

DESENVOLVIMENTO E CENTRALIDADE DA INDÚSTRIA: UMA ATUALIZAÇÃO DO DEBATE NO BRASIL

João Batista Pamplona ¹; João Lucio de Azevedo Fenerich ²

¹ Pós-doutorando do Departamento de Economia da FEA/USP

² Economista graduado pela PUC – SP

1. INTRODUÇÃO

Há na literatura econômica um antigo debate em torno de uma questão que ainda perdura entre as correntes de pensamento econômico: que papel a indústria exerce no processo do desenvolvimento econômico? Qual a sua centralidade? No Brasil, esse debate – que se tornou clássico – se fez intensamente na década de 1940, época em que o país passava por processo de transição da atividade agrícola para a atividade industrial, e o confronto teórico foi protagonizado pelo desenvolvimentista Roberto Simonsen e o liberal Eugênio Gudin, conforme lembra Curado (2013).

Simonsen afirmava que a indústria era uma atividade superior às atividades agrícolas, assim sendo, entendia que a indústria desempenhava o papel central na

superação da condição de subdesenvolvimento. Segundo Bielschowsky (2004), Simonsen entendia que o progresso técnico era originado no setor industrial, daí sua centralidade no processo de desenvolvimento econômico. Simonsen acreditava que a industrialização poderia amenizar a vulnerabilidade externa brasileira pelo fortalecimento do mercado interno. Além disso, o argumento de Simonsen, de que havia um desequilíbrio estrutural na Balança de Pagamentos, foi precursor do pensamento estruturalista brasileiro.

Baseando-se na teoria das vantagens comparativas de Ricardo, o liberal Eugênio Gudín contestava as afirmações de Simonsen, como lembra Rodrigues (2005). Segundo Bielschowsky (2004), Gudín entendia que a livre movimentação no mercado acarretaria o desenvolvimento econômico. Gudín afirmava que o Brasil deveria especializar-se nas atividades agrícolas, devido à abundância de seus recursos naturais, porém Simonsen argumentava em resposta que a tese de especialização em produtos agrícolas seria de fato um retrocesso à posição histórica de colônia. Gudín criticava a industrialização, pois, segundo ele, o aumento da renda nacional estava se fazendo de maneira artificial, devido à proteção que o governo dava ao desenvolvimento da indústria doméstica.

O debate entre Gudín e Simonsen influenciou inúmeros trabalhos que se seguiram. Cabe destacar a contribuição dos teóricos estruturalista cepalinos nas décadas de 1950 e 1960. Reforçando os argumentos de Simonsen, a teoria estruturalista da CEPAL, representada pelo economista argentino Raul Prebisch e o brasileiro Celso Furtado, contrariou a hegemônica teoria das vantagens comparativas, defendendo a indústria doméstica e lançando as bases do amplamente difundido Modelo de Substituição de Importações (MSI) na América Latina.

Com a crise do MSI nos anos 1980 e o processo de ajuste macroeconômico de inclinação liberal dos anos 1990, acompanhado de abertura comercial e desregulamentação da economia, a indústria no Brasil, e no restante da América Latina, sofreu uma expressiva restrição. Como resultado, o debate sobre o setor industrial nos anos 1990 concentrou-se em torno da questão se a indústria havia sobrevivido e se reestruturado, ou se havia sofrido um processo de desarticulação de sua cadeia produtiva, com desnacionalização de segmentos importantes, revelando os primeiros sintomas de desindustrialização.

Com o boom das *commodities* dos anos 2000, e a crescente participação de produtos intensivos em recursos naturais na pauta exportadora brasileira, a ideia de desindustrialização ganhou força. Passou-se a falar em “reprimarização” da economia brasileira, em “doença holandesa”. A indústria estaria perdendo espaço na estrutura produtiva, o que para muitos comprometeria as possibilidades de desenvolvimento econômico do país. Por outro lado, houve uma reação a

esses temores, argumentando-se que uma eventual perda de espaço da indústria seria algo natural e revelaria que a estrutura produtiva estaria se movendo para concentrar-se em seus setores mais competitivos. Assim o debate em torno da importância ou centralidade da indústria revigorou-se.

O objetivo deste artigo é apresentar a evolução desse debate no Brasil, em torno da ideia de centralidade ou não da indústria no processo desenvolvimento econômico brasileiro. Atentando à cronologia do debate, o procedimento de pesquisa utilizado consiste em revisão da literatura, na qual são expostos os argumentos teóricos e empíricos de distintas perspectivas do pensamento econômico a respeito da importância da indústria no desenvolvimento econômico em geral e brasileiro em particular.

Este artigo está dividido em três partes: na primeira, são expostos os argumentos teóricos e evidências empíricas contidos na literatura internacional acerca do papel da indústria no desenvolvimento econômico. A segunda aborda a origem e a evolução do debate em torno do papel da indústria no desenvolvimento econômico brasileiro, destacando a controvérsia seminal entre Simonsen e Gudin e a contribuição do estruturalismo cepalino. A terceira parte apresenta a indústria brasileira e a controvérsia em sua fase recente – a partir dos anos 2000, analisando brevemente o desempenho do setor e seus condicionantes e caracterizando duas recentes abordagens em conflito: a que continua clamando pela centralidade da indústria no desenvolvimento brasileiro e a que identifica a indústria como um setor tão especial quanto outro qualquer.

2. REFLEXÕES SOBRE A RELAÇÃO INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO

Na ciência econômica constantemente nos deparamos com a problemática do desenvolvimento econômico. Um dos principais pontos de divergência entre o pensamento econômico ortodoxo e o heterodoxo refere-se ao papel exercido pela indústria no processo de desenvolvimento econômico.

2.1 INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

O pensamento econômico mais ortodoxo tem se fundamentado na teoria das vantagens comparativas de David Ricardo para explicar o desenvolvimento. Conforme expõe Meier e Baldwin (1968), esta teoria pressupõe que com intuito de maximizar a produtividade cada país deve empregar seus insumos

na produção em que ele tenha vantagens sobre os demais países. Portanto, quando cada país especializa-se na produção de bens em que os custos de produção são menores quando comparado aos outros países, a produção será mais rentável. Desta forma, os rendimentos são maximizados, assim, os capitalistas de cada país poderiam reinvestir seus lucros, contribuindo para o desenvolvimento econômico.

Para explicar o crescimento econômico, os economistas ortodoxos recorrem ao modelo de crescimento de Robert Solow publicado em 1956, conforme afirma Blanchard (2011). Nesse modelo, como aponta Palma (2005), o processo de crescimento econômico de longo prazo é indiferente ao setor (setor da atividade econômica) e indiferente à atividade de P&D (pesquisa e desenvolvimento, *proxy* de progresso técnico).

Já os novos modelos de crescimento – como o modelo de crescimento de Paul Romer – definem o crescimento de longo prazo como indiferente ao setor, mas postulam que ele é específico à atividade de P&D. Segundo Palma (2005), esses modelos atribuem os maiores retornos explicitamente à P&D.

A dimensão tecnológica também ganha destaque na avaliação que Dadush (2015) faz do papel atual do setor industrial no crescimento de longo prazo. Para ele, as tecnologias da informação e comunicação (TICs) e a globalização têm criado grandes oportunidades para o incremento da produtividade e da capacidade de ser comercializável de setores diferentes do da indústria de transformação, tais como os de serviços³ e os intensivos em recursos naturais. A vantagem competitiva dos países desenvolvidos na exportação de manufaturas não está na manufatura em si, mas na tecnologia exclusiva, na marca e nos produtos diferenciados. (DADUSH, 2015, p.4 e 14).

Para Dadush (2015, p. 27), a importância da manufatura como alavanca para o desenvolvimento está declinando, e, em muitos países, terá ainda menos importância no século XXI. Segundo o autor, globalização e TICs têm permitido que economias – especialmente as pequenas – se especializem em setores voltados aos mercados globais que podem incluir ou não manufaturas, serviços ou *commodities* primárias.

Os heterodoxos, por sua vez, baseiam-se nas teorias que enfatizam o papel exercido pela indústria para o crescimento econômico, como é o caso dos modelos que tem origens nas leis de crescimento de Kaldor. Conforme afirmam Lamonica e Feijó (2011), para explicar as diferenças de crescimento entre os países, Nicholas Kaldor escreve em 1970 um artigo intitulado *The case for Regional Policies* colocando a indústria de transformação como protagonista do crescimento econômico.

³ Tais quais os produtos, os serviços podem agora ser transportados, estocados e sua produção ser facilmente dividida em atividades especializadas (DADUSH, 2015, p. 11). Serviços modernos, como telecomunicações, financeiro e empresariais, agora exibem aumento da produtividade superior à indústria (DADUSH, 2015, p. 9).

Para explicar o porquê de certas regiões se industrializaram enquanto outras não, Kaldor (1970) retoma ao princípio elaborado por Myrdal (1971) de “causação circular e cumulativa”. Utilizando do conceito de causação circular e cumulativa, Kaldor (1970) argumenta que a indústria teria retornos crescentes de escala conforme segue nas palavras do autor:

This is nothing else but the existence of increasing returns to scale – using that term in the broadest sense – in processing activities. These are not just the economies of large-scale production, commonly considered, but the cumulative advantages accruing from the growth of industry itself – the development of skill and know-how; the opportunities for easy communication of ideas and experience; the opportunity of ever-increasing differentiation of process and of specialization in human activities. (KALDOR, 1970, p. 484)

Como expõem Lamônica e Feijó (2011), a partir desta argumentação de Kaldor foram elaborados um conjunto de leis que ficou denominado na literatura como Leis de Kaldor. Nas palavras de Thirlwall (2002):

The first law is that there exists a strong causal relation between the growth of manufacturing output and the growth of GPD. The second law states that there exists a strong positive causal relation between the growth of manufacturing output and the growth of productivity in manufacturing as result of static and dynamic returns to scale. This also known as Verdoorn’s Law. The third law states that there exists a strong positive causal relation between the rate at which the manufacturing sector expands and growth of productivity outside the manufacturing sector because of diminishing returns in agriculture and many petty service activities which supply labour to the industrial sector. (THIRLWALL, 2002, p. 42).

No trabalho de Lamônica e Feijó (2007, p. 3) é exposta uma quarta lei que diz: “o crescimento da economia em longo prazo não é restringido pela oferta, mas sim pela demanda, assim a principal restrição da demanda ao crescimento do produto numa economia aberta é o Balanço de Pagamentos.” Nesta proposição, fica claro que o crescimento pode ser inibido por restrições de natureza externa.

Conforme expõem Lamonica e Feijó (2011), a primeira lei de Kaldor reconhece a indústria como o mais importante setor da economia. Para os autores, a indústria é o “motor do crescimento” econômico por ser o mais dinâmico dos setores e o setor difusor de inovações. Essas qualidades fazem com que a relação dela com outros setores provoque o aumento de produtividade nesses setores, então um incremento no produto interno é resultante de um incremento do produto industrial. Segundo os autores, há uma propagação das mudanças do processo produtivo devido aos rendimentos crescentes da indústria de forma cumulativa.

A segunda lei de Kaldor, como lembram Thirlwall (2002) e Lamonica e Feijó (2011), é também conhecida como lei de Kaldor-Verdoorn. Segundo Lamonica e Feijó (2011, p. 121), essa lei faz com que a primeira lei se verifique, porque com a relação de causalidade estabelecida por Kaldor entre a taxa de crescimento da produtividade e a taxa de crescimento da produção, um aumento na produção, induzido por um aumento da demanda, “provoca um aumento na produtividade em setores onde se verifica a presença de economias de escala dinâmicas.”

Como demonstram Lamonica e Feijó (2011), Kaldor acreditava que em estágios avançados de desenvolvimento as exportações ditavam o crescimento. Kaldor entendia que o aumento das exportações provoca dois efeitos na renda: o aumento da taxa de crescimento pelo multiplicador de Harrod, e o alívio na restrição causada pela condição de equilíbrio no Balanço de Pagamentos. Portanto, na visão de Kaldor as exportações deveriam crescer no mínimo ao nível das importações. Dessa maneira, a síntese da dinâmica para Kaldor seria: o aumento da produtividade promovido pela expansão industrial melhoraria a competitividade das exportações, que por sua vez aumentaria o montante exportado levando a um processo cumulativo dado o retorno crescente de escala que é próprio da indústria de transformação.

Portanto, no modelo de Kaldor é notável que o elemento central da estratégia para o crescimento sustentável é a indústria de transformação, então, Lamonica e Feijó (2011, p.122) demonstram que para Kaldor e Thirlwall, se uma economia não estiver obtendo os frutos da causalidade cumulativa que são próprias da indústria de transformação, cabe aos gestores macroeconômicos intervir na economia para que a produção seja alocada em setores de produção de bens de maior valor agregado.

Lamonica e Feijó (2007) argumentam que o trabalho de Kaldor influenciou também outras linhas de pensamento econômico, como é o caso de Dani Rodrik da Universidade de Harvard. Os autores argumentam que para Rodrik, avaliados por eles como ortodoxo, para concorrer com países desenvolvidos, os

países em desenvolvimento precisam concentrar suas exportações em produtos industrializados, e não em recursos naturais e trabalho.

No trabalho publicado em 1986, conforme mencionado por Rocha (2007), Chenery divide as teorias do crescimento econômico em duas visões distintas: (i) os que se concentram em explicar o crescimento pelo equilíbrio de longo prazo e o progresso tecnológico e, (ii) os que tentam explicar pela composição setorial da demanda e da produção.

O primeiro grupo, conforme aponta Rocha (2007, p. 1) é baseado na hipótese de que há “inexistência de obstáculos para movimentos de recursos de um setor para outro, implicando em produtividade marginal semelhante entre os distintos setores da economia”. Conforme afirma Rocha (2007, p. 1), essa abordagem explica o crescimento da renda per capita a partir do “incremento da relação capital-trabalho e na avaliação do resíduo de Solow”. Assim esse grupo também explica o crescimento pelo progresso técnico. Rocha (2007) lembra que as principais críticas dirigidas à eles estão na fraca hipótese da livre movimentação dos recursos e da impossibilidade de capturar as peculiaridades do processo do desenvolvimento.

Rocha (2007) demonstra que o segundo apontado por Chenery centraliza a análise na estrutura de produção. Esse grupo entende que a mudança dos recursos de setores menos produtivos para setores onde há maior produtividade aceleram o crescimento econômico.

Araújo e Peres (2013) citam o trabalho realizado por Ocampo em 2005, no qual o autor demonstra que para entender o processo de crescimento econômico dos países em desenvolvimento é necessário entender os padrões e as estruturas produtivas desses países. Segundo Araújo e Peres (2013), Ocampo entende que o crescimento de longo prazo é consequência de surtos de crescimento setorial oriundos de inovações nas estruturas produtivas.

Segundo os autores, Ocampo argumenta que as inovações em países desenvolvidos seriam resultantes de ondas tecnológicas que por sua vez teriam origens em uma série de inovações conjuntas. Já para os países em desenvolvimento, Araújo e Peres (2013) afirmam que Ocampo entende que as inovações são oriundas de tecnologias já desenvolvidas em setores industriais de países desenvolvidos e estão historicamente ligadas aos processos de substituição de importações.

Como demonstram Vieira, Avellar e Veríssimo (2013), os estudos feitos por Hirschman em 1958 também evidenciam a importância da indústria. Hirschman aponta que a estrutura industrial é responsável por efeitos em toda economia. Segundo os autores, Hirschman avalia que a indústria detém o maior número de encadeamentos e externalidades positivas, evidenciando a

importância do setor industrial para a economia como um todo.

A análise de Amsden (2009) sobre o processo de desenvolvimento se sustenta no chamado “ativo baseado no conhecimento”. Para a autora, esses ativos possuem características que permitem que eles sejam negociados abaixo dos custos do mercado. As características são de natureza administrativa e tecnológica. Amsden (2009, p.29) define o desenvolvimento econômico como um processo no qual um conjunto de ativos baseados em produtos primários, explorados por mão de obra não especializada, passa para um conjunto de ativos baseados no conhecimento, explorados por mão de obra especializada. A transformação exige que se atraia capital tanto humano como físico para as manufaturas, “o coração do crescimento econômico moderno. É no setor manufatureiro que os ativos baseados em conhecimento foram cultivados e usados mais intensamente”.

Outro autor que enfatiza a importância da indústria no processo do desenvolvimento econômico é Chang (2004). Em sua análise, Chang (2004) afirma que as “boas políticas” propostas por países desenvolvidos são contraditórias ao analisar a história do desenvolvimento desses países. Segundo Chang (2004), os países desenvolvidos não praticaram as políticas de livre-comércio para alcançar o desenvolvimento, e atualmente impõe aos países emergentes as políticas de *laissez-faire* como forma de se desenvolverem.

Chang (2004) constata que as políticas utilizadas por esses países, não se assemelham ao que eles denominam como “boas políticas” e “boas instituições”, praticadas no estado de livre-mercado. Ao contrário, Chang (2004) chega à conclusão que cada país utilizou de certas práticas que não condizem com políticas de livre mercado para desenvolver a indústria doméstica, que no caso eram indústrias nascentes. Ou seja, Chang (2004) demonstra que para os países chegarem a certo grau de desenvolvimento foi necessário desenvolver sua indústria doméstica, cada um deles utilizando do intervencionismo necessário para o desenvolvimento do setor industrial. Portanto, nessa perspectiva, fica evidente a contradição em dizer que para um país se desenvolver é necessário utilizar suas vantagens comparativas.

2.2 INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

No trabalho realizado por Marinho, Nogueira e Rosa (2002) é investigado se há evidências empíricas da lei de Kaldor-Verdoorn na indústria de transformação brasileira. Marinho, Nogueira e Rosa (2002, p. 476) demonstram que se considerado o período de 1985 até 1997, há evidência empírica da lei de Kaldor-

Verdoorn, pois “o efeito de longo prazo do aumento da produção tem impacto positivo sobre a produtividade da indústria de transformação brasileira[...]”. Entretanto, os autores ressaltam que os resultados demonstram que a lei de Kaldor não é simétrica, ou seja, a lei só é válida para casos de expansão da economia.

Libanio e Moro (2009) utilizando técnicas econométricas para o caso 11 países latino-americanos e discutem as controvérsias empíricas e teóricas de leis de crescimento de Kaldor. Os autores demonstram que a relação entre o crescimento industrial e o crescimento do PIB pode ser explicada pelos efeitos da produção em diferentes níveis da economia. Segundo os autores, isso ocorre devido à transferência de mão de obra de setores com menores taxas de produtividade para setores de maiores taxas de produtividade, como é o caso da indústria.

Portanto, Libanio e Moro (2009, p. 1) confirmam a hipótese de que a “indústria é o motor do crescimento”. Além disso, sugerem que há relevantes retornos de escala no setor manufatureiro nas maiores economias latino-americanas. Além de confirmarem as leis de Kaldor, os autores concluem que há um grande potencial de expansão da atividade industrial, visto que as economias latino-americanas ainda não atingiram um alto grau de maturidade. Para os autores, dado ao extenso mercado informal ainda há um grande espaço para a mão de obra migrar de setores de menor produtividade para o setor industrial, evidenciando o potencial econômico que a expansão industrial apresenta nessas regiões.

Conforme afirmam Vieira, Avelar e Veríssimo (2013), no estudo empírico realizado por Piper em 1998, utilizando dados de países em desenvolvimento entre 1975 a 1993, o autor analisa a relação entre indústria, emprego e produtividade. Piper, conforme afirmam Vieira, Avelar e Veríssimo (2013, p. 4), encontra evidências de que exista “uma relação positiva entre o desempenho industrial e o desempenho econômico global, a geração de emprego e o crescimento da produtividade.”

Vieira, Avelar e Veríssimo (2013) também expõem a investigação realizada no trabalho de De Long e Summers publicado em 1991, no qual os autores procuram a existência de relação entre investimento em equipamentos industriais e crescimento econômico. Esses autores encontram uma forte relação positiva entre o crescimento econômico e investimentos em máquinas e equipamentos. Segundo Vieira, Avellar e Veríssimo (2013, p. 3), para cada 1% de investimento em equipamentos, os autores identificaram um aumento de 0,33% do PIB.

Vieira, Avelar e Veríssimo (2013) também expõem o trabalho realizado por Gleaser, Kallal, Scheinkman e Shleifer. Esses autores utilizam dados de grandes

empresas industriais em 170 cidades americanas para analisar os efeitos de transbordamento e sua relação com o crescimento econômico. Os autores citados concluem que “o alto grau de competição e de variedades urbanas estimula o crescimento nas indústrias, o que colabora para uma elevação no crescimento da economia como um todo”.

Vieira, Avelar e Veríssimo (2014) investigam empiricamente um conjunto de países em desenvolvimento e países desenvolvidos, e constatam que as economias emergentes e em desenvolvimento possuem uma relação benéfica na qual um estímulo para o setor industrial resultada em estímulo para o crescimento econômico de longo prazo. Os autores concluem que:

A elaboração deste trabalho sobre a importância da indústria para o desenvolvimento econômico revela a existência de importantes canais através dos quais uma dinâmica vigorosa deste setor, seja em termos de participação no PIB ou de emprego, pode contribuir para uma melhoria no nível de desenvolvimento e crescimento econômico. (VIEIRA, AVELLAR, VERÍSSIMO, 2014, p. 500)

No trabalho realizado por Feijó e Carvalho (2002) sobre a lei de Kaldor na economia brasileira, os autores afirmam que com a década de 1990 foi verificado que a lei de Kaldor perde força explicativa em momento de transição da estrutura produtiva. No caso, conforme afirmam Feijó e Carvalho (2002, p. 75) “onde os condicionantes de oferta têm um maior impacto sobre o comportamento do produto.”

Os autores concluem que:

As indicações deste texto, baseadas na tradição keynesiana, apontam no sentido de se sugerir que o padrão de crescimento da produtividade com queda no emprego não deve persistir num contexto econômico de crescimento sustentável. A indústria, diferentemente de outros setores produtivos, apresenta retornos crescente de escala, o que lhe permite crescer a produção, o emprego e a produtividade. Este foi o padrão de crescimento na década de setenta e voltará a ser no futuro, quando a economia retomar, com aumento dos investimentos, uma trajetória firme de crescimento econômico. (FEIJÓ; CARVALHO, 2002, p. 76)

León-Ledesma (2002) buscou comprovar por meio de um modelo estendido de crescimento cumulativo os efeitos da inovação no crescimento econômico.

O autor afirma que os resultados demonstram que a variável inovação afeta positivamente as exportações o que torna evidente a importância da inovação na competitividade. Há no modelo o efeito positivo da educação na inovação e o investimento nas exportações. Léon-Ledesma (2002) também afirma que o efeito da lei de Verdoorn estimado é bastante significativo, o que segundo ele é uma explicação importante sobre a produtividade e o emprego nos países desenvolvidos.

[...] the model seems to perform well for the set of industrialized countries analyzed, giving a plausible explanation of the differences in growth performance. Cumulative growth arises from the effect of the Verdoorn-Kaldor relationship and also from the induced effect that growth itself has on learning and non-price competitiveness. The diffusion of technologies arising from the productivity gap, however, is significant force that counteracts these forces favouring a catch-up process. (LEÓN-LEDESMA, 2002, p. 211)

Conforme afirma Araújo e Peres (2013), no trabalho realizado por Ocampo e Parra em 2006, os autores demonstram empiricamente que o crescimento econômico de países desenvolvidos está negativamente correlacionado com a dependência de exportações de bens primários, e positivamente relacionado a bens de alta tecnologia. Segundo Araújo e Peres (2013), Ocampo e Parra afirmam que para produtos de média densidade tecnológica não houve padrão de crescimento econômico nas economias analisadas.

Ocampo e Parra, citados em Araújo e Peres (2013), afirmam que salvo algumas exceções – 4 países de uma amostra de 96 – os países que se mostraram dependentes de exportações de bens primários e ricos em recursos naturais, tiveram crescimento abaixo dos países que tinham sua pauta exportadora voltada a produtos com de média e alta tecnologia. Como concluem os Araújo e Peres (2013):

Em síntese, os autores apresentaram evidências de que há grande diferença nas taxas médias de crescimento a favor dos países que passaram por uma transformação dos padrões de especialização em direção a maiores exportações de alta tecnologia quando comparados àqueles especializados em recursos naturais, mesmo quando os últimos conseguem aumentar seu *market share* nesses setores. (ARAÚJO; PERES, 2013, p. 5).

Por outro lado, Dadush (2015, p. 16) argumenta que há evidências empíricas de que nos anos recentes vários países têm experimentado crescimento sustentado sem basear-se predominantemente na indústria manufatureira. O autor procura demonstrar que nos últimos 30 anos, muitas economias dobraram sua renda per capita e atingiram melhorias em outros indicadores de desenvolvimento sem ter a indústria como seu principal motor.

3. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO DEBATE ACERCA DA QUESTÃO INDUSTRIAL NO BRASIL

3.1 O DESENVOLVIMENTISMO DE SIMONSEN VERSUS O NEOLIBERALISMO DE GUDIN

Conforme afirma Curado (2013), há registros das discussões sobre o papel da indústria no desenvolvimento econômico brasileiro desde o Império. Porém nossa análise está fundada na fase moderna da discussão, quando o debate se travava em torno dos ideais neoliberais e desenvolvimentistas. Na primeira metade do século XX, os principais precursores dessas linhas de pensamento eram o liberal Eugênio Gudín e o desenvolvimentista Roberto Simonsen. Estes dois autores foram os responsáveis por uma das mais importantes discussões acerca da temática da correlação entre desenvolvimento econômico brasileiro e indústria doméstica.

Como lembram Curado (2013) e Rodrigues (2005), fruto do processo de substituição de importação e protecionismo da produção doméstica, a década de 1940 ficou marcada pelo crescimento da atividade industrial de 11,25% a.a., sinalizando o fim da hegemonia agrário-exportadora. Essa mudança suscitou entre os intelectuais da época uma série de discussões a respeito dessa transformação na estrutura produtiva brasileira, entre as quais, a que mais se destacou ficou conhecida como *A Controvérsia Sobre o Planejamento Econômico*, realizada entre o industrial Roberto Simonsen e o liberal Eugênio Gudín⁴.

Na visão de Simonsen a indústria seria uma atividade superior à agrária, além de possuir papel central na superação do subdesenvolvimento, como lembram Curado (2014) e Rodrigues (2005). Bielschowsky (2004, p.87) aponta que, utilizando-se de conceitos nacionalistas de Friedrich List e Manoilescu, Simonsen apropria-se “além da argumentação protecionista, a ideia de que a produtividade é superior na indústria, porque o progresso técnico é um progresso primordialmente industrial”.

⁴ Ver Simonsen e Gudín (2010).

Conforme diz Bielschowsky (2004), Simonsen faz uso de outros três argumentos para justificar a industrialização brasileira, o primeiro, diz respeito à vulnerabilidade às crises econômicas, pela falta do fortalecimento do mercado interno. O segundo e o mercado internacional estariam próximo da saturação de produtos agrícolas, devido à nossa superprodução. O terceiro é o argumento precursor do estruturalismo, segundo Bielschowsky (2004), e nas palavras de Simonsen:

Com o rápido crescimento da população, com o aumento de nossos índices de civilização, e com a concorrência de outros povos produtores de artigos similares, a nossa exportação *per capita* vem caindo, quer em valor absoluto, quer em valor relativo. Cada vez exportamos menos em relação ao consumo que fazemos. Ocorre, assim, o desequilíbrio nos principais elementos de nossa balança de contas. Cai o nosso câmbio. Acentua-se o desequilíbrio orçamentário. (SIMONSEN, 1937. p. 48-9 apud BIELSCHOWSKY, 2004, p. 89)

Como qualquer economista, Gudin entendia que o desenvolvimento econômico se dava pelo aumento da produtividade. Para o neoliberal, a chave do desenvolvimento seria a livre movimentação das forças do mercado, ou seja, Gudin se baseava no princípio das vantagens comparativas de Ricardo, como lembram Rodrigues (2005) e Bielschowsky (2004).

Gudin entendia que o grande problema da economia brasileira seria a baixa produtividade, portanto, na visão dele os esforços deveriam ser voltados às atividades agrárias, devido à vantagem que o Brasil possuía no setor, e então a partir daí, a industrialização surgiria de forma lenta e gradual, apropriando-se do excedente de mão de obra resultante do progresso técnico na agricultura, como lembra Bielschowsky (2004). Gudin afirmava que o aumento da renda nacional pela industrialização estaria ocorrendo de forma artificial, já que a indústria estaria demasiadamente protegida da concorrência externa, assim o consumidor brasileiro seria lesado, consumindo um produto de preço elevado e qualidade questionável, segundo Rodrigues (2005).

Por sua vez, Simonsen criticava a especialização do Brasil como economia agrária, afirmando que o progresso técnico é um processo primordialmente industrial, e, para o Brasil se industrializar, era necessária a intervenção estatal por meio de protecionismo, entre outros aparatos, já que as livres forças do mercado não ensejariam esse processo. Simonsen critica o liberalismo com o

argumento de que havia muita disparidade do valor agregado dos produtos de um país agrário e dos de um país industrial, como aponta Bielschowsky (2004).

3.2 O DESENVOLVIMENTO E A DIFUSÃO DAS TESES ORIGINAIS DA CEPAL NO PENSAMENTO BRASILEIRO

Com a preocupação do governo norte-americano de uma possível expansão do socialismo, surge no fim da década de 1950, a CEPAL – Comissão Econômica para América Latina –, que tinha o propósito de promover o debate sobre a superação do subdesenvolvimento latino-americano, como lembra Fiori (2000). O economista argentino Raul Prebisch consolida os argumentos que viriam ser o pensamento original da CEPAL. Porém vale ressaltar que alguns dos elementos do pensamento cepalino já estavam presentes na América Latina antes da elaboração do trabalho de Prebisch, como por exemplo o nacionalismo de Friedrich List, e tinham como objetivo confrontar as teorias hegemônicas do livre mercado, como lembram Curado (2013), Mantega (1984) e Fonseca (2000).

Prebisch (2000) entendia que a distância entre centro e periferia era agravada em decorrência da divisão internacional do trabalho nos moldes do princípio das vantagens comparativas. Segundo o autor, isso acontecia devido à deterioração dos termos de troca. Isto é, a organização das classes trabalhadoras dos centros e a maior elasticidade-renda da demanda dos produtos manufaturados agravavam as disparidades entre o centro e a periferia, isso porque, nos ciclos de expansão/crise, os produtos de baixa elasticidade renda não acompanhavam o aumento do consumo, e em momentos de crise os trabalhadores mais organizados do centro conseguiam uma rigidez maior de salários devido ao seu poder de barganha, além disso, as reduções dos custos oriundos do progresso técnico seriam então absorvidas pela renda dessas classes. Portanto, como demonstra Prebisch (2000, p.83):

Em outras palavras, enquanto os centros preservaram integralmente o fruto do progresso técnico de sua indústria, os países periféricos transferiram para eles uma parte do fruto do seu próprio progresso técnico.

À medida que os ciclos econômicos iam expandindo as disparidades dos preços, nas economias periféricas ia-se tornando necessária quantidade de exportação cada vez maior de bens primários para a aquisição da mesma

quantidade de bens industrializados, em outras palavras, no longo prazo era insustentável para os países periféricos a divisão internacional do trabalho conforme se propunha, conforme afirma Curado (2013). Prebisch (2000) afirmava que, como os preços não acompanhavam o aumento da produtividade nas economias periféricas, a industrialização seria a única maneira de os países latino-americanos tirarem proveito das vantagens do progresso técnico. Na tese original da CEPAL, já era apresentada a concepção de que a indústria é mais dinâmica que a produção de bens primários, devido aos encadeamentos para frente e para trás como lembra Curado (2013).

Celso Furtado, um dos principais economistas brasileiros, que também compunha o corpo de teóricos da CEPAL, via na indústria algumas características essenciais. Furtado (2007, p. 312) entendia que um dos mais importantes impactos da indústria seria a sua capacidade de promover a geração de empregos e manutenção do crescimento econômico. Furtado (2007) também entendia que a indústria poderia ser importante no processo de contenção da inflação equilibrando a relação oferta e demanda de produtos manufaturados, além reduzir a importância do setor externo para o desenvolvimento econômico.

Porém, como demonstra Szmrecsánki (2002), se distanciando da tese original da CEPAL, Furtado elabora o conceito de “economia industrial subdesenvolvida”, pois como argumenta, a industrialização por si só não seria o bastante para promover o desenvolvimento da nação. Segundo ele, o mercado interno não se expandiria devido ao baixo acréscimo dos salários reais, portanto “[...]A consequência principal desse tipo de expansão [...] é criar uma elevada taxa de sobre-lucros” (FURTADO, 1976, p. 19 apud SZMRECSÁNKI, 2002, p. 7).

Seguindo a mesma linha de Furtado, Tavares e Serra (2000) afirmam que a industrialização ocorrida no milagre econômico brasileiro estava agravando no país a problemática da concentração de renda.

Do ponto de vista sociológico, Cardoso e Faletto (2011) desmitificam a relação direta de desenvolvimento e industrialização. Pode-se afirmar que as ideias dos autores incitam o amadurecimento da concepção do papel da indústria no desenvolvimento econômico. Para os autores:

Ademais, uma sociedade pode sofrer transformações profundas em seu sistema produtivo sem que se constituam, ao mesmo tempo, de forma plenamente autônoma os centros de decisão e os mecanismos que os condicionam. (CARDOSO; FALETTO, 2011, p. 40)

Sobre a importância e autonomia do processo de industrialização da indústria brasileira destaca-se o trabalho de João Manoel Cardoso de Mello,

que posteriormente viria tornar-se o livro intitulado de “O Capitalismo Tardio” publicado em 1982. Mello (1982) destaca a importância da leitura crítica da tese original cepalina. Os benefícios da industrialização brasileira teriam sido superdimensionados, conforme afirma Curado (2013).

4. O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E A INDÚSTRIA NOS ANOS 2000

A partir dos anos 2000, o debate sobre a importância da indústria no desenvolvimento econômico brasileiro foi retomado. O setor industrial havia perdido sua participação na composição do PIB, mesmo assim, a década foi marcada pelo elevado crescimento econômico brasileiro. Esse processo foi causado por uma série de condicionantes que afetaram o desempenho da

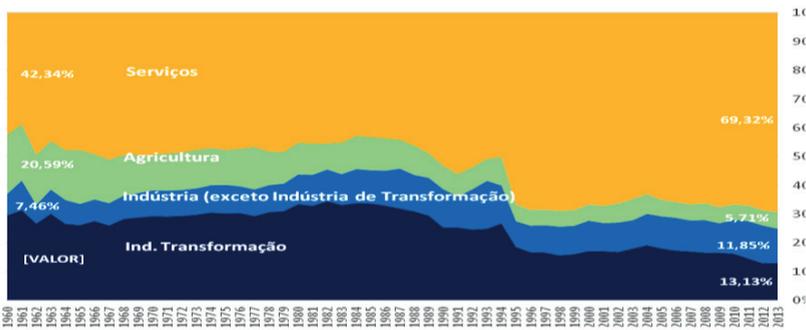


Gráfico 1 - Valor Adicionado setorial no Brasil - Participação no PIB

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Bank Data (2014).

indústria brasileira, como: o impacto da ascensão da economia chinesa, o câmbio sobrevalorizado, os juros elevados e os custos implícitos do sistema produtivo nacional.

O Gráfico 1 deixa evidente a queda da indústria na participação no PIB brasileiro, com o pico de 34,6% em 1984 - período do processo de substituição de importações -, e fechando 2013 com 13,1%.

4.1 CONDICIONANTES ECONÔMICOS DO DESEMPENHO INDUSTRIAL

A estabilização monetária realizada com a implementação do Plano Real em 1994 tinha como principais pilares da gestão macroeconômica o câmbio

valorizado e taxas de juros elevadas, conforme lembra Kupfer (2003). Esses dois pilares também são algumas das razões explicativas do desempenho industrial nos anos 2000.

O impacto do câmbio apreciado na estrutura produtiva brasileira está presente em diversos estudos. Nessas análises há consenso de que a valorização da moeda surte efeito negativo sobre o setor de produtos manufaturados. A sobrevalorização é nociva para o setor de produtos manufaturados, já que o setor teria seus lucros achatados com a baixa do dólar. Os investimentos e, conseqüentemente, a produtividade diminuem. Com isso, os recursos migram para setores que competem via preço, como é o caso das *commodities*. O câmbio valorizado elimina a principal vantagem que os países emergentes geralmente possuem em relação a países desenvolvidos, que são os baixos salários (NAKBASHI; CRUZ; SCATOLIN, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2009, BRESSER-PEREIRA, 2007; GALA; LIBÂNIO, 2011).

A taxa de juros, o outro pilar da política macroeconômica do plano Real, também tem influência no desempenho industrial. O empresário avalia a viabilidade do investimento comparando com o retorno esperado, como o retorno da indústria moderna é discreto comparando com as elevadas taxas de juros brasileiras (Selic), o empresário só investe se necessário. Portanto, os juros elevados inibiram os investimentos e outras atividades de P&D, reduzindo a competitividade da indústria brasileira (CANO, 2012; KUPFER, 2003).

Outro fator determinante na perda de competitividade da indústria doméstica é uma série de deficiências sistêmicas na cadeia produtiva brasileira, denominado na literatura como Custo Brasil. A FIESP analisou esses custos em três partes: a primeira, se refere ao fato de que, além da alta carga tributária, as empresas pagam ainda uma carga extra devido à complexidade do sistema tributário; a segunda parte demonstra que há um gargalo no sistema de escoamento de produção nacional, refletindo no preço final; e, por último a ineficiência dos serviços públicos em áreas como a de saúde e previdência, resulta no encarecimento da contratação dos funcionários (FIESP, 2011; FIESP, 2012a; FIESP, 2012b).

Outro importante condicionante para o fraco desempenho industrial brasileiro foi a ascensão das economias emergentes lideradas pela China. O setor industrial brasileiro foi impactado com a entrada dos produtos chineses no mercado doméstico, além dos mercados para os quais o Brasil exporta, prejudicando o desempenho industrial. Além disso, a expansão da economia chinesa elevou os preços das *commodities* – o que alimentou o crescimento a partir de 2002 – e tem reduzido o preço dos produtos manufaturados, o

que promoveu a perda da participação da indústria na composição do PIB (HIRATUKA; SARTI, 2009; LIBÂNIO, 2012).

A opção pelas políticas macroeconômicas adotadas para a estabilização monetária somado ao Custo Brasil e a ascensão da economia chinesa foram algumas das principais causas do fraco desempenho da indústria após os anos 2000. A queda da participação da indústria na composição do PIB em contraposição da elevação do produto brasileiro fez reacender o debate do papel da indústria no desenvolvimento econômico.

4.2 A INDÚSTRIA NO CENTRO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A queda da participação da indústria na formação do PIB desencadeou uma série de análises sobre a estrutura industrial brasileira. Atualmente os estudos econômicos de sensibilidade heterodoxa são centrados na problemática da perda de participação da indústria no PIB.

Oreiro e Marconi (2014) demonstram a perspectiva heterodoxa sobre a atual situação da indústria no Brasil. Os autores afirmam que a base de seus argumentos é a teoria keynesiano-estruturalista, e que o crescimento orientado pela produção industrial é fundamental para o “crescimento da economia como um todo a taxas significativas”. Para os autores, a lei de Kaldor-Verdoorn incorpora a importância do setor industrial na economia demonstrando que os ganhos de produtividade da indústria são irradiados para toda economia, além de auxiliar na manutenção da inflação.

Oreiro e Marconi (2014) sustentam que o principal problema da indústria brasileira advém da perda de competitividade no mercado externo, e que o câmbio elevado e os salários acima da produtividade formam um conjunto de fatores extremamente problemático para a indústria no quesito de competitividade externa. Para os autores se faz necessário uma política de recuperação da indústria brasileira, que implicaria na depreciação da taxa de câmbio e uma vinculação entre os ganhos salariais e o crescimento da produtividade, com o propósito de reduzir o custo de produção no mercado externo. Além disso, afirmam que essas medidas deveriam ser acompanhadas de investimento que melhorem o ambiente industrial brasileiro.

Seguindo essa linha de abordagem, Feijó et al. (2005) afirmam que a taxa de câmbio é decisiva na determinação do dinamismo industrial. Conforme demonstram os autores, em casos de sobrevalorização do câmbio há uma queda do dinamismo industrial e, o oposto é verdadeiro.

Feijó, Carvalho e Almeida (2005), ao analisarem os dados até 2003, afirmam que o Brasil cresceu a taxas muito inferiores a países que mantiveram a indústria no centro do crescimento econômico. Os autores avaliam que, ao renunciar do papel da indústria como indutor do crescimento, o Brasil abandonou o crescimento econômico mais rápido e começou a sofrer uma forma de desindustrialização, classificada pelos autores como precoce.

A desindustrialização brasileira é um tema no qual há divergências de entendimentos entre os heterodoxos, para Feijó, Carvalho e Almeida (2005), o Brasil sofre de uma desindustrialização relativa, já que não houve regressão tecnológica da indústria brasileira, e que os setores intensivos em tecnologia haviam mantido sua participação na indústria básica.

Palma (2005) é categórico em afirmar que o Brasil, assim como outros países da América Latina estão passando pelo processo de desindustrialização a partir do momento em que adotaram medidas liberalizantes devido a crises da dívida externa e alta inflação.

Nassif (2008) contesta a tese de que a economia brasileira sofre de desindustrialização. Porém, apesar de não encontrar evidências empíricas sobre a desindustrialização brasileira, argumenta que a tendência de sobrevalorização do real apresenta riscos ao segmento de manufaturados, que segundo ele estariam vulneráveis a “ataques especulativos e a crises do balanço de pagamentos.” (NASSIF, 2008, p.91).

Para Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2014), o Brasil sofre de doença holandesa ⁵, e por isso Bresser-Pereira (2012) aponta a taxa de câmbio como questão central na teoria do desenvolvimento ao demarcar uma “nova corrente teórica” acerca do desenvolvimento, ou seja, “o novo-desenvolvimentismo”. Bresser-Pereira (2012) demonstra as diferenças entre o velho desenvolvimentismo (que foi abordado no segundo capítulo deste trabalho) e o novo-desenvolvimentismo - que ainda possui a indústria como setor chave do desenvolvimento. Nas palavras do autor, as principais diferenças são:

Para o novo-desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas agora o setor privado nacional tem recursos e a capacidade empresarial para realizar boa parte dos investimentos necessários. Na mesma linha, para o velho desenvolvimentismo, a política industrial era central; no novo-desenvolvimentismo ela

⁵ “[...]a doença holandesa é a crônica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causado pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja a produção e exportação é compatível com uma taxa de câmbio claramente mais apreciada que a taxa de câmbio que torna competitivas internacionalmente as demais empresas de bens comercializáveis que usam tecnologia mais moderna existente no mundo. É um fenômeno estrutural que cria obstáculos à industrialização ou, se tiver sido neutralizada e o país se industrializou, mas, depois, deixa de sê-lo, provoca a desindustrialização.” (BRESSER-PEREIRA; MARCONI; OREIRO; 2014, p. 3).

continua importante, mas é estratégica, devendo se voltar para setores específicos e para empresas com capacidade de competição internacional. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.2).

Bresser-Pereira (2012) enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva, porque segundo o autor essa taxa estimularia os investimentos voltados para as exportações. Além disso, defende a indústria como propulsora do desenvolvimento, porém o autor argumenta que a industrialização deveria ser orientada para exportação.

A existência de desindustrialização no Brasil não é um diagnóstico unânime entre os heterodoxos, porém todos nesta corrente de pensamento entendem que se isso ocorresse geraria um grande retrocesso da economia brasileira. Com intuito de rebater as teses ortodoxas de que a desindustrialização não seria prejudicial para o crescimento de longo-prazo, Oreiro e Marconi (2012) procuram demonstrar que a indústria não é um setor como outro qualquer. Segundo os autores, a relação valor adicionado/emprego da indústria é três vezes superior à dos bens primários e atividades extrativas. Portanto, os autores afirmam que se os recursos migrarem para produção de bens primários, isso poderia reduzir a produtividade média de toda economia.

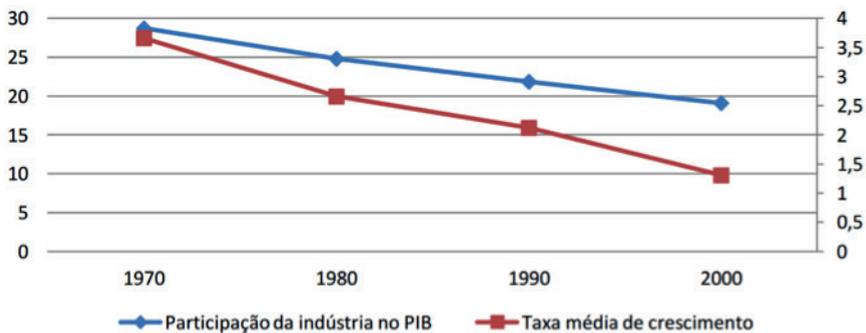


Gráfico 2 – Participação no PIB e Taxa Média de Crescimento nos países do G7 (1970-2000)

Fonte: Oreiro e Marconi (2012)

Outro argumento que Oreiro e Marconi (2012) também utilizam para rebater a tese neoliberal, diz respeito à evolução da taxa média de crescimento dos países do G7. Segundo eles, os dados mostram uma correlação positiva entre a taxa média de crescimento e a taxa de participação da indústria de transformação, ou seja, a queda participação da indústria de transformação no PIB foi acompanhada por queda da taxa de crescimento dos países.

Oreiro e Marconi (2012) fazem crítica a outro argumento bastante utilizado por economistas neoliberais, como a apresentação de casos de países desenvolvidos, como a Austrália, que teria se desenvolvido com uma pequena participação da indústria na composição do produto. Os autores afirmam que ao compararem os dados da participação da indústria na Austrália com outros países desenvolvidos, como os Estados Unidos – entendido como modelo de nação industrial, não são encontradas diferenças relevantes.

Em uma análise kaldoriana sobre o processo experimentado pelo Brasil, Lamonica e Feijó (2011) afirmam que o crescimento brasileiro da última década devido ao preço favorável das *commodities* pode não ser permanente, sendo assim, os ganhos obtidos nesse crescimento deveriam ser aproveitados para favorecer o desenvolvimento de setores mais dinâmicos da indústria.

Com uma posição relativizada sobre o papel central da indústria para o desenvolvimento, Furtado (2008) entende que o desenvolvimento econômico brasileiro não deve depender da demanda chinesa de bens primários, porém ele argumenta que não há como desconsiderar os ganhos obtidos na forte demanda de *commodities*, e esses ganhos poderiam ser aproveitados de maneira eficiente na indústria nacional.

Furtado (2008, p. 40) acredita que alguns setores da indústria não conseguirão suportar a entrada de produtos importados. Segundo o autor, as políticas industriais deveriam ser engenhosas de forma que priorizassem os setores que recebem o estímulo causado pela exploração de *commodities* minerais, agrícolas e derivados de petróleo devido ao seu conteúdo tecnológico que, segundo ele, é relevante. Portanto, o autor defende que a indústria brasileira poderia especializar-se nos setores industriais nos quais há o estímulo gerado pela exploração das *commodities*.

A questão da especialização, é, conforme lembra Carvalho e Kupfer (2011), um dos pontos centrais do debate. Em sua análise da trajetória de especialização da indústria brasileira, expõem que há duas visões sobre a relação entre estrutura produtiva e o estágio de desenvolvimento: “de um lado, aquelas que defendem que a renda está positivamente correlacionada com a diversificação setorial; e, de outro, aquelas que, a especialização é que leva os países a avançar na trajetória de desenvolvimento.” (CARVALHO; KUPFER, 2011, p. 662).

Citando Rodrik, Carvalho e Kupfer (2011) argumentam que para uma economia se desenvolver é necessário que diversifique sua estrutura produtiva antes de se especializar, sendo assim, a diversificação leva ao desenvolvimento.

“[...]a liberalização tende a favorecer os setores já consolidados da economia, o que, no caso do Brasil, pode significar uma mudança

da estrutura industrial em favor de setores com menor conteúdo tecnológico que se estabeleceram nas fases anteriores do processo de industrialização.” (CARVALHO, KUPFER, 2011, p. 635)

Arbarche (2014, p.1) afirma que a indústria moderna -, que segundo ele, os Estados Unidos são os maiores expoentes -, está passando por transformações de duas naturezas, de um lado de “mudança do padrão e das preferências de consumo associadas a fatores como aumento da renda, transformação demográfica, urbanização e conectividade, e, de outro, das novas tecnologias e da integração dos mercados globais. ” Segundo o autor, essas transformações estão tornando o consumo de bens industrializados cada vez mais impregnado de serviços, o que mostra que a indústria moderna possui um valor agregado muito maior do que pode parecer, como no caso da indústria americana cujo valor agregado é de 12,4% do PIB, mas o valor bruto da produção industrial é de 38%.

4.3 A INDÚSTRIA COMO APENAS MAIS UM DOS SETORES DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Para os economistas de inclinação liberal, a queda da participação da indústria na composição do PIB nacional não é necessariamente um fenômeno ruim para a economia brasileira. Para essa linha de pensamento econômico, a indústria é um setor como outro qualquer. “Não me parece haver evidência empírica de que a indústria seja especial sob algum critério. ” (PESSOA, 2014, p.1).

Em busca de uma resposta para a questão se as *commodities* são uma benção ou maldição para economia brasileira, Lazzarini, Jank e Inoue (2013) expõem a perspectiva convencional sobre a indústria no desenvolvimento econômico. Ao compararem os preços do minério de ferro, bobinas de aço e computadores pessoais, afirmam que a tese da deterioração dos termos de troca não se confirmou no longo prazo, porque foi verificada a queda dos preços unitários dos computadores (bens finais) enquanto houve o aumento dos preços de minério de ferro e das bobinas de aço (*commodities*).

Para os autores, o Brasil possui vantagens comparativas na produção de *commodities*, portanto há ganhos de produtividade nesses bens. Apresentando sua linha de raciocínio:

Muitos países podem estabelecer uma planta siderúrgica ou de montagem de computadores, mas poucos têm disponibilidade de minério de alta qualidade ou condições de solo e clima diferenciadas

para a produção agrícola. (LAZZARINI; JANK; INOUÉ, 2013, p. 206-207)

Os autores argumentam que as *commodities* são normalmente comercializadas no mercado externo, portanto, estariam em um ambiente competitivo o que, segundo eles, estimularia a inovação para continuarem competitivas. Lazzarini, Jank e Inoue. (2013) contestam o argumento de que há pouca tecnologia na exploração de *commodities*. Sugerem que seja revista a classificação clássica de bens, porque, segundo eles, atualmente para produzir um bem “básico” são necessários um grande número de processos intermediários.

[...] é preciso tomar cuidado para apostar em produtos que parecem ser “elaborados” ou “de alta tecnologia”, mas que podem não necessariamente implicar maior valor adicionado e produtividade. No longo prazo, o que de fato interessa não é o que o país produz, mas sim como ele produz em relação aos seus melhores concorrentes, o que decorre, entre outros, de ganhos sistemáticos de produtividade e inovação. Ou seja, a natureza do produto, por si só, diz pouco sobre o seu conteúdo tecnológico. As cadeias produtivas das *commodities*, especialmente nos seus setores a montante, têm se mostrado muito dinâmicas e inovadoras. (LAZZARINI; JANK; INOUÉ, 2013, p. 221-222)

Schymyra e Pinheiro (2013) fazem uma crítica à ideia de que a indústria teria o maior encadeamento. Para os autores, de forma indireta e direta, os segmentos que criam mais postos de trabalho são o comércio, agropecuária, calçados, madeira e mobiliário. Segundo Schymyra e Pinheiro (2013), se avaliarmos o emprego qualitativamente – considerando a escolaridade, rotatividade e salário médio –, o setor de serviços é onde há mais vantagens do ponto de vista “encadeador”. Os autores consideram os serviços como um setor chave:

Uma questão lateral interessante é a de se investigar até que ponto o avanço relativo dos serviços sobre a parcela industrial do PIB nos últimos anos não seria responsável por levar a economia ao nível de desemprego muito baixo de hoje. Como sabidamente o setor de serviços é altamente intensivo em trabalho, essa é uma questão que deve estar no foco de qualquer tentativa de se mexer com

a composição estrutural da economia brasileira. (SCHYMYRA; PINHEIRO, 2013, p 87).

Em uma análise ortodoxa de como deveria ser uma política industrial eficiente, Almeida (2013) argumenta que a “velha política industrial” se esforçava em criar novas vantagens comparativas. Uma política industrial coerente segundo o autor, deveria ser direcionada na descoberta e coordenação do “que pode ser produzido de forma eficiente em um país ou região.” (ALMEIDA, 2013, p. 227). Esta nova política industrial, ao contrário da velha, não distingue produtos de alta tecnologia e de bens *commodities*. Para o autor não deve haver essa distinção porque é natural que o Brasil tenha uma predominância de setores vinculados à produção de *commodities* pelo fato de o Brasil ser rico em recursos naturais.

Na citação abaixo fica evidente o ponto de vista no qual ele nivela a indústria aos outros setores:

[...] o que se chamou neste capítulo de “nova política industrial” não significa necessariamente programas de incentivo à indústria. Na verdade, muitos autores falam não em política industrial mas em política de desenvolvimento produtivo, o que pode incluir políticas para o setor agrícola, o setor de serviços e até a infraestrutura.” (ALMEIDA, 2013, p. 289).

Barriel, Bonomo e Carvalho (2013) argumentam que o baixo crescimento e a alta volatilidade da indústria de transformação no Brasil indicam que esse setor não contribuiu para a eficiência da estrutura produtiva da economia brasileira. Além disso, os autores argumentam que o Brasil apresenta ineficiência produtiva se comparado à Alemanha, à Coreia do Sul – representando os países industrializados bem sucedidos –, à Noruega, à Austrália, ao Chile – especializados em economias extrativas –, e aos Estados Unidos. Os autores argumentam que os dados servem para instigar o debate sobre se uma possível desindustrialização não seria na verdade necessária para direcionar a indústria brasileira para um ponto ótimo.

5. CONCLUSÃO

O debate clássico no Brasil acerca da função exclusiva da indústria de transformação no desenvolvimento econômico está longe de ser resolvido.

Continuam existindo dois grupos dominantes de autores com posições claramente delimitadas entre si.

Um grupo, que tem bastante influência nas políticas públicas e certa hegemonia acadêmica, embora possa ser caracterizado como heterodoxo do ponto de vista do pensamento econômico, continua, a exemplo do que fizeram os estruturalistas cepalinos, defendendo a centralidade da indústria no desenvolvimento brasileiro. Podem divergir entre si se já há um processo de desindustrialização ou não em curso no país e quais seriam as medidas para evitá-lo. Mas concordam acerca da ideia de que a indústria não é um setor como outro qualquer, pois para eles é o setor indutor do crescimento, aquele com níveis mais elevados de produtividade e de desenvolvimento tecnológico, o setor que mais está associado com diversificação produtiva, com maiores encadeamentos e mais externalidades positivas, com aprendizado e inovação, aquele cujos ganhos de produtividade se irradiam para toda a economia.

Outro grupo de matriz liberal, ainda sob influência da lei das vantagens comparativas de Ricardo, acredita que a indústria é um setor como outro qualquer, ou seja, que não haveria nada de especial na indústria em relação ao crescimento de longo prazo da economia. Esse grupo de autores contesta a ideia de que há pouca tecnologia, pouco dinamismo, nos setores intensivos em recursos naturais e serviços. Para eles, o importante não é o que se produz, mas como se produz em relação aos principais competidores. Creem que a especialização em setores não industriais pode significar uma estrutura produtiva em seu ponto ótimo. Compartilham a ideia de que outros setores de atividade podem ter encadeamentos equivalentes aos da indústria.

Para além desses dois grandes grupos de autores, o que talvez esteja começando a ganhar força no debate seja uma posição que, salvo melhor expressão, relativiza o papel central da indústria para o desenvolvimento econômico brasileiro. As mudanças históricas recentes, marcadamente a difusão das tecnologias da informação e da comunicação (TICs) e a globalização, criaram condições favoráveis para aumentar a produtividades nos setores de serviços e dos intensivos em recursos naturais, tornando-os mais dinâmicos e fazendo com que ganhos de economias de escala, transbordamentos e inovações tecnológicas deixem de ser exclusividade do setor industrial. Cada vez mais as vantagens de um país se consolidam como vantagens competitivas baseadas em tecnologias exclusivas, marcas e produtos diferenciados, que não estão restritos ao setor industrial. Por outro lado, tem-se que alertar para o fato de que tendem a ser economias pequenas aquelas nas quais as TICs e a globalização tem permitido especialização bem-sucedida em setores voltados aos mercados globais e que podem incluir ou não manufaturas, serviços ou *commodities* primárias.

Para economias grandes, com mercados internos robustos, como o caso brasileiro, é preciso considerar as vantagens conferidas pela dimensão desse mercado. Também é importante levar em conta a estrutura industrial existente e os ganhos oriundos da forte demanda por produtos intensivos em recursos naturais. São características que permitem pensar em uma estrutura produtiva com certa diversificação, que poderia ter um de seus vetores de crescimento sustentado em setores industriais que se articulassem, ou fossem estimulados, pela produção de *commodities* minerais, agrícolas e petróleo. Assim caberia ter cuidado com a ideia de que deveríamos ter a China como referência, e buscarmos inserção produtiva internacional com base nas manufaturas. A China passou de 3% em 1990 da produção global de manufaturados para aproximadamente 20% em 2010, superando os EUA (DADUSH, 2015, p. 8). É difícil que um país como o Brasil – com seus níveis salariais relativamente altos e de qualificação da força de trabalho relativamente baixos – possa repetir, ainda que em menor escala, um desempenho como esse.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. In: BACHA, E.; BOLLE, M.B. (Org.). **O Futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- AMSDEN, A.H. **A ascensão do “resto”**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- ARAÚJO, E.C.; PERES, S.C. **Política Cambial, Estrutura Produtiva e Crescimento Econômico**: fundamentos teóricos e evidências empíricas para o Brasil. 2013. Disponível em: <<http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/Eliane%20Araujo%20%20ARTIGO%20FORUM%20FINAL.pdf>>. Acesso em: set. 2014.
- ARBACHE, J. Made in the USA. São Paulo: **Valor Econômico**, 03 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3602730/made-usa>>. Acesso em: 20 set. 2014.
- BERRIEL, T.; BONOMO, M.; CARVALHO, C.V. Diversificação da Economia e desindustrialização. In: BACHA, E.; BOLLE, M.B. (Org.). **O Futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BIELCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. 5ª Edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L.C.; MARCONI, N.; OREIRO, J.L. **Doença Holandesa**. 2014, Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/Cap.5-DutchDisease.pdf>>. Acesso em: set. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. São Paulo: **Estudos Avançados**, vol. 26, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. A tendência à sobreapreciação da taxa de câmbio. Rio de Janeiro: **Econômica**, vol. 11, nº1, 2009. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/A_tendencia_sobreapreciacao_taxa_cambio.pdf>. Acesso em: set. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. **Macroeconomia da estagnação**: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Editora 34, 1ª Edição, 2007.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. Campinas: **Economia e Sociedade**, vol. 21, p.831-851, 2012.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- CARVALHO, L.; KUPFER, D. Diversificação ou especialização: uma análise do processo de mudança estrutural da indústria brasileira. São Paulo: **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº4, p. 618-637, 2011.
- CHANG, H-J.; **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- CURADO, M. Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro. Campinas: **Economia e Sociedade**, v. 22, n. 3, p. 609-640, dez. 2013.
- DADUSH, U. **Is Manufacturing Still a Key to Growth?** Morocco: OCPPC, 2015.
- FEIJÓ, C.A.; CARVALHO, P.G.; ALMEIDA, J.S.G. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** São Paulo: Iedi, 2005.

FEIJÓ, C.A.; CARVALHO, P.G. Uma interpretação sobre a evolução da produtividade industrial no Brasil nos anos noventa e as “leis” de Kaldor. Belo Horizonte: **Nova Economia**, vol. 12, nº2, p. 57-788, 2002.

FIESP. Parte 1 – Custos do sistema tributário. **Carga Extra na Indústria Brasileira**. São Paulo: FIESP, 2011. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/estudo-carga-extra-na-industria-brasileira-custos-tributarios/>>. Em: set. 2014.

FIESP. Parte 2 – Custos com Logística. **Carga Extra na Indústria Brasileira**. São Paulo: FIESP, 2012a. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/carga-extra-na-industria-brasileira-parte-2-custos-com-logistica/>>. Em: set. 2014.

FIESP. Parte 3 – Custos de serviços providos a funcionários devido a deficiências dos serviços públicos. **Carga Extra na Indústria Brasileira**. São Paulo: FIESP, 2012b. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=47981>>. Em: set. 2014.

FIORI, J. L. O cosmopolitismo de cócoras. São Paulo: **Estudos Avançados**, v. 14, n. 39, maio/ago. 2000.

FONSECA, P.C.D. As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento cepalino. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Economia**, vol. 54 nº3, p. 333-358, jul./set. 2000.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, J. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa. São Paulo: **Novos Estudos**, 2008.

GALA, P.; LIBÂNIO, G. Taxa de câmbio, poupança e produtividade: impactos de curto e longo prazo. Campinas: **Economia e Sociedade**, v. 20, n.2, p. 229-242, 2011.

HIRATUKA, C.; SARTI, F. Ameaça das Exportações Chinesas nos Principais Mercados de Exportações de Manufaturados do Brasil. 2009. Disponível em: <http://www3.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/artigos/sep_2009.pdf>. Acesso em: set. 2014.

KALDOR, N. The case for regional policies. **Scottish Journal of Political Economy**, Vol. 60, Nº5, p. 337-348, 1970.

KUPFER, D. Política industrial. Rio de Janeiro: **Revista Econômica**, vol.5, n.2, 2003.

LAMONICA, M. T.; FEIJÓ, C. A. **Crescimento e industrialização no Brasil**: as lições das leis de Kaldor. 2007. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A053.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2014.

LAMONICA, M. T.; FEIJÓ, C. A. Crescimento e industrialização no Brasil: uma interpretação à luz das propostas de Kaldor. São Paulo: **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº1, p. 118-138, 2011.

LAZZARINI, S.G; JANK, M.S.; INOUE, C.F.K. 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.

LEÓN-LEDESMA, M.A. Accumulation, innovation and catching-up: an extended cumulative growth model. **Cambridge Journal of Economics**, vol. 26, p. 201-216, 2002.

LIBÂNIO, G.; MORO, S.; Manufacturing Industry and Economic Growth in Latin American: a kaldoriana approach. **Anais do XXXVII Encontro Nacional de Economia**, Foz do Iguaçu/PR, 2009, Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2009/inscricao.on/arquivos/000-98e6915698ae97aca03d8e866339ae4e.pdf>>. Acesso em Maio de 2014.

LIBÂNIO, G. **O comércio Brasil-China em uma perspectiva regional**: análise e implicações para o desenvolvimento. 2012. (Séries Working Paper Bndes/Anpec, nº 42).

- MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. São Paulo: Polis; Petrópolis: Vozes, 1984.
- MARINHO, E. L. L.; NOGUEIRA, C. A. G.; ROSA, A. L. T; Evidências Empíricas da Lei de Kaldor-Verdoorn para a Indústria de Transformação do Brasil (1985-1997). Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Economia**. vol.56 no.3, 2002.
- MEIER, G. M.; BALDWIN, R. E. **Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.
- MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MYDRALL, G. **Economic theory and developed regions**. Canadá: Harper & Arrow, 1971.
- NAKABASHI, L.; CRUZ, M.J.V.; SCATOLIN, F.D. Efeitos do câmbio e juros sobre as exportações da indústria brasileira. Rio de Janeiro: **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 12. p. 433-461, 2008.
- NASSIF, A. Há evidência de desindustrialização no Brasil? Rio de Janeiro: **Revista de Economia Política**, vol. 28, 2008.
- OREIRO, J.L.; MARCONI, N. Câmbio, indústria e crescimento. São Paulo: **Valor Econômico**, 17 set. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opinia/3699006/cambio-industria-e-crescimento>> Acesso em: 25 set. 2014.
- OREIRO, J.L.; MARCONI, N. **Teses equivocadas no Debate Sobre Desindustrialização e Perda de Competividade da Indústria Brasileira**. 2012. Disponível em: <<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/b88d53c8ef5a5d80cf6be747a6e11521c1007dc7.pdf>>. Acesso em: Set. 2014.
- PALMA, J. G. Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de doença holandesa. **Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento organizada pela FIESP e IEDI**, agosto, 2005. Disponível em: < http://macrododesenvolvimento.files.wordpress.com/2013/06/52020quatro20fontes20_2_.pdf>. Acesso em: set. 2014.
- PESSOA, S. Indústria e Câmbio. São Paulo: **Folha de São Paulo**, 9 mar. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/samuelpessoa/2014/03/1422788-industria-e-cambio.shtml>>. Acesso em: 5 abr. 2014.
- PREBISCH, R. O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. v.1 Rio de Janeiro: Record, 2000.
- ROCHA, F. **Produtividade e mudança estrutural na indústria brasileira, 1970-2001**. 2007. Disponível em: <http://www.pucsp.br/eitt/downloads/III_Ciclo_Art_Frederico_Rocha_Produtividade_e_Mudanca_Estrut.pdf>. Acessado em: set. 2014.
- RODRIGUES, C. H. L. A questão do protecionismo no debate entre Roberto Simonsen e Eugenio Gudin. **Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual de Campinas** – Instituto de Economia, 2005.
- SCHYMYRA, L.; PINHEIRO, M.C. Política industrial brasileira: motivações e diretrizes. In: BACHA, E.; BOLLE, M.B. (Org.). **O Futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- SIMONSEN, R.C.; GUDIN, E. **A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira**. Brasília: IPEA, 3ª Edição, 2010.
- SZMRECSÁNKI, T. Celso Furtado e o início da industrialização no Brasil. São Paulo: **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 2 (86), abr./jun. 2002.
- THIRLWALL, A.P. **The Nature of Economic Growth: an alternative framework for understanding the performance of nations**. USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 2002.
- TAVARES, M. C.; SERRA, J. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**.v.2. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- VIEIRA, F. V.; AVELLAR, A.P.M.; VERÍSSIMO, M.P. Indústria e Crescimento: análise em painel. São Paulo: **NEREUS**,

2013. Disponível em: <http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_06_2013.pdf>. Acesso em: mai. 2014.

VIEIRA, F. V.; AVELLAR, A.P.M.; VERÍSSIMO, M.P. Indústria e crescimento econômico: evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento. São Paulo: **Revista de Economia Política**, vol. 34, nº3, p. 485-502, 2014.

WORLD BANK DATA. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/country/brazil>>. Acesso em: ago. 2014.