



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA CONTABILIDADE
E SECRETARIADO EXECUTIVO.
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS.

DAVID GUIMARÃES COELHO

O PAPEL DA INDÚSTRIA PARA OS NOVOS-DESENVOLVIMENTISTAS E OS
SOCIAIS-DESENVOLVIMENTISTAS

FORTALEZA

2015

DAVID GUIMARÃES COELHO

O PAPEL DA INDÚSTRIA PARA OS NOVOS-DESENVOLVIMENTISTAS E OS
SOCIAIS-DESENVOLVIMENTISTAS

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para a obtenção do Título de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Inez Silvia Batista
Castro.

FORTALEZA

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

C615p Coelho, David Guimarães.
O papel da indústria para os novos-desenvolvimentistas e os sociais-desenvolvimentistas /
David Guimarães Coelho - 2015.
63 f.: il.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas. Fortaleza, 2015.
Orientação: Prof.^a Dr.^a Inez Silvia Batista Castro.

1.Desenvolvimento econômico 2.Política industrial 3.Economia - Brasil I. Título

DAVID GUIMARÃES COELHO

O PAPEL DA INDÚSTRIA PARA OS NOVOS-DESENVOLVIMENTISTAS E OS
SOCIAIS-DESENVOLVIMENTISTAS

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Faculdade de Economia,
Administração, Atuária e Contabilidade da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para a obtenção do Título de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Inez Silvia Batista Castro (Orientara)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Nota

Prof. Dr. José Sydrião de Alencar Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Nota

Prof. Pós-Dr. Jair do Amaral Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Nota

À Vera.

AGRADECIMENTOS

Se em 'Todas as Cartas de Amor', Fernando Pessoa primeiro condiciona a própria essência dessas cartas ao esdrúxulo e ao ridículo para, depois, afirmar o ridículo como também representado pela não submissão ao ato de escrevê-las, os agradecimentos seguem a risca essa linha de raciocínio. Permitam-me, agora, todos os floreios narrativos e literários que as ABNTs me privam no decorrer deste trabalho de monografia.

Agradeço primeiramente à minha família. À minha mãe, por ter sido sempre um exemplo de amor, força, perseverança; e um ícone de resistência feminina em uma sociedade ainda extremamente subjugadora e podadora de individualidades. Ao meu pai, pelos almoços e ao fato de me ensinar que realmente faz bem escutar o outro. Ao meu irmão, Gerardo, por me ensinar que as pessoas realmente mudam, podem mudar para melhor, e, se puderem melhorar com humor, e humor sarcástico, a vida não precisaria ser tão séria assim. À minha cunhada, Camila, por me ensinar a ter mais fé nas pessoas. Obrigado por me ensinarem que responsabilidades não são ruins. Muito pelo contrário. À Maria Clara, por me ensinar que existe graça nas coisas mais banais, como se esconder atrás da porta, e alegria/mérito em coisas aparentemente simples, ao bater palmas em colocar calmamente os óculos escuros. Ao Beto e à Angélica, agradeço por terem, mesmo a distância, sido exemplos de uma palavra de amor e de afeto. À minha avó, aos meus tios e primos, também um muito obrigado.

Agradeço aos professores que aceitaram o convite para comporem minha banca examinadora, possibilitando uma troca interessante de ideias em uma ciência que cada vez mais se priva disso e impõe-se como seita.

À minha orientadora, professora Inez, agradeço, primeiramente, pela ministração da melhor disciplina de todo o meu curso, provando que dedicação e paixão por ensinar são coisas que ainda nos tiram de um estado inercial e contribuem verdadeiramente no processo de amar algum conhecimento. Agradeço também pela paciência em cada orientação e por ter sido realmente uma forte figura de inspiração na construção de um arcabouço crítico à ortodoxia, mas também capaz de ousar propor e transformar a realidade.

Agradeço ao Viès por me dar uma casa e uma causa durante esses quatro anos e meio. Devo grande parte da construção da minha formação acadêmica e pessoal ao núcleo, seja na forma de grupos de estudos, de palestras, de filmes ou mesmo de diálogos despretensiosos depois do almoço. Obrigado a todos os membros que, além de companheiros de trabalho,

tornaram-se amigos. Obrigado, Viès, por me ensinar que a economia política nunca perdeu o substantivo e professor Fábio Sobral, obrigado pelo convite e pela oportunidade de me integrar a isso. Wesley, obrigado por sempre ter paciência de me ensinar a comprar um celular decente, mesmo que eu nunca o compre. Talita, obrigado por me ensinar que existe transformação social e almejo de transformação econômica dentro do cristianismo. Jamile, obrigado por ser exemplo de coerência em sua militância e de carinho em meio a tanto planeta astrológico em signo de fogo. Melissa, obrigado por todas as revisões de vírgulas, paralelismos e por toda a empolgação em ler gradualmente os capítulos finais.

Agradeço, em especial, aos meus amigos Duda, Lucas e Bruno, por termos o melhor chat de conversas de todos e por me ajudarem, desde os primórdios, a encarar aquelas paredes estranhas habitadas por tanta gente esquisita. Obrigado por, juntamente com Nikolas e Jadson, aprofundarem meu conceito do que é amizade, do que é amor de amigo e o que é estar lá pelo outro, independentemente de tudo. Agradeço ao Neto por me mostrar que amizade resiste, sim, ao tempo e à distância, servindo como um exemplo categórico de que todas as variáveis contrárias desse modelo as vezes servem, inclusive, para fortalecê-lo. Agradeço ao Lucas Pitombeira por ter se mostrado uma das melhores companhias dessa parte final de curso e por me incentivar em velhos gostos musicais e literários, infelizmente esquecidos e constantemente renegados.

E agora, José? Perguntaria outro poeta. Agora que a festa acabou, a luz apagou e o ajuste fiscal começou. E agora, que o debate econômico se acirra, a estagnação bate as portas e todos parecem ter uma resposta completa e pronta para tudo isso. Vários semideuses, com todas as variáveis explicativas já devidamente rodadas e prontas para consertar tudo que está por vir – dentro dos axiomas extremamente restritivos do modelo, é claro. Obrigado a todos vocês por me ensinarem que eu não tenho – nem devo ter - todas as respostas e que nenhuma teoria econômica deve ser importada de outros países sem um devido discernimento e análise das condições históricas.

É, tudo isso é esdrúxulo mesmo, Fernando Pessoa. Ainda bem que o é, porque é bom demais se permitir em momentos assim.

"As ideias dos economistas e filósofos políticos, estejam elas certas ou erradas, são mais poderosas do que comumente se percebe. Com efeito, elas governam o mundo quase sozinhas. Homens práticos, que se acreditam isentos de qualquer influência intelectual, costumam ser escravos de algum economista morto". (John Maynard Keynes)

RESUMO

O presente trabalho objetiva analisar os principais elementos das duas mais recentes visões de análise e proposição de um desenvolvimento a longo prazo na economia brasileira, o Novo-Desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado (Social-Desenvolvimentismo). Procura-se estreitar o debate para a questão da política industrial, na hipótese de que esses dois grupos secundarizariam essa questão em comparação ao desenvolvimentismo tradicional cepalino, atentando-se ainda para debates conjunturais e estruturais sobre o comportamento das contas nacionais e da indústria de transformação no período 2007-2014. Enquanto o Novo-Desenvolvimentismo caracteriza-se por uma estratégia de estímulo às manufaturas do setor privado, através de uma política de câmbio ativa, um papel de complementaridade na relação Estado-Mercado e a defesa ao regime *export-led*, o Social-Desenvolvimentismo já enfatiza o papel do mercado interno no crescimento da economia - através do consumo de massas - e um papel ativo do Estado, tanto diretamente no setor produtivo, como também no financiamento de infraestrutura econômica/social e na coordenação da questão de distribuição de renda.

Palavras-chave: Novo-Desenvolvimentismo, Social-Desenvolvimentismo, Política Industrial.

ABSTRACT

This paper goal is to analyze the main elements of the two most recent views of analysis and proposition of a long term development in Brazilian economy, the New-Developmentism and state-led distributive development (Social-Developmentism). It seeks to narrow the debate of the industry policy, on the hypothesis that these two groups consider this question secondary in comparison with the traditional developmentism, attempting yet to conjectural and structural debates about the behavior of national accounts and the transformation industry between the years of 2007-2014. While the New-Developmentism characterizes itself on a strategy to stimulate the private sector manufactures through an active exchange policy, a complementarity role in the relationship State-Market and in the defense of the export-led strategy, the Social-Developmentism emphasizes the importance of the domestic market in economy growth – through the mass consumption – and an active state role, either directly in the production sector, as well in the financing of economic/social infrastructure and coordination on the matter of income distribution.

Key-words: New-Developmentism, Social-Developmentism, Industry Policy.

SUMÁRIO

1	Introdução.	12
2	O PAPEL DA INDÚSTRIA PARA OS NOVOS-DESENVOLVIMENTISTAS.	17
2.1	Nacional-Desenvolvimentismo x Novo-Desenvolvimentismo.	17
2.1.1	<i>Tese da indústria infante.</i>	18
2.1.2	<i>Tese da inflação inercial.</i>	19
2.1.3	<i>Tese da poupança externa.</i>	19
2.2.	Doença Holandesa, Modelo de Crescimento <i>Export-led</i> e Estratégia de Crescimento via Poupança Externa.	21
2.2.1	<i>Doença Holandesa e a Taxa de Câmbio no Centro da Teoria do Desenvolvimento.</i>	22
2.2.2	<i>Export-led x Wage-led.</i>	25
2.2.3	<i>Crítica à estratégia de crescimento via poupança externa.</i>	28
2.3	O papel da Política Industrial no Desenvolvimento.	29
2.3.1	O comportamento e o papel da manufatura no processo de desenvolvimento.	29
2.3.2	<i>A importância da Taxa de Câmbio Real (TCR) no setor industrial e no grau de industrialização.</i>	32
3	O PAPEL DA INDÚSTRIA PARA OS SOCIAIS-DESENVOLVIMENTISTAS.	35
3.1	A estratégia Social-Desenvolvimentista.	35
3.2	As frentes de expansão do Social-Desenvolvimentismo e a Política Industrial.	38
3.2.1	<i>Os motores e os turbinadores.</i>	38
3.2.1.1	<i>Consumo de massas.</i>	40
3.2.2	<i>Recursos naturais.</i>	42
3.2.3	<i>Investimentos em infraestrutura.</i>	43
3.2.4	<i>Os dois turbinadores.</i>	43
3.2.2	<i>Rejeição à estratégia export-led.</i>	44
4	ANÁLISE DA INDÚSTRIA SOB A ÓTICA DAS TEORIAS NOVO-DESENVOLVIMENTISTA E SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA.	47
4.1	A Indústria de Transformação e a Acentuação do	

	Processo de Desindustrialização Brasileira.	47
4.2	Análise do Padrão de Crescimento Brasileiro a luz do Social-Desenvolvimentismo e do Novo-Desenvolvimentismo	50
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.	56
6	REFERÊNCIAS.	58

1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 50, é implementado no Brasil, de uma maneira mais integrada, um processo nacional-desenvolvimentista inspirado nas ideias cepalinas de autores como Prebisch e Furtado, tendo em vista o contexto de subdesenvolvimento crônico de capitalismo tardio experimentado de uma maneira geral pelo processo colonizador na América Latina. Para esses autores, o rompimento e a superação do modelo agroexportador e da deterioração da relação dos termos de troca entre centro e periferia passava, impreterivelmente, por um processo pautado e centrado na industrialização. Para isso, houve um amplo processo de substituição de importações e a fomentação da indústria nascente, com o aumento do protecionismo através de taxas alfandegárias e consequente proteção das escassas divisas, políticas cambiais favoráveis às exportações e às importações de máquinas e equipamentos, além de um Estado forte para fazer o investimento em infraestrutura, participar da produção de insumos básicos, exercer um expressivo esforço de poupança e coordenar esse processo. Essa presença forte do Estado desenvolvimentista tentava se alicerçar em um tripé formado por: i) empresários nacionais, ii) empresas estatais e iii) empresas transnacionais. (Bresser-Pereira, 2011)

Há, no nacional-desenvolvimentismo, uma rejeição aos postulados liberais de equilíbrio de mercado, valorizando, assim, os mecanismos de regulação estatal e as políticas de estímulo à produção. Nesses mecanismos de planejamento, era explícita a oposição dos interesses nacionais com os internacionais, em forma de um sentimento nacionalista não generalizado, rejeitando, portanto, a ideia da especialização regressiva e focando-se em investimentos estratégicos e diversificados.

Já na década de 70, com a abundância dos petrodólares, a desregulamentação do mercado financeiro europeu e a consequente redução do preço do crédito internacional, o Estado brasileiro – já dentro de um regime político autoritário não democrático – junto com o setor privado nacional, endividou-se para capacitar o financiamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e completar mais eficientemente sua cadeia produtiva com investimentos em bens de capital e bens intermediários. Essa estratégia objetivava diminuir a dependência externa a longo prazo, evitando maiores sangramentos na balança comercial e estrangulamentos produtivos, em um contexto de crise do petróleo e redução significativa das taxas esperadas de lucro na esfera produtiva internacional.

Em 1979, é anunciado pelo FED americano, sob a supervisão de Paul Volcker, um aumento significativo das taxas de juros dos títulos americanos. O que se segue, de maneira generalizada, é a disseminação do neoliberalismo em caráter internacional, a abertura das

contas de capital dos países desenvolvidos, e a dominação da esfera financeira no regime de acumulação do capital (e não mais a esfera produtiva), resultando no fim do Estado desenvolvimentista. (Tavares, 1985)

A economia brasileira sente, gradativamente, os efeitos da explosão da dívida externa, da apropriação da dívida do setor privado pelo setor público e da recessão econômica que duram, principalmente, até 1986. Com a diminuição da arrecadação tributária, causada pela recessão, e pelo enorme esforço de pagamento da crescente dívida externa, o Estado brasileiro desenvolvimentista encontra-se falido, incapacitado de investimentos em infraestrutura e inovação, desencadeando uma obsolescência cada vez mais grave e generalizada do parque industrial brasileiro. Há uma retirada do governo do processo de coordenação de um projeto nacional-desenvolvimentista e da política de substituição de importações, culminando assim na abrupta abertura comercial liberalizante e na inserção internacional submissa da década de 90. (Chesnais, 2000)

É nessa última década do século que a agenda da pauta econômica se desloca da de desenvolvimento e integração regional produtiva para focar-se, quase que exclusivamente, na administração dos preços e na ampliação das reformas liberalizantes. A indústria, antes vetor principal da política econômica, vê-se numa inserção submissa globalizante, tendo que lidar com o câmbio sobrevalorizado, principalmente no período 1994-1998, com a alta significativa da taxa de juros e com a intensa competição internacional. A partir dessa abertura comercial, geraram-se processos de concomitantes fusões, privatizações e fechamento de diversas empresas nacionais, além de observar-se uma piora sensível de competitividade nas regiões menos dinâmicas do território, incapazes de se manterem eficientes nesse novo cenário (Araújo, 2000). A deterioração do saldo das transações correntes desde o começo da década de 1990 e, principalmente, no pós-Plano Real, gerou uma dependência maior da conta de capitais. A necessidade de financiamento externo aumentou a dependência/vulnerabilidade externa e o protagonismo do mercado financeiro na condução da política econômica do Estado, numa análise dos blocos de poder hegemônicos¹.

Só em 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é retomada a discussão da intenção de um novo modelo de desenvolvimento para o país, não só protagonizado pelo mercado, mas numa tentativa de desenvolvimento à longo prazo, unindo maiores taxas de crescimento e ganhos sociais. Dentro desse debate de reintegração nacional e de uma nova agenda de discussão da política econômica é que ganha força os arcabouços do

¹ A definição aqui usada é a mesma de Filgueiras (2012)

Novo-Desenvolvimentismo, ou desenvolvimento exportador do setor privado, e do Social-Desenvolvimentismo, ou desenvolvimento distributivo orientado pelo Estado, como supostas ferramentas de utilização do governo para uma ruptura com o modelo liberalizante anterior. Ambos objetivam mudanças estruturais que diversifiquem o campo industrial, recuperem encadeamentos perdidos e transfiram trabalhadores subempregados para setores de maior valor adicionado *per capita*, contudo, ensejam estratégias diferentes para tais fins (Bastos, 2012).

O Novo-Desenvolvimentismo surge, de forma mais significativa, como uma resposta as críticas principalmente a ortodoxia monetária adotada pelo governo Lula até metade de seu primeiro mandato (2003-2005). A partir de 2006, com a inflexão da política econômica, buscou-se um modelo de crescimento a longo prazo, aproveitando-se do aumento do superávit da balança comercial, ocorrido pelo *boom* dos preços das commodities, tentando conciliar posições mais ortodoxas – claramente influenciadas pela crítica ortodoxa ao desenvolvimentismo - com de cunho mais heterodoxo.

O Novo-Desenvolvimentismo caracteriza-se então como um modelo estruturalista-keynesiano, valido, principalmente, para países de renda média (Bresser-Pereira e Gala, 2010). Diferencia-se, então, do ‘velho-desenvolvimentismo’, inicialmente por não defender o protecionismo da balança comercial², mas, sim, uma política cambial ativa e fortalecimento do mercado interno através do fomento das exportações de manufaturas (modelo *export-led*). O Estado, entretanto, volta ao centro da discussão, numa visão de complementariedade do mercado, ou melhor, um Estado que estimule o florescimento de um mercado forte.

Outro ponto central para o novo-desenvolvimentismo é o da *estabilidade macroeconômica*, assumindo aqui um sentido mais amplo do que a mera estabilidade do nível de preços (Sicsú, Paula e Michel, 2007). A demanda agregada deve ser estimulada no sentido de diminuir a incerteza dos agentes econômicos privados e incentivar o aumento do investimento privado através dos ‘*animal spirits*’. Devem se compatibilizar, portanto, objetivos múltiplos nas esferas monetária – fiscal – cambial.

A política industrial se constituiria muito mais através de políticas implícitas derivadas dessa esfera de estabilidade macroeconômica do que como um setor prioritário. Logo, a inserção da indústria assumiria um papel subsidiário, devendo ser direcionada para setores estratégicos e para empresas com capacidade de competição internacional através da incorporação do progresso técnico. O Estado não assumiria mais um papel de atuar como

² Cabe, contudo, dentro da literatura novo-desenvolvimentista a proteção da conta de capitais, através de reservas cambiais e maior regulação estatal para diminuir a vulnerabilidade externa.

produtor direto de insumos básicos, dada a realidade globalizada, mas fomentando subsídios e capital humano para aumentar a produtividade e a incorporação da inovação pelos outros setores da economia.

Já o Social-Desenvolvimentismo se unifica através da ênfase em relação ao mercado interno e no papel do Estado em coordenar e influenciar a distribuição de renda e a alocação de recursos/investimentos. Encontrando um suporte político superior à outra corrente, o Social-Desenvolvimentismo parece ter encontrado maior influência na formulação dos governos petistas, sendo interessante utilizá-lo para uma análise *ex-post* do crescimento brasileiro puxado pela demanda agregada, através das políticas de valorização do salário mínimo real, de crédito ao consumidor e das políticas sociais em geral (Bastos, 2012).

Contudo, essa corrente não se apoia somente nesses efeitos dinâmicos observados na fase de criação/expansão das políticas distributivas, pois acha improvável que eles possam ser repetidos indefinidamente, sustentando, assim, uma estratégia de longo-prazo. Aposta também, portanto, no alto investimento em Infraestrutura Social e Econômica, graças aos seus fortes efeitos de encadeamento ‘para frente’ e ‘para trás’ (Biancarelli e Rossi, 2014), e nos abundantes recursos naturais, envolvendo uma estratégia de agregação interna de valor nas cadeias envolvendo as *commodities* brasileiras. A inovação teria papel fundamental, estimulando e aquecendo tanto o setor de consumo de massas como também os setores de recursos naturais e infraestrutura. O Estado aqui assumiria um papel central na política de financiamento e coordenação do desenvolvimento da economia, seja através de ação direta ou indireta no setor produtivo. As distorções de mercado são, portanto, muito mais consideradas e apontadas.

Tudo isso parece indicar uma aproximação maior da tradição nacional-desenvolvimentista tanto no que envolve o investimento público, o papel da indústria no desenvolvimento e o papel do Estado como o agente fundamental do desenvolvimento econômico.

O objetivo do trabalho está em analisar o arcabouço teórico dessas duas correntes de desenvolvimento econômico, direcionando a discussão proposta para o papel da política industrial em cada uma delas, além de analisar o comportamento recente da economia brasileira sob a ótica das Contas Nacionais e da indústria de transformação.

A justificativa do trabalho dá-se por essa discussão de fortalecimento do mercado interno e da ascensão das inclusões sociais terem, finalmente, voltado a pauta do Governo - em uma tentativa de ruptura com a escolha de modelo não interventor adotado anteriormente. Dada a conjuntura futura cada vez mais incerta da economia brasileira, torna-se vital analisar

as possibilidades de uma política industrial - a qual era tomada como central na política econômica pelo nacional-desenvolvimentismo - dentro da conjuntura pós-crise de 2008.

O presente trabalho se dividirá em três capítulos. O primeiro e o segundo capítulos tratarão dos arcabouços teóricos dos Novos-Desenvolvimentistas e dos Sociais-Desenvolvimentistas, atentando-se para as estratégias explícitas ou implícitas de política industrial e de como esse papel atuaria no desenvolvimento econômico. O terceiro capítulo apresentará um balanço da economia brasileira no período 2007-2014, explicitando os papéis da indústria de transformação, do investimento público e privado e do consumo da renda das famílias, verificando se realmente ocorreram indícios de um crescimento *wage-led*.

2 O PAPEL DA INDÚSTRIA PARA O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO

O Novo-Desenvolvimentismo, definido também como a Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento, ganha destaque na agenda econômica em um contexto de reintrodução do Estado na economia, após o fracasso dos planos liberalizantes e de regulação macroeconômica, aplicados por governos latino-americanos conforme orientação/receituário das autoridades monetárias internacionais, os quais resultaram numa abrupta e indiscriminada abertura comercial através de uma inserção internacional submissa.

Para efeitos metodológicos e didáticos, este capítulo terá três seções. A seção 1 tratará de uma diferenciação do modelo novo-desenvolvimentista para o nacional-desenvolvimentista, especificando as diferenças entre a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e o estruturalismo cepalino tradicional. A seção 2 tratará de discutir a importância da taxa de câmbio e da doença holandesa, além de realizar a contraposição do modelo export-led ao wage-led, com a crítica ao modelo de crescimento via poupança externa. Por último, na seção 3, direcionaremos a discussão estrutural levantada por essa escola para o papel que a política industrial desempenha nesse desenvolvimento, e o porquê dela ser estratégica para um crescimento sustentável de longo prazo.

2.1 Nacional-Desenvolvimentismo x Novo-Desenvolvimentismo

Para diferenciar as duas correntes, o nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo, precisamos explicitar suas similaridades e diferenças. Tendo por base Bielschowsky (1988), podemos sintetizar o nacional-desenvolvimentismo em oito pontos: (1) a tendência à deterioração dos termos de troca, implicando na necessidade de intervenção estatal; (2) o papel central do Estado na promoção do desenvolvimento econômico; (3) o entendimento de que o desenvolvimento não ocorre por qualquer combinação de fatores, mas sim através da transferência de mão de obra para setores com valor adicionado *per capita* mais alto, justificando a política de industrialização; (4) a tese da indústria nascente, justificando uma política de substituição de importações e de proteção tributária; (5) o subdesenvolvimento não é um estagio atrasado de desenvolvimento, e sim resultado da aceitação e subordinação da periferia ao centro, explicando a tese da necessidade de uma estratégia de desenvolvimento para um eficiente *catching-up*; (6) a oferta ilimitada de mão de obra reprimindo salários e causando insuficiência de demanda ou de oportunidades de investimento lucrativas para os empresários; (7) a convicção de que a estabilidade de preços

no mesmo nível dos países ricos era improvável devido às imperfeições do mercado, principalmente à resposta lenta da oferta de alimentos aos aumentos de demanda, a conhecida inflação estrutural; (8) a crença de que os países latino-americanos não dispunham de poupança interna necessária para financiar o desenvolvimento e que a elasticidade-renda de suas importações era maior do que a elasticidade-renda nos países ricos de suas exportações de bens primários, justificando a estratégia de crescimento via poupança externa.

Segundo Bresser-Pereira e Gala (2010), três das oito teses devem ser abandonadas completamente pela macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. São elas: i) a tese da indústria infante, ii) a tese da inflação estrutural e iii) a tese que legitima a estratégia de crescimento via poupança externa. As problemáticas de cada uma delas serão expostas detalhadamente a seguir.

2.1.1 A tese da indústria infante

A tese da indústria infante foi pensada em um contexto de países latino-americanos primário-exportadores ou em um processo inicial de industrialização sem um mercado interno minimamente desenvolvido e dinâmico. A passagem para um modelo voltado ‘para dentro’, como cita Tavares (1976), ocorre na mudança da variável explicativa de crescimento da economia: o investimento autônomo ganha força, principalmente através do financiamento do Estado. O esforço da industrialização se mostraria necessário principalmente por alguns fatores: 1) O bloqueio de transferência de progresso técnico entre centro-periferia, não se traduzindo em queda dos preços relativos dos bens industriais em relação aos agrícolas; 2) A importância das estruturas de oferta como fator crucial. Nas economias industriais, os ajustes ao longo dos ciclos econômicos faziam-se pelas quantidades, enquanto, nas economias agrícolas, elas aconteciam pelos preços. A rigidez na estrutura de preços das economias industriais ocorreria devido à rigidez salarial – que ocorreria tanto pela transmissão dos ganhos de produtividade aos salários na fase de expansão quanto pela rigidez em períodos de recessão dada pela maior organização sindical e menor excedente de mão de obra; 3) A hierarquização dos setores produtivos, tendo a indústria a capacidade de criação de mercados para si, dinamizando consideravelmente a demanda, enquanto o setor primário dependeria dos mercados criados pela indústria ou pela demanda externa, 4) A deterioração dos termos de troca, no qual os produtos exportados de origem agrária apresentariam elasticidade-renda inferior aos dos produtos industrializados, causando restrições ao balanço de pagamentos traduzidos principalmente na escassez de divisas, impossibilitando o alcance do

desenvolvimento através do padrão *hacia fuera* baseado na exportação dos bens primários e cuja variável dinâmica é a demanda externa. (Prebisch, 1949) Tudo isso legitimaria a proteção da indústria manufatureira nacional e o processo de substituição de importações, sendo o Estado o principal investidor. Contudo, afirmam Bresser e Gala (2010), atualmente, para essas economias de renda *per capita* média, esse argumento não se sustenta nem é defendido pelo novo-desenvolvimentismo. Defende-se a necessidade de uma política industrial, sim, mas subsidiária. Uma estratégia industrial que dê apoio às empresas que tenham condições reais de serem competitivas no mercado externo. O protecionismo se daria agora através da conta de capitais, conforme será exposto na seção 2.

2.1.2 Tese da inflação inercial

Dentro da abordagem cepalina de estruturalismo entendia-se que a oferta de alimentos era uma das principais causas da inflação nas economias periféricas. Hoje, contudo, isso também perde sua força, principalmente pela inovação no setor agrícola e pelo aumento da velocidade de ajuste dos diversos setores aos estímulos da demanda.

.

2.1.3 Tese da poupança externa

A teoria estruturalista, assim como a ortodoxia, acredita que uma estratégia continuada de crescimento se daria através de déficits crônicos na conta corrente para financiar a falta de divisas através de um modelo de dois hiatos. Contudo, para os novo-desenvolvimentistas, o crescimento via poupança externa causa a substituição da poupança interna pela externa. Essa crítica será melhor explanada na seção 2.

Outra tese que não é abandonada, mas, sim, modificada, é a do papel do Estado na economia. O Estado não assumiria mais o esforço principal de poupança¹, mas, sim, um papel estratégico, fortalecendo o setor privado na confiança dos seus investimentos. Um Estado forte para garantir também um mercado forte. Um elemento de complementaridade entre Estado e Mercado.

É a partir da definição de um Estado forte que o Novo-Desenvolvimentismo defende veementemente a **rejeição aos déficits primários** fiscais e cambiais.

¹Um dos melhores exemplos em que o Estado realiza, de fato, esse esforço de poupança pode ser encontrada em Sória (2013), com o Fundo de Previdência do Servidor Público.

Principalmente nos anos 1980, um keynesianismo vulgar criticava os economistas ortodoxos por defenderem a responsabilidade fiscal e propunham déficits fiscais para combater a insuficiência de demanda. Keynes distinguiu o orçamento corrente do de capital e cobrou o equilíbrio do primeiro. A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento assume posição semelhante, sendo contra os déficits fiscais, a não ser em situações especiais. Vê nos dois déficits formas de irresponsabilidade, seja ela **fiscal** ou **cambial**. (Bresser-Pereira e Gala, 2010, p.676).

Afirmam que, para um desenvolvimento econômico estável, o Estado-nação há de ser solvente, já que os déficits em conta corrente o enfraquecem, tornam-no mais dependente dos credores e ainda causam desregulação no nível de preços. O Estado há de ser capaz, pois a instituição é "*instrumento de ação coletiva por excelência da nação, porque de sua regulamentação depende o bom funcionamento do mercado.*" (Bresser-Pereira e Gala (2010, p. 677)). Para os novos-desenvolvimentistas, se o país em questão ainda sofrer de doença holandesa, ele deve, como receituário, apresentar tanto superávit fiscal como também em conta corrente.

Nessa mesma linha, Oreiro (2012) afirma que a política fiscal deve resumir-se a uma postura de estabilização da atividade econômica, minimizando as variações do nível da taxa de crescimento em relação a um patamar sustentável de longo prazo, que, no caso dos países em desenvolvimento, assume como referencia a taxa de crescimento das exportações. Política fiscal não deve, portanto ser motor de crescimento, por não ser compatível com um equilíbrio da balança de transações correntes no longo prazo. Essa função de estabilização do nível de atividade econômica deve ser compatível com uma relação dívida pública/PIB em patamares baixos no longo prazo.

Logo, uma política fiscal eficiente para essa postura deveria buscar um déficit público ciclicamente ajustado próximo de zero. Dessa forma, então, quando a economia for atingida por um choque negativo de demanda, no qual a taxa de crescimento do PIB real estiver abaixo da taxa de crescimento de equilíbrio da balança de pagamentos, os "estabilizadores automáticos" irão atuar aumentando o déficit público e, conseqüentemente, diminuindo o impacto recessivo do choque descrito anteriormente. Na medida em que a economia retomar uma taxa de crescimento compatível com um equilíbrio no balanço de pagamentos, a elevação sustentada da taxa de crescimento econômico tratará de eliminar esse mesmo déficit, garantindo, assim, um equilíbrio na relação dívida/PIB no longo prazo. Em raciocínio análogo, quando a economia passar por choques positivos de demanda, permitindo taxas de crescimento econômico superiores às de equilíbrio do balanço de pagamentos, esses

'estabilizadores automáticos' atuariam no sentido de frear a demanda agregada e também proporcionar redução da relação Dívida Pública/PIB.

Outra diferença categórica está novamente no que se refere a políticas de caráter macroeconômico, mais especificamente ao tratar de controle de preços e a da atuação das políticas monetárias. O Novo-Desenvolvimentismo, nesse sentido, difere tanto do estruturalismo cepalino como da ortodoxia convencional. Do primeiro, diverge da complacência com a inflação, afirmando que a meta de inflação a ser objetivada pela autoridade monetária deve ser alta o suficiente para evitar o risco de deflação no caso em que a economia é atingida por um choque deflacionário; mas não tão alta a ponto de afetar negativamente o crescimento econômico, em razão do aumento da incerteza a respeito da evolução futura dos preços relativos. Do segundo, difere no sentido de não só objetivar apenas uma estabilidade de preços, mas sim uma estratégia de objetivos múltiplos, **uma estabilidade macroeconômica**.

Esse conceito é aprofundado por Sicsú, Paula e Michel (2007). Aqui se relaciona com um conjunto de medidas (salarial, cambial, monetária e fiscal) que visa um aumento do nível da demanda agregada, de um ambiente estável que diminua incerteza, estimule os *animal spirits* e um consequente aumento da taxa do nível de investimento. Essa visão compatibiliza medidas de estabilidade de preços e crescimento econômico. Outro aspecto importante apontado seria o de que a convergência da taxa de inflação para com a meta deve ser feita no médio-longo prazo (dois a três anos), dando autonomia para que a autoridade monetária compatibilize futuros choques de demanda ou oferta que possam desviar em relação à meta de crescimento do produto, tendo uma maior variabilidade da taxa de inflação em curto prazo. Essa menor variabilidade do nível de atividade econômica também contribui positivamente para a decisão de investimento em capital fixo, ao reduzir a incerteza a respeito do ritmo de expansão da demanda agregada (Herr & Kasandziska, 2011, p.68).

2.2 Doença Holandesa, Modelo *Export-led* e Estratégia de Crescimento via Poupança Externa

A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento parte do pressuposto keynesiano de que os principais estrangulamentos ao crescimento e ao pleno emprego estão na demanda. O lado da oferta seria também fundamental, mas a problemática central estaria em aproveitar os recursos disponíveis através de investimentos que também aumentassem a capacidade de oferta do país em questão. Esta macroeconomia estruturalista é caracterizada por tendências

estruturais que limitariam as oportunidades de investimento. Dentro dessa linha, as principais formulações teóricas do receituário novo-desenvolvimentista estão relacionadas - direta ou indiretamente - com o comportamento da taxa de câmbio e sua relação com a manufatura. Por isso, é necessária uma análise mais aprofundada de conceitos estruturais evidenciados pela teoria e de uma estratégia de crescimento compatível que viabilize um desenvolvimento significativo das forças produtivas e de uma sustentável relação de acumulação de capital para investimento.

2.2.1 *Doença Holandesa e a Taxa de Câmbio no Centro da Teoria do Desenvolvimento*

Segundo Marconi, Bresser-Pereira e Oreiro (2014), a doença holandesa é uma falha de mercado que sobreaprecia permanentemente a taxa de câmbio de um país, causado pela existência de recursos naturais abundantes e baratos, que garantem rendas ricardianas aos países que os possuem e exportam as *commodities* com elas produzidas. Essa sobreapreciação decorre do fato que as exportações dessas *commodities* são compatíveis com uma taxa de câmbio mais valorizada do que seria necessário para tornar competitivas empresas de outros setores de bens comercializáveis, mesmo que elas incorporem tecnologia mundial ao processo produtivo. A manutenção da taxa de câmbio apreciada, graças ao mecanismo de mercado apontado, pode levar o país a se especializar na produção desses bens primários e não se industrializar, ou terminar se desindustrializando, impedindo uma mudança estrutural de diversificação industrial do país, o qual caracterizaria o desenvolvimento.

A doença holandesa é um problema antigo, essencial para a compreensão do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, mas só foi identificada nos anos 1960, nos Países Baixos, onde a descoberta e exportação de gás natural apreciou a taxa de câmbio e ameaçou destruir toda a indústria manufatureira do país. Na década de 1980 surgiram os primeiros estudos acadêmicos sobre o tema e o primeiro modelo de doença holandesa (Corden e Neary 1982; Corden 1984). Nesse modelo, existem três setores: 1) O setor de produtos não comercializáveis; 2) O setor de produtos comercializáveis que cresce rapidamente, geralmente associado a produtos naturais em que os países tenham vantagens comparativas e 3) O setor de produtos comercializáveis que cresce lentamente (indústria e demais setores de agricultura e extração). No modelo, o setor 2 tende a expandir rapidamente suas receitas em exportações (o que gera aquecimento de demanda agregada e apreciação de salários), causando valorização da taxa de câmbio. Esses fatores causam desestímulo às empresas manufaturadas exportadoras, representadas pelo setor 3. Há então um deslocamento dos

fatores produtivos desse último setor para o de produtos naturais e o de bens comercializáveis (dado o aumento da renda), favorecendo um processo de possível desindustrialização.

Gala (2006) também destaca o impacto que uma transferência de mão de obra da indústria para os outros setores da economia pode acarretar. Se o setor manufatureiro, de fato, apresentar rendimentos crescentes de escala e os outros não, a doença holandesa pode causar um processo de maior desemprego futuro e menor crescimento para o país.

Há, portanto, uma intrínseca relação dos efeitos da doença holandesa com a importância de uma taxa de câmbio competitiva, principalmente para as economias dos países de renda média. A taxa de câmbio, um dos principais preços da economia, é, agora, retirada do nicho monetarista e colocada no centro do processo de desenvolvimento.

Segundo Marconi e Rocha (2012), sendo a taxa de câmbio uma relação entre os preços dos bens comercializáveis e não comercializáveis, o nível e as flutuações da taxa de câmbio afetam a competitividade de um país em mercados estrangeiros, a taxa de retorno de vários setores, a composição da demanda agregada, dos investimentos, da estrutura produtiva, e, por fim, da taxa de crescimento.

Uma taxa de câmbio competitiva é fundamental para o desenvolvimento econômico porque coloca todo o mercado externo à disposição das empresas nacionais realmente competentes do ponto de vista administrativo e tecnológico. Se o desenvolvimento econômico é em função do nível de investimento, uma taxa de câmbio competitiva estimula investimentos orientados para a exportação e um consequente aumento da poupança interna. Estimula os investimentos das empresas que incorporam tecnologia ao processo produtivo, as quais não seriam competitivas no plano internacional se a taxa de câmbio fosse cronicamente sobreapreciada.

Essa tendência à valorização da taxa de câmbio é estrutural. Ela não varia, nos países em desenvolvimento, de maneira bem comportada em órbita de uma taxa de equilíbrio natural, como pressupõe a teoria convencional, nem de maneira volátil, como afirmam os keynesianos. Não é o mercado, mas, sim, as crises do balanço de pagamentos que respondem pelos seus ciclos econômicos.

Bresser-Pereira e Gala (2010) afirmam que o ciclo de crises de balanço de pagamentos começará com uma crise que depreciará de forma violenta a taxa de câmbio. Esta, que, quando se iniciou o ciclo, estava abaixo do equilíbrio corrente, deprecia-se categoricamente, para, depois, passar a se apreciar principalmente por dois fatores estruturais: primeiro, a doença holandesa a leva até o nível de equilíbrio corrente, e, em seguida, os fluxos de capitais - atraídos pelos diferenciais das taxas de lucro e de juros internos e externos, os quais tendem

a ser mais elevados - continuam o caminho de apreciação até um déficit em conta corrente. Esse aspecto estrutural, somado a políticas equivocadas que, embora não sejam estruturais, mas recorrentes, continuarão a apreciar a taxa de câmbio até que nova crise de balanço de pagamentos interrompa o processo. Essas políticas recorrentes são principalmente identificadas como: **a política de crescimento com poupança externa, a política de âncora cambial, a política de âncora cambial revestida de política de metas de inflação**, e, por fim, **o populismo cambial**².

Na medida em que as autoridades do país praticam essas políticas ao mesmo tempo em que continuam a se negar a administrar a taxa de câmbio, o país entrará em déficit em conta corrente, se endividará e gradualmente perderá a confiança dos credores, que, em certo momento, determinam o sudden stop, ou seja, deixam de rolar a dívida externa do país e este entra em crise de balanço de pagamentos que, novamente, deprecia a moeda nacional. (Bresser-Pereira e Gala, 2010, p.670).

Há a distinção, na literatura novo-desenvolvimentista, entre **a taxa de câmbio de equilíbrio corrente** e **a taxa de câmbio de equilíbrio industrial**. Para Marconi e Bresser-Pereira (2010) definir-se-á a primeira como a taxa que equilibra intertemporalmente a conta de transações correntes do país e a segunda como a taxa a que viabilizaria a rentabilidade e competitividade de outros arranjos produtivos que não sejam os causadores da doença holandesa. Essa taxa de câmbio de equilíbrio corrente seria possível graças as já citadas rendas ricardianas exportadas pelo setor de *commodities* e impossibilitaria setores que não apresentam as mesmas rendas ricardianas que o primeiro setor.

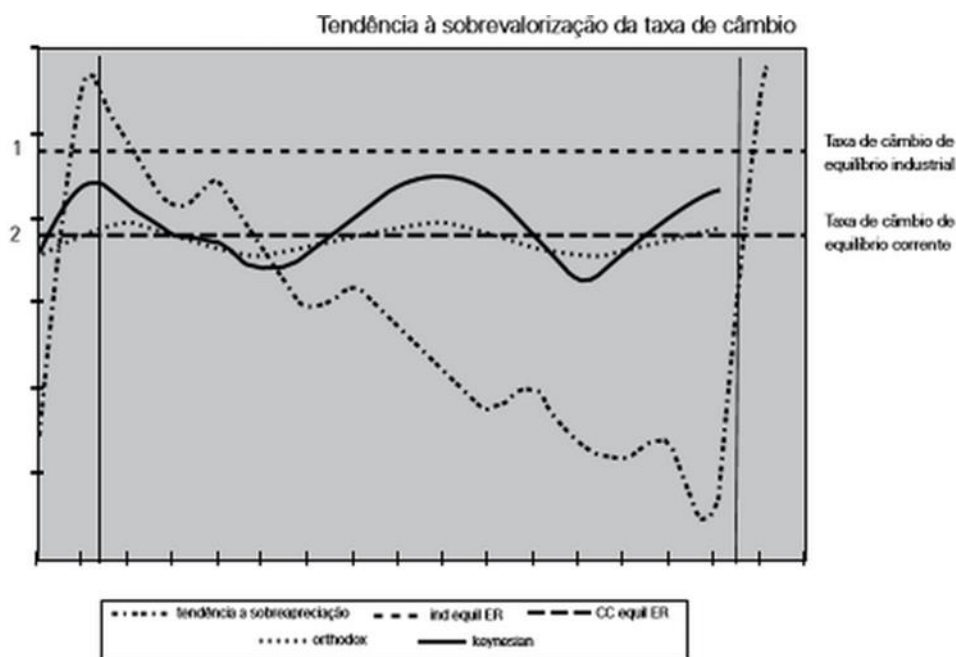
É necessária, portanto, uma nova taxa de câmbio de equilíbrio, a chamada taxa de câmbio de equilíbrio industrial, a qual seria mais desvalorizada do que a anterior. A gravidade da doença holandesa, então, pode ser metodologicamente definida pela diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a industrial.

Marconi (2012) estabelece uma metodologia para calcular a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. A condição necessária para que isso ocorra é que haja uma igualdade de seus rendimentos marginais (da indústria) com os de seus competidores. Na produção de manufaturados, o principal custo de produção é o trabalho, diferindo dos recursos naturais, o

²Essa expressão consiste, na prática, em deixar-se apreciar a taxa de câmbio para que os salários reais aumentem, a inflação caia, e o político seja reeleito – isso se não for precedido de uma crise no balanço de pagamentos.

que são na produção de *commodities*. O cálculo para 2011 foi estimado, aproximadamente, em R\$ 2,75.

Figura 1 – Síntese das variações das taxas de câmbio segundo cada teoria em um espaço de tempo



Fonte: Bresser e Gala (2010)

2.2.2 Export-Led x Wage-Led

O grande motor das economias capitalistas é a demanda agregada, dado que os fatores de produção e o progresso tecnológico são variáveis que se ajustam no longo prazo ao nível da demanda efetiva (Kaldor, 1988). O estoque de capital, portanto é consequência de resultados passados, dependendo da expectativa dos empresários à variação da taxa de lucro e da taxa de crescimento. Para Oreiro (2012), isso significa que o investimento é uma variável endógena que se ajusta ao crescimento esperado da demanda agregada.

A demanda agregada é constituída por dois componentes: **a demanda autônoma** e **a demanda induzida**. A primeira consiste naquela parcela da demanda agregada independente do nível/variação de renda, emprego e produção. A segunda, contrariamente, depende desses mesmos níveis. No longo prazo, a taxa de crescimento é determinada pela demanda autônoma, uma vez que a demanda induzida se ajusta à expansão do nível de renda e da produção.

A demanda autônoma, logo, se constitui, em economias abertas, pelos gastos do governo e pelas exportações, já que os investimentos em capital fixo são determinados pelas expectativas futuras dos agentes e de fatores de confiança institucionais. Considerando também a limitação de crédito bancário, o consumo também não integra a demanda autônoma, já que, basicamente, depende dos salários, do nível de renda e do nível de emprego. Logo, a taxa de crescimento do consumo é igual à taxa de crescimento da renda, assim como no modelo neoclássico de Solow. Define-se, portanto, que a taxa de crescimento de longo prazo será uma média ponderada entre a taxa de crescimento dos gastos do governo e a taxa de crescimento das exportações.

Dada a distribuição da renda, tem-se que a taxa de crescimento de longo prazo, numa economia em desenvolvimento, em que sua moeda não é aceita como reserva internacional - o caso do pecado original - é determinada pela taxa de crescimento das exportações. Se a taxa de crescimento dos gastos do governo for maior que a taxa de crescimento das exportações, a renda e o produto irão crescer mais do que as exportações. Se considerarmos que a elasticidade-renda das importações seja maior que 1, algo comum em países em desenvolvimento, isso não se torna sustentável do ponto de vista das contas correntes. Para Oreiro, Basílio e Souza (2014), em um contexto de crescimento pelo lado da demanda, a restrição para um crescimento sustentável de longo prazo é dado pelo equilíbrio do balanço de pagamentos. “A lei de Thirlwall” afirma que a taxa de crescimento consistente com esse equilíbrio é igual à relação entre a elasticidade-renda das exportações e a elasticidade-renda das importações multiplicada pela taxa de crescimento mundial. Assim, a taxa de crescimento doméstico será igual à taxa de crescimento das exportações dividido pela elasticidade-renda das importações, o que caracteriza um regime do tipo *export-led*.

Em contrapartida, para o novo-desenvolvimentismo, uma estratégia do tipo *wage-led* não é desejável. Como descrito por Bhaduri e Marglin (1990), essa estratégia se baseia nas possibilidades de crescimento em função da distribuição de renda, no consumo de massa, decorrente do aumento dos salários reais. Tal modelo seria eficiente em um cenário onde o investimento fosse menos sensível a mudanças na taxa de lucro e respondesse categoricamente à expansão do consumo interno, já que, em países em desenvolvimento, a propensão marginal a consumir geralmente é elevada.

Para o novo-desenvolvimentismo, um tipo de crescimento *wage-led* é inviável e insustentável no longo prazo. Oreiro (2012) argumenta que, em primeiro lugar, um aumento cumulativo da participação dos salários na renda, condição necessária para a ocorrência de um crescimento autônomo dos gastos de consumo, é econômica e politicamente inviável. Do

ponto de vista econômico, crescimento contínuo da participação dos salários na renda irá gerar uma tendência à queda da taxa de lucro. Quando essa queda for insuficiente para garantir a reprodução da acumulação de capital, o investimento privado cessará e os níveis de renda e produção ficarão comprometidos. Do ponto de vista político, a classe empresarial reagirá contra a tendência de queda da taxa de lucro, gerando instabilidade política e institucional. Em segundo lugar, um aumento cumulativo da participação dos salários na renda estaria associado com uma apreciação da taxa real de câmbio, podendo causar uma especialização regressiva na economia e uma eventual desindustrialização. Como consequência da desindustrialização, a elasticidade-renda das exportações irá diminuir e a elasticidade-renda das importações irá aumentar, diminuindo uma taxa de crescimento compatível com o equilíbrio corrente. Dessa forma, a continuidade de um processo *wage-led* irá levar ao estrangulamento externo.

Nessa mesma linha, Marconi (2012) coloca que a adoção dessa estratégia é também insustentável quando baseada na apreciação cambial. Essa apreciação cambial aumentaria a participação dos produtos importados na composição da oferta, sejam eles bens intermediários ou finais. Logo, a resposta do consumo não estimularia a produção interna como esperado.

Já para o modelo *profit-led*, que em economias abertas assumem a forma de *export-led*, o investimento é consideravelmente sensível às variações na taxa de lucro, que, em uma economia aberta, podem elevar-se através da desvalorização cambial e diminuição dos custos de salário em moeda estrangeira. O investimento, portanto, seria altamente sensível à desvalorização cambial.

O modelo *export-led* seria, portanto, para o Novo-Desenvolvimentismo, compatível com a já citada *estabilidade macroeconômica*. Temos, em Oreiro (2012), se as metas operacionais relativas à inflação, câmbio real, juro real, déficit fiscal e salário real forem mutuamente consistentes, então o país poderá desfrutar de um regime de crescimento do tipo *export-led*. O crescimento robusto das exportações de manufaturados permite uma elevada taxa de expansão do produto real, induzindo um forte crescimento da produtividade do trabalho, viabilizando um crescimento não inflacionário dos salários reais e, portanto, a manutenção de uma taxa de juros baixa em termos nominais e reais.

A expansão acelerada da demanda agregada num contexto de juros reais baixos e estáveis induz os empresários a realizar grandes investimentos na ampliação e modernização da capacidade produtiva, permitindo assim que a oferta agregada se ajuste ao ritmo de expansão

da demanda agregada, o que contribui para manter a inflação sob controle. (Oreiro, 2012, p.33)

2.2.3 Crítica à estratégia de crescimento via poupança externa

Para o novo-desenvolvimentismo, Bresser-Pereira e Gala (2010) afirmam que é falsa a tese ortodoxa que tem como óbvia a necessidade, para que os países em desenvolvimento alcancem o crescimento, de utilização de poupança externa. Normalmente, essa estratégia é responsável pela substituição de poupança interna pela externa, não aumentando taxa de investimento, mas incorrendo em aumento de consumo presente e dívida externa. Supondo-se reservas cambiais constantes, a taxa de câmbio comporta-se através da conta corrente em que pode se inferir superávits ou déficits. Quanto mais apreciada for a referida taxa de câmbio corrente, mais valorizados serão os salários e os ordenados. Supondo-se que trabalhadores recebam um salário nominal e adquiram bens comercializáveis e não comercializáveis, tem-se que o custo de vida dos trabalhadores e o salário real dependerão do câmbio nominal e da parcela de bens comercializáveis em sua cesta de consumo. Logo, uma desvalorização cambial diminuirá o salário real dos trabalhadores, já que os bens comercializáveis ficarão relativamente mais caros.

Já os lucros, tanto podemos raciociná-lo como o inverso dos salários, pressuposto dado pela microeconomia neoclássica, mas também como resposta do investimento, que, por sua vez, é influenciado, para além do retorno das taxas de lucro, como pelas receitas de exportação, dependentes de um câmbio mais competitivo ou não.

Para argumentar a hipótese da substituição da poupança interna pela externa, temos, pelo lado da demanda e da renda: quando o câmbio se aprecia de maneira contínua, as expectativas dos lucros sobre os investimentos para o setor exportador caem, caindo investimento, lucro, e, conseqüentemente, poupança interna. Logo, haverá uma substituição dessa poupança pela externa. Do lado da oferta, a apreciação cambial gera aumento de poder de compra dos trabalhadores, aquecendo o consumo, diminuindo poupança interna e também gerando a já citada substituição. Bresser e Gala (2010), portanto, afirmam como indesejável a apreciação de salários artificialmente via apreciação de câmbio.

A taxa de substituição da poupança interna sobre a externa depende de alguns fatores. Do lado da oferta ou da renda, depende da variação dos salários e dos ordenados em relação à taxa de câmbio, da variação dos lucros em relação à taxa de câmbio – relações consideradas relativamente estáveis - e, principalmente, da propensão marginal a consumir. Esta última, por

sua vez, estará atrelada à diferença entre a taxa de juros e a taxa de lucros vigentes, ou seja, da oportunidade de investimento da economia. Em situações normais, as oportunidades de investimento lucrativo serão pequenas e, portanto, a propensão marginal a poupar será elevada. Em cenários de crescimento econômico acelerado, por outro lado, e haja grandes oportunidades de lucro, além dos detentores dos meios de produção destinarem uma proporção maior da sua renda esperada para o investimento, aumentando, assim, a propensão marginal a investir, a propensão marginal a consumir também aumentará, baseado nos aumentos de salários da classe trabalhadora e, principalmente, nos ordenados da classe média. Consequentemente, a taxa de substituição da poupança interna pela externa será menor do que em cenários nos quais as expectativas de lucros fossem normais.

2.3 O Papel da Política Industrial no Desenvolvimento

A seção 3 se dividirá em duas subseções, a contar: a) o comportamento e o papel da manufatura no processo de desenvolvimento e b) a importância da Taxa de Câmbio Real (TCR) no setor industrial e no grau de industrialização.

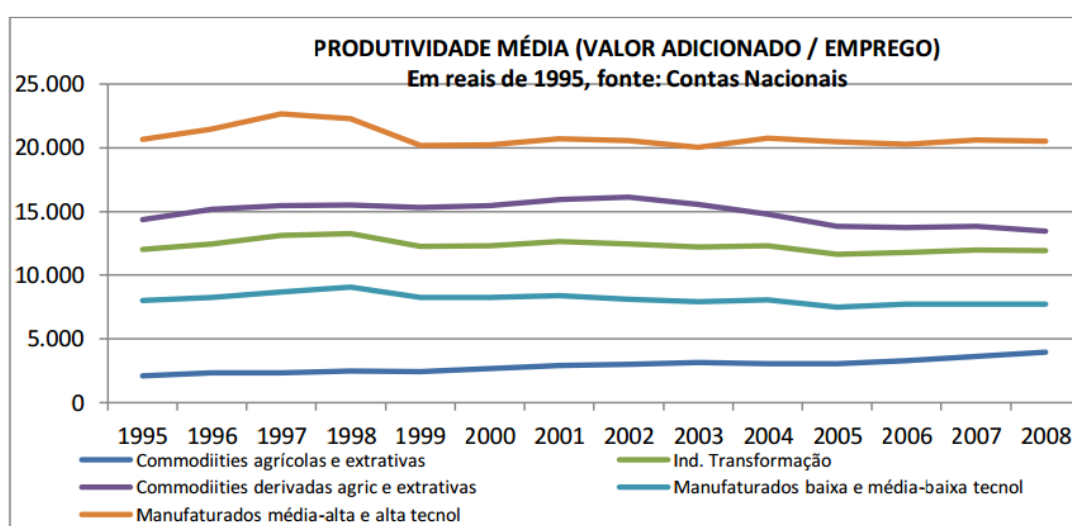
2.3.1 O comportamento e o papel da manufatura no processo de desenvolvimento

Para a literatura e perspectiva ortodoxa, a composição setorial não é relevante para o processo de desenvolvimento econômico. Contudo, a questão da indústria encontra relevância fundamental para os estruturalistas, os quais destacam o papel da manufatura na liderança do processo de desenvolvimento. Para eles, esse processo desenvolvimento é, fundamentalmente, de transformação estrutural. Estrutural no sentido que envolve um movimento da agricultura tradicional para a agricultura moderna, indústria e serviços, e, então, a realocação de tais fatores entre atividades de setores industriais e de serviços. Mais amplamente, o crescimento econômico sustentado está associado à capacidade de diversificação da estrutura produtiva doméstica, à geração de novas atividades de forma a ampliar as externalidades dentro do país e criar novas capacidades tecnológicas.

Para Kaldor (1966), a indústria é o motor de crescimento de longo-prazo em função de quatro características fundamentais do setor industrial: i) retornos crescentes de escala; ii) efeitos de encadeamento para frente e para trás na cadeia produtiva; iii) receptor e difusor do progresso tecnológico e iv) maior elasticidade-renda das exportações.

Nessa linha, Marconi e Oreiro (2014) afirmam que a indústria tem papel extremamente estratégico. Quando se analisa a relação valor adicionado/emprego – a medida relevante de produtividade numa economia moderna – constata-se que o valor dessa relação para a indústria de transformação é aproximadamente três vezes maior do que o prevalecente na produção de *commodities* agrícolas e extrativas. Logo, quando é observada uma transferência de fatores produtivos da indústria de transformação para o setor primário, uma especialização regressiva típica de países que sofrem desindustrialização causada por doença holandesa, atentar-se-á para um processo de redução da produtividade média de toda a economia, e, portanto, do nível de seu investimento e crescimento.

Figura 2 – Produtividade Média, de 1995-2008, nos Diferentes Setores



Fonte: Marconi e Rocha (2011)

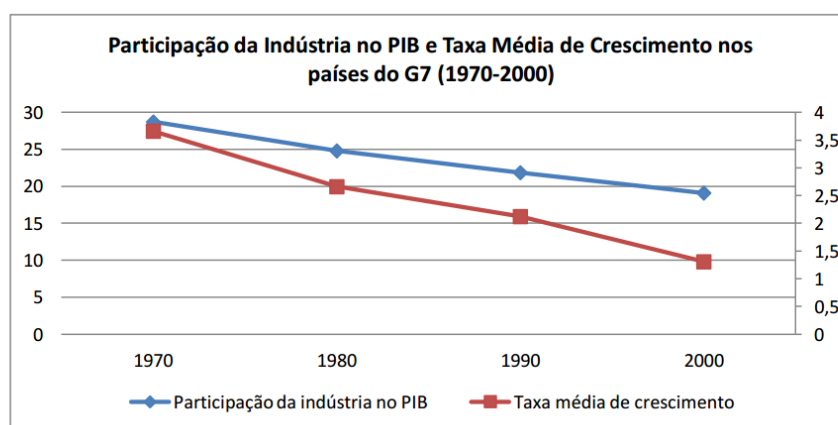
Chenery et al. (1986) atribuem a mudança à interação entre demanda e oferta: a demanda altera-se com a transferência de setores com menor valor adicionado para os mais produtivos em função da Lei de Engel, que leva a uma mudança na composição da produção. Essa nova composição requer novos investimentos que aprimorem a tecnologia utilizada no longo prazo. A incorporação dessas novas tecnologias determina a ocorrência de rendimentos crescentes de escala para esse setor, o que estimula a demanda por manufaturados, tanto pelo impacto sobre os preços como pela qualidade dos produtos. Em seguida, há um aumento dos investimentos no setor. Causando um processo de expansão industrial autoalimentado e, no longo prazo, diversificado na estrutura produtiva.

Outra relação positiva facilmente identificável que reforça a relevância da indústria é a da taxa de crescimento de longo prazo e a da participação do valor adicionado da indústria de

transformação. Como podemos observar na próxima tabela, há uma clara correlação positiva, no período 1970-2000, entre a taxa média de crescimento do PIB e da taxa de participação do valor adicionado na indústria nos países do G7. Dados todos esses fatores, um processo de possível desindustrialização diminui consideravelmente o crescimento potencial das economias no longo prazo.

Sobre a importância das exportações e das importações da manufatura no processo de desenvolvimento econômico, Marconi e Rocha (2012) destacam que as exportações desempenham papel relevante nesse processo por serem importantes componentes da demanda agregada, estimulando a produção de manufaturados que geram encadeamentos produtivos e externalidades para outros setores (dada a necessidade de adaptarem-se aos padrões internacionais de produção).

Figura 3 – Participação da Indústria no PIB e Taxa Média de Crescimento nos Países do G7³ no período 1970-2000



Fonte: Rocha (2011), Elaboração Marconi e Oreiro (2014)

Já o papel das importações apresenta caráter mais ambíguo na literatura econômica. Há um primeiro grupo que afirma que uma valorização da TCR e o consequente aumento da participação dos importados são benéficos na medida em que se reduzem custos de insumos e adquirem-se bens de capital mais baratos e mais produtivos, aumentando, assim, a competitividade externa. Do outro lado, estruturalistas argumentam que o aumento da quantidade relativa das importações no processo produtivo pode inibir os encadeamentos produtivos para estimular a demanda interindustrial e o próprio processo de diversificação e industrialização. Essa desarticulação dos setores interindustriais seria prejudicial por restringir

³O G7 é um grupo de países formado por Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Reino Unido e Estados Unidos.

a capacidade de a indústria gerar crescimento, sendo que a capacidade de gerar emprego e renda torna-se cada vez mais atrelada à expansão exógena do comércio exterior, dos investimentos públicos em infraestrutura e de medidas de incentivo ao consumo.

Como já discutido por Rodrik (2008), Razmi, Rapetti e Skott (2009), Johnson, Ostry e Subramanian (2006) e, no caso brasileiro, por Bresser-Pereira (201) e Gala (2006), uma condição relevante para o sucesso de uma estratégia de exportações de manufaturas seria a manutenção da TCR em um patamar competitivo, permitindo que os exportadores de manufaturas eficientes elevem suas vendas no exterior para financiar divisas e um aumento das importações causado pela elasticidade-renda das importações, sem causar estrangulamento e endividamento externos, permitindo uma acumulação de capital primitivo capaz de financiar um processo de substituição de importações característico de certas etapas do desenvolvimento econômico.

2.3.2 A importância da Taxa de Câmbio Real (TCR) no setor industrial e no grau de industrialização.

Muitos economistas têm focado atenção à influência da taxa de câmbio real sobre a estrutura produtiva dos países emergentes dos últimos anos. A apreciação de TCR torna as importações mais atrativas que os bens produzidos domesticamente, em especial, na manufatura.

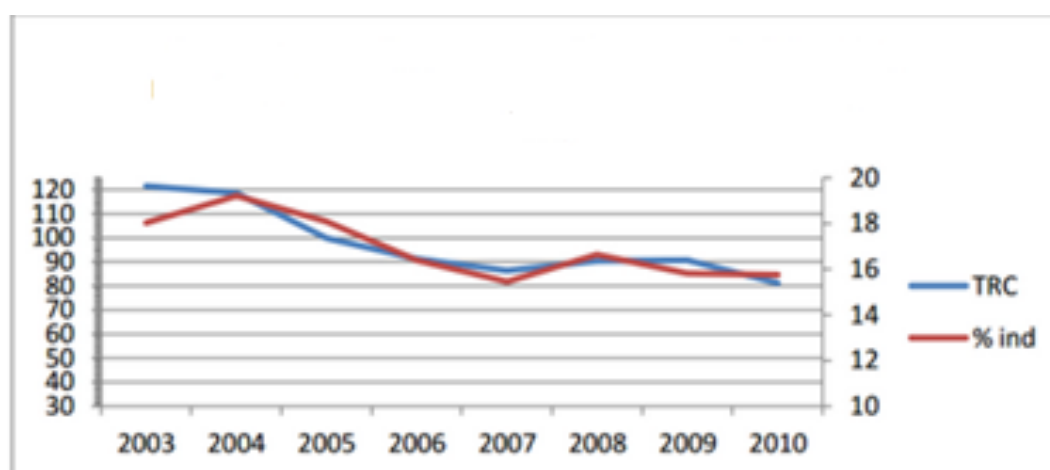
Setores industriais que fabricam bens comercializáveis podem reduzir sua participação no valor adicionado total da economia, sobretudo se o país for um grande exportador de bens primários e esse processo possibilitar a manutenção de uma taxa de câmbio sobreapreciada. É sublinhado por Palma (2005) um processo precoce de desindustrialização por parte dos países em desenvolvimento, antes que essas economias atinjam uma maturidade de renda *per capita* alta por motivos de mudança do paradigma tecnológico, de deslocamento das cadeias produtivas para países com mão de obra mais barata, por causa da política econômica adotada nos anos 80 e da ocorrência de doença holandesa.

Para Bresser-Pereira (2008) e Bresser-Pereira e Marconi (2010), a sobreapreciação da TCR, decorrente de doença holandesa e da estratégia de crescimento via poupança externa, é apontada como fator importante para explicar a dinâmica da redução da participação da indústria no valor adicionado. O fluxo de capitais é aqui apontado, como um aspecto conjuntural para a apreciação cambial, já que pode reduzir consideravelmente quando há uma redução do diferencial dos juros externos para os internos; a doença holandesa é apresentada

como aspecto estrutural, decorrente de vantagens comparativas que o país tem na produção de bens primários.

A taxa de câmbio define a relação entre os bens comercializáveis e os não-comercializáveis, influenciando sobre o grau de competitividade externa. Um prolongado período de apreciação cambial pode ter consequências graves para a balança comercial e o valor adicionado da manufatura. Tem-se, a seguir, a relação da taxa de câmbio real e a participação do valor adicionado da indústria brasileira no PIB no período 2003-2010:

Figura 4 – Evolução Taxa Real Efetiva de Câmbio e da Participação da Indústria de Transformação no PIB no Brasil no período (2003-2010)



Fonte: Ipeadata. Elaboração Marconi e Oreiro (2012)

Há um efeito duplo aqui causado pela apreciação cambial: o crescimento de salário real no curto prazo e um aquecimento da demanda agregada alavancado pelo consumo. No outro, afeta o investimento das empresas exportadoras, causando uma redução da heterogeneidade produtiva.

Marconi e Rocha (2012) afirmam que, para compensar a elevação dos custos salariais e, no caso dos exportadores, a redução da receita em reais decorrente da valorização cambial, os produtores de manufaturados aumentam a participação de insumos importados no processo produtivo para reduzir o custo médio (uma vez que a sobreapreciação também torna os produtos importados mais baratos, quando analisados em moeda nacional). Esse movimento influencia na produção interna de bens intermediários, a demanda interindustrial, os encadeamentos responsáveis pelo transbordamento da demanda para outros setores e a diversificação produtiva. Em consequência, o crescimento da produção na manufatura é

inferior ao observado em outros setores, e a participação da mesma no valor adicionado fica reduzido.

Há, portanto, durante toda essa seção, uma ênfase clara dos novos-desenvolvimentistas por uma relevância altamente estratégica do setor manufatureiro industrial para o desenvolvimento da economia, alertando para os males da desindustrialização, da especialização regressiva e de diminuição da produtividade e do nível de emprego no longo prazo.

3 O PAPEL DA INDÚSTRIA PARA OS SOCIAIS-DESENVOLVIMENTISTAS

O social-desenvolvimentismo, também conhecido como desenvolvimentismo de esquerda, evoluiu academicamente através de esforços sistemáticos focalizados, principalmente, na escola de economia de Campinas. Ao contrário do Novo-Desenvolvimentismo, essa escola parece ter usufruído de maior participação na formulação das propostas atuais, reintroduzindo a participação efetiva do Estado na política econômica após o consenso neoliberal que se seguia até 2002.

Para efeitos metodológicos, o presente capítulo será dividido em duas seções. A primeira abordará o social-desenvolvimentismo em seus aspectos mais teóricos e conceituais, como a discussão de quais seriam os líderes estratégicos do processo de acumulação de capital e o papel requerido do Estado coordenando e negociando os interesses entre trabalhadores e capitais privados nacionais e estrangeiros. A segunda tratará uma discussão das frentes de expansão do modelo social-desenvolvimentista e como isso se relaciona com o papel da indústria, explicitando ainda a rejeição à estratégia *export-led*.

3.1 A Estratégia Social-Desenvolvimentista.

A qualificação do ‘desenvolvimento’ aqui proposta é na incorporação e ênfase da dimensão social como elemento central e orientador do desenvolvimento. Diferencia-se o desenvolvimento como transformador estrutural, e crescimento econômico, que pode utilizar-se de concentração de renda como algo funcional. Um desenvolvimento desvinculado da diminuição da desigualdade é, portanto, descartado pela estratégia social-desenvolvimentista.

Para diferenciar-se do desenvolvimentismo clássico, o termo ‘social desenvolvimentista’ foi proposto pelo então ministro Guido Mantega em 2007. Embora, epistemologicamente, a expressão aponte para uma maior ênfase na distribuição de renda, nas políticas sociais e na redução da pobreza, em uma consequente ampliação do mercado interno, é destacado que suas resoluções práticas no governo só se propuseram em meados do segundo governo Lula - depois da desaceleração de 2004/2005 - embora seus temas já estivessem apresentados no plano de governo de 2002¹. Isso sugere que as resistências à implantação do

¹Nos termos do programa: “[...] nosso programa econômico está estruturado a partir de duas dimensões: a social e a nacional. A dimensão social será o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional [...] A constituição do novo modelo priorizará três aspectos: (a) o crescimento do emprego; (b) a geração e distribuição de renda; (c) a ampliação da infraestrutura social [...] A ampliação do

modelo citado demoraram a ser contornadas, mas também que suas bases sociais e políticas empurraram-no adiante. Em termos, o ‘social-desenvolvimentismo’ parece válido para compreender ex-post o crescimento econômico puxado pela elevação do salário mínimo, do crédito ao consumidor e das políticas sociais. (Bastos, 2012).

São colocados, pelo social-desenvolvimentismo, **a dimensão do mercado interno** e a **diversificação setorial** como fatores endógenos do desenvolvimento (Carneiro, 2002). Mantém-se - em conformidade com a tradição nacional-desenvolvimentista – a falta de autonomia nacional em inovação tecnológica e no financiamento do desenvolvimento como fatores de esgotamento dos ciclos de crescimento.

Em um período globalizado, a combinação entre volatilidade do fluxo de capitais – causada pelos altos diferenciais de juros e o saldo de transações correntes – e especulação no mercado de câmbio, cria conjunturalmente um ambiente adverso, indicando serem sintomáticas as crises financeiras e cambiais recorrentes na dinâmica periférica capitalista, o que priorizaria uma busca por uma maior autonomia no manejo da política econômica para uma estratégia de desenvolvimento e *catching-up*.

A maior ou menor densidade das cadeias interprodutivas e a capacidade de regulação do destino dos capitais externos dão, para o social-desenvolvimentismo, o grau de autonomia relativa da política econômica que os países, na prática, possuem. Unem-se, pois, aspectos conjunturais e estruturais na análise social-desenvolvimentista para explicitar o grau de liberdade da política econômica na manipulação de juros e câmbio para um financiamento externo. (Costa, 2012).

Já entre os condicionantes internos, enumera-se: i) O padrão de crescimento, sendo a combinação dos setores líderes do processo de acumulação; ii) A capacidade em financiar, no volume necessário e nos prazos exigidos, esse processo; iii) O papel do Estado, seja incentivando o setor privado, seja em intervenção direta na economia.

Para explicar como o padrão de crescimento influenciou na trajetória de acumulação de capital brasileira, começemos pelo período nacional-desenvolvimentista. O desenvolvimentismo clássico demonstrou os condicionantes históricos da industrialização brasileira: em um Capitalismo Monopolista, após a revolução industrial, com barreiras tecnológicas e de capital para a implantação de vários setores produtivos estratégicos. Para os

emprego, a melhoria das remunerações e de sua distribuição e a ampliação da oferta de bens e serviços públicos têm significativos impactos econômicos. Sua maior implicação será o rápido crescimento do emprego e da renda, aumentando, portanto, a massa de rendimentos da economia. Com a sua melhor distribuição, haverá estímulo ao desenvolvimento de um amplo mercado de consumo de massas.” (Silva, 2002, p. 30-35)

sociais-desenvolvimentistas, a industrialização – aqui definida como um processo de diferenciação da estrutura produtiva guiado a partir de setores menos produtivos em direção aos de maior produtividade e com mais progresso técnico incorporado – é estratégica como processo de autonomização dos determinantes do crescimento, sendo um dos líderes desejáveis desse processo de acumulação de capital.

No seu estágio mais avançado, o da industrialização pesada, a autonomia do crescimento doméstico perante os mercados externos é completa. Isso porque o grau de diferenciação da estrutura produtiva, com a implantação de um expressivo parque produtor de meios de produção, converte o investimento e seus encadeamentos, como a variável crítica da dinâmica da economia (Carneiro, 2002, p. 37).

Outro condicionante de grande relevância para o social-desenvolvimentismo é a possibilidade de financiar o desenvolvimento. A insuficiência de um sistema de crédito doméstico em promover financiamentos no grau demandado pelas atividades responsáveis pelo crescimento criaria a necessidade de financiamento externo, reforçando um ciclo de dependência credor-devedor.

Igualmente relevante é o *papel do Estado*, tanto no que se refere à manipulação dos preços macroeconômicos, como câmbio, juros e amplitude fiscal, como na intervenção direta, constituindo-se um setor produtivo estatal ou criando esferas de financiamento públicas para dar crédito a setores específicos².

Para Costa (2012), detecta-se que uma das trajetórias possíveis de desenvolvimento para o capitalismo nacional é a do **Capitalismo de Estado Neocorporativista**. É ressaltado que, embora o Estado tenha sofrido um relevante enxugamento nos anos 90, ele ainda preserva sua capacidade de coordenação, apoiado nos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais. O gasto público orçamentário, junto com o investimento do setor público produtivo, pode atuar como indutor do investimento privado, ou, em outras palavras, como investimento autônomo em relação à demanda agregada, ainda mais em um contexto de crise internacional. Diferencia-se novamente do Novo-Desenvolvimentismo, que supõe apenas que o dinamismo é estimulado por fatores privados, induzidos pela demanda externa.

²Carneiro (2002) afirma que a economia brasileira possui amplo aparato estatal que atua como indutor e coordenador do desenvolvimento. Combinando-se um amplo aparato regulador com a posse de empresas produtivas e financeiras, o Estado brasileiro foi, historicamente, um elemento fundamental, permitindo o capitalismo ir além do que teria sido possível graças apenas às forças de mercado, no que se refere ao dinamismo do crescimento e variedade da estrutura produtiva.

Em síntese, O Social-Desenvolvimentismo realça a autonomia relativa conseguida através dos mercados (interno e externo) e a maior independência do processo de reprodução da acumulação de capital capaz de importar bens de capital e meios de produção em geral. Argumenta que, embora o tamanho do Estado tenha sido reduzido drasticamente com as privatizações dos anos 90, ele ainda mantém a capacidade de coordenar e negociar os interesses entre trabalhadores, privados nacionais e estrangeiros, suscitando num Capitalismo de Estado Neocorporativista.

3.2 As frentes de expansão do Social-Desenvolvimentismo e a Política Industrial.

Para a estratégia Social-Desenvolvimentista, o desenvolvimento é uma intenção política, e não uma espontaneidade advinda dos automatismos de mercado. Nesses moldes, o regime macroeconômico deve ser compatível com um papel ativo do Estado na busca de um dinamismo econômico capaz de assegurar uma ampliação dos processos de distribuição de renda e infraestrutura social. Para tanto, o Estado deve usufruir de maior discricionariedade, sendo compatível com uma estratégia de crescimento de longo prazo.

3.2.1 Os motores e os turbinadores

Para Bielschowsky (2012), essa estratégia de crescimento de longo prazo consite no privilégio de o Brasil possuir, simultaneamente, três poderosos motores de expansão e desenvolvimento. São eles: i) **amplo mercado interno de consumo de massas**, diretamente proporcional às políticas de redistribuição de renda. Também uma infraestrutura potencialmente capaz de realizar localmente boa parte da produção nos três setores – setor primário, setor industrial e setor de serviços - sem comprometer a ampliação das exportações. ii) **forte demanda nacional e internacional pelos recursos naturais brasileiros**. iii) **perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada para investimentos em infraestrutura** (tanto econômica como social). É colocado que, se os impulsos da capacidade produtiva gerados por esses três motores da demanda efetiva conseguirem efetivamente traduzir-se em uma elevação permanente da taxa de investimento, o Brasil experimentará um crescimento vertiginoso no longo prazo.

Para o autor, os investimentos nessas três frentes de expansão serão tão mais dinâmicos e mobilizadores da atividade produtiva e de emprego quanto maiores forem a sua capacidade de internalizar processos de inovação e dinamizar os encadeamentos produtivos em cada uma

delas. Devidamente 'turbinados' por *inovação e recuperação de encadeamentos fragilizados na esfera produtiva*, esses três motores representam uma oportunidade de mudança estrutural e desenvolvimento em longo prazo. Caso sejam 'mal turbinados', sua potencialidade tenderia a ser desperdiçada.

A inovação teria um papel importantíssimo nesse processo, pois caso conseguisse ser eficiente e adequadamente estimulada, irradiaria para todos os três setores de investimento. Ela permitiria transformar em núcleos estruturantes da economia nacional várias atividades inexistentes ou incipientes, além de criar/reforçar encadeamentos produtivos intensivos em alta tecnologia. Isso diminuiria a vulnerabilidade externa e o estrangulamento das transações correntes. Ela não seria considerada, entretanto, uma frente autônoma de desenvolvimento e expansão. A explicação para isso estaria no fato de que as estratégias de P&D não estariam incorporadas de uma maneira geral às políticas de expansão das empresas nacionais. Caso isso venha a ocorrer, como é comum às articulações intra-setoriais nos países desenvolvidos, a inovação poderá vir a ser um quarto motor de desenvolvimento de longo prazo.

O segundo 'turbinador' desses motores de desenvolvimento consiste no fortalecimento dos encadeamentos produtivos tradicionais, incluída a recuperação dos setores que se fragilizaram por conjuturas macroeconômicas - tanto internas como externas - e que são potencialmente competitivos. Bielschowsky (2012) coloca que, ainda que o processo inovador tenda a ser relevante, já que poucos são os setores intocados pelo massivo progresso técnico do período globalizado, a escolha de investimento das empresas tende a depender menos das inovações tecnológicas e mais de características de rentabilidade interna, como taxas de câmbio favoráveis, demandas de governo e outras políticas industriais que possam contribuir para a recuperação da competitividade perdida.

A proposição das frentes de expansão simultaneamente sobre o volume a composição setorial e tecnológica dos investimentos, logo seriam as variáveis que definiriam o crescimento e o aumento de produtividade, com consequente inovação tecnológica a longo prazo. É, na verdade, um enfoque ao mesmo tempo keynesiano, kaldoriano e estruturalista. Em Keynes (1973), pois apresenta o investimento como resposta de estímulos da demanda agregada. Em Kaldor (1989), porque considera o progresso técnico e o *learning by doing* processos que seguem o investimento gerado pela expansão da demanda e ajuda a alimentar um círculo virtuoso de rendimentos crescentes de escala, aumentando produtividade. E estruturalista, pois centra a análise no investimento e em transformações estruturais que orienta a discussão num caminho de 'estilo' de desenvolvimento desejado e historicamente viável (Pinto, 1976).

A seguir, a seção se aprofundará em cada um dos motores de expansão destacados anteriormente, atentando-se para a importância dos turbinadores na reverberação das externalidades provocados pelos efeitos de escala, além do aprofundamento na rejeição à estratégia *export-led*.

3.2.1.1 Consumo de massas

A discussão sobre um modelo de crescimento com melhoria distributiva - que valorizasse a produção e o consumo de massas – remonta a 1960 com Celso Furtado. Furtado (1966) argumenta, inicialmente, que a estrutura distributiva teria de ser necessariamente modificada para provocar, assim, uma alteração no perfil de demanda que reorientasse a produção em uma direção que aumentasse o emprego de mão de obra. Caso isso não ocorresse, haveria uma tendência à concentração de renda e à uma estagnação por insuficiência de demanda e retornos decrescentes de escala.

Alguns anos depois, Tavares e Serra (1973) argumentariam que a concentração de renda era perversa socialmente, mas funcional ao crescimento da economia, conseguindo dar dinamismo ao setor de bens de consumo duráveis e criando condições para o autofinanciamento parcial do investimento. Posteriormente, Wells (1975) coloca que uma redistribuição de renda tenderia a implicar aumento na demanda de bens dos setores modernos da economia de forma mais que proporcional aos ganhos de renda. A principal implicação disso seria que uma melhora na distribuição de renda não afetaria radicalmente a estrutura produtiva.

Castro (1989) percebeu, então, o alcance das evidências postas e formulou uma existência de condições para que o Brasil entrasse em uma fase de expansão “horizontal” da estrutura produtiva moderna já existente, por meio da extensão às classes mais pobres do acesso aos bens de consumo modernos. A estratégia de construção iria se beneficiar da possibilidade de expansão dos segmentos modernos, com fortes ganhos de produtividade por economias de escala, devido ao grande mercado interno brasileiro. O Partido dos Trabalhadores utilizou-se do projeto em documentos da campanha de 2002 e, durante o governo Lula, foi apresentado com destaque no Plano Plurianual 2004-2007 e mencionado nos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015 (Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003, 2007 e 2011).

As causas, em Bielschowsky (2012), para a forte expansão do mercado de consumo de massas são: i) O rápido aumento na massa salarial, tanto em volume de emprego e elevação

nas remunerações de rendimento do trabalho. ii) As transferências de renda às camadas de renda mais baixas, por efeito de políticas sociais como o impacto do aumento do salário mínimo sobre pensões e o ‘Bolsa Família’; iii) A estabilidade ou queda no preço dos bens industriais de consumo popular, por motivos de valorização do câmbio e por importação dos bens da China e da Ásia; iv) A forte ampliação do crédito ao consumo.

Biancarelli e Rossi (2014) ainda colocam mais dois fatores, a saber: v) outros instrumentos do sistema brasileiro de seguridade social, que, apesar das distorções tem impacto considerável. Os dados da Análise da Seguridade Social 2012 (ANFIP) seriam um exemplo disso, pois mostram que os Benefícios da Prestação Continuada (BPC) atenderam quatro milhões de idosos e deficientes com valores por volta de R\$ 30 bilhões de reais nesse mesmo ano; e vi) comportamento favorável do mercado de trabalho na última década, marcado por transformações importantes que resultaram num amplo processo de formalização e uma redução gradativa das taxas de desemprego para patamares historicamente baixos.

O modelo de produção e consumo de massas representa, para Bielschowsky, uma oportunidade extraordinária aplicada para a economia brasileira, graças à possibilidade de rendimentos de escala crescentes e ao fato de que os bens de consumo estejam sendo produzidos por aparatos produtivos e logísticos modernos, afeitos ao progresso técnico e ao aumento de produtividade.

De acordo com o aparato teórico, pode-se afirmar que o consumo de massas funcionaria através de um ciclo virtuoso: i) o aumento do consumo causa a expansão dos investimentos, o que ocasionaria um aumento de produtividade e competitividade, traduzida em conhecimento, aprendizado, inovação e economias de escala causadas pela produção em massa; ii) a elevação da produtividade é transmitida para os lucros e os rendimentos das famílias pelo aumento dos salários, redução dos preços devido aos menores custos de produção e aos programas sociais; iii) esses rendimentos transformam-se em um aumento do consumo continuamente ampliado; iv) aumento do consumo gera nova leva de aumento de investimentos.

O modelo de produção de consumo de massas representaria a grande oportunidade que o Brasil ainda teria para confirmar seu parque industrial já instalado e avançá-lo através dos encadeamentos produtivos de produção de bens finais de consumo popular, inclusive aqueles de maior intensidade tecnológica, como a indústria eletroeletrônica e a indústria de bens de capital. Seria também uma associação virtuosa entre crescimento e distribuição de renda. Contudo, para um eficiente funcionamento do modelo, é necessário que boa parte da produção de bens finais seja realizada dentro do país, incluindo também seus encadeamentos ‘para trás’

e ‘para frente’ (Bielschowsky, 2012).

Contudo, é questionado, dentro das limitações do modelo, se os bens industriais mundiais - parte fundamental para um êxito de longo prazo na produtividade e no balanço de pagamentos – estimulados pelo consumo de massa seriam produzidos dentro do país ou se haveria uma tendência para um consumo de massa no Brasil e produção em massa na China. A pergunta se justificaria primeiro pelo fato de que os ganhos de escala e o consequente aumento de produtividade só se dariam na produção, dando margem a futuros aumentos de salário. Segundo porque a perpetuação continuada de importações de bens intermediários e bens de capital gerariam estrangulamentos e escassez de divisas a médio e longo prazo.

3.2.1.2 Recursos naturais

Também tendo por base Bielschowsky (2012), o Brasil tem uma vasta abundância em recursos naturais. Em uma conjuntura de forte expansão do consumo dos países asiáticos, isso poderia levar o país a ter importantes ganhos de rendas nos médio e longo prazos. O próprio progresso técnico associado às novas fontes de energia, os avanços tecnológicos no cerrado e a inovação associada à imensa biodiversidade são, para o autor, um indicativo do potencial que o Brasil tende a se firmar tecnologicamente em áreas promissoras no longo prazo.

Para que isso efetivamente ocorra, atividades baseadas em recursos naturais não podem apenas ser enclaves de produção, não deixando lastro algum de emprego, inovação ou bem estar social. Ultimamente a atividade associada à agricultura moderna encontra-se profundamente mecanizada – causando baixos empregos diretos -, além de diversos corredores modernos que tendem a orientar-se para exportação de bens *in natura*, sem que quase nenhuma incorporação de progresso técnico local seja agregada ao produto final.

Para que os ganhos potenciais sejam melhor aproveitados, é necessário produzir internamente máquinas e insumos aos quais se adicione valor durante toda a cadeia produtiva. Outro exemplo é a produção de boa parte dos equipamentos de alta densidade tecnológica para extração do petróleo, produção do etanol, transmissão e distribuição de energia elétrica. Enfim, a ciência, a tecnologia e a inovação sendo correspondentes à biodiversidade do território brasileiro.

Para Costa (2012), o Social-Desenvolvimentismo argumenta que a diversidade setorial brasileira só encontra paralelo, entre os emergentes, na China e na Índia, não devendo se restringir, portanto, à indústria. Ela deve aprofundar sua posição de potência agrícola, candidatando-se a uma posição de destaque inter-relacionando as atividades industriais e de

serviços com um nível de sofisticação tecnológico praticado dentro do país.

3.2.1.3 Investimentos em Infraestrutura

Os investimentos seriam um motor do desenvolvimento, pois gerariam externalidades ao setor privado e à economia de forma geral, tendo a responsabilidade de causar um aumento no investimento privado.

No entanto, as dificuldades de acelerar a expansão do investimento público não são pequenas. Começam por trâmites legais relacionados à preservação ambiental e vão até a dificuldade de atrair capitais privados para investimentos de longa maturação, alto risco e rentabilidade não tão alta. Passam também pela dificuldade em abrir maior espaço fiscal no orçamento sem prejudicar as políticas sociais.

O estímulo ao desenvolvimento econômico causado a partir da realização dos investimentos em infraestrutura não se encerram com os serviços prestados, pois seus efeitos estendem-se para a economia como um todo através dos efeitos de encadeamento e inovação transmitidos aos demais setores.

3.2.1.4 Os dois turbinadores

Conforme anteriormente argumentado, essas três frentes de expansão poderão ser catalisados e potencializados por dois tipos de turbinadores:

O primeiro seria a inovação. Ela diz respeito a novos processos e produtos, tanto na viabilização de novas atividades econômicas em cada frente de expansão como pela formação bruta de capital nos setores nobres das três frentes de desenvolvimento anteriormente citadas. O outro seria consituído pelos investimentos em encadeamentos produtivos tradicionais, pouco impactados pela inovação tecnológica. A combinação deles dois poderá *turbinar*, para Bielschowsky, os três motores de desenvolvimento através de três meios: i) Reforçando a estrutura produtiva já existente a médio e longo prazo nas três frentes de expansão - a inovação seria, então, responsável por diminuir os custos e aumentar a competitividade internacional desses setores; ii) Facilitando o surgimento de novas atividades; iii) Permitindo aproveitar a contribuição potencial dos encadeamentos produtivos acionados pelos três motores nos setores mais avançados tecnologicamente, ampliando cadeias produtivas onde o progresso técnico for mais exigido numa maior velocidade.

Segundo o autor, caso o Brasil, no futuro, tenha um desenvolvimento científico e

tecnológico com a intensidade desejada, a inovação poderá tornar-se também um motor de desenvolvimento em si mesmo, uma variável autônoma de crescimento. Cabe, como resolução desse modelo proposto, uma observação – tendo base os três motores de desenvolvimento - de quais nichos a política industrial deveria apostar para investimento de forças e recursos.

Já quanto ao restabelecimento dos encadeamentos produtivos perdidos, é necessária uma análise da matriz insumo-produto para saber quais elos ou cadeias produtivas se enfraqueceram ou perderam e abrir uma discussão sobre quais ainda apresentam uma competitividade potencial, valendo-se de índices de ligações para frente e para trás e a evolução das taxas de emprego e investimento nos setores industriais de maior tecnologia vis-à-vis as mais intensivas em recursos naturais.

Para Costa (2012, p. 34), devido aos efeitos de encadeamento ‘para frente’ e ‘para trás’, os investimentos mais emblemáticos para essa estratégia de desenvolvimento seriam: i) servindústria: educação e saúde; PNBL (Plano Nacional de Banda Larga); trem-bala, ferrovia transnordestina, transposição do rio São Francisco; ii) Construção: mobilidade urbana, urbanização das favelas, saneamento básico, financiamento da moradia popular; iii) Extrativa: mineral, pretrosal; iv) Agroindústria: complexo de soja, inclusive biodiesel; complexo sucro-alcooleiro (etanol); complexo de carnes; v) Indústria de Transformação: encadeada aos setores destacados, seja pelo fornecimento de insumos, seja pelo atendimento da demanda por seus produtos finais.

3.2.2 Rejeição à estratégia export-led

Para Oreiro (2012), um regime do tipo *export-led* caracteriza-se quando a taxa de crescimento doméstico é igual à taxa de crescimento das exportações dividido pela elasticidade-renda das importações. A política econômica priorizaria, então, as empresas manufatureiras com capacidade competitiva na ordem mundial através de uma política de desvalorização do câmbio, deslocando a taxa de câmbio corrente para uma taxa de câmbio de equilíbrio industrial. O crescimento robusto das exportações de manufaturados permitiria uma elevada taxa de expansão do produto real, induzindo um forte crescimento da produtividade do trabalho e viabilizaria um crescimento dos salários reais.

Para os Sociais-Desenvolvimentistas, contudo, na figura de Bastos (2012), o contexto internacional de difícil preservação de elos das cadeias produtivas locais dificultaria econômica e politicamente as prescrições do Novo-Desenvolvimentismo e de seu modelo

export-led. Isso se deve porque parecem não ter sido, afinal, regimes de política macroeconômica – esses talvez passíveis de imitação - que produziram as bem sucedidas experiências nas economias asiáticas. Parecem ter sido, na verdade, um arranjo histórico particular, não passível de reprodução entre Estado, privado nacional e privado estrangeiro, financiando investimento, aprofundando encadeamentos e incorporando progresso técnico crescentemente de forma endógena, contudo viabilizadas por relações de cooperação específicas, em um contexto geopolítico e econômico determinados historicamente.

Também não se deve subestimar a estrutura do capital investido na indústria de transformação nessa região: alguns países, como Coreia do Sul e Taiwan, conseguiram inserir-se na tecnologia mundial e acompanhar a capacidade tecnológica de alto progresso técnico incorporado através do comando de empresas nacionais fortemente apoiadas pelo Estado, ou mesmo Cingapura, que assume o papel de sede de centro de controle regional de filiais, enquanto outros avançaram através de *outsourcing* de filiais com atividades mais intensivas em trabalho, tornando-se plataformas de exportação com baixo valor agregado, segundo Akyus (2005, *apud* BASTOS, 2012, p.801) e Sarti & Hiratuka (2007, *apud* BASTOS, 2012 p.801). Em todos os casos, contudo, o capital produtivo explorou mercados e escalas de produção muito superiores aos de seus mercados internos, orientando as exportações líquidas para fora do bloco regional.

O caso do Brasil seria historicamente outro, entretanto. Especificamente, na indústria de transformação não-intensiva em recursos naturais, via de regra, as empresas nacionais e filiais internacionais parecem ter sempre se interessado mais pelo mercado interno brasileiro e, em alguns casos, o mercado regional. Reagiram à redução da proteção comercial da década de 90, mas através do aumento das importações líquidas e não com a formação de nichos específicos de exportação, frustrando as expectativas generalizadas sobre o aumento do Investimento Direto Estrangeiro (IDEs) no período configurar-se como um impacto modernizador na estrutura produtiva brasileira, colocando a cargo das empresas estrangeiras o protagonismo na adoção de um novo estilo com maior ênfase nas exportações (Laplane & Sarti, 1997; Sarti & Laplane 2002). As filiais, em particular, tiveram um papel curioso: passaram a importar mais bens de produção das matrizes ou de outras filiais, aumentando, assim, as importações líquidas e o comércio intrafirma, diminuindo o conteúdo local e aumentando a remessa de lucros. Caracterizaram, assim, na economia brasileira, um processo de mera difusão tecnológica, mas afastando-se dos paradigmas tecnológicos internacionais e de um desenvolvimento ativo da capacidade tecnológica. As consequências mais severas disso foram a deterioração da conta corrente, a perda de elos produtivos e dos efeitos de encadeamento

‘para frente’ e ‘para trás’, pois a forma de vinculação com as cadeias globais de valor passaria menos pela variável das exportações do que a de lucros e pelo *outsourcing* de máquinas e equipamentos para defender parcelas do mercado interno. (Hiratuka & Negri, 2003, *apud* BASTOS, 2012, p 801).

Independente das iniciativas setoriais de reação do governo brasileiro às tendências de regressão produtiva e deterioração da conta corrente, as quais se agravaram depois da crise internacional de 2008, o Brasil, segundo Bastos (2012), continua muito influenciado pela divisão de operações no interior de corporações transnacionais, de modo até um pouco independente da atratividade que o mercado interno exerce, deixando o saldo comercial muito atrelado, na indústria de transformação, à taxa de câmbio e capacidade ociosa nos países que concentram a produção mundial de inovação tecnológica. Tendo por base essa estrutura brasileira e o atual contexto da concorrência mundial, cada vez mais dinâmico e de concorrência mais e mais predatória, parece improvável um crescimento globalmente puxado por exportações, ao invés de um eventual aumento das exportações industriais induzido pelo crescimento de escalas propiciadas pelo mercado interno, formando um regime *growth-led export*. (Bielschowsky, 2012).

4 ANÁLISE DA INDÚSTRIA SOB A ÓTICA DAS TEORIAS NOVO-DESENVOLVIMENTISTA E SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA.

A partir da última década, mais especificamente no último mandato do governo Lula e no primeiro do governo Dilma, a indústria continuou apresentando sinais de redução de seu dinamismo e da sua competitividade internacional. O investimento total manteve-se relativamente estável no período, mesmo com a preocupação governamental em aumentar sua participação na economia através de um maior esforço de poupança e de investimento em proporção ao PIB.

O objetivo do presente capítulo está em analisar, sob uma ótica macroeconômica, principalmente o período compreendido entre 2007 e 2014, através dos principais componentes das contas nacionais, como o consumo das famílias, a formação bruta de capital fixo (FBKF), o investimento em Ciência e Tecnologia (C&T) e o segmento da indústria de transformação em relação ao PIB. Para isso, dividir-se-á o presente capítulo em duas seções. A primeira trará um enfoque da importância metodológica da indústria de transformação e seu comportamento recente, apontando rapidamente para um processo de desindustrialização e seus consequentes prejuízos. A segunda abordará uma análise dos dados das contas nacionais apresentados sob a luz das teorias do Novo-Desenvolvimentismo e do Social-Desenvolvimentismo, investigando se realmente houve um processo *wage-led* ou não, comprometendo um crescimento sustentado de longo prazo.

4.1 A Indústria de Transformação e a Acentuação do Processo de Desindustrialização Brasileira.

O conceito clássico de desindustrialização foi definido por Rowthorn e Ramaswamy (1999) como a redução contínua da participação do emprego industrial em relação ao emprego total. Mas recentemente, contudo, Tregenna (2009) expandiu esse conceito, definindo-o como uma situação na qual tanto o emprego industrial como o valor adicionado da indústria se reduzem em proporção ao emprego total e ao PIB, respectivamente. Fica evidente que esse conceito é compatível, portanto, com um crescimento da produção da indústria fisicamente.

Nessa linha, metodologicamente, o Setor Indústria é um agrupamento dos seguintes segmentos: i) mineração; ii) construção civil; iii) o produtor de serviços de utilidade pública (gás, água energia) e iv) indústria de transformação. É este último o setor responsável por ter

maior complexidade tecnológica e disseminação dos rendimentos crescentes de escala para os outros setores, além de criar maiores demandas intra-setoriais graças aos seus extensos efeitos de encadeamento. Este seria o principal setor vetor de políticas de desenvolvimento, sejam elas industriais ou de comércio exterior, além do mais suscetível às concorrências externas quando expostas a adversidades como em casos de dumping, câmbio valorizado, financiamento de longo prazo e acesso a C&T. (Cano, 2014). Portanto, para nossa análise, não há sentido significativo de análise em observar o Setor Indústria em sua totalidade, e, sim, o segmento da Indústria de Transformação.

Com o desenvolvimento econômico, alguns indicadores passam a se assemelhar no processo de *catching-up*. São eles: o nível de renda *per capita* e a redução da participação do setor agrícola no PIB e no emprego. A redução da participação agrícola é explicada pelo aumento mais do que proporcional dos outros dois setores – indústria e serviços – face à modernização e diversificação dos setores agrícolas, homogeneizando-se frente aos outros setores e diminuindo o *gap* de produtividade e competitividade da respectiva estrutura econômica. Se o desenvolvimento da indústria não avançar, a modernização da agricultura se tornará dependente de um processo de importações de máquinas e bens de capital que futuramente poderá causar estrangulamentos ao balanço de pagamentos,

Para que esse processo ocorra, portanto, a indústria precisa avançar mais do que os outros setores, completar os setores de bens de capital e bens intermediários, aumentar e reformular a demanda intra-indústria e diversificando a pauta exportadora. Essa expansão ocorre de uma forma variada, com os bens de capital correspondendo de 30 a 40% do valor adicionado da indústria de transformação e através dela que se intensifica o processo de urbanização, seja na ordem do setor de comércio, transportes, saúde, etc., aumentando a interligação e interdependência entre esses novos setores e a indústria de transformação. (Cano, 2014).

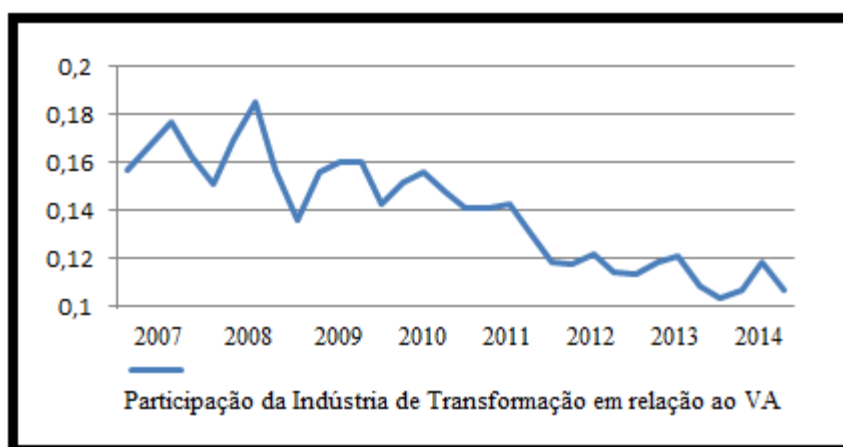
Quando ocorre uma maturidade desse processo de expansão da indústria manufatureira, a estrutura produtiva passa a dinamizar o setor de serviços mais do que a indústria de transformação e o setor primário, caindo a participação no valor adicionado desses dois últimos setores. Nessa linha, Oreiro e Feijó (2010) colocam que essa dinamização maior do setor de serviços em relação aos outros seria natural do próprio processo de deslocamento da mão de obra de setores de menor para os setores de maior valor adicionado *per capita*, dado o fato de que a elasticidade-renda da demanda do setor de serviços cresceria de acordo com o desenvolvimento econômico, tornando-se maior que a elasticidade-renda da demanda do setor industrial. Definir-se-á, assim, a *desindustrialização normal ou positiva*. Nela,

mesmo com a queda relativa da participação do setor de indústria de transformação, os investimentos em C&T e P&D continuam se expandindo, há uma contínua elevação de produtividade e um aumento da competitividade internacional.

Nos países subdesenvolvidos, entretanto, o caso é distinto. Quando há uma queda na participação da indústria de transformação antes que haja uma complementação dos bens de consumo duráveis, dos bens de capital e dos bens intermediários - e em patamares de renda *per capita* baixos - essa *desindustrialização é definida como precoce ou negativa*. Ela acontece antes que ocorra uma dinamização correta da demanda intra-setorial e intersetorial, além de uma estagnação ou queda no nível de investimento e da autonomia do processo de inovação no crescimento de longo prazo e ganho de competitividade na economia.

Através da Figura 1, fica evidente o comportamento da Indústria de Transformação no período objetivado pela análise. Nota-se uma gradual perda de participação da mesma em relação ao Valor Adicionado. Resulta-se, a partir daí, em uma consequente perda de competitividade internacional nos setores com maiores acumulações de capital, impossibilitando a realização de um ciclo virtuoso entre taxas de lucro, nível de investimento e um crescimento sustentado de longo prazo.

Figura 1: Participação da Indústria de Transformação no Valor Adicionado(VA) (%) no período 2007-2014



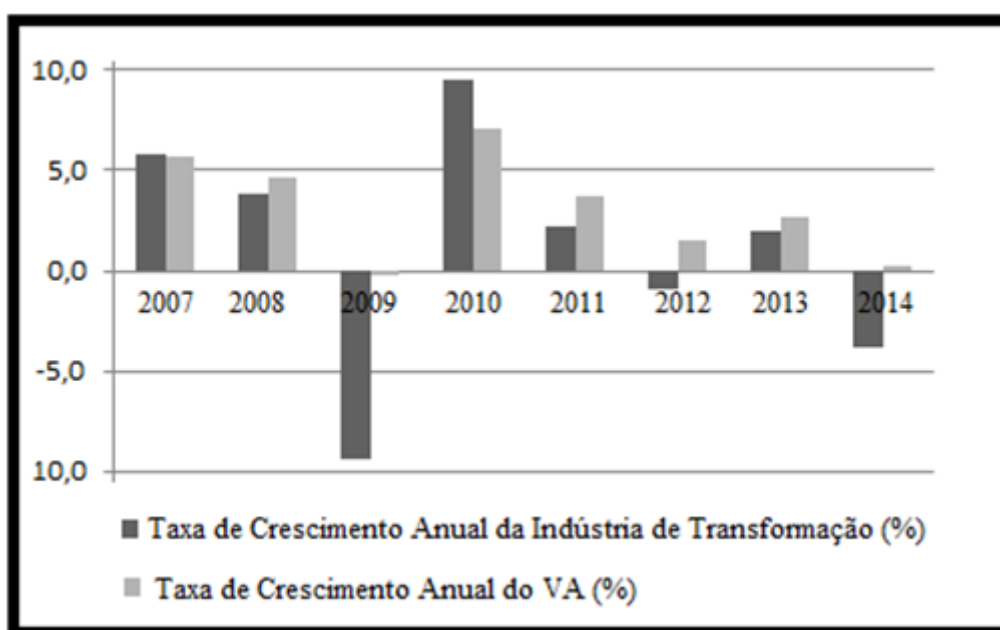
Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais.

Uma das causas para essa perda de competitividade por parte da indústria brasileira e contínua diminuição de uma maior autonomia da política econômica - causada pelos estrangulamentos nas transações correntes cada vez mais acentuados - é a assimetria. Essa assimetria observa-se entre a agressiva política econômica chinesa em promover suas

exportações, com o câmbio continuamente depreciado, mesmo com incorporações frequentes de inovação e redução dos custos industriais, e o próprio manejo da política econômica brasileira, mantendo o câmbio constantemente apreciado, apesar de não crescer em sua produtividade industrial (Bielschowsky, 2012).

De forma mais detalhada, na Figura 2 são apresentados os valores referentes à taxa de crescimento anual da Indústria e do Valor Adicionado, no período 2007-2014. Apenas em dois anos a taxa de crescimento da Indústria de Transformação foi superior à do VA. Nos outros anos, o VA foi sistematicamente superior em seu crescimento do que a Indústria de Transformação, reforçando a tese da perda de externalidades positivas referentes a esses processos, já que a indústria seria o difusor principal das atividades inovadoras que geram aumentos de produtividade.

Figura 2 – Taxa Anual de Crescimento do Valor Adicionado (VA) e Taxa de Crescimento da Indústria de Transformação (%) no período 2007-2014.



Fonte: IBGE, SCN.

4.2 Análise do Padrão de Crescimento Brasileiro a luz do Social-Desenvolvimentismo e do Novo-Desenvolvimentismo.

Desde meados da década de 2000, há uma tentativa programática de romper com o regime liberalizante - adotado de forma generalizada na década de 90 - com uma atuação mais presente do Estado na economia. Através de um modelo que, em suas formulações, parece ter

sido mais inspirado pela escola Social-Desenvolvimentista, o planejamento econômico estatal buscou uma maior efetividade não só como um coordenador do desenvolvimento econômico - numa relação de complementariedade entre Estado e Mercado - mas como um ator direto e participativo no processo produtivo.

Nessa linha Social-Desenvolvimentista, Bielschowsky (2012) elenca que os candidatos a organizadores de um projeto nacional desenvolvimentista no período recente são três: i) Crescimento com redistribuição de renda via consumo de massa (PPA 2004-2007); ii) Investimento em infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC); e iii) Inovações (PITCE, PDP, Plano Brasil Maior).

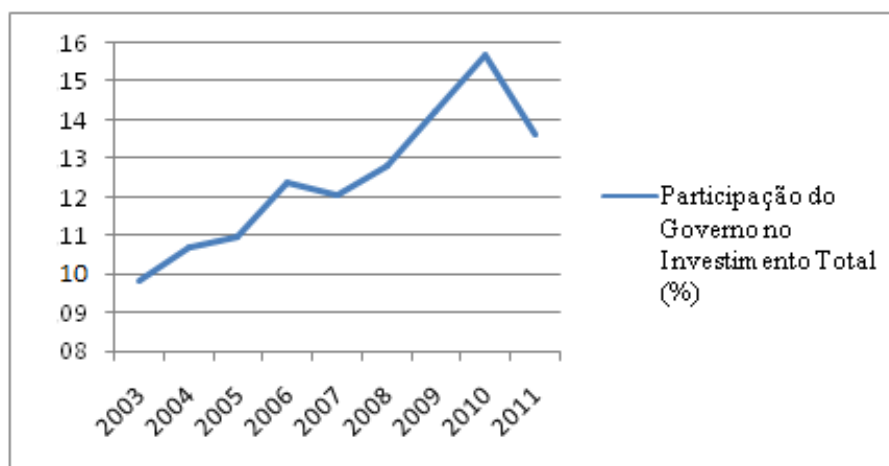
Essas três propostas teriam como objetivo existirem como elementos de condução do desenvolvimento. Contudo, ainda segundo o autor, nenhuma das três explorou efetivamente uma integração entre as demais e nenhuma delas foi bem sucedida em estabelecer um novo projeto nacional, reconhecido como tal. Pelo contrário. Observou-se que, apesar dos avanços na implantação dessas três variáveis básicas no ato de constituir um projeto de desenvolvimento e no avanço de outras peças setoriais e produtivas, uma nova estratégia permaneceu ainda por ser feita, as peças tendo se mantido dispersas em um pensamento difuso e fragmentado.

Para uma análise do período, observa-se, nas Figuras 3 e 4, através das contas nacionais, que os investimentos do Governo em relação ao Investimento Total e aos processos inovadores da economia cresceram significativamente, aproximando-se da formulação teórica Social-Desenvolvimentista de Capitalismo de Estado Neocorporativista, em projetos como o PAC e no aumento do percentual referente à Ciência e Tecnologia (C&T) no PIB Total. Por motivos metodológicos de fornecimento discriminado dos dados, é observado o período entre 2003 e 2011, marcando a reintrodução do Estado em moldes mais participativos e o rompimento da estratégia neoliberal.

A Figura 3 é clara em demonstrar o aumento do esforço do Estado em atuar mais ativamente impactando o longo prazo da economia, procurando dar alguma sustentabilidade a um real padrão de desenvolvimento. Segundo Bielschowsky (2012), os investimentos estariam se expandindo nas mais relevantes áreas da infraestrutura, sejam elas, transportes, energia elétrica, habitação/saneamento e telecomunicações. Esses componentes, junto aos volumosos investimentos da Petrobrás, apontariam para uma firme expansão futura do investimento autônomo liderado pelo governo e suas empresas. Analisando a conjuntura até 2014, contudo, observa-se uma clara crise institucional e de financiamento de uma

continuidade dessa questão infraestrutural – que já apresentava sérios problemas e déficits desde o período Pós-Plano Real - por parte do agente do Estado e dos *policy makers*.

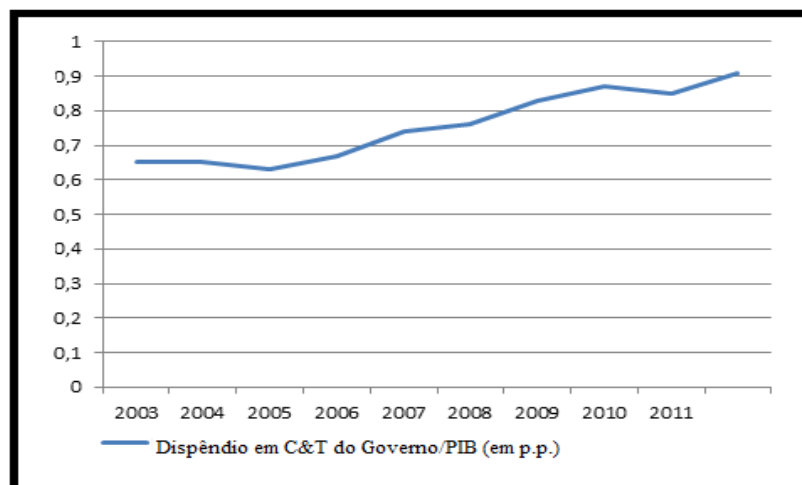
Figura 3 – Participação do Investimento do Governo no Investimento Total (%) entre 2003-2011.



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais

Na figura 4, observa-se um aumento da importância do Estado na promoção da rubrica de C&T, buscando incentivar um processo inovador interno e diminuição da vulnerabilidade externa.

Figura 4 – Dispendio do Governo em C&T em relação ao PIB (em pontos percentuais) no período 2003-2011



Fonte: MCTI

Contudo, apesar do aumento dos esforços públicos, há um distanciamento cada vez maior da capacidade tecnológica brasileira com as dos que estão na fronteira do paradigma tecnológico mundial. Isso se deve principalmente a três fatores: a) O fato de que o próprio nível de investimento em C&T e P&D dos países desenvolvidos ser significativamente maior que o brasileiro; b) A existência de círculos virtuosos em Sistemas Nacionais de Inovação (SNIs) mais consolidados - onde o sistema científico dialoga intrinsecamente com o produtivo, gerando externalidades positivas e rendimentos crescentes de escala - obrigando que os países de SNI menos consolidados tenham maiores esforços em gastos de inovação do que os países desenvolvidos; e iii) a distribuição setorial da economia brasileira, onde as camadas de alta e média-alta tecnologias são majoritariamente dominadas por multinacionais, dificultando a incorporação de uma estratégia de P&D que seja ao encontro de um interesse nacional. Em síntese, a estratégia brasileira para a consolidação de um sistema dinâmico de inovação, embora tenha avançado, é ineficiente, à luz de uma tentativa de *catching-up*.

Por fim, analisemos as contas nacionais sob a ótica da demanda efetiva para investigação do tipo de crescimento observado pela economia brasileira no período analisado.

Tabela 1 - Taxas Médias de Crescimento de alguns Componentes da Demanda Efetiva (%)

	2007-2010	2011-2014	2007-2014
PIB Total	4,59	2,14	3,37
Investimento	10,16	1,93	6,04
Consumo das Famílias	5,84	3,11	4,48
Exportações Totais	2,3	1,59	1,93

Fonte: IBGE/SCN

Na Tabela 1, observa-se que, nesse período de oito anos, seja entre o período referente ao segundo mandato do Governo Lula (2007-2010), seja entre o primeiro mandato do Governo Dilma (2011-2014), seja entre o agregado dos dois períodos (2007-2014), o consumo apresentou uma taxa superior de crescimento em relação ao PIB total em todos eles. Isso reforçaria uma hipótese de *wage-led*, com o consumo puxando o crescimento econômico, ou, como já ressaltado, na definição de Bhaduri e Marglin (1990), uma estratégia de crescimento em função da distribuição de renda e aumento dos salários reais. Complementarmente, os dados referentes à exportações totais da economia diminuíram sua participação no período analisado, afastando essa variável de um comportamento autônomo

no crescimento da economia brasileira. Suas taxas médias de crescimento para os três recortes de tempo indicados anteriormente são: 2,3%; 1,59% e 1,93%, respectivamente. Ou seja, em todos o crescimento das exportações totais se manteve abaixo do crescimento do PIB.

Contudo, seja entre o novo-desenvolvimentismo, seja entre o social-desenvolvimentismo, essa estratégia apresenta limitações.

Para o Novo-Desenvolvimentismo, a rejeição ao regime *wage-led* se daria por vincular-se a apreciação dos salários reais à apreciação da taxa real de câmbio, podendo causar uma especialização regressiva na economia e uma eventual desindustrialização. Como consequência da desindustrialização, a elasticidade-renda das exportações iria diminuir e a elasticidade-renda das importações iria aumentar, diminuindo uma taxa de crescimento compatível com o equilíbrio corrente. Dessa forma, a continuidade de um processo *wage-led* levaria ao estrangulamento externo (Oreiro, 2012).

Na representação do social-desenvolvimentismo, temos Bastos (2012). Para o autor, é evidente que a retomada de crescimento em 2005 foi favorecida pela elevação do piso salarial, ampliação do gasto social e de inovações financeiras, como o microcrédito e o crédito consignado. Contudo, – ainda mais considerando a desaceleração explícita do modelo dos anos 2013 e 2014- é improvável que esses efeitos dinâmicos iniciais observados durante a fase de criação/forte expansão dessas políticas redistributivas possam ser repetidos indefinidamente, dando um suporte de longo prazo a essa estratégia de desenvolvimento, já que isso exigiria graus de liberdade inexistentes no orçamento público e na seguridade social. A própria ativação de um círculo virtuoso entre redistribuição de renda e expansão do mercado interno de massas pressionaria os estrangulamentos da estrutura produtiva e logística. Dadas as descontinuidades das escalas de oferta, isso exigiria uma expansão de investimentos frente à demanda corrente que pressionaria o orçamento fiscal. Essas pressões concorreriam com as próprias novas solicitações redistributivas sobre o gasto social. A concorrência seria pequena nos estágios iniciais do círculo de expansão do investimento público, mas tenderia a se agravar com o tempo. Diante de tal concorrência, seria irrealista supor que, em uma economia capitalista, o critério do benefício social orientará sempre as decisões da política econômica.

Apresentados os argumentos referentes ao modelo *wage-led* pelas duas mais recentes escolas de desenvolvimento econômico brasileiro à luz dos dados apresentados para o período 2007-2014, mostra-se preocupante a queda brusca da taxa de crescimento do nível de investimento do primeiro (2007-2010) para o segundo período (2011-2014) e a própria queda da taxa de crescimento também referente ao PIB total, sugerindo um esgotamento do modelo

vigente, o qual vem apresentando dificuldades em tornar o investimento ou o processo inovador fatores autônomos de crescimento, fundamentais para uma estratégia continuada de longo prazo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho objetivou analisar os arcabouços teóricos das escolas Novo-Desenvolvimentista e Social-Desenvolvimentista no que concerne à política industrial, em alternativas às políticas neoliberais que predominaram na década de 90, além de uma rápida análise relacionada ao comportamento da indústria de transformação e das contas nacionais.

No Novo-Desenvolvimentismo, a taxa de câmbio é agora colocada no centro do desenvolvimento, contribuindo para uma política sustentável de longo prazo alicerçada na exportação das manufaturas (modelo *export-led*) e nos encadeamentos gerados pelas externalidades positivas e rendimentos crescentes de escala desse último setor.

A indústria é, por eles, colocada como um papel subsidiário – principalmente quando comparada com o nacional-desenvolvimentismo - porém estratégica. Fica apenas o questionamento do porquê que a elaboração de políticas industriais concisas e planejadas são deixadas um pouco de lado nos principais arcabouços do novo-desenvolvimentismo, secundarizadas a políticas macroeconômicas.

Já para o Social-Desenvolvimentismo, o papel do Estado se justificaria dentro de um Capitalismo de Estado Neocorporativista, atuando tanto na esfera de coordenação da economia como na intervenção direta produtiva através das empresas estatais, as quais serviriam também para o financiamento do desenvolvimento econômico, através dos fundos de pensão investidos por elas.

O mercado de consumo de massas, o investimento em infraestrutura social e os recursos naturais seriam as grandes oportunidades da estratégia de desenvolvimento sustentado de longo prazo dentro dessa estratégia, pois aproveitariam as potencialidades da economia brasileira dentro do contexto e das possibilidades históricas.

A inovação e a restauração dos elos produtivos perdidos não tão expostos à competitividade internacional seriam os grandes catalizadores desse processo, aumentando os ganhos produtivos e restaurando elos e externalidades perdidos depois da abertura comercial.

A discussão teórica do Social-Desenvolvimentismo parece seguir mais tradicionalmente a origem do Nacional-Desenvolvimentismo no que concerne uma maior centralidade no papel da indústria para o desenvolvimento. A expansão do consumo de massas serviria apenas para ganhos e externalidades na ocupação de uma capacidade ociosa já existente, mas seria o investimento autônomo do governo, induzindo o investimento privado e a inovação, que teria o papel de alavancar a economia para os ganhos de competitividade.

Já para uma análise da situação brasileira para o período 2007-2014, observa-se que o

Social-Desenvolvimentismo, de fato, encontrou mais base política para ser implementado do que o Novo-Desenvolvimentismo.

O investimento público, de fato, elevou-se significativamente no início desse período, principalmente através do PAC, concentrando-se nas áreas de infraestrutura, em uma tentativa de elevação do investimento privado e consequente dinamização da demanda agregada. Contudo, a partir de 2011, tem-se uma redução significativa desse investimento, em consequência da diminuição nas taxas de crescimento econômico/arrecadação tributária, dos problemas em diversos graus na esfera administrativa, jurídica, ambiental ou econômica e do atraso das obras e da falta de planejamentos sistemáticos de integração entre elas. Os resultados maléficos dessa falta de êxito no âmbito da gestão microeconômica já podem ser significativamente sentidos no ano de 2014 e no primeiro semestre de 2015, com sucessivas crises hidráulicas e energéticas, gerando instabilidade no nível de preços e aumento da incerteza por parte dos agentes.

Um indício de esgotamento do ciclo de crescimento observado pela ineficiência do investimento em puxar as expectativas dos agentes privados pode ser observado através das contas nacionais, nas quais o crescimento econômico e o investimento sofrem queda brusca do período 2007-2010 para o período 2011-2014. Outro dado digno de relevância é que consumo das famílias se sustentou como uma variável autônoma no crescimento brasileiro, obtendo taxas de crescimento anuais sistematicamente superiores às do PIB, sugerindo uma caracterização de uma estratégia *wage-led*.

Já sobre o debate de desindustrialização, observa-se um agravamento no curto prazo da perda de participação da indústria de transformação para o período 2007-2014, além de uma falta de êxito em conseguir elevar a patamares internacionalmente altos os níveis de C&T e P&D, na busca de uma eficiente estratégia nacional de inovação em ganhos de competitividade no comércio internacional, fundamentais em qualquer estratégia de *catching-up* historicamente observada.

6 REFERÊNCIAS

AKYUZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos Cebrap*, n. 72, jul. 2005.

ARAUJO, T. B. ; Tavares, M. Conceicao ; Fiori, Jose Luis ; CANO, WILSON ; Oliveira, Francisco . A questao regional e a questao nordestina. In: Maria da Conceição Tavares. (Org.). Celso Furtado e o Brasil. 1ed.Sao Paulo: FundacaoPesruAbramo, 2000, v. 1, p. 71-92.

BASTOS, P. P. Z. . A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso)*, v. 21, p. 779-810, 2012.

BHADURI, A; Marglin,S. (1990), Unemployment and the Real Wage: the economic basis for contesting political ideologies. *Cambridge Journal of Economics*. Vol.14,N. 4, pp. 375-393.

BIANCARELI, A. ; ROSSI, P. L. . A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 04, p. 21-38, 2014.

BIELSCHOWSKY, R. O Pensamento Econômico Brasileiro, Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1988.

_____. Estratégias de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso)*, v. 21, p. 728-747, 2012.

BRASIL. MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004-2007. Brasília: MPOG, 2003.

_____. Plano Plurianual 2008-2011. Brasília: MPOG, 2007.

_____. Plano Plurianual 2012-2015. Brasília: MPOG, 2011.

_____. Presidência da República. Programa de Aceleração do Crescimento, PAC. Brasília: 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Programa de Desenvolvimento Produtivo, PDP. Brasília: 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Brasil Maior. Brasília: MDIC, 2011.

_____. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior, PITCE. Brasília: 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2011) A Taxa de Câmbio no Centro da Teoria do Desenvolvimento. Draft paper, 2011. http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.24.Macro_cambio_teorias_desenvolv_n_destin.pdf, Acesso em: 13/04/2015.

_____. From old to new developmentalism in Latin America. In: OCAMPO, J.A.; ROSS, J. (org.). *Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

_____; OREIRO J. L.; MARCONI, N. (2014), *Developmental Macroeconomics*. 1. ed. Londres: Routledge, v. 1. 188p.

_____; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil?. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira. (Org.). *Doença holandesa e indústria*. 1ed.Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 207-230, 2010

- _____; GALA, Paulo. (2010), Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento (REP). Revista de Economia Política (Impresso), v. 30, p. 663-686.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach, Brazilian Journal of Political Economy 28 (1) January: 47-71, 2008.
- CANO, W. . ; (Des)industrialização e (Sub)desenvolvimento.. 2014. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
- CARNEIRO, R. M. . Desenvolvimento em Crise (A economia brasileira no último quarto do século XX). São Paulo: Fundação da Editora UNESP (FEU), 2002. v. 01. 423p
- CASTRO, A. B. Consumo de massas e retomada do crescimento – sugestões para uma estratégia. Banco do Brasil, 1989. Mimeo.
- CHENERY, H.; SHERMAN, R.; MOSHE, S. (1986) Industrialization and growth. Oxford University Press, published for the World Bank, 1986.
- CHESNAIS, François. A Mundialização do Capital. São Paulo: Xamã. 2000..
- CORDEN, W. Max (1984), Booming sector and dutch disease economics: survey and consolidation, in Oxford Economic Papers, vol. 36, nº 3.
- CORDEN, W. M. e NEARY, J.P. (1982), Booming sector and de-industrialisation in a small open economy, in Economic Journal, vol. 92, nº 368.
- COSTA, Fernando Nogueira da. Desenvolvimento dos Desenvolvimentismos: do Socialismo Utópico ao Social-Desenvolvimentismo. Campinas: RedeD - Rede de Desenvolvimentistas, 2012 (Texto de Discussão).
- FILGUEIRAS, Luiz . A natureza do atual padrão de desenvolvimento brasileiro e o processo de desindustrialização. In: Inez Silvia Batista Castro. (Org.). Novas interpretações desenvolvimentistas. 1aed. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013, v. 01, p. 371-450.
- FURTADO, C. Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- GALA, Paulo. Política cambial e macroeconomia do desenvolvimento, Tese de doutorado apresentada à Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.
- GIMENEZ, D. M.; CARDOSO, J. C. Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010. Brasília: Ipea, jan. 2012. (Texto para Discussão, n. 1690).
- HIRATUKA, Celio; DE NEGRI, Fernanda. Notas sobre a influência da origem do capital sobre os padrões regionais de comércio exterior brasileiro. Revista Economia, Curitiba, v. 28/29, n. 26-27, p. 333-360, 2002/2003.

IBGE, Diretoria de Pesquisa-DPE, Coordenação de Contas Nacionais- CONAC, Sistema de Contas Nacionais –Brasil; Referência 2010, Tabelas Completas, Valores Correntes, disponível em www.ibge.gov.br, acesso em 24 de maio de 2015.

JOHNSON, S.; OSTRY, J. D.; SUBRAMANIAN, A. (2006), Levers for growth – Policy lessons from earlier bouts of growth in developing countries. Finance and Development, v. 43, n. 1, Mar. 2006.

KALDOR, N. Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the united Kingdom: an Inaugural Lecture. Cambridge: Cambridge university Press, 1966.

KALDOR, N, The role of effective demand in the short and long-run growth. In: BARRÉRE, A. (Org.) The foundations of keynesian analysis. London: Macmillan Press, 1988.

KALDOR, N. The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth in the United Kingdom. In: TARGETTI, F.; THIRLWALL, A. (Org.).The essential Kaldor.Inglaterra: Duckworth, 1989.

KAZANDZISKA.Macroeconomic policy regimes in western industrial countries. London: Routledge, 2011

KEYNES, J.M.. Teoria do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Editora Atlas, 1973.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. Economia e Sociedade, Campinas, n. 8, jun. 1997.

MARCONI, Nelson. The industrial equilibrium exchange rate in Brazil: an estimation. Revista de Economia Política (Impresso), v. 32, p. 656-669, 2012.

MARCONI, Nelson ; ROCHA, Marcos. Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce: o caso brasileiro. Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 853-888, 2012.

MARCONI, N.; ROCHA, M. Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio. IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1681), 2011.

OREIRO, J. L. C. ; FEIJO, C. A. . Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. Revista de Economia Política (Impresso), v. 30, p. 219-232, 2010.

_____. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. Estudos Avançados (USP, Impresso), v. 26, p. 29-40, 2012.

_____; MARCONI, Nelson. Teses equivocadas no debate sobre desindustrialização e perda de competitividade da indústria brasileira. Revista NECAT, v. 3, p. 24-48, 2014. (Originalmente escrito em Setembro de 2012 conforme link: <http://joseluisoreiro.com.br/site/link/b88d53c8ef5a5d80cf6be747a6e11521c1007dc7.pdf>; acesso em 13/04/2015).

_____; BASILIO, F. A. C. ; SOUZA, G. Effects of overvaluation and volatility of exchange rate over investment in manufacturing industry: empirical evidences and policy

proposals for the brazilian case. *Revista de Economia Política* (Impresso), v. 34, p. 347-369, 2014.

PALMA, G. Four sources of ‘de-industrialisation’ and a new concept of the dutch disease. In: OCAMPO, J. A. (Org.). *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Stanford University Press and World Bank, 2005.

PINTO, Aníbal. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n. 1, 1976.

PREBISCH, R. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: Cepal, 1949.

RAZMI, A.; RAPETTI, M.; SKOTT, P. The real exchange rate as an instrument of development policy. Department of Economics, University of Massachusetts Amherst, 2009. (Working Paper, 2009-07). 2009.

ROCHA, I. *Reestruturação industrial no Brasil: uma análise da dinâmica comercial e produtiva da economia*. 2011. Dissertação (Mestrado)–Campinas, SP, 2011.

RODRIK, D. Industrial development: some stylized facts and policy directions. In: *INDUSTRIAL development for the 21st century: sustainable development perspectives*. New York: United Nations. Department of Economic and Social Affairs Publications, 2007.

ROWTHORN, R; RAMASWANY, R. “Growth, Trade and Deindustrialization”. *IMF Staff Papers*, Vol. 46, N.1., 1999.

SARTI, Fernando; LAPLANE, Mariano. O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. 2003.

_____; HIRATUKA, Célio. Indústria mundial: mudanças e tendências recentes. In: SARTI, Fernando; HIRATUKA, Célio (Coord.). *Perspectivas do investimento na indústria. Projeto PIB – Perspectiva do investimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Synergia e IE-UFRJ; Campinas: IE-Unicamp, 2010. v. II.

SILVA, Luís Inácio Lula. *Programa de Governo: Coligação Lula Presidente. Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social*. 2002. (PDF).

SICSÚ, J. ; PAULA, L. F. R. ; MICHEL, R. Por que Novo-desenvolvimentismo?. *Revista de Economia Política*, v. x, p. no prelo-prelo, 2007.

TAVARES, M.C, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1976.

TAVARES, M. C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: *DA SUBSTITUIÇÃO de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

TREGENNA, F. “Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally”. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33, 2009.

WALLICH, Henry C. Algumas notas para uma teoria do desenvolvimento derivado. In: __. AGARWALA, A.N., SINGH, F. A economia do subdesenvolvimento. São Paulo: Forense, 1969.

WELLS, J. Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur. A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.