

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

VINÍCIUS DA SILVA CENTENO

**A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A CONTROVÉRSIA SOBRE A
DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA**

Porto Alegre

2018

VINÍCIUS DA SILVA CENTENO

A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A CONTROVÉRSIA SOBRE A
DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Trabalho de Diplomação apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientação: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Centeno, Vinicius da Silva
A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A CONTROVÉRSIA
SOBRE A DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA / Vinicius da
Silva Centeno. -- 2018.
103 f.
Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Economia Brasileira. 2. Desenvolvimentismo. 3.
Abertura Comercial. 4. Desindustrialização. I.
Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient. II. Título.

VINÍCIUS DA SILVA CENTENO

A CRISE DO DESENVOLVIMENTISMO E A CONTROVÉRSIA SOBRE A
DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Trabalho de Diplomação apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em: Porto Alegre, 10 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho

À Bruna, Carmen e Gilnei,

pois a minha felicidade é a deles também.

A Luís Antônio Oliveira da Silva,

que sempre será uma referência ao longo da minha jornada.

Aos homens e mulheres que se empenham na construção de um Brasil

mais justo, soberano e plural.

AGRADECIMENTOS

É justo lembrar que frequentar uma universidade pública, gratuita e de qualidade é um privilégio imensurável. Por isso, meu agradecimento mais especial se destina aos trabalhadores e trabalhadoras brasileiros que, na maioria das vezes, só conhecem a universidade pelo lado de fora dos muros e que, através da sua força de trabalho e pagamento de impostos, permitem que esse espaço tão enriquecedor exista. Todo conhecimento, ensino, pesquisa e projetos de extensão produzidos aqui, na Universidade Federal, devem ter como fim maior o desenvolvimento do Brasil e o bem-estar dos que mais precisam. De forma mais específica, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, aos servidores da Faculdade de Ciências Econômicas e ao Corpo Docente do Departamento de Economia e Relações Internacionais pelo trabalho árduo, dedicação e manutenção dos espaços aqui presentes, tão importantes para a minha profunda transformação pessoal e intelectual ao longo desses anos. Nesse sentido, um agradecimento especial ao meu orientador, Pedro Fonseca, pela atenção e ajuda na construção desse trabalho, e, principalmente, por me inspirar a pensar o Brasil.

Nós somos o resultado daquilo que nos cerca em nossas vidas: escolhas, pessoas e momentos. Nesse sentido, agradeço aos meus pais, Carmen e Gilnei, que através de muito esforço, me proporcionaram a oportunidade de fazer escolhas. Sou muito grato por isso. No que tange às pessoas, agradeço à toda minha família e também aos meus padrinhos, por sempre torcerem por mim e desejarem o meu melhor. Desejo ainda expressar um agradecimento especial às mulheres da minha vida: à minha mãe, Carmen, por todo amor, carinho, compreensão e, principalmente, pelo interesse e apoio em tudo aquilo que diz respeito aos meus objetivos e decisões; e à minha irmã, Bruna, pelo amor mútuo, companheirismo e por estar ao meu lado em todos os momentos. Vamos juntos, ombro a ombro, sempre.

Quanto aos momentos, agradeço a todos os meus amigos que me acompanham há anos e são parte fundamental da minha trajetória. Aos de sempre: Andrei, Athos, Macedo, Pexe e Zanini, agradeço pelos inúmeros momentos e por serem sempre um escape, uma alegria e um conforto, em qualquer situação. Se estivermos juntos, tudo vai dar certo. Agradeço também ao Aita e Pulga, colegas que me acompanharam desde o início da trajetória acadêmica e se tornaram amigos tão especiais. Agradeço ao meu chefe, colega e amigo Henrique Grazziotin, por proporcionar um ambiente de trabalho extremamente acolhedor e construtivo no BRDE, espaço tão importante para minha formação. Por fim, agradeço à Antonella pelos momentos de carinho, afeto e companheirismo, cruciais ao longo da elaboração desse trabalho. Obrigado por estar junto a mim nessa empreitada. Tudo fica mais lindo, leve e fácil quando estamos juntos.

O esforço no sentido de alcançar níveis mais altos de abstração deve ser acompanhado de outro objetivando definir, em função de realidades históricas, os limites de validade das relações inferidas. A duplicidade fundamental da ciência econômica – seu caráter abstrato e histórico – aparece, assim, com toda a plenitude na teoria do desenvolvimento econômico.

Celso Furtado

The consequences for human welfare involved in questions like these are simply staggering: Once one starts to think about them, it is hard to think about anything else.

Robert Lucas Jr.

Entro no meu tema, portanto, reconhecendo a complexidade da questão e acochado pelo desafio que ela representa. De fato, quando imaginava qual poderia ser um comentário consistente a “por que pensar o Brasil?”, o primeiro argumento que me veio à mente foi – porque se não o fizermos ninguém o fará.

Gildo Marçal Brandão

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de desindustrialização enfrentado pelo Brasil, avaliando se este é de ordem estrutural ou decorrente de política econômica deliberada. A partir da apresentação da evolução do setor industrial nacional sob a ótica do marco teórico do desenvolvimentismo, propõe-se analisar a crise do modelo de industrialização orientado pelo Estado e a transição para um mais afinado ao liberalismo econômico. O período pós abertura comercial foi marcado por mudanças estruturais na economia brasileira, como a perda de relevância do setor industrial na composição do produto brasileiro e reprimarização da pauta exportadora. Com base nos conceitos de desindustrialização e de doença holandesa e a partir da contribuição de autores com posições controversas acerca do debate sobre o setor industrial brasileiro, foi possível caracterizar o fenômeno como um caso de desindustrialização precoce com ocorrência de doença holandesa, decorrente de fatores que vão além da reorientação da política econômica a partir do fim da década de 1980. As conclusões apontam que, somados à abertura comercial executada de maneira equivocada, falhas no modelo desenvolvimentista e o denominado '*boom das commodities*' acarretaram o processo de desindustrialização. Ademais, não foi constatado um retorno da economia brasileira à condição agroexportadora, como observado anteriormente à década de 1930.

Palavras-chave: Economia Brasileira. Desenvolvimentismo. Abertura Comercial. Desindustrialização.

Journal of Economics Literature (JEL): O540

ABSTRACT

This work aims to analyze the deindustrialization process faced by Brazil, trying to understand if it was caused by structural order or due to deliberate economic policy. By presenting the evolution of the national industrial sector from the perspective of the theoretical framework of developmentalism, it proposes to analyze the crisis of the State-oriented industrialization model and the transition to a more liberal one. The period after trade liberalization was marked by structural changes in the Brazilian economy, such as the loss of relevance of the industrial sector in the composition of the Brazilian GDP and reprimarization of the export pattern. Based on the concepts of deindustrialization and Dutch disease and from the contribution of authors with controversial positions on the debate on the Brazilian industrial sector, it was possible to assess the phenomenon as a case of early deindustrialization with occurrence of Dutch disease, due to factors that go beyond the economic policy reorientation that has taken place since the end of the 1980s. The conclusions show that failures in the development model and the so-called 'commodity boom', along with a misleading trade opening, have led to the process of deindustrialization. Moreover, a return of the Brazilian economy to the agro export condition, as observed before the 1930s, was not confirmed.

Keywords: Brazilian Economy. Developmentalism. Trade Liberalization. Deindustrialization.

Journal of Economics Literature (JEL): O540

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BP	Balanço de Pagamentos
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CEXIM	Carteira de Exportação
CIESP	Centro das Indústrias de São Paulo
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNI	Confederação Nacional da Indústria
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FED	<i>Federal Reserve</i> dos Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
JK	Juscelino Kubitschek
MITI	<i>Ministry of International Trade and Industry</i>
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Política Industrial e de Comércio Exterior
PND	Programa Nacional de Desestatização
Pró-Álcool	Programa Nacional do Álcool
PSI	Processo de Substituição de Importações
PT	Partido dos Trabalhadores

RMI	Regime de Metas de Inflação
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TEC	Tarifa Externa Comum
VAB	Valor Adicionado Bruto
VTI	Valor de Transformação Industrial

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estrutura Industrial Brasileira – em % da produção a preços correntes.....	55
Tabela 2 - Brasil: Plano de Metas – Estimativa do Investimento Total - (1957-1961) - em bilhões de Cr\$.....	55
Tabela 3 - Crescimento PIB e Produto Industrial – (1956-1960) – em %.....	56
Tabela 4 - Crescimento PIB e Produto Industrial – (1968-1976) – em %.....	57
Tabela 5 - Evolução das Alíquotas das Tarifas Nominas e Efetivas - (1988-1994).....	74
Tabela 6 - Coeficientes de Penetração das Importações - setores selecionados: Importação/Produção.....	76
Tabela 7 - Composição do Valor Adicionado na Indústria Brasileira por Tipo de Tecnologia - em %.....	79
Tabela 8 - Exportações Industriais por Tipo de Tecnologia - Participação Setorial – em %...	79
Tabela 9 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos	80
Tabela 10 - Valor da transformação industrial por trabalhador em etapas sequenciais da cadeia do minério de ferro no Brasil - (1996-2009)	85
Tabela 11 - Saldo da balança comercial segundo produtos que originam (<i>commodities</i>) e são afetados pela doença holandesa (manufaturados) – em bilhões de US\$	89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Participação da Indústria de Transformação no PIB (%) – série não encadeada (1947 – 2013).....	60
Gráfico 2 - Emprego Setorial Comparado ao Total da População Empregada (1960 – 1994)	64
Gráfico 3 - Valor agregado por setor em relação ao PIB – preços correntes (1960 – 1994)....	65
Gráfico 4 - Evolução do emprego no setor industrial (% do total) em relação a renda per capita (log) – em US\$ - (1960 – 1998).....	67
Gráfico 5 - Evolução do emprego do setor industrial (% do total) em relação a renda per capita (log) – US\$ - (1950 – 1998).....	68
Gráfico 6 - Nível de Emprego – indústria – índice (jun.2005 = 100) – SP (1981 – 1999)	77
Gráfico 7 - Variação anual do PIB – em % - (1996 – 2007)	78

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DESENVOLVIMENTISMO NA LITERATURA	19
2.1	MARCO TEÓRICO DESENVOLVIMENTISTA	19
2.2	AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL	25
2.3	A IMPORTÂNCIA DA CEPAL	32
3	O PAPEL DA INDÚSTRIA E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL	35
3.1	O CRESCIMENTO INDUSTRIAL COMO VIA DE SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO	36
3.2	O CASO BRASILEIRO	40
3.2.1	As Correntes Desenvolvimentistas no Brasil	42
3.2.2	O PSI e o fim do ciclo desenvolvimentista no Brasil	52
4	O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO	59
4.1	CONCEITUAÇÃO TEÓRICA: DESINDUSTRIALIZAÇÃO E SUAS CAUSAS ..	61
4.2	A ABERTURA COMERCIAL E OS EFEITOS NA INDÚSTRIA	70
4.3	DESINDUSTRIALIZAÇÃO EM DEBATE	80
4.3.1	A Perspectiva do <i>Mainstream</i> Econômico	82
4.3.2	A Perspectiva Heterodoxa Novo-Desenvolvimentista	86
5	CONCLUSÃO	92
	REFERÊNCIAS	98

1 INTRODUÇÃO

A economia do Brasil atravessou distintas fases ao longo dos diferentes períodos históricos. Após a ocupação territorial por parte dos portugueses, iniciada ainda no período das grandes navegações, Celso Furtado (1959) caracteriza a economia como escravista e de agricultura tropical. Do período colonial ao republicano, pode-se afirmar que a produção brasileira do século XV ao fim do século XIX era majoritariamente agrícola e pouco diversificada. Os principais produtos foram o açúcar e o café, mas o algodão, a borracha, a pecuária e o extrativismo do ciclo dos metais preciosos podem ser citados como atividades relevantes ao longo do período.

Contudo, as principais transformações observadas na estrutura produtiva brasileira viriam a ocorrer a partir do século XX. Seguindo as mesmas características da produção açucareira, o café se tornou o principal produto na primeira metade do século XIX e tinha sua produção assentada no grande latifúndio monocultor, inicialmente com trabalho escravo e visando ao mercado externo. A economia cafeeira pode ser considerada um divisor de águas na história econômica brasileira. Furtado (1959) afirma que o aumento da renda e a acumulação primitiva de capital a partir do grande volume exportado de café foram fatores que permitiram o investimento em infraestrutura para expansão comercial e, assim, instituíram as bases necessárias para o período de desenvolvimento industrial experimentado principalmente a partir da virada para a década de 1930. A crise internacional de 1929 também foi determinante para o surgimento do setor industrial no Brasil. A queda paulatina dos preços do café e a deterioração dos termos de troca a partir da desvalorização cambial abriram o caminho para a implantação de setores industriais no país.

A chamada Teoria dos Choques Adversos, abordagem de Furtado, considerava que, quando uma condição do mercado internacional interrompesse o fluxo de renda para o exterior gerado pelo setor de exportação, criavam-se estímulos para o crescimento da produção local de bens industrializados. Segundo o autor, a crise de 1929 provocou um “deslocamento do centro dinâmico” da economia brasileira, antes situado nas exportações e, a partir de então, volta-se ao mercado interno (FURTADO, 1959). Outros autores, como Manuel Peláez, Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Pedro Fonseca também participam do debate a respeito das origens da indústria nacional. O primeiro condena a tese dos Choques Adversos e do deslocamento do centro dinâmico através de um trabalho empírico, alegando que não foi uma política anticíclica de endividamento do Estado, a partir da expansão monetária, o verdadeiro motivo pelo qual se iniciou a expansão industrial brasileira (PELÁEZ, 1968), e sim através da formação bruta de

capital fixo no período pré-1930, a partir da renda cafeeira e novos tributos sobre o café implantados pelo governo.

Fonseca (1988) aponta que, com a crise internacional de 1929, a diminuição do peso do café na pauta de exportações e a crise cafeeira decorrente da baixa elasticidade-preço do produto, a urbanização e, finalmente, o redirecionamento da produção para o mercado interno foram as bases para o crescimento da indústria no Brasil. Assim, uma crise agroexportadora como a enfrentada na época leva os governos a adotar políticas voltadas a solucionar os problemas como déficits públicos e no balanço de pagamentos internamente, impulsionando a expansão do setor industrial. Sem discordar completamente de Furtado, por sua vez, Cardoso argumenta que as condições sociais para o surgimento da indústria se dão através de um regime social de produção específico (CARDOSO, 1960). O ponto chave para compreender o processo de industrialização, segundo o autor, é analisar a formação do sistema capitalista na região de São Paulo. De acordo com Cardoso, o desenvolvimento industrial requer um determinado grau de desenvolvimento capitalista, isto é, pré-existência de uma economia mercantil e, conseqüentemente, um grau mais desenvolvido de divisão social do trabalho, o que foi atingido a partir das mudanças nas relações sociais e de produção na atividade cafeeira.

Independentemente do debate acerca das origens da indústria¹ no Brasil, fato é que, a partir de então, o setor apresentou forte expansão a partir de 1930 e o Brasil ingressou no período histórico caracterizado pela predominância de políticas consideradas desenvolvimentistas e marcado pelo Processo de Substituição de Importações (PSI). Embora as construções acadêmicas do conceito e das teorias desenvolvimentistas como ideologia viessem a ser fundamentadas a partir da década de 1950, suas práticas já eram observadas no mundo material através de políticas econômicas deliberadas. Uma gama de autores se dedicaram a estudar o tema a partir de diferentes instrumentais teóricos e experiências históricas. Segundo Fonseca (2015), é possível delimitar importantes convergências no trabalho dos autores que se dedicaram à construção do conceito de desenvolvimentismo em três principais pontos: existência de um projeto deliberado de desenvolvimento nacional; intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto; e industrialização como caminho para impulsionar o crescimento econômico, elevando a produtividade e o progresso tecnológico.

A análise da substituição de importações como um modelo abstrato da dinâmica desenvolvimentista de industrialização, a partir da transição de uma economia com pauta

¹ Suzigan (1986) trata de aprofundar o tema acerca das origens do desenvolvimento industrial brasileiro.

agroexportadora e com estrangulamentos externos, não é suficiente para compreender o caso específico do processo brasileiro nas suas particularidades e peculiaridades. Entretanto, conforme debatido por autores como Maria da Conceição Tavares e Raúl Prebisch, o estudo do modelo dá os marcos essenciais para o posterior aprofundamento da pesquisa a respeito da substituição de importações como processo histórico e peculiar a cada país e região, tendo variáveis relevantes como o tipo de economia agrária pré-industrialização, o tamanho do mercado interno e a qualificação da mão-de-obra disponível.

O fenômeno de substituição de importações, como é de se esperar, inicia-se por bens de consumo de baixo valor agregado e pouca densidade tecnológica, ou seja, produtos cuja produção é mais fácil e imediata. Com seu desenvolvimento, insere-se gradualmente à produção de bens mais sofisticados, como os de consumo durável e não durável, bens intermediários e, finalmente, bens de capital. Entretanto, a metáfora de Tavares do edifício em construção ilustra a dinâmica complexa do processo na prática, alegando ser praticamente inviável que primeiro sejam construídas as bases do edifício, passando pelos andares intermediários até atingir o topo (TAVARES, 1972). A autora defende que o edifício seja construído em vários andares ao mesmo tempo, e que apenas o grau de concentração da produção varie dos mais simples aos mais complexos ao longo do processo. No Brasil, embora de fato o processo não tenha ocorrido de forma linear, é possível dividir o período desenvolvimentista em três ondas de substituição de importações através de diferentes categorias de produtos (FONSECA, 2003a).

A primeira fase vai de 1930 a 1955, período em que, por mais que tenha tido o predomínio de produtos de consumo básico, o surgimento de indústrias de base como a do aço e minerais não metálicos foram imprescindíveis para o posterior desenvolvimento do setor industrial brasileiro. A segunda onda vai do fim do período do governo Juscelino Kubitschek (JK), em 1956, ao fim do “milagre econômico”, em 1973, e é marcada pela expansão da produção dos bens de consumo duráveis com destaque para a indústria automobilística e de eletrodomésticos, impulsionando o crescimento dos bens de consumo não-duráveis, intermediários e de capital, ainda que em taxas menos significativas. Por último, o processo de substituição de importações se encerra no Brasil após a implementação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), visando à produção de bens intermediários e de capital, com destaque para infraestrutura e matriz energética com a construção da Usina de Itaipu e o Programa Nacional do Alcool (Pró-Alcool). Assim, gradualmente o ‘centro dinâmico’ da economia deslocou-se da pauta quase que exclusivamente exportadora para se voltar ao mercado interno.

A partir de mudanças no cenário internacional e interno a partir da década de 1980, o modelo desenvolvimentista brasileiro entraria em crise. O choque do petróleo de 1979 e a subsequente elevação das taxas de juros internacionais no contexto externo, além da deterioração do quadro fiscal do Estado brasileiro, com a estatização da dívida externa para o financiamento do II PND, crise cambial, déficit nas transações correntes e pressões inflacionárias (77% a.a. em 1979) no âmbito interno colocaram o país numa imensa dificuldade de adquirir financiamento e gerar superávit primário. Com o processo de substituição de importações completado, a grave crise da dívida que se instaurou limitou a capacidade do Estado brasileiro de gerar divisas e levou os agentes públicos optarem por austeridade fiscal ante ao continuísmo do modelo desenvolvimentista. Com a distensão política e o fim da ditadura militar, o Brasil passou por um forte processo de abertura e liberalização comercial a partir da redemocratização, principalmente nos governos Collor e FHC.

O contexto de abertura aumentou a participação das relações comerciais brasileiras com o resto do mundo, ainda que essa maior inserção no mercado mundial tenha acarretado uma paulatina queda não só das exportações de produtos manufaturados, como uma gradual redução da participação do setor industrial na economia brasileira, com o fechamento de diversas empresas e inclusive a extinção de alguns setores industriais ao longo das últimas décadas. Concomitantemente à perda de importância da indústria na atividade econômica no Brasil, é de extrema relevância o crescimento explosivo das *commodities* e produtos de caráter agrícola em geral na pauta produtiva brasileira, trazendo para a discussão termos como doença holandesa e reprimarização das exportações. Nesse debate, autores como Luiz Carlos Bresser-Pereira, Nelson Marconi, Carmem Feijó, Edmar Bacha, Régis Bonelli e Samuel Pessoa contrapõem suas ideias a respeito do tema. Em contraponto aos considerados novo-desenvolvimentistas, aqueles que se posicionam mais inclinados à teoria econômica ortodoxa argumentam que a queda da participação industrial é observada no mundo todo, sendo uma tendência natural da economia o crescimento do setor dos serviços. Além disso, alegam que o modelo de desenvolvimento impulsionado pelo Estado falhou, partindo do pressuposto de que a indústria brasileira não se mostrou competitiva no comércio internacional mesmo depois de anos de intervenção estatal no setor. Sendo assim, os pontos colocados em discussão no debate dizem respeito às vantagens comparativas do comércio no Brasil, defendendo que a especialização do país em produtos agrícolas de baixo valor agregado para exportação não pode ser considerada um entrave para o desenvolvimento, visto que é o setor no qual o Brasil é altamente produtivo e eficiente e pode assim obter ganhos nas trocas.

A partir da trajetória da indústria no Brasil, pretende-se neste trabalho avaliar, no debate teórico e com dados quantitativos, o caráter do processo que levou ao declínio do setor e também suas consequências socioeconômicas. Tendo em vista esse objetivo, será tomado como ponto de partida a análise do modelo pelo qual o Brasil atingiu o auge da industrialização, para, a partir de conceitos como desindustrialização e doença holandesa, analisar o período marcado pela transição de políticas econômicas consideradas desenvolvimentistas para o caracterizado por reformas liberalizantes e de abertura comercial. A hipótese a ser verificada nesta pesquisa é de que a abertura comercial não obteve êxito ao tentar inserir o Brasil de forma competitiva no comércio internacional, além de dismantelar a indústria nacional, trazendo o país de volta às condições agroexportadoras e de dependência externa, similares às observadas pré-1930. Tendo em vista a crise econômica na passagem da década de 1970 para 1980, aliada à globalização financeira, será observado também se o processo de desindustrialização foi de ordem estrutural ou decorrente de política econômica deliberada. Sendo assim, o tema central do trabalho é a evolução do desenvolvimento industrial no Brasil e a controvérsia sobre o debate acadêmico atual no que tange à desindustrialização brasileira, a partir da crise do período desenvolvimentista.

O presente trabalho será dividido em cinco partes, sendo esta introdução a primeira. O capítulo 2 insere-se no campo da abstração e nele será apresentado o marco teórico referencial do desenvolvimentismo, trazendo os principais autores que contribuíram para a formação do conceito tanto de desenvolvimentismo como ideologia, como também um conjunto de práticas da política econômica, referido na literatura como Estado desenvolvimentista. Além disso, serão discutidas as origens do pensamento desenvolvimentista no Brasil. No capítulo 3, chega-se à parte analítica e concreta do trabalho. A partir da apresentação das correntes desenvolvimentistas que protagonizaram o debate no Brasil, tratar-se-á da importância do crescimento da indústria como via de superação do subdesenvolvimento. Será também avaliado o papel histórico do setor no período caracterizado pelas políticas econômicas desenvolvimentistas no Brasil, seu auge e a crise a partir de 1980. No capítulo 4 será abordado o debate atual acerca do processo de queda da participação industrial na economia que o Brasil vem passando nas últimas décadas. A partir da apresentação de conceitos chave como desindustrialização e doença holandesa, o debate abrangerá o trabalho de autores de perspectiva heterodoxa e ortodoxa, com interpretações distintas a respeito não apenas da relevância do setor industrial como chave para o desenvolvimento socioeconômico, como também na avaliação qualitativa no que concerne as causas e consequências do declínio do setor. Caberá ao capítulo de

conclusão uma síntese da monografia, apresentando as respostas e reflexões a partir dos resultados do trabalho de pesquisa, avaliando os argumentos que corroboram as conclusões percebidas a partir dos objetivos citados inicialmente.

2 DESENVOLVIMENTISMO NA LITERATURA

A fim de avaliar o caráter do processo que acarretou na paulatina perda de importância do setor industrial brasileiro, faz-se necessário um aprofundamento referente ao arcabouço teórico e ideológico sobre qual a trajetória da indústria no Brasil se desenvolveu. A bibliografia da história econômica brasileira caracteriza como período desenvolvimentista os anos desde o início da década de 1930 à década de 1980. Kaldor (1956) afirma que experiências históricas e a ideologia desenvolvimentista surgiram ainda no século XIX, ainda que na América Latina viessem a ser observadas a partir da grande crise de 1930.

A partir de 1960, partindo de diferentes ensaios empíricos e referenciais teóricos, inúmeros autores se dedicaram à construção do conceito de desenvolvimentismo, trazendo as práticas que eram observadas no mundo real para a abstração teórica da academia. Apesar das diferenças citadas, Fonseca (2015) aponta que a literatura a respeito do tema converge para o que o autor chama de “núcleo comum principal” do marco teórico desenvolvimentista, que é o objeto de análise da subseção a seguir. De maneira sintética, o desenvolvimentismo pode ser considerado como uma visão econômica politicamente engajada na defesa de uma estratégia de desenvolvimento capitaneado pelo Estado, tendo a indústria como variável central para a impulsão do crescimento econômico. Nesse sentido, serão abordadas a seguir as principais contribuições dos autores e autoras que tiveram participação relevante na construção do conceito de desenvolvimentismo.

2.1 MARCO TEÓRICO DESENVOLVIMENTISTA

Na ciência econômica, assim como nas ciências sociais no sentido mais amplo, conceituação geralmente abre espaço para ambiguidades. Com exceção da contabilidade social, onde os termos normalmente são identidades, os fenômenos econômicos abrem espaço para controvérsia e discussão acerca de suas conceituações, podendo ser alterados de acordo com os objetivos de quem o utiliza e também com a abordagem teórica na qual estão inseridos. O desenvolvimentismo já era observado no mundo real antes mesmo do seu conceito ser elaborado. Em seu artigo “Desenvolvimentismo: a construção do conceito”, Pedro Fonseca (2015) escreve que alguns termos da ciência econômica podem designar tanto um fenômeno do mundo material, como também um fenômeno do mundo do pensamento. O conceito em questão, portanto, geralmente é tratado como política econômica quando para designar um

fenômeno do mundo material, ou como ideologia se diz respeito a um fenômeno do mundo do pensamento.

No primeiro caso, o desenvolvimentismo é tido como um conjunto de práticas do mundo real, isto é, fatos concretos observados na atuação de agentes políticos e principalmente suas políticas econômicas com características centrais em comum. No segundo caso, o termo se volta ao campo do abstrato e diz respeito a um conjunto de ideias pelas quais se constituem teorias e visões de mundo, isto é, ideologias. Nesse último caso, desenvolvimentismo também é utilizado para designar uma escola ou corrente de pensamento. Na literatura econômica, a aparição do termo “Estado Desenvolvimentista” é observada a partir da década de 1960, primeiramente em Cardoso e Faletto (1970), de acordo com o artigo de Schneider sobre as experiências de desenvolvimento no Brasil e no México, publicado em 1999. Quando abordado dessa maneira, o termo se referia primordialmente ao mundo real, isto é, às medidas econômicas com atributos em comum observadas empiricamente.

Fonseca (2015) cita outros autores que se concentraram em conceituar mais o Estado desenvolvimentista e sua política econômica do que a ideologia desenvolvimentista propriamente. Echevarría (Gurrieri, 1980; Rodríguez, 2009, p.237) considera a coexistência de três pontos chave para a criação e manutenção de políticas desenvolvimentistas: atores e grupos sociais que os representam (empresários, intelectuais, burocracia estatal, operários, classe média, etc); adoção por parte dos atores de comportamento e conduta condizentes ao ideário do desenvolvimento que o processo necessita; e articulação dos segmentos sociais para se expressarem o referido ideário através do Estado com a força política necessária. Johnson (1982;1999) fez sua análise a partir da experiência histórica japonesa no pós-guerra. No contexto da Guerra Fria, o autor chegou à conclusão que o modelo japonês se diferenciava tanto do modelo mais liberal estadunidense e britânico, quando do caracterizado pelo planejamento central soviético. Com isso, o termo Estado Desenvolvimentista foi a expressão utilizada para qualificar o modelo que apresentava: intervenção estatal por meio de políticas conscientes e consistentes que consagram o desenvolvimento econômico como prioridade; existência de uma burocracia estatal voltada a orientar o rumo do desenvolvimento (setores e programas); criação de instituições financeiras para viabilizar incentivos fiscais e orçamentários e, seguindo o exemplo japonês com o *Ministry of International Trade and Industry* (MITI), a criação de uma agência para planejar e implementar as políticas voltadas a impulsionar a industrialização acelerada.

Wade (1990) e Herrlein Jr. (2012) seguiram linha similar para explicação do que Fonseca (2015) descreve como “tipologia com vistas às tarefas ideais atinentes ao Estado desenvolvimentista”, em três níveis de profundidade. São elas: i) nível da observação, aliando transferência de tecnologia para a produção através de investimentos produtivos e indústrias-chave, além de regulação da competição internacional; ii) nível causal, com a combinação de acumulação de capital em setores estratégicos e os mecanismos para fomentá-la; e, por fim, iii) nível da explicação, em que se encontram características mais comumente atreladas ao Estado desenvolvimentista, como caráter corporativo e capacidade de orientar o mercado. Herrlein Jr (2012) estabelece, em seu artigo “Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política”, uma tentativa de sintetização do trabalho obra de Wade (1990). Herrlein Jr aponta que, para o Wade, os pontos centrais caracterizadores do Estado desenvolvimentista são:

i) formulação e legitimação da estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional; ii) promoção da acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta, visando a maior agregação de valor no país; iii) fomento à formação de empresas competitivas no mercado mundial, iv) promoção do progresso científico e tecnológico vinculado à produção do país e sob controle nacional; v) regulação do comércio exterior e das relações financeiras externas; e vi) promoção da estabilidade macroeconômica em sentido amplo (moeda e preços, juros, câmbio, contas públicas e contas externas) (FONSECA In: CALIXTRE et al., 2015, p. 40).

É importante ressaltar que no texto de Wade (1990), o tema referente ao comércio internacional é trazido à tona, pela primeira vez, de maneira mais explícita. Os itens arrolados por Herrlein Jr (2012) salientam a relevância do tema na obra de Wade, destacando a importância do incentivo ao aumento da competitividade das empresas nacionais no mercado mundial e também da regulação do comércio que, normalmente, acontece a partir de políticas tarifárias. Recorrentes no ideário desenvolvimentista, ainda que não sejam tratadas de maneira homogênea na literatura, as práticas protecionistas no comércio internacional são características observadas no cerne das políticas econômicas dos considerados Estados Desenvolvimentistas. Tais medidas são implementadas a fim de proteger a indústria nacional da exposição à competição estrangeira, que pode ser predatória devido estágio mais avançado do setor industrial em países desenvolvidos.

Evans (1992), por sua vez, caracterizou o Estado desenvolvimentista pela intervenção estatal a fim de impulsionar a industrialização, uma burocracia forte o suficiente para conseguir implementar as estratégias necessárias, e, por último, o que o autor chama de *embedded*

autonomy. O termo se refere à capacidade estatal de ter autonomia e inserção na sociedade. O autor, em seu trabalho, compara o que chama de estados predatórios e desenvolvimentistas. Há ainda situações intermediárias, onde se encontram Brasil e Índia. No último caso, Evans (1992) utiliza a classificação para designar Estados historicamente bem-sucedidos ao implantar a industrialização, mas que falharam em promover estruturas eficientes de gestão pública. A *embedded autonomy* requer a criação de canais institucionalizados para que o Estado tenha meios de ação para implementar a política econômica desejada, de modo que esses canais confirmem ao poder público a referida autonomia e inserção na sociedade.

O sul-coreano Ha-Jon Chang é um dos mais importantes autores da atualidade referente ao desenvolvimento econômico e comércio internacional. O autor é muito conhecido pelo seu enfoque à proteção da indústria nascente e por expor as contradições entre o discurso e prática dos países considerados desenvolvidos. Em *Chutando a Escada* (2004), o autor mostra que os países ricos chegaram ao seu grau de desenvolvimento utilizando diversas práticas protecionistas, mas que atualmente defendem que o livre-comércio como meio para os países periféricos superarem o subdesenvolvimento. Essa questão é fundamental para o debate atual referente à desindustrialização brasileira que é proposto nesse trabalho, visto que estão em lados opostos, grosso modo, os que defendem a abertura da economia do país ao comércio internacional e os que admitem intervenção estatal na economia a fim de defender setores específicos e os interesses nacionais. Em 1999, o autor lançou o artigo intitulado *The Economic Theory of Developmental State* (1999), onde expõe sua caracterização de Estado desenvolvimentista:

i) coordenação, principalmente das ações dos agentes privados, como para viabilizar financiamento e realizar investimentos; ii) visão de futuro – ou estratégia de desenvolvimento nacional -, a qual envolve atores, segmentos e classes que se fazem representar no Estado para direcioná-la nesse sentido; iii) construção de instituições voltadas a fomentar um ambiente propício ao desenvolvimento e a sua continuidade (“veículos internacionais”); e iv) administração de conflitos, dado que o processo de desenvolvimento é inerentemente conflituoso, pois envolve ganhadores e perdedores, mesmo que seus fins sejam sempre considerados desejáveis (FONSECA In: CALIXTRE et al., 2015, p. 40).

A autora Alice Amsden também tem papel importante na construção do conceito de Estado desenvolvimentista. Amsden, em seu livro *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, menciona o tema da distribuição de renda ao tratar da caracterização do Estado desenvolvimentista. Fonseca (2015) alerta que a contribuição de Amsden é pioneira e única nesse sentido, sendo tal tema tratado apenas por Bielschowsky

quando escreve sobre o desenvolvimentismo no campo ideológico, e não como conjunto de políticas econômicas, diferentemente da autora. Amsden (2001, cap. 6, 7 e 8) aponta dois princípios basilares como norteadores do desenvolvimentismo, onde o primeiro deles é promover a atração de capitais privados através de indústrias lucrativas e induzir as empresas a compartilharem seus lucros com parte da população. A autora ainda enumera quatro funções do Estado desenvolvimentista: criação de bancos de investimento; administração de caráter local; abertura de mercados estrategicamente apenas para alguns setores mantendo outros fechados, o que ela chama de “exclusão seletiva”; e, formação de empresas nacionais. Além da referência ao combate à desigualdade, na obra de Amsden é possível notar uma forte tendência ao intervencionismo estatal, o que fica evidente em todas as funções do Estado desenvolvimentista consideradas por ela.

Por último, mas não menos importante, Bresser-Pereira tem sua relevância no debate alavancada pelo fato de ter se debruçado mais especificamente sobre as experiências latino-americanas do século XX. Bresser viria a se tornar um dos principais teóricos a respeito do tema, utilizando e conceituando em suas obras termos como nacional-desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo, este último como uma evolução da teoria desenvolvimentista debatida aqui. O autor também se insere de maneira significativa na discussão acerca da desindustrialização brasileira através de suas contribuições a respeito das relações entre reprimarização de exportações e o conceito de “doença holandesa”, sobreapreciação do câmbio e abertura comercial, conceitos relevantes que serão abordados posteriormente nesse trabalho. Referente ao conceito de desenvolvimentismo, Bresser-Pereira define como “uma estratégia deliberada de política econômica para promover o desenvolvimento econômico por meio do impulso à indústria nacional” (BRESSER-PEREIRA, 2006;2010, apud FONSECA, 2015, p. 41). Bresser-Pereira ainda define elementos característicos dessa política econômica de cunho desenvolvimentista, tal como nacionalismo como ideologia; aglutinação dos segmentos sociais em sua própria defesa; industrialização orientada pelo Estado mediante a substituição de importações e política industrial com aspectos protecionistas; ambiguidade em relação aos déficits públicos e em conta-corrente, bem como certa flexibilidade em relação ao nível de inflação admitido. Os últimos dois pontos são pontos muito explorados na obra e discurso de Bresser-Pereira.

O desenvolvimentismo como ideologia, como era de se esperar, aparece posteriormente na literatura. Embora os autores precursores do desenvolvimentismo cepalino, como Furtado e Prebisch, já escrevessem sobre o tema na década de 1960, o termo “desenvolvimentismo” ainda

não era utilizado. Embora estes tenham tido o tema desenvolvimentista como objeto de pesquisa, Fonseca (2015) considera que Bielschowsky foi quem formulou a descrição mais precisa do conceito de desenvolvimentismo como ideologia:

Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2004, p.7).

Outro autor a ter o desenvolvimentismo como objeto de estudo foi Ben Ross Schneider. Seu estudo teve como base a experiência observada no Brasil e no México, e o autor conceitua o ideário desenvolvimentista como a visão de mundo que tem a industrialização como seu principal objetivo, tendo esse processo capitaneado pelo Estado (SCHNEIDER, 1999). A caracterização, de acordo com o autor, é formulada a partir dos seguintes atributos: capitalismo político, isto é, investimentos e lucros dependem de decisões estatais; discurso na defesa do desenvolvimento e a tarefa de promovê-lo são de responsabilidade do Estado; burocracia fluida e fracamente institucionalizada. Ainda que alguns autores tenham se dedicado mais à formulação do conceito de desenvolvimentismo no campo das ideias – como ideologia –, e outros na definição mais específica do Estado desenvolvimentista – em torno de um conjunto de práticas de política econômica –, não é possível afirmar que a ambiguidade da conceituação observada na literatura torne os dois termos independentes ou dissociáveis um do outro. Pelo contrário, “uma ideologia também se fez presente para nortear e justificar as medidas tomadas pelos governantes” (FONSECA, 2015, p. 39).

Os autores apresentados iniciaram sua análise a partir de diferentes pontos de referência, experiências históricas como base empírica e aparatos teóricos. A partir do marco teórico apresentado acima, Fonseca (2015) sintetiza a literatura no que o autor chama de “núcleo comum principal” do desenvolvimentismo, isto é, uma aglutinação dos principais pontos e ideias que compõe o núcleo duro do conceito. As variáveis consideradas como o cerne da questão foram descritas pelo autor:

i) A existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a projeto nacional, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a

ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto. ii) A intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade. iii) A industrialização, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário (FONSECA In: CALIXTRE et al., 2015, p.41, grifos do autor).

A tríade projeto nacional, intervencionismo e industrialização, cabe esclarecer, requer atributos como a intencionalidade e o capitalismo. É importante ressaltar que, ainda que Bielschowsky (2004) cite o projeto socialista do Partido Comunista Brasileiro (PCB) atrelado ao ciclo ideológico do desenvolvimentismo por defender a industrialização e intervenção estatal, o conceito é concebido como “fenômenos circunscritos a economias capitalistas” (FONSECA, 2015).

Nesse sentido, vale ressaltar que muitos dos autores citados acima consideraram em suas obras a necessidade de uma base política e social para a implementação do conjunto de políticas econômicas voltadas aos objetivos desenvolvimentistas. Isto é, têm-se como premissa um pacto entre classes, visto que a sustentação política do projeto também passa pelos diversos segmentos sociais como empresários, burocracia e trabalhadores. Por fim, outros atributos também podem ser identificados como características do desenvolvimentismo, ainda que sejam mencionados com menor frequência, como um grupo técnico especializado designado à execução do projeto, planejamento econômico, distribuição de renda, reforma agrária e a criação de bancos de fomento. Dito isto, fica evidente que a ideologia desenvolvimentista não visa em nenhum momento romper os marcos do sistema capitalista, e sim, promover uma política econômica alternativa à ortodoxia, visando o aumento da produção e da produtividade como ponto chave da política econômica, e não priorizando a estabilidade da economia como objetivo central do conjunto de práticas deliberadas como prega o *mainstream* econômico de maneira geral.

2.2 AS ORIGENS DO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

Ainda que o marco cronológico referente à alteração do centro dinâmico da economia e a transição de uma atividade predominantemente agroexportadora para a industrialização através do Processo de Substituição de Importações remonta à década de 1930, várias pesquisas sobre a história da industrialização brasileira, ressaltando Carone (1976) e Luz (1961), apontam para sinais de consciência industrializante desde o fim do século XIX.

Bielschowsky (2004) destaca três elementos anteriores a 1930 que também constam no quadro ideológico do desenvolvimentismo: i) o primeiro deles se refere ao ataque ao livre-cambismo e defesa do protecionismo. A política de abandono das indústrias locais e proteção aos produtos estrangeiros e importados foi um entrave não só ao desenvolvimento industrial e agrícola brasileiro como também ao progresso nacional em geral. Observa-se, desde então, uma rejeição às políticas liberais, assumindo um tom nacionalista e anti-imperialista no discurso: “Não fora a política do *laissez-faire* e de livre-câmbio que o império sempre afagou em nome dos interesses do consumidor... outra seria nossa força e nosso progresso (CORREIA apud CARONE, 1976, p.76 In: BIELSCHOWSKY, 2004, p. 249); ii) o ataque ao liberalismo é justamente o segundo elemento apontado por Bielschowsky (2004). Os textos referentes ao período atestam uma solicitação de intervenção do governo a fim de apoiar a industrialização nacional, baseando-se na política econômica praticada por governos em outros países. Os principais pedidos se referiam à subvenção de recursos e reforço de crédito, proteção alfandegária e isenções de impostos e tarifas para determinados setores como fábricas e indústrias (CARONE, 1976a); e iii) a associação entre indústria e prosperidade, como foi possível observar já na passagem citada do texto de Serzedelo Correia, Ministro da Fazenda na última década do séc. XIX.

Os documentos e textos da época sinalizam para a defesa de uma agenda protecionista, pró-indústria e contrária ao liberalismo e *laissez-faire* desde a constituição da Primeira República, em 1889. Nesse sentido, as críticas eram direcionadas à grande e crescente dependência brasileira de produtos importados. Fonseca (2000) aponta que as teses contrárias à chamada “vocação agrícola” e ao livre mercado estiveram sempre associadas, e, concomitantemente, a defesa da indústria se apoiou na defesa do protecionismo através de taxas e tarifas alfandegárias e políticas intervencionistas a fim de proteger e impulsionar o desenvolvimento nacional, diminuindo a dependência brasileira com relação às crises recorrentes do balanço de pagamentos e de escassez de divisas. O deputado Aristides de Queirós, em 1895, criticava o crescimento progressivo dos produtos importados que era observado desde o período da monarquia:

Entendo que a República, a geração atual está no dever, tem obrigação de iniciar uma reação contra este estado de coisas, inaugurando o período de uma política financeira francamente protecionista. É preciso proteger agora e principalmente a indústria superior; e eu chamo de indústria superior a indústria manufatureira. Os nossos produtos são exclusivamente coloniais, por isto mesmo que somos um país exclusivamente agrícola. E um país exclusivamente agrícola, que apresenta no mercado internacional somente produtos coloniais, não passa das condições de inferioridade econômica de uma colônia (FONSECA, 2000, p. 8 e 9).

Havia consciência, portanto, por parte dos autores da época, que o desenvolvimento e progresso não decorreriam das práticas econômicas do livre mercado. Isto é, já precediam a ideia de que deveria haver planejamento capitaneado pelo Estado, orientado ao desenvolvimento. Autores como Oliveira Vianna, Azevedo Amaral, Francisco Campos, Plínio Salgado, entre outros, já se posicionavam, através da proposição do conjunto de práticas da política econômica, em consonância à alguns pontos que viriam a ser estruturados e defendidos ideologicamente pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) posteriormente. Fonseca (2000) aponta que estes intelectuais, ainda que suas obras tivessem características diferentes, associavam o viés liberal à estagnação em que se encontrava a economia brasileira. Além de delegar a essa política o marasmo da vida rural, domínio das elites da República Velha e Império, e, conseqüentemente, à subordinação econômica do país à ordem internacional. Nesse contexto, Viera Souto, em afinidade com outros autores do período, classifica o liberalismo como propaganda interesseira da Inglaterra (BIELSCHOWSKY, 2004).

Em seu artigo “Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil” (2004), Pedro Fonseca arrola quatro correntes precursoras do desenvolvimentismo no Brasil, as quais se associaram para a construção de um fenômeno novo até então: i) os nacionalistas; ii) os defensores da indústria; iii) os papelistas; e iv) os positivistas. Fica claro, na abordagem do autor, que as referidas correntes não surgiram simultaneamente e muito menos apresentavam destarte um corpo comum de ideias. Sendo assim, a relação entre as ideias precursoras só surgiria no século XX e, a partir disso, levou um longo período para que convergissem em torno do chamado núcleo duro do desenvolvimentismo. Julga-se importante uma breve apresentação das correntes devido à relevância de suas contribuições ao ideário desenvolvimentista, abordagem recorrente ao longo do trabalho.

Característica marcante do primeiro grupo, o nacionalismo remete ao período colonial e é apontado como a mais antiga das correntes. Embora as primeiras críticas de cunho nacionalista tenham se atentado a aspectos pontuais da condição colonial, faz-se necessário ressaltar o papel das “revoltas nativistas”, considerados os primeiros atos de rebeldia em relação à Portugal. Cita-se as revoltas dos Emboabas (Minas Gerais), dos Mascates (Pernambuco), e o Motim do Maneta (Bahia), ao fim do século XVII. Essas revoltas ainda não apresentavam claramente o objetivo de independência, mas através do descontentamento com aspectos coloniais, como monopólio comercial e centralização político-administrativa na metrópole, é

possível notar através da divergência de interesses entre Brasil e Portugal os primórdios de um movimento de caráter nacional (FONSECA, 2004).

A partir do século XVIII e a Revolta de Vila Rica (1720), a pauta da independência começa a aparecer com mais força no ideário nacionalista, o que fica comprovado pelo tom da Conjuração Mineira (1789), Baiana (1798) e Pernambucana (1817). É importante ressaltar, que nesse momento, o nacionalismo apresentava aversão ao absolutismo e a centralização monárquica no Rio de Janeiro, isto é, o movimento não se opunha ao liberalismo. Finalmente, a década de 1820 é apontada como a de maior polarização entre os partidos “português” e “brasileiro”, quando o nacionalismo foi mais marcante no século (FONSECA, 2004). A Tarifa Alves Branco, de 1844, que impôs taxas alfandegárias entre 20% e 60% à milhares de itens importados é considerada na literatura como um dos marcos mais significativos da corrente. Fonseca (2004) alerta que independentemente dos resultados produzidos pela implantação da tarifa de caráter protecionista, é importante atentar ao discurso de Alves Branco que defende a indústria nacional em paralelo as atividades primárias, aumentando a soberania nacional e reduzindo a vulnerabilidade do país ao setor externo. Fonseca (2004) aponta para a ausência de linearidade entre nacionalismo e indústria ao longo da história, quando o autor resalta um ponto de divergência entre os dois aspectos ao atentar para a corrente dos nacionalistas agrários. Embora estes defendessem a vocação brasileira para a agricultura, o autor afirma:

Ficava estabelecido, também, que embora nem todo nacionalismo fosse industrializante, a defesa da indústria tinha no nacionalismo um de seus melhores argumentos, com apelo emocional e ideológico inquestionável. Dos mais moderados aos mais radicais, os defensores da indústria recorreriam, de aí em diante, ao nacionalismo como ponto importante de seu discurso (FONSECA, 2004, p.5).

Considerado um dos pioneiros entre os defensores da indústria, segunda corrente arrolada por Fonseca (2004), Antônio Felício dos Santos é descendente de empresários e redigiu o manifesto lançado pela Associação Industrial do Rio de Janeiro, em 1882. O texto atacava a doutrina liberal, argumentando que esta relegava o país a uma condição de produção primária e estagnação econômica. Outros nomes, como Amaro Cavalcanti, Aristides de Queirós, Alcindo Guanabara e Serzedelo Correia foram importantes vozes na defesa da indústria. Deixando suas peculiaridades de lado, cabe ressaltar que o principal ponto em comum entre eles é o discurso de associação entre industrialização e independência brasileira, o que lhes dá um caráter nacionalista. O grande “vilão” para os defensores da indústria era o comércio. Fonseca (2004) aponta Amaro Cavalcanti já previa a tese cepalina da deterioração dos termos de troca, ao

perceber uma relação entre especialização primária e crise do balanço de pagamentos (VIEIRA, 1948 apud FONSECA, 2004).

É importante ressaltar que, a despeito do caráter nacionalista, a corrente não necessariamente desprezava ou abominava a importância do capital estrangeiro para a industrialização. Os defensores, em sua maior parte, criticavam a omissão dos governos e propunha maior intervencionismo, inclusive alfandegário, ainda que não aprovassem medidas radicais que viessem a gerar conflitos nas relações com os grandes centros econômicos, assumindo a dependência por serem além de mercados consumidores, também fornecedores de bens de capital e financiamentos indispensáveis à industrialização. Os defensores do liberalismo eram considerados desvinculados da experiência prática, iludidos pela “miragem sedutora da teoria” do livre-cambismo, ao passo que os defensores da indústria reivindicavam a coerência com a vida real, observando a história dos povos mais desenvolvidos (FONSECA, 2004).

A terceira corrente é composta pela visão dos papelistas, expoentes cuja visão teve importante participação na formulação de políticas econômicas a partir de 1890. Ainda que a discussão tenha sido iniciada no tempo do Império, a República Velha foi marcada, dentre outros aspectos, pelo conflito “Papelistas *versus* Metalistas.” Geralmente relegados ao segundo plano quando o assunto é a gênese da teoria desenvolvimentista, Fonseca (2004) defende que a importância dos papelistas é negligenciada. Considerada pelo autor como uma das correntes relevantes que deram origem ao desenvolvimentismo, os papelistas se opuseram aos princípios fundamentais e basilares da economia política clássica, representada na época pelos metalistas, que era o das “finanças sadias” através do equilíbrio orçamentário. O período era marcado pela escassez e baixo fluxo de moeda, que, conforme princípios ortodoxos à época (metalismo) deveria apresentar conversibilidade em ouro.

A questão central da disputa entre os dois grupos era justamente o padrão-ouro. Os metalistas defendiam a emissão de moeda conversível em ouro como centro da política econômica, com o objetivo de controlar a inflação e a taxa câmbio através da entrada de metais preciosos, para assim, manter a economia saudável e equilibrada. Para eles, a emissão de moeda sem lastro era tida como irresponsável e alimentava a inflação, o que interromperia o fluxo natural de metais para o país, deteriorando o balanço de pagamentos e a taxa de câmbio. Nota-se que a questão cambial, devido à dependência da economia ao setor externo, era o ponto central da política econômica.

A incipiente circulação monetária não permitia que o país, à época em que vivia ainda um período de transição para o trabalho assalariado, expandisse o mercado interno e a capacidade de investimento produtivo. Nesse sentido, os papelistas assumem a posição de romper com o *mainstream* econômico:

Os papelistas cumprem o importante papel histórico de trazer à ordem do dia um ponto que no século XX seria marcante no desenvolvimentismo: admitir o crédito, o déficit público e os empréstimos como indispensáveis para alavancar a economia. Conquanto estes são muitas vezes defendidos como política anticíclica, à la Keynes, gradualmente a defesa foi ganhando maior envergadura, argumentando-se como necessários simplesmente para fazer a economia crescer, propósito que, no desenvolvimentismo, tornar-se-ia quase um fim em si mesmo ou, pelo menos, a premissa maior para o desenvolvimento (FONSECA, 2004, p. 9).

Ao divergir do país hegemônico à época, a Grã-Bretanha, os papelistas precederam, conforme citação acima, ideias fundamentais de Keynes algumas décadas antes do principal trabalho do autor, “A Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda” (1936). Sem o arcabouço teórico necessário à época, os papelistas recorriam à prática, argumentando a respeito da dificuldade de manter a conversibilidade da moeda e o padrão-ouro, e, com a reduzida monetização da economia, gerar crescimento econômico.

A principal preocupação dos papelistas, fossem eles radicais ou moderados, era o nível de atividade econômica. Sendo assim, eles defendiam a busca por um nível de moeda condizente com o “ânimo dos negócios”, o que nos faz assumir um conceito semelhante ao de elasticidade da moeda. Por isso, o ponto central da política econômica consistia na definição da taxa de juros, de modo que a oferta de moeda disponível para circulação deveria ser tal que correspondesse ao nível desejado para a realização da atividade produtiva, isto é, observando a elasticidade da oferta através da taxa de juros. Diferentemente do que se observa nos metalistas, no caso dos papelistas a política cambial é subordinada à taxa de juros, assumindo, portanto, o crescimento como a variável central da economia (FONSECA, 2004).

Dito isso, é possível determinar os dois fatores mais importantes extraídos do conjunto de ideias papelistas que são considerados relevantes e precursores do desenvolvimentismo: i) rompimento com a doutrina econômica conservadora e hegemônica, colocando o crescimento econômico como variável mais importante da economia, afrontando pontos basilares da teoria convencional, como a conversibilidade e o papel passivo da política monetária; e ii) considerado o mais importante dos legados, foi a incorporação da ideia de necessidade de uma política econômica orientada para o crescimento, onde o Estado deveria atuar de maneira anticíclica,

capitaneando a busca pelo objetivo principal da economia, que era justamente a elevação do nível da atividade (FONSECA, 2004).

Os positivistas, última corrente destacada por Fonseca (2004), cumpriram o papel de principal oposição ideológica ao liberalismo desde as últimas décadas do Império até as primeiras da República. Apesar da forte descentralização federal e predominância de grupos políticos e partidos estaduais, característica marcante da época, inclusive com a promulgação de Constituições Estaduais, os positivistas mantiveram discursos coerentes entre si em todo o país. Organizados principalmente nas Faculdades de Direito e nas Forças Armadas e liderados, ainda que regionalmente, por nomes como Benjamin Constant (Rio de Janeiro), Júlio de Castilhos (Rio Grande do Sul), Lauro Sodré (Pará) e Moniz Freire (Espírito Santo), construíram a organização de um grupo político importante através da identidade ideológica (FONSECA, 2004).

Como qualquer ideologia, a corrente positivista era marcada por divisões e debates internos, marcadas por três vertentes: i) a primeira delas é a religiosa, que foi defendida por Comte nos seus últimos anos de vida através da “Religião da Humanidade”, inclusive com a criação de templos positivistas; ii) a segunda é marcada pelos ideais científicos, como a defesa do método indutivo e crítica à metafísica e supremacia do poder científico sobre o religioso e filosófico; e iii) a última vertente diz respeito ao positivismo político, que abordava temas como boa administração das finanças e da política, sendo assim a corrente de mais influência no Brasil e na América Latina, e, conseqüentemente, para a construção da ideologia desenvolvimentista (FONSECA, 2004).

Dentro desse contexto, algumas ideias positivistas foram mais importantes para a formação do desenvolvimentismo que outras, cabendo aqui ressaltar as mais relevantes de maneira muito sintética: i) os positivistas aceitavam a intervenção do Estado, desde que houvesse um “problema social” relevante exigindo a atuação do poder público e ii) com origem a partir de princípios iluministas, o positivismo rompeu com a ideia teológica de que existia um destino pré-traçado, fosse ele por uma entidade divina ou, nesse caso, para a mão invisível do mercado. Nesse sentido, defendiam que o Estado tinha o dever de ajudar a sociedade a rumar ao progresso, o que remete ao ideal desenvolvimentista de planejamento orientado e capitaneado pelo poder estatal. Dessa maneira, os positivistas se afastavam dos ideais do *laissez-faire* e constituíam um legado fundamental ao desenvolvimentismo, admitindo e ampliando a atuação do Estado quando houvesse necessidade social, o que, nas entrelinhas, pode também ser entendido como desenvolvimento econômico (FONSECA, 2004).

2.3 A IMPORTÂNCIA DA CEPAL

Ao longo do período desenvolvimentista no Brasil, distintas correntes compostas por diferentes autores e influências permearam o debate público e acadêmico a respeito do tema. Nesse âmbito, a Comissão Econômica Para América Latina e o Caribe² assumiu um importante papel tanto para a economia política do desenvolvimento quanto para que a América Latina tomasse, pela primeira vez, consciência de seus principais problemas estruturais. Suas pesquisas e teorias tiveram grande influência nos agentes econômicos, políticos e autores na América Latina e no Brasil (COLISTETE, 2001). A CEPAL foi estabelecida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social (CEPAL, 2018).

De grandes autores como Furtado, Tavares, Prebisch e Bielschowsky, o órgão desenvolveu um método histórico-estrutural para realizar suas pesquisas. O estruturalismo cepalino analisa a maneira pela qual as instituições e a estrutura do país se relacionam de forma a condicionar a dinâmica econômica dos países. A Comissão tinha um viés prático, não apresentando, portanto, intenções meramente acadêmicas. A partir da fundamentação do desenvolvimentismo latino-americano e a resistência ao liberalismo, a CEPAL pretendia orientar e dar suporte às ações de política econômica. Nesse sentido, a teoria e a pesquisa desenvolvidas pela CEPAL não foram homogêneas ao longo dos seus mais de 50 anos de atuação, adaptando-se às conjunturas econômicas e novos desafios enfrentados pelas economias latino-americanas.

Bielschowsky (1998) divide a produção teórica da Comissão em 5 blocos de aproximadamente 10 anos cada. Nos anos 1950, foi marcada pela industrialização e substituição de importações; nos anos 1960, as reformas para desobstruir a industrialização foram o tema central; nos anos 1970, predominou a reorientação dos estilos de desenvolvimento para a

² Inicialmente denominada Comissão Econômica para América Latina, mediante resolução aprovada em 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

homogeneização social e diversificação pró-exportadora; nos anos 1980, a pauta marcante foi a superação do problema do endividamento externo, que assolava muitos países na América do Sul, mediante o “ajuste com crescimento”; e, finalmente, nos anos 1990, a Comissão se dedicou a trabalhar principalmente em torno da transformação produtiva com equidade. Sobre essa divisão com diferentes enfoques para determinados períodos, Bielschowsky elucida:

Hay que señalar que la clasificación de las tesis e reflexiones según los “planos” del análisis no significa falta de unidad de pensamiento: los diferentes planos y las diferentes tesis están perfectamente “amarradas” por el método histórico-estructuralista y por las ideas-fuerza que determinaron la producción de las tesis en cada período³. (BIELSCHOWSKY, 1998, p.22).

O trabalho desenvolvido produzia uma teoria não-formal, onde a elaboração de hipóteses, conceitos e implicações andavam paralelamente com a análise da realidade econômica, a fim de sistematizar um conjunto de ideias em torno de políticas econômicas práticas (COLISTETE, 2004). A flexibilidade cepalina não implica que a sua produção e pesquisa estivessem desconexas ao longo do tempo, apresentando sempre um elo que as unia, conforme escreveu Bielschowsky (1998).

O núcleo básico da Teoria Cepalina do Subdesenvolvimento é arrolado por Colistete (2004) em torno de duas proposições. A primeira alega que, devido à origem predominantemente agroexportadora, as economias latino-americanas teriam desenvolvido estruturas pouco diversificadas. O setor primário-exportador, ainda que de maneira contrária ao restante da economia fosse dinâmico, apresentava pouca integração com os outros setores, reduzindo a capacidade de difundir progresso técnico e dinamização para a economia, de empregar produtivamente o conjunto da mão-de-obra e de permitir o crescimento sustentado dos salários reais. De acordo com Prebisch, a doutrina do livre-comércio reproduziria esses efeitos negativos ao longo do tempo através de um processo de enraizamento do sistema produtivo, impedindo o surgimento de uma indústria dinâmica e a superação do subdesenvolvimento; a segunda proposição se dá em torno da relação centro-periferia e da deterioração dos termos de troca. O autor alega que o ritmo de incorporação do progresso técnico e elevação da produtividade são mais significativos nas economias dos países centrais industrializados do que nas economias periféricas especializadas na produção de produtos primários, o que destarte já acarreta em uma diferenciação de renda favorável às primeiras. O

³ Há de se sinalizar que a classificação das teses e reflexões segundo os “planos” de análise não significam falta de unidade de pensamento: os diferentes planos e teses estão perfeitamente “amarradas” pelo método histórico-estructuralista e pelas ideias-força que determinaram a produção das teses em cada período. (Tradução nossa).

segundo ponto é que os termos de troca dos produtos primários tendem a apresentar uma evolução desfavorável em relação aos bens manufaturados produzidos pelos países centrais, o que transfere os ganhos de produtividade do setor primário-exportador para os países industrializados, afetando negativamente os países latino-americanos.

Fonseca (2000) alega que o ambiente pró-intervencionista e contrário ao liberalismo existente no contexto histórico latino-americano contribuiu para a consagração das ideias cepalinas, um dos fatos utilizados pelo autor para se opor à tese de que a teoria da CEPAL seria um keynesianismo caboclo. Conforme apresentado anteriormente nesse trabalho, influências do pensamento positivista, valorização da demanda interna e crítica ao *laissez-faire* já eram observados no Brasil muito antes da fundação da CEPAL e da publicação da “Teoria Geral” de Keynes. A relevância da questão abordada acima reside no fato de que, não fossem os planos de política econômica fundamentados em uma teoria minimamente consistente, plausível e conectada à realidade latino-americana, sua disseminação teria encontrado maior resistência e dificilmente teria o impacto que teve. (COLISTETE, 2004). Souza e Pires (2012) reconhecem a importância da introdução da cultura de planejamento nos países latinos pela Comissão, independentemente dos resultados que vieram a ter em diferentes países. Nesse sentido, a teoria cepalina do subdesenvolvimento e o chamado desenvolvimentismo cepalino destacaram o papel central da industrialização para a superação da condição periférica e a da incapacidade da produção primário-exportadora de sustentar um crescimento dinâmico. Tais características influenciaram os formuladores de política econômica e propunham a superação do subdesenvolvimento através de uma política industrializante apoiada pelo Estado, sendo, portanto, importantíssimas e decisivas para a implantação e sucesso das políticas desenvolvimentistas na América Latina e no Brasil mais especificamente.

3 O PAPEL DA INDÚSTRIA E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL

A partir da década de 1940, a literatura sobre economia do subdesenvolvimento se aprofundou e se tornou tema recorrente de estudo. Autores como Manoilescu⁴, Rosenstein-Rodan e Mandelbaum⁵ exerceram papel de relevância na problematização da questão do subdesenvolvimento e chamaram a atenção de outros economistas ao tema, de modo a engrandecer o debate e contribuir para o seu avanço. A produção bibliográfica dos teóricos do subdesenvolvimento contribuiu ao fornecer o ponto de vista e testar teorias e ideias propostas por teóricos dos países subdesenvolvidos (AGARWALA apud GUMIERO, 2011). Somente no fim da década de 1940, a teoria do subdesenvolvimento ganhou força no debate acadêmico brasileiro. Os trabalhos apresentados por Rostow, Nurkse e Myrdal foram de grande influência e exerceram um papel valioso no subsídio à formação e estruturação do pensamento desenvolvimentista. O referencial teórico promovido por tais autores ingressou nos países considerados periféricos, e, de maneira especial na América Latina, devido ao esforço para a contribuição para o rompimento com o subdesenvolvimento e a busca pelo caminho do crescimento e desenvolvimento econômico. Rostow apresentou em *“Stages of Economic Growth”* (1952) um esquema histórico faseológico, onde propunha alternativas para o desenvolvimento através da superação de cinco etapas. A principal contribuição de Nurkse foi dada a partir da formulação dos conceitos de “círculo vicioso da pobreza” e o “efeito de demonstração”, na sua obra *“Problems of capital formation in undeveloped countries”* (1953). O autor concentrou sua pesquisa justamente na questão da formação de capital nos países subdesenvolvidos e nos resultados socioeconômicos promovidos por um comércio desigual entre as nações ricas e pobres. Myrdal, por sua vez, apresentou o método dinâmico da “causação circular cumulativa”, rejeitando o equilíbrio estável da economia assumido pelos autores clássicos e neoclássicos. A partir das obras *“International Economic”* (1956) e *“Economic theory and undeveloped regions”* (1957), também destacou o conceito de democracia como variável fundamental e necessária ao desenvolvimento econômico. A relevância destes autores se deve ao pioneirismo, visto que antes da década de 1950, nenhum teórico das nações ricas e desenvolvidas havia se debruçado para a formulação de uma tese do subdesenvolvimento (GUMIERO, 2011).

⁴ Mihail Manoilescu (1891 – 1950) contribuiu para a teoria do desenvolvimento principalmente a partir da publicação *Theoria do Protecționismo e Permuta Internacional* (1931).

⁵ Kurt Mandelbaum (1904 – 1995) foi um economista alemão, estudioso da área do subdesenvolvimento. Sua principal contribuição foi *“The Industrialization of Backward Areas”* (1945)

A partir da difusão da tese do subdesenvolvimento, diferentes autores, tanto dos países considerados centrais como periféricos, começaram a tratar em seus trabalhos diferentes abordagens de crescimento econômico para a superação dessa condição e como romper com o ciclo de pobreza. No ambiente dos países desenvolvidos, nomes como Kaldor (1966), Rostow (1956), Hirschman (1958) e Rosenstein-Rodan (1943) são autores que se debruçaram no trabalho acerca do crescimento industrial como indutor do desenvolvimento. A partir da difusão das teses de subdesenvolvimento, o Brasil se tornou um campo fértil para a discussão e produção bibliográfica acerca do tema. Com os diálogos travados entre os autores dos países centrais e periféricos, foi possível elaborar uma teoria do desenvolvimento que abrangesse os nuances e peculiaridades apresentados na América Latina. Nesse sentido, os principais expoentes na defesa do papel da indústria para o rompimento da condição de subdesenvolvimento eram nomes como Simonsen (1949), Celso Furtado (1961) e Raúl Prebisch (1949). Suas abordagens tentaram explicar a diferença de renda existente entre os países com base na análise da composição da estrutura produtiva, associando o desenvolvimento econômico à presença de determinadas atividades e setores nas economias. Mais especificamente, definiam o crescimento do setor manufatureiro como o elemento responsável por promover o desenvolvimento econômico. A questão da importância da indústria, além de ser ponto fundamental para a formulação do conceito de desenvolvimentismo, foi ideia central das políticas econômicas aplicadas pelos governos desse viés na América Latina. Sendo assim, se faz importante abordar as principais contribuições que consolidaram o papel da indústria como principal via de superação do desenvolvimento, além de suas diferentes nuances no caso brasileiro.

3.1 O CRESCIMENTO INDUSTRIAL COMO VIA DE SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

Existem relações bastante próximas entre o nível de renda per-capita e o grau de industrialização de um país e também entre o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e o industrial. É em Kaldor (1966), ainda que de forma não inédita, que os argumentos favoráveis ao elo entre indústria e crescimento são classicamente estruturados. Por ser a principal fonte de disseminação de progresso técnico e onde os principais ganhos de escala se realizam, a performance da indústria manufatureira passa a influir decididamente sobre a evolução do produto agregado. Segundo Kaldor (1966), a indústria de transformação possui papel central

nas economias por ser o setor mais dinâmico e também o imbuído pela disseminação do progresso técnico. O autor busca explicar a diferença de crescimento econômico entre os países através da observação da taxa de crescimento industrial. A partir disso, três leis foram apresentadas por ele:

- a) A existência de uma correlação positiva entre a taxa de crescimento do PIB e do setor industrial, a partir da indução do último. Thirwall (2005) aponta duas explicações para esta relação: i) o fato de a expansão da produção e do emprego do setor industrial absorver mão-de-obra de setores em que há desemprego. Nesse caso, não haveria queda da taxa de emprego nem da produtividade dos outros setores; e ii) o setor industrial apresenta rendimentos crescentes.
- b) Conhecido como Lei de Kaldor-Verdoorn, o argumento aponta para a existência de uma relação causal entre o crescimento da produção industrial e o crescimento da produtividade da indústria, devido aos ganhos de escala. Segundo Thirwall (2005), dois fatores explicam o crescimento do setor de manufatura: em economias subdesenvolvidas pela demanda do setor agrícola, enquanto nas que apresentam grau mais elevado de desenvolvimento é puxado pela expansão das exportações.
- c) A última lei diz respeito ao efeito cadeia gerado pela produção industrial, visto que essa elevação da produção na manufatura também beneficia a produtividade dos demais setores. Existe, portanto, uma relação causal entre o crescimento do setor industrial e o crescimento da produtividade fora da indústria.

Nesse sentido, o crescimento econômico se apresenta como um processo em que há transferência de fatores produtivos de setores com baixa produtividade, característicos de uma economia incipiente e agroexportadora, para aqueles com rendimentos crescentes, como o setor industrial. Essa reorganização da estrutura produtiva gera também ganhos de economia de escala. (GIOVANINI, 2018; CARMONA, 2018).

Segundo Kaldor (1966), a taxa de crescimento do setor industrial é mais elevada do que a que decorreria apenas através do aumento de participação desse setor no agregado do PIB, de maneira que o seu crescimento tenda a se acelerar conforme sua participação na economia se eleva. Assim sendo, uma das possíveis explicações para as maiores taxas de crescimento observadas nos países industrializados é obtida justamente através dessa dinâmica apresentada pela produtividade do setor industrial e sua relação com o crescimento, e não pela diferença de participação entre os setores da economia. Em sintonia com as leis, portanto, é possível afirmar que, devido à presença de economias de escala e retornos crescentes, a produtividade do setor

industrial aumenta justamente induzida pelo crescimento do produto total desse setor. Por esses motivos, o setor industrial é visto como um setor dinâmico, de modo que responde de maneira positiva às alterações da demanda agregada. Por fim, o autor confirma o efeito cadeia, apontando que o crescimento do valor adicionado industrial causa um aumento de demanda também para outros setores e produtos industriais, de modo a promover um ciclo autodeterminado do seu crescimento por meio da crescente especialização e diversificação produtivo, que acarreta num aumento da produtividade industrial. No que tange aos efeitos do crescimento industrial sobre toda a cadeia produtiva, Hirschman (1958) evidencia os efeitos positivos a montante e a jusante do processo. No primeiro caso, a produção de bens industriais estimula a produção dos insumos necessários para a realização produtiva, promovendo também nos setores a montante os ganhos de economia de escala. No segundo caso, a geração dos bens pelo setor industrial pode também servir como insumos em setores a jusante, agregando ainda mais valor ao produto ao mesmo tempo que aumenta a produtividade e reduz os custos da sua produção. Dessa maneira, ao produzir impactos positivos no encadeamento para trás e para frente do processo produtivo, a elevação da produção industrial se dissemina e favorece a renda per capita, além de ampliar a oferta de insumos para o prosseguimento da produção nos setores à jusante e gerar assim ganhos de produtividade (GIOVANINI, 2018; CARMONA, 2018).

Paul Rosenstein-Rodan é, assim como Kaldor, um autor importante para a formulação das teorias do desenvolvimento econômico e em especial à importância do setor industrial nesse sentido. O artigo *“Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”* publicado em 1943 viria a se tornar documento basilar para os estudos posteriores do desenvolvimento econômico. No trabalho, o autor assume que a formação de capital e a industrialização têm a capacidade de romper as barreiras do subdesenvolvimento nos países não desenvolvidos e também salienta a importância do planejamento e da intervenção governamental para viabilizar o projeto. Nesse mesmo trabalho, é apresentada a teoria de desenvolvimento conhecida como *big-push*. Rodan defende sua tese alegando que o produto marginal social de um investimento é sempre diferente do produto marginal privado. Portanto, quando o setor industrial é planejado de maneira que o produto marginal social seja mais elevado, a taxa de crescimento da economia se eleva, o que justifica o tratamento e planejamento industrial. Em linhas gerais, o pensamento do autor aponta para uma contraposição à abordagem ortodoxa da economia que assume a estática do equilíbrio para a condução de políticas de desenvolvimento. Rosenstein-Rodan defendia a ideia de que os países

atrasados precisavam de grande impulso inicial de investimento industrial para vencer o atraso e ingressar numa fase de crescimento equilibrado e autossustentado (ZANELA, 2018).

O conceito do big-push é descrito pelo próprio autor no seu trabalho “*Notes on the theory of Big Push*”:

There is a minimum level of resources that must be devoted to... a development program if it is to have any chance of success. Launching a country into self-sustaining growth is a little like getting an airplane off the ground. There is a critical ground speed which must be passed before the craft can become airborne... Proceeding ‘bit by bit’ will not add up in its effects to the sum total of the single bits. A minimum quantum of investment is a necessary, though not sufficient, condition of success. This, in a nutshell, is the contention of the theory of the big push⁶ (ROSENSTEIN-RODAN, 1961, p. 57).

Em outras palavras, Rodan indica que o processo de industrialização e superação do desenvolvimento não se dará a partir do equilíbrio das forças de mercado. A partir da conhecida metáfora, ele diz que se o avião for adicionando velocidade em pequenas parcelas, não terá condições suficientes de levantar voo. É necessário, portanto, um grande volume de investimentos que permitam a economia “decolar”, isto é, “alcançar a velocidade mínima crítica que lhe permita alçar voo” (CARDOSO, 2012 apud ZANELA, 2018). O autor assegura também que o investimento em indústria não deve ser feito de forma isolada, pois dessa maneira os resultados não seriam satisfatórios. Somente a expansão simultânea de diferentes setores industriais seria capaz de induzir um efeito multiplicador na economia, que por sua vez induziria à sustentação da demanda pelos novos produtos que viriam a ser produzidos. Se opondo à teoria clássica, Rodan também sugere que os referidos investimentos iniciais devem ser feitos a partir de intervenção estatal e de fontes de financiamento externas, assumindo como alternativa o modelo composto por investimentos oriundos do exterior e empréstimos de capitais (ZANELA, 2018).

Autores como Szirmai (2012) e Szirmai e Verspagen (2015) se debruçaram sobre o tema mais recentemente. Eles sintetizam os argumentos que justificam a importância e o papel da indústria manufatureira no processo de crescimento de um país: i) observação de alta correlação entre o grau de industrialização e os níveis de renda per capita em países em desenvolvimento;

⁶ “Existe um nível mínimo de recursos que devem ser empregados para que (...) um programa de desenvolvimento tenha alguma chance de ser bem-sucedido. Promover o crescimento econômico autossustentável é um pouco parecido com decolar um avião do solo. Há uma grande velocidade terrestre que deve ser atingida a fim de que a aeronave decole. Prosseguindo o processo em pequenas parcelas os efeitos observados serão menores que a soma total das parcelas individuais. Uma quantidade mínima de investimento inicial é uma condição necessária, ainda que não suficiente. Essa é a analogia de argumentação da Teoria do Big Push”. (Tradução nossa)

ii) taxa de crescimento da produtividade mais elevada na indústria do que nos demais setores; iii) maior acumulação de capital; iv) grau de intensidade em tecnologia mais elevado; v) encadeamentos da produção e disseminação de tecnologia e conhecimento; vi) oportunidades oriundas da expansão da demanda por manufaturados em decorrência do crescimento da renda mundial; e vii) a transição de uma economia baseada na indústria para a predominância de serviços provocaria uma regressão na estrutura produtiva, o que causaria a diminuição da taxa de crescimento média da renda per capita. (CARMONA, 2018)

3.2 O CASO BRASILEIRO

Existe uma convergência na literatura que, a partir dos anos 1930, e, principalmente no Estado Novo (1937), ocorre um salto qualitativo significativo na ideologia pró-indústria que já vinha tomando forma nas décadas anteriores, agregando elementos básicos para a definição de uma estratégia industrializante. Embora a Revolução de 30 não tenha um caráter industrialista por si só, marcou o colapso do poder hegemônico das oligarquias regionais e simultaneamente da economia cafeeira. Fonseca (2003b) alega que, diferentemente da tese apresentada por Furtado, a industrialização não é apenas subproduto da defesa dos interesses cafeeiros. A análise dos instrumentos⁷ e políticas econômicas implementadas no Primeiro Governo Vargas indica uma ação estatal orientada pelo propósito industrializante, sustentando o argumento de que houve intencionalidade governamental voltada a esse objetivo. Ademais, Fonseca (2003b) defende que pode ser questionado quão profunda era essa consciência, mas que os novos rumos tomados pela economia brasileira não podem, de maneira alguma, serem considerados mero fruto do acaso.

Dessa maneira, ainda que possam ser observadas medidas da política econômica de caráter desenvolvimentista no período, o que vai ser abordado ao final desse capítulo, o desenvolvimentismo como a ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital da indústria só alcançaria seu auge no Brasil a partir dos anos 1950. O período que se segue a década de 1930, portanto, marca o ponto de inflexão para a reorientação da política econômica no Brasil, a partir do surgimento paralelo de quatro elementos ideológicos fundamentais ao projeto desenvolvimentista, que superam e vão além das restrições do conjunto de ideias industrialistas observadas anteriormente.

⁷ Criação e/ou alteração de leis, códigos, órgãos, ministérios, entre outros. Normas, regras e comportamentos em geral que sustentam a tese de uma ação orientada.

Bielschoswsky (1988) arrola os seguintes fatores: i) a conscientização, por parte do governo Vargas, de que era necessária e possível a implantação de um sistema produtivo para que o país deixasse sua condição semicolonial, agrária, importadora de manufaturas e exportador de matérias prima, viabilizando a produção interna dos insumos e bens de capital necessários à produção de bens finais; ii) admite-se a necessidade da criação de mecanismos a fim de viabilizar os investimentos necessários, principalmente, nas indústrias pesadas e de base, como siderurgia e energia. A partir disso, as discussões se dão em torno da instituição de mecanismos de centralização de recursos financeiros a fim de tornar possível a acumulação industrial, criação de bancos de fomento à formação bruta de capital fixo no setor industrial; iii) a aceitação, por parte das elites empresariais e técnicas, da intervenção estatal no sentido de incentivar a iniciativa privada. Tido como defensor dos interesses coletivos e responsável pela unificação nacional a partir do processo de centralização do poder ocorrido a partir de 1930, o Estado começa a impor a prática de planejamento econômico e de capitanear a orientação e os rumos da economia, obtendo maior aceitação da opinião pública principalmente diante do quadro econômico frágil e desorganizado imposto pela crise internacional, além da situação precária e de debilidade da estrutura econômica brasileira e também do empresariado nacional. Foram observadas manifestações nesse sentido já na Constituição liberal de 1934, que precedeu a Constituição autoritária de 1937; e iv) a nova dimensão conferida ao nacionalismo econômico a partir de diferentes razões. A partir da grande crise internacional e os efeitos negativos no Brasil paralelamente à ascensão de um sentimento anti-imperialista em defesa de maior protecionismo econômico e controle dos nossos recursos naturais, o que conferiu ao Estado um papel importante de defesa e promoção dos interesses nacionais.

O outro ponto relevante apontado por Bielschowsky (2004) a partir do crescimento do nacionalismo econômico é a visão de que o apoio estatal a fim de promover a industrialização vá além do planejamento e controle dos recursos naturais, abrangendo também investimentos diretos em transporte, mineração, energia e indústria de base. Nesse sentido, nasciam as bases de uma política ao mesmo tempo estatizante e nacionalista, que é o núcleo duro de ideias de uma das três correntes de pensamento desenvolvimentista que predominaram no Brasil e que serão apresentadas a seguir nesse capítulo.

3.2.1 As Correntes Desenvolvimentistas no Brasil

No caso brasileiro, a literatura costuma dividir o desenvolvimentismo em dois subtipos: nacional-desenvolvimentismo e desenvolvimentismo dependente-associado. De maneira sucinta e simplificada, Fonseca (2015) aponta que o nacional-desenvolvimentismo, como o próprio termo sugere, assume uma ideologia mais nacionalista. Esse subtipo defendia maior participação do Estado no sentido alavancar os recursos e realizar os investimentos considerados prioritários. O projeto de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista propunha uma industrialização inicial para a produção de bens de consumo popular a partir do setor privado nacional, e, posteriormente, avançar a matriz produtiva para os bens intermediários e de capital. No campo político, a regra era um pacto entre de classes, expressa pela aliança entre os mais diversos setores sociais como empresariado, classes médias, burocracia e também a incorporação das massas da classe trabalhadora. Por outro lado, o segundo subtipo se baseava na atração de investimentos externos buscando um padrão de “industrialização restritiva”, concentrada na produção de bens de consumo duráveis e indústria pesada, voltados às camadas da população com renda mais elevada. Embora não fossem os principais atores, o desenvolvimentismo dependente-associado não excluía o Estado nem as burguesias locais, mas, conferia a eles um papel de subordinação e dependência em relação ao capital estrangeiro (FONSECA, 2015). Partindo da sintetização dos dois subtipos, ambos assumiam a incapacidade do empresariado local de capitanear um desenvolvimento industrial, dentre outros motivos, pela baixa capitalização e fragilidade tecnológica. É importante ressaltar também que Estado e capital estrangeiros não estão totalmente descartados em nenhum dos subtipos, sendo divergente apenas a prioridade. Enquanto no nacional-desenvolvimentismo a expansão industrial é induzida pela poupança forçada captada através do Estado, o desenvolvimentismo dependente-associado promove um modelo de desenvolvimento forjado a partir da poupança externa, tendo o capital estrangeiro como ator principal.

Bielschowsky (2004) chama de primeiro “ciclo desenvolvimentista”⁸ o período compreendido entre 1945 e 1964, período que também é descrito na literatura como “era de ouro” do desenvolvimentismo, que diz respeito aos governos Dutra, Segundo Governo Vargas e o Juscelino Kubitschek. A fase de 1930 a 1945 é considerada a primeira fase do ciclo, onde

⁸ Ciclo não deve ser entendido como o típico schumpeteriano, com quebra de paradigmas e início e fim. Visto que o desenvolvimentismo no Brasil não é cíclico ou recorrente, não se reproduziu ao longo do tempo, é mais lógico assumir que o Brasil atravessou diferentes estágios ou fases desenvolvimentistas. Adotamos neste trabalho, portanto, o termo “ciclo” como uma noção de período ou era, não como um mecanismo em constante evolução ao longo do tempo.

surgiram os esboços das vertentes e foram implementadas sistematicamente pelo governo medidas de cunho desenvolvimentista. O período seguinte foi o de maior produção intelectual a respeito do tema e também a realização de projetos que tinham em comum formar um moderno capitalismo industrial no Brasil e que para isso era necessário planejamento econômico e diferentes formas de intervenção estatal, tendo o ciclo desenvolvimentista brasileiro atingido seu auge na década de 1950 (SILVA, 2013), o que será abordado ao final desse capítulo. Apesar dos traços de união fundamentais e um núcleo duro comum, o pensamento desenvolvimentista brasileiro se dividiu em correntes distintas ao passo que deveriam implementar planos e políticas econômicas na prática, através de diferentes formas de intervenção do governo. De diferentes carreiras profissionais, os economistas desenvolvimentistas apresentavam preocupações distintas. Aqueles que tinham como origem a atuação no setor privado levavam em conta maior consideração à defesa dos interesses empresariais. Quanto aos que se apresentavam mais propensos ao setor público, também apresentavam divergências no que diz respeito à origem do capital. Os não nacionalistas defendiam soluções privadas, não importando se o capital era nacional ou estrangeiro, admitindo a intervenção estatal em último caso. Por outro lado, os nacionalistas apoiavam a estatização de setores estratégicos e segmentos da indústria de base.

A chamada Corrente Desenvolvimentista do Setor Privado diz respeito ao pensamento que tinha como preocupações centrais dois pontos: a defesa de um projeto de industrialização planejada e também a defesa dos interesses do capital industrial privado nacional (BIELSCHOWSKY, 2004). A corrente era formada por economistas que assumiam posição antiliberal e, sendo assim, aceitavam a participação estatal no processo de acumulação privada e na orientação da política econômica (SILVA, 2013). A corrente não possuía consenso quanto à participação do capital estrangeiro na constituição do processo de desenvolvimento, embora não apresentassem posições extremas referente ao tema. A origem da corrente remete a um pequeno grupo de empresários industriais, que a partir do novo momento econômico e político que seguiu a o primeiro governo Vargas visaram à reunião em entidades patronais a fim de defender a perspectiva do setor industrial como peça central para o desenvolvimento econômico brasileiro. Nesse sentido, Diniz e Boschi (2004) destacam a importância da participação da classe empresarial na defesa do processo:

O empresariado brasileiro, tendo se constituído à sombra do Estado, não foi o portavo-
voz de uma ideologia liberal stricto sensu, sendo suas manifestações de favorecimento
a um regime político aberto e competitivo sobredeterminadas por alterações relativas

nos espaços estrategicamente ocupados perante o Estado. (DINIZ e BOSCHI, 2004, p.32).

As referidas entidades patronais faziam parte da mudança na estrutura corporativa observada no primeiro governo Vargas, tendo sido implementadas no período. A partir da nova disposição estrutural corporativa no Estado Novo, a pequena elite empresarial vivenciava uma experiência nova no que tange ao planejamento econômico, tendo acesso e participação em muitas das agências econômicas governamentais criadas no período. Dessa maneira, consolidou-se o que Bielschowsky (2004) denomina como um fértil cruzamento ideológico entre a visão de mundo da classe empresarial e as ideias e conceitos desenvolvimentistas que se estabeleciam a partir da criação desses novos órgãos federais, a partir dos quais eram discutidos, ponderados e deliberados ações e posicionamentos a respeito de temas como comércio exterior, energia, transportes, indústria siderúrgica e outros temas considerados relevantes no âmbito do desenvolvimento nacional e também do capital industrial. O ponto culminante desse projeto de concepção desenvolvimentista pode ser ilustrado na criação e apresentação, por Roberto Simonsen, em 1944, do projeto de uma Junta Nacional de Planificação no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, órgão que o mesmo havia criado enquanto servia ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Internamente ao Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e à Confederação Nacional da Indústria (CNI), pensadores e empresários, tendo Roberto Simonsen como seu principal expoente, amadureceram a ideia de que era possível promover o desenvolvimento econômico brasileiro a partir da montagem de uma moderna estrutura industrial, semelhante às observadas em economias capitalistas que se encontravam em estágio mais avançado de desenvolvimento. Simonsen, presidente da FIESP nos anos 30 e 40, se destaca não só pela atuação no grupo e produção intelectual, como também pelo legado deixado através de núcleos de reflexão desenvolvimentistas na CNI, como o Conselho e o Departamento Econômico. O autor carrega em si um pioneirismo no que tange ao tema desenvolvimentista no Brasil, sendo o primeiro a afirmar que todos os problemas sociais brasileiros derivavam da condição de atraso da nossa economia. Ele escreveu:

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar condigno na esfera internacional (SIMONSEN; GUDIN; 2010, p.44).

A respeito do papel da indústria para o desenvolvimento, Simonsen aponta que a industrialização era a forma de superação da pobreza, devendo prosseguir de forma integrada, alcançando as indústrias de base, como por exemplo, as de aço e química pesada. Conforme indica a ideia de planificação defendida pelo autor, ele ressalta que as forças de mercado, por si só, não eram capazes de gerar o desenvolvimento das atividades industriais, e que o Estado deveria coordenar as ações de planejamento industrial. O êxito do projeto de industrialização dependia de um intervencionismo orientado, onde o protecionismo e o planejamento seriam peças fundamentais para alcançar os objetivos de promoção do desenvolvimento. Além do planejamento, o autor defende que o Estado deveria promover ações diretas de investimentos em setores básicos onde a iniciativa privada não tivesse capacidade ou não quisesse se fazer presente (SIMONSEN, 1939 apud ZANELA, 2018). Sua justificativa é apresentada por Curado: “O frágil desenvolvimento do capital privado nacional no período e as barreiras existentes para sua atuação em diversas atividades econômicas constituíam-se nos elementos centrais do argumento de Simonsen de defesa da intervenção estatal” (CURADO, 2012, p. 617).

Bielschowsky (2004) defende que o legado ideológico para o debate desenvolvimentista deixado por Simonsen foi sua maior contribuição. A sua obra apresenta os elementos básicos do grupo comum de ideias desenvolvimentistas, observadas no posicionamento de todas as correntes de pensamento favoráveis, na década de 1950, à implantação de um capitalismo moderno no país. O citado pioneirismo das suas ideias foi fundamental para os intelectuais brasileiros que se debruçavam na tentativa de entender o Brasil e na defesa do empresariado nacional no processo de desenvolvimento econômico. Após sua morte, em 1948, o vazio teórico viria a ser preenchido novamente a partir da chegada da teoria cepalina do desenvolvimento entre o final da década de 1940 e início da década de 1950. O avanço do processo de industrialização trouxe como consequência o fortalecimento da classe industrial, proporcionando assim um ambiente favorável à preservação e ampliação da ideologia desenvolvimentista no setor privado. Os responsáveis pela continuidade da defesa da industrialização planejada foram os economistas ligados ao Conselho Econômico e ao Departamento Econômico da CNI. Silva (2013) considera que não houve outro nome à sua altura para desempenhar o papel de ideólogo do desenvolvimentismo, ainda que seu legado já tivesse se consolidado na Confederação Nacional das Indústrias (BIELSCHOWSKY, 2004; ZANELA, 2018).

O nacionalismo, conforme abordado anteriormente, conferiu um importante teor ideológico na formação do pensamento desenvolvimentista brasileiro, e, portanto, a maioria dos adeptos da superação do subdesenvolvimento via desindustrialização desconfiava das possibilidades de um resultado plenamente positivo a partir do ingresso do capital estrangeiro. De maneira mais extrema, alguns enxergavam o investimento externo como um mero interesse imperialista, o que viria de encontro aos interesses do projeto brasileiro. Os moderados, mesmo apresentando uma visão mais branda a respeito do tema, se posicionavam na defesa de que pelo menos setores estratégicos e fundamentais para o projeto industrializante não deveriam ficar sob controle do capital internacional, sendo papel do Estado controlá-lo ou, inclusive, impedir sua entrada. Entretanto, houve no setor público brasileiro uma corrente ativa e nas esferas de governo cuja formação era destacada por economistas que defendiam uma ampla contribuição do capital estrangeiro na industrialização brasileira. A tendência geral no setor público era de ceticismo em relação à entrada desses capitais, mas, apesar de pouco numerosa, essa corrente teve um papel influente dentro da corrente desenvolvimentista do setor público. A fim de diferenciar os grupos, Bielschowsky (2004) denomina a corrente como não nacionalista.

A corrente desenvolvimentista não nacionalista do setor público teve sua origem no início da década de 1950, período posterior à formação dos outros grupos que já eram observados em diferentes instituições a partir da década de 1930. Os economistas identificados com o pensamento constituíram uma corrente de forma mais orgânica a partir da constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em 1951, e da atuação no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁹, a partir de sua fundação em 1952. Embora não fossem maioria absoluta na organização dos projetos, dividindo o espaço com os nacionalistas, foi na atuação a partir desses projetos que homens como Horácio Lafer, Lucas Lopes e Roberto Campos, este último inicialmente nacionalista e que viria a se tornar o mais importante expoente da corrente. Os pensadores não nacionalistas fizeram sua militância intelectual e político-ideológica no momento de consolidação do projeto desenvolvimentista, apoiando o ponto central do ideário a partir da defesa de um projeto de industrialização planejada.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico resultou das negociações entre os dois países visando ao financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira. No que tange ao Brasil, as negociações foram iniciadas ainda no Governo Dutra e finalizadas por Vargas recém-eleito, enquanto nos Estados Unidos da América (EUA) a Comissão Mista fazia parte de um plano

⁹ A partir de 1982, passou a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

estadunidense de assistência técnica para o desenvolvimento de países latino-americanos tornado público em 1949, quando uma primeira comissão foi composta com o Brasil, apontando como prioridade os setores da agricultura, energia e transporte, ainda que não tivessem formulado um projeto específico para o financiamento desses investimentos. A Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, criada no âmbito do Ministério da Fazenda e unindo técnicos brasileiros e estadunidenses, ficou a cargo de dar sequência ao projeto iniciado pela comissão instituída em 1949, apontando soluções para o problema do financiamento do desenvolvimento nacional. Os trabalhos da Comissão duraram apenas dois anos e viriam a se encerrar em 1953, após tratarem, basicamente, de exigências técnicas e legais para a formulação e implementação de projetos nas referidas áreas prioritárias (BIELSCHOWSKY, 2004; SILVA, 2013). A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em junho de 1952, tinha o objetivo de financiar e gerir os recursos captados interna ou externamente para os projetos aprovados pela comissão. O BNDE prosseguiu sua atuação após o fim da Comissão Mista e é uma importante instituição de fomento até os dias de hoje sob a alcunha de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, tendo sido fundamental na política de desenvolvimento internacionalizado a partir do Plano de Metas, no Governo JK. Os trabalhos da Comissão Mista e a criação do BNDE exerceram um papel relevante no auxílio à introdução de aspectos inerentes ao conceito de desenvolvimentismo, no que diz respeito a práticas mais racionais de gestão, planejamento e aplicação de recursos públicos em investimentos, além de contribuir para formar uma equipe de técnicos no governo (burocracia) aptos a elaborar projetos de desenvolvimento.

Pertencendo à minoria que vislumbrava uma oportunidade positiva no ingresso de capital estrangeiro para o objetivo comum, as divergências dos não nacionalistas aos poucos foram tomando contornos mais nítidos em relação à maioria dos desenvolvimentistas do setor público. Bielschowsky (2004) aponta que elas se dividem essencialmente em dois aspectos. O primeiro deles diz respeito ao investimento estatal. O autor alega que os não nacionalistas não eram radicalmente contrários a esses investimentos, embora combatassem sua expansão e enraizamento, argumentando que a iniciativa privada poderia ocupar esse espaço exercendo a função com maior eficiência. Visto que o capital privado nacional não tinha condições nem financeiras nem de tecnologia suficientes para aportar grandes projetos de investimento em setores como infraestrutura e mineração, a corrente defendia que essas inversões deveriam partir do capital estrangeiro preferencialmente ao capital estatal. O argumento de Roberto Campos para defender o investimento estrangeiro inclusive em áreas consideradas estratégicas

era de que ao excluir o capital internacional desses setores, o Estado assumia para si os setores mais árdios da economia, fazendo com o que capital estrangeiro competisse em posição de vantagem com o setor privado nacional nos setores mais lucrativos:

(...) o capital estrangeiro que sobrevive, varrido dos transportes, desencorajado na energia elétrica, proibido de acesso ao petróleo, se orienta para as atividades de distribuição e para a indústria de transformação. Deixa de roer o osso da economia para competir com o brasileiro no consumo do *filet mignon*, com a agravante de poder competir com grandes vantagens sobre o capital nacional. Em resumo: sendo o capital privado brasileiro insuficiente em densidade para atacar os setores de infra-estrutura, tem o governo que assumir a responsabilidade de suprimento de economias externas. Inadequada, em qualidade e quantidade, ação governamental, criam-se pontos de estrangulamento que dificultam a aplicação dos capitais privados; baixa ao mesmo tempo a produtividade do capital privado nacional, o qual já de per si tem menor resistência e densidade que o capital estrangeiro (CAMPOS, 1969, apud BIELSCHOWSKY, 2004, p. 124).

O segundo ponto de contradição interna à corrente desenvolvimentista do setor público diz respeito à preocupação com a estabilidade econômica. Os não nacionalistas defendiam a necessidade de combate à inflação através do apoio a medidas de estabilização monetária, o que sugeria uma inclinação ao alinhamento com a corrente mais afinada com a ortodoxia.

Também pertencentes ao setor público, os economistas identificados com a corrente desenvolvimentista nacionalista defendiam a constituição de um capitalismo industrial moderno no Brasil, aderindo ao cerne comum dos demais pensadores desenvolvimentistas da época. No que tange às diferenças, sua característica distintiva mais importante era uma assumida posição na defesa do aumento da intervenção estatal na economia, por meio um planejamento abrangente, incluindo investimentos públicos em setores essenciais e políticas de apoio à industrialização. Dentre os intelectuais dessa corrente, estavam os técnicos atuantes em diferentes órgãos governamentais, direcionando sua força-tarefa na defesa da ideologia da industrialização planejada como fim para solucionar o atraso histórico da economia.

Os desenvolvimentistas nacionalistas do setor público, como corrente, advêm do período 1930-45, resistindo sob a hegemonia mais liberal no período entre Estado Novo e JK, representado pelo Governo Dutra. Os economistas se mantiveram em órgãos que haviam sido criados anteriormente no governo Vargas como a Carteira de Exportação (Cexim) do Banco do Brasil e o caso da Fundação Getúlio Vargas (FGV), onde até 1952 era editada a Revista “Conjuntura Econômica”. Anos depois, esses intelectuais viriam a formar o quadro dirigente e a elite técnica da mais importante agência pública desenvolvimentista e de fomento brasileira, o BNDE. A maior figura da corrente é Celso Furtado, renomado cepalino que durante o governo JK foi nomeado para a chefia da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

(SUDENE) e que já havia trabalhado na instituição enquanto vigeu o Grupo Misto Cepal-BNDE, entre os anos de 1954 e 1955 (BIELSHOWSKY, 1988). Um grande marco da corrente representando a reunião dos desenvolvimentistas nacionalistas ocorreu por volta da década de 1950, quando economistas como Celso Furtado e Barbosa de Oliveira fundaram o Clube dos Economistas, órgão que congregava técnicos do governo federal e também desenvolvimentistas do setor privado. A partir da iniciativa do grupo, foi editada entre 1955 e a o início da década de 1960 a Revista Econômica Brasileira, que cumpriu o papel de maior e mais importante veículo difusor das ideias cepalinas no Brasil à época. Dentre os pontos defendidos pela corrente, o posicionamento de apoio ao controle interno e comando estatal para a acumulação de capital nos setores estratégicos em detrimento ao capital estrangeiro, representava a mais importante divergência com os não nacionalistas. Isso porque, de acordo com esses economistas, a fragilidade do capital privado nacional inviabilizava que o financiamento desses setores partisse da iniciativa privada. Ainda referente ao capital externo, não acreditavam que poderia contribuir de maneira favorável à formação dos alicerces da indústria brasileira, como nos setores de transportes e energia elétrica, e sequer nos setores considerados estratégicos e cobiçados por seus representantes, como petróleo e mineração. Nesse sentido, o viés adotado na ideologia de industrialização da corrente era claramente nacionalista e estatizante. Quanto ao restante dos setores, não se posicionavam de nenhuma maneira de forma contrária ao ingresso desses capitais, mas passavam a defender a regulação de sua atuação, principalmente nos aspectos referentes à remessa de lucros, considerada uma ameaça ao equilíbrio do balanço de pagamentos e conseqüentemente à continuidade e evolução do processo de industrialização (BIELSHOWSKY, 2004; SILVA, 2013).

De maneira sucinta, a questão central em torno da qual os desenvolvimentistas nacionalistas se posicionavam era a fim de garantir um processo de industrialização com a intervenção estatal nos setores considerados estratégicos e naqueles onde o capital privado nacional não tivesse condições de ingressar. Nesse caso, o capital estrangeiro seria a alternativa para que o objetivo maior do projeto não fosse prejudicado. Além dos pontos já destacados, se faz importante citar outras duas características importantes dessa corrente quando comparada com as demais. Primeiramente, conferiam à política monetária uma situação de subordinação às políticas de desenvolvimento econômico, o que é semelhante ao defendido pelos desenvolvimentistas do setor privado, sendo a diferença a interpretação e combate ao processo inflacionário, divergente em relação aos não nacionalistas. A corrente foi responsável pela introdução do estruturalismo cepalino no país, teoria que não alçava ao ponto central da

política econômica as medidas de curto prazo para combater o processo de elevação dos preços. Claramente, o principal estudioso dessa questão identificado com a corrente desenvolvimentista em questão foi Celso Furtado. Em segundo lugar e em consonância com a teoria cepalina, outro fator de distinção dos economistas dessa vertente era pauta política em defesa de medidas econômicas de cunho social. Os autores se mostravam sensíveis às condições de desemprego, pobreza e atraso tanto da população como também das instituições brasileiras. Como expoente da corrente, Furtado apresenta em sua obra essa mudança no eixo ocorrida no pensamento desenvolvimentista nacionalista. Sobre a obra, Bielschowsky (2004) destaca três singularidades que fizeram da produção intelectual de Furtado o principal instrumental teórico de combate ao neoliberalismo e defesa do desenvolvimentismo nacionalista entre seus pares, sintetizando o conteúdo político dessa corrente: em primeiro lugar e conforme já foi abordado, está a defesa do papel de liderança do Estado como promotor do desenvolvimento, através do planejamento abrangente da economia e dos investimentos em setores estratégicos. A participação do capital estrangeiro era entendida pelo autor como limitada a setores não estratégicos e submetida ao controle estatal. O mais importante para Furtado era a ideia de que apenas a coordenação estatal seria capaz de internalizar a tomada de decisão sobre os rumos da economia brasileira e romper as correntes de submissão das economias periféricas em relação às centrais. Em segundo lugar, é a defesa da tese estruturalista de submissão da política monetária à política de desenvolvimento, servindo de base para a resistência dos economistas nacionalistas ao se oporem aos programas de estabilização sugeridos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Por último, são destacados nos trabalhos do autor justamente esse compromisso com reformas de caráter social, temática que ganha terreno na sua obra a partir da inserção da tributação progressiva, desigualdades e regionais e por fim com o apoio à realização de uma reforma agrária (BIELSCHOWSKY, 2004).

A respeito das correntes que marcaram o período no Brasil, além das já citadas, cabe ressaltar a existência de outras duas que foram relevantes para o debate no período: a corrente neoliberal¹⁰ e a socialista¹¹. Quanto à primeira, compreende a oposição ao desenvolvimentismo

¹⁰ A Corrente Neoliberal tem como seus principais expoentes Eugênio Gudin e Octávio Gouveia de Bulhões. De acordo com Bielschowsky (2004) “sua participação no debate econômico está fundamentalmente ligada à proposta de estabelecer as condições do equilíbrio monetário e financeiro, que, segundo diziam, seria indispensável à maximização da eficiência dos mecanismos de mercado”. Ainda que sua principal característica fosse a oposição às ideias desenvolvimentistas, os neoliberais admitiam alguma intervenção estatal na economia a fim de combater desajustes, situação considerada comum em economias subdesenvolvidas.

¹¹ Os principais expoentes da Corrente Socialista eram militantes do PCB. Bielschowsky (2004) esclarece que embora com características desenvolvimentistas, inclusive sendo considerada nacionalista e anti-imperialista mais radical, essa corrente via a industrialização como o desenvolvimento das forças produtivas necessárias ao processo de transição para o socialismo.

e representa economistas que se posicionavam pela defesa da prioridade à livre movimentação das forças de mercado, com vistas a atingir maior grau de eficiência econômica. Por não apresentar, na época, visões nítidas de oposição a teoria desenvolvimentista, não acrescenta ao debate proposto nesse trabalho e por isso não será abordado de maneira analítica. Por outro lado, é importante frisar as peculiaridades do pensamento socialista do PCB. Essa corrente tem fortes características desenvolvimentistas, como a industrialização e intervenção estatal. Entretanto, o projeto dos socialistas ia além da superação do subdesenvolvimento através de uma indústria moderna e buscava a transição para o socialismo. Bielschowsky (2004) ressalta as semelhanças entre os desenvolvimentistas e socialistas e diz que estes podem de certa forma serem considerados desenvolvimentistas, mas não os inclui nas três correntes abordadas anteriormente. Fonseca (2015) alega que, portanto, é sintomático que Bielschowsky tenha excluído os socialistas das três correntes abrangidas pelo conceito de desenvolvimentismo, deixando subentendido que este se trata de uma ideologia em defesa de um projeto que não visa romper com os marcos de uma sociedade capitalista. Feitas as devidas ponderações, Fonseca formula o mais completo conceito do desenvolvimentismo:

entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA In: CALIXTRE et al., 2015, p. 59, grifos do autor).

Retomando o debate as correntes desenvolvimentistas definidas por Bielschowsky (2004), é relevante ressaltar as divergências do desenvolvimentismo do setor privado da corrente de pensamento desenvolvimentista do setor público por aquilo que apresentam de essencialmente diferente, isto é, pela posição diante da questão do capital estrangeiro e do grau desejado de intervenção estatal, a abordagem e tratamento perante a questão inflacionária, pela maior ou menor inclinação reformista e, dentre outras, pela ênfase nas questões que afetavam a lucratividade do capital privado nacional. Bielschowsky (1988) aponta três questões basilares, são elas: a) Preservação de mercados: se trata do debate acerca da preferência por investimentos estatais ou estrangeiros e a questão do protecionismo; b) Oposição à elevação dos salários e à tributação dos lucros; e c) Defesa da ampliação do crédito ou luta contra a retração creditícia. Intrinsecamente às diferenças apresentadas acima, os pontos de divergência na opinião das correntes decorriam frente ao posicionamento no que concerne a forma de intervenção estatal,

a participação do capital estrangeiro, do tratamento à inflação e a sensibilidade para reformas de cunho social, como distribuição de renda (BIELSCHOWSKY, 2004; SILVA, 2013).

Todavia, considera-se mais importante nesse trabalho ressaltar os pontos em comum e as convergências entre as correntes desenvolvimentistas do que suas diferenças em si. Os dois fatos mais importantes nesse sentido são: i) a visão de que o setor industrial deve ser o difusor do desenvolvimento, tendo a alavancagem da indústria como espécie de motor do crescimento econômico, tema que será abordado a seguir; e ii) o consenso antiliberal, isto é, aceitam que deve haver um projeto liderado, planejado e executado pelo Estado. A questão das diferenças entre a visão dos economistas, nesse sentido, se dá através de uma questão meramente de grau e não de conteúdo. Algumas correntes, que atuaram com mais representatividade no governo brasileiro durante o período Vargas e Geisel (nacional-desenvolvimentistas), buscaram a industrialização através de poupança forçada, isto é, fomento a partir da expansão dos investimentos estatais. Por outro lado, os economistas mais afeitos ao desenvolvimentismo dependente-associado, cujas políticas predominaram no período de Juscelino Kubitschek e dos Governos Militares (com exceção de Geisel), buscavam implementar o projeto de desenvolvimento a partir de maior ingresso de investimento estrangeiro. Os desenvolvimentistas do setor privado, assim como os do setor público, refletiam acerca das questões relativas à industrialização integral. Nessa questão, não há distinção entre, de um lado, Simonsen e seus seguidores da CNI, e do outro, defensores do desenvolvimentismo do setor público, como servidores públicos do BNDE, da Assessoria Econômica de Vargas, do Banco do Brasil e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Posto isso, não faremos a seguir distinções mais profundas entre as correntes, considerando o período desenvolvimentista brasileira como aquele compreendido entre 1930 e 1980 e norteado pelas questões basilares da política econômica observada no período: busca industrialização como forma de romper a condição de subdesenvolvimento e a intervenção estatal para uma para implementação desse projeto.

3.2.2 O PSI e o fim do ciclo desenvolvimentista no Brasil

Esse trabalho vai considerar o período desenvolvimentista brasileiro conforme definição cronológica contida em Castro e Souza (1985), que indica como momento inicial o deslocamento do centro dinâmico da nossa economia, após a crise de 1929, perdurando até o governo Geisel, o quarto presidente da ditadura militar. A década de 1930 marca também o

início do processo denominado substituição de importações, que na prática se refere à mudança na pauta produtiva nacional, passando a produzir localmente produtos que até então ingressavam no mercado brasileiro apenas através das importações. A intensidade e profundidade do processo de substituição de importações depende da capacidade da economia de superar duas situações recorrentes no processo: i) adaptar sua estrutura produtiva às novas demandas geradas pela expansão industrial; e ii) superar o estrangulamento externo que possa vir a restringir a capacidade de importação da economia. A necessidade e condição de superar a restrição de importações que é gerada pelo próprio processo tem um caráter dinâmico, conforme aponta Bielschowsky (2004). O início do processo ocorre através da substituição de bens finais não duráveis, visto que esses são mais plausíveis para um setor industrial ainda incipiente devido a possibilidade de produção com tecnologia simples e volume reduzido de capital. Nesse momento do processo, as indústrias insurgentes necessitam da importação da maioria dos bens intermediários e de capital necessários ao prosseguimento da expansão, visto que indústria local ainda está longe de atingir o estágio de desenvolvimento no qual esses insumos são produzidos localmente. Além do mais, a expansão industrial como carro-chefe do crescimento econômico indiretamente eleva o nível de importações através do aumento das necessidades globais de bens estrangeiros nesse novo estágio da economia. Nesse sentido, a capacidade de importar se torna insuficiente, o que impulsiona o processo para um próximo nível, onde a produção local se estende aos setores de bens duráveis finais e de bens de capital.

Na prática, o processo não ocorreria de forma tão linear, partindo da produção dos bens mais simples aos mais sofisticados. Tavares (1964) alega, a partir da sua famosa metáfora do edifício em construção, que é impossível que o processo ocorra dessa maneira, primeiro produzindo bens de consumo não duráveis, seguidos por bens de consumo duráveis e finalmente por bens intermediários e bens de capital, nessa ordem concentração e complexidade de tecnologia. Na verdade, a expansão da produção de todos esses bens deve ser concomitante, alterando apenas o grau de concentração em cada um deles, conforme a mesma aponta:

é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É necessário — para usar uma linguagem figurada — que o edifício seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período (TAVARES, 1964, p.46)

A tese da autora aponta que a tendência ao desequilíbrio externo é inerente à industrialização nas economias periféricas. As outras duas ideias básicas apresentadas por ela

alegam que a industrialização nas economias latino-americanas consiste na substituição de importações gerada a partir de déficits externos e que o processo promove uma alteração qualitativa na pauta importadora, não necessariamente apresentando redução do volume importado. Por isso, a busca por divisas a fim de solucionar o problema do estrangulamento durante o processo será constante, e antes deste ser resolvido, reaparece em cada período, o que dá o caráter dinâmico do processo, estimulando o que ela denomina de “nova onda de substituição”. A capacidade de importação, portanto, é variável fundamental para a continuidade do desenvolvimento industrial através da substituição de importações. Prebisch sintetiza:

Em resumo, o processo de substituição tem de ser contínuo, enquanto não se corrigirem as tendências díspares, que não se poderão corrigir caso se mantenha o presente módulo de intercâmbio. Realizadas umas substituições, sobrevém a necessidade de realizar outras, e cada vez surgem novos e crescentes obstáculos (PREBISCH, 1964, p. 87 apud FONSECA, 2003a, p. 19)

A posição do pensamento cepalino era de que o modelo agroexportador condenava os países latino-americanos à estagnação e ao subdesenvolvimento. As suas crises, portanto, abriam a possibilidade de rompimento com o modelo, pois nesse momento as restrições de importação e o estrangulamento externo forçavam o país a iniciar o processo de produção local para os bens importados de outrora. No Brasil, o processo de substituição de importações e diversificação industrial ocorrem durante a predominância de governos desenvolvimentistas. Cardoso de Mello (1982) sugere o recorte temporal do processo de substituição de importações, endossando que o PSI seguiu bem de perto o modelo sugerido por Tavares. O período denominado na literatura como industrialização restringida compreendeu o período desde que a recuperação econômica a partir da década de 1930 até 1955, e teve como principal característica a substituição de importações de bens de consumo popular. Cabe ressaltar, entretanto, que o crescimento industrial não ficou restrito a esses bens. Na década de 1930, setores não tradicionais como de mineração, metalurgia e químico também apresentaram crescimento e, a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda teve em si um grande projeto de industrialização pesada, fazendo o Brasil ingressar na produção de aço em larga escala, criando as bases para a sustentação do crescimento industrial:

Tabela 1 - Estrutura Industrial Brasileira – em % da produção a preços correntes

Categorias	1919	1939	1949
Bens de consumo não duráveis	83,62	75,06	67,77
Bens de consumo duráveis e/ou bens de capital	2,54	5,62	6,97
Bens Intermediários	13,10	18,54	24,28

Fonte: Adaptado de Gremaud et al., 1997, p.138.

A Tabela 1 acima ilustra a evolução da composição do setor industrial, confirmando também o peso do setor de bens de consumo popular. Contudo, é importante o crescimento em participação verificado nos setores de bens de capital e intermediários, através do crescimento dos índices de materiais de transportes e elétrico, e dos setores de metalurgia, mineração e químico, respectivamente.

O período que vai de 1956 a 1973 compreende o período do Governo JK ao fim do Milagre Econômico (1968-1973) e é considerado como a segunda fase do PSI, quando a produção industrial voltou-se prioritariamente aos bens de consumo duráveis. O setor liderava o crescimento industrial e ao mesmo tempo impulsionava os setores de bens de consumo popular, os intermediários e de capital, que apresentavam taxas menores crescimento, mas ainda assim significativas. O auge do período desenvolvimentista correspondeu justamente à segunda onda de substituição de importações. Ainda na campanha presidencial de 1955, Juscelino Kubitschek anunciava o famoso bordão do seu governo: “cinquenta anos em cinco”. Quando eleito, instalou o Conselho de Desenvolvimento Econômico, órgão que planejou e acompanhou a execução do Plano de Metas, maior projeto desenvolvimentista da história do Brasil. Naquele momento, a ideologia desenvolvimentista estava claramente definida no discurso oficial do governo, conforme pode ser observado nos objetivos do Plano de Metas, conforme tabela abaixo:

Tabela 2 - Brasil: Plano de Metas – Estimativa do Investimento Total - (1957-1961) - em bilhões de Cr\$

	Produção Interna	Importação	Total	%
Energia	110	69	179	42,4%
Transporte	75,3	46,6	121,9	28,9%
Alimentação	4,8	10,5	15,3	3,6%
Ind. Básica	34,6	59,2	93,8	22,2%
Educação	12	-	12	2,8%
Total	236,7	185,3	422	100,0%

Fonte: Abreu, 1989, p.177.

Sob a coordenação do Plano de Metas, houve grandes investimentos na infraestrutura para serviços de energia e transporte e nos segmentos inerentes à indústria pesada. O país apresentou intenso processo de crescimento econômico no período, registrando uma taxa anual média de elevação do PIB em 7,4%, enquanto a expansão industrial alcançou a marca de 10,1% conforme Bielschowsky (2004, p.402) e de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 3 - Crescimento PIB e Produto Industrial – (1956-1960) – em %

Ano	Crescimento do PIB	Produto Industrial
1956	2,9	5,5
1957	7,7	5,4
1958	10,8	16,8
1959	9,8	12,9
1960	9,4	10,6

Fonte: Pires, 2010, p.104

Constituído a partir da instituição do Conselho de Desenvolvimento, incorporando os estudos elaborados na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e no Grupo Misto BNDE-CEPAL, o plano visava não só o setor público como o setor privado, utilizou de instituições de fomento como o BNDE e articulou a política monetária e fiscal em vias de viabilizar o projeto. Ou seja, o plano não se limitava a simplesmente resolver os problemas provenientes dos pontos de estrangulamento da economia, e sim, tinha como objetivo estabelecer programas que criassem as condições para o avanço do setor industrial.

No período entre 1930 e 1964, a economia brasileira apresentou crescimento substancial, ostentando taxa de crescimento médio do produto em torno de 7% ao ano. Confirmando a orientação desenvolvimentista da política econômica observada em grande parte do período, o crescimento industrial apresentou marcas ainda mais elevadas, apontando para uma taxa de crescimento médio superior a 8% ao ano (PIRES, 2010). A crise política, a queda dos indicadores econômicos e o crescimento da inflação pautam a conjuntura do início da década de 1960 e culminam em um golpe de Estado. Nos primeiros anos da ditadura militar e sob um contexto autoritário, uma série de reformas institucionais foi implementada pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no governo do General Castelo Branco. As políticas viabilizaram a reestruturação da economia brasileira para o período chamado de Milagre Econômico, entre 1968 e 1973:

**Tabela 4 - Crescimento PIB e Produto Industrial –
(1968-1976) – em %**

Ano	Crescimento do PIB	Produto Industrial
1968	9,8	13,3
1969	9,5	12,1
1970	10,4	11,9
1971	11,3	11,8
1972	11,9	14,2
1973	14	17
1974	8,2	8,5
1975	5,2	6,2
1976	10,3	10,7

Fonte: Pires, 2010, p.197.

Ainda que com altas taxas de crescimento, foi observado um descompasso intersetorial, onde os bens de capital e bens intermediários não tiveram uma elevação na produção tão acentuada quanto a dos bens de consumo. Tal desequilíbrio resultaria no surgimento de gargalos de oferta, o que no longo prazo viria a comprometer a manutenção das elevadas taxas de crescimento. Nesse sentido, o esgotamento do “milagre econômico” (1968-1973), observado com a queda dos indicadores em 1974, está associado intimamente a esses desequilíbrios setoriais. O grande choque do petróleo, em 1973, com elevação de 400% do preço do petróleo foi um choque de oferta e impactou fortemente a já ascendente inflação através da elevação dos preços dos importados. A instauração da crise econômica internacional em 1974 e o desaquecimento da economia brasileira fizeram o regime militar optar pelo crescimento pela marcha forçada.

Voltado a substituir importações de bens intermediários e de capital que ainda restringiam a produção interna, finalmente o PSI chega a sua última fase no Brasil a partir da implementação do II PND no final da década de 1970, sob o Governo Geisel. Ao optar pela “fuga para a frente”, o ambicioso plano dá continuidade à política de crescimento econômico com endividamento externo apesar da inflação e desequilíbrio das contas econômicas externas. O pacote de investimentos previa a ampliação da matriz energética e da produção interna de petróleo, nesse contexto estão a expansão da geração de energia elétrica com a construção das usinas de Itaipu e Angra e a criação do Pró-Álcool que visava à produção de álcool combustível. Há de se destacar também a expansão de infraestrutura, como a Ferrovia do Aço, e do setor de mecânica pesada para a ampliação da produção de máquinas e equipamentos. De maneira sintética, as dificuldades de implementar um plano de envergadura tão larga em uma conjuntura

de crise internacional, crescimento inflacionário e descontrole do déficit externo dificultaram os resultados do plano e em 1977 o II PND foi desacelerado.

Conforme observado, embora cada fase tenha sido marcada pelo crescimento mais expressivo da produção de uma determinada categoria de bens, durante as ondas foi observada a substituição de novos bens de todas as outras categorias, o que aponta para a confirmação da tese de interdependência setorial do sistema econômico, visto que as cadeias produtivas que iam se formando envolviam uma complexa inter-relação entre fornecedores, compradores e consumidores das matérias-primas e insumos básicos aos bens finais:

Dessa forma, o PSI pode ser entendido como responsável por mudanças de vulto nas economias em que ocorre, ampliando e diversificando a capacidade produtiva industrial. O centro dinâmico das economias gradualmente deixa de ser o setor exportador para repousar no mercado interno, sob a liderança do investimento privado (I) e/ou público (G) (FONSECA, 2003a).

Por outro lado, é preciso salientar que o modelo, tido para muitos autores como uma saída para os países subdesenvolvidos se contrapõem às perversidades da divisão internacional do trabalho, não apresentou rompimento com essa ordem econômica mundial, mas, sobretudo, uma nova forma de inserção no comércio internacional, alterando qualitativamente a forma de dependência. Os países latino-americanos passaram a apresentar elevado crescimento industrial, sem, todavia, lograr melhores índices de desenvolvimento socioeconômico ou romper com o subdesenvolvimento. Nesse sentido, a consagrada dicotomia entre países centrais e periféricos tendo como ponto central o grau de industrialização chegava ao fim. O subdesenvolvimento industrializado que tomou forma no Brasil é tido pelos autores como a melhor ilustração para os efeitos gerados pela substituição de importações, visto que a industrialização avançou sem reverter na mesma proporção os indicadores socioeconômicos, que pelo contrário, apresentaram inclusive deterioração no que diz respeito ao aprofundamento da concentração de renda, por exemplo. Além disso, o novo quadro em que os países latino-americanos se encontravam trazia consigo novos gargalos e relações de dependência, principalmente no que diz respeito a restrições financeiras e tecnológicas.

No contexto apresentado, o Brasil seguiria para a redemocratização e a grande crise da dívida externa na chamada década perdida. O fim do II PND, portanto, marca o encerramento do ciclo desenvolvimentista no Brasil, abrindo espaço para as políticas hegemonicamente neoliberais, principalmente a partir da eleição de Fernando Collor, em 1989.

4 O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO

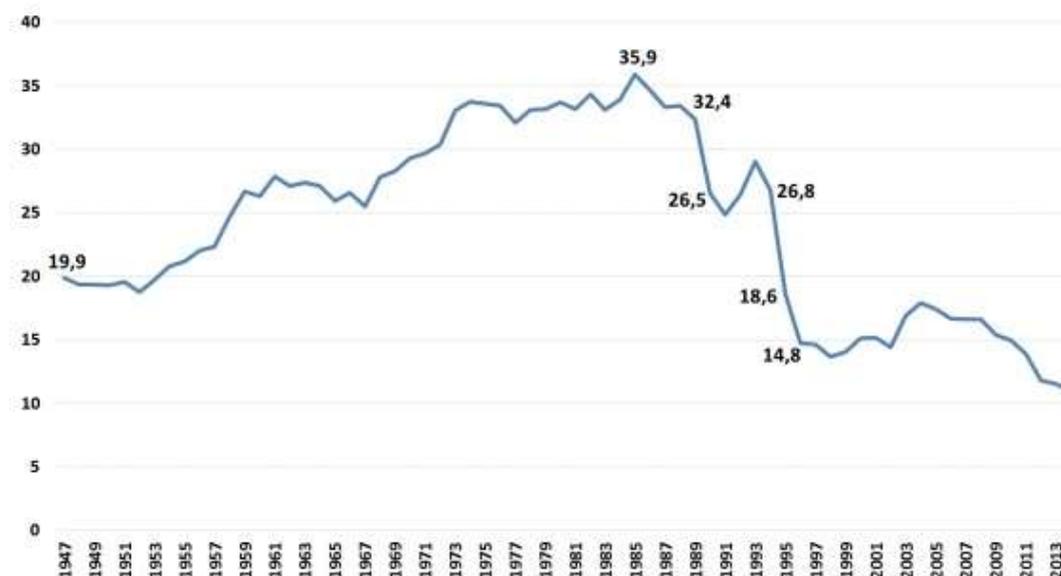
A década de 1980 foi marcada por grandes dificuldades para a economia brasileira. Com a revolução islâmica no Irã e a paralisação da produção de petróleo, eclodiu no mundo pela segunda vez um grande choque nos preços do produto ainda em 1979. Com vistas a controlar a aceleração inflacionária decorrente do aumento dos preços do petróleo, o Federal Reserve dos Estados Unidos (FED) impôs uma elevação nos juros, causando outro choque na economia internacional. Por isso, até a redemocratização, em 1985, o Brasil foi marcado pela explosão da dívida pública e escassez de divisas internacionais, deixando as contas externas brasileiras severamente deterioradas. A relação dívida-PIB saltou de 25% do PIB, em 1979, para 50%, em 1985 (PIRES, 2010). O cenário desfavorável foi influenciado pela conjuntura internacional através do avanço político-ideológico do neoliberalismo, inovações tecnológicas e significativo aumento da importância do setor financeiro na formulação da política econômica. Esse quadro repercutiu não só na chamada “década perdida”, mas também em inflação, desemprego e estagnação por aproximadamente 15 anos.

Pelo alto comprometimento dos gastos públicos com o crescente serviço da dívida, a escassez de divisas internacionais e o quadro de crise em muitos países da América Latina, o modelo de crescimento com endividamento estatal estava esgotado. No cenário de desaquecimento da economia, alta inflação e estancamento da renda per capita, o setor público se via de mãos atadas sem capacidade de investimento e de atração de capitais, e baixíssima liquidez internacional. Para fazer frente aos compromissos da dívida externa, o governo brasileiro adotou medidas de ajuste fiscal e monetário a fim de gerar grandes superávits comerciais. A crise fiscal se agravava e a hiperinflação corroía o poder de compra dos brasileiros. A fim de gerar superávits comerciais e controlar a espiral inflacionária, a taxa de câmbio foi desvalorizada e a taxa de juros foi alçada a patamares muito elevados. Com isso, a capacidade de importação foi reduzida e a recessão interna se aprofundou. Nessa conjuntura, inúmeros experimentos macroeconômicos foram testados, dos ortodoxos aos heterodoxos, e nenhum lograva êxito no combate à espiral inflacionária, crise fiscal e crise da dívida externa. Com o fim do período desenvolvimentista e a iminente crescente neoliberal, o modelo desenvolvimentista no Brasil estava esgotado. A conjuntura internacional ao início da década de 1990 permeava os acordos de liberalismo econômico celebrados no Consenso de Washington. No Brasil, a década foi de fato marcada pela abertura comercial e econômica,

planos de desestatização de empresas e desmonte da máquina pública, em alinhamento com a agenda neoliberal.

A partir dos anos 1980, portanto, se dá início um processo de reestruturação da pauta produtiva brasileira, com redução da participação do setor industrial e predominância das exportações de produtos primários por meio, principalmente, do grande crescimento do agronegócio e da explosão da produção de *commodities*:

Gráfico 1 - Evolução da Participação da Indústria de Transformação no PIB (%) – série não encadeada (1947 – 2013)



Fonte: DEPECÓN-FIESP (2015, p. 9) a partir das Contas Nacionais do IBGE.

A abertura comercial e financeira acabou com o protecionismo de maneira brusca, expondo o setor produtivo brasileiro rapidamente à forte concorrência internacional, que possuía tecnologia mais avançada, estruturas industriais mais sólidas e preços mais baixos, o que levou ao Brasil a sucessivos déficits em transações correntes. O Gráfico 1 ilustra bem a perda de participação de setor industrial a partir da redemocratização, com a crise econômica do Estado e a posterior agenda neoliberal. Os períodos de maior crescimento, deve-se salientar, acontecem no auge do desenvolvimentismo de JK e no Milagre. Nas próximas seções, a partir da conjuntura econômica à época e dos indicadores apresentados, visamos discutir os conceitos de desindustrialização, reprimarização da produção e doença holandesa, buscando verificar a pertinência dos mesmos no caso brasileiro. Por fim, serão abordadas as principais ideias que permeiam o debate atual acerca do processo de perda de participação do setor industrial na matriz produtiva brasileira que vem sendo observado desde a década de 1980.

4.1 CONCEITUAÇÃO TEÓRICA: DESINDUSTRIALIZAÇÃO E SUAS CAUSAS

A fim de fundamentar o debate e permitir a análise acerca da trajetória percorrida pela indústria desde o fim do período desenvolvimentista até aqui, faz-se necessária a definição de alguns conceitos básicos para o prosseguimento do trabalho. Conquanto a tendência de queda da participação do setor industrial no produto agregado seja tema antigo de análise dos economistas, foi somente a partir dos trabalhos de Rowthorn e seus coautores¹² que definiram a desindustrialização a partir da análise do fenômeno em países desenvolvidos. A formulação de Rowthorn e Ramaswamy (1997) se tornou a definição clássica de desindustrialização, assumindo a natureza do fenômeno como o ponto central da análise. Os autores definem o processo como um declínio secular na participação da manufatura no emprego total que ocorre quando a sociedade atinge determinado nível de renda per capita: “The term used in the literature to refer to the secular decline in the share of manufacturing employment in the advanced economies” (Rowthorn e Ramaswamy, 1997, p. 6).

Como supõe o argumento dos autores, a desindustrialização é um fenômeno que deve ser considerado natural para as economias desenvolvidas e nesse sentido fazem críticas à abordagem conferida ao tema pela literatura que trata de questões como a globalização e as relações entre comércio, crescimento e o declínio do setor industrial. Eles alegam que, em geral, os autores que tratam o tema dessa maneira categorizam a desindustrialização como um problema análogo ao aprofundamento da desigualdade de renda e a elevação das taxas de desemprego nas economias avançadas. A crítica de Rowthorn e Romaswamy (1997) se dá justamente no sentido de negar essa comparação, pois consideram que a desindustrialização não pode ser considerada como um problema que requer soluções ou um fenômeno negativo por si só, como o desemprego e a disparidade de renda. Deve ser, ao contrário, visto como um processo intrínseco ao desenvolvimento econômico. Em Rowthorn e Wells (1987) também é defendida a tese de que a desindustrialização não representa uma patologia, e sim que o fenômeno deve ser atrelado a uma melhora na condição de bem-estar social.

A dinâmica do processo acontece a partir do rápido aumento de produtividade do setor manufatureiro, que eleva também o nível de salários. Juntamente com o desenvolvimento

¹² Além dos trabalhos citados, “*Growth, trade, and deindustrialization*”, de Rowthorn e Ramaswamy (1999), e “*De-industrialization and the balance of payments in advanced economies*” (2013) e “*De-industrialisation and the balance of payments in advanced economies*” (2004), de Rowthorn e Coutts, podem ser consultados como referência no tema.

tecnológico e a introdução de equipamentos poupadores de mão de obra, esses fatores acarretam na diminuição da demanda por trabalhadores por parte das firmas industriais. Ora elevada a oferta de mão de obra pelos operários excluídos do processo produtivo das manufaturas, essa força de trabalho tende a ser direcionada a outros setores da economia. Os autores defendem que normalmente esses trabalhadores são realocados no setor de serviços, e que o aumento da participação desse setor é totalmente natural para as economias desenvolvidas. Portanto, a diminuição da parcela do produto referente à produção manufatureira não significa queda da produtividade na produtividade na economia. De maneira contrária, eles alegam justamente que esse fenômeno eleva a produtividade dos outros setores, principalmente o de serviços. Por fim, o processo só deve ser considerado preocupante, na visão dos autores, se for atribuído a um choque inerente à dinâmica do mercado, como apreciação da taxa de câmbio, por exemplo, e não a um fenômeno natural pelos quais as economias avançadas atravessam ao atingir determinados níveis de desenvolvimento e renda.

Clark (1951), Baumol (1967) e Rowthorn e Wells (1987) também contribuíram para a formulação do conceito. O primeiro deles foi um dos pioneiros no tema, alegando que a variação dos níveis de elasticidade renda da demanda por produtos manufaturados acarreta que o setor de serviços progressivamente vá ganhando mais espaço na renda e no emprego, em detrimento da queda da participação industrial. A ideia de mudança na elasticidade dos produtos é tratada pelo autor de forma sequencial. Clark (1957) argumenta que os produtos primários são os mais requisitados nos estágios iniciais de desenvolvimento do país e que esse cenário vai se alterando ao passo que a renda nacional aumenta. Só a partir da queda da elasticidade-renda da demanda por produtos básicos, como alimentação e vestuário, que a demanda por produtos manufaturados cresce. O processo ocorre novamente ao longo do processo de incremento de renda, quando os consumidores ficam satisfeitos com o nível de produtos adquiridos no setor secundário e transferem a renda para o setor de serviços. Através de uma análise sequencial de alteração nas características de demanda, Clark considera os serviços como bens superiores que só viriam a ser consumidos assim que todas as necessidades básicas do consumidor fossem satisfeitas.

Essa tese é um tanto simples e a literatura posterior ao autor já tratou de contestar a sua teoria. Fuchs (1968), por exemplo, entende que a transferência de emprego e renda para o setor de serviços não pode ser explicada apenas pela variação da elasticidade renda da demanda entre os setores da economia. Baumol (1967), por outro lado, assume que a participação do setor de serviços no valor adicionado e nos empregos cresce ao passo que a renda dos países se eleva,

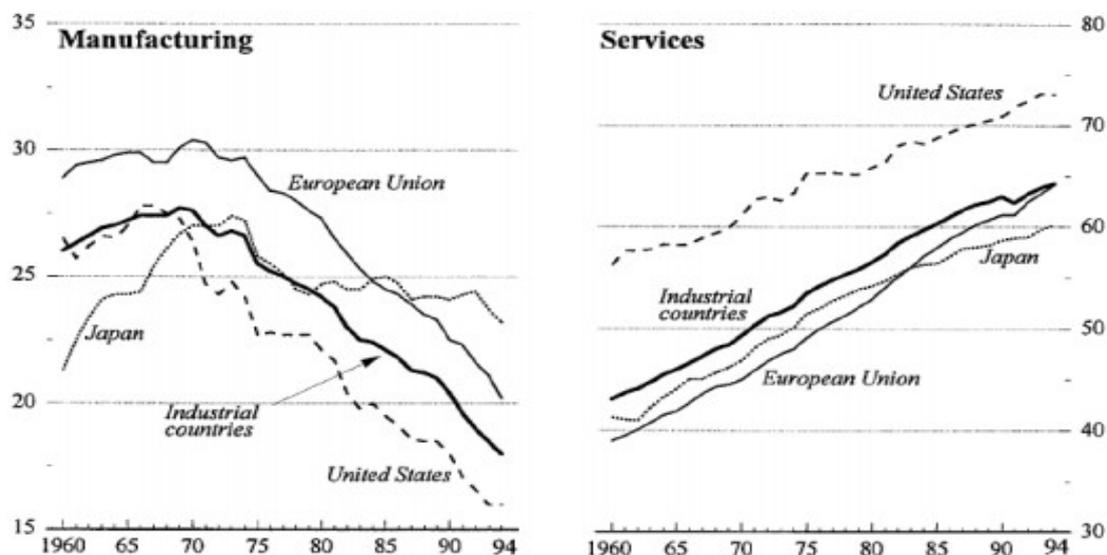
na medida que o setor industrial recua. Entretanto, o trabalho de Baumol representa um golpe duro contra o setor de serviços. O autor considera que este não apresenta crescimento elevado da produtividade, criando a ideia de que a elevação da participação das manufaturas corresponde ao desenvolvimento econômico, enquanto o aumento da participação dos serviços representa estagnação. A formulação de Baumol ficou conhecida na literatura como “doença dos custos”, advogando que o setor que apresenta menor produtividade na economia terá de arcar com um custo relativo cada vez mais alto:

If productivity per man hour rises cumulatively in one sector relative to its rate of growth elsewhere in the economy, while wages rise commensurately in all areas, then relative costs in the non-progressive sectors must inevitably rise, and these costs will rise cumulatively and without limit. For while in the progressive sector productivity increases will serve as an offset to rising wages, this offset must be smaller in the non-progressive sectors (BAUMOL, 1967, p.7).

Partindo do pressuposto que o setor industrial e de serviços apresentam um crescimento desbalanceado da produtividade, essa diferença resulta, ao longo do tempo, no aumento cumulativo do custo com salários do setor que apresentar menor ganho de produtividade, assumindo que a razão entre os salários dos setores permaneça igual e acarreta em maior custo no setor de serviços.

Por fim, Rowthorn e Wells (1987) categorizam o fenômeno da desindustrialização entre “positivo” ou “negativo”. O primeiro caso ocorreria quando resultasse do crescimento da produtividade do setor industrial e, dentro de um processo natural, apresentasse transferência (e não perda) de emprego e renda para o setor de serviços. O caso considerado negativo pelos autores diz respeito à perda de participação da indústria resultante de uma estagnação ou recessão econômica, causando redução dos níveis de emprego e renda. Os autores realizaram um estudo empírico para analisar as evidências de uma relação não linear entre a elevação da renda per capita e a participação da indústria, alegando a existência de um nível mínimo de renda per capita de um país para que o processo de desindustrialização tivesse início. Nesse sentido, Rowthorn e Ramaswamy (1997) apresentam um gráfico comparativo entre os setores industrial e de serviços para países que atingiram tal patamar de renda e o processo natural de desindustrialização foi observado:

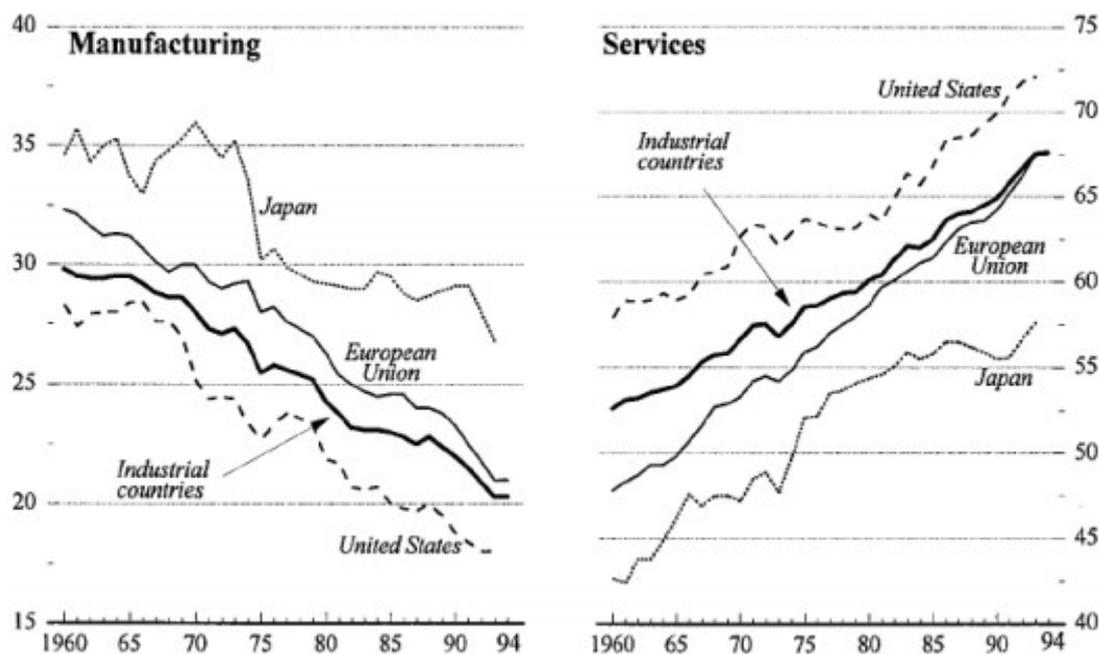
Gráfico 2 - Emprego Setorial Comparado ao Total da População Empregada (1960 – 1994)



Fonte: Rowthorn e Ramaswamy (1997, p.8).

O Gráfico 2 ilustra a teoria clássica de desindustrialização apresentada acima. Analisando o comportamento do setor manufatureiro e de serviços dos países desenvolvidos e industrializados, nota-se, ainda que em proporções e períodos diferentes, uma tendência de transferência de emprego e renda da indústria para o setor terciário. Tomando a curva dos países industrializados como referência principal, é possível perceber a forma crescente do setor de serviços antes mesmo do ponto de inflexão apresentado no gráfico do emprego no setor industrial. Conforme abordado pelos autores, os setores não são excludentes e ambos apresentavam curva ascendente concomitantemente até por volta de 1970, quando o setor industrial atingiu seu ápice e uma parte da mão de obra foi gradativamente sendo transferida para o setor de serviços. O Gráfico 3 complementa a análise ilustrando a participação dos dois setores no PIB, a preços correntes:

Gráfico 3 - Valor agregado por setor em relação ao PIB – preços correntes (1960 – 1994)



Fonte: Rowthorn e Ramaswamy (1997, p.8).

Um ponto importante a ser ressaltado ao comparar os dois gráficos é de que um país pode estar aumentando a sua produção industrial e ainda assim sofrer um processo de desindustrialização no sentido clássico, que é a transferência de emprego e renda do setor industrial para o de serviços. Nota-se, portanto, que o aumento da produtividade na indústria e o conseqüente crescimento do valor adicionado e do salário por trabalhador acarretam numa menor necessidade de mão de obra industrial e transferência de emprego e renda para o setor de serviços. Segundo Rowthorn (1994), existe uma relação de “U invertido” entre o emprego industrial e a renda per capita. O autor alega que o emprego industrial aumenta enquanto a renda per capita aumenta até certo ponto, quando o volume de mão de obra na indústria se estabiliza e por fim inicia o processo de queda. A análise de Rowthorn foi feita a partir de uma regressão entre emprego industrial e renda para o ano de 1990, utilizando 70 países como amostra. Nesse sentido, podemos afirmar que os países desenvolvidos apresentam uma tendência à desindustrialização. A partir das obras dos autores citados e dos dados, assumimos que a desindustrialização é causada pela migração da renda do setor industrial para o setor de serviços e também pela alta produtividade do primeiro, que acarreta em excesso de mão de obra e a partir da transferência de empregos eleva também a produtividade do setor terciário.

Para o prosseguimento do trabalho, entretanto, é importante salientar que o conceito de desindustrialização debatido e elucidado anteriormente foi formulado a partir de análises e estudos referentes estritamente a países desenvolvidos. A abordagem, portanto, é válida como

referencial conceitual e teórico, mas não pode ser aplicada diretamente ao caso brasileiro sem serem consideradas suas nuances e peculiaridades. Como o objetivo do trabalho se refere exclusivamente à análise da mudança estrutural sofrida pela economia brasileira, faz-se necessário adotar outro referencial. Nesse sentido, a década de 1990 marca os primeiros estudos sobre o processo de desindustrialização em países em desenvolvimento. À época, todos os países da América Latina passaram a apresentar um quadro similar de perda de participação da indústria, sofrendo a consequência direta da abertura comercial e reformas de cunho neoliberal. A hipótese é de que, nos países latino-americanos que apresentaram desindustrialização, ela ocorreu de forma prematura, sem que um nível de renda considerado alto fosse atingido. Nesse sentido, as economias que vinham se desenvolvendo a partir da substituição de importações sofreram ainda mais, pois a abertura econômica favoreceu setores já desenvolvidos e competitivos e aqueles que apresentavam vantagens comparativas naturais (*commodities*), ocasionando o desaparecimento de setores industriais ainda incipientes e a especialização precoce da economia.

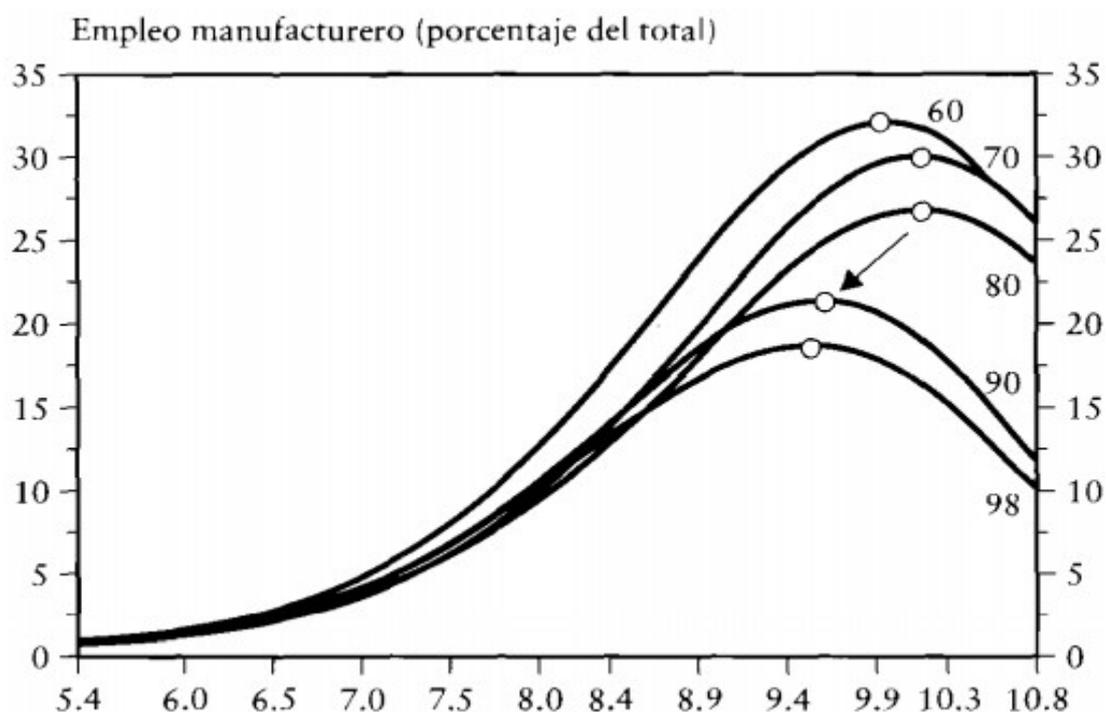
O trabalho do chileno José Gabriel Palma, *Cuatro fuentes de "desindustrialización" y un nuevo concepto del "síndrome holandés"* (2005), aborda justamente a análise da desindustrialização prematura. O autor apresenta quatro possíveis origens para o fenômeno, sendo a última dessas a mais importante a ser considerada para a avaliação do caso brasileiro. Para isso, Palma (2005) utiliza regressões que relacionam o emprego manufatureiro e a renda per capita em 81 países, em diferentes anos. De maneira sucinta, o primeiro argumento corrobora a tese do “U invertido” de Rowthorn, ainda que Palma alegue que a relação é muito mais complexa e, da maneira em que foi apresentada, só se aplicaria a países com rendas altas:

Aunque el análisis de nuestra muestra confirma la hipótesis de Rowthorn, existen razones para pensar que el proceso de desindustrialización es un fenómeno bastante más complejo. En particular, en este estudio se verá que, además del proceso ya identificado por Rowthorn -y denominado aquí la “primera fuente” de desindustrialización-, intervienen otros tres. Así, la desindustrialización no es simplemente el resultado de un único proceso (la existencia de una relación estable de “U invertida” entre el empleo en el sector manufacturero y el ingreso per cápita) sino una consecuencia de la interacción de cuatro fenómenos distintos (PALMA, 2005, p.86).¹³

¹³ “Ainda que a análise de nossa amostra confirme a hipótese de Rowthorn, existem razões para pensar que o processo de desindustrialização é um fenômeno muito mais complexo. Nesse estudo em particular, se verá que além do processo já identificado por Rowthorn – e denominado aqui a “primeira fonte” de desindustrialização-, existem outros três. Assim, a desindustrialização não é simplesmente o resultado de um único processo (a existência de uma relação estável de “U invertido” entre o emprego do setor manufatureiro e a renda per capita) e sim uma consequência da interação entre quatro fenômenos distintos”. Tradução nossa.

A segunda fonte de desindustrialização afirma que, na verdade, existe uma relação decrescente entre o emprego industrial e renda per capita no setor manufatureiro, salientando a diferença para o “U” invertido de Rowthorn, que segundo Palma não é estável ao longo do tempo (PALMA, 2005). A terceira fonte diz respeito à mudança de posição do ponto de inflexão na curva do percentual do emprego industrial na economia:

Gráfico 4 - Evolução do emprego no setor industrial (% do total) em relação a renda per capita (log) – em US\$ - (1960 – 1998)



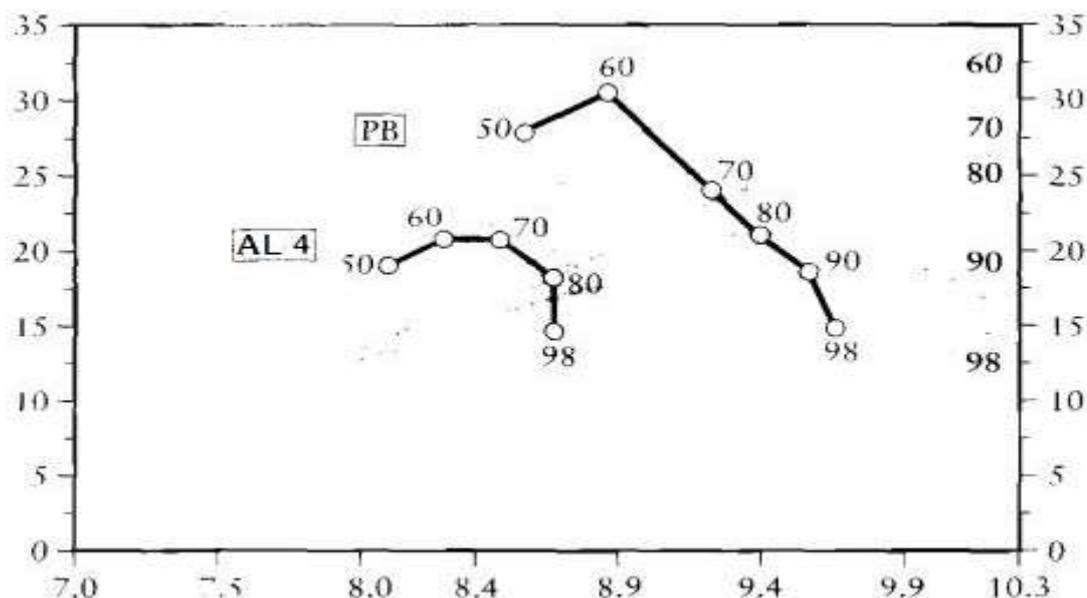
Fonte: Palma, 2005, p.90.

Conforme ilustra o Gráfico 4, o ponto de inflexão da curva ocorre no mesmo nível de renda em 1970 e 1980, para então iniciar uma queda, acontecendo cada vez mais cedo. Isto é, o fenômeno da desindustrialização nos países tem tido início com um nível de renda menor com o passar dos anos, o que aponta para o caráter prematuro do processo ocorrido nas economias de industrialização tardia.

Finalmente, a quarta fonte de desindustrialização traz à tona o conceito de doença holandesa, cujo entendimento é fundamental para a análise do caso brasileiro. Palma (2005) alega que a queda apresentada pelo setor manufatureiro na Holanda e na América Latina foi significativamente superior ao que poderia ser esperado se a sua origem estivesse apenas nas outras três fontes de desindustrialização apresentadas anteriormente. No caso da doença

holandesa, há um *overshooting* que ocorre de maneira peculiar em algumas economias, conforme os dados apresentados pelo Gráfico 5:

**Gráfico 5 - Evolução do emprego do setor industrial (% do total) em relação a renda per capita (log) –
US\$ - (1950 – 1998)**



Fonte: Palma, 2005, p.91. *

* PB = Países Baixos e AL4 = média de Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.

Palma (2005) defende que o emprego no setor industrial e a renda per capita dependem, dentre outros fatores, da estratégia comercial de cada um dos países. Esta agenda tende a variar de país para país, e a síndrome acontece principalmente entre aqueles que seguem uma pauta de industrialização destinada a gerar superávit comercial nas manufaturas em relação aos que possuem vantagens comparativas em recursos naturais e podem financiar o déficit industrial a partir disso:

(...) el síndrome holandés es un proceso en el que, luego del descubrimiento de un recurso natural (gas natural en el caso de los Países Bajos), un país se mueve de un grupo de referencia a otro, es decir, del grupo de países que apuntan a generar un superávit comercial en el sector manufacturero (...) hacia el grupo que está en condiciones de generar un superávit comercial en productos básicos. (PALMA, 2005, p.97)

Ao utilizar o caso ocorrido nos Países Baixos (o que deu origem ao termo Doença Holandesa) para explicar a síndrome, o autor salienta que nos países da América Latina o fenômeno não foi provocado pelo descobrimento de um recurso natural abundante e nem pelo desenvolvimento do setor de serviços, como nos casos clássicos. Na Holanda, a descoberta de gás natural na década de 1960 apreciou o câmbio e colocou a estrutura industrial holandesa em

cheque, diminuindo sua participação do produto agregado. O que aconteceu no continente, e mais especificamente no Brasil, foi uma alteração radical no seu modelo de desenvolvimento e agenda de industrialização, representado pelo fim das políticas desenvolvimentistas e a transição institucional abrupta para uma política econômica hegemonicamente neoliberal, ocasionando uma paulatina perda de participação do setor industrial em direção ao crescimento dos produtos primários agrícolas, onde o Brasil apresentava vantagens comparativas estáticas. Assim como a Holanda, portanto, o Brasil não apresentou transferência de renda da indústria para o setor de serviços. O caso de desindustrialização brasileira e a análise e conceituação do fenômeno de doença holandesa foi objeto de trabalho de brasileiro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Em Bresser-Pereira et al. (2009), os autores definem a síndrome como uma falha de mercado que ocorre em praticamente todos os países em desenvolvimento. O foco dado pelos autores e por Bresser-Pereira em toda sua obra está na apreciação cambial e em suas consequências negativas para a economia, como a restrição do crescimento da indústria e desindustrialização e crise no balanço de pagamentos:

A doença holandesa é a crônica sobreapreciação da taxa de câmbio de um país causada pela exploração de recursos abundantes e baratos, cuja 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 a 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, deixou de sê-lo, provoca desindustrialização. (PEREIRA et al, 2009, p.3)

A sobreapreciação da taxa de câmbio acarreta na existência de duas taxas de câmbio, a de equilíbrio corrente e a de equilíbrio industrial (PEREIRA; MARCONI; 2007). A primeira equilibra intertemporalmente a conta corrente do país, enquanto a segunda é a taxa que viabilizaria a produção no país de outros bens senão aqueles que provocam o fenômeno da Doença Holandesa. Palma (2005) resume a ocorrência do fenômeno da desindustrialização a três diferentes casos: i) o descobrimento de recursos naturais abundantes, como ocorreu na Holanda; ii) o desenvolvimento de atividade de exportação de serviços, principalmente nos casos de turismo e finanças, conforme observado na Grécia e Hong Kong, respectivamente; e, finalmente iii) as alterações na política econômica, que fizeram os países que estavam acima de sua posição ricardiana natural voltarem ao seu lugar de vantagem comparativa tradicional. O conceito de Renda Ricardiana está diretamente ligado às vantagens comparativas obtidas pelo Brasil na produção de *commodities* e diz respeito à diferença entre o preço de mercado do produto, definido no mercado internacional pelo produtor menos eficiente que é admitido nas

transações, e o custo do país em produzir a *commodity* graças à sua abundância em recursos naturais. Diz-se que um país está acima de sua posição ricardiana natural quando este é capaz de produzir um bem por um custo mais baixo do que o preço definido no mercado.

O fenômeno ocorrido no Brasil, portanto, diz respeito ao terceiro tipo apontado por Palma (2005). O Brasil, antes da década de 1980, não sofria com a Doença Holandesa devido a medidas protecionistas do governo durante o período de industrialização orientada pelo Estado. A partir do fim do desenvolvimentismo, foi observada uma redução da participação dos bens manufaturados em relação as *commodities* – minerais e alimentícias - no produto agregado. É o processo típico de países que seguem uma agenda de industrialização voltada a apresentar superávit comercial no setor manufatureiro e passam pelo fenômeno da desindustrialização característico de países que tem condições de gerar o superávit a partir de produtos primários.

De acordo com Pereira e Marconi (2007), essa desindustrialização confirma a teoria da Doença Holandesa, que prevê esse fenômeno sempre que um país apresenta rendas ricardianas e não neutraliza a síndrome. O caso brasileiro, por fim, apresenta uma queda da participação do setor industrial no produto total da economia a partir de mudanças significativas na condução de política econômica, resultando no processo de reprimarização da pauta exportadora e num aparente retorno à dinâmica primordialmente voltada à agroexportação ao atravessar as conjunturas de abertura comercial, liberalização econômica, apreciação cambial e *boom* das *commodities*. A partir da ruptura com as políticas de cunho desenvolvimentista e a introdução da agenda neoliberal, que ganhou força e foi institucionalizada mundialmente a partir do Consenso de Washington¹⁴ em 1989. A próxima subseção, portanto, abordará a mudança da estrutura econômica brasileira e os efeitos na indústria.

4.2 A ABERTURA COMERCIAL E OS EFEITOS NA INDÚSTRIA

O final da década de 1980 foi caracterizado pelo aumento da dependência econômica brasileira em relação ao exterior, fato iniciado no começo do referido decênio e já abordado de forma breve anteriormente. O quadro que se desenhou à época drenou a capacidade de investimento do Estado devido ao dispêndio do serviço da dívida acrescido do pagamento de

¹⁴ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava difundir a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. As dez regras apresentadas ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os EUA e, posteriormente, o FMI adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas.

importações, de dividendos do capital externo, entre outros. Além da grave crise fiscal, o resultado foi a aceleração dos preços, resultando num processo hiperinflacionário. Os efeitos combinados da crise da dívida externa e do balanço de pagamentos, além da necessidade de liquidez internacional, restringiram a continuidade do modelo de desenvolvimento aplicado nas décadas anteriores e tampouco possibilitaram a capacidade da criação de um modelo nacional alternativo ao imposto pelos países ricos e desenvolvidos, excluindo a hipótese de exercer a soberania nacional.

Nesse contexto, a indústria já apresentava uma situação bastante desfavorável. O diagnóstico feito à época é de que o desenvolvimento por substituição de importações havia se esgotado e que o protecionismo, a excessiva regulação dos mercados e o dirigismo estatal inerentes ao processo causavam grande ineficiência econômica. Desde a chamada década perdida, entretanto, o Brasil já vinha dando sinais de alteração da sua estrutura produtiva. A indústria de transformação apresentou uma participação média anual de 30,7% no PIB entre 1973 e 1985. A partir do pico registrado de 32% em 1986, o setor inicia um processo de queda sustentada. Nos anos iniciais da liberalização comercial, em 1990, a participação já havia decrescido ao patamar de 22,7% (NASSIF, 2008).

A proteção cedida à produção doméstica compensava e viabilizava a manutenção do arranjo institucional e da estrutura produtiva brasileira, e, portanto, não incitava seu desenvolvimento e inovação. Os anos 1980 foram marcados por novos métodos de gestão e organização no âmbito internacional, além de técnicas produtivas inovadoras e globalização financeira, enquanto no Brasil a indústria permanecia à margem da onda de renovação, vivendo um período que Castro (2002) chama de “hibernação” do ponto de vista produtivo, tentando sobreviver ao ambiente hiperinflacionário. As barreiras protecionistas permitiam a prática de preços mais elevados do que os vigentes no mercado internacional e, nesse cenário econômico local altamente adverso, tornavam-se necessárias, dadas as ineficiências microeconômicas escancaradas pela evolução da economia. Com o argumento de que as décadas de protecionismo durante o PSI frearam o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de competição do setor manufatureiro do Brasil, a abertura comercial e liberalização econômica da década de 1990 tinham o objetivo de criar um ambiente de choque competitivo, a fim de que o empresariado nacional fosse obrigado a investir em tecnologia, inovação e gestão, ao mesmo tempo em que o governo tentava conter a espiral inflacionária. A abertura comercial brasileira teve sua primeira fase ainda em 1988, sob o comando do então presidente José Sarney, entre 1988 e 1989, e caracterizou-se pela redução das tarifas nominais, com a redundância tarifária média

passando de 41,2% para 17,8% no período, e também por medidas que visavam à redução de barreiras não-tarifárias. Com isso, reduziu-se levemente o nível e a variação do grau de proteção tarifária da indústria local (KUME; PATRICIO; 1987)

Sob o comando do Presidente Fernando Collor de Mello, eleito em 1989, o país passaria pelo período de maior intensidade de abertura e liberalização econômica, dando prosseguimento ao processo iniciado no Governo Sarney. O contexto econômico internacional era marcado pelas diretrizes do Consenso de Washington, onde foi elaborado conjunto de premissas para a política econômica a partir da colaboração de dirigentes de instituições multilaterais, como FMI e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), instituições estadunidenses como o FED e Tesouro dos Estados Unidos, além de outros políticos e economistas. A partir de debates e discussões, foram arrolados dez postulados para o enfrentamento do problema inflacionário e da crise econômica que assolavam os países em desenvolvimento. Inserido na conjuntura e compartilhando do pensamento hegemônico da época, o governo Collor adota as diretrizes do Consenso e, portanto, é considerado o ponto de partida de um período marcado pela hegemonia neoliberal e de reformas estruturais na economia, abrangendo maior abertura comercial, liberalização econômica e alteração do papel do Estado. Em linhas gerais, as dez proposições apresentadas pelo documento produzido pelo Consenso são: i) disciplina fiscal a fim de gerar superávits primários; ii) racionalização dos gastos públicos; iii) reforma tributária visando aumento da arrecadação; iv) liberalização financeira; v) reforma cambial, para adequar às necessidades do comércio internacional; vi) abertura comercial para estimular a concorrência e elevar a produtividade da economia local; vii) fim das restrições ao investimento estrangeiro direto; viii) privatizações e desestatizações na defesa do Estado Mínimo, restrito à segurança, saúde básica e educação fundamental; ix) desregulamentação a fim de garantir as melhores condições para a realização do investimento privado; e, por fim, x) respeito à propriedade intelectual através da adoção de uma Lei de Patente.

Como medidas de aprofundamento das reformas e da abertura comercial, cabe ressaltar o Plano Nacional de Desestatização (PND), instituído em 1990, e a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), que intensificou o processo de abertura econômica e as mudanças no regime de importações do país, tendo como objetivo pôr um ponto final no modelo de desindustrialização através da substituição de importações e induzir a retomada do nível de atividade do setor industrial. Entre outras medidas, a PICE eliminou a maior parte das barreiras não-tarifárias herdadas do período de substituição de importações e definiu um cronograma de

redução das tarifas de importação. Entre 1990 e 1993, também foram abolidos os regimes especiais de importação, com algumas exceções¹⁵. Em síntese, a reestruturação da indústria após a abertura seguiu uma trajetória de racionalização de custos, fortemente apoiada em estratégias empresariais de reorganização da produção, predominando objetivos de *downsizing*¹⁶, principalmente terceirização de atividades e aumento do conteúdo importado da produção local (KUPFER, 1998). Além da abertura comercial, foram implementadas medidas que permitiram uma maior integração da economia brasileira ao mercado financeiro internacional e ao capital estrangeiro. Com relação a esses movimentos, cabe citar a simplificação da legislação do Anexo IV pela Resolução 1.832¹⁷ do Conselho Monetário Nacional (CMN), a qual facilitou a entrada e saída de capitais de carteira nas Bolsas de Valores locais e a liberdade para aplicação de recursos internos em fundos e títulos domésticos. Referente ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE), as principais medidas dizem respeito às emendas constitucionais que permitiram a presença de capital estrangeiro em setores como o de infraestrutura e bancário e o próprio PND.

A PICE foi abandonada em 1992 após o *impeachment* do presidente Collor, marcado pelo insucesso do governo em lograr números positivos no que tange à atividade econômica, que caía ainda mais, e ao combate ao descontrole dos preços. Como resultado das medidas, consta o êxito no plano de privatizações, os benefícios da reforma comercial através do aumento da concorrência, reestruturação organizacional e a chamada “modernização” da gestão, enquanto a maior inserção no mercado financeiro internacional abriu espaço para o capital internacional e aos fluxos de investimento estrangeiro, triplicando o ingresso líquido de capital financeiro no Brasil. No período compreendido entre o Governo Sarney e o Plano Real, realizou-se, portanto, um processo amplo de liberalização comercial e financeira que reduziu o nível e o grau de proteção da indústria local.

Com o fim do Governo Collor e a resistência da inflação, o seu sucessor e vice-presidente da República Itamar Franco assumiu o comando do país e anunciou o Plano Real em 7 de novembro de 1993, com o futuro presidente Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda. Após tantos planos fracassados de estabilização, o Plano Real logrou em reduzir a inflação anual de um patamar de 2.500% para menos de 10% em um ano. A estratégia do Plano

¹⁵ Exceto os vinculados ao drawback, acordos internacionais e Zona Franca de Manaus.

¹⁶ Downsizing é uma técnica de administração contemporânea que visa reformular as estruturas organizacionais, a fim de atingir maior eficiência econômica a partir de redução de custos, achatamento da pirâmide hierárquica e eliminação da burocracia corporativa desnecessária.

¹⁷ Divulga regulamento que disciplina a constituição e a administração de carteira de valores mobiliários mantida no país por investidores institucionais constituídos no exterior.

para pôr fim à espiral inflacionária e crescente dos preços foi a utilização de âncora cambial, que no caso brasileiro, foi o dólar estadunidense. A adoção de tal âncora com o objetivo da estabilização pressupõe uma série de condições externas favoráveis e a relegação de variáveis como emprego e crescimento econômico a segundo plano. Nos governos FHC, portanto, o ritmo da abertura comercial esteve condicionado aos interesses conjunturais do Plano Real. Visando ao controle inflacionário como objetivo maior, foram reduzidas significativamente as tarifas de produtos cuja ponderação nos índices de preços era relevante, ou onde foram constatadas, maiores pressões inflacionárias. Adotou-se também a Tarifa Externa Comum (TEC), visando à padronização e à simplificação das tarifas. A tendência de redução tarifária ao longo dos anos de abertura é evidenciada nos dados abaixo:

Tabela 5 - Evolução das Alíquotas das Tarifas Nominais e Efetivas - (1988-1994)

Discriminação	jul/88	set/89	set/90	fev/91	jan/92	out/92	jul/93	dez/94
Tarifa Nominal								
Média Simples	38,5	31,6	30,0	23,3	19,2	15,4	13,2	11,2
Média Ponderada	34,7	27,4	25,4	19,8	16,4	13,3	11,4	9,9
Tarifa Efetiva								
Média Simples	50,4	45,0	45,5	35,1	28,9	22,5	18,9	14,4
Média Ponderada	42,6	35,7	33,7	26,5	21,7	17,2	13,5	12,3

Fonte: Adaptado de Azevedo e Portugal, 1998, p.7.

Os dois governos FHC ficaram marcados pela busca incansável e uma obsessão pela estabilização da economia. Esse processo, entretanto, não atingiu êxito sem custos sociais. Tanto o primeiro mandato, com a âncora cambial (1994-1998), quanto o segundo, marcado pelo Regime de Metas de Inflação (RMI) e o “tripé macroeconômico”¹⁸ (1999-2002). O tripé diz respeito a três pontos basilares da política econômica, sendo eles a obtenção de superávit primário, taxa de câmbio flutuante e as bandagens de meta de inflação. A fim de obter sucesso na política de estabilização, o governo direcionou o processo através de taxas de juros altíssimas, sobrevalorização do real e prosseguimento, ainda que em menor ritmo, da abertura comercial e financeira, que no período estava submetida a considerações da política econômica. Sendo assim, a partir de uma política econômica apoiada no binômio taxa de juros muito elevada e taxa de câmbio valorizada, o Plano Real conseguiu controlar o desmedido processo inflacionário que assolava o país, degradando o poder de compra dos salários e desorganizando

¹⁸ Compreende três pontos basilares da política macroeconômica: i) obtenção de superávit primário; ii) taxa de câmbio flutuante; e iii) metas de inflação.

o processo de acumulação de capital. O referido binômio, por outro lado, ao priorizar exclusivamente a estabilidade de preços, transformou objetivos importantes como o crescimento econômico, redução do desemprego e distribuição de renda como meras variáveis de ajuste do objetivo principal, que foi atingido, portanto, em prejuízo de indicadores sociais. O país apresentou uma deterioração das finanças públicas representada pela trajetória ascendente da relação dívida/PIB, que estava no patamar de 30%, em 1994, e atingiu 50,5% em 2002. Outro resultado negativo da política de estabilização foi a crescente vulnerabilidade externa, crises recorrentes no Balanço de Pagamentos (BP) e a ocorrência de três empréstimos junto ao FMI. A fraca recuperação econômica é evidenciada pelos crescimentos anêmicos do PIB (média de 2,4% no FHC I e 2,1% no FHC II) e pela elevação das taxas de desemprego (PIRES, 2010).

Expandido por meio de políticas protecionistas que envolviam amplo acesso ao crédito barato e subsídios fiscais, política de seletividade de importações (preços baixos para insumos importados e restrição às importações de bens finais) e insumos de preço reduzido produzidos por empresas estatais, o parque industrial brasileiro acabou se baseando principalmente no atendimento às demandas do mercado interno, atuando sempre sob forte proteção da concorrência internacional. O Brasil, embora tenha adotado estratégia semelhante a dos países asiáticos, não atingiu o padrão de investimentos e desenvolvimento tecnológico da China e Coreia do Sul, por exemplo, que penetraram no mercado externo de manufaturados se tornando os líderes em exportação desses produtos. A abertura comercial, portanto, que tinha o objetivo de corrigir o curso do setor industrial brasileiro a partir da redução do protecionismo, incorporação de atividades mais densas em tecnologia e a integração nos mercados mundiais mais dinâmicos, não obteve êxito. Com as crises da dívida e inflacionária, o Brasil viu seu setor industrial perder força inclusive no mercado interno, com o fechamento de várias firmas. O *catch up* tecnológico das empresas brasileiras ficou comprometido em muitos setores e ainda mais defasado em relação aos setores internacionais, iniciando um processo de gradual perda de participação do setor industrial. A Tabela 6 mostra que o coeficiente de importação relativo à produção doméstica apresentou forte tendência de crescimento no período da abertura comercial, dos setores mais básicos da indústria de transformação aos mais complexos, dados que corroboram com o desmantelamento gradativo do parque industrial brasileiro que se iniciava:

Tabela 6 - Coeficientes de Penetração das Importações - setores selecionados: Importação/Produção

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Material e Aparelhos Eletrônicos e de Comunicação	11,2	20,4	33,9	27,8	44,3	62,1	77,6
Máquinas, Equipamentos e Instalação	13,6	23,7	38,6	27,1	35,1	46,8	68,2
Siderurgia	1,6	1,6	2,2	2,7	2,8	3,1	4,4
Petroquímica Básica e Intermediária	3,8	4,5	8,3	4,3	6,2	9,7	12,3
Indústria da Borracha	4,5	5,1	6,2	5,2	6,7	11,3	18,8
Indústria de Madeira	0,8	2,3	2,3	1,7	1,9	1,9	3
Outras Indústrias Têxteis	0,8	1,2	2,4	1,9	3	3,4	9,6
Indústria de Bebidas	3,3	4,5	5,3	3,7	3,3	3,2	5,1
Conserva de Frutas e Legumes, inclusive Sucos e Condimentos	1,5	2,3	2,5	2,4	3,8	4,6	7,2
Outras Indústrias Alimentares	2,2	4	4,1	2,2	3,6	4,7	9,7

Fonte: adaptado de Moreira e Correa, 1997, p.28.

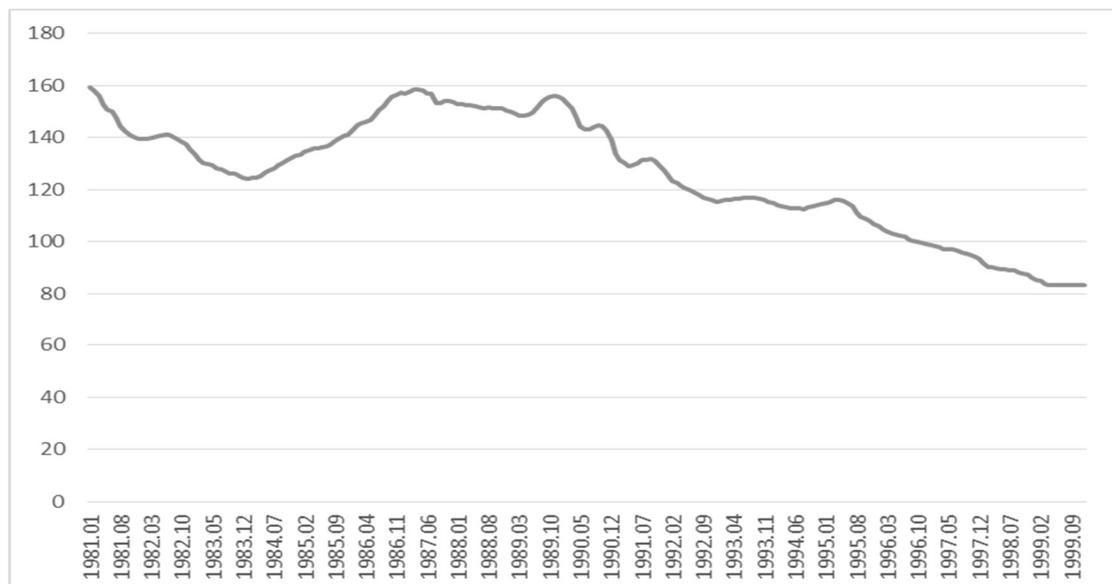
Os efeitos da abertura comercial e das políticas econômicas implementadas em consonância ao Consenso de Washington atuaram em diversas frentes. O período, por um lado, apresentou grande expansão dos mercados, mas, por outro, a valorização do câmbio e a elevação das taxas de juros. Apesar de a sobrevalorização do Real resultar no barateamento de insumos e bens de capital que poderiam incrementar produtividade, modernização e diversificação na matriz produtiva nacional e ajudar na contenção dos preços, também reduzia os custos de importação de produtos concorrentes que entravam imediatamente no mercado doméstico, vindo de países cujas empresas apresentavam vantagens não só de custos como também de gestão e tecnologia. Frente ao novo quadro, Castro (2002) divide a indústria manufatureira em três grandes grupos, a fim de compreender o comportamento das empresas do setor que apresentaram *catch up* produtivo ao se reorganizarem nas novas condições da economia:

- i) Aquelas que deram prosseguimento à reestruturação, buscando métodos modernos de gestão e alinhamento aos padrões contemporâneos de eficiência;
- ii) Aquelas que visaram acompanhar a renovação e diversificação do mercado doméstico ampliando e modernizando sua linha de produtos, aproveitando o aumento das importações de insumos e equipamentos a fim de reduzir custos e acelerar a absorção de tecnologia embutida nos novos processos;

- iii) Aquelas que deslocaram suas fábricas para áreas com melhor infraestrutura e acesso a grandes mercados, com o intuito de absorber mão de obra ou matérias primas baratas e/ou benefícios fiscais.

O autor ainda destaca que os diferentes setores industriais sofreram diferentes impactos a partir da abertura. Os setores tradicionais entraram inicialmente em crise frente a enxurrada de produtos asiáticos que invadiu o país. As empresas tecnológicas sofreram ainda mais com a abertura, acarretando no desaparecimento de muitas empresas e restringindo o nível de pesquisa no país. Assim, com a sobrevalorização do câmbio até a crise de 1999, o setor apresentou um fraco desempenho em exportações e sucessivas crises no BP. Ademais, a alta taxa de juros restringiu o investimento produtivo, o que contribuiu significativamente para o crescimento tímido da economia. Castro (2002) alega, entretanto, que os impactos da abertura teriam sido muito mais devastadores caso as empresas não tivessem passado pelo processo de readequação industrial, que o autor chama de “cirurgia e reorganização”:

Gráfico 6 - Nível de Emprego – indústria – índice (jun.2005 = 100) – SP (1981 – 1999)



Fonte: Fiesp. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Elaboração própria.

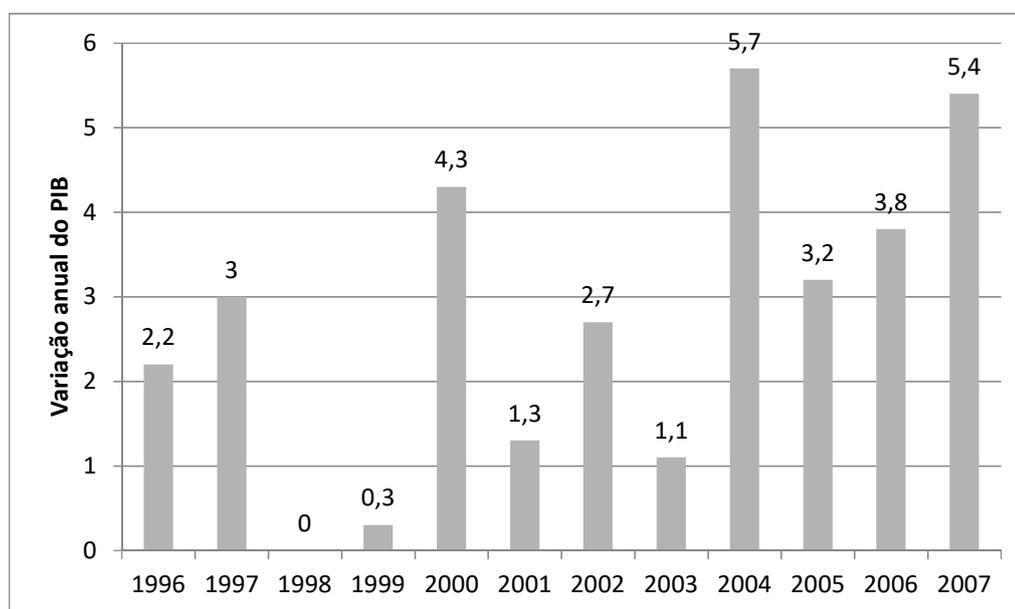
Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil supostamente dava fim ao período de hegemonia neoliberal. Supostamente, pois, devido a uma severa crise de confiança a respeito da eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), este abriu mão de algumas bandeiras do partido para adotar o pragmatismo político, anunciando através da “Carta ao Povo Brasileiro” que a margem de manobra da política econômica de curto prazo seria pequena. Com a intenção de desarmar a pressão inflacionária que rondava o país e reverter as expectativas

pessimistas do mercado, o novo governo manteve o tripé macroeconômico e o RMI que haviam sido implementados em 1999 e aumentou a meta de superávit primário. Ainda assim, entre 2003 e 2005, a principal novidade e sinal de reorientação política se deu através das políticas de transferência de renda, universalizadas com a criação do Programa Bolsa Família. Após um início considerado ortodoxo, a situação externa se tornou muito favorável a partir de 2004. Com a crescente melhoria dos termos de troca e a explosão econômica da China, o Brasil viveria um período extremamente favorável, alavancado principalmente pelo 'boom das commodities':

As altas taxas de crescimento da economia chinesa e sua demanda crescente pelas chamadas commodities (como petróleo, minérios e produtos agrícolas) tiveram impacto positivo e beneficiaram o conjunto das economias latino-americanas no alvorecer do século XXI. Essa sorte explica boa parte do que o economista Edmar Bacha denominou Milagrinho brasileiro: nossa economia saltou de uma taxa anual de crescimento média de 2,1% nos anos 1980 e 1990 para 3,7% na década de 2000 (CARVALHO, 2018).

O país passou a acumular reservas internacionais, apresentar queda gradual taxa de juros, crescimento do superávit primário do setor público e um crescimento econômico médio de 4,52% entre 2004 e 2007:

Gráfico 7 - Variação anual do PIB brasileiro – em % - (1996 – 2007)



Fonte: Pires, 2010, p. 327. Elaboração própria.

O elevado crescimento econômico e a conjuntura favorável rumaram o país em direção da redução da taxa de desemprego, o que sinalizava para um período de grande otimismo e bonança da economia brasileira. Por outro lado, após as reformas estruturais e a abertura

comercial que já haviam ocasionado alteração na estrutura produtiva brasileira, o marcante crescimento do preço das *commodities* minerais e agrícolas e a valorização cambial do período inegavelmente empobreceram a produção industrial e a participação dos produtos industriais de maior valor agregado nas exportações, como mostram as tabelas a seguir:

Tabela 7 - Composição do Valor Adicionado na Indústria Brasileira por Tipo de Tecnologia - em %

Setores industriais	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Baseada em recursos naturais	32,70	32,09	33,36	36,79	38,32	39,15	40,05	42,47	40,10
Intensiva em Trabalho	13,56	12,56	12,90	12,15	11,50	11,22	10,69	9,88	9,69
Intensiva em escala	35,78	36,91	35,79	33,80	33,19	31,69	32,64	33,15	35,61
Diferenciada	12,98	13,03	12,02	11,20	11,18	11,82	11,18	9,60	10,00
Baseada em ciências	4,96	5,33	5,89	6,02	5,75	6,06	5,40	4,82	4,54

Fonte: Adaptado de Nassif, 2008, p.87.

Tabela 8 - Exportações Industriais por Tipo de Tecnologia - Participação Setorial – em %

Setores industriais	1989	1994	1999	2004	2005
Baseada em recursos naturais	39,70	39,70	44,30	45,80	46,90
Intensiva em Trabalho	10,40	11,10	8,25	7,26	6,34
Intensiva em escala	36,00	35,00	29,90	31,00	30,80
Diferenciada	10,10	11,20	10,40	10,50	11,10
Baseada em ciências	3,80	3,10	7,16	5,38	4,86

Fonte: Adaptado de Nassif, 2008, p.88.

As tabelas 7 e 8 corroboram a análise ao apontar para o crescimento das exportações e na composição do setor industrial baseado em recursos naturais entre os anos selecionados. Concomitantemente, setores com maior densidade tecnológica e intensidade em trabalho apresentaram uma participação na composição do produto menor ou estável em relação à observada no início do período. A queda dos setores intensivos em trabalho e em escala, tanto na composição do valor adicionado quanto na participação das exportações, atestam a perda de participação da indústria manufatureira ao longo do período. Ademais, os dados indicam uma alteração da estrutura intrasetorial da indústria a partir da elevação percentual da participação de bens de menor complexidade produtiva. A próxima e última subseção desse trabalho abordará o debate acerca desse processo de perda de participação da indústria no produto agregado. A partir da tendência de retrocesso industrial, reprimarização da produção e realocação da estrutura produtiva nos últimos anos, as divergentes opiniões de autores a respeito das causas e consequências do papel atual do setor industrial serão trazidas para discussão.

4.3 DESINDUSTRIALIZAÇÃO EM DEBATE

As mudanças estruturais ocorridas na economia brasileira a partir das diferentes conjunturas enfrentadas e ações de política econômica deliberadas foram os principais motivos, ao longo das últimas décadas, para a gradativa perda de participação do setor industrial no produto agregado. No fim dos anos 1980, a abrupta reorientação da política econômica e exposição da indústria local aos mercados internacionais mais competitivos e produtivos, bem como a crise fiscal do Estado e da dívida externa, foram importantes para as mudanças ocorridas na matriz produtiva brasileira. Na década 1990, a sobrevalorização cambial, as elevadas taxas de juros e o fraco crescimento econômico deram prosseguimento ao processo iniciado anteriormente. As mudanças estruturais se aprofundariam ainda mais nos anos 2000, em face da explosão do preço das *commodities* e da grande expansão econômica dos países asiáticos, que impulsionaram a especialização produtiva da economia brasileira em produtos primários para exportação. Finalmente, a desvalorização do preço das *commodities* no mercado internacional e o desaquecimento da produção nos países desenvolvidos influenciaram a perda de fôlego da economia brasileira após 2010 e o mergulho na crise no ano de 2015, colocando em evidência a dependência do país aos produtos agrícolas destinados à exportação. A partir da comparação da taxa de variação do PIB e do preço das *commodities* através dos dados apresentados na Tabela 9, a importância desses produtos na economia do Brasil fica clara:

Tabela 9 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para a economia brasileira em cinco subperíodos

	1999-2002	2003-2005	2005-2010	2011-2014	2015-2016
Preço das <i>commodities</i> - FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7	-6,5
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3

Fonte: adaptado de Carvalho, 2018, p. 12.

O processo de desindustrialização, conforme destacado anteriormente, pode ser evidenciado pela perda gradual de participação da indústria no produto agregado. Os dados apresentados anteriormente no Gráfico 1 corroboram a tese, indicando uma tendência de diminuição do peso da indústria de transformação na composição do PIB a partir da metade da

década de 1980 e ilustrando os diferentes períodos e relações das políticas econômicas com o setor industrial, conforme abordado ao longo desse trabalho.

O debate a respeito da desindustrialização, entretanto, está longe de ser consensual. Diferentes autores se dedicaram a estudar o conflito de ideias acerca do debate a respeito do tema. Nesse contexto, Oreiro e Feijó (2010) apontam para duas posições claramente definidas e divergentes na literatura. No primeiro grupo constam os chamados de “novo-desenvolvimentistas” e os economistas heterodoxos de forma mais ampla. Estes defendem a tese de que um processo de desindustrialização acomete a economia brasileira desde o fim da década de 1980, o que teria sido causado pela combinação perversa entre a abertura comercial e financeira, valorização dos termos de troca (período de valorização das *commodities*) e taxa de câmbio apreciada. Do outro lado, o segundo grupo abrange os autores identificados com o *mainstream* econômico, os chamados economistas ortodoxos, que embora não neguem totalmente o processo de desindustrialização, buscam refutar os principais argumentos daqueles que condenam o processo liberalizante pelo qual a economia brasileira passou. Além de realizarem pesquisas empíricas para tentar mostrar que o rumo tomado pela economia não é necessariamente ruim como apontam os heterodoxos, afirmam que as transformações pelas quais a economia brasileira passou nas últimas décadas não tiveram um efeito estritamente danoso à indústria e nem que a especialização em *commodities* pode ser vista com maus olhos, como apontam os defensores do crescimento através da industrialização. Os ortodoxos destacam aspectos positivos do cenário, alegando que ao contrário do que os novo-desenvolvimentistas supõem, a apreciação do câmbio real favoreceu a indústria ao ampliar o acesso à importação de máquinas e equipamentos tecnologicamente mais avançados, o que permitiu a modernização do parque industrial brasileiro e, conseqüentemente, o aumento da produtividade da produção industrial.

O trabalho de Hiratuka e Sarti (2017) é um dos mais recentes publicados sobre o tema, abrangendo o debate até a contemporaneidade. A disposição do artigo é feita a partir das diferentes visões a respeito do papel da indústria para o desenvolvimento econômico. O primeiro grupo abordado pelos autores é classificado pela ortodoxia econômica, apresentando a visão mais tradicional ligada ao *mainstream*. Os autores destacam que para esses economistas, a composição setorial da produção não teria influência sobre o desenvolvimento econômico. O segundo grupo citado por Hiratuka e Sarti (2017) defende uma visão a partir de pressupostos kaldorianos do crescimento e especialização produtiva. Esses autores designam, portanto, uma atenção especial ao setor industrial para a promoção do desenvolvimento econômico. Dentro

dessa corrente, inserem-se os autores denominados novo-desenvolvimentistas, perspectiva que justifica a importância da indústria a partir da análise de variáveis macroeconômicas, assumindo a taxa de câmbio como elemento fundamental para o sucesso do setor industrial. O terceiro grupo arrolado por Hiratuka e Sarti (2017) também defende a indústria como motor do crescimento, mas faz sua análise acrescentando elementos estruturalistas e neoschumpeterianos, ao passo que seus trabalhos dizem respeito a evolução da estrutura intrassetorial da indústria. Os economistas dessa visão assumem o pressuposto da existência de diferentes padrões técnicos entre os setores, que dependem das diferentes formas de aprendizado e trajetórias tecnológicas.

Além desses, cabe citar outros trabalhos e autores que se debruçaram sobre o tema, como Pereira e Cairo (2017)¹⁹, Silva e Lourenço (2014)²⁰ e Morceiro (2013)²¹. Para facilitar a exposição do debate a seguir, utilizaremos a abordagem de Oreiro e Feijó (2010), distinguindo os autores em dois grandes grupos de pensamento: ortodoxos liberais e heterodoxos novo-desenvolvimentistas, além de uma breve nota sobre a contribuição de Nassif (2008) através de uma análise intrassetorial da indústria.

4.3.1 A Perspectiva do *Mainstream* Econômico

O ponto inicial da análise da contribuição do grupo de autores vinculados à ortodoxia e ao liberalismo econômico se dá em torno do entendimento de que perfil setorial da economia não influencia de forma relevante o crescimento econômico. No contexto dos modelos neoclássicos de crescimento, portanto, a desindustrialização não é considerada um fenômeno significativo para a perspectiva de crescimento de longo prazo, visto que essa seria consequência da acumulação de fatores e do progresso tecnológico, variáveis que, segundo o pensamento do *mainstream*, não é afetado pela composição setorial da produção. De maneira mais direta, os modelos neoclássicos não distinguem se a unidade de valor adicionado é gerada no setor primário, secundário ou terciário, e consideram que esta possui a mesma significância para o crescimento de longo prazo.

O trabalho de Bonelli, Pessoa e Matos (2013) deve ser destacado como um dos mais importantes dentro dessa perspectiva. Destarte, os autores admitem que o debate sobre a

¹⁹ Pereira e Cairo (2017) organizam a literatura identificando quatro “escolas” de autores a tratar do tema da desindustrialização.

²⁰ Silva e Lourenço (2014) identificam algumas teses chave no debate, vinculando-as a dois polos interpretativos.

²¹ Morceiro (2013) organiza o debate entre os que defendem e que não defendem a tese da desindustrialização.

desindustrialização brasileira não é recente, tendo iniciado a partir da abertura comercial. Tratando mais especificamente da conjuntura industrial medíocre pós-2011, os autores alegam que não está ao alcance do governo solucionar os problemas derivados do fenômeno complexo que é a perda de peso da indústria. Nesse contexto, apontam para a existência de três dimensões inter-relacionadas para a explicação do processo: i) caráter cíclico: a indústria levou cerca de cinco anos para conseguir retomar o nível de produção industrial pré-crise de 2008. Sendo assim, a queda de participação da indústria na atividade econômica seria um fenômeno observado mundialmente; ii) a mudança no quadro de vantagens comparativas global com a integração comercial internacional de países como China e Índia, que possuem mão-de-obra barata e abundante; iii) o caráter estrutural, o que vai ao encontro da teoria clássica da desindustrialização, como abordado em Rowthorn e Ramaswamy (1997), alegando uma tendência secular de perda de peso da indústria no mundo, devido não só a mudanças nos padrões de consumo como também a obtenção de certa maturidade no desenvolvimento industrial. Os autores reafirmam a tese de uma trajetória natural de realocação de fatores produtivos da indústria para o setor de serviços.

Ademais, o trabalho de Bonelli *et al.* (2013) traz uma contribuição de análise empírica ao debate sobre a desindustrialização. Inicialmente os autores propõe correções metodológicas a respeito das medições da Contas Nacionais. A partir das correções nas séries a preços correntes, que estariam viesadas por mudanças metodológicas ao longo do tempo, a perda de participação da indústria não seria tão acentuada como apontam os dados originais. Nesse sentido, os autores alegam que a medição deve ser feita em preços constantes, e, que utilizando tal metodologia, a indústria apresenta uma queda gradual e suave na composição do produto desde a década de 1970. Além da correção inicial, uma análise de *cross-section* cruza os dados da variável de participação da indústria do PIB para 170 países, com dados de 1970 até 2010, a partir de regressões a partir de variáveis explicativas tais como taxa de câmbio real, taxa de poupança, PIB per capita, densidade populacional, entre outros. A conclusão do modelo atesta que, com exceção da China, todas as regiões apresentaram perda de participação industrial ou no máximo manutenção desta no período compreendido pela pesquisa. Ainda que o processo tenha um caráter heterogêneo nas diferentes regiões, se apresenta como uma característica comum às economias dos países. Além disso, os resultados encontrados pelos autores mostram que, ao longo do tempo, o Brasil passou de uma situação denominada de “doença soviética”:

Uma conclusão dos nossos resultados é que a doença soviética no Brasil – entendida como uma indústria muito acima do padrão internacional quando se levam em conta

grau de desenvolvimento, população, tecnologia, dotação de recursos naturais etc. – (...). Os exercícios econométricos confirmam a existência de uma indústria com peso muito acima do normal de meados dos anos 1970 até a segunda metade dos anos 1980. (Bonelli et al. IN Bacha, 2013, cap. 2, p.71).

Nesse sentido, o movimento de desindustrialização observado seria apenas uma correção de rota, devido ao excesso de industrialização provocado pelo período de políticas desenvolvimentistas. Essa convergência, segundo o estudo, aconteceu no período entre 1988-1993. Após esse período, os resultados mostram um diagnóstico de doença holandesa muito moderada.

O artigo de Bacha (2013) aponta para a importância de variáveis reais de origem externa para a explicação da desindustrialização brasileira. Segundo o autor, foram mais relevantes no processo a alta dos preços das *commodities* e a entrada de capitais estrangeiros do que as políticas econômicas domésticas em si, como taxa de câmbio, taxa de juros e o volume de crédito. O autor alega que o período de bonança externa vivido entre 2005-2011 permitiu que o gasto interno crescesse muito acima do produto, o que indica melhoria nos termos de troca. O trabalho sugere, a partir de dois esquemas contábeis e um respaldado em modelo macroeconômico, que o favorável quadro externo e o aparente pleno emprego observado na economia brasileira induzem a desindustrialização. Nessa conjuntura, a elevação da demanda por bens não comercializáveis acarretou uma maior necessidade de mão de obra no setor terciário, ocasionando a desindustrialização. A conclusão da pesquisa assinala que a economia padeceu de uma espécie de doença holandesa, dada a magnitude da “bonança externa”. A taxa de câmbio, nesse caso, não teria influenciado processo, e a perda de participação da indústria no período ocorreu devido a melhoria nas relações de troca e o aumento da transferência de recursos financeiros para o exterior.

No âmbito do debate acerca da reprimarização produtiva apresentada pelo Brasil após a abertura comercial, Lazzarini *et al.* (2013) discorrem sobre a crescente especialização brasileira em *commodities*. Muitas vezes tratada como um problema devido à baixa densidade tecnológica de sua produção e por causar uma apreciação cambial que prejudica a competitividade dos produtos nacionais no comércio exterior, a reprimarização é considerada como uma das causas da desindustrialização por muitos autores. Lazzarini *et al.* (2013) tratam de desfazer concepções equivocadas – “mitos” – acerca desse processo e alegam que a natureza do produto não é necessariamente ruim. A fim de contestar o argumento que sustenta que os produtos primários possuem baixo valor agregado, os autores propõem a análise a partir do Valor da Transformação

Industrial (VTI) por trabalhador, que é uma medida de produtividade no trabalho que influencia diretamente o crescimento econômico:

Tabela 10 - Valor da transformação industrial por trabalhador em etapas sequenciais da cadeia do minério de ferro no Brasil - (1996-2009)

Etapa	VTI médio por trabalhador (R\$)	Taxa média de crescimento anual (%)
Extração do minério de ferro	507,48	6,3
Metalurgia (laminados planos de aço)	395,41	3,9
Fabricação de equipamentos de informático	238,41	- 4,1

Fonte: Lazzarini et al. In Bacha (2013), cap. 8, p. 204, a partir de dados do IBGE.

A partir dos dados apresentados na Tabela 10, os autores alegam que por mais que um computador apresente um preço de mercado muito mais elevado que o minério de ferro (*commodity*), a produção do último adiciona um valor maior por trabalhador:

Assim, obrigar empresas como a Vale a “agregar valor” ao seu minério investindo em siderurgia no Brasil ou dar subsídios para empresas montarem iPads no Brasil são ações que podem, paradoxalmente, destruir valor. “Agregação de valor” (no sentido de aumento do preço do produto) pode muitas vezes significar adição de custos e não de lucros. (Lazzarini et al. In Bacha (2013), cap. 8, p. 204)

Além da questão do valor adicionado, os autores buscaram elucidar questões a respeito da baixa densidade tecnológica das *commodities*, da deterioração dos termos de troca e da suposição de doença holandesa causada pela especialização primária. Os resultados apresentados indicam que as *commodities* no Brasil possuem não só maior valor adicionado bruto (VAB) que outros produtos, como também contínuos ganhos de produtividade. Com base nos dados apresentados, o trabalho conclui que a especialização em *commodities* de maneira alguma pode ser vista como uma maldição. Ademais, argumentam que não é recomendável proteger setores industriais de baixa produtividade apenas por apresentarem maior preço ou densidade tecnológica, e sim em especializar a economia em setores que possuem produtividade mais elevada e estimular os ganhos tecnológicos nos setores que vem absorvendo maior volume de mão de obra, como os serviços.

Por fim, o trabalho de Pastore *et al.* (2013) traz uma análise ainda mais recente da situação industrial brasileira, buscando explicações que justifiquem a estagnação apresentada pelo setor desde 2010. Os autores põem o fardo da culpa nas políticas fiscais keynesianas anticíclicas adotadas pelo governo a partir de 2010, conjuntura em que o país apresentava um

cenário próximo ao pleno emprego. Nesse contexto, a elevação dos salários reais acima da produtividade média, devido à política de valorização do salário mínimo, impediu a maior utilização da capacidade produtiva da indústria, fato que, combinado com as políticas fiscais e monetárias expansionistas, contribuiu para o aumento das importações líquidas. O outro agravante apontado no trabalho seria a propagação do choque externo que restringiu a produção industrial no mundo inteiro, atingindo também o Brasil. A elevação dos salários reais tornou os bens domésticos relativamente mais caros aos internacionais, juntamente com o aumento do custo unitário do trabalho na indústria, que já não utilizava toda capacidade produtiva. Combinados com a desaceleração externa da produção industrial, estes fatores são apontados como a explicação para a estagnação do setor no Brasil nos anos que precederam a crise econômica.

Apresentadas as teses que permeiam o debate acadêmico dentre os economistas ligados à ortodoxia e ao liberalismo econômico, é primordial ressaltar que em nenhum momento os autores abordados negaram o processo de desindustrialização pelo qual a economia brasileira vem passando nas últimas décadas. O fenômeno, portanto, é considerado natural a partir da reestruturação produtiva ocorrida no Brasil desde a década de 1990, com o fim do modelo de substituição de importações. No que diz respeito aos anos 2000, os trabalhos indicam a evidência de especialização produtiva devido ao *boom* das *commodities*, apreciação cambial e crise econômica mundial pós-2008. Recentemente, políticas econômicas expansionistas consideradas equivocadas e o aquecimento artificial do mercado de trabalho com ganhos salariais acima da produtividade seriam a explicação para o desempenho fraco do setor industrial no país. É importante ressaltar, entretanto, que em nenhum momento a desindustrialização é tida como um fenômeno estritamente condenável. Alguns autores, inclusive, destacam os pontos positivos acerca do processo, como as oportunidades em vantagens comparativas trazidas pela especialização em produtos primários e os ganhos em produtividade impulsionados pela liberalização do comércio.

4.3.2 A Perspectiva Heterodoxa Novo-Desenvolvimentista

As diferentes correntes de pensamento da perspectiva heterodoxa consideram que o processo de crescimento econômico é setor-específico, ou seja, apoiam-se em uma visão kaldoriana do crescimento e especialização produtiva. Mais precisamente, os autores acreditam no papel da indústria como impulsionadora do crescimento de longo prazo das economias

capitalistas. Conforme apresentado anteriormente, a visão a partir das leis de Kaldor aceita que, geralmente, a indústria caracteriza-se por obter economias estáticas e dinâmicas de escala. Ademais, defendem que o setor promove o progresso técnico e desenvolvimento tecnológico, implica maiores encadeamentos produtivos nos setores tanto a jusante quanto a montante e também que seus produtos apresentam uma maior elasticidade-renda da demanda. Diferentemente dos economistas ligados à ortodoxia, esse grupo vê o fenômeno da desindustrialização como de natureza precoce, implicando um impacto negativo sobre o potencial de crescimento de longo-prazo.

Dentro dessa perspectiva setor-específica pró-indústria, destacam-se os autores chamados de novo-desenvolvimentistas. Essa linha tem como objeto de análise principalmente as variáveis macroeconômicas, elevando a taxa de câmbio ao ponto nevrálgico do debate para a promoção de uma estrutura industrial robusta e competitiva. Nesse sentido, a sobrevalorização da moeda nacional devido a ancoragem realizada com fins de estabilização no Plano Real acarretou a doença holandesa. Como abordado anteriormente, Palma (2005) apresenta uma reformulação e expansão do conceito clássico de doença holandesa, incluindo nas causas do fenômeno a mudança estrutural enfrentada pelas economias latino-americanas a partir da década de 1980. Os argumentos dos novo-desenvolvimentistas são similares ao de Palma, a não ser pelo fato desses autores atribuírem à doença holandesa causas apenas relativas a apreciação cambial, sem incluir o conjunto de medidas liberalizantes impostas no Brasil no final o século XX. Os principais autores da linha destacam que devido à disponibilidade de recursos naturais e as vantagens ricardianas apresentadas pelos países em desenvolvimento, juntamente com um volume alto de entrada de capitais e políticas cambiais populistas com fins de manutenção dos salários reais artificialmente elevados, fragilizariam o setor industrial tornando este incapaz de competir e sobreviver à concorrência internacional. A gravidade da doença holandesa, para esses autores, é medida pela diferença entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente e a de equilíbrio industrial. Quanto maior o gap entre as taxas, mais grave é o fenômeno (HIRATUKA; SARTI, 2017; OREIRO; FEIJÓ; 2010; CARMONA, 2018; BRESSER-PEREIRA, 2012).

O processo de desindustrialização e ocorrência de doença holandesa são objeto de pesquisa de Bresser-Pereira, o mais importante economista brasileiro a trabalhar no tema. Nesse sentido, trabalhos como Bresser-Pereira (2006; 2010; 2012), Bresser-Pereira e Marconi (2007) e Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2009), onde o artigo do autor, intitulado “A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento” (2002), é provavelmente o mais relevante no sentido da organização da formulação teórica e argumentação do marco novo-

desenvolvimentista, onde o autor coloca a taxa de câmbio no centro da discussão face a perda de participação e baixa competitividade do setor industrial brasileiro. A fim de explicar os movimentos observados pela indústria no Brasil, Bresser destaca a produção de *commodities* como fonte de rendas ricardianas, apresentando vantagens comparativas e absolutas para a economia. A especialização nesses produtos e o aumento da sua participação na composição do PIB ocasiona um aumento na taxa de câmbio, que inviabilizaria o desenvolvimento e a competitividade da indústria nacional:

No modelo exportador, os países em desenvolvimento têm a possibilidade de usar duas grandes vantagens – mão de obra barata e possibilidade de comprar ou copiar tecnologia disponível. Por sua vez, se o país adota essa estratégia, as autoridades econômicas, que estão fazendo política industrial em favor de suas empresas, passam a ter um critério de eficiência em que se basear: só as empresas eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial (BRESSER-PEREIRA, 2012, p.19).

O autor entende, portanto, que a taxa de câmbio funcionaria como uma espécie de interruptor com a capacidade de ligar ou desligar as firmas industriais com maior densidade tecnológica. A capacidade dessas empresas de competirem com produtos estrangeiros - dada a exposição ao mercado internacional - e de serem vetores do dinamismo produtivo local, funcionaria como um indicador para a eficiência do setor e tido como base para a tomada de decisão acerca dos rumos das políticas econômica e industrial.

Um argumento similar a esse já havia sido desenvolvido anteriormente por Bresser-Pereira e Marconi (2007), incidindo a análise até o ano de 2007. Os autores apresentam diferentes dados e indicadores para vincular a desindustrialização da economia brasileira à ocorrência da doença holandesa, fato que estaria ocorrendo desde a década de 1990 a partir do fim dos mecanismos de neutralização do fenômeno. Os dados apresentados no trabalho apontam para a o forte e sustentado crescimento do superávit comercial em *commodities* verificado entre 1992 e 2007, ao passo que a balança dos produtos manufaturados passou de um saldo positivo de US\$ 4 bilhões de dólares em 1992 para um déficit de aproximadamente US\$ 10 bilhões em 2007. Os dados apresentados na Tabela 11 corroboram a alteração da dinâmica ocorrida nas categorias de produtos, indicando um claro ganho comercial na produção de *commodities* em detrimento dos produtos manufaturados de densidade tecnológica mais elevada:

Tabela 11 - Saldo da balança comercial segundo produtos que originam (*commodities*) e são afetados pela doença holandesa (manufaturados) – em bilhões de US\$

	1992	2002	2007
<i>Commodities</i>	11,0	16,1	46,8
<i>Commodities</i> agrícolas	3,8	9,8	29,1
<i>Commodities</i> minerais	-1,3	1,1	6,9
<i>Commodities</i> agrícolas industrializadas	3,5	3,9	7,7
<i>Commodities</i> minerais industrializadas	5,0	1,4	3,2
Manufaturados	4,0	-4,0	-9,8
Manufaturados baixa e média-baixa tecnologia	4,7	6,0	10,4
Manufaturados média-alta e alta tecnologia	-0,7	-10,1	-20,2

Fonte: Bresser-Pereira e Marconi, 2007, p.12, a partir de dados da Funcex.

Cabe salientar, a partir dos dados apresentados, a explosão dos ganhos positivos em comércio no que diz respeito às *commodities* agrícolas, inversamente ao observado para os manufaturados de média-alta e alta tecnologia, movimento característico do fenômeno da doença holandesa e de reprimarização da pauta exportadora, fortalecendo o pressuposto da doença holandesa para os países que apresentam abundância de recursos naturais e vantagens ricardianas na produção dessa categoria de produtos primários. Os autores observam, por fim, que a incidência do fenômeno da doença holandesa teria se acentuado a partir de 2003, período de explosão econômica da China e maior demanda internacional por *commodities*, o que acarretou na elevação dos preços e, conseqüentemente, maior especialização da produção brasileira e reprimarização da pauta exportadora.

O artigo de Oreiro e Feijó (2010) propõe um apanhado geral sobre os conceitos e abordagens que envolvem o debate acerca da desindustrialização brasileira, pontuando causas e efeitos. O trabalho aborda o tema de maneira simples e didática, trazendo autores citados anteriormente nesse trabalho para explicar os conceitos de desindustrialização e doença holandesa, como Rowthorn e Ramaswamy (1997) e Palma (2005). Após a introdução teórica e conceitual, o trabalho apresenta as conseqüências da desindustrialização brasileira sob a ótica de dois grupos distintos, de forma semelhante ao que propomos neste capítulo. A partir da análise dos trabalhos dos diferentes autores e de dados e indicadores como a evolução da participação da indústria de transformação no Brasil e participação relativa da indústria de transformação no valor adicionado e no pessoal ocupado, Oreiro e Feijó (2010) alegam que não há muita margem para dúvida a respeito da existência de um processo de desindustrialização em curso ou não. O que ainda deve ser objeto de divergência entre os autores, portanto, seriam

as causas do processo, analisando se a perda de participação da indústria seria resultado natural do desenvolvimento da economia brasileira, consequência das políticas macroeconômicas dos anos anteriores ou ainda se é efeito da ocorrência da doença holandesa. Os autores prestam uma atenção especial ao último ponto, trazendo um estudo divulgado pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) em 2009. Os resultados apresentados pelo IEDI (2009) mostram que no período entre 2004 e 2009, o saldo comercial da indústria saiu de um patamar de US\$ 17 bilhões positivo para um déficit de aproximadamente US\$ 5 bilhões em 2009. O estudo ainda mostra que o déficit foi ainda mais severo para as categorias de produtos manufaturados de maior complexidade e densidade tecnológica. Nesse contexto, os autores assumem a existência de um claro sintoma do fenômeno da doença holandesa conforme definido por Palma (2005) a partir da constatação a ocorrência de queda da participação industrial na composição do produto agregado concomitante ao aumento do déficit comercial do setor.

O trabalho de Marconi e Rocha (2012), por fim, objetivou avaliar se o Brasil passava por um processo de desindustrialização precoce ou se a redução da participação do setor manufatureiro no PIB era semelhante ao observado nos países desenvolvidos, conforme a teoria clássica de desindustrialização apresentada por Rowthorn e Ramaswamy (1997). Os autores rodaram um modelo incorporando diferentes variáveis que poderiam ter acarretado no processo de desindustrialização a partir de dados das Contas Nacionais no período compreendido entre 1995 e 2008, com especial atenção para a influência da taxa de câmbio sobrevalorizada. Os coeficientes encontrados no modelo são positivos para a associação entre a desvalorização da moeda nacional e maior participação do setor manufatureiro. Com base nesse resultado, os autores afirmam não ser possível negar a hipótese de que a valorização do câmbio seja um fator influente na precoce desindustrialização da economia brasileira.

Conclui-se, portanto, que a perspectiva heterodoxa e, em especial a abordagem novo-desenvolvimentista, aponta claramente para a ocorrência de um processo de desindustrialização precoce no Brasil, em virtude principalmente das disfunções causadas pela sobreapreciação cambial. O fenômeno da doença holandesa é constatado, ao passo que se observa a especialização regressiva da matriz produtiva brasileira, com o aumento da participação de atividades de baixa intensidade tecnológica. O processo que eleva a participação das *commodities* em detrimento das manufaturas na composição do PIB reflete os efeitos da reprimarização da pauta exportadora de uma economia que goza de vantagens de comércio em

setores intensivos em recursos naturais e do aumento do coeficiente de importações de insumos e produtos finais devido à abertura comercial e ao câmbio valorizado.

Finalmente, cabe analisar brevemente o pensamento de Nassif (2008), que não se enquadra nos grupos apresentados acima, embora compartilhe das mesmas ideias kaldoriana no que diz respeito à importância da atividade industrial. Hiratuka e Sarti (2017) incluem Nassif, portanto, numa terceira perspectiva de análise, que possui convergências com o pensamento heterodoxo ao mesmo tempo que acrescenta elementos estruturalistas e neoschumpeterianos. O trabalho de Nassif (2008) se propõe a analisar a composição do valor adicionado intrassetorial da indústria brasileira, alegando a ocorrência de uma mudança de perfil entre 1996 e 2004, marcado pela manutenção dos setores intensivos em escala, apesar dos setores intensivos em recursos naturais tenham apresentado elevação da sua participação simultânea a redução dos setores intensivos em trabalho. Sendo assim, a desindustrialização observada no Brasil não seria um processo de perda de importância da indústria, mas sim de uma alteração na estrutura interna da própria indústria em direção a setores intensivos em recursos naturais e trabalho. Em termos gerais, o autor alega que foi observada uma queda de participação industrial apenas na segunda metade dos anos 1980, devido a retração da produtividade no trabalho e cenário de descontrole dos preços. Depois de 1990 o que teria acontecido foi a manutenção dos níveis reduzidos de investimento juntamente com um comportamento instável da produtividade, o que impediu que a indústria retornasse aos patamares observados anteriormente. Nassif (2008) alega, portanto, que as evidências empíricas não confirmam o fenômeno de doença holandesa no Brasil por não ter sido verificada uma realocação dos fatores produtivos para os segmentos baseados em recursos naturais, não caracterizando o fenômeno da doença holandesa. Cabe salientar, por fim, que o conceito de desindustrialização utilizado pelo autor como sendo uma reestruturação industrial é indissociável do conceito de doença holandesa. A literatura sobre o tema, entretanto, deixa claro que a doença holandesa seria apenas um dos casos específicos do processo de desindustrialização.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a avaliar a evolução do setor industrial brasileiro e o controverso debate acadêmico atual a respeito dos aspectos do processo de desindustrialização sofrido pelo Brasil, assim como as divergentes visões a respeito de suas causas e consequências. Tendo em vista o objetivo, fez-se mister analisar o desenvolvimento industrial brasileiro, desde suas origens ao período de transição do modelo agroexportador para o caracterizado pela substituição de importações; o surgimento, auge, esgotamento e ruptura das políticas desenvolvimentistas; a transição do modelo de desenvolvimento pró-indústria para a abertura e liberalização comercial; e, enfim, o processo de desindustrialização da economia brasileira desde então. A contextualização histórica e econômica foi abordada com o propósito de resgatar a discussão em torno do caráter do processo que acarretou na perda de participação industrial no PIB desde a década de 1980. O pressuposto inicial do trabalho propunha que as medidas liberalizantes e a abertura comercial, em vista da crise do modelo desenvolvimentista, não teriam obtido o êxito esperado na tentativa de modernização e correção dos rumos da indústria e inserção da economia brasileira no mercado mundial, o que acabou por ocasionar o desmantelamento do setor industrial no Brasil. A partir da análise realizada ao longo do trabalho, há fortes razões para aceitar a hipótese.

A avaliação foi elaborada inicialmente a partir da revisão bibliográfica do marco teórico do desenvolvimentismo, levando em conta suas origens e correntes de pensamento precursoras na América Latina e no Brasil. Nesse sentido, o segundo capítulo aborda a construção do conceito de desenvolvimentismo, que assumimos nesse trabalho como uma visão econômica politicamente orientada para a defesa de uma estratégia de desenvolvimento liderada pelo Estado, tendo o setor industrial como motor do crescimento econômico. Ademais, é importante ressaltar que a ideologia desenvolvimentista requer a sustentação política do projeto a partir de um pacto entre de classes, contando com o respaldo de segmentos sociais como empresariado, burocracia governamental e trabalhadores. O desenvolvimentismo, portanto, assume o papel de alternativa ao pensamento ortodoxo na economia, atuando dentro dos marcos do sistema capitalista.

No terceiro capítulo, fez-se uma breve revisão teórica a respeito das abordagens que surgiram a partir das teorias do subdesenvolvimento, em especial a que considera o crescimento e expansão do setor industrial como vias de rompimento dessa condição e indutor do desenvolvimento econômico. A visão setorial de crescimento focada na indústria tem como

argumentos centrais a maior dinamicidade do setor, a existência de economia de escala, a elevada taxa de produtividade, o efeito de encadeamento na produção e a disseminação do progresso técnico. Nesse sentido, os países subdesenvolvidos precisariam de um grande impulso industrial para superar a condição de subdesenvolvimento e vencer o atraso econômico. O processo de crescimento sustentado de longo prazo a partir da expansão industrial precisa de instituições para criar um ambiente socioeconômico favorável ao novo modelo, visto que investimentos em poucos setores de forma isolada não permitiriam o impulso necessário para que a economia decolasse, conforme sustenta a Teoria do Big Push. Sendo assim, assume-se que o processo não é viável a partir apenas do equilíbrio das forças de mercado, o que requer intervenção estatal e também fontes externas de financiamento da economia.

Apresentado o referencial teórico, a segunda seção do terceiro capítulo se propõe revisitar os efeitos práticos das políticas a favor do crescimento industrial no Brasil. O ciclo desenvolvimentista foi marcado pela expansão e auge da industrialização, caracterizada pelo processo de substituição de importações. Esse trabalho considera como desenvolvimentista o período compreendido do Primeiro Governo Vargas, 1930, até o fim do Governo Geisel, 1979. Dada a incapacidade do empresariado local de financiar o projeto de desenvolvimento econômico, o planejamento governamental ficou encarregado de induzir o processo, tanto através de financiamento a partir de poupança forçada através do Estado como pela poupança externa a partir do capital estrangeiro. Fica claro, portanto, que o movimento de realocação dos fatores para o processo de industrialização e diversificação da matriz produtiva não ocorreria de forma natural a partir do equilíbrio das forças de mercado. O período de industrialização correspondeu a três grandes ondas de substituição de importações, iniciando a partir do surgimento de indústrias de consumo básico até atingir, por fim, a produção de bens intermediários e de capital. Embora o processo tenha apresentado uma aparente linearidade cronológica no que diz respeito ao nível de complexidade da indústria, os dados mostraram que todas as categorias de produtos industriais apresentavam crescimento no período, enquanto o grau de concentração da produção foi evoluindo dos bens mais simples aos mais complexos ao longo do processo.

O modelo desenvolvimentista foi, portanto, responsável pela alteração da condição agroexportadora para uma economia industrializada de expressivo mercado interno e com setores industriais chave para o desenvolvimento e soberania nacional. É importante ressaltar que, diferentemente do previsto, o desenvolvimentismo cumpriu parcialmente com o objetivo de superação do subdesenvolvimento. Apesar dos elevados índices de crescimento industrial, o

país não apresentou expressiva melhora dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e distribuição de renda. O que foi observado no Brasil e nos países da América Latina, portanto, foi uma alteração qualitativa da dependência referente à divisão internacional do trabalho, apontando para novos gargalos, como a restrição financeira e tecnológica.

O quarto capítulo do trabalho aborda o debate da desindustrialização brasileira, que passa a ser tema de análise a partir do encerramento do ciclo de substituição de importações. Os anos 1980 foram caracterizados por severas crises e marcam o início de um processo de reestruturação da economia brasileira. A deterioração do quadro fiscal, o expressivo crescimento da dívida externa, as pressões inflacionárias e a conjuntura de desaquecimento e restrição de liquidez no mercado internacional, foram determinantes para o esgotamento do modelo de crescimento protecionista com endividamento estatal. Com a conjuntura internacional marcada pelo Consenso de Washington, a liberalização econômica a partir de 1990 e as consequências da política de estabilização monetária de 1994 representaram dois choques consecutivos no ambiente competitivo brasileiro, justificando as intensas transformações observadas no período. A fim de debater as mudanças observadas na estrutura industrial brasileira a partir do novo contexto, foram apresentados os conceitos de desindustrialização e doença holandesa. Para a avaliação do caráter do processo de reestruturação industrial verificado nos últimos 35 anos, foram pontuados os argumentos das perspectivas ortodoxas e heterodoxas, que possuem visões divergentes acerca do processo de desindustrialização e permeiam a controvérsia do debate a respeito do tema.

A partir da pesquisa realizada, algumas considerações finais devem ser apontadas. A abertura comercial proposta nos governos Collor e FHC não obteve êxito na tentativa de induzir a modernização, inserção no mercado internacional e correção de rumo do setor industrial brasileiro a partir de um choque de competitividade. De fato, a indústria local apresentava atraso no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico, produtividade e gestão, após décadas de protecionismo governamental. Nesse sentido, o processo de liberalização poderia trazer benefícios para o setor através de oportunidades como a importação mais barata de insumos e máquinas e equipamentos para o aumento da produtividade e redução de custos, além da incidência em novos mercados consumidores. A abertura comercial, portanto, não pode ser considerada estritamente perversa em seu propósito, mas equivocada, devido ao método e conjuntura em que foi implementada. A maneira abrupta pela qual o processo foi conduzido e o contexto de crise em que o país se encontrava acabaram por minar a indústria nacional com a sobrevalorização do câmbio e aumento significativo da penetração de bens acabados vindo do

exterior. Ademais, a incapacidade de investimento do setor privado, a estagnação econômica no Brasil e as condições desfavoráveis para competir internacionalmente foram responsáveis por uma queda acentuada da participação da indústria de transformação no PIB entre os anos de 1985 e 1997, que marcou o início do processo de desindustrialização observado no Brasil.

A respeito da natureza do processo, é importante ressaltar que a desindustrialização observada no Brasil não corresponde ao caso clássico definido por Rowthorn e Ramaswamy (1997). Diferentemente do conceito apresentado para o caso observado nas economias avançadas, o Brasil iniciou o processo de desindustrialização com um nível de renda per capita inferior ao constatado nos países desenvolvidos que passaram por situação semelhante. Além disso, o Brasil não apresentou elevação substancial na participação dos serviços de alta tecnologia. Claramente, a relação entre o nível de atividade do setor industrial e a renda per capita dependem de uma gama de variáveis, mas, principalmente, da estratégia comercial de cada país. Existem economias que seguem agendas industriais destinadas a gerar superávit comercial nas manufaturas e também aquelas que apresentariam mais vantagens em recursos naturais, podendo assim financiar o déficit industrial. O que aconteceu no Brasil a partir da década de 1980 foi uma reorientação de agenda que, ao reduzir o protecionismo, provocou a redução da participação das manufaturas no produto em direção a elevação de produtos agrícolas básicos para exportação, processo que fez a economia brasileira readquirir algumas características da sua condição historicamente agroexportadora. Ademais, a valorização cambial detectada no período também foi fruto de política econômica deliberada, representando um fator central para a ocorrência de vantagens comparativas ainda mais elevadas para a atividade de exportação de bens primários intensivos em recursos naturais. Ainda que o movimento de reestruturação produtiva seja utilizado como argumento para defender a tese de excesso de industrialização proposta pelos economistas ortodoxos, afirmando que o Brasil apresentava um nível de produção industrial muito acima do padrão internacional no período anterior à liberalização econômica, o argumento não foi corroborado a partir da pesquisa realizada. Verdades absolutas a respeito de um tema de tamanha complexidade não podem ser obtidas a partir de modelagem econométrica que desconsidera as nuances históricas e peculiaridades da economia nacional.

O caso brasileiro apresentou, portanto, um quadro de desindustrialização prematura e doença holandesa. Contudo, não é possível colocar toda a responsabilidade das causas do processo na deliberação de políticas econômicas neoliberais e a pesquisa realizada ao longo do trabalho permite inferir outros fatores que contribuíram para o processo. Como resposta à

hipótese inicial proposta por esse trabalho, deve-se salientar que além da abertura comercial equivocada, foram diagnosticados outros dois fatores preponderantes para a ocorrência dos fenômenos da desindustrialização e reprimarização da pauta produtiva: i) a falha da política econômica de cunho desenvolvimentista ao não ter sido capaz de promover a constante busca por aumento de competitividade e inovação da indústria nacional, que ficou muitos anos em situação confortável dentro do arcabouço protecionista; ii) as expressivas taxas de crescimento da economia chinesa e a explosão da demanda por *commodities* a partir dos anos 2000, adicionadas à elevação do preço de comercialização desses produtos no mercado internacional e a condição brasileira de abundância de recursos naturais, propiciaram um cenário extremamente positivo para a exportação desses produtos. A partir da conjuntura internacional favorável e da valorização dos termos de troca, a reestruturação da pauta produtiva brasileira foi aprofundada em direção à produção de produtos primários destinados à exportação, o que alterou a estrutura do balanço de pagamentos ocasionando uma apreciação do Real e prejudicando ainda mais a condição já fragilizada da indústria nacional.

O que aconteceu no Brasil, basicamente, foi resultado de um drástico processo de liberalização comercial e financeira, dentro de um rápido processo de mudanças institucionais, as quais acarretaram a interrupção abrupta do modelo de industrialização liderado pelo Estado e caracterizado pelas políticas de caráter desenvolvimentista e substituição de importações. Embora o quadro atual aponte para uma dependência da economia brasileira em relação às *commodities*, de maneira alguma pode-se afirmar que o país retornou à condição pré-1930, visto que a estrutura produtiva brasileira é infinitamente maior do que a verificada naquela época. Ademais, deve-se ressaltar a interação da produção de *commodities* com a indústria, caracterizada pela necessidade de fertilizantes, maquinaria e estrutura de beneficiamento dos produtos agrícolas. Por fim, deve ser destacada a importância do debate acerca da desindustrialização e futuro da indústria brasileira, tema que está intimamente ligado à superação das condições de subdesenvolvimento. Para que o processo de crescimento econômico apresente dinamismo, exige-se uma política industrial voltada para a diversificação da estrutura produtiva, visto que a alocação de recursos a partir das estruturas de mercado não é capaz de romper as barreiras do subdesenvolvimento e defender os interesses nacionais. Assim, defendem-se incentivos a setores de maior complexidade e sofisticação tecnológica, visto que tendem a gerar produtos com alto valor agregado e disseminar o progresso técnico para os demais setores produtivos, o que influencia na geração empregos de melhor qualidade e na obtenção de níveis mais elevados de renda. Sendo assim, o tema tem de ser pautado com

a devida seriedade e relevância por aqueles que visam não apenas ao crescimento econômico, mas que defendem que esse seja inclusivo, reduza as desigualdades e que preze pela sustentabilidade, trilhando o rumo para um Brasil desenvolvido em todos os aspectos.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. et al. (Ed.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Edição Campus, 1989. Disponível em: <<https://bibliotecaonlinedahisfj.files.wordpress.com/2015/02/abreu-m-p-org-a-ordem-do-progresso-cem-anos-de-polc3adtica-econc3b4mica-republicana-1889-1989.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2018.
- AMSDEN, A. H. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. New York: Oxford University Press, 2001.
- BACHA, E. Bonança externa e desindustrialização no Brasil: uma análise do período 2005-2011. **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BIELSCHOWSKY, R. Evolución de las ideas de la CEPAL. **Revista de la CEPAL**. Santiago de Chile. n. extraordinário, p. 21-45, 1998.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2004.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. **Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. [S.I.], 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11689/Desindustrializa%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2018.
- BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, E. **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 201-225, 2013.
- BRESSER-PEREIRA L. C. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.
- _____. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados**. V. 26(75), p. 7-28, 2012.
- _____. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In DELORME, L. C. P. (org.). **Desenvolvimento Econômico e Crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 37-65. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.01.Do_velho_novo_developimentismo.CF.pdf>. Acesso em: 2 out. 2018.
- _____. **Doença holandesa e indústria**. [S.I.], Editora FGV, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. A. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e novo-desenvolvimentismo. **Revista de la Cepal**. Santiago de Chile. n. 100, 2010.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil?. **Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**, v. 4, 2007.

- BRESSER-PEREIRA, L.C.; MARCONI, N.; OREIRO, J.L. A doença holandesa. In: _____ . **Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, cap. 5, p. 141-171.
- CARDOSO, F.H. Condições sociais da industrialização de São Paulo. **Revista Brasiliense**. São Paulo: Editora Brasiliense, n. 28, p. 31-46, mar./abr. 1960.
- CARMONA, A.I. **Interpretações da Experiência Desindustrializante Brasileira: O debate nacional recente e o contorno de uma vinculação evolucionária institucionalista**. Dissertação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, 2018.
- CARVALHO, L. **Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Editora Todavia SA, 2018.
- CASTRO, AB de et al. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, v. 32, 1985.
- CEPAL. Sobre a CEPAL. **CEPAL**. 2018. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>. Acesso em: 14 out. 2018.
- CHANG, H-J. **Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.
- CHANG, H-J. The Economic theory of the developmental State. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999, p. 182-199.
- CLARK, C. The conditions of economic progress. London: Macmillan, second edition, 1951.
- COLISTETE, R. P. O Desenvolvimentismo Cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**. v.15, n. 41, p. 21-34, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000100004&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 30 set. 2018.
- COUTO, J. M. **O Pensamento Desenvolvimentista de Raúl Prebisch**. **Economia e Sociedade**, v.16, n.1 (29), Campinas, 2007.
- CURADO, M. L.; Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro Campinas. **Revista Economia e Sociedade**, 2012. v. 22, n. 3, p. 609-640.
- SILVA, L. **Os Ciclos Desenvolvimentistas Brasileiros (1930 – 2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo**. Tese – Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2013.
- CASTRO, A. B. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90. Uma interpretação. **Revista de economia política**, v. 21, n. 3, p. 3-26, 2001.
- DEPARTAMENTO DE PESQUISAS E ESTUDOS ECONÔMICOS (DEPECON). **Perda de Participação da Indústria de Transformação no PIB**. São Paulo: FIESP, maio, 2015.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Empresários, Interesses e Mercado: Dilemas do desenvolvimento Brasileiro**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

FONSECA, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política. ISSN 1806-9029**, v. 15, n. 2 (26), 2004.

_____. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015, p. 29-70.

_____. **Estado e Industrialização Consciente: 1930-1955**. 1988.

_____. O processo de substituição de importações. In: REGO, J.M.; MARQUES, R.M. (Org.). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2003a. Cap. 11.

_____. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Economia Política**. 23:133-148, 2003b.

_____. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**. Vol. 54, nº3. Rio de Janeiro, julho-setembro, 2000.

FUCHS, V. R. Front matter, The Service Economy. **The Service Economy**. NBER, 1968. p. 32

FURTADO, C. M. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1968.

GIOVANINI, A. **Mudança Estrutural no Século XXI: A contribuição dos serviços intermediários para o aumento da complexidade econômica**. Tese – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2018.

GREMAUD, A.P.; DE SAES, F.A.M.; JÚNIOR, R.T. **Formação econômica do Brasil**. Editora Atlas. [S.I.], 1997.

GUMIERO, R.G. **Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado**. Dissertação – Dissertação – Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR. São Carlos, 2011.

HERRLEIN JR., R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011. (Texto para Discussão, n. 1).

HIRATUKA, Célio; SARTI, Fernando. Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1, 2017.

HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of economic development**. New Haven, Connecticut. Yale University Press. 1958

JOHNSON, C. The developmental State: odyssey of a concept. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999, p. 32-60.

KALDOR, N. Alternative theories of distribution. **Review of Economic Studies**. [S.I.], v. 2, n. 2, 1956;

- KUME, H.; PATRICIO, J. A. A reforma aduaneira proposta pela CPA: um primeiro passo para formulação de uma política tarifária. **Revista Brasileira do Comércio Exterior**. [S.I.], n. 15, 1988.
- KUPFER, D. Trajetórias de reestruturação da indústria brasileira após a abertura e a estabilização. **Temas para debate**. Rio de Janeiro: Boletim de Conjuntura, v. 18, n. 2, p. 63-67, 1998.
- LAZZARINI, S. G.; JANK, M.S.; INOUE, C.; F. K. Commodities no Brasil: maldição ou bênção. In: BACHA, E. **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 201-222.
- MELLO, J. M. C. de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MARCONI, N.; ROCHA, M. **Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce – o caso brasileiro**. *Economia e Sociedade*, v. 21 (Número Especial). [S.I.], p. 853-888, 2012.
- MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e Novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 33, n. 2 (131), p. 222-239, abr./jun., 2013.
- MOREIRA, M.; CORREA, P. G. Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo. **Revista de economia política**. [S.I.], v. 17, n. 2, p. 61-91, 1997.
- NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil?. **Brazilian Journal of Political Economy**. [S.I.], v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.
- NERY, T. **A Economia do Desenvolvimento na América Latina: O Pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990**. Tese – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2004.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**. [S.I.], v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.
- PALMA, J. G. **Cuatro fuentes de "desindustrialización" y un nuevo concepto del "síndrome holandés"**. In: OCAMPO, J.A. Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica. Bogotá: Alfaomega/CEPAL, 2005, p. 79-129.
- PASTORE, A. C.; GAZZANO, M.; PINOTTI, M. C. **Por que a produção industrial não cresce desde 2010?** In: BACHA, E.; BOLLE, M. (Org.). **Desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. Disponível em: < <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2012/08/por-que-a-producao-industrial-nao-cresce-desde-2010.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- PELÁEZ, C.M. A balança comercial, a grande depressão e a industrialização brasileira. **Revista Brasileira de Economia**. [S.I.], v. 22, n. 1, p. 15-47, 1968. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/1707/5946>>. Acesso em: 23 out. 2018
- PEREIRA, L. C. B.; MARCONI, N. **Existe doença holandesa no Brasil?** Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, v. 4, 2007. Disponível em:

<<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.14.Existe.doen%C3%A7a.holandesa.comNelsson.Marconi.5.4.08.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018

PERISSINOTTO, R. O Conceito do Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 22, n. 52, p. 59-75, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782014000400005&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 out. 2018.

PIRES, M.C. **Economia brasileira: da colônia ao governo Lula**. São Paulo: Saraiva, 2010.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Notes on the theory of the 'big push'. In: _____. **Economic Development for Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 1961. p. 57-81. Disponível em: <<https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/82984/10061432.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

ROWTHORN, R. **Korea at the cross-roads**. ESRC Centre for Business Research. Cambridge University: Working Paper, 1994.

ROWTHORN, R; WELLS, J. **Deindustrialization and foreign trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. **Deindustrialization: causes and implications**. [S.I.], 1997. Disponível em: <<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=728119126066066076073120072012092022057045004018028059126122010012103019015113001056006115015025075067095074032020051087095115082005120064110121064097116026001079031024079124123005092070115009117&EXT=pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

SCHNEIDER, B. R. The Desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.) **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

SIMONSEN, R. C.; GUDIN E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. Brasília: Ipea, 3 ed., 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_simonsen_gudin_vol03.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

SOUZA, L. E. S. de; PIRES, M. C. O Pensamento Econômico Latino-americano e a CEPAL. In: MENDONÇA, M. G.; PIRES, M. C. (org.). **Formação Econômica da América Latina**. São Paulo: LCTE, 2012.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SZIRMAI, A. Industrialization as an engine of growth in developing countries, 1950-2005. **Structural Change and Economic Dynamics**. [S.I.], v. 23, p. 406-420, 2012. Disponível

em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0954349X1100018X>>. Acesso em: 17 set. 2018.

SZIRMAI, A.; VERSPAGEN, B. Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950–2005. **Structural Change and Economic Dynamics**. [S.I.], v. 34, p. 46-59, 2015.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1972

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of the government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ZANELA, A. B. **Rosenstein-Rodan e Simonsen**: Pensamentos que convergem ante os projetos de desenvolvimento econômico. ANPEC – XXI Encontro de Economia da Região Sul. Curitiba, 2018. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/sul/2018/submissao/files_I/i1-c72daedbb3020071cdc9241ed4cd4cc9.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.