REVISTA
CADERNO
VIRTUAL

COMMODITIES x PARQUE INDUSTRIAL: POR QUE A PRIMARIZAÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA NÃO É O PRINCIPAL PROBLEMA DO BRASIL INDUSTRIAL

COMMODITIES x INDUSTRIAL PRODUCTION: WHY THE PRIMARIZATION OF THE BRAZILIAN TRADE BALANCE IS NOT THE MAIN PROBLEM IN INDUSTRIAL BRAZIL

Claudiomar Matias Rolim Filho[1]

Resumo

Da forma que se iniciou, o Brasil parecia fadado a ser um país atrasado com baixos índices de desenvolvimento humano, renda per capita e produção tecnológica. Essa realidade mudou no século XX com a rápida transformação do Brasil pobre em um Brasil de renda média-alta com um parque industrial consolidado e produtos de alta tecnologia. Porém, no fim do século XX e início do século XXI iniciou-se um debate entre acadêmicos, empresários e tomadores de decisão sobre o suposto início de uma desindustrialização do Brasil com a primarização de sua balança comercial e a perda de participação da indústria no PIB. Porque isso está ocorrendo? Doença holandesa? Passagem natural de um mercado consumidor industrial para um de serviços? Competição com produtos agrários e primários? Estaria o Brasil perdendo todos os ganhos conquistados no século XX e caminhando novamente para se tornar um país atrasado e agrário? Produção de produtos agrários é sinônimo de atraso? Este artigo propõe-se em discutir estes assuntos e defender que uma coexistência entre um parque industrial e produção agrícola de alta tecnologia são benéficas para o Brasil.

Palavras-chaves: Desindustrialização; economia brasileira; commodities.

Summary

From the way it started, Brazil seemed destined to be a backward country with low levels of human development, per capita income and technological production. This reality changed in the 20th century with the rapid transformation of poor Brazil into an upper-middle income Brazil with a consolidated industrial park and high technology products. However, at the end

[1] Bacharel em relações internacionais pela Universidade de Brasília, mestre em economia pela Universidade de Brasília e doutorando em políticas públicas pela Enap. Gestor e coordenador lotado na coordenação geral de indicadores e evidências do Ministério dos Direitos Humanos. Professor de economia brasileira no IDP.

of the 20th century and the beginning of the 21st century, a debate began between academics, businessmen and decision makers about the supposed beginning of a de-industrialization of Brazil with the primarization of its trade balance and the loss of participation of industry in the GDP. Why is this happening? Dutch disease? Natural transition from an industrial consumer market to one of services? Competition with agricultural and primary products? Would Brazil be losing all the gains achieved in the 20th century and heading towards becoming a backward and agrarian country again? Is the production of agricultural products synonymous with backwardness? This article proposes to discuss these issues and argue that a coexistence between an industrial park and high-tech agricultural production is beneficial for Brazil.

Keywords: Deindustrialization; Brazilian economy; commodities.

INTRODUÇÃO

O Brasil nasceu para não dar certo. Durante sua colonização, Portugal buscou obter o máximo de ganho no menor tempo possível sem a mínima preocupação em desenvolver ou realizar investimentos de longo prazo em sua colônia. Em caráter ilustrativo, durante a independência em 1822, conforme Laurentino Gomes descreve em seu livro homônimo, a população brasileira era composta quase que em sua totalidade por analfabetos (99%). O fato de entre cada três brasileiros dois serem escravos, mestiços ou indígenas em conjunto com o isolamento e rivalidades entre as províncias, causava assombros na minoria branca por uma possível rebelião ou guerra civil. Brasileiros com grande acúmulo de capitais eram raros e, quando existiam, com fortunas baseadas em tráficos de escravos e monocultura de baixa produtividade.

Contudo, contornando este cenário, o Brasil obteve grandes saltos de produtividade e crescimento econômico durante o século XX tornando-se uma economia industrial e complexa se destacando por meio do emprego de tecnologia de ponta em alguns setores como aviação, mineração, extração de petróleo em águas profundas entre outros. Este desenvolvimento deu-se por meio de uma cadeia de desenvolvimento semelhante a que Sachs (2013) descreve de países em desenvolvimento: inicialmente predominância de uma agricultura de subsistência, posteriormente indústrias de manufaturas leves ou de baixa complexidade com urbanização e no final produção de bens e serviços de alta tecnologia.

Porém, durante o século XX e XXI a indústria de transformação vem perdendo participação em porcentagem do PIB do Brasil gerando preocupações. Em 2020 chega a patamares abaixo (11,3%) aos de 1955 com uma projeção ainda mais desanimadora caso mantenha-se o ritmo atual:

Nota: Série 1955-1994 com ajuste Depecon/FIESP devido à alteração no Sistema de Contas Nacionais.
Fonte: SCN/IBGE. Depecon/FIESP. (p) Projeção FEA/USP, Ribeirão Preto.

Essa perda de participação tem suscitado o início de debates sobre uma possível desindustrialização do Brasil (o que causa preocupação, haja vista que é na indústria onde ocorrem os principais saltos de produtividade de um país) e o retorno do atraso da economia devido a primarização de sua balança comercial. As commodities tornam-se uma preocupação para o parque industrial brasileiro.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) é um bom exemplo dessa preocupação, pois são os maiores críticos de nossa balança comercial dependente de produtos agrícolas e minerais. Os recursos advindos da exportação de commodities supostamente mantém nosso câmbio sobrevalorizado dificultando a exportação de produtos industrializados. Porém é inegável que durante muitos anos os preços elevados das commodities no mercado internacional sustentaram a nossa balança comercial.

Também há a preocupação de que sobrevalorizações periódicas do câmbio advindas da exportação de produtos primários possa minar a já combalida indústria brasileira em

fenômeno econômico conhecido na literatura como Doença Holandesa. Ainda que receitas provenientes de produtos primários possam equilibrar a balança comercial a curto prazo, a competitividade da indústria brasileira poderia ser comprometida a médio e longo prazos.

Bresser Pereira e Marconi (2009) descrevem como a Doença Holandesa em países exportadores de petróleo é a responsável pelo baixo crescimento e pobreza. Defendem que o Brasil efetivamente estaria passando pela Doença Holandesa com os setores de alta tecnologia sendo os mais afetados, notadamente os que mais geram retornos crescentes e externalidades positivas. Citam a preocupação de que, enquanto a China transforma-se na fábrica do mundo e a Índia na produtora mundial de softwares, o Brasil caminha para ser a fazenda do mundo. Defendem que o Brasil pode até passar por alguns anos de euforia, como durante o Governo Lula (2002-2010), porém insuficientes para garantir crescimento de forma sustentada e robusta no longo prazo. Apesar destas preocupações, há que se ter em vista, quando se analisa a as extensões das cadeias produtivas deste produtos, que as exportações de produtos agrícolas e commodities metálicas não são algo tão arcaico ou de baixa complexidade.

Este artigo propõe-se a discutir este assunto. Afinal, é tão maléfico para um país torna-se exportador de matérias-primas? Os commodities são o grande vilão do Brasil, ou, pelo contrário, vem contribuindo para que a situação do nosso país não esteja ainda pior? Devemos continuar subsidiando nossa indústria? O Brasil deveria tentar criar vantagens comparativas, que ainda não tem, para se tornar um país industrial como Alemanha e China ou seguir o exemplo de países com grande parte de suas divisas dependentes de produções extrativas como Austrália, Chile e Noruega? Analisar-se-á tanto os argumentos de autores que defendem que este declínio da porcentagem de participação da indústria no PIB seria preocupante quanto dos que defendem que há certo exagero sobre esse suposto processo de desindustrialização, além de analisar as reais causas dos momentos difíceis por quais passa a indústria brasileira.

I - BREVE HISTÓRICO DA INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL

As duas Guerras Mundiais foram impulsionadores da industrialização brasileira. Conforme Fishlow (2013) descreve, o parque industrial era limitado até que a Primeira Guerra Mundial forneceu um forte incentivo à indústria manufatureira ao dificultar o suprimento externo destes bens durante os anos de conflito. Além disso, durante o período 1930-1964,

não só no Brasil, mas em todo mundo o papel do Estado na economia se ampliou contribuindo com o progresso industrial. No Brasil houve proteção contra importação para encorajar a produção doméstica e até mesmo proibição de importação de produtos os quais houvesse similares nacionais sendo ofertados.

Segundo Castro (2005) houve três características principais no modelo brasileiro de substituição de importações pós-guerras:

1 - Participação do Estado no suprimento da infraestrutura econômica (energia e transportes) e em alguns setores prioritários (siderurgia, mineração e petroquímica);

2 - Elevada proteção à indústria nacional por meio de tarifas e de barreiras não tarifárias;

3 - Fornecimento de crédito para a implantação de novos projetos. Essa característica alinhada com a proposta de modelo cepalino do Estado como empreendedor, gerenciador dos escassos recursos cambiais e indutor da industrialização.

Visão semelhante a de Fishlow (2013), que também descreve a política de substituição de importações no Brasil com três características primordiais. Primeiro, ela foi sequencial. No início concentrou-se em produtos têxteis, depois em bens intermediários e depois em bens de consumo durável. Segundo, não houve equilíbrio de interesses setoriais conforme imaginavam os modelos de planejamento. Terceiro, houve uma audaciosa participação estatal que financiou a industrialização por meio de um déficit público crescente e um processo inflacionário de difícil controle cujo custo foi sentido e pago por toda a população brasileira em benefício de poucos industriais. O autor até mesmo defende que estes desequilíbrios foram precursores do golpe militar de 1964.

Para Castro (2005), este modelo encontrou diversos problemas. A substituição de importações inicialmente acarreta em um aumento da demanda interna, que faz crescer as importações de insumos e bens de capital. Esta maior demanda interna gera uma nova crise de divisas, que leva uma nova necessidade de substituição de importações que vai se prolongando sucessivamente em um círculo vicioso retroalimentado. Quanto mais o processo vai avançando por meio de sucessivas respostas à “barreira externa”, mais vai se tornando difícil e custoso prosseguir. Conforme o processo avança, surgem itens de elevado conteúdo tecnológico, mais difíceis de serem produzidos internamente o que vai tornando o modelo

cada vez mais insustentável e, mais uma vez, custoso. Ademais, cria uma estrutura de incentivos distorcida com um viés anti-exportador (se o mercado interno é fechado, porque investir em tecnologia e inovação se não haverá competição com o mercado externo?) e endividamento do Estado. Assim, na década de 90 o modelo de substituição de importações brasileiro já se encontrava esgotado.

Como o processo não era sustentável, entrou em colapso culminando com a abertura quase que forçada do mercado brasileiro principalmente por meio das privatizações. Apesar do senso comum imaginar que as privatizações tiveram como principal motivo vender as estatais a preço irrisórios, as receitas foram da ordem de US$ 8,6 bilhões com transferência de US$ 3,3 bilhões em dívidas ao setor privado, segundo Castro (2005). Além do Estado se desfazer de estatais ineficientes que sugavam recursos públicos para continuar operando, as privatizações com posterior abertura do mercado foram importantes para posterior ganhos de produtividade da indústria por meio da competição com produtos importados.

II - EXPORTAR COMMODITIES É MESMO UM PROBLEMA?

Há autores que defendem que a dependência de exportação de commodities é um problema para países em desenvolvimento. Alega-se que, ignorando a óbvia vantagem de se investir em setores os quais há vantagens comparativas, isso deixaria o país mais vulnerável a oscilações da renda nacional por conta da suposta baixa diversificação das atividades econômicas e também devido a flutuações dos preços no mercado internacional.

Contundo, isso é baseado em uma visão de que a plantação de um produto agrícola seja algo rudimentar e de baixo valor tecnológico, o que não é verdade. Por trás de cada saca de soja que é colhida no cerrado brasileiro há investimentos já realizados em máquinas, equipamentos, química, processamento, seleção de sementes etc.

Algumas décadas atrás, o solo do cerrado era muito ácido e considerado impróprio para agricultura. Só após massivos investimentos em pesquisa, realizados notadamente pela Embrapa, o cerrado floresceu e hoje é o setor mais dinâmico da agricultura brasileira, com grande produtividade. A título de curiosidade, o Brasil do século passado era conhecido como um grande produtor de café e hoje se destaca como exportador de soja, cultura agrícola que melhor se adaptou ao cerrado brasileiro.

A ênfase em commodities foi fundamental para sustentar o crescimento e o saldo comercial brasileiro nos últimos anos puxados pela elevada expansão da economia chinesa.

Para Lazzarini, Jank, Sawaya e Inoue (2013), o Brasil atuaria em um papel complementar à China. Enquanto os asiáticos possuem mão-de-obra abundante e barata, favorecendo preços mais baixos em produtos industriais intensivos em trabalho, o Brasil tem grande disponibilidade de terras e extração de recursos minerais associados a tecnologia de ponta. Podemos citar como exemplo a exploração de petróleo em águas profundas e o trabalho de centros de pesquisa como a Embrapa que fizeram o cerrado florescer. Visão semelhante possui Canêdo-Pinheiro (2013) que propõe que não necessariamente o Brasil deva buscar possuir uma cesta de exportação parecida com a dos países ricos, pois no final pode ser mais vantajoso permanecer em áreas menos densas e sofisticadas de produção onde a competição é menos intensa.

Lazzarini, Jank, Sawaya e Inoue (2013) realizaram um estudo interessante onde debatem algumas constatações que descrevem como mitos. A primeira é a de que a produção de commodities tem pouco valor adicional. Observando-se essa questão de uma maneira simplista, é mais vantajoso exportar Ipads (preço por tonelada de US$ 665 mil) do que minério de ferro (preço por tonelada de US$ 150). Porém, ao invés dessa comparação, devemos utilizar uma medição mais apurada. O valor da transformação industrial, ou seja, diferença entre o preço de venda e o custo das matérias primas e operações é mais apropriado. Divide-se esse valor pelo total de pessoas empregadas e obtém-se uma medida de produtividade do trabalho, cuja evolução influencia positivamente o crescimento econômico do país. Citam o setor de extração de minério de ferro que adicionou um valor médio anual de R$ 507 mil por trabalhador com um crescimento de produtividade de 6,3% ao ano entre 1996 e 2009, enquanto o setor de equipamentos de informáticas, produtos eletrônicos e ópticos, tidos como de maior valor agregado, exibiu uma produtividade de R$ 238 mil por trabalhador com um crescimento negativo de 4,1% ao ano durante o mesmo período. Apesar de computadores valerem mais por tonelada, acrescentam bem pouco no tocante a produtividade.

A segunda é a de que a produção de commodities incorpora pouca tecnologia e traria poucos avanços tecnológicos. Também é necessário realizar uma medição mais apurada. Uma das formas de medir o avanço tecnológico é por meio da análise de ganhos de produtividade. Os autores realizaram uma análise baseada na produtividade total dos fatores (PTF). Mais

uma vez o crescimento médio da PTF das commodities é maior que o crescimento das não-commodities (0,08% ao ano contra 0,03%). O crescimento médio da PTF da agricultura brasileira entre 2000 e 2008, de 3,63%, foi bem maior que o da Ásia (1,7%), Europa (0,87%) e Estados Unidos/Canadá (0,33%). Essa expansão em relação a novas áreas (cerrados) ocorreu em paralelo a intensos esforços de pesquisa sobre como produzir em áreas tropicais.

A terceira questão é a de que países que se especializam em exportação de commodities tendem a serem cooptados por déspotas. Esta é mais conhecida como "maldição dos recursos naturais" e tem como exemplo países como Iraque, Líbia, Nigéria e Arábia Saudita, grandes produtores de petróleo. Porém, isso tem mais a ver com condições institucionais do que com recursos naturais como é possível ver pelos exemplos de Chile, Austrália e Noruega.

Outra questão é a de commodities são marcadas pela deterioração dos termos de troca, o principal argumento da escola cepalina. Os produtos primários estariam condenados a uma inevitável deterioração dos termos de troca frente aos produtos industrializados de maior valor adicionado. Porém nos últimos anos os termos de troca melhoraram muita a favor das commodities. Lazzarini, Jank, Sawaya e Inoue (2013) citam que enquanto os preços do minério de ferro cresceram mais de 40% desde 2001 o preço dos computadores de mesa caíram cerca de 80%. Enquanto o preços dos produtos agrícolas crescem ao longo do tempo, os produtos industrializados têm um viés de deflação.

Por último, commodities causariam doença holandesa. Alega-se que a valorização do câmbio devido as commodities produziria uma queda da competividade de bens manufaturados em outros segmentos, a famosa Doença Holandesa. Porém, Lazzarini, Jank, Sawaya e Inoue (2013) citam diversos trabalhos que demonstram que não parece estar havendo esse tipo de fenômeno no Brasil. O problema do Brasil não seria a Doença Holandesa, mas sim a "Doença Brasileira" caracterizada por instituições fracas, sofrível infraestrutura, frequente mudanças na legislação entre outras.

Por outro lado Berriel, Bonomo e Carvalho (2013) fazem um exercício interessante onde comparam dados anuais de valor adicionado a preços básicos do Sistema de Contas Nacionais, entre 1978 a 2008 para comparar o crescimento de diversos setores e sua volatilidade:

Média anual e desvio padrão das taxas de crescimento setoriais (1978-2008)		
Setor	Média	Desvio Padrão
Ind. Transformação	1,87%	5,51%
Ind. Extrativa	4,70%	4,95%
Agropecuária	3,57%	4,48%

Como é possível constatar pelos dados, o setor que mais cresceu foi a indústria extrativa (4,7% ao ano), depois a agropecuária, que com 3,57% tem quase o dobro que a indústria de transformação com seus 1,87%. Importante também observar que a indústria de transformação possui o maior desvio padrão, logo, maior volatilidade que outros setores, o que, pelo menos no exemplo citado, contrapõe a visão de que indústrias extrativa e agropecuárias são responsáveis por maiores flutuações. Conforme os autores citam, o baixo crescimento e alta volatilidade da indústria de transformação não contribuíram tanto para a eficiência da indústria produtiva da economia brasileira no período. Com este exercício, a diversificação de riscos não é uma justificativa para os investimentos em indústria de transformação. Ainda, baseado neste exercício, os autores concluem que a desindustrialização seria não só inevitável como desejável, pois uma participação mais elevada da indústria só contribuirá para uma eficiência da economia se a indústria se provar capaz de crescer mais e de forma mais estável. Também para Rios e Araújo Jr. (2013) essa desindustrialização não seria algo tão preocupante e propõem que o melhor para avaliar o desempenho na indústria do país não seja a sua participação no PIB, mas sim a sua capacidade de acompanhar o ritmo do progresso técnico do mercado externo e inclusive a sua capacidade de se sobrepor a este progresso.

III - CUSTO DE SE MANTER UMA INDÚSTRIA INEFICIENTE E FECHADA

Apesar de ter demonstrado alguns resultados benignos, a política industrial brasileira obteve várias falhas durante a sua concepção sendo as principais a proteção excessiva e por tempo indeterminado de vários setores por meio do foco em políticas verticais. Políticas horizontais poderiam ter proporcionado um impacto muito maior em todo o setor produtivo e não só na indústria atuando em problemas que impedem o crescimento sustentado e duradouro do Brasil notadamente em educação, desenvolvimento humano, ambiente macroeconômico e infraestrutura. Exemplos de políticas horizontais podem ser citadas como fortalecimento das instituições, garantia de direitos de propriedade e melhoramento do

ambiente de negócios por meio da redução da burocracia. Políticas verticais como criação de universidades de engenharia de qualidade até podem ter um impacto positivo em setores específicos, como indústria de automóveis, porém deixam de lado outros com muito mais impacto. Discutem-se as benesses a um país que mantém um parque industrial fechado, porém em sua maioria esta discussão é realizada pela visão do industrial e não sob a perspectiva do conflito distributivo entre produtores e consumidores.

Carrasco & Mello (2013) propõem uma discussão interessante. Baseados em cálculos econométricos, analisam os custos de se manter empresas não competitivas sob a razão de teoricamente serem intensivas em tecnologia ao custo de deixar outras empresas mais competitivas quebrarem por meio de proteção tarifária. Em um ambiente de negócios como esses, fechado e de proteção tarifária, há um aumento dos custos marginais de produção da economia, a competição é prejudicada e a oligopolização é favorecida (até mesmo a cartelização) ainda que as empresas não atuem de forma coordenada. A proteção a tais indústrias se dá por meio de preços e lucros mais altos comprometendo o ambiente competitivo, ou seja, os consumidores de tal país saem perdendo, haja vista que pagam mais caro por produtos de pior qualidade. Além disso, o que é mais preocupante, os autores citam que a grande maioria dos modelos teóricos preveem que o ganho da indústria é menor do que a perda para os consumidores. Porém, os consumidores saem perdendo porque são mais numerosos e individualmente sofrem um dano pequeno, ao passo que os benefícios das empresas, individualmente, são grandes. Além disso, a "Lei dos Pequenos Números" de Olson se faz presente, haja vista que as indústrias conseguem se articular e realizar lobby no governo de forma bem mais fácil do que os consumidores. Os ganhos de políticas industriais no Brasil são apropriados por poucos e influentes felizardos.

Os autores citam algumas teorias que propõem haver benesses nessa politica. Haveria falhas específicas de mercado em que investimentos iniciais seriam muito altos. Se todos os atores envolvidos atuassem em conjunto para realizar estes investimentos, o montante total seria benéfico a todos, porém de forma individual eles não fazem sentindo, semelhante a Lógica da Ação Coletiva de Olson. Em um ambiente como este, faria sentido o Estado realizar este investimento inicial. O outro seria de que em um ambiente industrial há demanda por capital humano, logo indústrias são benéficas para o país pois incentivam as pessoas a estudarem. Essa segunda teoria é complicada de se discutir no Brasil haja vista que o problema do país no investimento de capital humano não parece estar na demanda, mas sim

na oferta pela falta de escolas de qualidade e pela restrição do crédito que impede jovens de aproveitarem o alto retorno de se capacitarem. Os subsídios a empresas industriais ineficientes com custo marginal de produção alto implicam em transferência de excedente econômico dos consumidores para os produtores.

Outro fator a ser considerado é que o Brasil impõe uma alta carga tributária também a produtos intermediários e bens de capital. Disso decorre um problema, haja vista que toda a cadeia de produção acaba tendo custos marginais de produção mais altos em cada nova escala de produção. Torna-se um círculo vicioso de proteção que desencadeia em um produto final de baixa competitividade no mercado internacional.

Baumann e Kume (2013) detalham as tarifas aduaneiras médias de bens de capital e bens intermediários entre países em desenvolvimento e destaca que o Brasil possui as maiores tarifas. Enquanto o Brasil tem uma tarifa aduaneira média de 13% para bens de capital e 11,7% para bens intermediários, China tem 7,7% para bens de capital e 7,4% para bens intermediários, Índia 8,4% para bens de capital e 10% para bens intermediários e México 3,2% para bens de capital e 6,1% para bens intermediários. Assim, parte dos custos a que se deparam os produtores brasileiros estão mais relacionados a níveis de proteção tarifárias elevadas. Conforme os autores detalham, falar de indústria é ter em mente que possuímos como objetivo aumentar a competitividade melhorando o desempenho das exportações tornando-a mais sustentável.

É necessário levar em consideração que há vários desafios a serem enfrentados pelo país para exportação aos três polos dinâmicos no mundo atual: Leste Asiático, o bloco do NAFTA e a União Europeia. Para os autores, o Brasil possui quatro desafios primordiais. O primeiro está relacionado ao isolamento geográfico que o país possui afastado destes polos. Segundo que a produção brasileira tem de ser ainda mais competitiva para superar as barreiras comerciais já existentes em tais países (pois os acordos comerciais existentes tendem a privilegiar mercados regionais mais próximos, assim como atuamos no Mercosul), o que pode ser conseguido por meio do acesso de insumos mais baratos por meio da diminuição das tarifas aduaneiras. O terceiro seria identificar quais os componentes o país pode vir a ter vantagens comparativas. Por último, cabe ao Brasil decidir se tem maior interesse em participar como um elo em tais cadeias ou se concentrar mais na montagem final de produtos.

Diante desta perda de competitividade, o Brasil possui duas estratégias:

1 – Preservar a atual cadeia produtiva setorial por meio da elevação da tarifa de bens finais e intermediários, opção que escolhida pelo país nas últimas décadas. Esta opção tende a ser a pior pois terá que manter de forma permanente o nível de proteção elevado gerando prejuízo para os consumidores do mercado interno. Tal política protege apenas os produtos no mercado interno, não para a exportação.

2 – Tentar recuperar a produtividade da produção de bens finais reduzindo as tarifas de bens de capital e de bens intermediários, ainda que isso levasse a uma redução da produção brasileira de tais bens. Essa escolha tende a ser mais benéfica porque ainda que produza-se menos, o Brasil pode se especializar em alguns setores se integrando mais na fragmentada produção em escala mundial gerando ganhos de produtividade, eficiência e bem-estar no mercado interno. Uma alternativa que poderia surgir seria o Brasil se especializar em bens relacionados a um nível de qualificação médio dos trabalhadores, patamar que se encontra hoje, evitando tanto a concorrência de níveis altos de especialização (como Alemanha, Estados Unidos...) quanto níveis baixos (como China). Ainda segundo Baumann e Kume (2013) há vasta literatura e evidências disponíveis de que empresas exportadoras tendem a ser maiores e possuírem produtividade maior do trabalho.

A maior exposição dos produtores de bens de capital e produtos intermediários ao mercado internacional não os leva a extinção, ao contrário, os mantém mais fortes levando a um aumento de produtividade. O Brasil poderia fazer isso de forma gradual, anunciando um cronograma de redução gradual das tarifas sobre bens de capital e produtos intermediários as convergindo a níveis encontrados em outras economias.

Corroborando esta visão, Rios e Araújo Jr. (2013) trazem uma visão interessante sobre quão exportadoras são as empresas que possuem maior ou menor grau de importação entre seus componentes na realidade de um país como o Brasil, que, segundo o Banco Mundial, continua sendo o país mais fechado do mundo[2]. No artigo, após cruzamento de dados, é demonstrado que os setores mais dinâmicos da economia são justamente os que possuem maior coeficiente de penetração de importações. Isso decorre devido a elevação do coeficiente de penetração de importações que permite a incorporação de inovações de outros países por meio de insumos recém-desenvolvidos. Assim, é possível os aproximar a tecnologia existente no mercado internacional.

[2] Segundo dados disponíveis em http://data.worldbank.org a parcela de importações do PIB brasileiro encontra-se em 12%, a mais baixa entre todos os membros da Organização Mundial do Comércio

A pressão competitiva das importações estimula investimento em Pesquisa e Desenvolvimento das empresas nacionais o que corrobora a visão constante no parágrafo acima. Ilustrativamente, o autor cita que no período analisado (1996 a 2011), o setor que houve aumento de importações mais intenso, geradores e transformadores e máquinas e equipamentos, foi o que teve melhor desempenho em termos de crescimento da produção ao passo que os setores de calçados e vestiário, que tiveram os piores resultados relativos, continuam com pouca exposição externa apesar de cada dia mais pedirem maior proteção frente a produtos asiáticos.

Em um país fechado ao mercado externo, as ideias e novas tecnologias não podem fluir contribuindo para o crescimento de produtividade. Ideias são bens não-rivais, portanto quando alguém faz uso dela, outra pessoa pode estar a executando simultaneamente. É importante destacar que mesmo em países que adotaram fechamento dos seus mercados para desenvolvimento de indústrias, esses fechamentos eram reduzidos com os passar dos anos. Os custos das firmas eram reduzidos devido ao aprendizado e ganhos de produtividade. No Brasil, essas metas de produtividade e abertura cadenciada dos mercados não foi destacada. Assim, as firmas no Brasil se desenvolveram utilizados tecnologias e modos de produção defasados com reduzido potencial de geração de externalidades e, portanto, sem um aumento de bem-estar para toda a sociedade.

IV - PORQUE A INDÚSTRIA NO BRASIL ENFRENTA TANTOS PROBLEMAS

Canêdo-Pinheiro (2013) tem um questionamento interessante ao comparar a experiência brasileira com a dos países do Leste Asiático. Enquanto Japão e Coréia do Sul convergiram para níveis de renda e bem-estar social semelhantes aos dos países ricos, o Brasil, não só não alcançou, como sua economia parou de convergir à economia americana no caso clássico conhecido como “armadilha de renda média”. Esta é a atual preocupação em que a China encontra-se no momento.

O Japão possuiu como legado de sua política industrial uma economia exportadora de bens intensivos em mão-de-obra e de alta tecnologia, além de indústria militar. A política industrial japonesa se baseou em cinco iniciativas: subsídios indiretos; fomento à P&D; controle do comércio internacional, investimentos e tecnologias; tolerância com

comportamentos anticompetitivos das firmas domésticas. Tais políticas tiveram como bases incentivos horizontais com investimentos em infraestrutura, educação, saúde, P&D, e não só para a indústria. Ainda que tenha trabalhado com o controle de fortes tarifas de importação, a proteção foi reduzida de forma severa com os anos com exceção de algumas indústrias mais tradicionais.

A Coreia do Sul possuía uma característica similar ao Japão que era a disponibilidade de capital humano superior a países com renda similar e que foi utilizado de forma massiva. Também adotou uma política de fechamento de mercado e controle do câmbio, porém um cronograma de redução gradual foi anunciado com antecedência. Empresas exportadoras receberam acesso preferencial a capitais, abatimentos tributários na importação de insumos além de subsídios em eletricidade e transportes ferroviários. Porém, todas essas políticas sempre tiveram como foco o mercado externo.

A China vem embasando a sua política industrial nos exemplos coreanos e japoneses com ótimos resultados: planejamento e financiamento governamental, permissão para setores se financiarem por meio do mercado, taxas de juros e tributação favoráveis a determinados setores, proteção a indústrias ainda em desenvolvimento, direcionamento do investimento direto estrangeiro, entre outros. Todas estas políticas possuem como foco a competitividade em mercados internacionais encorajando a exportação dos setores em que a China possui vantagens comparativas. O que deve se destacar é que a industrialização chinesa também tem como foco o mercado externo.

No caso brasileiro, inicialmente o câmbio e os controles de fluxo de comércio foram utilizados para contornar a escassez de reservas em moeda estrangeira. Posteriormente, o Plano de Metas de Juscelino Kubitscheck priorizou setores industriais como insumos básicos, química, mecânica e elétricas pesadas com definição de metas para cada um deles. Porém, o não atingimento dessas metas não ocasionaria nenhum tipo de punição caso não fossem cumpridas e o câmbio continuou desempenhando papel importante. Além disso, as indústrias que pudessem de alguma forma demonstrar que estavam aptas para suprir a demanda do mercado interno eram protegidas da competição externa, ou seja, ao contrário dos asiáticos, uma industrialização voltada para dentro. Os militares aprofundaram essa política de substituição de importações com a inclusão de outros setores como petroquímica e metais não ferrosos e indústrias de tecnologia avançada como telecomunicações, aeronaves, militar,

energia nuclear, informática... As empresas estatais tiveram um papel preponderante por meio do investimento em infraestrutura e controle dos preços de energia, gasolina etc. Ao contrário dos asiáticos, não houve uma forte ênfase no incentivo à inovação e em se melhorar os índices educacionais da população. Quando houve, foi por meio do incentivo ao ensino superior, muito menos horizontal e de caráter mais concentrador de renda do que a educação básica. Com o agravamento do processo inflacionário e desequilíbrios macroeconômicos, menos ainda se investiu em infraestrutura e educação.

Como pode ser visto, comparando as políticas industriais dos três países, o Brasil foi no sentido contrário. No Leste Asiático, as empresas e setores que receberam incentivos de política industrial sempre tiveram como fim o mercado internacional, com incentivos e punições e com os governos sinalizando de forma clara que a proteção seria reduzida depois de alguns anos, enquanto o Brasil se voltou para o mercado interno. No Brasil, o mercado interno manteve-se durante muito tempo isolado e protegido do mercado internacional. Não houve sinalização de que tais proteções seriam diminuídas e assim o país não conseguiu alcançar competitividade internacional em vários setores. Outro fator importante foi que enquanto nos países asiáticos a importação de insumos não era tão restrita (na verdade era até mesmo incentivada), no Brasil a economia era extremamente fechada com desestímulo a importação de insumos para proteção à produção doméstica o que no final encarecia os produtos finais. Dificultava, também, que as empresas brasileiras pudessem absorver tecnologia para assim aumentar sua produtividade. Por último, a preocupação com a manutenção de um déficit público adequado e controle da inflação são coisas recentes no ambiente macroeconômico brasileiro em comparação aos asiáticos, além de que a taxa de poupança do Brasil comparada com eles é ínfima. O Brasil poupa tanto quanto os Estados Unidos, que está em um nível de desenvolvimento bem acima.

Assim, Canêdo (2013) conclui que a diferença entre o sucesso e o fracasso de uma política industrial está na forma em que são construídos os incentivos para as indústrias. Proteção excessiva por um tempo indeterminado sem metas e regras de saídas com barreiras para importação de insumos e adoção de novas tecnologias são a receita para o fracasso. Políticas horizontais como infraestrutura, investimentos fortes em educação e ambiente macroeconômico controlado e equilibrado são a receita para o sucesso. Essa foi a receita seguida por Japão e Coreia do Sul e para onde está atualmente caminhando a China.

IV - REAIS PROBLEMAS DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

Se os commodities não são o problema para o Brasil então quais seriam os principais problemas da indústria brasileira?

Fishlow (2013) defende que um dos principais problemas refere-se ao fato de que no período de substituição de importações e industrialização do Brasil houve pouco esforço em aperfeiçoar e melhorar as gritantes deficiências educacionais brasileiras. Isso demandaria um grande envolvimento federativo entre União, Estados e Municípios com poucos efeitos em curto prazo. Ao invés disso, foi dada especial atenção a subsídios de interesse do mercado privado e à construção de estradas. Hoje o Brasil encontra-se com uma oferta de capital humano não capacitada.

Outro problema é que o Brasil possui, segundo o Banco Mundial, um dos piores ambientes para realização de negócios no planeta, ocupando a 120ª posição atrás de países como Colômbia (34º), Peru (35º), México (39º), Ruanda (46º), Arábia Saudita (49º), Jamaica (58º), Namíbia (88º), Paraguai (92º), entre outros[3]. O *Doing Business Report* avalia indicadores como o número de procedimentos, tempo e custo para a abertura de empresas, ambiente jurídico para cobrar dívidas ou obter crédito entre outros. O ambiente para negócios no Brasil é algo constrangedor e que atravanca os empreendedores nacionais, notadamente devido a burocracia existente. Outro indicador, o *Index of Economic Freedom* (índice de liberdade econômica) elaborado pela *Heritage Foundation*, um *think thank* americano que leva em consideração indicadores como respeito aos direitos de propriedade, corrupção, liberdade fiscal, liberdade de negócios, facilidade de contratação e demissão e liberdade monetária, comercial, de investimento e financeira traz uma posição semelhante para o Brasil, 118ª[4]. O Brasil precisa melhorar o seu ambiente de negócios para que possa crescer e novos empreendedores brasileiros possam investir tempo e recursos financeiros contratando e inovando. Com uma alta e, pior, complexa carga tributária, dificuldades de se obter capital, mão-de-obra de baixa capacitação e uma legislação trabalhista que dificulta a contratação e demissão de trabalhadores, torna-se difícil que empreendedores brasileiros possam abrir empresas e gerar emprego e renda.

[3] Disponível em http://www.doingbusiness.org/rankings
[4] Disponível em http://www.heritage.org/index/download

Este respeito a propriedade privada e melhoramento do ambiente de negócios é amplamete discutido e defendido pelo economista Hernado de Soto em sua obra “O mistério do capital” (2001). Ele faz uma extensa defesa de que os países mais desenvolvidos o são devido a fortes garantias de direito de propriedade e instituições que tenham capacidade de os reconhecerem. A segurança da propriedade privada, inclusive a possibilidade de se contrair empréstimos dando como garantia suas terras para obter juros menores, seria o grande mistério de porque o capital se consolida em alguns países em detrimento de outros. Os pobres na maior parte do mundo em desenvolvimento detêm de fato os seus ativos, moradia e terra, porém não de forma institucionalizada. Como não há essa institucionalização esses ativos não podem ser facilmente transformados em capital não podendo, assim, ser negociados fora de estreitos círculos locais. Os pobres possuem casas e terras, mas não escrituras ou títulos de propriedade. Enquanto nessas regiões de baixo desenvolvimento tecnológico, os camponeses ainda levam seus porcos para serem vendidos na feira local e os negociam um a um, assim como feito há milhares de anos, em zonas mais complexas comerciantes vendem direitos sobre produções futuras de fazendas inteiras no mercado financeiro. Cita, por exemplo, o dado que na Rússia pós comunismo, em 1995, por volta de somente 280 mil fazendeiros em 10 milhões possuíam posse de suas terras.

De Soto também cita que os norte-americanos saíram de um ambiente caótico de confusão de propriedade, passo a passo, o legitimando por meio de acordos e normas legais a direitos de terra e propriedade dos pobres enquanto que nos países em desenvolvimento, caso do Brasil, a lei não tem sido capaz de acompanhar a iniciativa popular dos pequenos empreendedores os jogando no mercado informal e sem possuírem um direito legal traçado e eficiente para interagir suas propriedades em um sistema legal e formal que os permita usá-los na criação de capital. O ambiente público brasileiro não entende que as instituições existem para responder as necessidades sociais e não o contrário. O setor informal e ilegal é um capital morto.

Dado o exposto, está havendo efetivamente uma desindustrialização da economia brasileira? Esse debate ainda não possui um consenso, haja vista que há autores defendem que o processo de perda de participação da indústria no PIB do Brasil é um processo natural de uma economia que está aumentando a sua renda. Por exemplo, uma família que aumenta a sua renda, inicialmente tende a mobiliar a sua casa e comprar eletrodomésticos e possivelmente um automóvel. Porém, quando toda esta demanda reprimida é suprida, esta família demandará

serviços para lazer (teatros, viagens de férias, cinemas) ou capacitação para continuar a sua capacitação. Kupfer (2012) defende esta opinião, a maior elasticidade-renda dos serviços em relação a produtos industriais faz com que um aumento de renda da população em geral desencadeie que os serviços sejam mais demandados que produtos industriais. Por outro lado, analisando-se pela ótica da oferta, os ganhos de produtividade mais acentuados dos produtos industriais altera os preços relativos os barateando em relação aos serviços. Nos dois casos, o peso da indústria tende a diminuir com essa desindustrialização sendo interpretada como um fenômeno natural devido a um processo benigno de enriquecimento da sociedade.

CONCLUSÃO

A grande desigualdade de renda existente entre os países no globo é um fato recente. Conforme Sachs (2011) descreve, à época do início da colonização da América pelos ibéricos, China, Índia, Europa e Japão possuíam índices similares de renda. Em 1820 todas as economias do mundo eram pobres. Com o passar dos anos, todas obtiveram progresso técnico. Entre os anos 1820 e 2000 o Produto Mundial Bruto cresceu espantosos 49 vezes, porém de forma desigual. Enquanto Estados Unidos cresceu sua renda per capita vinte e cinco vezes no período e a Europa Ocidental quinze, a América Latina cresceu apenas cinco. Apesar dos Estados Unidos terem sido a economia que mais cresceu no período, isso não foi devido a taxas de crescimento de 8% ao ano (como a China nos últimos tempos), mas sim devido a um crescimento constante e modesto de cerca de 1,7% ao ano mantido por quase dois séculos. Outro exemplo, a Inglaterra, foi um dos primeiros países a experimentar este progresso técnico sem recorrer a invencionices ou políticas econômicas mágicas, mas sim porque possuía características simples como ser uma sociedade aberta com espaço para livre iniciativa individual, mobilidade social e estabilidade política, com instituições que garantiam, para aquele tempo, liberdade política e econômica e direitos de propriedade tornando possível tornar-se o centro da revolução científica e industrial na Europa.

Durante muitos anos o Brasil perdeu-se em elucubrações de como se combater a inflação que parecia não ter controle. Múltiplas teorias foram elaboradas, dezenas testadas, cada dia era procurado um vilão diferente para explicar uma inflação que parecia simplesmente impossível de controlar quando o principal problema era o descontrole dos gastos da Administração Pública. O Estado descontrolado gastava de forma descontrolada e

financiava os seus gastos por meio da impressão de papel moeda. Atualmente essas elucubrações fazem parte da questão industrial brasileira. Anos estão sendo perdidos tentando encontrar o vilão para a desindustrialização brasileira (no momento a suposta dependência da economia aos produtos agrários) quando o real motivo é o péssimo ambiente de negócios e burocracia reinante no país que sufoca a livre-iniciativa dos empreendedores brasileiros. As políticas restritivas impostas a produtos importados hoje no Brasil encarecem os produtos finais comprometendo toda a indústria para atender a pressões de grupos de interesse específicos. Taxas de importações altas protegem empresas ineficientes comprometendo o mercado consumidor interno socializando os custos e privatizando os lucros.

O Brasil possui inegáveis vantagens comparativas na produção de bens agrários (vastas terras agricultáveis e férteis) e extração de recursos naturais. O país necessita investir em tais vantagens comparativas e participar da cadeia global de bens intermediários ou finais intensivos em mão de obra de nível médio de qualificação. Commodities estão longe de ser sinônimos de atraso ou desindustrialização. Para cada grão colhido nas lavouras brasileiras há uma grande quantidade de pesquisa em química, seleção de sementes, processamento entre outros. Isso sem contar da tecnologia de ponta implementada para extração de petróleo ou de minerais.

O Brasil não sofre de Doença Holandesa, mas sim de “Doença Brasileira” com seu baixo desenvolvimento institucional, políticas setoriais pautadas por objetivos que não a eficiência econômica e, principalmente, baixo investimento em educação. É possível até mesmo constatar que as discrepâncias existentes entre as regiões brasileiras são explicadas pelos diferentes níveis educacionais. Políticas horizontais como investimento em capital humano por meio de escolas de maior qualidade são mais efetivas e eficazes do que a criação de “campeões nacionais”.

Quantas estradas, quantos portos, quantas escolas e quantos hospitais poderiam ter sido construídos com os recursos gastos intensivamente tentando criar indústrias que depois se mostraram falhas no Brasil como carros, computadores, navios e outras? Conforme Sachs (2011) mesmo descreve, mercados livres podem ser ferramentas perfeitas para a prosperidade e segurança alimentar de países, desde que as precondições de infraestrutura básica (como estradas, energia e portos) e de capital humano (como saúde e educação) estejam disponíveis. Enquanto gastamos bilhões de reais estimulando a indústria sob a suposta constatação de

mantermos empregos, a infraestrutura e legislação brasileira impedem que o setor privado possa investir visando ganhos de produtividade, inovações tecnológicas e barateamento de custos inserindo as empresas brasileiras no mercado internacional de manufaturados.

Faz mais sentido que a FIESP lute por melhores instituções, capital humano, infraestrutura e ambiente de negócios do que contra as commodities.

BIBLIOGRAFIA

2015 Index of Economic Freedom - Downloads Heritage Foundation. Disponível em: http://www.heritage.org/index/download. Visitado em 10 de julho de 2015.

ALMEIDA, Mansueto de. **Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira.** In: O futuro da indústria no Brasil – desindustrialização em debate; Editora Civilização Brasileira, 2013, p. 273-293.

BAUMMAN, Renato; KUME, Honório. **Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil.** In: O futuro da indústria no Brasil – desindustrialização em debate; Editora Civilização Brasileira, 2013, p. 249-269.

BERREL, Thiago; BONOMO, Marco; CARVALHO, Carlos Viana de. **Diversificação da economia e desindustrialização.** In: O futuro da indústria no Brasil – desindustrialização em debate; Editora Civilização Brasileira, 2013, p. 315-330.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. MARCONI, Nelson. **Doença holandesa e desindustrialização** In: Valor econômico, 25 de novembro de 2009.

CANÊDO-PINHEIRO, Maurício. **Experiências comparadas de Política Industrial no Pós-Guerra: Lições para o Brasil.** In: Desenvolvimento Econômico: Uma perspectiva brasileira, 2013. p. 381-404.

CARRASCO, Vinícius; MELLO, João Manoel Pinho de. **Um conflito distributivo esquecido: notas sobre a economia política da desindustrialização.** In: O futuro da indústria no Brasil – desindustrialização em debate; Editora Civilização Brasileira, 2013, p. 295-313.

CASTRO, Lavínia Barros de. **Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90**. In: GAMBIAGI, F.; VILLELLA, A.; BARROS DE CASTRO, L; HERMMAN, J. Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004) Editora Elsivier/Campus, 2005.

FISHLOW, Albert. **Origens e consequências da substituição de importações: 40 anos depois.** In: O futuro da indústria no Brasil – desindustrialização em debate; Editora Civilização Brasileira, 2013, p. 23-43.

KUPFER, David. **Commodities versus manufaturas.** In: Valor econômico, 13 de fevereiro de 2012

LAZZARINI, Sergio. G.; JANK, Marcos Sawaya; INOUE, Carlos F. Kiyoshi V. **Commodities no Brasil: maldição ou bênção?** In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Org.).O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 201-225.

PASTORE, Affonso Celso Pastore; GAZZANO, Marcelo; PINOTTI, Maria Cristina. **Por que a produção industrial não cresce desde 2010?** In: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Org.).O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 121-153.

RIOS, Sandra Polónia; ARAÚJO Jr., José Tavares de. **Desempenho industrial e vantagens comparativas reveladas.** In: O futuro da indústria no Brasil – desindustrialização em debate; Editora Civilização Brasileira, 2013, p. 227-247.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza.** Editora Companhia das Letras, 2011.

SOTO, Hernando de Soto. **O mistério do capital**. Editora Record, 2001.

VALVERDE, Rosembergue. OLIVEIRA, Rosenildes Chagas. **Primarização da pauta de exportações, desindustrialização e Doença Holandesa no Brasil.** In: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. Ipea Code 2011.