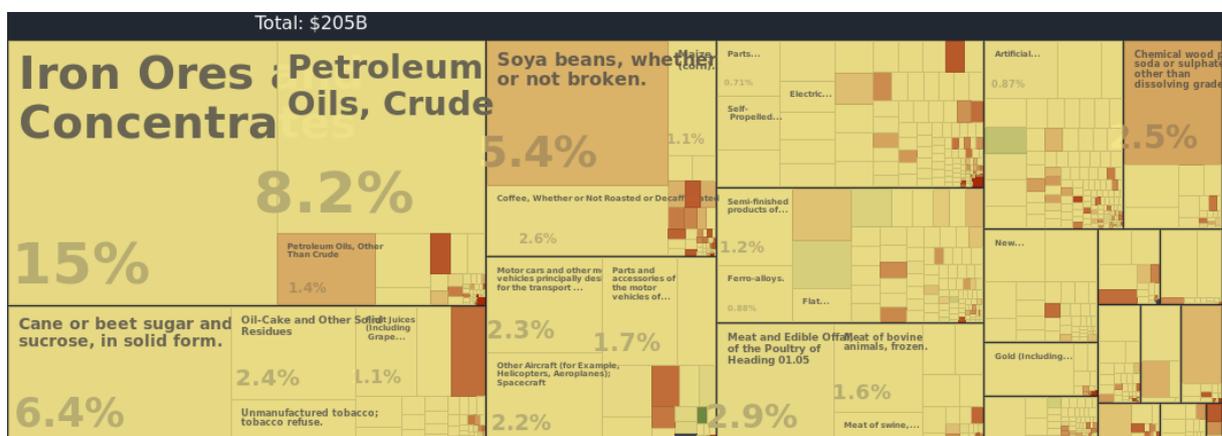
A expansão mais intensa das exportações no período estudado foi registrada em 2008. Todavia, como ela se deu em decorrência de uma alta no índice de preços de todas as classes de produtos – envolvendo produtos manufaturados que o Brasil importa –, foi acompanhada de uma queda no saldo da balança comercial. Embora ainda superavitário em US\$ 24,8 bilhões, trata-se do menor saldo entre exportações e importações registrado desde 2003.

A crise mundial de 2008 afetou fortemente os preços das *commodities*. O FMI calcula que entre o auge pré-crise, em julho de 2008, e a menor cotação pós-crise, em fevereiro de 2009, os preços internacionais desses produtos caíram 55,3%. Desde então, os preços foram se recuperando, e, em abril de 2011, já estavam apenas 4,4% menores que no auge pré-crise (FLIGENSPAN *et al.*, 2015). Se o impacto da crise internacional sobre as exportações de produtos básicos viria a ser quase que totalmente revertido nos anos seguintes pela rápida retomada do *boom* dos preços internacionais, não se pode dizer o mesmo do setor industrial.

Em 2010, o registro do maior crescimento econômico anual em 24 anos é acompanhado de uma alteração significativa na composição da pauta exportadora brasileira, pois é a partir deste ano que a parcela dos produtos básicos ultrapassa as parcelas das classes de produtos manufaturados e semimanufaturados, após 30 anos de predominância destas.

A Figura 1 apresenta o crescimento setorial das exportações totais de 2010, protagonizado por produtos básicos:

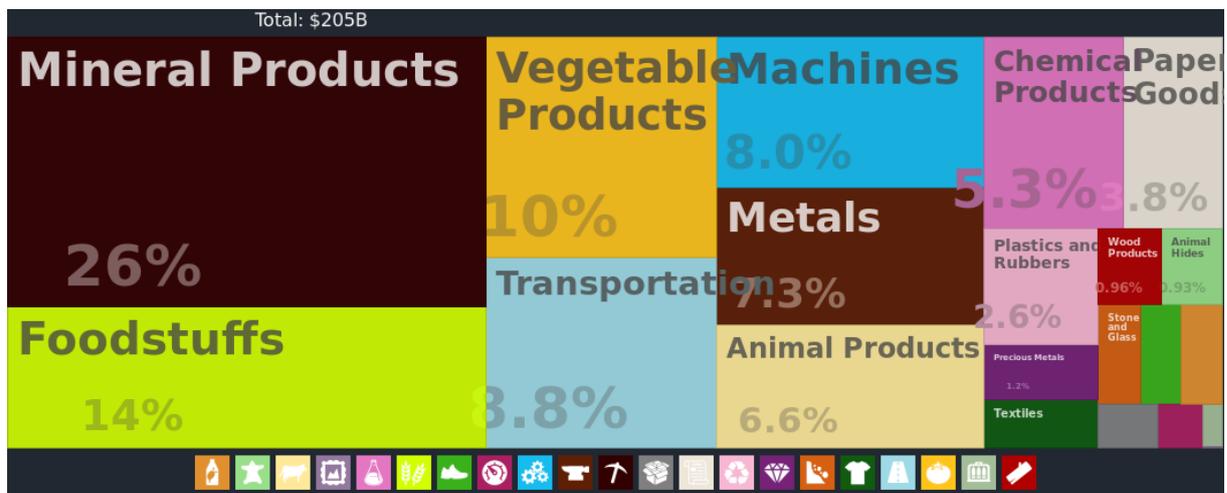
Figura 1 – Crescimento setorial nas exportações brasileiras de 2010



Fonte: The Observatory of Economic Complexity (OEC)

A Figura 2 traz uma representação da participação dos setores nas exportações:

Figura 2 – Participação setorial na composição das exportações brasileiras de 2010



Fonte: The Observatory of Economic Complexity (OEC)

O auge das exportações brasileiras totais no período ocorreu no ano de 2011, quando atingiram US\$ 256 bilhões. Por mais que o valor das exportações tenham ficado estavelmente elevados até 2014, houve uma profunda deterioração da balança comercial já a partir de 2013, motivada, principalmente, pelo aumento do índice de preços das importações.

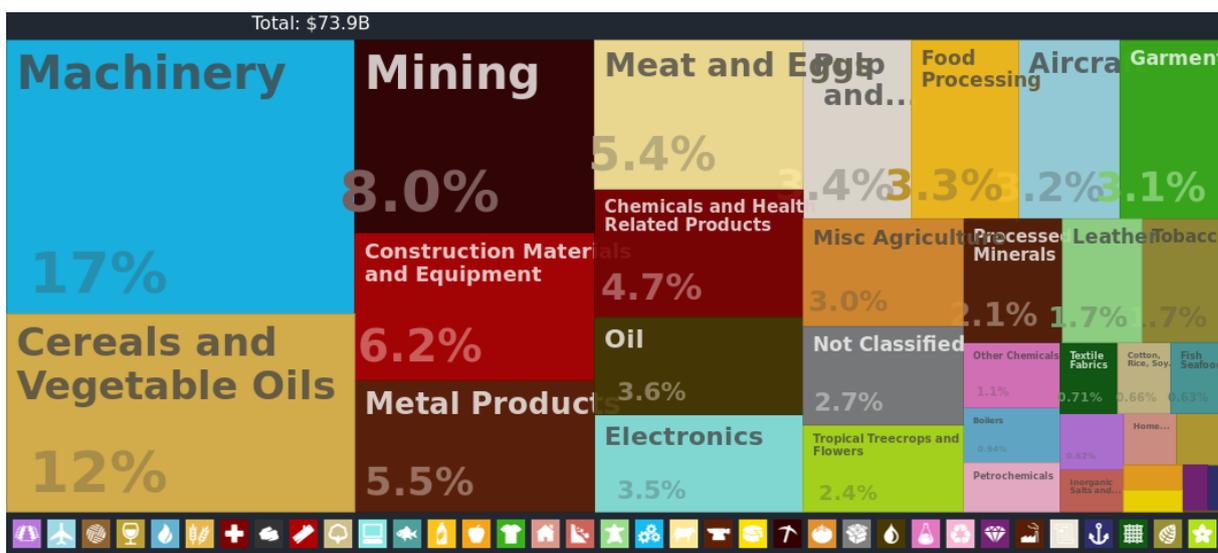
Entre 2003 e 2014, as exportações brasileiras totais cresceram 208%. Considerando apenas o período entre 2003 e 2008, a taxa de crescimento média anual foi de 22,1%. Já, de 2008 a 2014, caiu para 6,7% ao ano. A maior parte das exportações que tiveram taxas médias anuais de crescimento de valor acima de 10% no período estava vinculada aos segmentos de produtos intensivos em recursos naturais.

Durante o *boom* das *commodities*, as exportações brasileiras totais cresceram acima da média mundial, a ponto de recuperarem os níveis de participação internacional do começo dos anos 1980. O que diferencia esse crescimento é que ele foi acompanhado pelo aumento do peso dos produtos básicos (intensivos em recursos naturais) na pauta exportadora do país, consequência do próprio fenômeno internacional.

O *boom* das exportações contribuiu significativamente para um *boom* do consumo, o qual, em paralelo à crescente concorrência externa – motivada pelo avanço das economias emergentes asiáticas e pela sobreapreciação cambial –, reorientou o setor manufatureiro para o mercado interno. Esse processo fez com que os temas da “reprimarização” da pauta exportadora e da perda de sofisticação produtiva voltassem a ganhar atenção nas discussões econômicas.

Na Figura 3, temos a participação setorial das exportações de 2003:

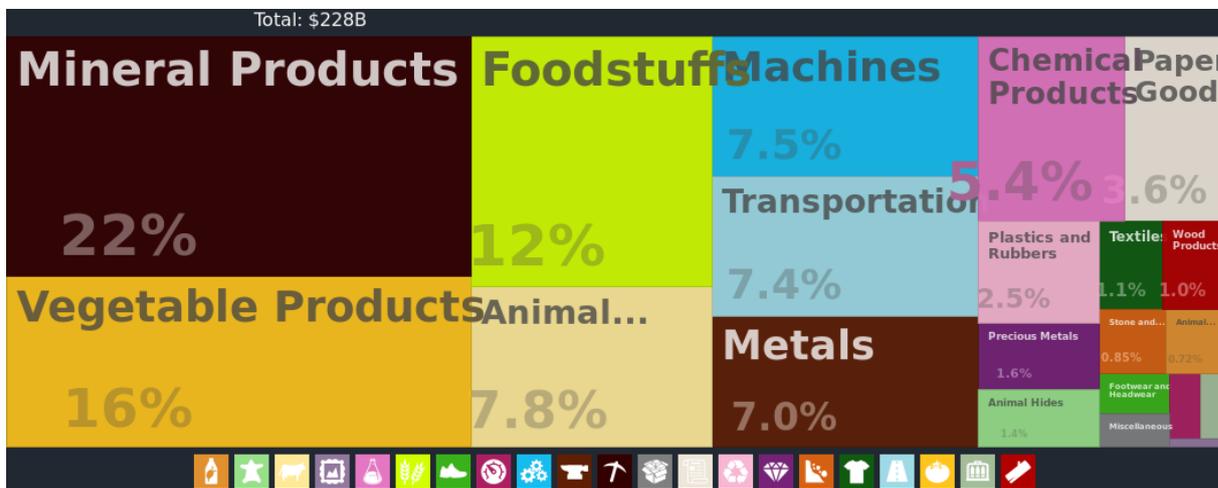
Figura 3 – Participação setorial na composição das exportações brasileiras de 2003



Fonte: The Observatory of Economic Complexity (OEC)

Já, a Figura 4 traz a participação setorial nas exportações de 2014, último ano do *boom* das *commodities*:

Figura 4 – Participação setorial na composição das exportações brasileiras de 2014



Fonte: The Observatory of Economic Complexity (OEC)

Na comparação entre os dois anos, que marcam o início e o fim do período estudado aqui, nota-se nitidamente que um dos resultados do intervalo foi a reprimarização da economia.

Em artigo à Folha de São Paulo, em 2007, Bresser-Pereira já demonstrava a sua preocupação com a ênfase exagerada dada pelo governo ao setor primário-exportador, especialmente na adoção de uma taxa de câmbio que estaria afetando negativamente o

desenvolvimento industrial nacional. A desindustrialização que o Brasil vem enfrentando desde o início dos anos 1990 explicaria grande parte da quase estagnação econômica do período, não sendo compensada pelo aumento das exportações de *commodities* experimentado a partir do auge de preços dos anos 2000.

Visando se contrapor aos economistas ligados ao agronegócio, que negavam o fenômeno da desindustrialização – e sua então “causa principal”, a sobreapreciação cambial via doença holandesa – a partir do argumento de que as exportações de manufaturados seguíam pujantes, Bresser-Pereira traz duas constatações:

Primeiro... a base de comparação não pode ser o ano de 2000, mas 1990-92, quando a economia brasileira perdeu as formas históricas de neutralização da doença holandesa, que lhe haviam permitido, entre 1930 e 1980, alcançar taxas extraordinariamente altas de crescimento econômico. Segundo... não percebem que a apreciação do câmbio está inviabilizando as atividades industriais com alto valor agregado *per capita* e reduzindo a indústria brasileira a uma indústria maquiladora que continua a exportar, mas com decrescente conteúdo tecnológico (BRESSER-PEREIRA, *Folha*, 2007).

Para além do câmbio, Bresser-Pereira chamou a atenção para o erro da política externa brasileira em insistir nas negociações da Rodada Doha, que visavam a obtenção da redução de subsídios usados pela Europa e pelos EUA na proteção da agricultura nacional. O economista indica que as reivindicações defendidas pelo agronegócio brasileiro em evento na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) foram bem-vistas pela negociadora do governo estadunidense, Susan Schwab, que reagiu no sentido de os EUA estarem dispostos a atender algumas delas, desde que o Brasil reduzisse consideravelmente suas já modestas tarifas aduaneiras em setores industriais estratégicos.

A partir dessa declaração, o economista denuncia:

[...] o que os Estados Unidos e a Europa querem, em troca de algumas concessões na área da agricultura – concessões que, afinal, não são essenciais para o desenvolvimento do setor –, é que aprofundemos ainda mais uma desindustrialização que está em marcha desde 1990-92 (BRESSER-PEREIRA, *Folha*, 2007).

Bresser-Pereira conclui o artigo ressaltando que o desafio da economia brasileira não consiste em optar entre indústria de transformação e agronegócio – principalmente, por conta de que o desenvolvimento industrial não depende mais de transferência de mão de obra do setor agrícola, o qual já conta com alto nível produtivo mesmo com baixa mão-de-obra –, mas no desenvolvimento da sinergia existente entre os dois setores, sem que a política cambial inviabilize um deles, a saber, a indústria de transformação, imprescindível para que todos os brasileiros tenham acesso a bons empregos.

Como já dito, em 2014, a queda dos preços internacionais dos produtos básicos coincide com o início de uma grave recessão econômica nacional, essa que viria a ser a maior da história brasileira até então, após ser aprofundada nos dois anos seguintes em meio a uma grande crise política. Todavia, se o crescimento brasileiro experimentado até então não pode ser explicado apenas por uma análise interna, tampouco pode ser reduzido a um simples resultado de condições externas favoráveis.

Serrano e Summa (2015), baseados no entendimento de que as exportações contribuem pouco para o crescimento do PIB brasileiro, afirmam que, apesar de a queda exportadora provocada pelo fim do *boom* das *commodities* possuir a sua relevância como componente de demanda agregada, sua influência para o crescimento econômico é consideravelmente menor que a dos componentes referentes ao mercado interno.

O crescimento menor das exportações brasileiras desde 2010 refletiria uma tendência global e não teria como explicar a crise econômica nacional, esta que, para os autores, deve ser explicada por condições do mercado interno, especialmente pelas fracassadas políticas de substituição de investimentos públicos por investimentos privados implementadas pelos governos Dilma. No mesmo sentido, o setor industrial teria sido prejudicado mais pela queda da demanda agregada interna e externa por bens industriais do que pela sobreapreciação cambial.

#### **4.1.2 A bonança econômica**

Laura Carvalho (2018), em seu livro *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*, traz uma importante contribuição para a literatura econômica ao analisar o desenvolvimento brasileiro durante e após o *boom* das *commodities*. Ela discorre que, se nos primeiros anos de governo Lula o *boom* das exportações impulsionou o crescimento, foi a partir de mudanças políticas promovidas nos anos finais do primeiro mandato e de medidas econômicas expansionistas implementadas no segundo governo Lula (2007-10) que o fenômeno foi perdendo influência, dando lugar a uma expansão do mercado interno por meio do aumento do consumo das famílias e dos investimentos.

A economista chama o período que vai de 2006 a 2010 de “Milagrinho”, em virtude do grande crescimento econômico apresentado. O termo é do economista Edmar Bacha e alude ao “milagre econômico” (1968-73), período de maior crescimento da história brasileira.

Esse período de forte crescimento teria três pilares:

Além da distribuição de renda na base da pirâmide, a política econômica teve dois outros pilares que alimentariam esse processo de crescimento mais inclusivo e com grande apelo junto à opinião pública: maior acesso ao crédito e maiores investimentos públicos em infraestrutura física e social. Estavam dadas as condições políticas para o Milagrinho. (CARVALHO, 2018, p. 19)

No pilar da distribuição de renda, destacam-se o programa Bolsa Família, criado em 2003, e, sobretudo, a política de valorização do salário-mínimo, implementada a partir de 2005. Enquanto o Bolsa Família foi responsável pela redução de 10 a 31% do Índice de Gini, que mede a desigualdade, a política de valorização do salário mínimo, além de elevar a participação dos salários na distribuição funcional da renda – essa que mede o quanto da renda gerada no país fica com os patrões e quanto fica com os trabalhadores –, reduziu a diferença entre o salário médio e os salários da base da pirâmide social, especialmente no que diz respeito ao aumento salarial experimentado pelos 10% mais pobres (CARVALHO, 2018).

Como comparação, Carvalho traz um estudo publicado em 1971 demonstrando haver uma correlação entre a política industrial do regime militar e o aumento da desigualdade salarial. Essa correlação se daria pelo fato de o setor industrial demandar maior especialização e, conseqüentemente, oferecer melhores salários. Os salários elevados dos trabalhadores industriais em relação ao salário médio geraram um aumento da demanda por bens industriais, reforçando o processo, o qual, por sua vez, de modo cumulativo, resultou no distanciamento salarial e na ampliação das desigualdades.

Tal movimento, que vai do padrão de consumo das famílias para a estrutura produtiva, é comparado ao ocorrido no Milagrinho, demonstrando como e por que a consequência deste foi, opostamente ao “Milagrão”, a redução das desigualdades:

O mesmo nexos causal [do milagre econômico de 1968 a 1973] pode ser encontrado no período entre 2006 e 2010. Só que, dessa vez, o crescimento maior trouxe consigo uma redução das desigualdades. As transferências de renda via Bolsa Família, a valorização mais acelerada do salário mínimo e a inclusão no mercado de consumo de uma parte significativa da população brasileira levaram à expansão de setores cuja produção demandava uma mão de obra menos qualificada [...] (CARVALHO, 2018, p. 22).

Em suma, Carvalho afirma que as políticas de distribuição de renda dos governos Lula fizeram com que os salários da base da pirâmide social crescessem relativamente mais, diminuindo a sua distância para o salário médio. Esse movimento resultou no aumento da demanda das camadas sociais mais baixas por produtos e serviços, muitos desses consumidos até então apenas pelas classes mais altas, o que contribuiu também para o aumento da demanda agregada, e, conseqüentemente, para a dinamização de setores que exigem mão de obra menos qualificada, como é o caso dos setores de serviços e da construção civil. Esse efeito corroboraria

a Lei de Engel, a qual defende que o aumento da renda dos mais pobres tende a ser direcionado ao consumo de produtos e serviços essenciais, como os relacionados à alimentação, higiene, transporte, enquanto o dos mais ricos a serviços sofisticados.

A crescente demanda agregada por serviços teve também como consequência um aumento gradual do poder de barganha dos trabalhadores desse setor por melhores salários, contribuindo assim para a criação do que Carvalho denomina “círculo virtuoso de dinamismo interno e do mercado de trabalho”, que teria vigorado até 2010, último ano do Milagrinho. Isso ajudaria a explicar não apenas por que a participação do setor de serviços no PIB aumentou enquanto a participação da indústria diminuiu, mas também por que houve maior valorização dos salários em setores menos produtivos (na maior parte, serviços) em relação aos setores mais produtivos, como é o caso do setor industrial. Neste ponto, nota-se uma diferença importante entre o pensamento econômico de Laura Carvalho e o dos economistas novo-desenvolvimentistas.

Bresser-Pereira (2016) vê a expansão do mercado interno por meio de políticas distributivistas como um empecilho ao desenvolvimento, porque ela tende a causar desequilíbrios em um dos cinco preços macroeconômicos nos quais baseia a sua teoria: a taxa de salários. Para ele, só é possível haver uma política *wage-led*, ou voltada ao mercado interno – ou ainda, baseada na distribuição de renda como superação da insuficiência de demanda, como defende Carvalho –, implicando a volta do modelo de substituição de importação, o qual seria incompatível com o estágio atual de industrialização brasileiro e poderia aumentar as desigualdades.

O modelo novo-desenvolvimentista de Bresser-Pereira se diferenciaria do “social-desenvolvimentismo” da seguinte forma:

O novo-desenvolvimentismo defende a estratégia *export-led*. A grande vantagem que os países em desenvolvimento têm em relação aos países ricos são seus salários baixos. É absurdo não aproveitar essa vantagem, inclusive porque, como vimos de forma radical na China, é através dessa estratégia que os salários passam a realmente aumentar [...] (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 160).

Os aumentos salariais, sob essa perspectiva, deveriam ser consequência de aumentos de produtividade do trabalho, ao contrário do que teria ocorrido com a política distributivista de Lula, a qual, ao buscar expandir o mercado interno visando compensar a perda de espaço das empresas industriais nacionais no mercado externo, foi responsável por um aumento dos salários acima do aumento da produtividade (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O segundo pilar do Milagrinho, segundo Carvalho (2018), foi o acesso ao crédito, responsável por uma expressiva inclusão financeira. Uma grande quantidade de pessoas físicas obteve acesso ao crédito – seja a crédito livre, onde os bancos determinam a taxa de juros; ou direcionado, com taxas mais baixas e prazos maiores, determinados por políticas públicas. Embora houvera um pequeno aumento do endividamento familiar no período, ele teria sido acompanhado do incremento de renda e emprego, passando a ser um problema apenas a partir da desaceleração econômica, já na segunda década, onde a diminuição do poder de compra do salário e o aumento do desemprego passaram a comprometer maior parte da renda das famílias.

Já, o terceiro e principal pilar do Milagrinho, segundo a economista, teria sido o dos investimentos públicos. Entre 2006 e 2010, houve um crescimento médio anual de 27,6% do investimento do governo federal, já descontada a inflação, em boa parte impulsionado pelo Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, primeiro ano do segundo governo Lula:

O bloco de investimentos previstos no programa para os quatro anos seguintes destinou-se sobretudo à infraestrutura física e social. O PAC, ainda sob o trauma do apagão de 2001, priorizava a área da energia (54,5% do total). Em segundo lugar, vinha a infraestrutura social e urbana, que inclui habitação e saneamento, com 33,9% do total. Já os investimentos em infraestrutura logística (rodovias, aeroportos, ferrovias, hidrovias, portos) representavam 11,6% do total (CARVALHO, 2018, p. 29).

De 2003 a 2005 (antes do Milagrinho), os investimentos vinham em queda média anual de 4,7%. Já, de 2011 (primeiro após o Milagrinho) a 2014, eles cresceram em média apenas 1% ao ano. A desaceleração dos investimentos públicos fazia parte da política econômica que ficou conhecida por “nova matriz econômica”, implementada por Dilma em seu primeiro ano de governo. Carvalho considera essa redução um dos principais motivos da estagnação econômica de 2011 a 2014, período que a autora denomina “um passo ao lado”, em referência à “valsa” econômica brasileira.

Carvalho chama a atenção para a relevância dos investimentos públicos, que tornariam o mercado interno mais dinâmico ao promoverem investimentos privados. Esse processo ocorre porque a expansão da infraestrutura e a geração de empregos e renda, além de criar fontes de receita ao Estado, aumentam a expectativa das empresas com a demanda futura, favorecendo, portanto, a iniciativa privada.

De grande relevância é o estudo econométrico citado, sobre o efeito multiplicador dos investimentos públicos:

No Brasil, o estudo econométrico de Manoel Pires estimou que, para cada real gasto em investimentos públicos, ganha-se 1,4 em variação do PIB. Trata-se

de um multiplicador muito maior do que o encontrado para uma redução de um real na carga tributária, que só levaria a um aumento de 0,28 na renda nacional (PIRES, 2014 apud CARVALHO, 2018, p. 30).

As receitas do governo cresceram de forma tão intensa durante o Milagrinho que só se precisou utilizar da prerrogativa legal da retirada dos investimentos públicos do PAC da meta fiscal a partir de 2009, devido à deterioração fiscal ocorrida com o advento da crise mundial. Dado o uso de tal prerrogativa, o governo foi acusado por analistas de “contabilidade criativa”, o que acabou gerando um constrangimento político. Mais do que contribuir para a redução do espaço fiscal para investimentos, essa situação pressionou o governo a substituir sua política econômica por uma voltada para a redução de impostos, aumento de concessões e outros estímulos ao setor privado, retirando-se assim um dos principais motores do Milagrinho (CARVALHO, 2018).

O ciclo das *commodities* e os três pilares da política econômica, portanto, ajudam a explicar o crescimento econômico expressivo em relação às décadas anteriores. Carvalho ressalta que o componente da demanda que mais impactou o crescimento não foi o do consumo das famílias (5,8%), mas, sim, do investimento (9,1%), e destaca que os modelos macroeconômicos ortodoxos sugerem a existência de uma incompatibilidade entre crescimento simultâneo de ambos os indicadores, onde o aumento do consumo só poderia se dar em detrimento do investimento e vice-versa.

A capacidade ociosa da economia, para a autora, explica o crescimento simultâneo dos componentes consumo e investimento:

Quando a economia está operando abaixo do produto potencial, ou seja, quando há capacidade produtiva ociosa – trabalhadores desempregados e capital subutilizado –, não há contradição alguma entre crescimento maior do consumo e do investimento (CARVALHO, 2018, p. 33).

A maioria dos economistas defende que o crescimento do salário-mínimo acima do crescimento da produtividade do trabalho tende a gerar aumento da informalidade e do desemprego, já que os custos relativos do empregador com encargos aumentam. Novamente, Carvalho observa o contrário no período. Em função das mudanças que partiram do padrão de consumo para a estrutura produtiva, dinamizando principalmente o setor de serviços – intensivos em mão de obra – o aumento dos salários é acompanhado pelo aumento dos níveis de emprego e formalização. Caberia perguntar em que medida esse aumento também não se deve à capacidade ociosa da economia observada no avanço conjunto dos indicadores de consumo e investimentos.

## 4.2 EFEITOS DA RENDA DA TERRA INTERNACIONAL

A maior disponibilidade de divisas durante superciclos de *commodities* se deve, sobretudo, à entrada de uma renda diferencial formada no mercado mundial a partir da diferença entre o preço externo e o preço de produção nacional. Como os custos de produção de *commodities* da economia brasileira são, em geral e relativamente, bem menores – traduzindo-se, portanto, em preços mais baixos –, a alta dos preços internacionais permite exportações com margens de lucro muito acima do lucro médio mundial. Trata-se de uma renda não relacionada a esforços produtivos, mas a condições naturais: uma renda da terra internacional.

### 4.2.1 Maior espaço fiscal e estabilidade macroeconômica

A entrada de uma renda extraordinária durante o *boom* das *commodities* garantiu mais recursos para investimentos no setor primário-exportador e em sua cadeia de fornecimento. Apesar da inexistência de um imposto específico sobre o setor primário-exportador brasileiro, aos moldes do imposto argentino – e até mesmo por este setor contar com uma série de isenções e incentivos no Brasil –, a contribuição do influxo de renda da terra internacional para o maior crescimento da economia durante o *boom* potencializou o aumento da arrecadação tributária.

Desse modo, a renda diferencial contribuiu, mesmo que indiretamente, para os sucessivos superávits primários e para a ampliação do espaço fiscal com vistas à expansão de investimentos e gastos públicos. A enxurrada de dólares na economia nacional também permitiu a quitação das dívidas do Brasil com o FMI e o subsequente acúmulo constante de reservas internacionais, trazendo relaxamento das contas externas e consequentemente equilíbrio macroeconômico.

O país passou a ficar menos vulnerável a mudanças no cenário internacional e na taxa de câmbio, comparado ao período em que a relação entre dívida externa e reservas internacionais era alta. Desvalorizações bruscas do real passaram a representar a diminuição da dívida pública líquida – basicamente, a quase totalidade da dívida pública passou a ser interna, em real –, o que ajudou a impedir que a crise mundial de 2008 gerasse uma crise cambial internamente. A relação entre dívida externa de curto prazo e reservas internacionais já era de apenas 20% em 2008, depois de chegar a 90% durante a crise cambial de 1999. Já, a dívida pública líquida, que desconta ativos como as próprias reservas de dólares, caiu de 62,4% do

PIB em setembro de 2002 para 37% em novembro de 2008, chegando a 30% em janeiro de 2014, menor patamar da história (CARVALHO, 2018).

Durante o período, a desvalorização do real perante o dólar também facilitou o controle da inflação. Ao baratear as importações, impediu aumentos de preços em setores que sofrem concorrência internacional. A taxa de juros básica da economia brasileira, a Selic, se manteve entre as mais altas taxas de juros do mundo, embora tenha sofrido uma queda gradual entre 2005 e 2007 e tenha permanecido relativamente estável nos anos seguintes. Além de contribuir para indicadores positivos, como forte crescimento econômico, redução da dívida pública líquida, controle da inflação, entre outros, o *boom* das *commodities*, ao causar uma sobreapreciação cambial, afetou negativamente a balança comercial. O superávit caiu de US\$ 45 bilhões em 2006 para US\$ 18,54 bilhões em 2010 (ibid.).

#### **4.2.2 Sobreapreciação cambial**

Por ser uma parcela que excede a soma entre custos e lucro médio (preço de produção), a renda diferencial da terra pode ser transferida para outros setores sem afetar a reprodução do setor primário-exportador do qual se origina. Dentre os mecanismos de distribuição dessa renda, destacam-se a cobrança de impostos sobre o setor e a sobreapreciação da moeda nacional. Enquanto o primeiro se apropria de uma parcela da renda pela via fiscal, o outro atua pela via cambial. Como já foi dito, no Brasil a maior parte do setor primário não é onerada com impostos de exportação específicos, recebendo, inclusive, isenção de parcela importante dos impostos convencionais. Por conta disso, no país, a transferência de renda da terra do setor rentístico para os demais se dá via sobreapreciação cambial.

Uma moeda está sobreapreciada quando seu poder de compra no mercado externo é maior do que no mercado interno. No caso descrito, quando o setor exportador troca suas divisas por moeda nacional entrega um poder de compra externo maior que o recebido internamente. Essa perda representa um importante mecanismo de transferência de capacidade de compra do setor exportador para o setor importador. A parcela do setor exportador que pode suportar essa transferência de riqueza social pela via cambial é justamente o setor exportador de mercadorias portadoras de renda da terra, no qual uma parcela do preço de mercado excede de forma perene o preço de produção.

Entre os economistas liberais brasileiros predomina a ideia de que a taxa de câmbio deve ser deixada livre como condição para o “equilíbrio geral”. Nessa perspectiva, a não interferência

do Estado é indispensável ao desenvolvimento e a sobreapreciação cíclica do real em períodos de auge das *commodities* não é nociva. Já, para os economistas estruturalistas, a taxa de câmbio deve contribuir para o estímulo à produção industrial.

Em virtude dos supostos efeitos desindustrializantes da sobreapreciação cambial cíclica por flutuações dos preços internacionais das *commodities*, o fenômeno conhecido como doença holandesa também é apelidado pelos economistas estruturalistas de “maldição dos recursos naturais”. Mais precisamente, a doença holandesa ocorre porque as vantagens comparativas dos países “exportadores da natureza” garantem ao país a apropriação do que aqui chamamos de renda da terra internacional, apelidada por Bresser-Pereira (2005) de “renda econômica”:

[...] A diferença entre o preço em dólares desse produto no mercado internacional (que é determinado pelos produtores menos eficientes) e o seu custo é uma “renda econômica”, ou seja, um ganho que não tem relação com a produtividade [...] (BRESSER-PEREIRA, *Folha*, 2005).

Em função da entrada dessa renda diferencial, a taxa de câmbio corrente tende a ser determinada pelo setor primário-exportador e a apresentar uma tendência cíclica à sobreapreciação. O setor industrial-exportador, por sua vez, dependente de uma taxa de câmbio depreciada para se reproduzir. Nesse caso, se o câmbio não for administrado, a sobreapreciação da moeda levaria à desindustrialização da economia nacional, seja por encarecer as exportações de produtos industriais ou por encarecer a produção nacional de insumos, máquinas e equipamentos, quando comparada aos mesmos bens de origem importada.

Essa mudança estrutural não seria problemática para os liberais, que acreditam na eficiência da teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, mas desconsideraria dois elementos básicos: a) a transferência de “renda econômica” para os consumidores à custa do desenvolvimento nacional; b) a produtividade baixa do setor primário-exportador, incapaz de fornecer aumentos substanciais na renda *per capita* média (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Bresser-Pereira vê na reprodução desse pensamento no Brasil, além de uma crença excessiva nas forças do mercado, a existência de uma aliança com interesses externos, e ressalta que as potências globais jamais hesitaram em lembrar dos dois elementos referidos ao formularem suas políticas econômicas, calcadas na defesa da propriedade intelectual e fortalecidas, contraditória e internacionalmente, pelo discurso pró-regulação única das forças de mercado, sobretudo no que se refere à regulação da taxa de câmbio.

Por outro lado, a sobrevalorização do real durante o período analisado beneficiou a aquisição de novas máquinas e equipamentos pelo setor industrial nacional, já que a maior parte desse tipo de bem – os chamados bens de capital, que servem para a produção de outros bens –

vem de fora. Ela também favoreceu o controle da inflação. Isso porque, ao baratear os produtos importados, conteve o aumento de preços de produtos nacionais que enfrentam concorrência estrangeira, além de baratear diretamente aqueles que contam com insumos importados.

Dessa forma, o cenário externo favorável, representado principalmente pelo *boom* das *commodities*, foi imprescindível para a efetivação do forte processo redistributivo do período<sup>10</sup> sem a perda do controle inflacionário:

[...] só foi possível fazer um processo de distribuição de renda com salários crescentes na base da pirâmide sem perder o controle da inflação graças ao contexto internacional favorável, que manteve o dólar baixo. A reversão nesse quadro foi suficiente para que a inflação atingisse o teto da meta já em 2011, quando se encerrou o ciclo de alta das *commodities* (CARVALHO, 2018, p. 48).

Por outro lado, a sobreapreciação cambial teve como consequência o encarecimento das exportações industriais brasileiras, que possuem baixa competitividade internacional e, em geral – diferentemente das exportações de *commodities* –, são carentes de vantagens comparativas.

A fragilidade do setor industrial brasileiro, em função de sua baixa competitividade, é apontada como um dos principais limites ao crescimento econômico durante o ciclo. A indústria nacional se mostrou vulnerável às mudanças em variáveis macroeconômicas, principalmente na taxa de câmbio.

Segundo Carvalho (2018), o crescimento puxado pelo comércio demonstra que parte do consumo estava vazando para fora do país:

[...] Se o comércio cresce e a indústria não, é porque os produtos comprados estão sendo produzidos em outro lugar. De fato, o total de importações do país cresceu 103,4% no acumulado entre o fim de 2005 e o fim de 2010, em termos reais (CARVALHO, 2018, p. 43).

Embora a economista não acredite que uma eventual desvalorização cambial garantisse um processo efetivo de reindustrialização, ela se aproxima das conclusões dos novo-desenvolvimentistas ao afirmar que “a sobreapreciação do real inviabilizou mudanças mais profundas na estrutura produtiva do país” (CARVALHO, 2018, p. 45). Se, por um lado, o “dólar baixo” ajudou a controlar a inflação, por outro – ressalta-se, ao estimular importações e desestimular exportações, especialmente no setor industrial –, causou um grande desequilíbrio nas contas externas.

---

<sup>10</sup> Paralelamente aos efeitos indiretos para o aumento da arrecadação, anteriormente mencionados.

Bresser-Pereira (2010a) acredita que a sobreapreciação cambial dos anos 2000 demonstra um cenário típico de doença holandesa. Esse processo só não teria sido mais radical por conta da criação de políticas públicas de distribuição de renda a partir do governo Lula, como a de valorização do salário-mínimo, o programa bolsa-família e a de crédito consignado, as quais contribuiriam para o aumento do mercado interno, minimizando o impacto negativo sobre a produção causado pela perda da capacidade exportadora.

Há ainda outro fator de sobrevalorização do câmbio citado por Bresser-Pereira, o “populismo cambial”. Durante o processo de apreciação cambial, o governo percebe que a inflação cai e os salários aumentam. Se preocupando mais com as próximas eleições do que com as crises cíclicas geradas, visto que os efeitos danosos desse processo – entre eles, déficit em conta corrente e endividamento externo – costumam aparecer em um prazo relativamente maior que o prazo de um ou dois mandatos, o governo permite que o câmbio siga se apreciando. Assim como os demais fatores, esses efeitos estão relacionados à entrada excessiva de capitais.

Ainda segundo Bresser-Pereira, a taxa de câmbio, além de principal preço macroeconômico, é um dos fatores mais relevantes para o balanço de pagamentos. O déficit teria origem na política de crescimento com “poupança externa”, criticada pelo economista por se basear na ideia de que países em desenvolvimento não possuem recursos suficientes para financiar seus investimentos. Ele defende que até países mais pobres financiam seus investimentos com poupança interna, e que, mesmo pequenas, são suficientes em casos de taxas de câmbio competitivas. Já, a poupança externa pouco contribuiria para o desenvolvimento nacional, além de aumentar desproporcionalmente a dívida externa.

Os investimentos externos diretos são desejáveis quando trazem tecnologia, como ocorre na China, não para financiar déficits em conta corrente à taxa de câmbio não administrada, como ocorre no Brasil, onde as consequências são, respectivamente: a sobreapreciação cambial, o aumento artificial do consumo e, por fim, a crise de pagamentos, esta responsável por depreciar radicalmente o câmbio encerrando o ciclo. Em países como o Brasil, em que as vantagens comparativas no mercado mundial se dão por meio de uma “renda econômica”, a taxa de câmbio é determinada pelas *commodities*, sendo essa a taxa de câmbio de equilíbrio corrente. Nesse caso, a taxa cambial de equilíbrio corrente é mais apreciada que a taxa de equilíbrio industrial, esta que seria a ideal para garantir uma competitividade mínima aos produtos industriais brasileiros no mercado externo (BRESSER-PEREIRA, 2010a).

A intensificação da apreciação cambial acompanhada do aumento da participação das *commodities* nas exportações totais, sem queda destas, seria um fator de identificação da doença holandesa. Bresser-Pereira propõe como única forma de neutralização da doença a criação de

um imposto sobre exportação dos bens que causam o fenômeno, especialmente bens agrícolas e de extração mineral. O imposto seria responsável pelo deslocamento da curva de oferta desses bens para cima, evitando que eles pressionem a taxa de câmbio.

Bresser-Pereira ressalta que a sua proposta não se trata de um “confisco” aos exportadores, mas de um imposto variável e marginal. Alcançada a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, a alíquota iria variar de uma mercadoria para outra, em função de seus níveis de apreciação cambial e de suas flutuações particulares de preços no mercado mundial. Quanto maior o lucro diferencial causado por altas no preço internacional, maior seria a alíquota, embora sempre menor que o lucro obtido pela alta de preços, garantindo assim uma pequena margem de ganho ao produtor.

Se os preços baixassem sobremaneira – não apenas de modo a cessar o efeito de apreciação, mas também a prejudicar a reprodução daquele bem –, ocorreria uma compensação ao produtor através de um “fundo de estabilização” criado com recursos do próprio imposto. Ao invés de confisco, haveria assim um duplo ganho aos produtores, tanto por conta de a alíquota ser menor que a margem de ganho diferencial externa (esta causada pela depreciação do real e/ou pelo aumento dos preços internacionais), quanto por garantir uma remuneração mínima em períodos de queda drástica dos preços internacionais em real (BRESSER-PEREIRA, 2010a).

### 4.3 DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DURANTE O *BOOM*

Retomando o estudo de Morceiro (2018), apresentamos aqui suas análises e conclusões a respeito do processo de desindustrialização brasileiro. O autor encontrou dois períodos de desindustrialização intensa: de 1981 a 1999; e o que ocorre desde 2009. As análises do primeiro período já foram apresentadas de forma breve anteriormente. O que mais nos interessa agora é o segundo, que coincide com o superciclo das *commodities*.

#### 4.3.1 Abordagem setorial da indústria no século XXI

Na análise da manufatura agregada, Morceiro (2018) aponta que, entre 2000 e 2015, não houve desindustrialização absoluta nem relativa pelo emprego, tampouco absoluta pelo PIB, apenas desindustrialização relativa pelo PIB. Em sua inédita abordagem setorial da

desindustrialização pelo PIB, o estudo concluiu, porém, que a desindustrialização brasileira é em parte normal (ou esperada) e em parte prematura (e indesejada). A desindustrialização prematura ocorre nos setores de intensidade tecnológica, também constituídos de baixo grau de adensamento produtivo por importarem grande parte dos insumos e componentes de alta complexidade industrial.

Morceiro chama a atenção para a gravidade da desindustrialização do setor:

[...] as classes de AT-MAT [alta e média-alta tecnologia] possuem CIICC [coeficiente importado de insumos e componentes comercializáveis] bem maiores que as classes de BT-MBT [baixa e média-baixa tecnologia]. Isso é preocupante tendo em vista que as indústrias de AT-MAT contribuem sobremaneira para o desenvolvimento tecnológico, empregam mão de obra qualificada e pagam salários elevados comparativamente às indústrias de BT-MBT, e também tendem a crescer mais rápido devido à maior elasticidade-renda da demanda e maior dinamismo no comércio internacional (MORCEIRO, 2018, p. 73).

A prematuridade do processo de desindustrialização residiria no fato de que o setor industrial brasileiro passou a perder participação no PIB antes de o país atingir uma renda *per capita* elevada, quando comparado ao processo de desindustrialização dos países desenvolvidos.

Ao contrário do ocorrido nos anos 1990, a produtividade do trabalho caiu na maioria dos setores, visto que as ocupações cresceram bem acima do valor adicionado manufatureiro (VAM) real. O início do século XXI se caracteriza por dois períodos bem distintos, um de forte crescimento econômico até 2008 e outro de baixo crescimento desde 2009. Isso se refletiu também no desenvolvimento industrial brasileiro.

O baixo dinamismo da indústria predominou desde 1981, até que nos primeiros anos após a virada do século a demanda doméstica por produtos industrializados começou a crescer expressivamente, impulsionando a expansão absoluta da maioria dos setores industriais no PIB real e no emprego, especialmente dos setores de maior intensidade tecnológica. Nos anos 2000, o PIB manufatureiro brasileiro, que havia ficado estagnado por duas décadas, voltou a crescer de forma constante (MORCEIRO, 2018).

Para Morceiro, as políticas do governo federal contribuíram para o processo:

[...] Esse movimento foi puxado pela política federal de valorização real do salário mínimo superior a 70% entre 2000 e 2014; aumento da oferta de crédito, que se elevou de 24,3% para 56,0% do PIB entre dez./2003 e dez./2013; geração expressiva de 26,3 milhões de empregos formais entre 2000 e 2013; e aumento populacional superior a 20 milhões de habitantes nos anos 2000 [...] (MORCEIRO, 2018, p. 27).

Entre 2000 e 2008, ocorreu o maior crescimento industrial brasileiro desde a década de 1970, com a demanda doméstica por produtos manufaturados crescendo acima da demanda pelos demais produtos. No período, a participação da indústria no emprego total cresceu 10%, enquanto a participação no PIB a preços constantes se manteve estável. Já, ao se considerar apenas a categoria industrial de maior intensidade tecnológica, houve um crescimento de 12,2% da participação no PIB a preços básicos e constantes. Pelo fato de a participação da indústria ter ficado estável mesmo no período de maior crescimento industrial em décadas, o autor indica que “políticas que estimulem apenas a demanda agregada podem não ser suficientes para a reindustrialização do país” (MORCEIRO, 2018, p. 29).

O estudo atesta que, após a crise de 2008, a indústria passa a apresentar comportamento oposto. De 2009 a 2015, sua participação caiu, tanto no emprego total quanto no PIB. A queda dos empregos manufatureiros absolutos só ocorre de 2014 a 2016, coincidindo com a recessão. A explicação para o desempenho ruim a partir de 2008 se daria pelo fato de os países desenvolvidos, com a crise, terem buscado reduzir a capacidade ociosa de suas economias estimulando as suas exportações. Isso, somado ao crescimento expressivo chinês, teria acirrado a competitividade internacional em custo. O Brasil, além de perder espaço no mercado mundial, passou a aumentar as suas importações em um ritmo elevado.

De 2000 a 2015, na análise setorial da indústria de maior intensidade tecnológica, houve crescimento de 38,7% no PIB real da categoria e 62,1% do emprego. Porém, se considerarmos o período de 2008 a 2015, houve uma queda de 7% no primeiro indicador e uma elevação de mero 1,8% no segundo. Na análise da manufatura agregada, o estudo indica que não houve desindustrialização absoluta nem relativa pelo emprego, tampouco absoluta pelo PIB, apenas desindustrialização relativa pelo PIB. Entretanto, ao contrário do ocorrido nos anos 1990, a produtividade do trabalho caiu na maioria dos setores, visto que as ocupações cresceram bem acima do VAM real (MORCEIRO, 2018).

Baseando-se no modelo de Haraguchi (2016 apud Morceiro, 2018) – que relaciona participação setorial no PIB e nível de renda *per capita* –, o autor sinaliza que os setores de alta e média-alta tecnologia (AT-MAT) começaram a se desindustrializar em um nível de renda *per capita* muito baixo e destoam do esperado, sendo os principais responsáveis pela desindustrialização prematura brasileira, ao lado de alguns setores intensivos em capital e processadores de recursos naturais.

Outros setores de AT-MAT estariam seguindo uma trajetória de industrialização muito abaixo do esperado, segundo o modelo:

[...] Certamente, o caso mais grave é da indústria intensiva em tecnologia e conhecimento [...] casos de máquinas e equipamentos, e químicos e petroquímicos. Os demais não seguem uma trajetória de industrialização robusta que se espera para um país de renda *per capita* intermediária – casos da automobilística e outros equipamentos de transporte, farmacêutica, material elétrico, informática e eletrônica [...] (MORCEIRO, 2018, p. 33).

O estudo indica ainda que desindustrialização brasileira é prematura também quanto ao estágio demográfico e a composição setorial das ocupações, demonstrando que o país não seguiu os manuais das teorias estruturalistas:

[...] o país não seguiu a cartilha básica das teorias do desenvolvimento: aumentar a produtividade e a renda *per capita* por meio da mudança estrutural intersetorial, que basicamente consiste em transferir mão de obra dos setores de baixa produtividade (agropecuária) para os setores de elevada produtividade (manufatura e alguns setores de serviços) [...] (ibid., p. 37).

Morceiro discorda da literatura econômica que classificava toda a desindustrialização brasileira como prematura, demonstrando que ela é, na verdade, em parte normal e em parte prematura. Embora a desindustrialização atinja vários setores, ela é concentrada setorialmente. Esses setores explicam a maior parte da redução da parcela manufatureira no PIB.

Mais precisamente, a desindustrialização segue uma trajetória normal e esperada em alguns setores intensivos em trabalho e supridores de necessidades básicas – como têxtil, vestuário e calçados, madeira e móveis, e minerais não-metálicos –, mas apresenta uma trajetória anormal e prematura “para setores manufatureiros intensivos em capital e processadores de recursos naturais, e também, para os intensivos em tecnologia e em conhecimento” (MORCEIRO, 2018, p. 38). Partindo de uma observação sobre heterogeneidade do setor manufatureiro, o economista conclui chamando a atenção para a necessidade de políticas específicas por setor.

#### **4.3.2 Esgarçamento do tecido industrial e integração às CGVs**

O estudo de Morceiro (2018), a partir da análise inédita do grau de adensamento produtivo de 258 classes da indústria de transformação, ainda procura responder, entre outras questões, se os segmentos industriais brasileiros que mais importam são também os que mais exportam – ou seja, se o Brasil possui inserção ativa nas cadeias globais de valor (CGV) – e se o tecido industrial brasileiro sofreu um processo de esgarçamento nos anos 2000. O grau de adensamento produtivo “é mensurado pelo percentual importado de insumos e componentes

comercializáveis. Quanto mais baixo esse percentual, mais adensado domesticamente” (MORCEIRO, 2018, p. 45).

Trata-se do maior estudo realizado até então sobre o grau de adensamento industrial brasileiro. A relevância da análise setorial é justificada pelo fato de os impactos econômicos da desindustrialização em segmentos industriais intensivos em tecnologia tenderem a ser maiores que os impactos de segmentos pouco intensivos em trabalho qualificado. Por meio da análise setorial, foi possível, além de verificar a integração ao mercado mundial, identificar as classes industriais mais fragilizadas pelas importações de insumos e componentes comercializáveis.

Desde 1981, a indústria de transformação enfrenta um processo de estagnação de seu produto real *per capita*. O setor passou a crescer abaixo do restante da economia, a ponto de a parcela do VAM no PIB se reduzir à metade do que era em 1980. Morceiro classifica esse padrão de desindustrialização como “anormal” quando comparado ao mesmo processo nos países desenvolvidos. Os bens intermediários, que ocupam um grande espaço no mercado mundial, já representam cerca de três quartos do total importado pelo Brasil.

Parte dos economistas credita o forte processo de aumento das importações à rápida e profunda abertura comercial dos anos 1990, que reduziu tarifas de importação e barreiras não tarifárias. Outra parte dá maior ênfase aos efeitos dos ciclos de sobreapreciação cambial da segunda metade dos anos 1990 e a partir de 2005, considerando responsáveis pelo desincentivo às exportações e pelo crescimento das importações, principalmente, as de insumos e componentes de elevado encadeamento produtivo e tecnológico (MORCEIRO, 2018).

Morceiro ressalta que esse processo pode resultar no que denomina “esgarçamento do tecido produtivo”, caracterizado da seguinte forma:

Quando o coeficiente de insumos e componentes importados aumenta sem contrapartida das exportações, podem-se fragilizar elos produtivos, reduzir os encadeamentos intersetoriais e limitar o desenvolvimento tecnológico, cada vez mais conduzido pelos fornecedores dos componentes principais. Isso pode agravar a desindustrialização ao reduzir a transformação das operações industriais e aumentar as etapas de montagem com uso de mão de obra pouco qualificada e de baixos salários, provocando, desse modo, menor geração de valor adicionado (MORCEIRO, 2018, p. 44).

Por outro lado, as importações seriam responsáveis pela incorporação de tecnologia de ponta à produção industrial nacional, resultando em aprimoramento produtivo e consequente elevação da competitividade das exportações.

Morceiro (2012 apud MORCEIRO, 2018) mensurou o coeficiente importado de insumos e componentes comercializáveis (CIICC), o qual considera apenas insumos intermediários que sofrem concorrência externa. Entre 2000 e 2008, o autor identificou um

expressivo aumento no coeficiente de importação em vários setores da indústria. No último ano do período, o CIICC variou entre 40,7% e 68,6%. Dessa forma, teria ocorrido um esgarçamento no tecido industrial, acompanhado de maior dependência tecnológica estrangeira.

Marconi e Rocha (2012 apud MORCEIRO, 2018), a partir de testes econométricos, constataram substituição de insumos nacionais por importados durante os períodos de sobreapreciação cambial, incluindo o ocorrido a partir de 2005. Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2015b apud MORCEIRO, 2018) argumentam que períodos longos de sobreapreciação cambial, ao tornar os insumos e componentes importados mais baratos que os nacionais, oferecem riscos à indústria doméstica, podendo transformá-la em uma indústria maquiladora.

Em contrapartida, são mencionados trabalhos favoráveis a uma maior abertura econômica, como o de Pinheiro (2014 apud MORCEIRO, 2018), que, ao verificar um baixo grau de penetração de importados no consumo intermediário da indústria de transformação e no consumo de bens finais pelas famílias e de capital pela indústria, defende que o isolamento da economia brasileira está prejudicando consumidores e produtores industriais brasileiros. Na mesma direção iria Bacha (2013 apud MORCEIRO, 2018), ao denotar que o Brasil está entre os países que menos importam ou exportam proporcionalmente ao PIB e defender ampla redução de tarifas de importação, eliminação de conteúdo local e realização de acordos comerciais de modo que a indústria nacional consiga se integrar à indústria mundial.

Dessa forma, a literatura econômica se dividiria entre autores que consideram grave a perda de adensamento produtivo ocorrida sobretudo nos anos 1990, e outros que enxergam o tecido industrial brasileiro ainda muito adensado. Para estes, um aumento das importações, devido ao seu potencial de inovação, resultaria também em aumento das exportações.

Morceiro complementa afirmando que a defesa de uma maior abertura comercial é fundamentada em estudos que constatam uma tendência mundial de aumento da parcela de insumos intermediários importados, embora chame a atenção para a volta do protecionismo:

[...] Isso significa que o adensamento produtivo reduziu-se nos países avaliados nos estudos mencionados. Diante desse quadro está se formando um consenso que para aumentar a competitividade e se inserir bem nas CGVs é necessário importar mais insumos intermediários que antes para, posteriormente, exportar produtos com maior grau de processamento industrial. Ou seja, importar é o que exporta. No entanto, cabe ressaltar que, desde a crise internacional de 2008, alguns países adotaram medidas de defesa do mercado interno que podem ter alterado os fluxos comerciais no período mais recente, como também podem levar a implicações de políticas diferentes do consenso acima mencionado (MORCEIRO, 2018, p. 51).

Paralelamente ao crescimento real de 33,9% da produção industrial brasileira entre 2004 e 2013, o estudo indica que, entre os biênios médios de 2003-4 e 2013-4, o CIICC da manufatura brasileira saltou de 16,5% para 24,4%, simbolizando uma perda de densidade do tecido industrial. A diminuição foi setorialmente generalizada, especialmente nos setores de AT-MAT, em que o CIICC foi de 26,3% para 38,7%. No último biênio, a categoria já apresentava CIICC quase três vezes maior que a de BT-MBT. Na categoria de AT-MAT, o setor de maior adensamento era o automobilístico, e os três menos adensados eram: informática, eletrônicos e ópticos; farmacêutica; outros equipamentos de transporte.

Morceiro destaca a importância dos setores tecnológicos:

[...] Eles possuem elevado potencial de desenvolvimento tecnológico e grande parte dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) concentram-se nos componentes eletrônicos, nos princípios ativos para a fabricação de medicamentos e nos componentes principais dos aviões que o Brasil importa. Dessa maneira, o país é muito dependente de tecnologia embarcada nos insumos e componentes adquiridos do exterior (ibid., p. 59).

Apesar do aumento do CIICC, não houve desindustrialização absoluta e generalizada setorialmente. Novamente, Morceiro salienta as políticas de aumento salarial e concessão de crédito e a geração expressiva de empregos, as quais, entre 2004 e 2013, contribuíram diretamente para a expansão de 55,3% da demanda total por produtos industriais, em parte suprida por produção doméstica.

Entre 2003-2004 e 2013-2014, houve crescimento de 36% dos empregos ligados a operações fabris da indústria de transformação. Por outro lado, os registros de demissões em faixas salariais altas acompanhadas de admissões em faixas salariais menores indicam piora na qualidade das ocupações. Há estudos apontando também queda da produtividade do trabalho na indústria de transformação durante os anos 2000. Por isso, o autor conclui que “não pode ser descartada a hipótese de que a manufatura brasileira tem contribuído menos na geração de valor adicionado para o PIB porque está importando maior percentual de insumos e componentes” (MORCEIRO, 2018, p. 60).

Na comparação internacional, o estudo demonstra que países mais populosos possuem adensamento produtivo maior – como EUA, Japão e China, que representam 51% do VAM mundial e contam com um CIICC bem abaixo da média dos 15 países líderes. Mas, o Brasil, mesmo sendo muito populoso, tem CIICC acima da média dos líderes na categoria AT-MAT, e muito abaixo na categoria BT-MBT. O país só possui adensamento manufatureiro maior que a média dos líderes porque os setores de BT-MBT, além de serem muito adensados, representam dois terços da estrutura industrial brasileira.

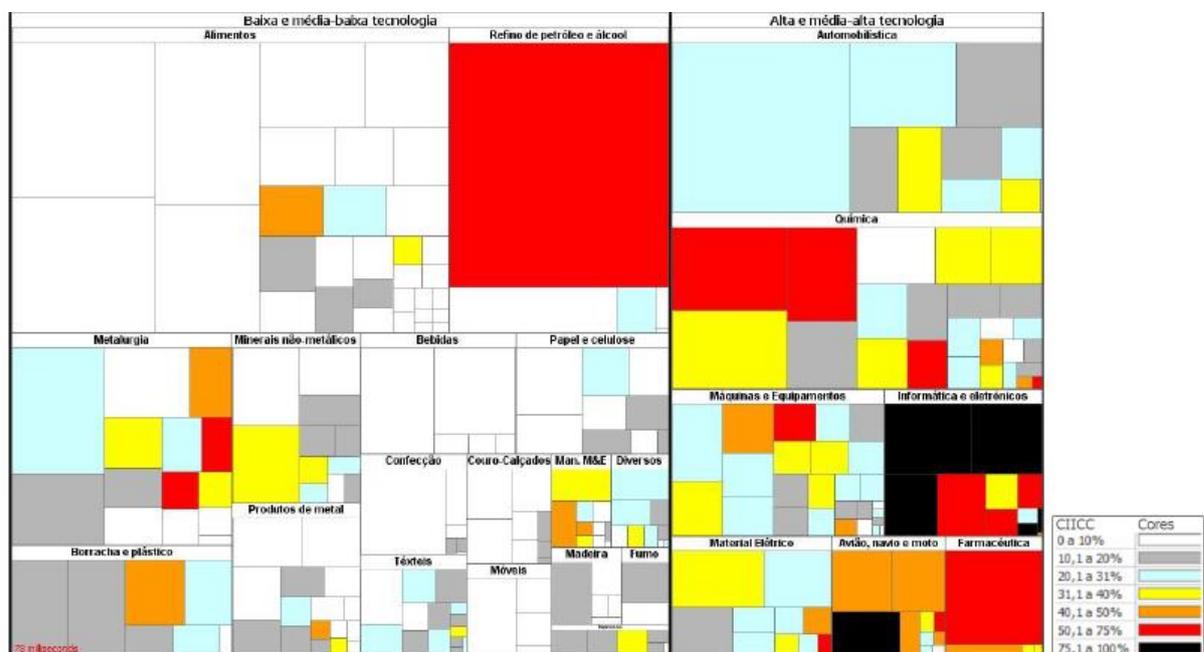
Ao analisar o adensamento produtivo de 258 classes industriais para o biênio 2013-2014, Morceiro afirma que não houve substituição absoluta da produção doméstica por importados, tendo havido, inclusive, um aumento de empregos na maioria das classes industriais. Foi identificado que as classes industriais de BT-MBT possuem alto adensamento. A maior particularidade da categoria encontra-se no setor de refino de petróleo, composto de baixo adensamento por conta das altas importações de insumos e componentes, seguido por manutenção de máquinas e equipamentos.

O alto adensamento produtivo das classes menos tecnológicas pode ser descrito da seguinte forma:

[...] Entre as 162 classes industriais de BT-MBT, um quarto delas possui CIICC inferior a 5%, o segundo quartil entre 5% e 10%, o terceiro quartil entre 10% e 20% e, no último quartil, metade das classes está entre 20% e 30% e a outra metade entre 30% e 60% [...] (MORCEIRO, 2018, p. 64).

Na Figura 5, temos uma representação do adensamento produtivo da indústria de transformação no biênio:

Figura 5 – Mapa do adensamento produtivo da indústria de transformação (2003-2014)



Nota: o tamanho das formas representa o valor bruto da produção industrial (VBPI).

Fonte: Morceiro (2018).

Das 96 classes de AT-MAT, 45 estão no primeiro quartil daquelas com CIICC mais elevados, representando cerca da metade da produção manufatureira da categoria. Entre os setores menos adensados estão, respectivamente: informática, eletrônicos e ópticos;

farmacêutico; e outros equipamentos de transporte. A indústria química possui algumas classes adensadas e outras de baixo adensamento produtivo, caracterizando-se um setor moderado. Entre os setores automobilísticos, por sua vez, há elevado grau de adensamento em: máquinas e equipamentos; e máquinas e materiais elétricos (MORCEIRO, 2018).

Segundo Morceiro, em períodos extensos de sobreapreciação cambial, espera-se, primeiramente, que as empresas passem a importar mais insumos para reduzir seus custos de produção e não perderem espaço no mercado interno para as importações de bens acabados, e, em último caso, que avancem de fato para a importação de produtos acabados e revendê-los.

O economista advoga que já há indícios de que muitos produtos manufaturados, especialmente de classes de AT-MAT, estão sendo substituídos por importados:

[...] No biênio 2013-2014, em um quarto das classes industriais de AT-MAT as importações superaram a produção industrial brasileira, portanto, esses segmentos perderam competitividade para os produtos acabados – sejam eles insumos ou bens finais – ofertados em melhores condições pelos fornecedores estrangeiros. [...] (MORCEIRO, 2018, p. 69).

No biênio, em 50% das classes industriais de AT-MAT, as importações já representavam metade ou mais da produção. Na análise por setores, os maiores percentuais estão em: máquinas e equipamentos (49,1%); farmacêutica (54,1%); e informática, eletrônicos e ópticos (78,1%).

Tabela 2 – Características das faixas de adensamento produtivo (2003-2014)

Coefficiente importado de insumos e componentes comercializáveis	Número de classes industriais	Valor bruto da produção industrial (%)	Pessoal ocupada ligado à produção (%)	Total de insumos e componentes comercializáveis (%)	Insumos e componentes comercializáveis importados (%)	Exportações de bens (%)	Importações de bens (%)	Exportações menos importações de insumos e componentes comercializáveis (bilhões de R\$)
0 a 10%	91	35,7	51,1	36,3	5,7	46,8	8,3	137,7
10,1 a 20%	55	14,2	19,4	14,4	9,1	10,1	12,8	8,2
20,1 a 31%	47	18,7	14,3	20,8	22,6	14,3	29,0	-14,7
31,1 a 40%	28	8,9	7,0	9,0	13,0	10,5	15,7	-0,9
40,1 a 50%	17	4,3	3,4	5,1	9,2	7,1	5,1	-1,8
50,1 a 75%	14	15,2	3,4	10,7	27,5	8,4	22,3	-47,1
75,1 a 100%	6	3,0	1,4	3,8	13,0	2,9	6,9	-25,9
Total	258	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	55,5
31,1 a 100%	65	31,4	15,2	28,5	62,6	28,9	50,0	-75,7

Fonte: Morceiro (2018)

A partir da Tabela 2, Morceiro ressalta que as classes industriais que importam menos de 20% dos insumos e componentes comercializáveis representam metade da produção industrial brasileira, além de representar melhores indicadores de geração de empregos,

exportações e saldo comercial. Já, as quatro faixas mais fragilizadas pelas importações insumos e componentes comercializáveis representam 65 classes, as quais são responsáveis por 31,4% da produção industrial e 15,2% do pessoal ocupado ligado à produção. Ou seja, essas classes possuem uma alta produtividade do trabalho. As exportações delas, porém, foram inferiores às importações de insumos e componentes comercializáveis utilizados no processo produtivo, resultando em um déficit de R\$ 75,7 bilhões correntes no biênio. Esse seria um sinal de “dependência estrutural da economia brasileira por importações de insumos intermediários e, também, por bens finais de produtos típicos das 65 classes que apresentam o tecido produtivo mais desadensado” (MORCEIRO, 2018, p. 71).

Resumidamente, a maior parte das classes industriais brasileiras possui alto grau de adensamento produtivo, sendo protagonizada pelas classes de BT-MBT. O menor adensamento se encontra em menos classes, sobretudo, de AT-MAT. São essas as classes que mais concentram importações de insumos, intermediários e bens finais.

O elevado CIICC das classes industriais tecnológicas se mostra preocupante para o autor, pois:

[...] as indústrias de AT-MAT contribuem sobremaneira para o desenvolvimento tecnológico, empregam mão de obra qualificada e pagam salários elevados comparativamente às indústrias de BT-MBT, e também tendem a crescer mais rápido devido à maior elasticidade-renda da demanda e maior dinamismo no comércio internacional (MORCEIRO, 2018, p. 73).

Ao analisar as 65 classes industriais menos adensadas da economia, o autor afirma que os bens intermediários (BI) compõem metade delas, sendo a outra composta por bens finais de diferentes classes, estes, os quais, ressalta, possuem cadeias produtivas mais longas que aqueles, e, por isso, seu alto CIICC podem significar maior redução de fornecedores domésticos.

No agrupamento das classes por divisão de atividades, o setor de “informática eletrônicos e ópticos” é identificado como aquele que possui o maior esgarçamento produtivo por importações de insumos e componentes comercializáveis. A alta produção de bens finais, representada por oito classes, mostra que o setor possui longas cadeias produtivas, mas seu elevado CIICC indica fracos encadeamentos produtivos. Dois terços do setor não se diferem significativamente de uma maquila, e o outro terço está muito próximo disso. A farmacêutica é o segundo setor mais fragilizado pelas importações competitivas. Entre os principais insumos importados pelo setor, está o princípio ativo farmoquímico para a fabricação de medicamentos. O terceiro setor mais desarticulado é o de “outros equipamentos de transporte”. Sua classe, “aeronaves”, é a segunda mais oca da indústria brasileira, sendo responsável por importar 92,8% de todos os insumos e componentes comercializáveis. O que impede a Embraer de ser

considerada uma maquiagem é a alta qualificação que suas atividades exigem, agregando valor ao produto final. Em quarto, aparece o setor de químico, tendo classes relacionadas a adubos, fertilizantes e defensivos agrícolas como as principais importadoras. Devido o peso que a agricultura possui na produção doméstica e nas exportações, a maior oferta no mercado interno de fertilizantes contribuiria em muito para a reprodução do setor (MORCEIRO, 2018).

Esses quatro setores, com baixo grau de adensamento produtivo no Brasil, se destacam mundialmente por sua relevância para o desenvolvimento tecnológico. Por isso, a condição em que eles se encontram na produção industrial brasileira tem graves implicações sob o ponto de vista inovativo e tecnológico. Assim como tem consequências negativas para a geração de mão de obra especializada e bem remunerada. Um terceiro mau resultado se daria no baixo nível de ligações intersetoriais. Dessa forma, o tecido industrial estaria esgarçado pelas importações de insumos e componentes e possui fracos encadeamentos produtivos (ibid.)

Apesar do alto CIICC identificado em setores tecnológicos, Morceiro destaca que há evidências de correlação entre importações de insumos e componentes e maior produtividade, que se daria, entre outros fatores, com a redução de custos e o acesso a tecnologias de ponta. A Embraer seria um exemplo disso, já que importa quase todos os insumos e componentes comercializáveis e exporta quase toda a sua produção.

Para a análise da geração de competitividade das importações para as exportações no biênio 2013-2014 – isto é, para saber se as classes com maior CIICC são também as que mais exportam – foram excluídas 33 classes pouco comercializáveis, restando 225. Dessas, 130 são de baixa e média-baixa tecnologia (BT-MBT) e 95 classes de alta e média-alta tecnologia (AT-MAT). Não foi encontrada correlação positiva de que classes com alto coeficiente de importação de insumos e componentes comercializáveis sejam as que mais exportam, com a exceção da classe de aeronaves (MORCEIRO, 2018).

A economia apresenta uma indústria voltada para o mercado interno, o que seria uma demonstração de seu baixo desenvolvimento:

[...] o padrão de especialização brasileiro é *interindustrial*, isto é, os segmentos industriais que mais importam insumos e componentes diferem daqueles que mais exportam. Essa é uma característica de país menos desenvolvido. Países desenvolvidos têm um tipo de especialização predominantemente *intra-industrial*, em que as importações de insumos e componentes e exportações tendem a se concentrar nos mesmos segmentos industriais. A própria dinâmica das CGVs tornou o comércio intra-industrial ainda mais relevante. Essa é outra evidência de que o Brasil está pouco integrado às CGVs (MORCEIRO, 2018, p. 83).

Foi constatado, portanto, que o Brasil tem um papel de passividade nas cadeias globais de valor (CGV), sendo que as classes que mais importam insumos e componentes não são exportadoras. Entretanto, a indústria brasileira se integra às CGVs para importar parte substancial dos insumos intermediários intensivos em tecnologia, não para exportar, mas para o consumo interno.

Outra importante constatação do estudo de Morceiro é o baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) como proporção do PIB, que aponta uma quase estagnação, crescendo apenas de 1,05% para 1,28% de 2000 a 2015, segundo dados do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), permanecendo distante do apresentado pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entre 2000 e 2014, a taxa de inovação industrial seguiu estável, segundo a Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Baseado em um amplo referencial teórico, Morceiro afirma que a perda do dinamismo na indústria é um fato preocupante, pois dentre as vantagens da indústria da transformação estão: as inovações tecnológicas, a geração de superávit comercial, a elevação da produtividade da economia e o estímulo ao crescimento econômico. Dessa forma, a mudança estrutural da economia em direção ao setor de serviços implicaria de forma negativamente relevante o progresso tecnológico do país. E conclui sugerindo que o Brasil abandone seu viés antiexportador, responsável por fazer a economia se industrializar voltada ao mercado interno, e passe a evitar ciclos de sobreapreciação cambial, como defendem os economistas do novo-desenvolvimentismo, como Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *boom* das *commodities* do início do século XXI motivou uma onda de crescimento, bem-estar e otimismo no Brasil e em outros países em que os produtos intensivos em recursos naturais exercem grande peso na economia. Ao mesmo tempo, contribuiu para o aprofundamento da atual divisão internacional do trabalho. No Brasil, esse efeito pôde ser notado a partir do intenso processo de reprimarização da pauta exportadora, o que gerou preocupações ao desenvolvimento industrial nacional.

Como o principal motivador dos efeitos do superciclo sobre a economia brasileira destacamos a maximização e entrada de uma renda da terra internacional, condicionada por vantagens comparativas do setor exportador de produtos básicos e representada por uma parcela para além dos custos de produção nacionais somados ao lucro médio mundial. Essa renda diferencial é identificada no avanço das exportações de *commodities*, em *quantum* exportado e em valores, não sendo o objetivo deste trabalho calcular precisamente a parcela referente a ela.

Além de contribuir para a melhora dos mais variados indicadores da economia brasileira, inclusive para a inicial e histórica retomada da industrialização na primeira metade da década de 2000, o *boom* das *commodities* estimulou a sobreapreciação da taxa de câmbio, esta que é considerada pelos economistas estruturalistas um importante indicador macroeconômico.

Percebemos que a sobreapreciação cambial causada pelo fenômeno internacional estudado se mostrou mais prejudicial que benéfica ao desenvolvimento industrial brasileiro, quando este comparado à trajetória de industrialização dos países desenvolvidos e outros emergentes, resultando em um esgarçamento do tecido produtivo nacional – sobretudo em setores sofisticados – e uma maior dependência das exportações de produtos básicos.

Em seu desenvolvimento industrial, a economia brasileira não conseguiu escapar da armadilha da renda média, passando a se desindustrializar em um nível de PIB *per capita* abaixo do considerado normal e desejado. Se, por um lado, o ciclo analisado não resultou em uma desindustrialização absoluta, como a enfrentada anteriormente, por outro, seu efeito relaxante sobre a restrição externa não foi suficientemente aproveitado para incorrer em uma transformação da estrutura produtiva aos moldes daquela defendida pelos estruturalistas, a saber, por meio do deslocamento das forças de produção para setores de maior produtividade.

A melhora dos termos de troca apresentada na maior parte do período se deu mais por conta da alta dos preços internacionais dos principais produtos exportados pelo Brasil do que

pelo aumento da produtividade real da economia. Em outras palavras, o país falhou ao não conseguir se valer do relaxamento da restrição externa para promover exportações de produtos dotados de maior elasticidade-renda da demanda, a fim de preparar a economia para o esperado e inevitável fim do superciclo de *commodities* e para uma trajetória de desenvolvimento sustentado.

Os produtos de alta complexidade econômica geram cadeias produtivas maiores e mais especializadas, o que se reflete em mais e melhores empregos. Por mais que o mercado consumidor brasileiro seja um dos maiores do mundo, entendemos que o modelo de crescimento da indústria nacional voltado ao mercado interno não pode ser visto como estratégia de desenvolvimento, tanto por seus limites para o crescimento em médio e longo prazo, quanto, e principalmente, pelo fato de o referido modelo ser a própria representação do real limite da economia brasileira.

Afinal, nenhum país deixa de exportar bens sofisticados por simples escolha, mas por carecer de vantagens comparativas na produção desse tipo de bem. É também nessa premissa que se baseia o *Atlas da complexidade econômica* apresentado. Portanto, se as exportações brasileiras não possuem um peso maior na demanda agregada, isso se deve mais à fragilidade do setor exportador industrial brasileiro do que a uma suposta irrelevância deste.

Concluimos afirmando que, por seu elevado potencial para inovação tecnológica, alta produtividade do trabalho, geração de mais e melhores empregos e distribuição de renda relacionada a esforços produtivos, o desenvolvimento industrial (liderado pelas exportações) é indispensável ao desenvolvimento socioeconômico em longo prazo e que as forças do mercado são insuficientes, quando não contraproducentes, para a sua efetividade.

## REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Maldição dos recursos naturais.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06/06/2005.

\_\_\_\_\_. **Desindustrialização e doença holandesa.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09/04/2007.

\_\_\_\_\_. **Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana.** *Revista Brasileira de Economia Política*, n. 28 (1), p. 47-71, 2007.

\_\_\_\_\_. **A tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio.** *Econômica*, Rio de Janeiro, v.11, n.1, p.7-30, junho 2009a.

\_\_\_\_\_. **Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana.** In: Luiz Carlos Bresser-Pereira. (Org.). *Doença holandesa e indústria*. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 117-154, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Taxa de câmbio, doença holandesa, e industrialização.** *Cadernos. FGV Projetos*, v. 5, n. 14, p. 68-73, 2010b.

\_\_\_\_\_. **Os três ciclos da sociedade e do estado.** *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais UNESP*. Araraquara. Impresso, v. 41, p. 13-52, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. **Por que a poupança externa não promove crescimento?** *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 1 (105), p. 3-19, 2007b.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. **Doença holandesa e desindustrialização.** *Valor Econômico*, São Paulo, 25/11/2009.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: Unesp, 2004.

FLIGENSPAN, F. B. *et al.* **As exportações do Brasil nos anos 2000: evolução, market share e padrões de especialização a partir de distintas agregações setoriais.** *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 41-56, 2015.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 32. ed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 2003.

GABRIEL, L. F.; MISSIO, F. **O papel das exportações e do Sistema Nacional de Inovação no crescimento econômico do Brasil.** *Revista de Economia (Curitiba)*, v. 39, p. 1-26, 2019.

GALA, P. **Complexidade Econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2017.

GALA, P.; LIBANIO, G. **Efeitos da apreciação cambial nos salários, lucros, consumo, investimento, poupança e produtividade: uma perspectiva de curto e longo prazo.** In: Anpec, 2008, Salvador. *XXXVI Encontro de Economia - ANPEC*, 2008.

GRINBERG, N. **Capital accumulation and ground-rent in Brazil: 1953-2008.** *International Review of Applied Economics*, 27 (4), pp. 449-471, 2013b

\_\_\_\_\_ y STAROSTA, G. **From global capital accumulation to varieties of centre-leftism in South America.** En: Spronk S. y Webber J. *Crisis and Contradiction: Marxist Perspectives on Latin American in the Global Economy*, Leiden: Brill, 2014.

IÑIGO CARRERA, J. **La renta de la tierra: formas, fuentes y apropiación.** Imago Mundi, Buenos Aires, 2017.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Introdução à Economia.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. **Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil.** In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. A. (Org.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 105-134.

MORCEIRO, P. C. **A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica.** 198 f. Tese, 2018.

OLIVEIRA, P. R.; GOMES, L. **A evolução da pauta exportadora brasileira no período 1999-2014.** *Revista Iniciativa Econômica*, Araraquara, v. 4 n. 1, janeiro-junho de 2018.

OREIRO, J. L.; LEMOS, B. P.; SILVA, G. J. C. **A relação entre a elasticidade renda das exportações, a taxa de câmbio real e o hiato tecnológico: Teoria e Evidência.** *Economia & Tecnologia - Ano 03, Vol. 08 – Jan./Mar. de 2007.*

PREBISCH, R. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais.** In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000a, v.1, p. 69-136.

\_\_\_\_\_. **Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico.** In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000b. v.1, p. 179–215.

ROSSI, P. **Taxa de câmbio e política cambial no Brasil: teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

SANTOS, B. G. **O ciclo econômico da América Latina dos últimos 12 anos em uma expectativa de restrição externa.** *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 205-251, jun. 2015.

SERRANO F.; SUMMA, R. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014.** *Center for Economic and Policy Research*, ago. 2015.

SMITH, A. **A riqueza das nações.** São Paulo: Abril Cultural, 2 vls, Coleção “Os economistas”, 1983 [1776].

THIRLWALL, A. P. **A natureza do crescimento econômico.** Brasília: IPEA, 2005.