



21

Ajuste econômico e crise estrutural da indústria

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL **Mariana Mazzucato**

| Caetano Penna | Célio Hiratuka | Cristina Fróes
de Borja Reis | Fernando Sarti | Marcelo Arend

Série Especial AUSTERIDADE ECONÔMICA E QUESTÃO SOCIAL



PLATAFORMA
POLÍTICA
SOCIAL

CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Revista eletrônica idealizada e produzida pela rede **Plataforma Política Social** que reúne cerca de 300 pesquisadores e profissionais de mais de uma centena de universidades, centros de pesquisa, órgãos do governo e entidades da sociedade civil e do movimento social.

plataformapoliticasocial.com

Código ISSN: 2358-0690

EDITOR

Eduardo Fagnani

EDITOR ASSISTENTE

Thomas Conti

JORNALISTA RESPONSÁVEL

Davi Carvalho

REVISÃO

Caia Fittipaldi

PROJETO GRÁFICO

Renata Alcantara Design

CONSELHO EDITORIAL

Ana Fonseca

NEPP/UNICAMP

André Biancarelli

Rede D - IE/UNICAMP

Erminia Maricato

USP

Lena Lavinias

UFRJ

APOIO



www.fes.org.br

act:onaid



F U N D A Ç Ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

revistapoliticasocialedesenvolvimento.com

Índice

Estado vs. Mercados: uma falsa dicotomia

Mariana Mazzucato

Caetano C.R. Penna

08

**Desafios para o desenvolvimento industrial
no Brasil**

Célio Hiratuka

Fernando Sarti

16

**Mais 4 anos de ajuste fiscal
e 40 anos sem mudança estrutural**

Marcelo Arend

30

**A crítica do ajuste fiscal sob a perspectiva
da indústria, com pingos nos is**

Cristina Fróes de Borja Reis

38

Apresentação

Eduardo Fagnani

Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit/IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social (www.plataformapoliticasocial.com)

Nesta edição #21 da Revista Política Social e Desenvolvimento, seguimos no debate sobre a gestão macroeconômica ortodoxa e seus impactos na interdição da agenda de desenvolvimento e ameaça às conquistas sociais.

Mariana Mazzucato e Caetano Penna
("Estado vs. Mercados: uma falsa

dicotomia”) sublinham que, em economias capitalistas, o debate entre Estado e Mercado “tende a oscilar ao longo do tempo nas mentes e nos corações da opinião pública e dos decisores de políticas públicas: os períodos em que o Estado é defendido por seu papel no desenvolvimento econômico são sempre substituídos por um ataque à sua intervenção no “bom funcionamento” de mercados”. Para eles, em todas as economias capitalistas, “o Estado fez e continua a fazer o que os mercados não fazem”. Alertam que investimentos produtivos exigem “capital paciente e comprometido com o longo prazo”, fornecido por instituições públicas. Esse papel ativo é encontrado em países desenvolvidos e em desenvolvimento. “Atacar e diminuir a importância destas instituições estatais é ser desonesto com a história”, pontificam os autores. Na mesma linha, destacam a inadequação da justificativa liberal segundo a qual o papel do Estado na economia seria de corrigir “falhas de mercado”. Apontam que “nenhum país jamais conseguiu desenvolver-se e se industrializar baseando suas decisões de investimentos públicos na avaliação de ‘falhas de mercado’”.

Em “Desafios para o Desenvolvimento Industrial no Brasil”, Célio Hiratuka e Fernando Sarti traçam um breve panorama do comportamento da indústria brasileira nas últimas décadas. Para eles, entre 1950 e 1980, o Brasil vivenciou um longo período de crescimento econômico liderado pelo processo de diversificação e integração da estrutura industrial brasileira. Não obstante, a partir de 1980, com as mudanças nos condicionantes internos e

externos e a opção por sucessivas políticas econômicas restritivas ao desenvolvimento industrial, observou-se uma perda relativa de dinamismo da indústria brasileira. Na década de 1990, houve uma guinada em termos de estratégia de desenvolvimento industrial. Num contexto de abertura e de sobrevalorização cambial, a proposta liberal para a obtenção de maiores ganhos de competitividade centrou-se no estímulo à maior competição. Para tanto, adotou-se uma política de abertura comercial e financeira, ao mesmo tempo em que o papel do Estado era reduzido, perdendo a capacidade para induzir e coordenar os investimentos empresariais privados. No breve período entre 2004 e 2010, vislumbrou-se alguma recuperação da capacidade do Estado para articular e induzir o crescimento. Maiores taxas de crescimento econômico, num cenário internacional favorável, beneficiado pela crescente influência da China sobre preços e quantidades de *commodities* exportadas. Mesmo considerando os impactos da crise de 2008, “foi possível observar estratégias empresariais condizentes com maior geração de empregos, formalização e crescimento salarial. Isso promoveu a recuperação de um importante mecanismo de retroalimentação dinâmica da economia, que ajudou a sustentar o crescimento do emprego, da renda e do consumo, da própria produção industrial e, finalmente, resultou em elevação dos investimentos”. Entretanto, esse mecanismo foi perdendo força depois da crise internacional (2008), em razão do acirramento da concorrência internacional e com a deterioração das expectativas (a partir de 2013), que acabaram por contaminar negativamente o investimento. Neste contexto

adverso, “a aposta de que um ajuste fiscal duro leve à recuperação da confiança e à volta dos investimentos pode estar fadada ao fracasso”, afirmam os autores. O mais provável é que ficaremos prisioneiros de “um ciclo vicioso de menos crescimento, menos emprego, menos renda, menos consumo, menos investimento, menos produtividade e menos crescimento”. Para romper este ciclo, Hiratuka e Sarti sublinham a importância crucial da construção de consensos em torno da “necessidade inadiável de retomada do crescimento econômico”.

Aprofundando este tema, Marcelo Arend (“Mais 4 anos de ajuste fiscal e 40 anos sem mudança estrutural”), procura evidenciar que “um ajuste fiscal, por si só, não garante a retomada do crescimento sustentado”. A política fiscal restritiva aliada à política monetária em execução pode, inclusive, “debilitar ainda mais o paciente, ao dificultar a retomada do investimento, considerando-se um cenário de estagnação da demanda interna e externa”. Em sua visão, a estrutura produtiva “necessita de um ajuste estrutural de grande envergadura, tarefa muito distante de ser cumprida por um ajuste fiscal”. Para Arend, a insuficiência dinâmica do parque industrial brasileiro é estrutural: desde 1980, o desempenho da indústria brasileira apresenta um menor dinamismo industrial em relação à média mundial, às economias desenvolvidas e em desenvolvimento. Nas últimas três décadas, o Brasil apresentou “um *falling behind* manufatureiro em relação à totalidade dos grupos de países que compreendem o sistema mundial”. Para ele, a instituição de um padrão de

crescimento sustentado requer a elevação da taxa de investimento. Ao mesmo tempo será preciso alterar o padrão estrutural de inversões, transformando no médio prazo a matriz produtiva e o padrão de comércio exterior vigente. “Alterar o padrão estrutural dos investimentos é fundamental”, pois, desde a década de 1990, “os motores do investimento e do crescimento nacional, são os grupos industriais relacionados a *commodities* agroindustriais e à indústria representativa do antigo padrão fordista de produção”. Houve extrema dificuldade para diversificar sua estrutura industrial em direção à incorporação dos novos setores emblemáticos da revolução tecnológica que irrompeu na década de 1980. Finaliza, advertindo que “mais 4 anos de ajuste fiscal garantirão o aniversário de uma indústria “quarentona” (1980-2020), inerte, estagnada e defasada tecnologicamente para os padrões internacionais”.

Finalmente, em “A crítica do ajuste fiscal sob a perspectiva da indústria, com pingos nos is”, Cristina Fróes de Borja Reis, antes de analisar as consequências do ajuste fiscal para a estrutura produtiva, faz duas advertências. Em primeiro lugar, é preciso caracterizar a indústria como sendo um conjunto de complexos industriais, nos quais se entrelaçam cadeias produtivas que incluem diversas atividades de transferência e de transformação de insumos apoiadas por serviços industriais até a geração de bens e serviços finais. Neste sentido, a defesa da indústria precisa considerar as diferentes possibilidades de participação nestas cadeias produtivas e complexos industriais. Também é preciso qualificar a complexa estrutura

das empresas e seus mercados em termos de porte, grau de concentração, direitos de propriedade, entre outros. Esta advertência é fundamental para orientar a ação das políticas governamentais. Como exemplo, a autora destaca que um segmento significativo da indústria brasileira corresponde a grandes oligopólios, cujas estratégias seguem dinâmicas próprias. Nesse caso, “os efeitos da política econômica, industrial e de tecnologia e inovação têm alcance limitado”. Esses oligopólios industriais são grupos financeiros de capital aberto, integrados ao agronegócio e aos serviços (destacando o comércio de atacado e de varejo). “O grande capital transita entre a esfera financeira e a produtiva conforme avaliação própria, correspondendo não somente à busca por maior retorno, mas também aos interesses geopolíticos a que estão associados – em um tabuleiro bem mais amplo de disputas de poder e riqueza”. Assim, “a defesa da indústria precisa estar atenta a quem e a o que está sendo incentivado, para que políticas não se tornem ‘bolsa-empresário’ para grandes capitalistas”. A segunda advertência é sobre a importância da indústria para o desenvolvimento. Aprofundando a análise dessa relação, constata que de maneira geral a história revela que as nações com melhores índices de desenvolvimento são industrializadas. O sucesso da industrialização em promover desenvolvimento depende de mecanismos complexos. As variadas trajetórias de industrialização atingiram diferentes graus de elevação da renda e bem-estar, a depender da capacidade e qualidade da geração de empregos, da elevação real da renda do trabalho e da sofisticação tecnológica. No caso do Brasil,

“a defesa da indústria e o fortalecimento de sua posição nas cadeias produtivas globais precisam ser promovidos desde uma postura ativa e altiva frente aos conflitos de classes externos e internos – algo bastante difícil, tanto mais factível quanto mais se aprofundar a democracia”. Finalmente, a autora destaca as consequências do ajuste fiscal para a indústria no Brasil. Na sua visão, o ajuste deverá complicar as perspectivas de investimento produtivo industrial, por conta da tendência de queda na demanda. Na sua visão, “políticas monetárias e fiscais contracionistas geram perdas em termos de produção e emprego, abalando principalmente o elo frágil da indústria: os trabalhadores assalariados nas posições médias e baixas da hierarquia administrativa, e os empresários nacionais de micro, pequenas e médias empresas”.

Boa Leitura!

Estado vs. Mercados: uma falsa dicotomia

Mariana Mazzucato

Professora de Economia da Inovação da Science Policy Research Unit (SPRU) da Universidade de Sussex e autora de *O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado* (2014, Cia. das Letras).

Caetano C.R. Penna

Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador associado da Science Policy Research Unit (SPRU) da Universidade de Sussex.

O debate sobre os papéis relativos do Estado e do mercado em economias capitalistas tende a oscilar ao longo do tempo nas mentes e nos corações da opinião pública e dos decisores de políticas públicas: os períodos em que o Estado é defendido por seu papel no desenvolvimento econômico são sempre substituídos por um ataque à sua intervenção no “bom funcionamento”

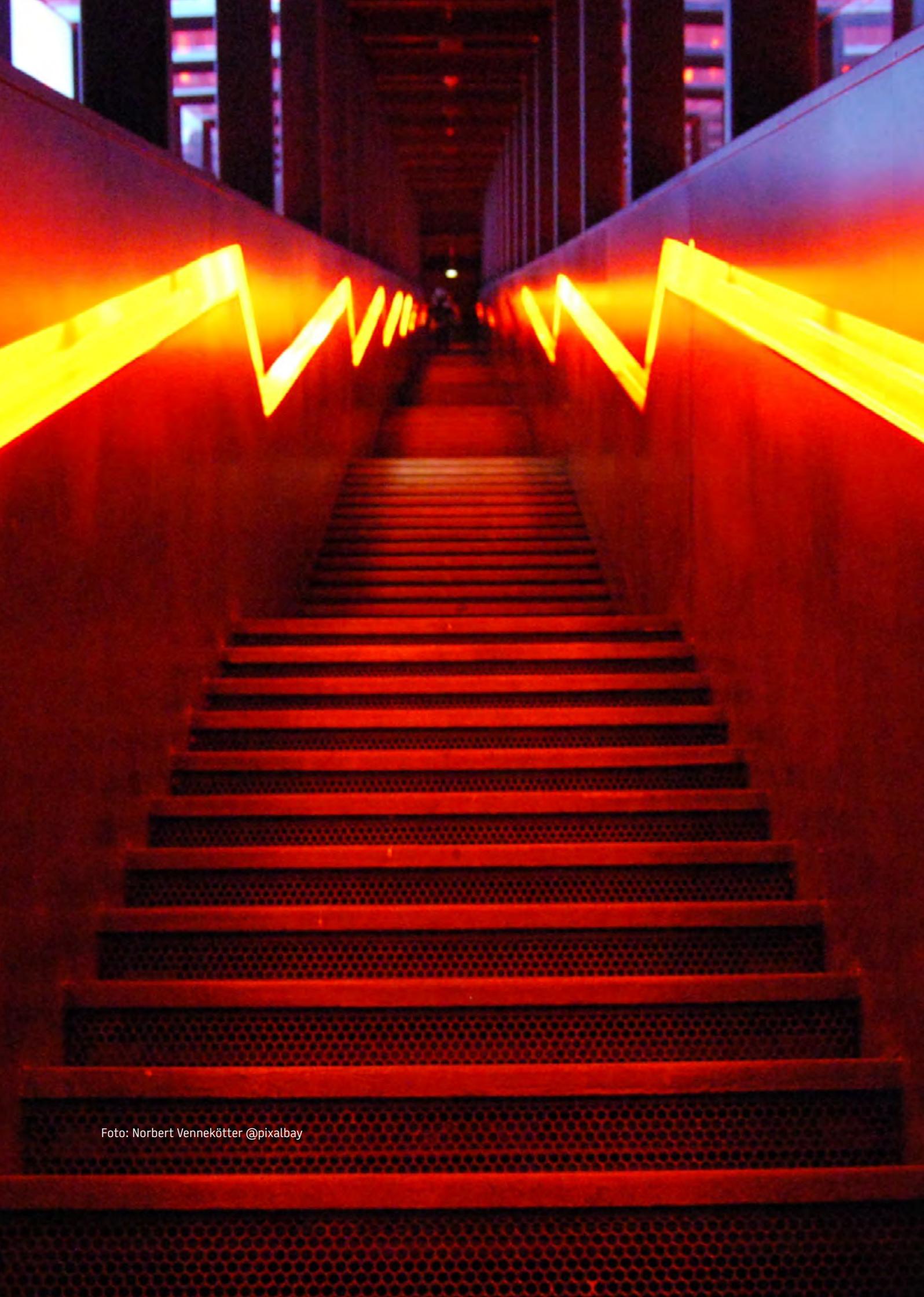


Foto: Norbert Vennekötter @pixalbay

de mercados. Foi assim ao longo do século XX (ver REINERT, 2009, para uma análise de como as oscilações deste pêndulo estão ligadas a mudanças na agenda de investigação predominante da economia). E é isso o que aconteceu desde a mais recente crise financeira global e da recessão econômica: um breve período logo após a sua erupção, quando era quase um consenso que o Estado tinha um papel fundamental a desempenhar na promoção do desenvolvimento e do crescimento através da política industrial, foi rapidamente apreendido por aqueles que diziam o contrário. A austeridade tornou-se o prato do dia, enquanto as políticas industriais ativas transformaram-se no modismo da última estação.

O Brasil, que foi um retardatário na adoção de políticas neoliberais na década de 1990, chegou novamente atrasado no baile: a austeridade só agora é a principal agenda econômica do país. E com ela vem o ataque usual às instituições do Estado – agências, empresas, bancos – que, no Brasil, foram responsáveis por permitir que as poucas áreas de competitividade internacional surgissem (incluindo a “conquista do Cerrado” pelo agronegócio, a área aeroespacial, a exploração de petróleo em alto-mar, dentre outros).

De fato, em todas as economias capitalistas, o Estado fez e continua a fazer o que os mercados não fazem

De fato, em todas as economias capitalistas, o Estado fez e continua a fazer o que os mercados não fazem (MAZZUCATO, 2014). Tome-se o setor financeiro, por exemplo. Um sistema financeiro que funcione bem deve financiar o consumo e a produção, promovendo o crescimento econômico e, assim, um aumento do nível de vida (bem-estar) da população. No entanto, já há alguns anos o setor não tem financiado investimentos em inovação ou a economia real, mas sim financiado ativos financeiros. Desde os anos 1970, inovações financeiras juntamente com desregulamentação de mercados tornaram mais fácil obter lucros de investimentos especulativos em ativos financeiros (EPSTEIN, 2005; KRIPPNER, 2005; DORE, 2008; LAZONICK, 2013). No Brasil, a questão assume uma forma idiossincrática: devido ao alto rendimento, à curta maturidade e ao baixo risco relativo de títulos do Tesouro, bancos comerciais e de investimento preferem comprar dívida governamental a financiar investimentos de longo prazo na indústria, em infraestrutura, ou em inovação – que são ou capital-intensivos ou altamente incertos (ou ambos).

Investimentos produtivos exigem ‘paciência’ na forma do que chamamos em outro lugar de “capital paciente e comprometido com o longo prazo” (MAZZUCATO, 2013; MAZZUCATO e PENNA, 2015). Nos EUA, capital paciente é fornecido através da atividade de diferentes instituições públicas como Defense Advanced Research Projects Agency (Darpa), National Institutes of Health (NIH), National Science Foundation (NSF), National Aeronautics and Space Administration (NASA), os programas de Small Business Innovation

Research (SBIR), a iniciativa nacional de nanotecnologia, dentre muitos outros. Um papel ativo do Estado é também encontrado em países como Alemanha, Finlândia, Israel, e, claro, a China, mas em cada país os tipos de instituições públicas responsáveis pelo fornecimento de financiamento paciente assumem diferentes formas. No Brasil, ele vem de bancos públicos, nomeadamente, BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal (ver MAZZUCATO e PENNA, 2014, para uma análise dos papéis desempenhados pelos bancos de desenvolvimento estatais), mas também de empresas estatais. Sim, suas operações podem e devem ser melhoradas. Mas atacar e diminuir a importância destas instituições estatais é ser desonesto com a história.

Mas atacar e diminuir a importância destas instituições estatais é ser desonesto com a história.

O exemplo da Embraer (BERNARDES, 2000; CASSIOLATO et al, 2002; FORJAZ, 2005) ilustra a importância do Estado como agente de liderança na promoção da mudança técnica, industrialização e desenvolvimento, bem como o seu papel de principal “financista paciente.” A Embraer foi fundada em 1969 a partir de uma visão concebida pelo Estado brasileiro para criar uma indústria aeroespacial a partir do zero. O sucesso da Embraer após a sua privatização, em 1994, é frequentemente reconhecido como um exemplo paradigmático

da superioridade do setor privado sobre o Estado. É verdade, as finanças da empresa estavam em condições terminais no início da década de 1990 (muito por conta de como as empresas estatais brasileiras foram usadas na década de crise de 1980). Mas suas competências tecnológicas básicas, que foram a chave para o sucesso dos jatos regionais em mercados globalizados, foram adquiridas muito antes, no final da década de 1970, quando era controlada pelo Estado e foram firmados acordos de cooperação com outros países, como a Itália. Além disso, quando a Embraer assinou um de seus primeiros grandes contratos de venda, com a American Airlines (AA), a operação não foi financiada por bancos privados, que fugiam de seu perfil de risco e de longo prazo, mas pelo BNDES. Foi esse acordo com AA que colocou em evidência a Embraer, e a ajudou a se tornar um dos líderes mundiais no mercado de jatos regionais.

A importância das empresas estatais e das finanças públicas pacientes não é exclusiva de países em desenvolvimento. De fato, outro exemplo da indústria aeroespacial ilustra bem este ponto. Em um país onde, na imaginação do público, se pratica o liberalismo por excelência – a Grã-Bretanha – foi o apoio do Estado que salvou a Rolls-Royce (LAZONICK e PRENCIPE, 2005). Custos crescentes oriundos de atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para um novo motor de avião colocaram a icônica empresa em falência. Em vez de deixar a empresa morrer, o governo britânico fez o que a City londrina não fez: deu o seu apoio, através de uma nacionalização inicial (em 1971; logo em seguida o Estado britânico se desfez da divisão



Foto: Geralt @Pixabay

de automóveis para concentrar na área aeroespacial) e, em seguida, através de uma sequência de empréstimos pacotes. Em 1987, a empresa estava forte o suficiente para ser privatizada. A Rolls-Royce logo se tornaria uma das líderes no mercado global para motores aeroespaciais.

Conforme um de nós demonstra (MAZZUCATO, 2013), o próprio Vale do Silício na Califórnia (EUA) é em si o resultado de uma intervenção maciça do Estado. Cada tecnologia por trás do iPhone (e de celulares inteligentes em geral) foi financiada diretamente por diferentes organizações governamentais, principalmente no Departamento de Defesa dos Estados

Unidos, cujo modelo foi copiado mais tarde também no Departamento de Saúde e no Departamento de Energia. De fato, a atual revolução do gás de xisto através da técnica de fraturamento hidráulico é o resultado de décadas de investimentos pelo Departamento de Energia dos EUA, que também foi responsável por fornecer o financiamento paciente para Elon Musk (o novo herói do Vale do Silício) para o carro Tesla S.

Na verdade, as empresas de Musk – Tesla Motors, SolarCity, e SpaceX – são muito competentes em surfar a onda de tecnologia desenvolvida e financiada pelo Estado e em obter a ajuda estatal. Juntos, esses empreendimentos de alta tecnologia

beneficiaram-se de 4,9 bilhões de dólares de governos locais, estaduais e federal, incluindo subvenções, incentivos fiscais, investimentos na construção de fábricas, e empréstimos subsidiados. O governo dos Estados Unidos também forja demanda – cria o mercado – para os seus produtos, através da concessão de créditos fiscais e descontos para os consumidores de painéis solares e veículos elétricos, e assinando com SpaceX 5,5 bilhões dólares em contratos com a NASA e a Força Aérea dos EUA. Embora este apoio governamental tenha sido recentemente o foco de artigos e notícias (ver HIRSCH, 2015), o que passa relativamente despercebido é o fato de que Tesla Motors, SolarCity, e SpaceX também se beneficiarem de investimentos diretos em tecnologias radicais pelo Departamento de Energia dos EUA, como no caso de tecnologias de bateria e painéis solares, e pela NASA, no caso de tecnologias de foguetes. Nada disto deve ser visto como surpreendente ou injustificado. Pelo contrário, o Estado está por trás do desenvolvimento da maioria das tecnologias-chave que são posteriormente integrados pelo setor privado em inovações revolucionárias. Além disso, essas empresas estão ajudando a empurrar a fronteira da inovação através do desenvolvimento posterior de tecnologias concebidas e financiadas pelo Estado, e, crucialmente, contribuindo para uma transição para uma economia ambientalmente mais sustentável.

Mas como são investimentos públicos como estes – e de fato o papel do Estado na economia – justificados e analisados por economistas? Normalmente, eles afirmam que o papel do Estado na economia é o de corrigir falhas de mercado: casos em

que os mercados competitivos falham na alocação eficiente de recursos (ARROW, 1962; STIGLITZ, 1989; MEDEMA, 2003; LEDYARD, 2008). Por exemplo, no caso de bens públicos – aqueles que podem ser consumidos por todos, como o ar limpo ou grandes infraestruturas – os mercados não alocam recursos para sua produção. Nesses casos, seria justificável o Estado intervir na economia para garantir a sua produção. No entanto, ainda que convincente, este arcabouço das falhas de mercado está associado a muito limitadas análises de custo-benefício dos investimentos públicos, que buscam medir se os benefícios que se obtêm a partir deles cobrem eventuais custos (incluindo custos de oportunidade) (MAZZUCATO, 2015).

Há três problemas nessas análises: primeiro, é um exercício analítico estático do processo intrinsecamente dinâmico de desenvolvimento econômico e de mudança técnica, que é cumulativo e se desenrola em direções imprevisíveis (quem poderia dizer que as tecnologias desenvolvidas para o exército dos EUA acabariam nas mãos de milhões de usuários ao redor do mundo sob a forma de smartphones?). Em segundo lugar, tais análises requerem estimar cada custo e benefício em valores monetários, o que não é fácil mesmo se for possível e desejável (o que é o valor monetário de ar limpo ou de empregos altamente qualificados?). Em terceiro lugar, análises de custo-benefício podem levar a um resultado semelhante ao que motivou os investimentos em primeiro lugar: a falta de investimento em projetos-chave, devido a elevados riscos e incertezas vis-à-vis outras oportunidades de investimento existentes. Deveria o Estado agir como

um investidor privado e aplicar os seus recursos na melhor oportunidade de investimento alternativo (no caso do Brasil, investindo em títulos do Tesouro de alto rendimento e baixo risco)? Bem, se fosse o caso, hoje não teríamos uma Embraer, uma Rolls-Royce, e, possivelmente, uma Apple (uma vez que a maioria das tecnologias de informação e comunicação não existiria) – com todas as consequências em termos de perdas de emprego, capacidade tecnológica e bem-estar.

O arcabouço das falhas de mercado não é adequado para justificar e analisar casos reais em que o Estado agiu empreendedora

O arcabouço das falhas de mercado não é adequado para justificar e analisar casos reais em que o Estado agiu empreendedora (MAZZUCATO, 2015). Quando o Estado concebeu, deu forma e criou novos mercados – e não “corrigiu” os já existentes. Ou quando investiu em áreas devido ao interesse público, sejam elas a industrialização e mudança técnica ou de segurança nacional e capacitação tecnológica. Nenhum país jamais conseguiu desenvolver-se e industrializar-se baseando suas decisões de investimentos públicos na avaliação de “falhas de mercado”, o que levaria a investimentos minguados e concentrados no máximo em P&D à montante (e não em toda a cadeia de inovação – pesquisa básica, pesquisa

aplicada, e ainda no financiamento de empresas de alto risco – como aconteceu no Vale do Silício, por exemplo). Ignorar esta história significa usar o arcabouço das falhas de mercado e a associada dicotomia “Estado vs. mercados” para fins políticos, não econômicos. Sucesso nas economias capitalistas cada vez mais depende de parcerias sinérgicas entre os setores público e privado. Como os exemplos acima mostram, ambos têm papéis fundamentais a desempenhar no desenvolvimento econômico de um país: Embraer e Rolls-Royce desenvolveram as suas competências tecnológicas guiadas pela mão visível do Estado, mas alcançaram sucesso no mercado global sob gestão privada, depois de suas respectivas privatizações. Apple, Tesla, Solarcity, SpaceX são exemplos-chave da capacidade para inovação das empresas privadas com acesso a tecnologias inovadoras financiadas publicamente e ao capital paciente estatal. Os países mais bem-sucedidos na economia global têm o que se poderia chamar de um ecossistema simbiótico de inovação e de produção, em que agentes públicos e privados se beneficiam e lucram de ações e interações mútuas. Nestes casos, a iniciativa privada não “captura” o Estado, nem o Estado se torna uma ferramenta para favores políticos.

A questão, portanto, não é quem deve liderar e guiar a economia, o Estado ou o mercado (setor privado). Ambos são cruciais. A questão é como promover essas parcerias sinérgicas. Ainda que não haja receita mágica, uma coisa é certa: quanto mais ousado for o Estado em sua iniciativa estratégica, menos provável que seja capturado pela iniciativa privada. Isso significa

definir as principais “missões” societárias – desde “colocar um homem na lua”, passando por garantir a segurança nacional e energética, até combater e mitigar as mudanças climáticas, por exemplo – que irão guiar as políticas públicas e ações privadas a longo prazo (MAZZUCATO e PENNA, 2015). Em vez de focar em muito duvidosos benefícios de curto prazo de um programa de austeridade – e esperar que um futuro aconteça – o Brasil estaria muito mais bem posicionado se definisse as suas missões fundamentais – e fizesse o seu próprio futuro acontecer.

REFERÊNCIAS

- ARROW, K., 1962. Economic welfare and the allocation of resources for invention, in: Nelson, R.R. (Ed.), *The Rate and Direction of Inventive Activity*. Princeton University Press, Princeton, NJ., pp. 609-626.
- BERNARDES, R., 2000. *Embraer: elos entre Estado e mercado*. Editora Hucitec.
- CASSIOLATO, J.E., BERNARDES, R., LASTRES, H., 2002. *Innovation Systems in the South: a case study of Embraer in Brazil*. UNCTAD-DITE investment policy and capacity-building branch. New York and Geneva, United Nations.
- DORE, R., 2008. Financialization of the Global Economy. *Industrial and Corporate Change* 17, 1097-1112.
- EPSTEIN, G.A., 2005. *Financialization and the world economy*. Edward Elgar Publishing.
- FORJAZ, M.C.S., 2005. The origins of Embraer. *Tempo Social* 17, 281-298.
- HIRSCH, J., 2015. Elon Musk’s growing empire is fueled by \$4.9 billion in government subsidies, *Los Angeles Times*, 30 de Maio.
- KRIPPNER, G.R., 2005. The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review* 3, 173-208.
- LAZONICK, W., 2013. The Financialization of the U.S. Corporation: What Has Been Lost, and How It Can Be Regained. *Seattle University Law Review* 36, 857-909.
- LAZONICK, W., PRENCIPE, A., 2005. Dynamic capabilities and sustained innovation: strategic control and financial commitment at Rolls-Royce plc. *Industrial and Corporate Change* 14, 501-542.
- LEDYARD, J.O., 2008. Market Failure, in: DURLAUF, S.N., BLUME, L.E. (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- MAZZUCATO, M., 2013. Financing innovation: Creative destruction vs. destructive creation. *Industrial and Corporate Change* 22, 851-867.
- MAZZUCATO, M., 2014. O Estado Empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Cia. das Letras, São Paulo.
- MAZZUCATO, M., 2015. Beyond market failures: shaping and creating markets for innovation-led growth, in: Mazzucato, M., Penna, C.C.R. (Eds.), *Mission-Oriented Finance for Innovation: New Ideas for Investment-Led Growth*. Rowman & Littlefield, London, pp. 147-159.
- MAZZUCATO, M., PENNA, C.C.R., 2014. Beyond Market Failures: State Investment Banks and the ‘Mission-Oriented’ Finance for Innovation. SPRU Working Paper Series 2014-21.
- MAZZUCATO, M., PENNA, C.C.R., 2015. *Mission-Oriented Finance for Innovation: New Ideas for Investment-Led Growth*. Rowman & Littlefield, London.
- MEDEMA, S.G., 2003. The economic role of government in the history of economic thought, in: Samuels, W.J., Biddle, J.E., Davis, J.B. (Eds.), *A companion to the history of economic thought*. Blackwell, Oxford, pp. 428-444.
- REINERT, E.S., 2009. Financial Crises, Persistent Poverty, and the Terrible Simplifiers in Economics: A Turning Point Towards a New ‘1848 Moment’, *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*. The Other Canon Foundation & Tallinn University of Technology.
- STIGLITZ, J.E., 1989. Markets, Market Failures, and Development. *The American Economic Review* 79, 197-203.

Desafios para o desenvolvimento industrial no Brasil

Célio Hiratuka

Professor doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), Campinas, SP, Brasil.

E-mail: celio@eco.unicamp.br

Fernando Sarti

Professor doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp), Campinas, SP, Brasil.

E-mail: fersarti@eco.unicamp.br

Durante as décadas de 1950 a 1980, o Brasil vivenciou um longo período de crescimento econômico liderado pelo processo de diversificação e integração da estrutura industrial brasileira. A crescente internalização dos segmentos da indústria pesada possibilitou uma maior dinâmica interindustrial e a redução da dependência da demanda externa, enquanto vetor de



Foto: DasWortgewand @ Pixabay

crescimento. O crescimento sob a liderança da indústria, expresso no crescente grau de industrialização (participação do produto industrial no produto total), possibilitou uma trajetória de convergência do PIB per capita brasileiro em relação às economias industrializadas. A partir de 1980, com as mudanças nos condicionantes internos e externos e a opção pela adoção de sucessivas políticas econômicas restritivas ao desenvolvimento industrial, observou-se uma perda relativa de dinamismo da indústria brasileira. Não só a indústria deixou de ser o motor dinâmico da economia, perdendo participação dentro do produto total, como, além disso, a trajetória de convergência do PIB per capita brasileiro em relação ao PIB per capita dos países centrais se inverteu.

O ambiente de crise e instabilidade, resultado da crise da dívida externa, induziu estratégias predominantemente defensivas, voltadas à manutenção da riqueza patrimonial, pelas grandes empresas nacionais e estrangeiras. Essa estratégia foi marcada, ao longo dos 1980, pela redução rápida dos níveis de endividamento e por maiores mark-ups, permitidos, por um lado, pela proteção ao mercado interno dada pelas elevadas barreiras à importação e pelo câmbio desvalorizado; e por outro, pela percepção de que essa estratégia não representaria risco de contestação pelos rivais atuantes no mesmo setor, ou por concorrentes potenciais, dada a generalização das posturas defensivas. Além disso, parte crescente dos recursos acumulados foi sendo direcionada para aplicações no mercado financeiro (PEREIRA, 2000; BELLUZZO e ALMEIDA, 2002).

Do ponto de vista dos investimentos produtivos, houve pouca aplicação de recursos em expansão de capacidade e em diversificação horizontal de atividades, sobretudo para os setores de maior intensidade tecnológica, que ganharam espaço nas economias avançadas com a difusão da terceira revolução industrial alicerçada nas tecnologias de informação e comunicação (TICs). As estratégias corporativas de investimentos visaram aos processos de aquisição, buscando elevar o poder de mercado e/ou buscar uma diversificação empresarial como forma de estabilizar a rentabilidade e o risco geral das operações produtivas. Vale destacar que alguns grupos econômicos aproveitaram os estímulos dados à atividade exportadora e buscaram complementar a rentabilidade obtida no mercado interno com maior inserção nos mercados externos, através da entrada em segmentos intensivos em recursos naturais ou iniciando um primeiro movimento de internacionalização produtiva.

A frustração acumulada ao longo dos anos 1980 deu fôlego a uma guinada em termos de estratégia de desenvolvimento industrial. A estrutura produtiva protegida, autárquica e diversificada do período anterior foi identificada como a grande causadora da estagnação, das ineficiências alocativas e técnicas (escala) e do baixo desenvolvimento tecnológico. A proposta liberal para obtenção de maiores ganhos de competitividade centrou-se no estímulo à maior competição, ou seja, admitia-se implicitamente a hipótese segundo a qual se aprende a competir competindo, independentemente do grau já alcançado de capacidade competitiva. Para

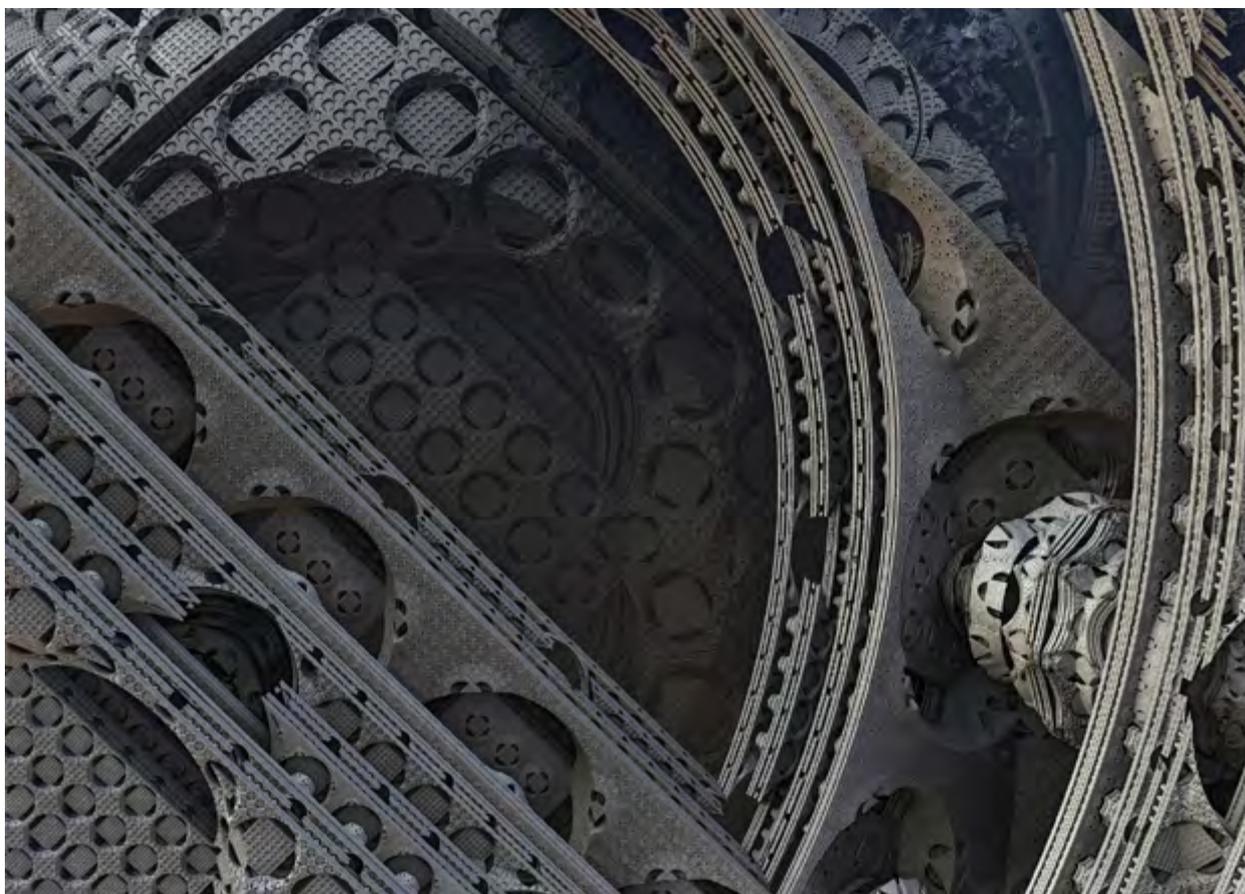


Foto: Pete Linforth @Pixabay

tanto, adotou-se uma política de abertura comercial e financeira, ao mesmo tempo em que o papel do Estado era reduzido, seja diretamente através do processo de privatização, seja através da retirada de políticas seletivas que buscavam coordenar e induzir ações ativas do setor privado. Esse processo não pode ser dissociado da perda de capacidade do Estado para investir diretamente na modernização da infraestrutura tradicional e de ciência, tecnologia e inovação (C&T&I).

No bojo da fragilidade fiscal e financeira dos anos 1980 e da política mais liberal dos 1990, o Estado foi perdendo a capacidade

No bojo da fragilidade fiscal e financeira dos anos 1980 e da política mais liberal dos 1990, o Estado foi perdendo a capacidade para induzir e coordenar os investimentos empresariais privados

para induzir e coordenar os investimentos empresariais privados. Da mesma maneira, a utilização de políticas mais ativas de desenvolvimento industrial foi

deixada em segundo plano, uma vez que se optou por uma combinação de políticas de estímulo à competição com políticas horizontais, voltadas basicamente para melhorar o “ambiente de negócios”, sem a preocupação em aprofundar políticas que partissem do reconhecimento das diferenças das características produtivas, tecnológicas, econômicas e financeiras dos setores ou cadeias produtivas, assim como seus diferentes graus de competitividade internacional.

As estratégias empresariais nos 1990, frente à abertura e à sobrevalorização cambial a partir da estabilização, priorizaram a redução de custos e ganhos de eficiência com o objetivo de manter a rentabilidade operacional, num quadro de crescente pressão sobre os preços e as margens industriais. Para tanto, buscou-se uma racionalização da produção, com a redução do grau de verticalização e de diversificação, maior especialização produtiva e substituição de fornecedores locais por insumos importados, bem como o enxugamento da estrutura ocupacional. É importante ressaltar que, embora tenha resultado em melhora no grau de eficiência produtiva, os investimentos realizados no período continuaram tendo um caráter mais defensivo, voltados à substituição ou reposição de equipamentos, à modernização de processos e às aquisições patrimoniais. A crescente elevação do coeficiente e conteúdo importados reduziu os encadeamentos intersetoriais e o multiplicador da renda e emprego. A ausência de estratégias mais ativas de investimentos na expansão de capacidade e na internacionalização dos setores mais dinâmicos e de

maior intensidade e conteúdo tecnológico, associados às tecnologias de informação e comunicação (TICs), reduziu a capacidade para geração e difusão de inovação de produtos e processos. Estes, quando ocorreram, foram muito mais a exceção do que a regra (LAPLANE e SARTI, 2006). O resultado foi uma ampliação mais que proporcional das importações em relação às exportações, promovendo uma crescente deterioração das contas correntes e vulnerabilidade externa, com o financiamento do balanço de pagamentos cada vez mais dependente dos fluxos financeiros especulativos. Portanto, a contrapartida dos ganhos de eficiência corporativos (no plano microeconômico) foi a crescente fragilização macroeconômica do país, que se explicitou e se agravou na crise financeira internacional de final dos anos 1990 (LAPLANE e SARTI, 2002 e 2006).

Apesar dessas mudanças, a economia permaneceu presa a um processo de *stop and go*, alternando períodos curtos de crescimento, logo estancados e substituídos por períodos de estagnação e crescimento baixo. Em grande parte, o início do século XXI representou certa continuidade desse movimento. Até 2003, a economia continuou sendo marcada pela instabilidade e baixas taxas de crescimento.

No período 2004-2008, a economia apresentou taxas maiores de crescimento, evoluindo 4,8% ao ano, o que contrastou com o desempenho verificado no período 1980-2003, que foi pouco superior a 2% ao ano. Se num primeiro momento o setor externo, beneficiado pela crescente influência da China sobre preços e quantidades de

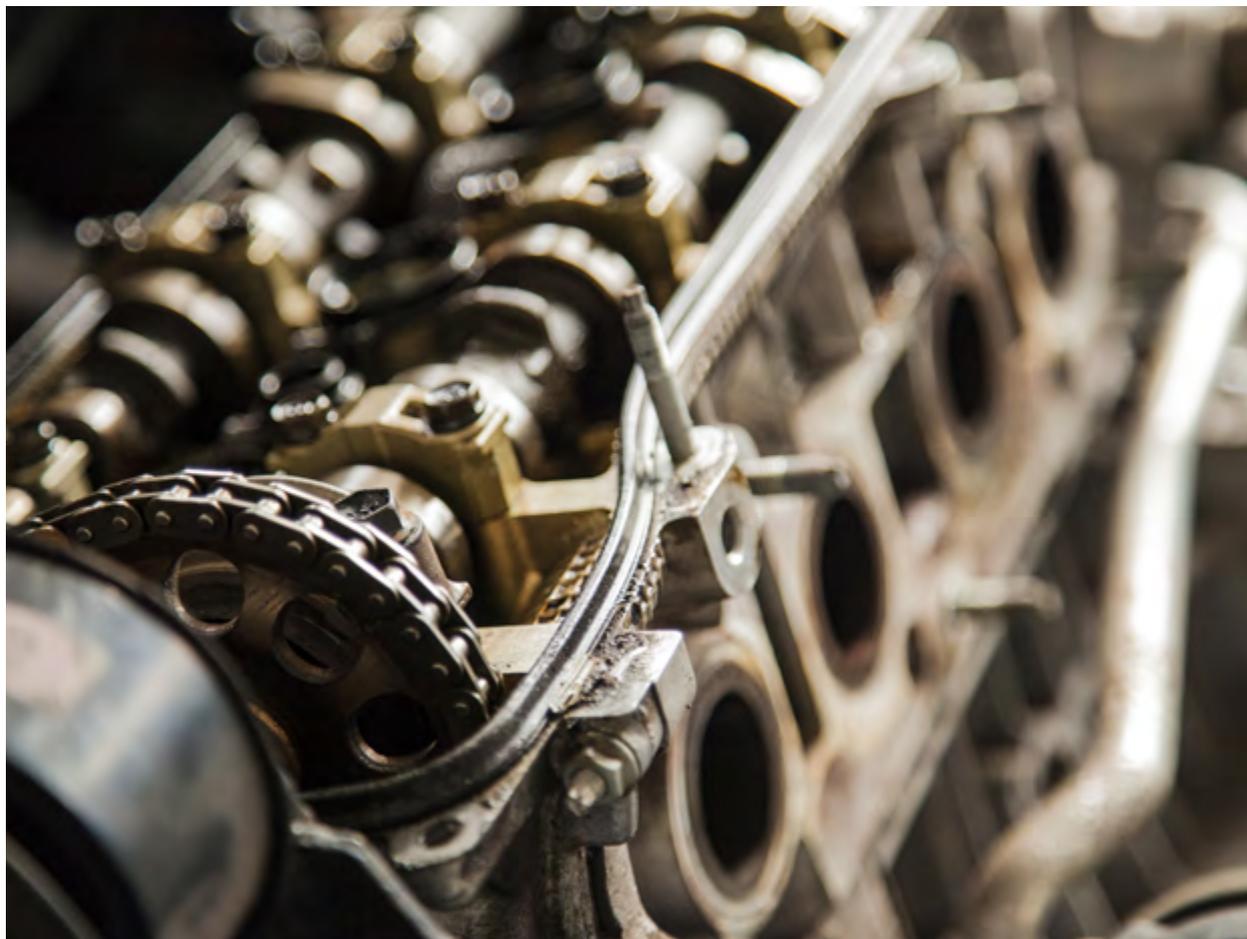


Foto: Unsplash @Pixabay

commodities exportadas, puxou a expansão, posteriormente, a dinâmica do mercado interno contribuiu positiva e preponderantemente para a manutenção do ciclo de crescimento. Embora as exportações tenham exercido um papel fundamental no acúmulo de reservas e na redução da vulnerabilidade externa, a demanda interna cumpriu o papel determinante no ciclo de crescimento, que passou a ser liderado pela retomada do consumo, que, por sua vez, acabou estimulando um breve ciclo de investimentos no período 2006-2008.

Além do autofinanciamento, é importante

destacar também a ampliação do crédito para pessoas jurídicas, inclusive de longo prazo, com redução de taxas e aumento de prazos, com o BNDES assumindo papel decisivo. Também foi importante a retomada do investimento em infraestrutura e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que ademais do volume de recursos mobilizados, também ajudou na coordenação de expectativas necessárias para incentivar os investimentos privados. Ou seja, nesse breve período vislumbrou-se alguma recuperação da capacidade do Estado para articular e induzir o crescimento.

Do ponto de vista da indústria, algumas mudanças devem ser destacadas. Em primeiro lugar, o aumento da demanda possibilitou uma recuperação importante das vendas da indústria de transformação, como pode ser verificado no Gráfico 1. Este crescimento segue acelerado a partir de 2004 e tem breve interrupção em 2009, em razão da crise internacional, mas volta a crescer de 2010 até 2012 (último ano como dados disponíveis).

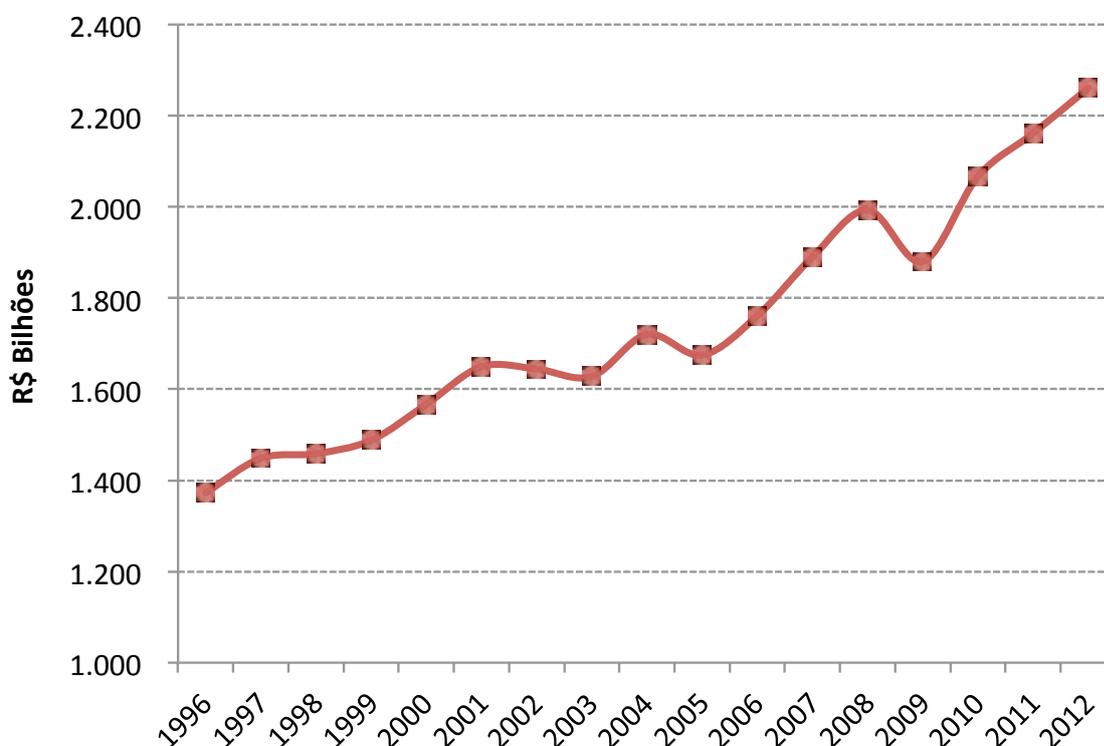
A recuperação das vendas significou também uma recuperação das margens da indústria, como pode ser verificado

no Gráfico 2. É possível perceber como o período 1996-2002, marcado por margens apertadas, significou um forte ajuste em termos de gastos com pessoal. Uma vez que o volume de emprego permaneceu praticamente estagnado no período e, em razão da elevação dos salários abaixo dos demais custos, a participação dos custos com empregados sofreu forte redução.¹

Por outro lado, o período posterior, de maior dinamismo econômico e de recuperação das vendas da indústria, foi marcado também pela recuperação das margens, por um forte aumento no emprego industrial,

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DE VENDAS DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO 1996-2012, em R\$ de 2012, atualizados pelo IPA industrial.

Fonte: IBGE/Pesquisa Industrial Anual. Cnae 1.0 de 1996 a 2006 e Cnae 2.0 de 2007 a 2012.



pela recuperação da participação dos salários no valor da transformação industrial e por um pequeno aumento na participação dos gastos com pessoal no custo total, ocorrida principalmente em 2009 e 2010. Em 2011 e 2012, porém, observou-se uma tendência de redução de margens, embora se tenham mantido ainda em patamares superiores ao verificado no final dos 1990.

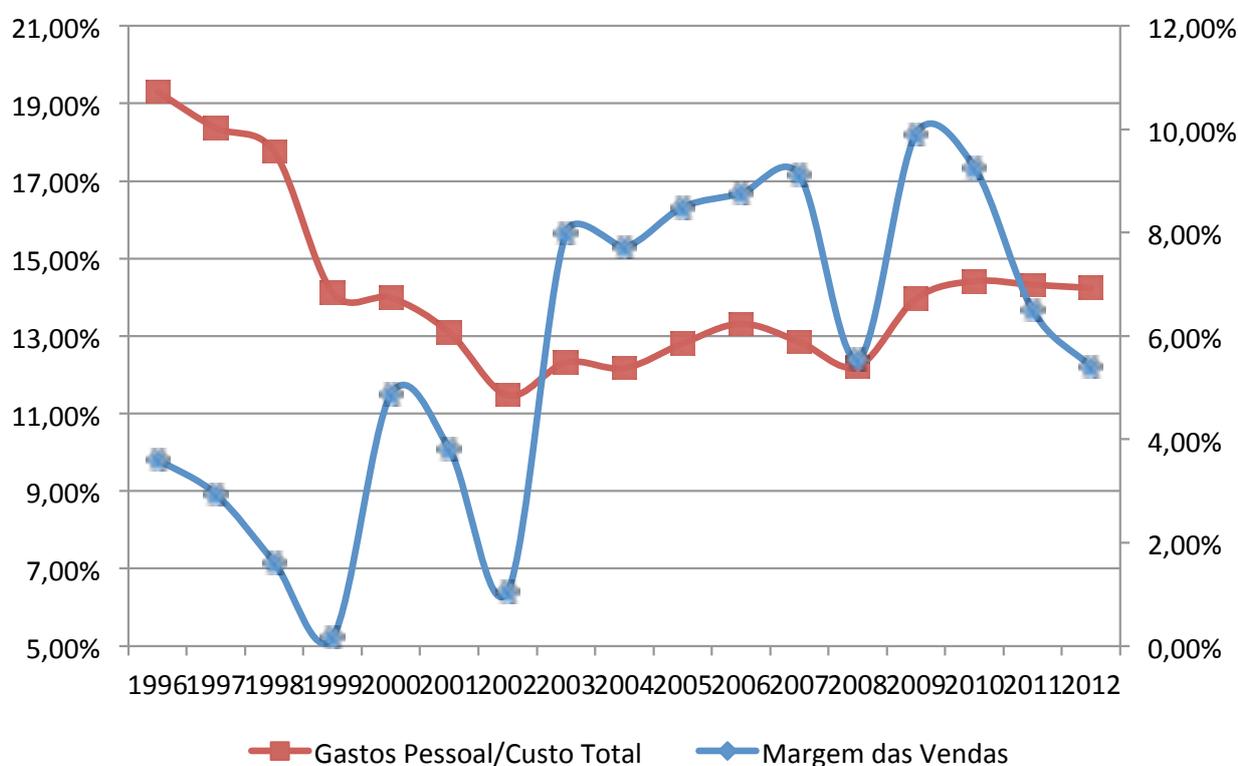
No breve período entre 2004 e 2010, mesmo considerando os impactos da crise, foi possível observar estratégias empresariais condizentes com maior geração de empregos, formalização e crescimento

salarial. Isso promoveu a recuperação de um importante mecanismo de retroalimentação dinâmica da economia, que ajudou a sustentar o crescimento do emprego, da renda e do consumo, da própria produção industrial e, finalmente, resultou em elevação dos investimentos.

Esse mecanismo foi perdendo força depois da crise internacional, em razão do acirramento da concorrência internacional e com a deterioração das expectativas a partir de 2013 que acabaram por contaminar negativamente o investimento.

GRÁFICO 2 – MARGEM DAS VENDAS (EIXO DIREITO) E PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS DE PESSOAL NO CUSTO TOTAL (EIXO ESQUERDO) DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO. 1996-2012, em (%).

Fonte: IBGE/Pesquisa Industrial Anual. Cnae 1.0 de 1996 a 2006 e Cnae 2.0 de 2007 a 2012.

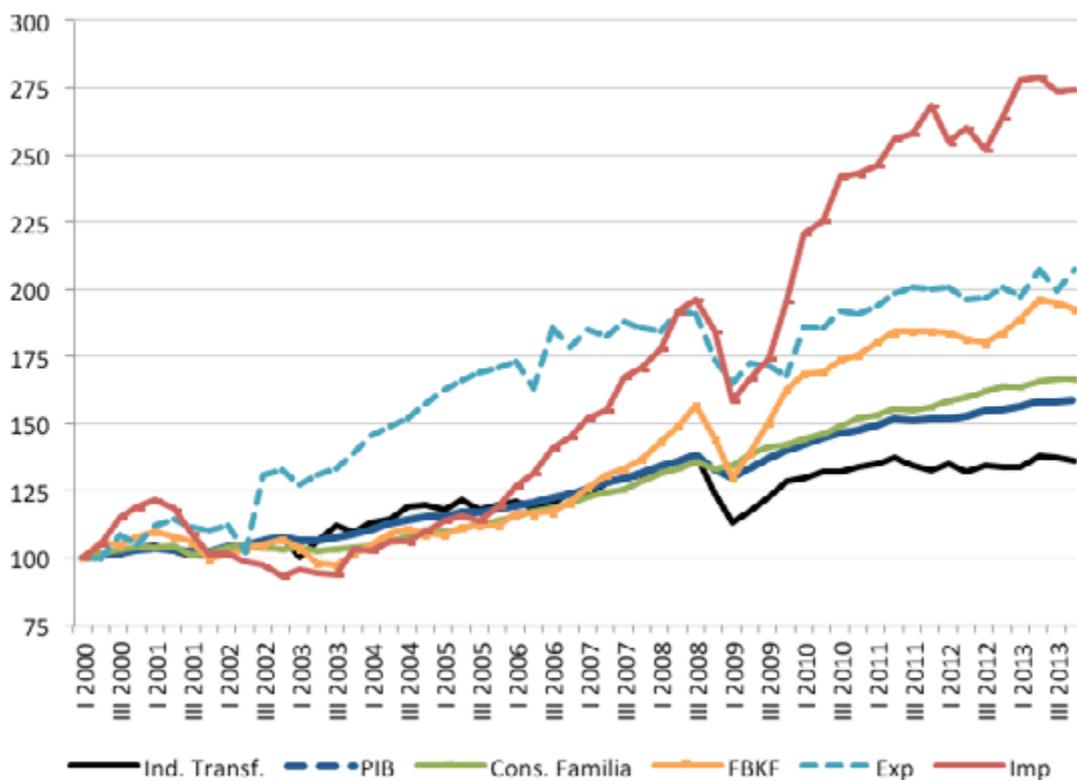


Como pode ser visto no Gráfico 3, antes da crise, a produção industrial acompanhava em grande medida o crescimento do consumo doméstico. Por sua vez, a formação bruta de capital fixo (FBCF) passou a crescer significativamente, a partir de meados de 2006. No período posterior à crise, por outro lado, é possível ver claramente o descolamento do consumo das famílias em relação à produção industrial, ao mesmo tempo em que se acelera o crescimento das importações. A luta para ocupar a capacidade ociosa criada pela crise internacional tornou a disputa pelos mercados globais muito mais acirrada.

O forte crescimento do coeficiente e conteúdo importado transformou o papel complementar das importações à produção doméstica em uma contribuição negativa, ao substituir a produção doméstica e reduzir o grau de industrialização. E mais, novamente o aumento das importações não representou aumento proporcional das exportações. O coeficiente importado, medido pela relação entre as importações e o consumo aparente, saltou de 10,3% em 2003 para 18,3% em 2008, antes da crise internacional. Com o aprofundamento e generalização da crise, o coeficiente seguiu uma trajetória crescente, atingindo 23,7% em 2013. A constatação de que quase um

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DOS COMPONENTES DO PIB E DO PIB DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO. Índices Trimestrais com ajuste sazonal (1º. Trimestre de 2000 = 100). 2000 a 2013.

Fonte: IBGE/SCN



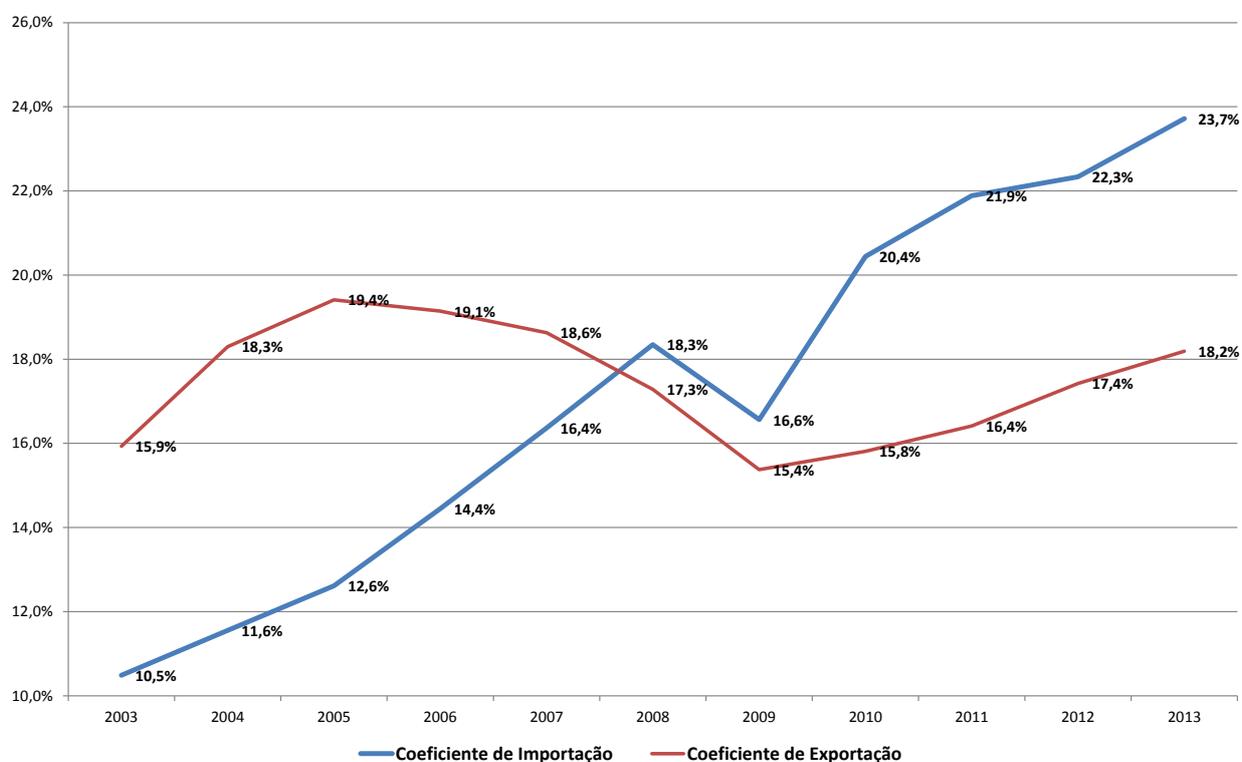
quarto do mercado doméstico de bens industriais é atendido por importações desqualifica as análises que identificam o Brasil como economia fechada e sua indústria, protegida. Esta crítica poderia se aplicar a uma economia pequena e especializada, mas não com as características de um mercado continental e uma estrutura diversificada como no caso brasileiro. Já o coeficiente exportado, medido pela relação entre a exportação e a produção, cresceu de forma modesta de 15,9% em 2003 para 18,2% em 2013 (Gráfico 4), refletindo as condições internas (câmbio valorizado e baixa competitividade) e externas (retração da demanda nos países centrais) adversas.

Os dados de comércio do Brasil, em comparação com outros países, revelam como o país passou a absorver importações do resto do mundo em volume muito superior

Os dados de comércio do Brasil, em comparação com outros países, revelam como o país passou a absorver importações do resto do mundo em volume muito superior ao que conseguiu exportar.

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES EXPORTADO E IMPORTADO 2003-2013 (EM %)

Fonte: Fiesp



ao que conseguiu exportar. Muitas vezes, a filiais brasileiras de empresas transnacionais realizaram este ajuste, utilizando o mercado brasileiro para ocupar a capacidade ociosa em outras regiões, como ficou evidente no caso do setor automotivo.

A Tabela 1 apresenta as informações sobre o volume de comércio internacional no segundo trimestre de 2014 em relação ao último trimestre antes da generalização da crise internacional (terceiro trimestre de 2008). É possível perceber como os países centrais, em especial os Estados Unidos e Europa, buscaram acelerar suas exportações para compensar a crise no mercado interno, ao mesmo tempo em que apresentaram aumento pouco expressivo ou mesmo redução, no caso da Europa,

TABELA 1 – VOLUME DO COMÉRCIO TRIMESTRAL – 2º. TRIMESTRE DE 2014 EM RELAÇÃO AO 3º. TRIMESTRE DE 2008 Fonte: OMC

	Exportações	Importações
Mundo	8,7%	8,1%
América do Norte	13,0%	5,9%
Estados Unidos	14,4%	3,8%
Canadá	2,2%	7,7%
América do Sul e Central	-0,4%	20,8%
Brasil	1,7%	32,1%
Europa	1,0%	-6,4%
Total	0,4%	-7,4%
Intra-UE	-6,5%	-7,3%
Extra-UE	14,7%	-7,7%
Ásia	25,5%	27,6%
Japão	-10,4%	7,1%
China	45,2%	59,2%
Coréia do Sul	49,5%	17,3%
Outros	-2,1%	17,0%

das importações do resto do mundo. Por outro lado, o Brasil apresentou um volume de importações 32% maior, enquanto as exportações apresentaram elevação pouco menor do que 2%. Apenas a China, entre os países analisados, apresentou crescimento das importações superior ao do Brasil, com a diferença que no caso chinês também houve crescimento significativo nas exportações.

A reversão no cenário pós-crise foi, desta maneira, minando lentamente o padrão de crescimento industrial observado a partir de 2004 e voltando a posicionar o setor

A reversão no cenário pós-crise foi, desta maneira, minando lentamente o padrão de crescimento industrial observado a partir de 2004 e voltando a posicionar o setor empresarial em uma situação de ajuste defensivo.

empresarial em uma situação de ajuste defensivo. Este fato pode ser visto inclusive pela estratégia de aumento da receita de revenda de mercadorias, buscando explorar seus ativos mercadológicos (marca e canais de distribuição) para ampliar suas receitas e margens de lucro. A participação das receitas de revenda nas receitas totais praticamente dobrou entre 2004 e 2012 (Gráfico 5). Dado que o aumento foi acompanhado por uma elevação significativa de importações de bens industriais, é possível

aventar a hipótese de que muitas empresas industriais buscaram complementar sua linha de produção com importações, aproveitando a estrutura de distribuição no mercado interno já existente. Portanto, além do aumento do conteúdo importado, a elevação das importações passou a fazer parte da estratégia das empresas industriais para enfrentar as dificuldades relacionadas à concorrência internacional, conjugadas com um câmbio desfavorável à produção interna.

Neste cenário adverso, a aposta de que um ajuste fiscal duro leve à recuperação da confiança e à volta dos investimentos

Neste cenário adverso, a aposta de que um ajuste fiscal duro leve à recuperação da confiança e à volta dos investimentos pode estar fadada ao fracasso.

pode estar fadada ao fracasso. A queda de rentabilidade operacional discutida anteriormente e a falta de uma ação articulada que defina vetores possíveis de expansão para o setor industrial, via consumo, investimento e/ou exportação,

GRÁFICO 5 – INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO. Receita com revenda de mercadorias/Receita bruta total. Em %

Fonte: IBGE/Pesquisa Industrial Anual. Cnae 1.0 de 1996 a 2006 e Cnae 2.0 de 2007 a 2012.

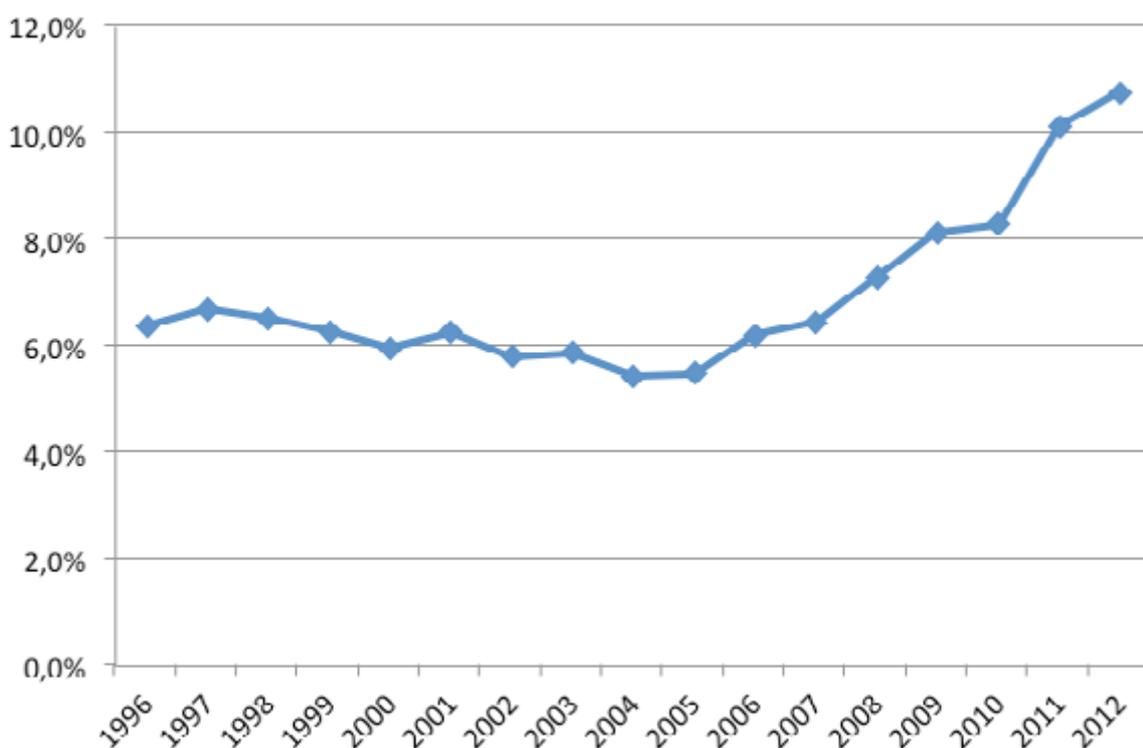




Foto: Tania VdB @Pixabay

farão com que as estratégias empresariais permaneçam defensivas. Nesse contexto, maiores juros e importações são considerados menos negativos à rentabilidade que maiores salários e outros custos industriais (energia, combustível e insumos importados). A sustentação das margens de rentabilidade tende a estimular a defesa de políticas espúrias visando à redução dos custos salariais via terceirização e flexibilização do mercado de trabalho. Num cenário de contração e/ou de estagnação econômica, salários maiores passam a ser vistos preponderantemente como custos excessivos e não como expansão de poder aquisitivo. E ficamos presos a um ciclo

vicioso de menos crescimento, menos emprego, menos renda, menos consumo, menos investimento, menos produtividade e menos crescimento.

Para romper esse ciclo vicioso, é fundamental construir um consenso e assumir uma agenda de compromissos em torno da necessidade inadiável de retomada do crescimento econômico. São várias as opções e estratégias a serem adotadas para a recuperação do crescimento, por isso mesmo talvez não haja consenso e convergência. Uma retomada sustentada no consumo com aumento da massa salarial e dos salários reais parece não

encontrar apoio nas lideranças empresariais e nas posições mais conservadoras. Uma retomada sustentada nas exportações, a partir de ganhos de competitividade pela redução dos salários reais e da relação salário/câmbio, tampouco recebe apoio das entidades trabalhistas e das posições mais progressistas da sociedade. Além disso, as condições de demanda mundial, conjugada com uma concorrência acirrada no mercado de manufaturados também tornam pouco promissor focar exclusivamente nessa opção.

Talvez uma agenda centrada na expansão dos investimentos autônomos, sobretudo em infraestrutura tradicional (transporte, energia e telecomunicações) e em infraestrutura mais diretamente associada às condições de acesso serviços públicos para a população (saneamento, habitação e saúde), menos dependentes do nível de atividade corrente e mais condicionados pelas condições de financiamento e de rentabilidade, e não menos importante, pela forte demanda reprimida, possa ser um ponto de partida para a construção de uma agenda positiva e construtiva em favor do crescimento.

A expansão dos investimentos como importante instrumento de aumento da produtividade e de eficiência econômica é bem menos controversa. Bem menos consensual é o nosso argumento segundo o qual sem um novo padrão de crescimento há muito pouco espaço para se avançar em termos do desenvolvimento industrial.

A expansão dos investimentos como importante instrumento de aumento da produtividade e de eficiência econômica é bem menos controversa. Bem menos consensual é o nosso argumento segundo o qual sem um novo padrão de crescimento há muito pouco espaço para se avançar em termos do desenvolvimento industrial.

NOTA

A mesma tendência poderia ser observada pela redução da participação dos salários no valor da transformação industrial (VTI). No entanto, a perda de participação do salário no VTI continuou até 2004 (redução de 46% em 1996, para 30% em 2004) e aumentou a partir de 2005, atingindo 37% em 2012.

Mais 4 anos de ajuste fiscal e 40 anos sem mudança estrutural

Marcelo Arend

Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

E-mail: marcelo.arend@ufsc.br

Os últimos anos marcados por baixo crescimento econômico, infraestrutura deficiente, estagnação das exportações e reduzido crescimento da produtividade do trabalho revelam que a economia brasileira de fato apresenta restrições internas para a instituição de uma trajetória sustentada de crescimento. Ajuste fiscal, elevação da



Foto: Josch13 @pixalbay

taxa de juros, estagnação da renda real per capita, pressão inflacionária e elevação da taxa de desemprego são sintomas de uma enfermidade cada vez mais aparente, que “parecia” ter sido curada na primeira década do século XXI. Certamente o ajuste fiscal trará consigo desemprego e estagnação econômica ao instituir expectativas de um futuro sombrio que conduzirá a uma situação de baixo nível de investimento.

Certamente o ajuste fiscal trará consigo desemprego e estagnação econômica ao instituir expectativas de um futuro sombrio que conduzirá a uma situação de baixo nível de investimento.

O que este breve artigo procura evidenciar é que um ajuste fiscal, por si só, não garante a retomada do crescimento sustentado. Antes o contrário, a política fiscal restritiva aliada à política monetária em execução pode inclusive debilitar ainda mais o paciente, ao dificultar a retomada do investimento, considerando-se um cenário de estagnação da demanda interna e externa. Nesse aspecto, procuro trazer à baila o debate entre “desenvolvimentistas” sobre a questão da indústria e o padrão de investimento nacional, ressaltando a necessidade urgente de uma reindustrialização. Defendo a hipótese de que a economia brasileira e, sobretudo, sua estrutura produtiva, necessita de um ajuste estrutural de grande envergadura, tarefa

muito distante de ser cumprida por um ajuste fiscal. Por a indústria brasileira no passado recente não ter sido capaz de atender a demanda crescente de um mercado interno em expansão, aliado aos seus sucessivos déficits comerciais, muitas conquistas sociais estarão em risco com a implementação de um ajuste fiscal que desconsidera a necessidade urgente de mudança estrutural.

Em grande medida, o encolhimento da indústria brasileira, fenômeno denominado “desindustrialização”, vem diminuindo o desempenho da economia como um todo nos últimos anos, na verdade nas últimas décadas. Não utilizarei este breve espaço para procurar demonstrar o fenômeno; o processo de desindustrialização brasileiro já foi amplamente debatido academicamente e, de fato, é concreto, além de precoce para os padrões internacionais. Outra questão que deve ser ressaltada é que o fenômeno da desindustrialização que aflige a maioria das economias capitalistas é estrutural, e somente pode ser bem compreendido através de uma análise de longo prazo. O fato é que desde a década de 1980, passando pelos governos Collor, FHC, Lula e Dilma, em todos ocorreu desindustrialização.

Apenas para deixar mais evidente o baixo dinamismo manufatureiro, é importante sempre relativizar o desempenho da indústria brasileira com demais países, avançados e em desenvolvimento, especializados em *commodities* e produtos manufaturados. A Figura 1 apresenta a taxa acumulada de crescimento da indústria de transformação de inúmeros grupos de

países que compõem o sistema econômico internacional.

De imediato, surpreende o desempenho da indústria brasileira internacionalmente no período pós-1980. Os dados revelam que o Brasil apresenta um menor dinamismo industrial em relação não só a média mundial, mas também em relação às economias em desenvolvimento, economias desenvolvidas, África em desenvolvimento, América em desenvolvimento, Ásia em desenvolvimento, Oceania em desenvolvimento, América desenvolvida, Ásia desenvolvida, Europa desenvolvida, principais exportadores de petróleo e gás, principais exportadores de manufaturados,

principais exportadores de produtos primários excluindo combustíveis, África excluindo África do Sul, América do Sul excluindo o Brasil, Zona do Euro, G8, G20 e Mercosul.

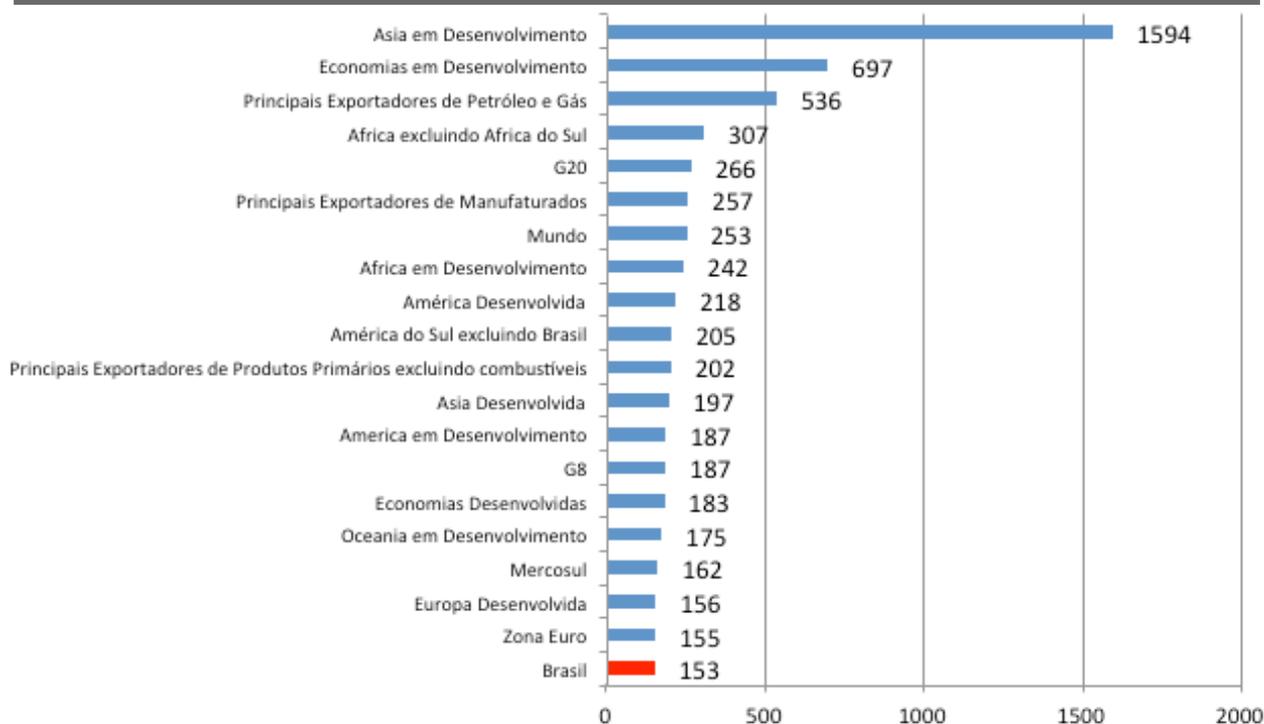
A insuficiência dinâmica do parque industrial brasileiro não é apenas conjuntural, mas se arrasta desde a década de 1980.

A insuficiência dinâmica do parque industrial brasileiro não é apenas conjuntural,

FIGURA 1 – TAXA ACUMULADA DE CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO PERÍODO 1980-2012. 1980=100.

Fonte: Unctadstat. Elaboração do autor.

Obs: Valor Adicionado Manufatureiro, em US\$ constantes de 2005.



mas se arrasta desde a década de 1980. Além disso, sua relativa estagnação não se dá apenas em relação ao mundo. Isso que dizer que o processo de desindustrialização brasileiro não pode ser atribuído ao “efeito Ásia”, argumento de que somente os países asiáticos com mão de obra barata vêm-se industrializando, na contramão do movimento do resto do mundo. Excluindo o “efeito Ásia” da análise, percebe-se que nas últimas três décadas o Brasil apresentou, de fato, um *falling behind* manufatureiro em relação à totalidade dos grupos de países que compreendem o sistema mundial!

Nos últimos anos, desenvolveu-se um importante debate acadêmico sobre a estratégia de desenvolvimento a ser adotada no Brasil, que reserva papel central à indústria brasileira. Correndo risco de simplificação, formaram-se duas correntes “desenvolvimentistas” de pensamento, as quais vêm sendo chamadas de Social-Desenvolvimentismo e Novo-Desenvolvimentismo. Ambas correntes defendem a instituição de padrões de crescimento distintos para a economia brasileira, expressos, respectivamente, nos padrões de crescimento *wage-led e export-led*. O primeiro padrão de crescimento dá destaque à indústria brasileira no sentido de que a ela caberia o suporte interno a crescente demanda originada pela elevação dos salários reais e melhor distribuição de renda. Nesse sentido, defende a diversificação e ampliação do mercado interno. O segundo padrão de crescimento dá mais ênfase à especialização e ao equilíbrio da balança de pagamentos, colocando no centro da estratégia uma política de desvalorização cambial capaz de restabelecer

a competitividade internacional. Percebem-se duas estratégias bastante distintas para a economia brasileira.

A priori, uma análise pouco profunda da dinâmica do balanço de pagamentos nos últimos anos parece dar credibilidade à hipótese novo-desenvolvimentista, e colocar dúvidas sobre o modelo de crescimento que tem na demanda doméstica o foco fundamental, pois se agravou a problemática das contas externas. A partir de 2010, os déficits em transações correntes são crescentes, explicados, sobretudo, por reduzidos saldos na balança comercial e crescentes déficits na conta serviços e renda. A relação entre manutenção do crescimento do emprego e salários, internamente, aliado a uma estagnação do comércio internacional, refletiu-se em uma elevação da taxa de crescimento das importações e relativa estagnação das exportações, comprometendo de forma tendencial o saldo exportador.

Ferrari e Fonseca (2015), procuram desconstruir este *trade-off* entre padrões de crescimento. Para os autores, seja qual for o padrão – *wage-led*, *export-led* – ele somente poderá reproduzir-se e configurar uma trajetória exitosa caso, respectivamente, a elevação dos salários, das exportações ou dos lucros, induzam maior nível de investimento. Ou seja, a condição necessária, mas não suficiente, para a instituição de um padrão de crescimento sustentado é que a dinamização das variáveis da demanda agregada incite uma elevação da taxa de investimento. A dificuldade para a economia brasileira, além da necessidade de elevação da taxa de investimento, é ao

mesmo tempo alterar seu padrão estrutural de inversões, transformando no médio prazo a matriz produtiva e o padrão de comércio exterior vigente.

Os motores do investimento e do crescimento nacional, há décadas, são os grupos industriais relacionados a *commodities* agroindustriais e à indústria representativa do antigo padrão fordista de produção, esta última limitada pela baixa potencialidade para desencadear inovações tecnológicas capazes de proporcionar elevação sustentada da produtividade.

Alterar o padrão estrutural dos investimentos é fundamental, pois, conforme identificou Arend (2014), a indústria brasileira desde a década de 1990 apresenta elevada inércia em sua estrutura produtiva e no seu comércio exterior. Os motores do investimento e do crescimento nacional, há décadas, são os grupos industriais relacionados a *commodities* agroindustriais e à indústria representativa do antigo padrão fordista de produção, esta última limitada pela baixa potencialidade para desencadear inovações tecnológicas capazes de proporcionar elevação sustentada da produtividade.

Assim, o Brasil revela extrema dificuldade

para diversificar sua estrutura industrial em direção à incorporação dos novos setores emblemáticos da revolução tecnológica que irrompeu na década de 1980 (microeletrônica). Tais setores industriais foram decisivos para o processo de rejuvenescimento industrial e conseqüentemente pelo salto de produtividade das economias que tiveram capacidade adaptativa para ingressar na terceira revolução industrial (AREND e FONSECA, 2012).

Centralizar a estratégia para a retomada do crescimento e da produtividade somente na taxa de câmbio, sem diagnosticar possíveis heterogeneidades estruturais internas e o grau de defasagem tecnológica internacional de setores industriais pode acabar por aprofundar o padrão de especialização comercial já alcançado, atualmente ricardiano, assentado em *commodities*. Esta percepção, sobre os limites da taxa de câmbio para resolver problemas estruturais, é assumida até mesmo por Thirlwall (2005), teórico emblemático do padrão de crescimento *export-led*. Segundo o autor, “a taxa de câmbio não é um instrumento eficiente de mudanças estruturais, pois simplesmente torna os países (temporariamente) mais competitivos nos bens que provocam os problemas do balanço de pagamentos” (THIRLWALL, 2005: 67). Mais à frente, o mesmo autor argumenta: “a única solução segura para elevar a taxa de crescimento de um país, em consonância com o equilíbrio do balanço de pagamentos da conta corrente, é a mudança estrutural (...) Voltamos às ideias de Raúl Prebisch e à questão da política industrial mais apropriada para os países” (THIRLWALL, 2005: 68).

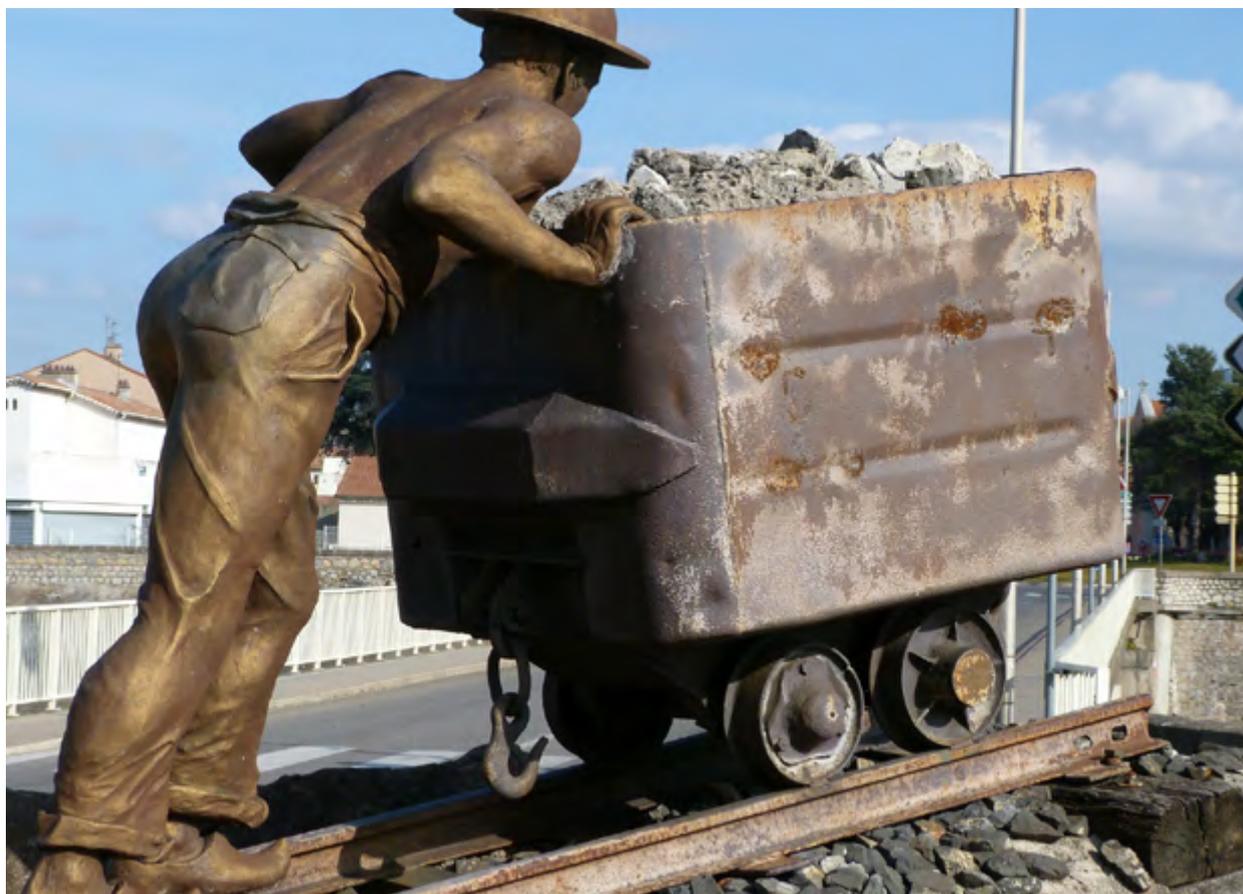


Foto: Claude Alleva @Pixabay

A especialização produtiva brasileira e seu padrão de investimento no século XXI puseram em evidência a debilidade das políticas industriais nacionais, no sentido de acarretarem mudança estrutural. Shapiro (2013), apesar de defender o novo protagonismo estatal no século XXI, constata que apesar de serem formuladas políticas industriais de cunho transformador (schumpeterianas), na prática o Estado conseguiu somente minimizar falhas de mercado, com políticas de viés mais corretivo (ricardiano) do que transformador. Ou seja, na última década, o retorno das políticas industriais foi importante para manter a estrutura produtiva

pretérita, mas incapaz de transformá-la. Nesse sentido, a condição necessária para a instituição de um padrão de crescimento com distribuição de renda, sustentado em termos do equilíbrio do balanço de pagamentos, leva-nos a pensar em dois grandes desafios na formulação de uma política econômica que busque concretizar um processo de mudança estrutural virtuoso: 1) a maior presença relativa, tanto na produção como no comércio internacional, dos setores mais intensivos em conhecimento e; 2) a diversificação produtiva em direção a setores com rápido crescimento da demanda interna e externa, de forma que esta demanda possa ser atendida

pela oferta interna e que as exportações e importações cresçam de forma equilibrada, sem gerar pressões insustentáveis na balança de pagamentos.

Portanto, mais 4 anos de ajuste fiscal garantirão o aniversário de uma indústria “quarentona” (1980-2020) inerte, estagnada e defasada tecnologicamente para os padrões internacionais.

Logicamente, um ajuste fiscal não garante o alcance de nenhum dos desafios colocados acima. Não garante elevação nem mesmo da taxa de investimento, o que imaginar da mudança estrutural. No momento em que mais se necessita de uma política industrial de cunho transformador, a política econômica dará primazia à eficiência alocativa, estática por definição e mantenedora da estrutura produtiva vigente. Portanto, mais 4 anos de ajuste fiscal garantirão o aniversário de uma indústria “quarentona” (1980-2020) inerte, estagnada e defasada tecnologicamente para os padrões internacionais. Nada pior para um país/população que cada vez mais almeja superar a barreira do subdesenvolvimento. Na próxima década, quando vários países já estiverem adentrando numa nova revolução tecnológica, quem sabe instituímos de vez uma estratégia nacional de desenvolvimento com distribuição de renda, com papel de destaque para uma “nova” indústria

nacional que dê suporte para o projeto de nação almejado.

REFERÊNCIAS

- AREND, Marcelo . A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. In: André Bojikian Calixtre; André Martins Biancarelli; Marcos Antonio Macedo Cintra. (Org.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. 1ª ed. Brasília: Ipea, 2014: 375-422.
- AREND, Marcelo ; FONSECA, P. C. D. . Brasil (1955-2005): 25 anos de catching up, 25 anos de falling behind. *Revista de Economia Política* (Impresso), v. 32(1), p. 33-54, 2012.
- FERRARI FILHO, Fernando ; FONSECA, P. C. D. . *Which Developmentalism? A Keynesian-Institutionalist Proposal*. Review of Keynesian Economics, 2015.
- SCHAPIRO, Mario G. *Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira*. Texto para discussão n. 1856. IPEA. 2013.
- THIRLWALL, Anthony P. *A natureza do crescimento econômico: Um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações*. Brasília: IPEA, 2005.

A crítica do ajuste fiscal sob a perspectiva da indústria, com pingos nos is

Cristina Fróes de Borja Reis

Professora dos Bacharelados de Economia e de Relações Internacionais da UFABC

A desaceleração da produção industrial desde 2013 é clara. No término do primeiro trimestre de 2015, encolheu cerca de 12% em relação aos níveis recordes de meados de 2013, aproximando-se ao patamar do início de 2006 – conforme indicam os dados da Pesquisa da Indústria Mensal do IBGE. Entre abril de 2014 e março de 2015 a redução da indústria geral é de 4,2%,

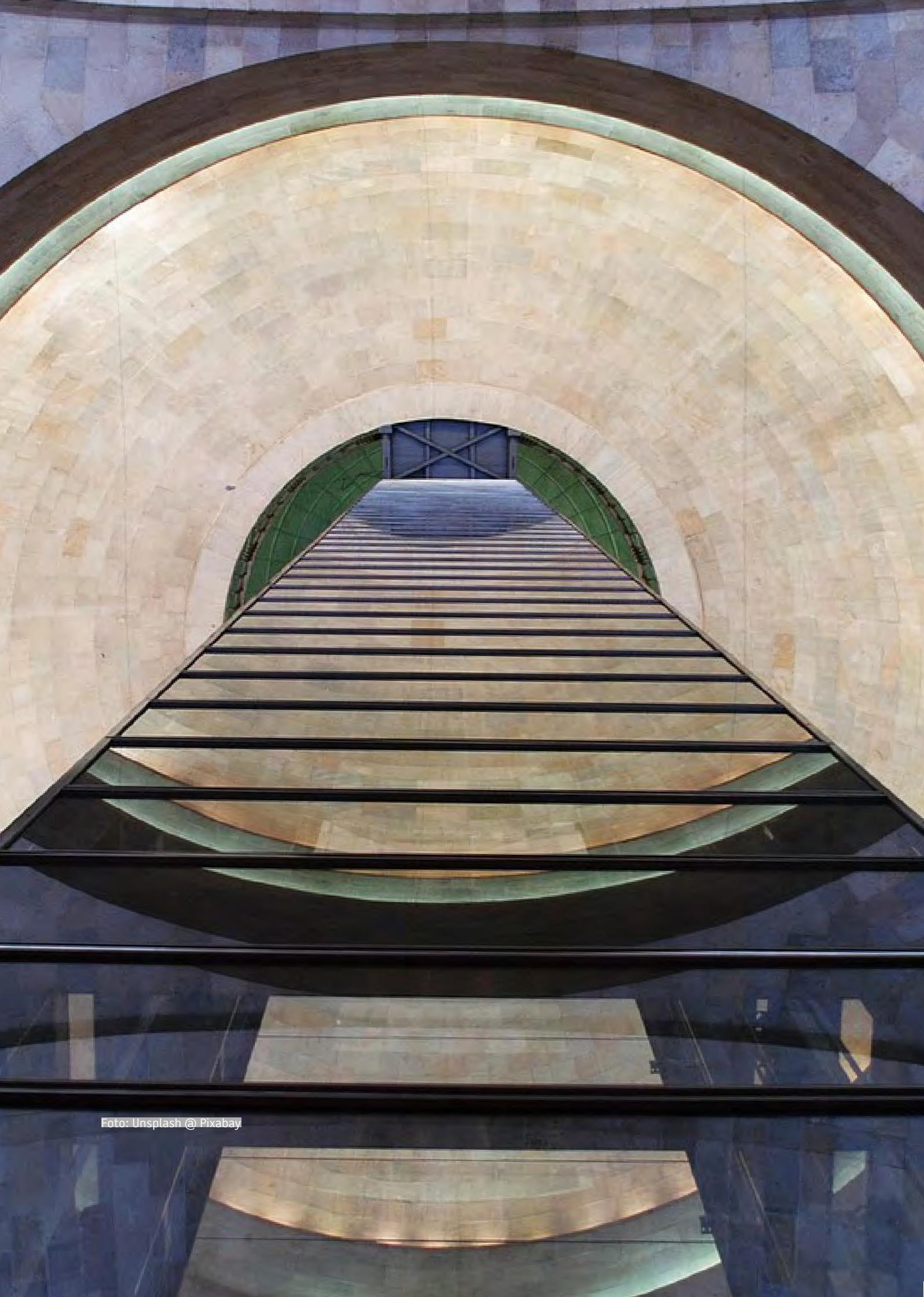


Foto: Unsplash @ Pixabay

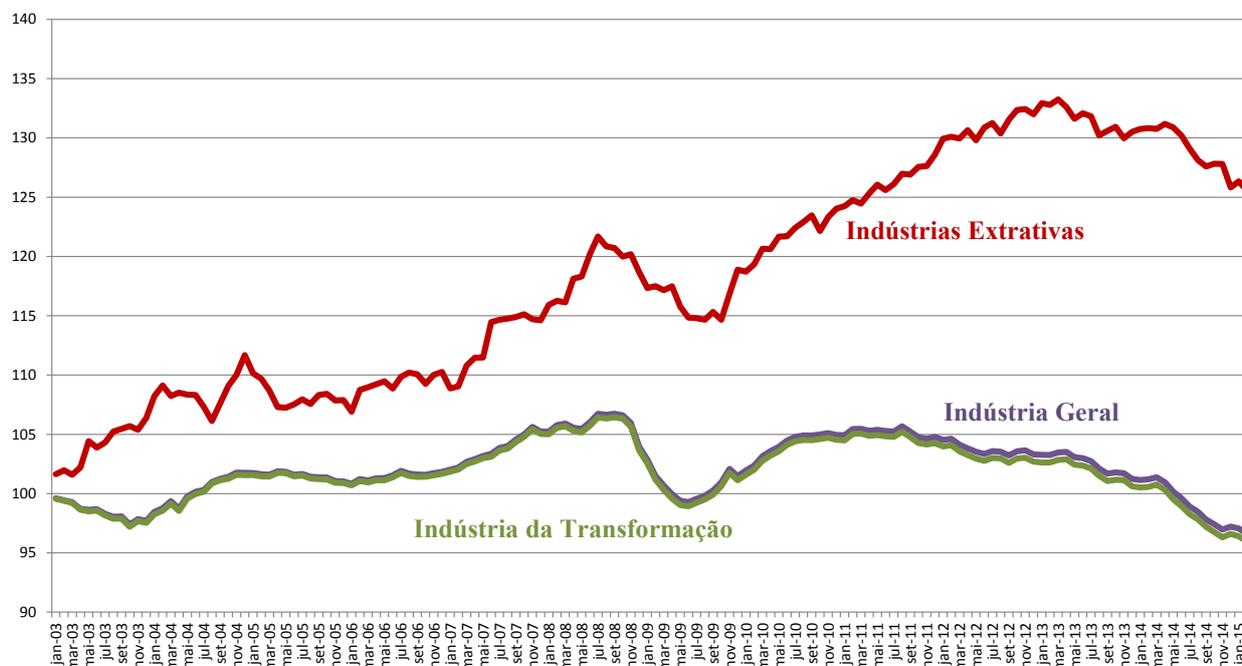
puxada pela indústria de transformação – de maior peso no índice geral –, que caiu 6,1%, enquanto as indústrias extrativas cresceram 7,2% no mesmo período. Em termos de pessoal ocupado, os dados do IBGE apontam queda contínua desde a segunda metade de 2011 na indústria de transformação e geral, e há um ano nas indústrias extrativas (após uma trajetória de elevação de quase 35% de 2003 até o início de 2013). Já a participação brasileira nas exportações mundiais de manufaturados caiu de 0,85% em 2005 para 0,71% em 2013, saindo da posição de 27º maior exportador, para 31º. Por outro lado, a importância relativa nas importações cresceu de 0,69% para 1,40% no mesmo período, passando a ser o 19º importador mundial, ao invés de 31º (OMC).

Essas estatísticas revelam, ao mesmo tempo, o crescimento do mercado interno brasileiro e o enfraquecimento da competitividade internacional ao longo deste século. Portanto, apesar da forte expansão em termos absolutos no período, em termos relativos a indústria doméstica progressivamente tem perdido espaço a concorrentes internacionais e não vislumbra no curto/médio prazo condições de retomada de crescimento.

Diante de um cenário já complicado, quais as consequências do ajuste fiscal para a indústria? Atrever-se a essa análise impõe algumas advertências, que aqui vão-se resumir a dois pingos nos is. O primeiro é para deixar claro quem é a indústria; o segundo é sobre a sua importância para o

ÍNDICE DO PESSOAL OCUPADO NA INDÚSTRIA COM AJUSTE SAZONAL. 2001=100

Fonte: IBGE/Pesquisa Industrial Mensal do Emprego e Salário.



desenvolvimento. Afinal, por que defender a indústria?

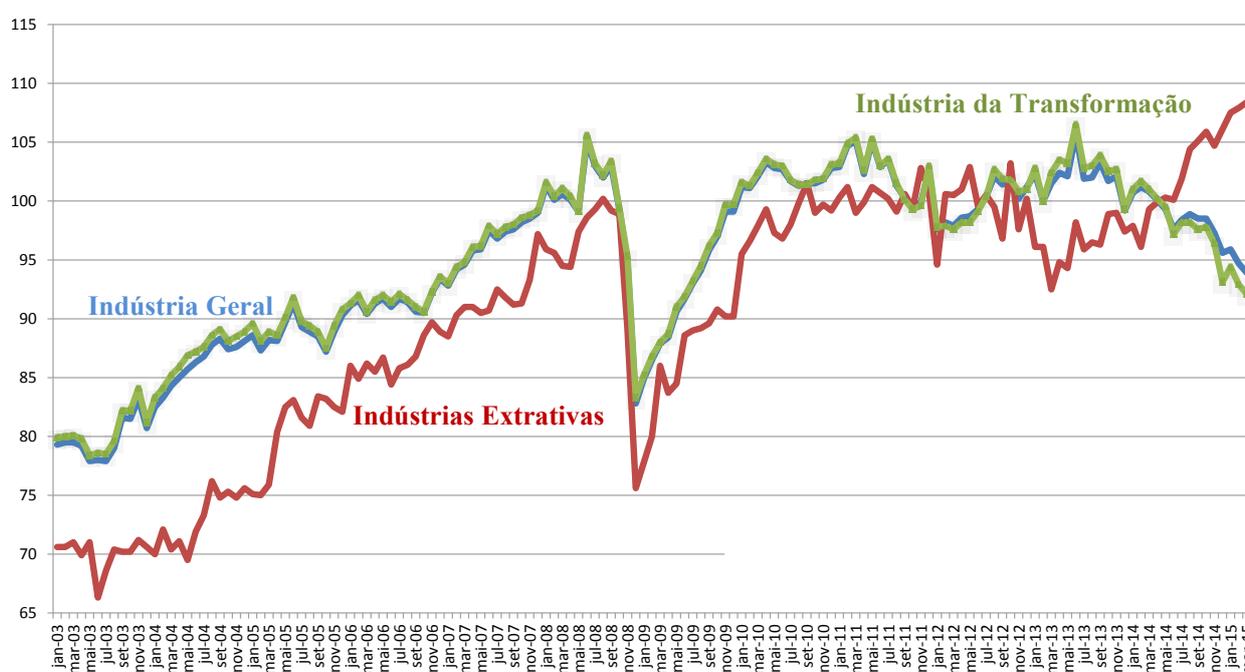
Primeiro pingo: caracterizando “indústria”

“Indústria” pode ser mais bem entendida por um conjunto de complexos industriais, nos quais se entrelaçam cadeias produtivas que incluem diversas atividades de transferência e de transformação de insumos apoiadas por serviços industriais, até a geração de bens e serviços finais. Para

avaliar a produção da indústria geral, o sistema de Contas Nacionais considera o conjunto de relações produtivas associadas às atividades extrativas e de transformação. Conforme a metodologia da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE Versão 2.0), as empresas e outros tipos de unidades econômicas pertencem a uma determinada CNAE das indústrias extrativas ou de transformação de acordo com sua atividade principal, ou seja, a criação de valor do principal processo de produção. Isso significa que os produtos e/ou serviços das outras atividades, sejam secundárias (“cuja produção é destinada a terceiros, mas cujo valor adicionado é menor do que o da atividade principal”) ou auxiliares (“atividades de apoio, exercidas dentro da empresa, voltadas à criação de

ÍNDICE DO PESSOAL OCUPADO NA INDÚSTRIA COM AJUSTE SAZONAL. Média de 2002=100

Fonte: IBGE/Pesquisa Industrial Mensal.



condições necessárias para a execução de suas atividades principal e secundárias e desenvolvidas, intencionalmente, para serem consumidas dentro da empresa”), são contabilizados na atividade principal.

No caso da indústria produtora de manufaturas, são consideradas como suas atividades a transformação, a renovação e a reconstituição de produtos, envolvendo poucas ou muitas tarefas através de diferentes tipos de organização da produção, de diferentes graus de integração vertical, ou alternativamente por meio da subcontratação de outras unidades. As atividades contratadas de terceiros não são classificadas na CNAE da contratante, e sim na classificação principal das unidades produtivas contratadas. Uma vez que o valor dos bens tangíveis inclui vários serviços industriais feitos pela própria unidade produtora ou via contratações de terceiros, estabelecem-se complexas cadeias de valor internacionalizadas para a produção de um bem, não identificadas pelo sistema de contas nacionais.

Assim, a primeira advertência é a de que a defesa da indústria precisa considerar as diferentes possibilidades de participação nestas cadeias produtivas e complexos industriais.

Assim, a primeira advertência é a de que a defesa da indústria precisa considerar as

diferentes possibilidades de participação nestas cadeias produtivas e complexos industriais. Isso, porque suas etapas e tarefas representam adições específicas de valor, que terão suas próprias implicações para o progresso técnico e o conhecimento, a acumulação de capital, o emprego e a renda, nesta indústria e nas demais atividades produtivas de uma região ou país. Porém, a tarefa de compreensão das cadeias é árdua, já que a classificação tradicional das atividades econômicas não permite essa visualização, restrita fundamentalmente às corporações.

Outra qualificação necessária é sobre a complexa estrutura das empresas e seus mercados em termos de porte, grau de concentração, direitos de propriedade, dentre outros. De acordo com a Pesquisa da Indústria Anual (PIA-Empresa, do IBGE), em 2012 no Brasil havia aproximadamente 329 mil firmas com uma ou mais pessoas ocupadas, empregando cerca de 8,8 milhões de pessoas, com uma receita líquida total de R\$ 2,4 trilhões (o PIB em 2012 foi de R\$ 4,4 trilhões). Da receita, 68,3% ficaram nas empresas de 500 ou mais pessoas ocupadas, 17% nas de 100 a 499 e 14,7% nas de 1 a 99 pessoas ocupadas. Ou seja, há uma concentração expressiva da receita líquida nas empresas de maior porte, em geral transnacionais e oligopolistas. As empresas transnacionais são as líderes das cadeias produtivas globais que correspondem a 80% do comércio internacional de bens e serviços (OCDE/OMC, 2013). Então, conclui-se que um segmento significativo da indústria brasileira corresponde a grandes oligopólios poderosos, cujas estratégias seguem

dinâmicas próprias – sobre as quais os efeitos da política econômica, industrial e de tecnologia e inovação têm alcance limitado.

Mais além, os oligopólios industriais são grupos financeiros, em geral de capital aberto, por vezes integrados ao agronegócio e aos serviços, destacando o comércio atacado e de varejo. Perseguem o objetivo genérico de garantir o retorno dos acionistas e seu autofinanciamento, apesar de suas visões e missões remeterem à qualidade de vida e bem-estar dos consumidores. Buscam fortalecer seu poder de mercado, visando a lucros extraordinários. Os maiores acionistas e o corpo diretivo dessas empresas, em geral pertencem aos extratos mais ricos da sociedade. O grande capital transita entre a esfera financeira e a produtiva conforme avaliação própria, correspondendo não somente à busca por maior retorno, mas também aos interesses geopolíticos a que estão associados – em um tabuleiro bem mais amplo de disputas de poder e riqueza.

Portanto, a segunda advertência é a de que a defesa da indústria precisa estar atenta a quem e a o quê está sendo incentivado, para que políticas não se tornem “bolsa-empresário” para grandes capitalistas.

Portanto, a segunda advertência é a de que a defesa da indústria precisa estar atenta a quem e a o quê está sendo incentivado, para que políticas não se tornem “bolsa-empresário” para grandes capitalistas. Ao contrário, a defesa da indústria deve visar ao investimento produtivo, com particular atenção ao da micro e pequeno empresa, mas que de maneira geral se traduza em emprego, renda e conhecimento. O planejamento desta política é complexo e essencial, bem como a coordenação e o monitoramento, no sentido de garantir avanços na direção do desenvolvimento econômico com redução de desigualdades.

Segundo pingo: indústria e desenvolvimento

E qual o papel da indústria no desenvolvimento? Associadas desde os teóricos do protecionismo, passando pelo estruturalismo latino-americano e chegando até os novo-desenvolvimentistas, as críticas posteriores sugeriram que a relação entre industrialização e desenvolvimento não é tão linear. Sem aprofundar quanto à diversidade de interpretações sobre o que é desenvolvimento, de maneira geral a história revela que, de um lado, as nações com melhores índices de desenvolvimento são industrializadas. Com raras exceções, apenas alguns poucos e pequenos países que se tornaram centros financeiros por fatores internos e externos, apoiando



Foto: Wilhei @Pixabay

a industrialização de parceiros comerciais. Por outro lado, a vasta maioria da população pobre mundial vive em áreas rurais subdesenvolvidas, de limitada dinâmica de crescimento – cujas atividades resumem-se à economia de subsistência, superexploração do trabalho e precárias relações mercantis. Entre os extremos, observam-se países em desenvolvimento com diferentes trajetórias de industrialização, cujas particularidades estruturais (como condições iniciais de fatores e especialização produtiva, entre outros) e institucionais (direitos de propriedade, participação do Estado, regime macroeconômico, etc.) levaram-nos a atingir com maior ou menor sucesso a elevação da produtividade, dos salários, da renda da

população, da qualidade de vida e a reduzir desigualdades.

Afinal, a generalização da produção industrial globalmente transformou a antiga dicotomia centro produtor de manufaturas / periferia produtora de recursos naturais – já que a periferia também produz e exporta manufaturas, e o centro também produz e exporta recursos naturais. Análogamente, não necessariamente a produção de manufaturas é intensiva em tecnologia e conhecimento, e a produção de recursos naturais não é; nem mesmo se pode afirmar que a primeira é de alto valor adicionado, e a outra, de baixo. Ou seja, a produção de recursos naturais pode ser de alto valor adicionado e intensiva em conhecimento

e tecnologia, do mesmo modo que a de manufaturas pode ser de baixo valor adicionado e de pouco conteúdo tecnológico e de conhecimento. Nesse sentido, a sofisticação (*upgrade*) – termo preferido nos contemporâneos discursos e políticas industriais, de tecnologia e inovação –, com adição local de mais valor à produção, é “virtuosa” quando capaz de se traduzir em desenvolvimento econômico e social, por estimular dinâmicas de oferta e demanda.

Dentre as de demanda, a sofisticação pode contribuir para uma trajetória de acumulação com redução de desigualdades, na medida em que o crescimento do investimento na produção industrial gere empregos e cause aumento sustentado da renda do trabalho, que, por efeito multiplicador, estimulam o investimento nas demais atividades econômicas. Além disso, a ampliação do nível de atividade reverberaria em aumento de arrecadação tributária, o que possibilitaria maiores gastos do governo em infraestrutura social e urbana, ampliando a oferta de bens públicos, como educação e saúde. Por sua vez, os estímulos pelo lado da oferta incluem os efeitos de transbordamento da tecnologia em indústrias específicas para outros processos de produção, elevando a produtividade. E, também, a própria oferta de bens públicos – notadamente em infraestrutura – contribuiria para a redução dos custos de produção, estimulando o investimento privado e a acumulação.

Contudo esse encadeamento não é natural, não se dá somente pelo mercado, e nem se garante pela intervenção estatal, já que é perpassada por conflitos e disputas

sociológicas. O desenvolvimento e a distribuição dependem da mudança conjunta da estrutura e das instituições, transversalmente aos interesses internos e externos, políticos e econômicos. A política macroeconômica é determinante dos rumos da trajetória de mudança estrutural para atividades mais sofisticadas, considerando as dificuldades de superação da restrição externa de uma economia aberta. Afinal, o processo precisa de capital, matérias-primas e tecnologias de produção – o meio e o fim do processo de desenvolvimento econômico, cujo gatilho normalmente depende dos interesses das empresas e governos das economias industrializadas.

A política macroeconômica é determinante dos rumos da trajetória de mudança estrutural para atividades mais sofisticadas, considerando as dificuldades de superação da restrição externa de uma economia aberta.

Destarte, o segundo pingão no i adverte que o sucesso da industrialização em promover desenvolvimento depende de mecanismos complexos. As variadas trajetórias de industrialização (combinadas com a atuação do Estado e as relações internacionais da localidade) atingiram diferentes graus de elevação da renda e bem-estar, a depender da capacidade e qualidade da geração de empregos, da

elevação real da renda do trabalho e da sofisticação tecnológica. Mas sem indústria dificilmente haverá desenvolvimento. Só que a sua defesa essencial é quanto ao investimento produtivo, e deve ter claro o tipo de industrialização almejada, considerando a discussão das cadeias de valor e dos atores envolvidos no processo, conforme pingou o primeiro i. No caso do Brasil, para que redunde em desenvolvimento e redução de desigualdades, a defesa da indústria e o fortalecimento de sua posição nas cadeias produtivas globais precisam ser promovidos desde uma postura ativa e altiva frente aos conflitos de classes externos e internos – algo bastante difícil, tanto mais factível quanto mais se aprofundar a democracia.

O pingo no j: as consequências do ajuste fiscal para a indústria no Brasil

Inevitavelmente a trajetória de desenvolvimento econômico reedita o conflito distributivo entre capital (lucros, aluguéis e juros) versus salários, recolocando também as disputas internas dos grupos de rentistas, capitalistas e trabalhadores. O Brasil vive isso intensamente em 2015. De modo geral, a dinâmica econômica desde 2003 foi de elevação da escala da produção

da maioria dos bens e serviços, porém em menor ritmo na indústria nacional. Mas o setor também gozou do ciclo de crescimento sem restrição externa, de 2003 a 2013, sustentado pelas forças da demanda – garantido pelo alto nível de emprego e valorização dos salários. O capital admitiu perder certa parcela do excedente da produção (mais-valia) nesse processo – tanto que a proporção do salário sobre a renda cresceu de 31,1% em 2003, para 38,6% em 2011 (BRASIL DEBATE, 2014). Porém, quando a gordura da lucratividade do setor entrou em xeque (ou seja, quando a economia parou de crescer), o maior poder relativo dos trabalhadores tornou-se insuportável para as classes dominantes. Essa parece ser uma das razões por detrás da reação conservadora, que embora não tenha sido capaz de interromper o ciclo político do Partido dos Trabalhadores, substancializou-se no ajuste fiscal anunciado no início do segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff.

O governo brasileiro estabeleceu como meta de superávit primário de 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB), o equivalente a R\$ 66,3 bilhões para todo o setor público (estados, municípios e estatais), através do corte de gastos e de aumento das fontes das receitas. Entre as medidas de gastos, estão as reduções de benefícios previdenciários, contração do orçamento (conforme decreto Nº 8.434, de 22 de abril de 2015), fim dos repasses ao setor elétrico e menores repasses ao BNDES, além da redução dos gastos do Plano de Ação para o Crescimento (PAC) da ordem de 27,1% (R\$ 47 bilhões). Do lado das receitas, diminuição dos benefícios para exportadores e das

desonerações, elevação do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI) de automóveis e do Imposto sobre Operações Financeiras no crédito, estabelecimento de impostos sobre combustíveis, maior imposto sobre produtos importados, tributação sobre cosméticos.

O ajuste deverá complicar as perspectivas de investimento produtivo industrial, por conta da tendência de queda na demanda

O ajuste deverá complicar as perspectivas de investimento produtivo industrial, por conta da tendência de queda na demanda. Em primeiro lugar, o corte no orçamento em si subtrai renda e diminui o multiplicador de gastos. Em segundo lugar, as mudanças na previdência e flexibilização dos direitos trabalhistas comprometerão a renda do trabalho – impactando o consumo. Em terceiro, a elevação de impostos se traduz em maiores custos para as empresas e/ ou consumidores dos mercados internos e de exportação, elevando preços e reduzindo as vendas. Por sua vez, as menores verbas destinadas ao PAC minam fontes novas de dinamismo, como os incentivos para as micro e pequenas empresas e para as ações de Ciência, Tecnologia e Inovação. Em especial, o menor investimento na infraestrutura se traduz em menor efeito de arrasto sobre o investimento industrial privado tanto pelo lado da demanda (efeito multiplicador e expansão/ integração de

mercados), quanto pelo da oferta (redução dos custos com aumento de produtividade e encadeamento sobre novas atividades). E por fim, o aumento do preço da energia e do crédito, dada a menor atuação do BNDES, são fontes adicionais de elevação dos custos. Aliado a uma política monetária de juros altos, o ajuste fiscal do governo incentiva o investimento financeiro; deteriorando as perspectivas de retomada do crescimento industrial.

Portanto, as políticas monetárias e fiscais contracionistas geram perdas em termos de produção e emprego, abalando principalmente o elo frágil da indústria: os trabalhadores assalariados nas posições médias e baixas da hierarquia administrativa, e os empresários nacionais de micro, pequenas e médias empresas. Conclui-se que a política econômica deste primeiro trimestre de 2015 deteriora as perspectivas de crescimento quantitativo e qualitativo do investimento produtivo industrial, o que impactará negativamente também os demais setores da economia – principalmente aqueles voltados para o mercado interno, ou seja, causa sérios danos à trajetória de desenvolvimento econômico com inclusão social do país.

REFERÊNCIAS

- BRASIL DEBATE (2014). “Participação dos salários no PIB aumenta a partir de 2005”. Disponível em, acessado em 19/09/2014: <http://www.brasildebate.com.br/participação-dos-salários-no-pib-aumenta-a-partir-de-2005/>
- IBGE (2007). “Classificação Nacional de Atividades Econômicas – versão 2.0”. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: Rio de Janeiro, 2007.
- OMC. Organização Mundial do Comércio. Séries históricas de comércio internacional, *Trade profiles* 2005 a 2013,.. Disponíveis em: <http://stat.wto.org/>



plataformapoliticasocial.com

revistapoliticasocialedesenvolvimento.com