

BOOK REVIEW – BKR

Industrialização e desindustrialização no Brasil: teorias, evidências e implicações de política

André Roncaglia de Carvalho*

O tema da importância da indústria para o desenvolvimento econômico ressurgiu no debate internacional, com o reconhecimento de que economias mais complexas do ponto de vista de estrutura produtiva são também mais dinâmicas em termos de crescimento econômico. A boa performance das economias asiáticas industrializadas, frente ao fraco desempenho das economias latino-americanas e africanas em processo de desindustrialização, por exemplo, é uma evidência clara de que a manufatura importa para a dinâmica do crescimento econômico. Assim, no caso brasileiro, o momento do lançamento do livro de Eliane Araújo e Carmem Feijó é bastante oportuno, pois nossa desindustrialização fez regredir nossa estrutura produtiva a ponto de nos tornarmos hoje predominantemente uma economia agrário-exportadora. Podemos adiantar, então, que uma contribuição do livro é lançar luz sobre como e por que nos desindustrializamos.

O livro reúne 14 textos inéditos e o prefácio do professor Bresser-Pereira, referência no estudo do processo de desenvolvimento de economias periféricas. Os capítulos podem ser divididos em 3 grupos: um grupo mais teórico, que abrange os 6 capítulos iniciais, um grupo de análise empírica sobre diversos aspectos do processo de desindustrialização, cobrindo outros 6 capítulos, e um grupo final, com 2 capítulos, discutindo oportunidades de reindustrialização considerando, em especial, o contexto de transição climática.

O grupo de capítulos teóricos reafirma a importância da indústria para o desenvolvimento, ou seja, reconhece que existe uma correlação positiva entre o grau de industrialização e a renda per capita nos países em desenvolvimento. Isto é explicado por que a produtividade tende a ser mais elevada no setor industrial, e os ganhos de produtividade na manufatura impactam positivamente a produtividade de toda a economia. Assim, na passagem de uma economia agrária para uma economia industrial, observa-se o movimento de transferência de recursos, em especial mão de obra, da agricultura para a indústria manufatureira e, pela posição da manufatura na estrutura produtiva, os ganhos de

* Universidade de Brasília- UnB. Email: andre.carvalho@unb.br

produtividade na indústria se espalham por toda a economia. O que se chama então de “bônus de mudança estrutural”, isto é, da industrialização, e se explica-pela dinâmica do próprio setor.

Na tradição estruturalista, explorada no capítulo de Nassif (Industrialização e desindustrialização: o que a literatura tem a dizer?), uma proposição amplamente defendida é a de que o setor manufatureiro possui propriedades especiais, que são críticas para o dinamismo de longo prazo dos sistemas industrial e econômico de forma geral e, por isso, o processo de industrialização deve ser objeto de políticas industriais. As propriedades especiais da indústria incluem a capacidade de gerar encadeamentos a montante e a jusante entre diferentes setores, exploração de retornos crescentes de escala (que estão menos disponíveis na agricultura ou nos serviços) e conseqüentemente ganhos de produtividade, tanto dentro do setor manufatureiro quanto na economia como um todo e, por fim, transbordamentos tecnológicos e criação de empregos (diretos e indiretos).

Por essas propriedades, presume-se que a indústria manufatureira seja mais dinâmica do que outros setores. O capítulo de Araújo e Doré (Industrialização e crescimento econômico: uma análise das leis de Kaldor aplicadas ao Brasil no longo prazo) apresenta evidências econométricas que comprovam a validade da 1ª. e 2ª. lei de Kaldor, sobre a indústria como motor do crescimento. A indústria de transformação é muito mais intensiva em capital e, portanto, oferece oportunidades para a acumulação de capital e incorporação de progresso técnico, que se difunde para outros setores, como o setor dos serviços. Recentemente, embora o avanço tecnológico nos setores dos serviços seja acelerado, com o surgimento de novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), o desenvolvimento das TIC está relacionado ao desenvolvimento da indústria, ie, o setor de serviços e seu potencial de crescimento são parcialmente moldados pela escala e pelo nível de sofisticação do setor manufatureiro. Em resumo, a tradição estruturalista advoga que o desenvolvimento é setor específico, e a indústria é o motor do crescimento.

Porém, evidências empíricas mostram que o processo de desindustrialização se verifica na grande maioria dos países, em especial na América Latina. Como justificar, então, que a indústria de transformação ainda seja o motor do crescimento de economias de mercado no mundo globalizado?

O capítulo três, de Santos, Castilho e Freitas (Uma análise da estrutura de produção em um contexto de fragmentação internacional da produção: aspectos teóricos e

implicações), discute como a especialização produtiva em bens de maior ou menor valor adicionado ocorre à luz da teoria do comércio e da teoria do desenvolvimento estruturalista no século 21. Assim, os autores adiantam o debate sobre cadeias globais de valor e desindustrialização.

O capítulo quatro, de Feijó (A industrialização por substituição de importações: 1930-1979), faz um resgate histórico do processo de industrialização brasileiro. Intenso até o final dos anos 1970, ele é interrompido com a crise da dívida externa, antes que a indústria tivesse atingido o estágio de 'maturidade'. Assim, o processo de desindustrialização que se segue é considerado prematuro, ou seja, o setor industrial perde participação relativa no emprego e também no valor adicionado produzido na economia. Isso descreve uma situação em que ocorre um enfraquecimento dos elos de ligação do setor industrial. O enfraquecimento na ligação da indústria com demais setores e dentro dela mesma implica também perda de capacidade de explorar economias de escala e conseqüentemente observa-se perda de produtividade. O processo é dito prematuro ou precoce, pois a economia deixa de usufruir os ganhos de transbordamento de aumento de produtividade e de incorporação de progresso técnico que uma indústria madura oferece.

Os dois capítulos seguintes, de Terra e Ferrari (Novo Consenso Macroeconômico, estagnação econômica e desindustrialização: o caso brasileiro) e de Pereira e Missio (Macroeconomia da desindustrialização e a necessidade de um projeto de desenvolvimento econômico para o Brasil) apresentam interpretações para se entender o processo de desindustrialização. Como passamos de uma economia em rápida industrialização para uma economia em rápida desindustrialização.?

O momento da inflexão, ou seja, o abandono de políticas que deram origem ao processo de industrialização desde o pós-guerra, é o processo de abertura econômica e financeira, e a adesão a políticas macroeconômicas de cunho liberal. A orientação de política a partir da abertura econômica, marcada pela privatização, redução do investimento público, taxa de juros altas e desmantelamento de instituições desenvolvimentistas é tratada no livro como a macroeconomia da desindustrialização.

Na perspectiva teórica do livro, para o setor industrial se desenvolver não basta olhar apenas para a dotação de fatores, ou seja, para as condições de oferta, mas também para as condições de demanda. O processo de transformação produtiva é um processo de causação

cumulativa, onde fatores de oferta e de demanda interagem para gerar trajetórias de crescimento que podem ser virtuosas ou viciadas.

Nessa perspectiva, são as decisões de gastos capazes de mobilizar o uso dos recursos disponíveis que explicam a dinâmica de curto e longo prazo das economias. Quanto mais complexa a estrutura produtiva, mais a expansão da demanda agregada permite a exploração das economias de escala presentes na economia. Com os preços macroeconômicos 'corretos', na expressão do professor Bresser-Pereira, ou seja, taxa de juros real abaixo da taxa de retorno do capital produtivo e taxa de câmbio real competitiva, a economia pode evoluir numa trajetória de crescimento virtuosa, com aumento de produtividade e de competitividade. Ademais, quanto mais competitiva, maior sua participação no fluxo de comércio internacional, menor sua restrição externa ao crescimento. Em resumo, uma política macroeconômica favorável ao desenvolvimento do setor industrial deveria ter como objetivo principal a sustentação da demanda agregada em um ambiente de estabilidade de preços e câmbio competitivo.

Iniciando o bloco dos capítulos empíricos, o capítulo de Caldareli (A (Des)industrialização brasileira em uma perspectiva regional) analisa se o que se observa a nível da distribuição espacial da manufatura, se configura em um processo generalizado de desindustrialização, ou apenas uma reordenação espacial da atividade industrial. A questão regional está também ligada à questão da heterogeneidade em termos de eficiência produtiva da indústria, tema do capítulo de Galette, Castilho e Couto (Estrutura produtiva brasileira e heterogeneidade estrutural: algumas evidências). Concluem que a consequência da desindustrialização é o aumento da heterogeneidade estrutural, ou seja, coexistem num mesmo macrossetor unidades produtivas com elevadas produtividades e outras com produtividades relativamente menores.

O capítulo de Marcato e Oliveira (Desindustrialização e cadeias globais de valor: considerações sobre o caso brasileiro) argumenta que a evolução do arcabouço teórico acerca das Cadeias Globais de Valor (CGV) trouxe à tona uma nova faceta do desenvolvimento econômico. Além de setor-específico, observa-se que a composição intrasetorial também está relacionada ao desempenho e ao ritmo de progresso técnico. Assim, o fenômeno da desindustrialização pode ser associado à forma como a economia se insere na atual organização da produção internacional. As CGVs representam um processo de desverticalização da estrutura produtiva relacionado a um grande aumento da importação de bens intermediários que dificultam o efeito de encadeamento interno característico do setor

industrial. Segundo os autores, evidências mostram que a simples participação nas CGV não é garantia de evolução tecnológica, e nem de crescimento econômico. Concluem que a tendência de integração comercial com grandes assimetrias entre os graus de desenvolvimento tecnológico entre países é aprofundar as vantagens comparativas já existentes, isto é, concentrar os setores de inovação e da fronteira tecnológica em países já desenvolvidos e manter países em desenvolvimento presos nas armadilhas de baixa e média renda. Assim, mais importante do que se conectar às CGV, é a forma pela qual cada economia participa desse fenômeno, ou seja, se participa de etapas mais tecnológicas ou menos tecnológicas.

No capítulo de Peres (Sistema Nacional de Inovação (SNI) e mudança estrutural: a economia brasileira em perspectiva comparada), o autor explora a relação entre mudança estrutural e SNIs. Mais especificamente, defende a hipótese de que as diferentes trajetórias de mudança estrutural e catching-up observadas nas últimas décadas, entre o Brasil e economias emergentes mais bem-sucedidas, notadamente as asiáticas, derivam, ainda que parcialmente, da capacidade ou incapacidade de desenvolvimento de um “núcleo endógeno de dinamização tecnológica” expresso pelo conceito mais amplo de SNI. O capítulo responde à pergunta: pode a economia sair da armadilha da renda média especializada em commodities? A resposta é positiva, por meio de políticas industriais pragmáticas.

O tema do financiamento público à indústria está retratado em dois capítulos. No de Araújo, Andriato e Rodrigues (Financing público como política para o desenvolvimento industrial no Brasil: Auge e declínio no limiar do século XXI), os autores discutem a relevância do crédito público para mudança estrutural, em particular analisa a atuação do BNDES no financiamento concedido aos municípios brasileiros nos anos 2000 e 2010. Concluem que maior repasse do BNDES para o setor industrial resultou em maior variação do PIB per capita nos municípios. O capítulo de Romero, Stein e Britto (Uma análise regionalizada dos desembolsos do BNDES por nível de complexidade das atividades e regiões) analisa se os desembolsos do BNDES foram direcionados a atividades de complexidade superior à média de cada região, tanto nos períodos das políticas industriais (PITCE, PDP e PBM), como após 2015. O principal resultado encontrado diz respeito à gradativa piora do padrão de desembolsos do BNDES, entre 2004 e 2020, em termos dos indicadores de complexidade econômica. Os desembolsos do BNDES em atividades de alta complexidade caem de 32% na PITCE para 24%, no período pós-PBM (2015-20). Além disso, os desembolsos em atividades sem vantagem comparativa e com complexidade acima

da média da região representam um percentual extremamente baixo e que foi caindo ao longo do tempo, passando de 20%, na PITCE, para ínfimos 11%, no pós-PBM.

Os dois capítulos finais apresentam insights importantes para guiar políticas industriais. No capítulo de Terentin, Marconi e Couto (Mudança estrutural para um desenvolvimento sustentável: Uma análise multidimensional de setores econômicos), o objetivo é apresentar uma discussão – não uma receita – sobre um potencial caminho de mudança estrutural. A discussão é baseada na mudança estrutural que ocorreu nos países em desenvolvimento e de crescimento rápido. As dimensões escolhidas identificam setores mais capazes de impulsionar o processo de crescimento de causalidade cumulativa à la Kaldor e incorporando oito dimensões do processo de mudança estrutural, como emissão de CO2 e efeito multiplicador de emprego e renda. Com base na análise desenvolvida para os países com crescimento rápido, o capítulo faz uma proposta de política industrial para o desenvolvimento. Por fim, o capítulo de Faria e Morceiro (Economia verde e circular: tendências globais e oportunidades para o Brasil), apresenta um panorama abrangente do processo de transição rumo a uma economia verde, sustentável e circular. Através de uma visão pragmática e estratégica, os autores apontam oportunidades - bem como os riscos advindos da negligência e inércia - relacionadas a esse processo para o Brasil.

Em suma, o livro, é denso em conteúdo e muito atual nas análises empíricas sobre o processo de desindustrialização brasileiro. Mostra como o processo de desindustrialização é complexo e heterogêneo e por isso é necessário investigar de maneira detalhada as causas e os sintomas. A leitura do livro leva a concluir que a desindustrialização brasileira (assim como das economias em desenvolvimento - aquelas que não completaram o processo de industrialização) não é natural, ou seja, é um processo em grande parte explicado pelo avanço do liberalismo como orientação de política econômica. Uma proposta de reindustrialização implica abandonar essa orientação em favor de políticas industriais intervencionistas e de sustentação da demanda agregada. Embora seja benéfico explorar plenamente as vantagens comparativas já existentes, o relevante hoje para se avançar na pauta do desenvolvimento econômico é o aprofundamento da transformação estrutural e criar vantagens competitivas, e essas estão no desenvolvimento da manufatura.

Uma lição a ser apreendida de tentativas anteriores de implementação de políticas industriais é a sua necessidade de coordenação com as políticas de desenvolvimento tecnológico e de apoio a inovação e com as políticas macroeconômicas. O ambiente macroeconômico de compromisso com o crescimento, além da estabilidade de preços, é

fundamental para alimentar expectativas de retorno de investimento de longa duração. Nesse sentido, a política industrial deve servir como uma âncora para tomada de decisões de longo prazo. Por fim deve-se registrar que a implementação de políticas depende de instituições através das quais serão implementadas, e nesse sentido o desenvolvimento de capacitações estatais se faz necessário. Este livro espera estar dando uma contribuição também nessa direção.