

# boletim conjuntura **B**rasil | 2

OUTUBRO 2015 | N.2



## DESINDUSTRIALIZAÇÃO

PODE O BRASIL SOBREVIVER SEM  
UM EXPRESSIVO SETOR INDUSTRIAL?

Fundação João Mangabeira





**boletimconjuntura** **B**rasil  
Outubro 2015



## Fundação João Mangabeira

### DIRETORIA EXECUTIVA

#### PRESIDENTE

Renato Casagrande

#### DIRETOR ADMINISTRATIVO

Milton Coelho da Silva Neto

#### DIRETOR DE CURSOS

Vivaldo Vieira Barbosa

#### DIRETOR FINANCEIRO

Renato Xavier Thiebaut

#### DIRETOR DE ASSESSORIA

Jocelino Francisco de Menezes

### CONSELHO CURADOR

#### Membros Titulares

##### PRESIDENTE

Carlos Siqueira

Luiza Erundina de Sousa

Serafim Corrêa

Dalvino Troccoli Franca

Kátia Born

Álvaro Cabral

Adilson Gomes da Silva

Eliane Novais

Paulo Afonso Bracarense

Manoel Alexandre

Bruno da Mata

James Lewis

Silvânio Medeiros dos Santos

Francisco Cortez

Gabriel Gelpke

Joilson Cardoso

#### CONSELHO CURADOR (SUPLENTE)

Jairon Alcir do Nascimento

Paulo Blanco Barroso

Felipe Rocha Martins

Henrique José Antão de Carvalho

#### CONSELHO FISCAL

Cacilda de Oliveira Chequer

Ana Lúcia de Faria Nogueira

Gerson Bento da Silva Filho

#### CONSELHO FISCAL (SUPLENTE)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

Copyright ©Fundação João Mangabeira 2015

### CRÉDITOS

#### COORDENAÇÃO GERAL

Renato Casagrande

#### EDITORIAL

Márcia Rollemberg

#### PESQUISA E TEXTO

César Benjamin

#### ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Handerson Siqueira

#### PROJETO GRÁFICO

Traço Design

#### CAPA

Tarsila do Amaral, "Operários"

#### IMPRESSÃO

TC Gráfica

#### TIRAGEM

5.000 exemplares

#### DISTRIBUIÇÃO

Versão impressa e eletrônica

Acesso e *download*

<http://www.tvjoamangabeira.com.br/boletimconjunturaBrasil>



Sede própria – SHIS QI 5 – Conjunto 2 casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: (61) 3365-4099/3365-5277/3365-5279

[www.fjmangabeira.org.br](http://www.fjmangabeira.org.br)

[www.tvjoamangabeira.org.br](http://www.tvjoamangabeira.org.br)

[www.facebook.org/Fjoamangabeira](http://www.facebook.org/Fjoamangabeira) - [twitter.org/fj\\_mangabeira](https://twitter.org/fj_mangabeira)

**A indústria brasileira agoniza.** Sem uma política de governo estruturante, a matriz industrial do Brasil perde competitividade, comprometendo um setor que está no topo da cadeia produtiva de qualquer nação que busca soberania plena e destaque no cenário mundial. A indústria demanda insumos de todos os setores e oferece produtos para todos eles, aquecendo o mercado, gerando empregos e contribuindo para a estabilidade do crescimento econômico.

Segundo os estudiosos, qualquer que seja o ponto de vista adotado – participação no produto interno bruto (PIB), percentual de empregos gerados, crescimento do valor da transformação industrial (VTI), comparação com o desempenho mundial –, o Brasil está se desindustrializando. Neste segundo boletim “Conjuntura Brasil”, a Fundação João Mangabeira faz uma radiografia do processo industrial no país e conclui que a desindustrialização é o principal fator que difunde a recessão no Brasil neste momento.

Em meados da década de 1980, a indústria representava 36% do nosso PIB. Hoje representa 14%, percentual semelhante ao da primeira metade da década de 1940. Toda a indústria de transformação – de alta, média e baixa intensidade tecnológica – sofreu reduções drásticas, comprometendo nossa competitividade e trazendo múltiplos reflexos negativos. Hoje, a queda é generalizada, atingindo treze das quinze regiões pesquisadas pelo IBGE.

Nossa indústria, que já foi superavitária na relação com o mundo, passou a ter impacto negativo na balança comercial. É nítido o descompasso com os padrões globais, os dados indicam que entre 1986 e 2014 a participação da indústria brasileira na produção industrial mundial caiu de 3,4% para 1,6%. Se considerarmos apenas o primeiro semestre de 2015, levamos um tombo de 8,3% na comparação com o mesmo período do ano anterior, enquanto a produção industrial aumentava 2,8% na média do mundo.

Com mais este documento, a Fundação João Mangabeira cumpre sua função de contribuir para o debate de políticas públicas que orientam nossos parlamentares, militantes e toda a sociedade brasileira na construção de caminhos de possam trazer mais qualidade de vida à população brasileira.

Boa leitura!

RENATO CASAGRANDE  
Presidente da Fundação João Mangabeira.



# A DESINDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL



**A QUEDA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA COMEÇA A SE DELINEAR CLARAMENTE NA DÉCADA DE 1990 E SE ACELERA NOS ÚLTIMOS ANOS, ATINGINDO TODAS AS REGIÕES E QUASE TODOS OS SETORES. É UM PROCESSO PERVERSO NUM PAÍS QUE AINDA APRESENTA RENDA PER CAPITA MÉDIA. AS CAUSAS SÃO MÚLTIPLAS, TANTO DE NATUREZA MACROECONÔMICA QUANTO ESTRUTURAL. RETOMAR O VIGOR INDUSTRIAL É UM DOS GRANDES DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO.**

Qualquer que seja o ponto de vista adotado – participação no produto interno bruto (PIB), percentual de empregos gerados, crescimento do valor da transformação industrial (VTI), comparação com o desempenho mundial –, o Brasil está se desindustrializando.

Em 1986 a indústria representava 36% do nosso PIB. Hoje representa 14%, percentual semelhante ao da primeira metade da década de 1940.

O processo está se acelerando. De 2008 até hoje o PIB industrial brasileiro caiu 10%. Depois de ter liderado o nosso crescimento durante quase todo o século XX, é a indústria que difunde a recessão na economia brasileira em 2015.

O boletim de agosto do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) assinala: “Na primeira metade de 2015, a indústria de

transformação viu sua produção cair 8,3% [em relação a igual período de 2014]. A indústria de alta intensidade tecnológica foi a que sofreu a maior queda: 20,6%. A produção da meta-de inicial de 2015 retrocedeu dez anos, ficando aquém do semestre inicial de 2005. [...] Na faixa de média-alta intensidade o encolhimento tem sido uma continuidade do processo iniciado no ano passado, com retrocesso de 12,3%. [...]. Já o segmento de média-baixa tecnologia produziu 6,5% menos. [...] O segmento de baixa intensidade registrou recuos menos agudos, com declínio de 4,1%. Sua produção retornou a nível inferior a 2005.”

A queda também é generalizada quando observamos o mapa do país: atinge treze das quinze regiões pesquisadas pelo IBGE. Mas o processo afeta desigualmente os diferentes setores: são mais fortemente atingidos

os intensivos em capital e tecnologia, justamente os que deveriam liderar o desenvolvimento. Nossa indústria, que já foi superavitária na relação com o mundo, passou a ter impacto negativo na balança comercial.

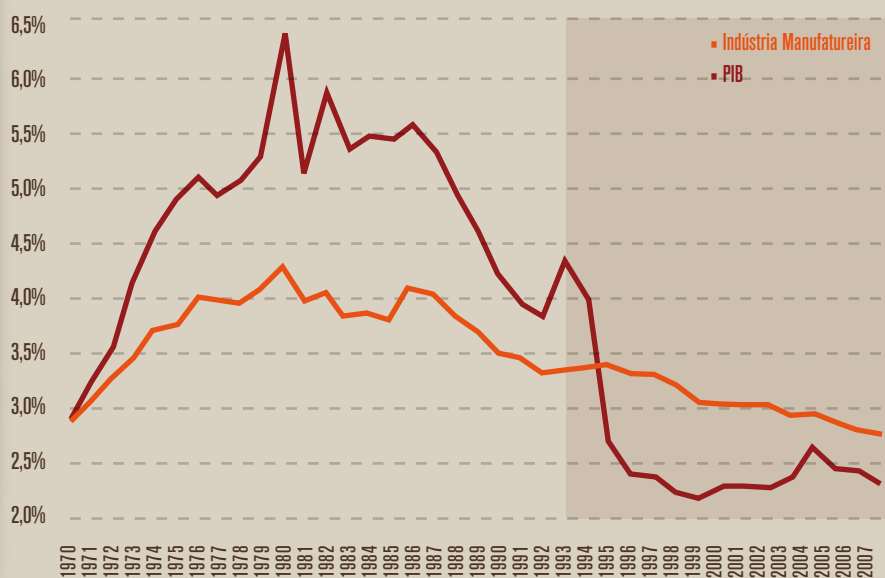
A Figura 1 mostra que estamos em descompasso com os padrões globais: a partir de meados da década de 1980, a economia brasileira, vista como um todo, e a indústria brasileira perdem posições no mundo. Entre 1986 e 2014 nossa participação na produção industrial mundial caiu de 3,4% para 1,6%, num processo que ainda não foi detido. "É uma hecatombe", diz Carlos Pastoriza, presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq).

**A desindustrialização está se acelerando: a produção, o faturamento, as horas trabalhadas e o emprego na indústria brasileira desabaram no primeiro semestre de 2015. A produção de bens de capital diminuiu quase 17% em um ano. O Brasil vem perdendo posições na comparação com o resto do mundo.**

As figuras 2, 3, 4 e 5 mostram as trajetórias da produção, do faturamento, das horas trabalhadas e do emprego industrial nos últimos anos, até junho de 2015.

Figura 1

Participação da Indústria e do PIB do Brasil no Mundo, 1970 - 2007 (%)



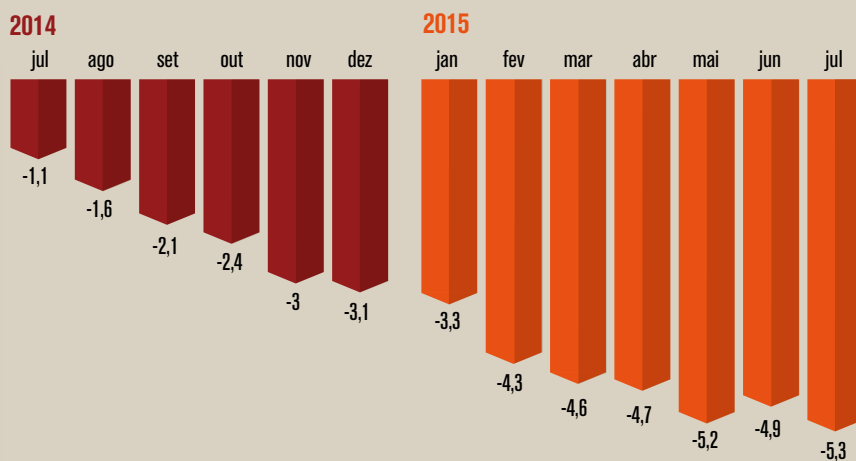
É chocante a inflexão ocorrida na década de 1980 e que se mantém até hoje. Desde 1986 o Brasil perde posições no mundo. Esse movimento é puxado pela acentuada queda de participação da indústria brasileira na indústria mundial.



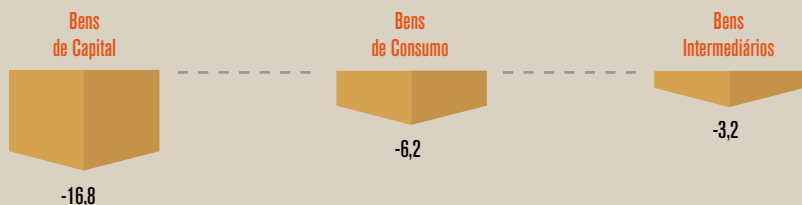
Figura 2

## Variação da produção Industrial em 12 meses, em %

Variação da produção industrial em doze meses, em percentagem, entre julho de 2014 e julho de 2015. Nota-se que a tendência à queda se aprofunda.



## Queda em 12 meses, por setor, em %

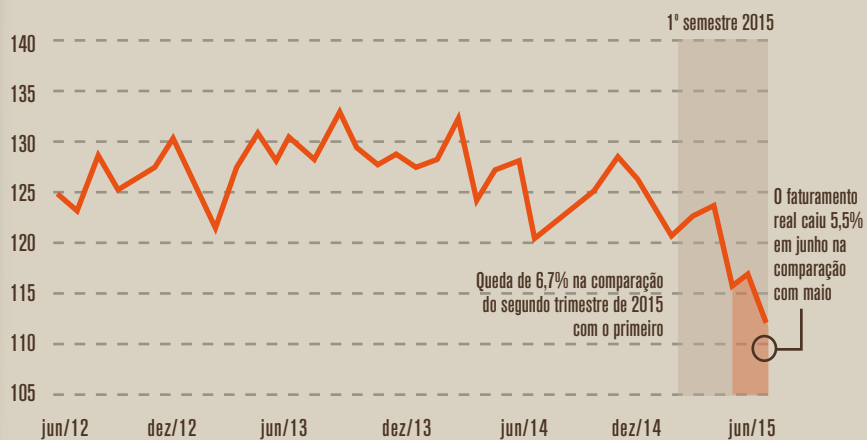


Folha de S. Paulo, 3 de setembro de 2015, com dados do IBGE.

Figura 3

## Faturamento – Dessazonalizado (índice de base fixa: média 2006 = 100)

O faturamento das indústrias caiu 7% no primeiro semestre de 2015 em relação a igual período do ano anterior.

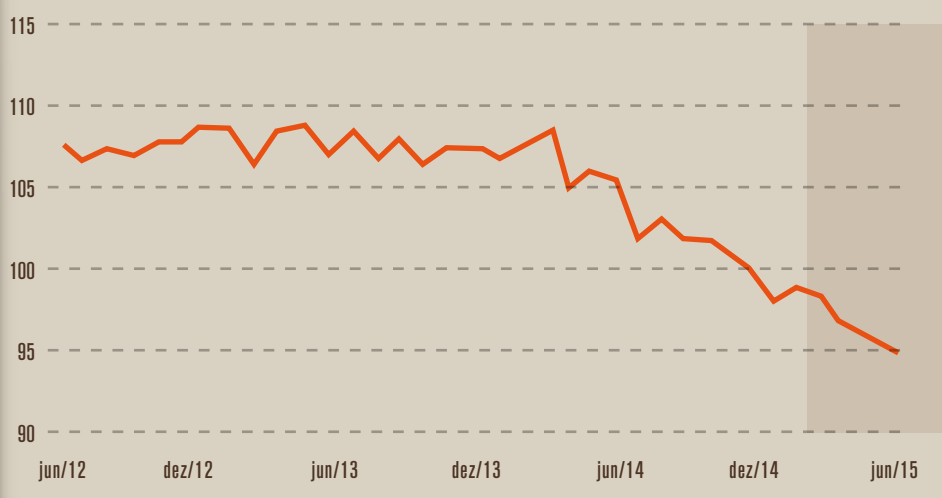


Indicadores Industriais da Confederação Nacional da Indústria (CNI), junho de 2015

No século XX, industrialização foi sinônimo de desenvolvimento. O Brasil teve grande êxito no esforço de implantar em seu território toda a base produtiva que nasceu a partir da Segunda Revolução Industrial. Em cerca de cinquenta anos, transitamos de uma economia agrário-exportadora para uma economia industrial. Foi uma grande conquista, agora ameaçada.

Figura 4

**Horas trabalhadas na produção – Dessazonalizado (índice de base fixa: média 2006 = 100)**

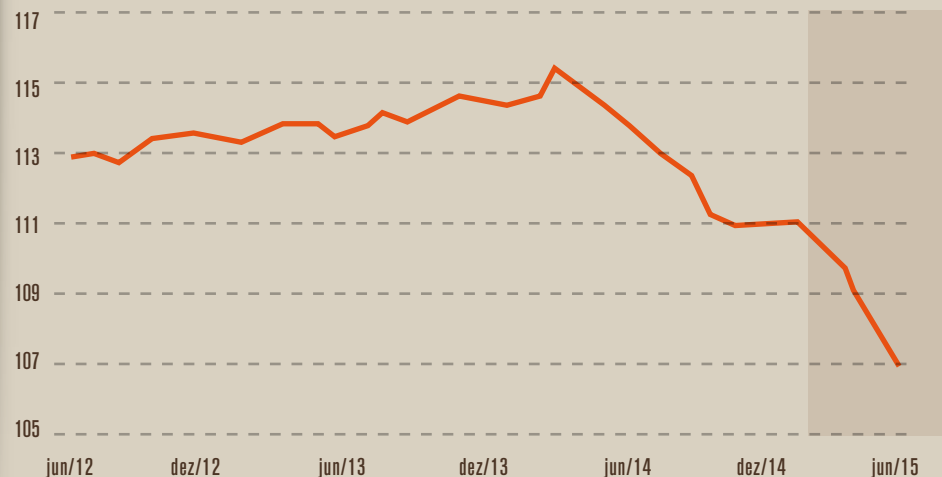


O número de horas trabalhadas também caiu (-8,6%) no primeiro semestre de 2015.

Indicadores Industriais da Confederação nacional da Indústria (CNI), junho de 2015

Figura 5

**Emprego – Dessazonalizado (índice de base fixa: média 2006 = 100)**



No Brasil, a diminuição da força de trabalho empregada na indústria foi de 4,5% no primeiro semestre de 2015 em relação a igual período de 2014. Só em São Paulo desapareceram 180 mil empregos industriais.

Indicadores Industriais da Confederação nacional da Indústria (CNI), junho de 2015.

# A DECISÃO PIONEIRA PELA INDÚSTRIA

A REVOLUÇÃO DE 1930 FOI O MARCO INAUGURAL DA DECISÃO DE INDUSTRIALIZAR O BRASIL. A CRISE DE 1929 HAVIA MOSTRADO A FRAGILIDADE DE UMA ECONOMIA BASEADA NA PRODUÇÃO DE BENS PRIMÁRIOS. ESSE FOI O GRANDE DEBATE DA ÉPOCA.

Até o século XX predominou na América Latina a ideia de que cada país deveria se adaptar à sua dotação de recursos naturais. Para nós, isso significava produzir bens primários e importar bens industriais. A economia política de matriz inglesa fornecia a justificativa teórica para essa assimétrica divisão internacional do trabalho, repudiada pela Alemanha e os Estados Unidos ainda na primeira metade do século XIX.

A crise de 1929 desarticulou as economias primário-exportadoras e exigiu mudanças de rumos. Começou então a se formar, entre nós, uma nova economia política do desenvolvimento que ressaltava a importância da indústria. No grande debate de então, pelo menos oito argumentos foram decisivos, todos válidos até hoje:

**1.** Na medida em que a renda das sociedades se eleva, aumenta a proporção dessa renda que se destina a consumir

bens com maior conteúdo tecnológico e diminui a proporção que se destina a consumir bens primários; por isso, as economias que se especializam nestes últimos estão condenadas a disputar uma parcela decrescente da renda total.

**2.** Pelo motivo acima, as importações industriais tendem a aumentar mais rapidamente que as de bens primários; a industrialização é necessária para atender essa demanda crescente e evitar crises nas contas externas.

**3.** A indústria tem muito maior capacidade de inventar produtos, criando mercados novos, enquanto os bens primários permanecem sem alterações significativas, continuando a depender da expansão de mercados tradicionais; além disso, é a indústria que agrega valor aos produtos da agricultura e da mineração.

**4.** As barreiras à entrada de novos concorrentes são maiores nos setores in-

tensivos em capital e tecnologia do que na produção de bens primários, que por isso ficam mais expostos à competição.

**5.** A indústria tem um poder inigualável de irradiar dinamismo para o restante da economia, pois seus efeitos de encadeamento para frente e para trás são muito mais fortes; ela ocupa o topo da cadeia produtiva, demandando insumos de todos os setores e ofertando produtos para todos eles.

**6.** As economias de escala estão mais presentes na indústria, por causa do alto grau de complexidade e de complementaridade dos processos produtivos que acontecem nela.

**7.** A inovação tecnológica ocorre majoritariamente na indústria de transformação, e a partir dela se difunde para os demais setores.

**8.** A oferta de bens industriais se ajusta de forma mais ágil e flexível à demanda, enquanto a oferta de bens primários é muito mais inelástica, de modo que neste último caso os ajustes são feitos, principalmente, via preços; no longo prazo, esses preços tendem a cair.

**Os desenvolvimentistas não tinham ilusões: a industrialização de um país retardatário, como o Brasil, só poderia ser feita em condições de crise cambial crônica e sob tensões inflacionárias. Isso não os deteve, pois compreenderam que sem a indústria estaríamos condenados a uma posição muito subalterna no sistema internacional.**

Os defensores da industrialização venceram o debate, e sua vitória implicava desdobramentos: industrializar um país periférico era realizar nele uma mutação, em condições de crise cambial permanente (pois a necessidade de importar aumentaria mais rapidamente do que nossa capacidade de exportar) e de tensões inflacionárias (pois sucessivos pontos de estrangulamento apareceriam no caminho). O simples jogo das forças de mercado seria impotente para conduzir o projeto a bom termo. Seriam precisos investimento estatal e planejamento, com uma ação continuada, sustentada no tempo, sem a qual não deixaríamos para trás a condição primário-exportadora.



# A CRÍTICA E A CRÍTICA DA CRÍTICA

**NO INÍCIO DA DÉCADA DE 1990, DURANTE O GOVERNO COLLOR, COMEÇOU UMA REVISÃO CRÍTICA DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA, COM A RETOMADA DE ARGUMENTOS FRÁGEIS, QUE HAVIAM SIDO USADOS MUITO TEMPO ANTES.**

Os economistas liberais fizeram duas grandes críticas ao processo de industrialização no Brasil: busca excessiva de autossuficiência, com tendência ao isolamento, e tolerância com a ineficiência. Ambas as críticas foram retomadas sistematicamente a partir da década de 1990, mas estão fundamentalmente erradas.

Nesse período, foi imensa a afluência de capital e de populações estrangeiras em direção ao nosso território, bem como o aumento e a diversificação do nosso comércio exterior, pois a industrialização não reduz, mas aumenta, a necessidade de importar. Na medida em que ela avança, o estrangulamento externo é sucessivamente repostado, e mesmo agravado, pela necessidade de comprar no exterior máquinas, equipamentos, peças, insumos etc., exigindo que se aumente, em paralelo, a capacidade de exportar. A

corrente de comércio (importações + exportações) se expande. O que se modifica é sua composição.

Esse processo tampouco produz uma tendência à ineficiência sistêmica. Qualquer empreendimento industrial começa a funcionar em escala inferior à sua escala ótima. Isso é ainda mais nítido no ambiente de economias periféricas. Numa primeira fase, cuja duração varia, a mera comparação de custos de bens nacionais com bens importados similares mostra quase sempre resultados desfavoráveis à produção local. Mas o fato de os custos internos serem mais altos que os preços de importação não implica que essa indústria seja antieconômica para o país. Não tem sentido comparar isoladamente custos internos com preços de importação: seguindo esse critério, nenhum país periférico deveria se in-



dustrializar. O relevante é comparar o aumento da renda nacional decorrente da expansão industrial com o que teria sido obtido se os mesmos recursos tivessem sido investidos nas atividades exportadoras necessárias para sustentar as importações dos bens que passaram a ser produzidos internamente. É esse critério – o critério econômico por excelência – que mostra a racionalidade do esforço de industrialização e a necessidade de protegê-lo.

Mais do que correta, a opção pela industrialização foi a única possível no século XX. E o Brasil foi um caso de êxito: entre 1930 e 1980 transitamos da condição de economia agrário-exportadora, centrada basicamente no café, para a de economia industrial. Nosso esforço endógeno encontrou um ambiente internacional favorável no segundo após-guerra, quando os paí-


**Fomos um dos poucos países retardatários que conseguiram conduzir o processo de industrialização até os setores de bens de capital e de insumos básicos, constituindo, no início da década de 1980, uma base industrial muito diversificada, quase completa. Os resultados desse esforço estão ameaçados por mais de vinte anos de regressão industrial.**

ses desenvolvidos começaram a transferir para certas áreas da periferia setores industriais nascidos na Segunda Revolução Industrial e no período seguinte. Conseguimos conduzir o processo até as indústrias de bens de capital e de insumos básicos, e já na década de 1970 nossa pauta de exportações passou a ser comandada por produtos manufaturados.



# O QUE É DESINDUSTRIALIZAÇÃO?

OS PAÍSES DE ALTA RENDA PER CAPITA EXPERIMENTAM UMA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NATURAL E VIRTUOSA. NOS PAÍSES DE RENDA MÉDIA, COMO O BRASIL, ESSE PROCESSO É PRECOCE E PROBLEMÁTICO, POIS ESTÁ ASSOCIADO A UMA QUEDA NA PRODUTIVIDADE MÉDIA DO TRABALHO.



O desenvolvimento resulta de um longo processo de crescimento econômico, com aumento persistente da produtividade média do trabalho e diversificação da estrutura produtiva. Durante décadas a sociedade transfere recursos da agricultura, que opera com rendimentos decrescentes, para a indústria, que se torna mais produtiva com os aumentos de escala. Ela desempenha um papel de vanguarda no processo de modernização, dando suporte à urbanização da população e à alteração de hábitos e costumes da sociedade.

A relação entre os três grandes setores da economia – agricultura, indústria e serviços – continua a se alterar no tempo. Ocorre uma desindustrialização natural quando os países consolidam uma estrutura produtiva moderna e diversificada, e as sociedades alcançam elevada renda *per capita*. Nesse estágio, o aumento da produção industrial tende a ocorrer pelo aumento da produtividade,

não do emprego, e a indústria perde posição relativa para o setor de serviços. Este se torna cada vez mais sofisticado, demandando força de trabalho altamente qualificada.

Nos países desenvolvidos, o emprego industrial cai também por causa da transferência para o exterior de atividades manufatureiras mais simples, mais intensivas em trabalho e que adicionam menos valor. Permanece neles a produção com maior conteúdo tecnológico. Suas populações dedicam-se cada vez mais a atividades de pesquisa, desenvolvimento, projeto, planejamento, educação e afins. Aumenta a quantidade de trabalho dedicado à informação, *lato sensu*, em relação à quantidade de trabalho realizada diretamente sobre a matéria. Mesmo sem fazer atividade manual, essa inteligência coletiva adensa as cadeias produtivas e multiplica a produtividade do trabalho.

Esse é um processo virtuoso, inerente ao desenvolvimento, sem impacto ne-

A Unctad, órgão das Nações Unidas, classifica o Brasil e a Argentina como países que alcançaram razoável nível de industrialização, mas foram incapazes de sustentá-lo. Em pleno século XXI, experimentam uma regressão de sua base produtiva.

gativo sobre o emprego, a renda e o equilíbrio das contas externas. Não reduz o bem-estar nem produz restrições ao equilíbrio de longo prazo.

Não é o caso do Brasil. Aqui, a desindustrialização é precoce, pois ocorre no contexto de uma desaceleração do crescimento e antes de atingirmos alta renda per capita. Não geramos uma próspera economia de serviços, intensiva em conhecimento. Para absorver a mão de obra que a indústria não emprega mais, se expandem serviços de baixa produtividade, frequentemente inseridos na economia informal, e que oferecem baixas remunerações. É a “construção interrompida” de que falava Celso Furtado.

Importantes instituições internacionais têm o mesmo diagnóstico e a mesma preocupação. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), por exemplo, divide as economias em desenvolvimento em quatro grupos:

**a.** os primeiros e mais avançados Tigres Asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong), que atingiram a maturidade industrial;

**b.** um segundo grupo asiático (Malásia, Tailândia, China e Índia) que há várias décadas tem conseguido manter intenso ritmo de industrialização;

**c.** países que se integraram na indústria global atraindo operações de montagem, intensivas em mão de obra; são as chamadas “maquiadoras”, fortemente dependentes da importação de componentes e com pouca capacidade de agregar valor (Filipinas, México e outros países do Caribe e da América Central signatários do acordo de livre-comércio com os Estados Unidos);

**d.** países que alcançaram razoável nível de industrialização, mas foram incapazes de sustentá-lo (Argentina e Brasil). Neles, o avanço em certos setores, como o aeronáutico, o automobilístico e o de petróleo e gás, não foi suficientemente vigoroso para se disseminar, estabelecendo uma nova dinâmica no conjunto da indústria.

Essa desindustrialização precoce produz:

**a.** uma queda na renda dos trabalhadores, pois em países como o Brasil a indústria é o setor que, na média, mantém maior proporção de empregos formais e paga salários mais altos;

**b.** uma especialização regressiva, com o retorno às vantagens comparativas baseadas em recursos naturais (Figuras 6 e 7);



**C.** tendência a crises nas contas externas, pois a pauta de exportações retrocede em direção a produtos primários ou se concentra em *commodities*, enquanto a crescente demanda por produtos industriais passa a ser atendida, cada vez mais, por importações;

**d.** uma queda na taxa de investimento, pois a produção industrial é o setor que mais depende do crédito e de

antecipações dos agentes sobre as perspectivas econômicas futuras;

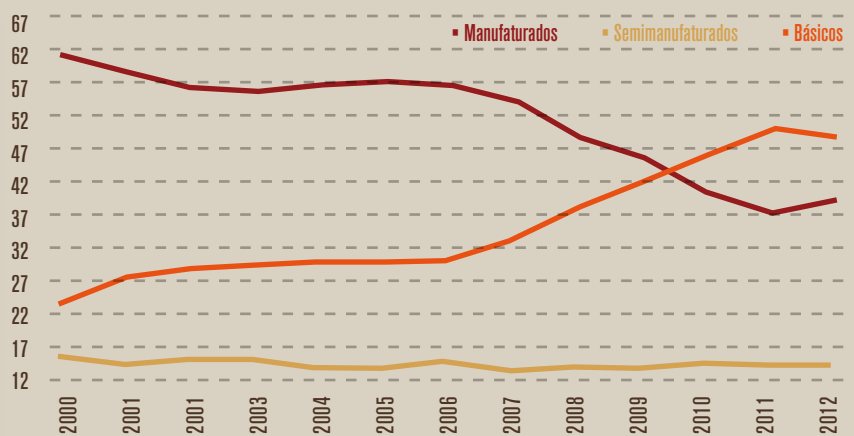
**e.** uma queda na taxa de crescimento de toda a economia, pois a indústria é a maior demandante da agricultura, da mineração e dos serviços – inclusive dos serviços financeiros –, e a maior fornecedora de bens para eles.

Devemos, pois, prestar máxima atenção no processo de desindustrialização do Brasil, que precisa ser revertido.

A partir de 2006 verifica-se uma queda na participação de produtos manufaturados na pauta brasileira de exportações e um aumento na participação de produtos básicos. As duas curvas se cruzam em 2009, e a partir desse ano o Brasil volta à condição de exportador de produtos básicos.

Figura 6

Participação nas Exportações por fator agregado (%): 2000 - 2012



Ipeadata, citado por José Alderir Silva em "A questão da desindustrialização no Brasil", Revista *Economia & Tecnologia* (RET), v. 10, n. 1, janeiro-março de 2014.

Figura 7

Brasil: exportações segundo fator agregado (%) \*

Ano	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
2000	23,4	15,8	60,7
2006	29,9	14,5	55,6
2007	32,8	13,9	53,5
2008	37,9	13,8	48,1
2009	41,4	13,7	45,0
2010	45,5	14,3	40,2
2011	48,9	14,3	36,8

Ministério do desenvolvimento, Indústria e Comércio, citado por Wilson Cano, "A desindustrialização do Brasil", *Economia e Sociedade*, v. 21, dezembro de 2012.

A evolução da pauta de exportações brasileira no século XXI mostra o retorno do país à condição primário-exportadora.

# CAUSAS MACROECONÔMICAS

**UMA ABERTURA FINANCEIRA E COMERCIAL MAL CONDUZIDA, OS JUROS ALTOS E UM LONGO PERÍODO DE VALORIZAÇÃO CAMBIAL CRIARAM UM AMBIENTE ECONÔMICO HOSTIL À INDÚSTRIA BRASILEIRA.**

Na busca das causas da nossa desindustrialização, muitas análises destacam que a partir da década de 1990 o Brasil passou a sofrer uma variante da chamada “doença holandesa”. Tradicionalmente, esse fenômeno ocorre quando a presença de um recurso natural abundante – com frequência, o petróleo – produz um excedente estrutural nas contas externas de um país e mantém a taxa de câmbio numa posição incompatível com a diversificação da base produtiva local, por causa do excedente de divisas e da consequente facilidade para importar. Desarticulado dos demais setores, o setor exportador não impulsiona a modernização do conjunto da economia. Como ele só absorve uma pequena parcela da força de trabalho, a grande maioria da população permanece em atividades de baixa produtividade.

Entre nós, a doença holandesa não decorreu da exportação de recursos naturais, mas de políticas macroeconômicas, com destaque para a abertura financeira, os juros altos, a valori-

zação do câmbio e – justamente por esses fatores – a exposição predatória à concorrência internacional.

Há muito se sabe que um prolongado período de valorização cambial, em um contexto de abertura comercial e financeira, anula os possíveis efeitos das políticas industriais e tem um impacto negativo profundo sobre a estrutura produtiva de um país. A cadeia dos setores intensivos em tecnologia e capital perde densidade. A indústria, como um todo, tende a se concentrar mais na finalização de produtos, pois nesses casos os componentes importados são quase iguais ao produto final. Só se mantêm competitivos os setores em que o país tem enorme vantagem comparativa, ou seja, basicamente os produtores de bens primários e de algumas *commodities* (o setor de serviços é preservado porque, em geral, não sofre concorrência externa). A pauta de exportações regride em direção aos bens primários. Hoje, dos vinte produtos mais importantes, que correspondem a mais de

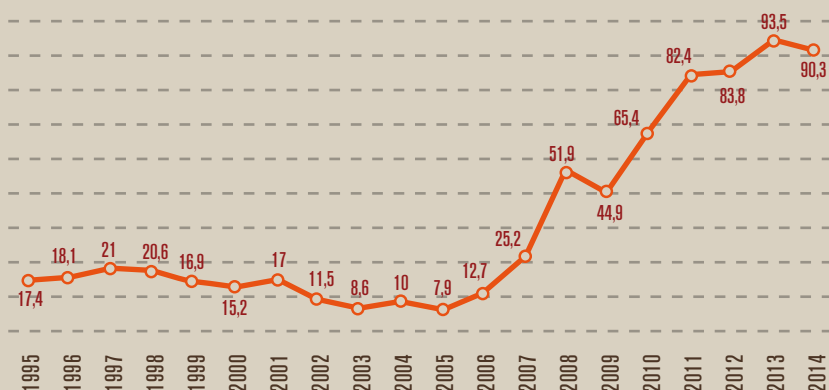
50% das nossas vendas externas, apenas um (aviões da Embraer) tem alta densidade tecnológica.

A relação entre desindustrialização e sobrevalorização cambial tem suporte empírico no Brasil recente (figura 8). O processo de declínio verificado na década de 1990 foi temporariamente interrompido com a desvalorização do câmbio realizada

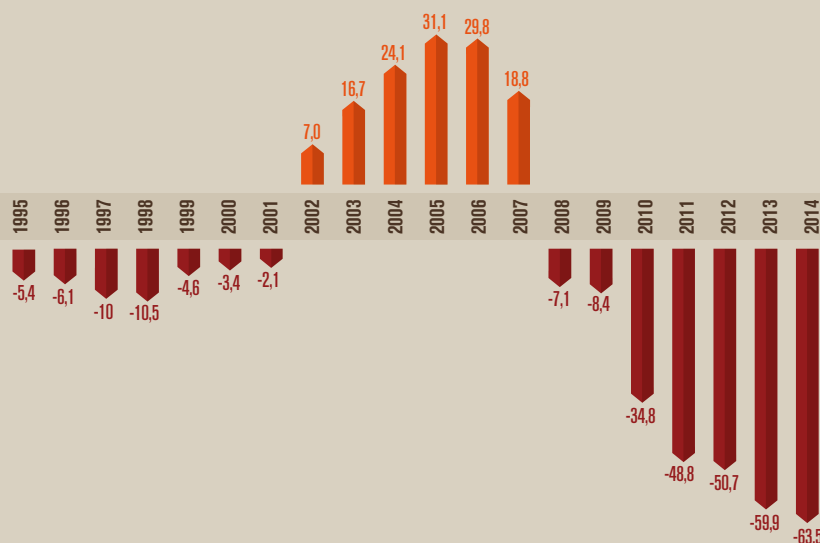
em 1999. Nos cinco anos seguintes, a participação da indústria no PIB voltou a crescer lentamente, passando de 19,7% para 23,9%. A partir de 2004, no novo ciclo de apreciação cambial, essa percentagem desaba, caindo dez pontos percentuais entre 2008 e 2014. Ainda não conhecemos os efeitos da recente desvalorização do real.

Figura 8

Déficit da balança comercial dos setores de alta e média-alta tecnologia (em US\$ FOB Bilhões)



Saldo da balança comercial de produtos industriais (US\$ Bilhões)



Há sempre uma defasagem entre a definição de novos patamares de câmbio e os resultados da balança comercial. A desvalorização cambial de 1999 a 2004 se reflete na recuperação do saldo comercial da indústria entre 2002 e 2007. Mas a balança comercial da indústria desaba a partir desse último ano, atingindo principalmente os setores de alta e de média-alta tecnologia.

Período	US\$ bilhões	
	X	M
1995	38,5	43,9
1996	39,3	45,3
1997	41,8	51,8
1998	40,6	61,1
1999	38,4	43,1
2000	44,8	48,3
2001	46,4	48,6
2002	47,7	40,7
2003	57,4	40,7
2004	75,8	51,8
2005	92,0	60,9
2006	105,0	75,2
2007	118,9	100,1
2008	137,9	144,2
2009	101,8	110,1
2010	124,6	159,4
2011	148,0	196,8
2012	144,3	194,9
2013	146,1	205,9
2014	133,5	196,9

X - Exportações M - Importações

# O PAPEL DO SISTEMA INTERNACIONAL

**AS RELAÇÕES ENTRE PAÍSES E ENTRE REGIÕES DO MUNDO APRESENTAM UMA ASSIMETRIA ESTRUTURAL QUE NÃO PODE SER SUPERADA APENAS PELO CRESCIMENTO ECONÔMICO. ASPECTOS QUALITATIVOS DO DESENVOLVIMENTO SÃO ESSENCIAIS PARA DIMINUIR A DESIGUALDADE.**

É inegável que o câmbio recorrentemente sobrevalorizado, os juros excessivamente elevados e uma abertura mal concebida – características da economia brasileira desde a década de 1990 – impulsionaram a desindustrialização. Mas essas causas de natureza macroeconômica agiram sobre causas mais profundas. A primeira delas nos remete à estrutura do sistema internacional.

A conquista de vantagens sólidas nas relações de intercâmbio baseia-se no controle de posições que dão acesso a uma parte maior do excedente produzido no conjunto do sistema-mundo. Para estar na vanguarda, um país deve conseguir estruturar sua economia em torno de atividades que gerem um ganho diferenciado, situado acima da média. Tais posições são, por definição, excludentes (caso contrário, o ganho não seria diferenciado).

Como essas atividades se alteram no tempo, a conquista e a manutenção

de uma posição de vanguarda não estão ligadas, no longo prazo, ao controle de um setor, uma técnica ou uma mercadoria específicos (um setor, uma técnica ou uma mercadoria que garantem ganho diferenciado hoje podem deixar de fazê-lo amanhã), mas sim à liderança do processo de inovação, ou seja, à capacidade permanente de criar novas combinações produtivas, novos processos, novos produtos, novas capacidades gerenciais, organizacionais e mercadológicas.

O centro do sistema internacional são os espaços nacionais que concentram em si a dinâmica da inovação. Eles capturam sucessivamente as posições de comando justamente porque conseguem recriá-las, obtendo dessa forma benefícios extras na divisão internacional do trabalho. No outro polo, a dependência também se repõe dinamicamente.

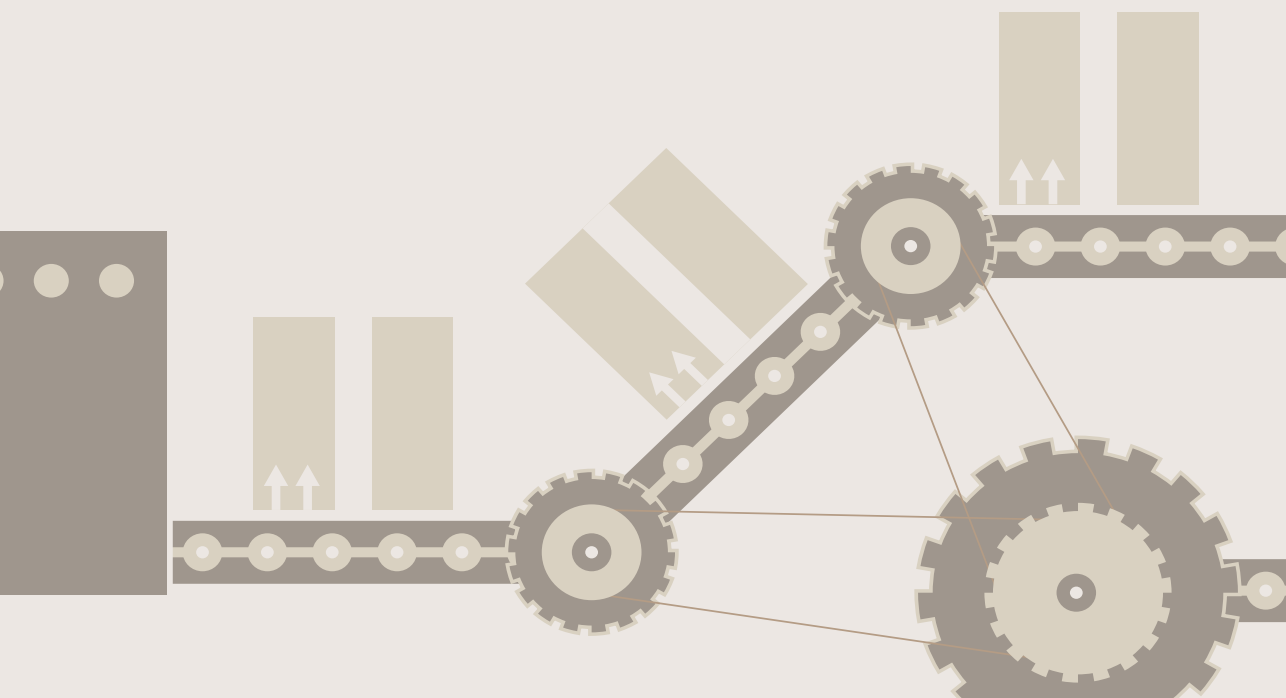
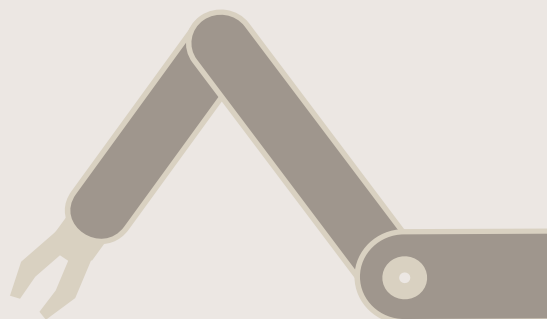
O avanço da globalização impactou centro e periferia de forma muito di-



ferenciada. Nos países desenvolvidos, o espaço da economia e da técnica, de um lado, e o espaço das decisões políticas, de outro, permanecem estreitamente ligados pelo forte vínculo entre grandes empresas e Estados nacionais. Nos demais, esses espaços se dissociam fortemente pela dispersão geográfica das cadeias produtivas, feita na presença de Estados fracos e sem corporações estratégicas de base nacional.

Visto sob essa óptica, torna-se claro que o esforço desenvolvimentista brasileiro do século XX manteve-se preso nos limites de uma modernização periférica e nunca pôde nos levar a uma posição central no sistema-mundo. É verdade: conseguimos internalizar progressivamente atividades produtivas que, em dado momento, garantiam a posição privile-

giada dos países centrais. Mas tais atividades perdem essa característica diferencial justamente quando a periferia em via de modernização consegue capturá-las, pois aí elas ficam sujeitas a uma intensa pressão concorrencial que diminui sua rentabilidade. Quando isso acontece, tais atividades são abandonadas pelos países centrais, que renovam sua posição privilegiada alterando as combinações produtivas mais eficientes. A desigualdade se repõe.



# AS EMPRESAS MULTINACIONAIS: CHINA E BRASIL

**OS DOIS PAÍSES ADOTARAM MANEIRAS MUITO DIFERENTES DE SE RELACIONAR COM AS GRANDES EMPRESAS EUROPEIAS E NORTE-AMERICANAS.**

Boa parte do moderno parque industrial brasileiro é dominado por empresas multinacionais há mais de cinquenta anos. Para refletir sobre como estabelecemos essa relação, usaremos como contraponto o caso da China.

Assim como o Brasil no século XX, a China atual oferece mão de obra barata. Mas ela exige que as multinacionais desejosas de se instalar em seu território estabeleçam *joint ventures* com empresas chinesas e aceitem duas contrapartidas: transferência de tecnologia (com implantação de departamentos de pesquisa e desenvolvimento no país) e desempenho exportador. A entrada de capitais externos é regulada pelo Catálogo para orientação do investimento estrangeiro na indústria, que classifica esse investimento como “encorajado, permitido, restrito ou proibido”, conforme as prioridades estabelecidas pelo governo chinês. No primeiro

grupo estão os setores que contribuem para formar cadeias produtivas locais com considerável geração de valor. A China (assim como a Índia) não aceitou abrir sua economia ao livre fluxo de capitais nem abdicou do controle sobre o câmbio, mantendo, em cada momento, níveis adequados de proteção à produção doméstica e de estímulo às exportações. Tudo isso ajuda a explicar uma trajetória inversa à do Brasil: a participação da indústria no valor agregado da economia chinesa passou de 22% em 1987 para 45% em 2008.

No Brasil, a incorporação das multinacionais realizou-se sem contrapartidas de conteúdo local na relação com fornecedores e sem nenhuma exigência de transferência de tecnologia. O controle de boa parte das atividades de ponta por empresas estrangeiras e a facilidade de adquirir bens de capital e licenças de fabricação no mercado

internacional impediram que a nossa economia desenvolvesse capacidade própria de inovar. Não criamos um sistema de ciência e tecnologia articulado com as estratégias competitivas das empresas. Nas modernas cadeias produtivas aqui implantadas, os brasileiros só foram incorporados como mão de obra em linhas de montagem. A exceção ficou por conta de algumas estatais, como Petrobras, Eletrobras e Embraer, insuficientes para disseminar sua capacidade de inovar e sua demanda por trabalho qualificado.

As multinacionais tiveram interesse em vir para o Brasil enquanto durou a garantia informal de que continuaríamos oferecendo crescimento e estabilidade, duas condições que desapareceram na década de 1980, quando o Estado praticamente parou de investir e a crise inflacionária destruiu a perspectiva de longo prazo. Na sequência, desapareceu o próprio consenso pró-indústria que a socie-

dade brasileira havia construído no século XX. As aberturas comercial e financeira da década de 1990, tais como foram realizadas, e a permanente valorização do câmbio impulsionaram endogenamente uma especialização regressiva. O Brasil ficou sem condições de questionar a nova divisão internacional do trabalho, que transformou a Ásia em oficina do mundo e recolocou a América Latina como polo fornecedor de bens primários e de *commodities*. Enquanto isso, a demanda chinesa garantia sucessivos aumentos dos preços internacionais das principais *commodities* exportadas pelo Brasil, impulsionando a nossa especialização regressiva. Não é exagero dizer que nos últimos anos a China vem estabelecendo com o Brasil (e a América Latina como um todo) uma relação nos moldes da antiga configuração centro-periferia, exportando produtos manufaturados e importando produtos primários (Figura 9).

Figura 9

## Estrutura das exportações brasileiras para a China (%).

Produtos	1990	2000	2008
1. Primários	19,5	67,9	77,5
2. Industriais	80,5	32,5	22,5
2.1 Recursos Naturais	34,0	13,4	12,2
2.2 Baixa tecnologia	17,3	4,5	2,6
2.3 Média tecnologia	28,9	9,0	5,5
2.4 Alta tecnologia	0,3	5,1	2,1

A China tornou-se o maior parceiro comercial do Brasil. A estrutura do comércio entre os dois países evolui nitidamente no sentido de reproduzir as antigas trocas entre centro e periferia, com o país asiático demandando, cada vez mais, produtos primários brasileiros.

# OLHANDO O FUTURO

**O BRASIL ESTÁ DIANTE DE IMENSOS DESAFIOS: FAZER SUA INDÚSTRIA VOLTAR A CRESCER, DOTÁ-LA DE CAPACIDADE DE INOVAÇÃO E RECUSAR UM RETORNO À CONDIÇÃO PRIMÁRIO-EXPORTADORA. SÃO CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA QUE TENHAMOS UM LUGAR DIGNO NO SÉCULO XXI.**

O problema estrutural da economia brasileira continua a ser sua condição de "economia reflexa" (a expressão é de Eugênio Gudin), que apenas se adapta a ciclos externos e, por isso, não constitui um projeto próprio de desenvolvimento. Aprofundamos essa condição ao nos inserir no processo de globalização, principalmente, pelos fluxos financeiros, ao contrário das economias asiáticas, que privilegiaram a inserção pela produção e o comércio. Como vimos no exemplo da China, elas sempre selecionaram os investimentos que consideram desejáveis, aqueles que fortalecem as economias locais, e recusaram os indesejáveis, aqueles que provocam um endividamento irracional e predador, que as fragiliza e prepara desequilíbrios e crises.

Os países asiáticos não copiaram as políticas propostas pelo Consenso de Washington. Adaptaram-se às novas realidades econômicas do mundo sem abrir mão de seus projetos nacionais de desenvolvimento. Não foi essa a nossa opção nos últimos 25 anos.

Nós nos atrelamos a capitais que mantêm conosco vínculos tênues, li-

gados a oportunidades de realizar bons negócios no curto prazo. Como o espaço de manobra desses capitais ultrapassa amplamente o espaço da sociedade nacional, perdemos a capacidade de controlar o nosso processo de desenvolvimento. A abertura financeira entregou a eles o nosso destino. A primeira consequência é a fraca capacidade de nossa sociedade de disciplinar o impulso de acumulação de capital, compatibilizando-o com o equacionamento da questão social e o fortalecimento da soberania nacional, em bases economicamente sustentáveis. Além disso, insistimos sempre na modernização puxada pela cópia de padrões de consumo estabelecidos por sociedades que têm uma renda *per capita* muito superior à nossa. Isso causa muitas disfunções e exige alto grau de concentração da renda nacional.

Essas políticas nos conduziram a um impasse de grandes proporções. A industrialização do Brasil, a partir da década de 1930, não se deu por geração espontânea. Tampouco foi assim em qualquer outro país. Nenhum deixou um desafio desse porte, tão



grande, tão complexo e tão importante, entregue à imprevisibilidade do mercado. Este é um mecanismo capaz de alocar recursos numa dada configuração econômica, mas é impotente para produzir mudanças estruturais na velocidade desejada. *A reversão da desindustrialização atual é um desafio igualmente imenso.* Exigirá uma nova mutação estrutural sustentada por uma vontade forte e um sistema político capaz de perseguir objetivos nacionais de longo prazo.

O cenário internacional desfavorável nos impõe a necessidade de realizar um esforço endógeno ainda maior que o das gerações que nos antecederam. O mundo quer que o Brasil lhe forneça alimentos, minérios e petróleo, de preferência acompanhados por juros altos que ofereçam um espaço propício de acumulação aos capitais errantes. Mas a economia brasileira não pode se organizar assim: somos uma sociedade com renda *per capita* apenas média e com 200 milhões de habitantes, 85% dos quais nas cidades. Dependemos de uma forte base industrial.

Se não for revertida, a ampliação da distância que separa o Brasil e os

mais agressivos protagonistas da corrida internacional pelo crescimento industrial será fatal para as nossas pretensões de desenvolvimento. Como o baixo desempenho da indústria não tem sido compensado pela emergência de novos setores capazes de liderar o conjunto da nossa economia, enfrentamos, como vimos, uma persistente tendência ao baixo crescimento, associada à fragilização das nossas contas externas.

A indústria brasileira pode e deve recuperar seu papel de indutora do crescimento. Ela continua a ser mais ampla que a dos demais países latino-americanos, incluindo bens de capital, maquinaria, automóveis e equipamentos. Porém, nenhuma política específica (industrial, regional, de comércio exterior ou outra) será bem-sucedida se o próprio Estado não recuperar sua capacidade de planejar e investir, e se não ampliarmos os nossos graus de liberdade, condição para que a política macroeconômica forneça a necessária sustentação às políticas setoriais.

O desafio é grande. Temos de estar à altura dele.

## I CREDIBILIDADE PERDIDA

O “Diálogo Brasil”, grupo de trabalho que percorre o país e leva a reflexão sobre a grave crise nacional esteve, em Belém, para ouvir representantes do Norte e concluir cinco seminários nas regiões país. “Diálogo Brasil: reflexões sobre a crise e os caminhos democráticos” uma iniciativa das Fundações João Mangabeira (PSB), Verde Herbert Daniel (PV), Astrojildo Pereira (PPS), à convergência política com credibilidade junto à sociedade. Os debates foram transmitidos ao vivo, estão no site [www.tvjoaomangabeira.org.br](http://www.tvjoaomangabeira.org.br) e possibilita uma interpretação livre dos fatos atuais. “É hora de uma nova proposta para o Brasil. O modelo atual está esgotado e o brasileiro perdeu a confiança na política e, principalmente, que a vida pode melhorar”, sustenta o presidente da Fundação João Mangabeira, Renato Casagrande, ex-governador do Espírito Santo. Todo

material com as contribuições dos segmentos e interlocutores da sociedade civil, será oferecido como documento indicativo das três fundações como contribuição para enfrentar o colapso político nacional com propostas assertivas progressistas e democráticas. ■

## I IDEIAS NA PRÁTICA

O ciclo “Políticas para o Brasil” realizou dois encontros para difundir modelos de serviços públicos aprovados e vêm alcançando resultados positivos nas áreas contempladas. Especialistas apresentaram os planos estratégicos das políticas de segurança implantadas em Pernambuco, com o programa “Pacto pela Vida” e no Espírito Santo, com o “Estado Presente”, que reduziu os índices de homicídios em 2013 a números relativos a 1991, maior redução nacional e retirou o Estado da segunda colocação para oitava posição do mapa da violência apresentada pelo ministério da Justiça. ■

## I ENGAJAMENTO

No outro evento do ciclo “Políticas para o Brasil”, a Fundação João Mangabeira apresentou os programas “Transforma Recife” e o “Voluntariômetro”, políticas sociais desenvolvidas na capital pernambucana e vem transformando Recife na cidade mais solidária do Brasil. A proposta de engajamento da população em benefício do próximo mobiliza a sociedade e contribui de maneira efetiva com o trabalho público de assistência social. Todo o debate e apresentações com transmissões ao vivo estão também disponíveis no site [www.tvjoaomangabeira.org.br](http://www.tvjoaomangabeira.org.br) ■



## I FORMAÇÃO CONTÍNUA

A escola Miguel Arraes de formação política está turbinando suas atividades em diversos Estados do Brasil. Com as coordenações estaduais da Fundação João Mangabeira já instaladas, agora, colocam em prática os planos de ação, realização de cursos, reuniões nos municípios. As contribuições servem como base para novas estratégias e formulações de políticas públicas. O material sob a responsabilidade do professor Adriano Sandri vem aperfeiçoando os cursos temáticos ministrados e sugerindo novas propostas de planos de governo social-democrático, progressista de esquerda. ■



## FJM edita Revista Politika

A FJM disponibiliza a segunda edição da revista Politika. Neste número que traz uma análise dos 30 anos de redemocratização do Brasil, um time com onze articulistas escrevem sobre democracia, economia, política social, questões agrárias, informação e as transformações na sociedade com o objetivo de esclarecer ao leitor as derapadas e conquistas do período democrático mais longo da nossa história. Durante o lançamento da revista, a FJM promoveu um coquetel e abriu mais um espaço para exposições na sede da Fundação, em Brasília. O evento contou com a presença de ministros, autoridades, embaixadores, representantes de outras fundações partidárias e a militância do PSB. De acordo com o presidente nacional do PSB, Carlos Siqueira, a FJM vem tendo uma atuação fundamental no fornecimento de conteúdo estratégico para o partido. ■



## FJM lança “Linhas do Tempo”

A FJM lançou recentemente as linhas do tempo de Ariano Suassuna e de Eduardo Campos. Nos documentos que estão disponíveis do site [www.tvjoaomangabeira.org.br](http://www.tvjoaomangabeira.org.br) é pos-

sível identificar alguns dos momentos mais marcantes na vida dos importantes personagens do socialismo e da história do Brasil. Em breve, a FJM vai oferecer as linhas do tempo do ex-governador Arraes e dos governos administrados pelo PSB. ■

## Livros lançados em Pernambuco pela FJM

O livro “Trajetória do Casal Sindicalista” relata a convivência de 40 anos dos autores ligados há décadas em lutas para afirmação das políticas agrárias no nordeste e no Brasil. Para Carlos Siqueira, presidente Nacional do PSB, o livro e a vida do casal resumem com fidelidade o que é o socialismo. Ele destaca a perseverança, a generosidade, o compartilhar, a organização, a fé, o cultivo da família, o entusiasmo e o diálogo como características intrínsecas nas negociações e na condução de vida do casal.

O livro “Pacto pela Vida” relata a história do programa que tirou Pernambuco do topo da lista de estados mais violentos do país. O autor, Raimundo Rodrigues Pereira, conta que a obra reúne depoimentos, estatísticas e detalhamento do funcionamento do programa. O programa “Pacto pela Vida” tem como ideia fundamental respeitar os direitos básicos da população. Mostra como Eduardo Campos conseguiu unir a sociedade no enfrentamento a criminalidade. ■

## Coletânea de Eduardo Campos

“Eduardo Campos, os discursos do governador de Pernambuco: 2007 a 2014” é uma coletânea com oito volumes contendo todos os pronunciamentos do governador pernambucano. “Eduardo era um raríssimo exemplo de político comprometido ao mesmo tempo com as causas populares, com o desenvolvimento nacional, com as liberdades individuais e com a modernização do país. Do avô, Miguel Arraes, herdou o empenho intransigente na luta contra as desigualdades e a injustiça,” lembra o presidente da FJM, Renato Casagrande. A coletânea foi organizada pelo jornalista Evaldo Costa, ex-secretário de Imprensa durante o governo de Eduardo Campos. Para Evaldo, o governador Eduardo Campos nunca perdeu a oportunidade de expor seus pensamentos e formulações estratégicas e por isso seus pronunciamentos e discursos são fontes indispensáveis para pesquisas acadêmicas que buscam analisar a história política do Brasil e, em especial, do Estado de Pernambuco. A coletânea foi lançada no Recife e também no Plenário da Câmara dos Deputados e no Senado Federal durante sessão solene pela passagem de ano de morte, no dia 13 de agosto. ■



# 02

REVISTA

Nº2 Julho 2015  
ISSN 2358-9841

# PolitiKa



## Trinta anos de redemocratização



HUMBOLDT-VIADRINA  
Governance Platform



[www.tvjoamangabeira.org.br/revistapolitika](http://www.tvjoamangabeira.org.br/revistapolitika)

ACESSO E DOWNLOAD <http://www.tvjoamangabeira.com.br/boletimconjunturaBrasil>  
DISTRIBUIÇÃO [fjm@fjmangabeira.org.br](mailto:fjm@fjmangabeira.org.br)