

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

HERMANO CAIXETA IBRAHIM

**POLÍTICAS ECONÔMICAS E AS ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS NO
SÉCULO XXI**

Porto Alegre

2019

HERMANO CAIXETA IBRAHIM

**POLÍTICAS ECONÔMICAS E AS ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS NO
SÉCULO XXI**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra
Fonseca

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Ibrahim, Hermano Caixeta
Políticas econômicas e as estratégias
desenvolvimentistas no século XXI / Hermano Caixeta
Ibrahim. -- 2019.
424 f.
Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,
BR-RS, 2019.

1. Crescimento econômico. 2. Distribuição de renda.
3. Estruturalismo. 4. Estratégias desenvolvimentistas.
5. Políticas econômicas. I. Fonseca, Pedro Cezar
Dutra, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

HERMANO CAIXETA IBRAHIM

**POLÍTICAS ECONÔMICAS E AS ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS NO
SÉCULO XXI**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia, com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 27 de setembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho

UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria

UFRGS

Prof. Dr. Silvio Antônio Ferraz Cário

UFSC

Ao tão sofrido povo brasileiro.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, antes de tudo, ao povo brasileiro pela oportunidade e responsabilidade conferida a mim através do financiamento do sistema público de educação superior, em especial à pós-graduação e ao fomento financeiro concedido aos alunos. Espero retribuir à sociedade os gastos em minha formação a partir do avanço acadêmico em direção da construção de uma estratégia de desenvolvimento econômico que permita a todo brasileiro uma vida mais plena de suas potencialidades.

Especificamente, agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e seus membros, responsáveis por manter viva uma linha de pesquisa tão importante para nosso país e nossa população.

De forma especial, gostaria de agradecer ao meu mentor, professor Pedro Fonseca, pela imensurável contribuição para com minha formação. Obrigado por me guiar ao longo dessa jordanada, através de suas disciplinas, orientações e pesquisas; bem como pelos ensinamentos e filosofias de vida. Certamente sua influência perpetuará durante toda minha carreira profissional, bem como com todos àqueles que vierem depois de mim.

Agradeço também a minha mãe, Dagmar Pereira Caixeta, pelo tradicional e incondicional apoio às minhas decisões; ao meu pai, Oswaldo Alves Ibrahim, pela parceria e incentivos; e por fim, ao todos os meus colegas pesquisadores por acreditarem que na pesquisa acadêmica encontra-se um dos caminhos para evoluirmos como seres humanos em direção de um mundo mais justo e sustentável.

"Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes."
(NEWTON, 1675)

RESUMO

O trabalho aborda as orientações de políticas-meio (fiscal e cambial) e as características da política-fim (industrial) dentro das estratégias novo e social-desenvolvimentista, utilizando como referência a metodologia e os conceitos do estruturalismo cepalino clássico e as teorias pós-keynesiana e neoschumpeteriana dentro do arcabouço neoestruturalista. Ademais, também analisa as políticas econômicas e o regime de crescimento e distribuição de renda através de dados em painel de oito países latino-americanos. Os resultados apontam que o crescimento e a melhoria na distribuição de renda ao longo da década de 2000 no Brasil, assim como nos outros países latino-americanos, podem ser relacionados às variações nas orientações das políticas-meio e às características da política-fim. Tanto o debate teórico como os resultados empíricos apontam que uma estratégia de desenvolvimento balanceada necessita de alternância e equilíbrio entre as políticas pró-trabalho e pró-capital.

Palavras-chave: Crescimento econômico. Distribuição de renda. Estruturalismo. Estratégias desenvolvimentistas. Políticas econômicas.

ABSTRACT

The paper addresses the policy orientations (fiscal and exchange rate) and the characteristics of industrial policy within the new and social-developmental strategies using as a reference the methodology and concepts of classical cepal structuralism and post-keynesian and neoschumpeterian theories within the neostructural framework. It also analyzes economic policies and the regime of income growth and distribution through panel data from eight Latin American countries. The results indicate that the growth and improvement in income distribution throughout the 2000s in Brazil, as in other Latin American countries, may be related to variations in the orientations of the macro policies and the characteristics industrial policy. Both the theoretical debate and the empirical results point out that a balanced development strategy needs alternation and balance between pro-labor and pro-capital policies.

Keywords: Economic Growth. Income distribution. Structuralism. Developmental strategies. Economic policies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Crescimento do PIB e da produtividade	87
Gráfico 2 - Zonas de cooperação e conflito nos regimes de crescimento e distribuição de renda	97
Gráfico 3 - Utilização de capacidade e endividamento	151
Gráfico 4 - PIB real (em mi. 2011 US\$) e a <i>wage-share</i> do Brasil entre 1994 e 2014.....	301
Gráfico 5 - <i>Wage-share</i> e nível de utilização de capacidade no Brasil entre 1994 e 2014	302
Gráfico 6 – <i>Profit-share</i> e a participação dos componentes da demanda agregada no PIB no Brasil entre 1994 a 2014.....	303
Gráfico 7 - Taxa de câmbio efetiva real e a produtividade total dos fatores entre 1994 e 2010 no Brasil entre 1994 a 2014.....	304
Gráfico 8 - Necessidades de financiamento do setor público primário e nominal e gasto com juros nominais entre 1995 a 2010 (% do PIB)	316
Gráfico 9 - Impostos e gastos sociais como proporção do PIB entre no Brasil 1990 e 2008.	320
Gráfico 10 - PIB e a Taxa de câmbio efetiva real do Brasil entre 1994 a 2014	331
Gráfico 11 – Balança comercial e taxa de câmbio nominal (R\$) do Brasil entre 1994 e 2010	332
Gráfico 12 - Intervenções do Banco Central no mercado de câmbio (inclusive SWAPS cambiais) entre 2000 e 2015.....	335
Gráfico 13 - Saldo comercial por coeficiente tecnológico e a taxa de câmbio efetiva real no Brasil entre 1995 e 2014.....	353
Gráfico 14 - Saldo comercial das manufaturas de média tecnologia e a taxa de câmbio efetiva real no Brasil entre 1995 e 2014.....	354
Gráfico 15 - Série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal da agropecuária, indústria e serviços no Brasil entre 1996 e 2010 (Base: média 1995 = 100)	355
Gráfico 16 - Série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal da indústria extrativa, de transformação, eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e construção no Brasil entre 1996 a 2014 (Base: média 1995 = 100)	356
Gráfico 17 - Série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal dos serviços no Brasil entre 1996 e 2010 (Base: média 1995 = 100).....	357

Gráfico 18 - Resposta do investimento a choques no nível de utilização de capacidade para o grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C).....	364
Gráfico 19 - Resposta do investimento a choques na <i>wage-share</i> para grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014(C).....	365
Gráfico 20 - Decomposição da variância do PIB em reação à utilização da capacidade, <i>wage-share</i> , impostos indiretos e gastos do governo para o grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C).....	368
Gráfico 21 - Resposta do crescimento à variação dos gastos do governo com base nos dados dos países selecionados entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C).....	369
Gráfico 22 - Resposta do crescimento à variação dos impostos indiretos para o grupo de países selecionados para o período de 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C).....	370
Gráfico 23 - Decomposição da variância do investimento em relação à utilização de capacidade, <i>wage-share</i> e taxa de câmbio efetiva real para o grupo de países selecionados entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C).....	372
Gráfico 24 - Resposta do investimento às variações da taxa de câmbio efetiva real para o grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014(C).....	374
Gráfico 25 - Resposta da <i>wage-share</i> choques da taxa de câmbio real efetiva para grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C).....	375
Gráfico 26 - Resposta do nível de utilização de capacidade às variações na taxa de câmbio real efetiva para os períodos de 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C).....	376
Gráfico 27- Decomposição da variância do PIB	379
Gráfico 28 - Resposta do crescimento à variação nos grupos de manufaturas classificados conforme componente tecnológico para o grupo de países selecionados	380
Gráfico 29 – Resposta da produtiva às variações na utilização de capacidade e no saldo comercial das manufaturas classificadas pelo componente tecnológico para o grupo de países selecionados.....	381

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Função e variáveis segundo a literatura de regimes de crescimento econômico.	103
Quadro 2 - Principais estudos sobre os regimes de crescimento de diferentes países.....	111
Quadro 3 - Política Fiscal e o impacto na taxa de utilização e no crescimento.....	156
Quadro 4 - Estratégias de crescimento, estrutura económica e políticas distributivas.....	203
Quadro 5 - Estratégia de Crescimento PROFIT/EXPORT-LED e a orientação das políticas económicas pró-capital	208
Quadro 6 - Estratégia de Crescimento WAGE/DOMESTIC-LED e a orientação das políticas económicas pró-trabalho.....	211
Quadro 7 - Estratégia de desenvolvimento <i>profit-led</i> , políticas económicas e variáveis estruturais	226
Quadro 8 - Estratégia de desenvolvimento <i>wage-led</i> , políticas económicas e variáveis estruturais	226
Quadro 9 - Variáveis estruturais e as orientações de políticas económicas do novo-desenvolvimentismo	259
Quadro 10 - Variáveis estruturais e as orientações de políticas económicas do social-desenvolvimentismo	280
Quadro 11 - Variáveis estruturais e as orientações de políticas económicas do novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo.....	298
Quadro 12 - - Variáveis seleccionadas	359

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Variáveis Estruturais do Subdesenvolvimento Latino Americano.....	65
Tabela 2 - Variáveis estruturais e orientação de atuação estatal no Neoestruturalismo.....	82
Tabela 3- Tipologia de processos de mudança estrutural.....	85
Tabela 5 - Estrutura Econômica: regime de crescimento da demanda e da produtividade	133
Tabela 6 - Política Fiscal e seu impacto na Demanda Agregada.....	141
Tabela 8 - Participação do déficit externo como proporção do PIB, participação da demanda interna e do saldo dos bens e serviços no crescimento; crescimento real do PIB e modelos de crescimento entre 2000 e 2008.....	231
Tabela 12 – Simulações baseadas em 2006 da virtuosidade das Políticas Sociais no Brasil .	321
Tabela 14 - Testes de raiz unitária.....	360
Tabela 15 - Teste de causalidade de Granger.....	362
Tabela 16 - Relação de cointegração de longo prazo entre o investimento, nível de utilização de capacidade e <i>wage-share</i>	362
Tabela 17 - Teste de causalidade de Granger.....	366
Tabela 18 - Relação de cointegração de longo prazo entre crescimento, nível de utilização de capacidade, <i>wage-share</i> , gastos do governo e impostos indiretos	367
Tabela 19 - Teste de causalidade de Granger para o investimento, nível de utilização de capacidade, <i>wage-share</i> e taxa de câmbio efetiva real.	371
Tabela 20 - Relação de cointegração de longo prazo entre o investimento, nível de utilização de capacidade e <i>wage-share</i>	372
Tabela 21 - Teste de causalidade de Granger para o crescimento do PIB, produtividade total dos fatores, recursos naturais e mão de obra, baixa, média e alta tecnologia.....	377
Tabela 22 – Relação de cointegração de longo prazo entre PIB, produtividade, grupo de manufaturas classificados quanto ao componente tecnológico e utilização de capacidade para os países selecionados.....	378
Tabela 23- Variáveis dependentes suas relações com as demais variáveis estruturais	386

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	ESTRUTURALISMO, CRESCIMENTO ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	22
2.1	ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO, MÉTODOS E CONCEITOS.....	28
2.2	A PECULIARIDADE DO CRESCIMENTO E DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS PAÍSES PERIFÉRICOS.....	35
2.2.1	A origem teórica do estruturalismo cepalino	38
2.2.2	Reformulação e avanço teórico do estruturalismo cepalino	46
2.2.3	Estruturalismo cepalino: diagnósticos e recomendações de políticas econômicas	58
2.3	O NEOESTRUTURALISMO E O CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS PAÍSES PERIFÉRICOS NO SÉCULO XXI	67
2.3.1	Neoestruturalismo, tecnologia e distribuição de renda	83
2.3.2	Expansão da demanda agregada e os impactos na distribuição de renda nos países periféricos.....	94
2.4	ESTRUTURALISMO E O REGIME DE CRESCIMENTO ECONÔMICO.....	117
3	POLÍTICAS ECONÔMICAS, CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.	126
3.1	POLÍTICAS ECONÔMICAS, CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	132
3.1.1	Política Fiscal	136
3.1.2	Política Cambial.....	159
3.1.3	Política Industrial	185
3.2	POLÍTICAS ECONÔMICAS E ESTRATÉGIAS DE CRESCIMENTO.....	201
3.3	ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS E OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS	216
4	ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI.....	229
4.1	NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E A PROPOSTA DE CRESCIMENTO <i>EXPORT-LED</i>	235
4.1.1	A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e o regime de crescimento da demanda agregada.....	240
4.1.2	A estrutura produtiva e o crescimento e distribuição de renda na estratégia novo-desenvolvimentista	247

4.1.3	A crítica ao modelo <i>export-led</i>	252
4.1.4	Conclusão.....	255
4.2	O SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO E O CRESCIMENTO <i>WAGE-LED</i> PARA O BRASIL	260
4.2.1	Os três motores de crescimento na estratégia social-desenvolvimentista	263
4.2.2	Políticas econômicas na estratégia social-desenvolvimentista	269
4.2.3	As dificuldades do modelo de crescimento <i>wage-led</i>	275
4.2.4	Conclusão.....	276
5.3	ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO, CONFLITOS E COMPLEMENTARIEDADES	281
5	POLÍTICAS ECONÔMICAS E O REGIME DE CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DOS PAÍSES PERIFÉRICOS ENTRE 1994 A 2014.	300
5.1	POLÍTICAS ECONÔMICAS E O REGIME DE CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DA DEMANDA AGREGADA BRASILEIRA ENTRE 1994 A 2010.....	310
5.1.1	Política Fiscal	313
5.1.2	Política Cambial.....	330
5.1.3	A política Industrial e a estrutura produtiva da brasileira	344
5.2	IMPACTOS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO REGIME DE CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA ENTRE 1994 E 2014	358
5.2.1	Política fiscal, crescimento e distribuição de renda	366
5.2.2	Taxa de câmbio efetiva real, crescimento e distribuição de renda.....	370
5.2.3	Crescimento, estrutura produtiva, produtividade e utilização de capacidade. ...	377
5.3	A CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS E O REGIME DE CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014	381
6	SÍNTESE CONCLUSIVA.....	390
	REFERÊNCIAS.....	400
	APÊNDICE A - TABELAS.....	411

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre distribuição de renda já permeava os trabalhos dos primeiros clássicos das ciências econômicas desde Adam Smith, em *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, de 1776, bem como na obra *Princípios da economia política e tributação*, de 1817, da autoria de David Ricardo. Enquanto Smith inicia a discussão sobre como as parcelas do produto é dividida entre os membros da sociedade, Ricardo atenta para a necessidade de a economia política se ocupar em determinar as leis que regem a distribuição do produto entre as classes sociais (proprietário de terra, donos do capital e trabalhadores) a partir de suas respectivas remunerações (renda fundiária, lucros e salários). A teoria do valor trabalhado baseado na renda da terra de Ricardo explicou que a concentração de renda era consequência da diferença entre o total da produção e a produtividade da última terra cultivável. Uma vez que existem diferentes produtividades da terra e considerando o lucro como resíduo da produção, a renda econômica diferencial era resultado da escassez. Nesse arcabouço teórico, os salários pagos ao nível de subsistência se baseiam na tese de que o nível populacional acompanha o salário real.

A Lei de Ferro dos Salários definia que a participação dos salários na renda nacional (*wage-share*) era estável, de modo que, se os salários aumentassem, a população também crescia. Ademais, estipulava que quando as remunerações do trabalho ficavam abaixo de um nível mínimo de subsistência, o crescimento populacional também diminuía, fazendo com que a participação dos salários voltasse para seu nível “natural”. Apesar do salarial de subsistência carregar mais características do que somente necessidades físicas, calóricas e energéticas: ele também apresenta um componente histórico-social. Entretanto, pela visão clássica, a “lei férrea” acaba se impondo a longo prazo. A partir dessa concepção, a melhoria dos salários só seria possível a partir do próprio crescimento e da acumulação de capital, promovendo ganhos de produtividade, de forma que a distribuição estava condicionada ao crescimento da economia e ao desenvolvimento das forças produtivas (FONSECA, 2004).

Ainda no final do século XIX, a teoria marginalista veio questionar o princípio da distribuição ricardiana a partir da contribuição produtiva do indivíduo, desconsiderando, entretanto, classes sociais ou suas trajetórias históricas. A Revolução Marginalista de 1870, com as obras de Jevons, Menger e Walras, retomou, com novos argumentos, algumas das contribuições anteriores. Entendendo que a produção e a distribuição se equilibram harmonicamente, essa teoria encontra leis gerais que relacionam diretamente a remuneração do indivíduo à produtividade marginal do fator de produção trabalho. Nela a distribuição é

determinada de acordo com a produtividade marginal dos fatores de produção (capital ou trabalho). Dessa forma, a diferença de remuneração se explica devido à relativa abundância ou escassez de um dos fatores. Essa concepção seria aperfeiçoada dentro do campo neoclássico, relacionando o aumento da produtividade com os níveis de conhecimento, educação e eficiência da estrutura produtiva.

A teoria marginalista não se preocupou em analisar a distribuição de renda como um resultado de diferença de poder econômico e político das classes sociais, nem como diferentes trajetórias históricas dos indivíduos influenciaram a repartição da produção. Uma vez que os rendimentos do trabalho estarão sempre condicionados à sua produtividade em um mercado de concorrência perfeita, a única forma de melhorar a renda do trabalhador seria a partir de sua qualificação e maior contribuição para o processo produtivo. O problema da concentração de renda residiria no fato de que, em fases de crescimento acelerado, surgem oportunidades de ganhos extras no mercado de capitais em detrimento dos ganhos gerais do capital humano. Essa desigualdade seria corrigida pelo mercado ao longo do tempo com o aumento da renda *per capita* e com estabilidade da taxa de crescimento.

Para a visão neoclássica, a concentração de renda aparece como resultado de uma economia que passa por uma fase de crescimento acelerado. Ela é resultado de um desajuste temporário nos mercados de produção e de um desequilíbrio momentâneo que tem relação com questões pessoais ou históricas específicas daquele grupo de indivíduos. Sendo assim, para a teoria marginalista, o escopo de análise econômica da distribuição fica limitado ao aumento da produtividade como única fórmula geral de promover “bem-estar” coletivo.

A partir da década de 1980, aliado à metodologia marginalista, o receituário ortodoxo passou a defender a autorregulação dos mercados com base na taxa de desemprego não aceleradora da inflação, ou a NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*). Esse receituário se tornou o *mainstream* das políticas econômicas a partir dos anos 1980, orientando uma menor intervenção do governo e um enfraquecimento do poder de negociação dos trabalhadores. Desde então, a dinâmica capitalista diminuiu paulatinamente seu ritmo de acumulação, ao mesmo tempo em que crises se tornaram mais frequentes. Em um artigo do próprio FMI, Ostry, Loungani e Furceri (2016) reconhecem que a abertura financeira e a austeridade dos governos estão associadas com o aumento da desigualdade de renda e com a diminuição do seu crescimento, em um efeito distributivo em *looping* negativo. Segundo os autores (2016), devido ao dano econômico causado pela desigualdade, os dirigentes políticos devem ser mais abertos às políticas de redistribuição. Eles sugerem, inclusive, que impostos e

gastos do governo sejam corrigidos através das políticas econômicas. Os autores concluem que é infundado o medo de que as políticas redistributivas prejudiquem a economia.

Storm e Naastepad (2011) explicam que, nos modelos neoclássicos de crescimento e distribuição, a redução dos salários reais e a melhora na rentabilidade das empresas levam a um aumento dos lucros e do investimento, diminuindo o desemprego e melhorando o desempenho macroeconômico. Consequentemente, qualquer tentativa do governo para promover o emprego acima da taxa de desemprego não aceleradora da inflação (ou NAIRU) levará à aceleração da inflação, e ao não crescimento do emprego. No entanto, Storm e Naastepad (2011), Palley (2011) e Stockhammer (2011) revelam que fracasso do modelo NAIRU reside nas premissas teóricas básicas da economia ortodoxa. Segundo esses autores, a NAIRU trata os salários essencialmente como custo, e não como gerador de demanda, além de não vê-los como vetor de mudança tecnológica. Sendo assim, o receituário de políticas econômicas embasados na NAIRU promove a preocupação unilateral com o lado da oferta, levando a condições macroeconômicas disfuncionais.

O descompasso do crescimento promovido pelas políticas liberais embasadas na NAIRU mantém a economia capitalista moderna alimentando as frequentes crises de realização da demanda agregada. Nesse sentido, a crise estrutural da acumulação capitalista pode ser entendida como parte de um quadro mais amplo, uma trajetória que começou com a desregulamentação financeira e com a criação de um mercado de trabalho "flexível" durante os anos 1980 e 1990. Estas enfraqueceram o trabalho em relação ao capital, resultando em um "arrocho salarial" e uma queda sustentada na participação dos salários no PIB. Esse padrão é explicado pelo papel central da desregulamentação financeira no modelo de crescimento neoliberal. Segundo Storm e Naastepad (2011), a desregulamentação permite que a inovação financeira promova ciclos especulativos de expansão e recessão. Durante longos períodos, promove o crescimento a partir de níveis crescentes de endividamento das instituições financeiras e das famílias. A liberalização dos fluxos de capital também significa que alguns países terão que ter superávits em conta corrente, enquanto outros, necessariamente, terão saídas líquidas de capital. Dessa forma, a desregulamentação financeira internacional e a promoção do liberalismo econômico originaram dois modelos simbióticos de crescimento com o aumento da participação dos lucros (*profit-led*): um modelo de crescimento liderado pelo crédito (*debt-led*) e um modelo exportador (*export-led*).

Já em 1867, a teoria da mais-valia, postulada por Karl Marx na obra *O capital*, explicou que o capital é uma relação social de exploração, em que o trabalho não pago é à estrutura da sociedade, de forma que a desigualdade é intrínseca e necessária à sua contínua

reprodução. Marx destacou que – não por uma razão natural, mas social – a contínua distribuição de renda era incompatível com o crescimento dentro dos marcos da sociedade capitalista. Todavia, existem períodos históricos em que o crescimento econômico consegue conviver com certa melhoria da distribuição de renda. Stuart Mill explicou a viabilidade de uma melhor distribuição de renda dentro de um sistema capitalista de produção a partir das “leis da esfera da produção”, naturais e necessárias, e as “leis da esfera da distribuição”, determinadas por cada sociedade e passíveis de mudanças. Sendo assim, caberia às organizações sociais reivindicar e amenizar a desigualdade oriunda da esfera da produção, alterando a distribuição de renda.

Firmava-se, com isto, a tese de que o crescimento era condição necessária para a distribuição, mas não suficiente. Necessária, pois sem crescimento não haveria o que distribuir; mas não suficiente, pois não existem leis naturais de distribuição, de modo que esta poderia ser alterada, a partir da construção de um quadro institucional voltado para esse fim. (FONSECA, 2004b, p. 5).

Dessa forma, o desenvolvimento econômico, além de supor crescimento, exige melhoria dos indicadores sociais e de bem-estar, ou seja: a produção e a acumulação de capital precisam se ampliar para que a sociedade tenha, à sua disposição, mais bens e serviços para repartir entre seus integrantes, seguindo determinadas regras de distribuição (FONSECA, 2004b).

Desde os estudos clássicos, o crescimento e a distribuição de renda geram um importante debate sobre características desse processo em determinada economia e sobre como seus formuladores teóricos gostariam (ou acreditam) que esses sistemas deveriam se comportar. O primeiro guarda relação com diagnósticos, resultados e descrições do comportamento entre as variáveis elencadas. Essa abordagem deseja definir o acontecimento econômico, seja a partir da reconstrução da trajetória histórica, política ou social, seja utilizando modelagem empírica ou lógica-matemática. Todavia, o segundo aspecto de estudo das ciências econômicas trata das proposições de intervenção nesse sistema. Essas propostas são baseadas nas teorias e nos resultados encontrados, mas visam direcionar determinado sistema econômico para uma configuração que julguem mais justa, eficiente ou desejável.

O estruturalismo cepalino se preocupa com os determinantes históricos e sociais que condicionam o crescimento, a distribuição de renda e o avanço da produtividade nos países periféricos do sistema capitalista. É uma maneira de abordar os problemas socioeconômicos sem utilizar axiomas generalistas e evidenciando a especificidade temporal e geográfica da análise. Para tanto, a escola desenvolveu um modelo analítico específico para os problemas

econômicos e sociais de países subdesenvolvidos: o modelo histórico-estruturalista. A deterioração dos termos de troca, o subdesenvolvimento e a extrema concentração de renda, bem como a caracterização de um setor produtivo oligopolizado e heterogêneo, são conceitos que ajudam definir o estilo de desenvolvimento e o respectivo perfil do crescimento e distribuição de renda nesses países. Analiticamente, o desenvolvimento é visto como resultado do cumprimento das condições de equilíbrio dinâmico, globais e setoriais, relativas tanto à produção quanto à ocupação e à distribuição. O resultado é uma gradual superação da heterogeneidade estrutural e da melhora no nível de renda médio, diminuindo a distância em relação aos países desenvolvidos.

Nessa interpretação, o processo de acumulação está estreitamente ligado à elevação gradual da densidade de capital, ao aumento da produtividade do trabalho e ao progresso técnico. Todavia, além de elaborar uma teoria econômica própria aos países subdesenvolvidos, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) contribuiu com seu princípio “normativo” de atuação do Estado via políticas econômicas para o ordenamento do desenvolvimento dos países latino-americanos. A atuação é vista como imprescindível para que, de modo claro ou velado, consciente ou inconscientemente, possa promover os investimentos em determinados setores sem constranger a ação privada. O planejamento não é visto como um substituto da economia de mercado, mas um meio para dar maior eficiência ao seu funcionamento às economias periféricas do sistema capitalista.

Em uma estratégia de desenvolvimento, além da existência de um projeto nacional e da busca pela industrialização, é necessário que a atuação estatal, realizada através de políticas econômicas, seja planejada e operacionalizada estrategicamente, e não apenas como forma de contornar ciclos econômicos. Desde sua formulação, o estruturalismo cepalino defendeu uma série de ações governamentais em prol do crescimento e do desenvolvimento econômico na região. Entretanto, a partir de 1990, a hegemonia do pensamento liberal e a simples orientação de políticas liberalizantes guiou a América Latina para um baixo crescimento e para periódicos choques externos. Nesse período, o estruturalismo cepalino incluiu, em sua análise, o pensamento neoschumpeteriano e sua explicação acerca da dinâmica inovativa e do aumento da produtividade, assim como contemplou os avanços da teoria keynesiana e kaleckiana na caracterização dos regimes de crescimento e distribuição de renda guiada pelos lucros (*profit-led*) ou salários (*wage-led*). Ambas as escolas de pensamento ajudaram o estruturalismo cepalino a reformular novas estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico para os países periféricos.

Uma estratégia de desenvolvimento precisa, necessariamente, contemplar a diversidade social e econômica do país e explorar suas potencialidades produtivas. Para tanto, suas políticas-meio (fiscal, monetária e cambial) e suas políticas-fim (industrial, tecnológica, salarial) precisam estar adaptadas à realidade atual e procurar modificar as estruturais variáveis do subdesenvolvimento. Sendo assim, este trabalho utiliza a teoria pós-keynesiana e a neoschumpeteriana dentro do arcabouço estruturalista para analisar tanto as orientações redistributivas das políticas-meio (fiscal e cambial), como as características das políticas-fim, principalmente a industrial, dentro das estratégias, novo e social-desenvolvimentistas.

A política monetária também representa um campo fértil para a análise de seus impactos no crescimento e na distribuição dos países periféricos. Assim como as demais políticas-meio, ela também encontra respaldo nas obras clássicas do estruturalismo cepalino, bem como na reformulação teórica neoestruturalista a partir da teoria neoschumpeteriana e pós-keynesiana. A avaliação do impacto da uma política monetária, pró-capital ou pró-trabalho, também é fundamental para o avanço das estratégias desenvolvimentistas. Todavia, apesar de existir literatura sobre o tema, propostas de estratégias de desenvolvimento fundamentadas nessa política-meio ainda são incipientes. Sendo assim, o trabalho optou por manter esse debate à margem das análises acerca das demais políticas econômicas (fiscal, cambial e industrial) dentro das estratégias novo e social-desenvolvimentistas.

Do ponto de vista keynesiano/kaleckiano, o novo-desenvolvimentismo se preocupa em expandir a demanda agregada a partir da melhor inserção no mercado internacional, permitindo às indústrias nacionais, no “estado da arte”, competirem pela demanda externa e promover ganhos de produtividade e aumento das exportações. Por sua vez, o social-desenvolvimentismo centra-se no consumo e na sua capacidade de expandir a utilização dos ganhos de produtividade. Perante a dimensão continental da economia brasileira, o nível de concentração e o dinamismo de seu mercado interno, o principal motor do crescimento seria o investimento em infraestrutura econômica e social via expansão de renda e de emprego e a melhoria da qualidade de vida da população, com reflexos sobre o consumo e a produtividade. Para tanto, ambas as estratégias apresentam orientações redistributivas para a política fiscal e cambial, pró-capital, no novo-desenvolvimentismo, e pró-trabalho, no social-desenvolvimentismo, na tentativa de incitar um regime de crescimento *export-led* ou *wage-led*, respectivamente. Essas propostas também resgatam a teoria neoschumpeteriana dentro do arcabouço neoestruturalista para inserir o papel da política industrial dentro de suas estratégias, com vias de empreender o avanço tecnológico e produtivo nos países periféricos.

Não obstante, ambas as propostas também se baseiam nos resultados do regime de crescimento e distribuição de renda das economias periféricas a partir da década de 1990. Com estabilização inflacionária, esses países passaram a adotar regras mais claras para a condução das políticas econômicas. No Brasil, entre 1994 a 1999, a política de paridade cambial manteve a moeda doméstica apreciada, ao mesmo tempo em que se implementava o regime de superávits fiscais. No entanto, apesar da recomposição salarial promovida pelo controle inflacionário e câmbio valorizado, a participação dos salários na renda caiu ao longo de toda a década. Em 2000, o governo abandonou o regime fixo e adotou o câmbio flutuante, incorrendo em uma intensa desvalorização do real, que perdurou até 2004. A partir desse ano, observa-se uma inflexão das políticas econômicas em direção à orientação pró-trabalho. Frente à ascensão da demanda internacional por recursos naturais, o regime cambial flutuante permitiu a apreciação da moeda doméstica e o respectivo ganho de salário real. Por sua vez, a política fiscal se tornou menos rígida e iniciou uma expansão da participação do governo na atividade econômica, sem, contudo, abandonar o regime de superávits fiscais. O resultado foi uma aceleração do crescimento econômico, acompanhado da melhoria da distribuição de renda, características de um crescimento puxado pelos salários (*wage-led*). Entretanto, a contínua valorização cambial e o aumento da participação dos salários na renda acabariam por comprometer o investimento e o crescimento da produtividade no fim dos anos 2000, reacendendo o debate a respeito da tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio e seus desdobramentos sobre o processo de desindustrialização.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho é entender as orientações de políticas econômicas das estratégias de desenvolvimento novo e social-desenvolvimentista, tendo como referência teórica o estruturalismo cepalino e as teorias neoschumpeteriana e pós-keynesiana dentro do arcabouço neoestruturalista. Ademais, com base em exercícios econométricos, verificam-se as relações entre o crescimento do PIB e o investimento com as variáveis de distribuição de renda (*wage-share* e utilização de capacidade). Em seguida, são adicionadas, aos modelos, as variáveis referentes às políticas cambial (taxa de câmbio efetiva real), fiscal (gastos e tributação do governo) e industrial (manufaturas classificadas quanto ao seu coeficiente tecnológico). Os resultados apontam que o crescimento e a melhoria na distribuição de renda nos países periféricos ao longo da década 2000 estiveram relacionados a variações nas orientações das políticas-meio (pró-capital e pró-trabalho) e seus respectivos impactos nas variáveis estruturais do regime de crescimento. Entretanto, a política-fim industrial não foi capaz de promover o avanço produtivo e tecnológico, de forma que apenas o setor de média tecnologia esteve relacionado positivamente com o aumento do PIB.

A partir da incorporação das teorias neoschumpeteriana e pós-keynesiana no arcabouço teórico neoestruturalista, as estratégias de desenvolvimento podem ser caracterizadas conforme as orientações de políticas-meio (fiscal e cambial) e o desenho de sua política-fim industrial. A hipótese é que o debate sobre as políticas econômicas e sobre os regimes de crescimento e distribuição de renda (*profit-led* ou *wage-led*) presentes nas estratégias social e novo-desenvolvimentista remonta aos argumentos iniciais da escola estruturalista e suas respectivas propostas para os países da América Latina. Ademais, as análises empíricas da interação entre as variáveis estruturais para o crescimento e distribuição de renda ajudam a verificar o comportamento do crescimento e da distribuição funcional da renda nas economias latino-americanas entre 1994 a 2014.

O trabalho está dividido em mais quatro capítulos além desta Introdução e da Síntese Conclusiva. No primeiro capítulo, resgatam-se os fundamentos metodológicos e conceituais do estruturalismo clássico, com o objetivo de identificar as variáveis estruturais do crescimento e da distribuição de renda nos países subdesenvolvidos e as respectivas propostas cepalinas para a atuação estatal via políticas econômicas. Em seguida, nesse mesmo capítulo, apresenta-se a reestruturação teórica representada pelo neoestruturalismo e as contribuições da teoria neoschumpeteriana e pós-keynesiana para a caracterização do regime de crescimento e distribuição de renda nos países periféricos. O segundo capítulo é dedicado à definição das características de uma estratégia de desenvolvimento conforme a orientação redistributiva de suas políticas-meio (fiscal e cambial) e o respectivo papel da política-fim. No terceiro capítulo, discutem-se as características das propostas novo e social-desenvolvimentistas, analisando-as conforme a orientação de suas políticas econômicas. O quarto capítulo é dedicado à análise empírica da condução das políticas econômicas no Brasil entre 1994 e 2014 e a um exercício econométrico de dados em painel para oito países da América Latina para o mesmo período. Por fim, a Síntese Conclusiva apresenta as principais considerações sobre as estratégias de desenvolvimento, o regime de crescimento e a distribuição de renda dos países periféricos.

2 **ESTRUTURALISMO, CRESCIMENTO ECONÔMICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**

A partir da criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o pensamento estruturalista iniciou uma nova interpretação teórica para a peculiaridade do crescimento econômico nos países periféricos do sistema capitalista. As atividades da CEPAL iniciam-se em 07 de junho de 1948 em Santiago. A comissão nasce de uma iniciativa latino-americana em reação ao avanço do liberalismo econômico apregoado pelos EUA no pós-Segunda Guerra Mundial e perante as queixas de exclusão do Plano Marshall e do Plano Colombo. O seu primeiro Secretário Executivo foi o economista mexicano Gustavo Martínez Cabañas, que, em um primeiro momento se preocupou em organizar o *Estudo Econômico da América Latina*. Em fevereiro de 1949, Cabañas convidou Raúl Prebisch, renomado economista argentino criador e dirigente do Banco Central da Argentina, para colaborar na elaboração desse documento. Em maio de 1949, foi apresentado o primeiro estudo da série, com uma retórica quase exclusivamente descritiva, em reunião organizada pela CEPAL em Havana. Na mesma ocasião, Prebisch, ainda, apresentou o seu estudo: *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas* (texto que ficou conhecido como *Manifesto da CEPAL*). Nesse trabalho o autor questiona a transferência de diretrizes da economia clássica dos países centrais para o continente latino-americano. Nasceram, com esses trabalhos, um modelo e padrão teórico-científico que mudariam drasticamente a concepção de mundo pela comunidade dos países latino-americanos.

Em maio de 1949, Prebisch assumiu a Secretário Executivo da CEPAL, ocupando o cargo até 1963. Nesse período, a relevância política e acadêmica das ideias cepalinas ganhou destaque com a publicação dos primeiros estudos a respeito da polaridade centro-periferia na economia capitalista. O autor denunciou o funcionamento de um processo de desenvolvimento originalmente desigual na economia mundial através da identificação de dois tipos de inserção no sistema de produção capitalista, um centro, hegemônico e industrial e uma periferia, dependente e agrária. Os países que não fazem parte do núcleo de economias capitalistas avançadas apresentam um setor primário-exportador incapaz de difundir o progresso técnico, aumentar a produtividade e permitir o crescimento sustentado dos salários

reais. Como resultado, na periferia a estrutura produtiva se mantém especializada e heterogênea¹, enquanto que nas economias centrais é diversificada e homogênea².

Prebisch (1949) questionou, particularmente, a Teoria das Vantagens Comparativas desenvolvida pelo economista David Ricardo e propagada pela Escola Liberal Clássica através do modelo de Heckscher-Ohlin – então vigentes como principais estratégias de comércio internacional. Alicerçada em dados do comércio internacional obtidos pela ONU, a CEPAL, nesta primeira fase, embasada no método histórico-estruturalista, afirmou que o livre comércio e a especialização produtiva levavam a uma deterioração dos termos de troca entre os países periféricos, agrícolas e atrasados, com os do centro, industrializados e desenvolvidos. Isto é, uma piora da balança dos preços de exportação *vis-à-vis* os preços de importação de produtos internacionais. O diagnóstico apontado explicita que os preços dos produtos primários – usualmente exportados pelos países latino-americanos – tenderiam a cair em relação aos industrializados, fazendo com que as exportações de bens primários tivessem que ser aumentadas constantemente para suprir as necessidades de bens industriais nos países periféricos.

Dessa forma, Raúl Prebisch inaugurou a chamada teoria do desenvolvimento econômico. Junto com ele, diversos autores (Celso Furtado, Anibal Pinto, Maria da Conceição Tavares, Medina Echavarría, Fernando Fajnzylber e José Antonio Ocampo) consolidaram ao longo de décadas uma maneira de abordar os problemas sócios econômicos sem utilizar axiomas generalistas e evidenciando a especificidade temporal e geográfica da análise. Esses intelectuais contrariaram a centralidade das teorias econômicas pré-existentes, propondo uma interpretação própria para os países na periferia do sistema capitalista. Por focar seu diagnóstico nas estruturas produtivas dos países periféricos, em especial os países latino-americanos, os economistas cepalinos, sobretudo Prebisch e Furtado, lançaram um modelo analítico e uma síntese de ideias até então inéditos para o exame dos problemas econômicos e sociais de países subdesenvolvidos: o modelo histórico-estruturalista (BIELSCHOWSKY, 2000).

A atuação institucional da CEPAL e de seus intelectuais revelou a importância acadêmica e política de se analisar os diferentes tipos de articulação existentes entre os setores sociais da periferia e suas contrapartes no centro. Ademais, todos esses autores, em diferentes

¹ Nos países periféricos, novas técnicas só são implantadas nos setores exportadores de produtos primários e em algumas atividades econômicas diretamente relacionadas com a exportação, as quais passam a coexistir com setores atrasados (MISSIO; JAYME JR; OREIRO, 2015).

² O caráter especializado e unilateralmente desenvolvido é resultado dos recursos produtivos serem destinados exclusivamente para ampliações do setor exportador de produtos primários, enquanto a demanda de bens e serviços, que aumenta e se diversifica, é satisfeita por meio de importações.

épocas, também contribuíram para desenvolver várias políticas econômicas para os países latino-americanos, dentre elas: industrialização por substituição de importação, expansão do mercado interno, absorção e criação de novas tecnologias, sustentação das empresas nacionais no mercado global, equilíbrio na participação do capital nacional e internacional, tanto estatal como privado, desenvolvimento de capacidades tecnológicas e institucionais, etc.

Em linhas gerais, o desafio sempre foi aumentar a densidade de capital por homem empregado nos países periféricos através do investimento na industrialização e avanço dos setores de maior coeficiente tecnológico. Esse desafio requer bases sociopolíticas e uma teoria própria para não recair adaptações microeconômicas e simplificações autárquicas. Uma leitura própria, para aprofundar a análise e discriminar os diferentes impactos da condução das políticas econômicas no processo de acumulação de capital e sua relação com o mercado nos países periféricos.

Nessa leitura, a atuação do Estado se torna imprescindível para, de modo claro ou velada, consciente ou inconscientemente, promover os investimentos em determinados setores sem constranger a ação privada. Para tanto, é necessário entender a importância da atuação do Estado via política fiscal, responsável e contra cíclica; política cambial, adequada a cada realidade e contexto internacional; e uma política industrial que contemple o adensamento tecnológico. Essa foi a base do sucesso de alguns países em promover certo grau de diferenciação estrutural de suas economias, deixando de ser apenas primário-exportadoras para, com base no mercado interno, promover suas incipientes industrializações no início do século XX. Todavia, o grau e o modo de intervenção estatal devem variar de país para país, segundo suas características próprias e seus respectivos problemas de estrutura. O planejamento não um substituto da economia de mercado, mas um meio para dar maior eficiência ao seu funcionamento em economias periféricas do sistema capitalista.

A partir da década de 1980, em virtude da crise da dívida externa e dos processos de hiperinflação vivenciado por diversos países da região, a CEPAL viu-se obrigada a mudar suas prioridades. As orientações de políticas econômicas desenvolvimentista que guiaram o modelo de industrialização por substituição de importação (ISI) e o papel empreendedor do Estado foi aos poucos cedendo espaço para uma orientação de controle dos preços macroeconômicos, renegociação da dívida, a busca pela estabilidade e por um desenvolvimento gerenciado, mas não capitaneado pelo Estado.

As principais obras da CEPAL, nos anos 1980, foram os estudos: *La industrialización trunca de América Latina (1983)* e *Industrialización en América Latina: e la caja negra al casillero vacío (1990)*, ambos do economista chileno Fernando Fajnzylber. O avanço dos

preceitos da ortodoxia convencional via Consenso de Washington para os países da América Latina desde 1989 reforçaram a necessidade da CEPAL realizar sua autocrítica. Os estudos de Fajnzylber são as bases para essa reavaliação, viabilizando, assim, o avanço teórico-científico no método histórico-estruturalista e a superação de alguns enunciados na retórica da Comissão.

O enfoque denominado neoestruturalista remonta às bases tradicionais da análise cepalina relativa ao longo prazo, porém ampliando sua cobertura temática com um alto grau de coerência e desvendando as relações oriundas de fenômenos recentes. Além de incorporar as contribuições do estruturalismo latino-americano, essa nova fase passa a incluir as análises renovadas no âmbito social, político e cultural do desenvolvimento. A escola manteve a lógica do Estado como ator fundamental, porém a retórica muda, o Estado não é empresário, mas gerenciador dos conflitos. O novo enfoque estruturalista adaptou a teoria latina americana à realidade e às novas circunstâncias históricas. Segundo Gwynne e Kay (2000) essa adaptação se fez incorporando os conhecimentos, ferramentas e modelos do *mainstream* do pensamento econômico. Em um contexto de instabilidade macroeconômica, abertura comercial e desregulamentação financeira, o neoestruturalismo enfoca a “competitividade sistêmica” promovida pela concorrência intercapitalista e gerenciada pelo Estado. A nova fase do estruturalismo entende que a condição de subdesenvolvimento não se explica apenas por distorções exógenas induzidas pela política econômica, mas sim por fatores históricos e estruturais endógenos³ e por fatores sociopolíticos⁴.

Desde meados dos anos 1980 os debates sobre o crescimento econômico avançaram através de novas ferramentas para contribuições empíricas. Nesse ínterim, o reconhecimento do papel das economias de escala no crescimento econômico e a contribuição das teorias neoschumpeterianas e evolucionária para a questão tecnológica e institucional retomaram ao debate. No entanto, a riqueza e a diversidade das novas contribuições contrastam com as políticas econômicas implementadas no final do século XX, quando a economia liberal foi a regra dominante. Segundo esse receituário, após década de intervenção e protecionismo, as economias menos intervencionistas e abertas alcançariam o rápido crescimento no mundo em desenvolvimento. No entanto, essas expectativas foram amplamente frustradas, em especial

³ São exemplos de fatores endógenos do subdesenvolvimento segundo Missio e Jayme Jr, (2011): distribuição desigual da renda e da riqueza; concentração da propriedade, inserção desfavorável do comércio mundial; elevada concentração dos mercados e atraso tecnológico

⁴ São exemplos de fatores exógenos do subdesenvolvimento segundo Missio e Jayme Jr, (2011): frágil organização sindical; desigualdade na distribuição geográfica e setorial da população e baixo nível educacional.

na América Latina onde a liberalização econômica dos anos 1990 promoveu uma industrialização mais fraca do que a liderada pelo Estado ou substituição de importações e decepcionante em termos de crescimento.

Mais a frente, Ocampo (2005) identificou que o crescimento econômico nos países subdesenvolvidos está intrinsecamente ligado à dinâmica das estruturas de produção e às políticas e instituições específicas criadas para apoiá-la, especialmente aquelas que facilitam a difusão de inovações geradas no mundo industrializado e a criação de vínculos entre empresas e setores nacionais. Evitar a instabilidade macroeconômica é essencial, porém não suficiente. A estabilidade precisa ser compreendida em um sentido amplo, incluindo além da inflação e desequilíbrios fiscais insustentáveis, ciclos econômicos acentuados, preços relativos voláteis, desequilíbrios insustentáveis em conta corrente e balanços arriscados do setor privado.

As instituições são o melhor exemplo de como a estabilidade no contrato social básico garante o bom relacionamento entre governo e empresa. Elas são cruciais para facilitar o crescimento capitalista um sistema não discricionário de disposições legais e costumes que garantem a segurança dos contratos e uma burocracia estatal imparcial. No entanto, embora possam contribuir com o crescimento, elas geralmente desempenham o papel de condições básicas para crescimento econômico e não a causa das mudanças na dinâmica do crescimento econômico. Uma característica regular do crescimento econômico é o movimento simultâneo de uma série de variáveis econômicas: tecnologia, acumulação de capital humano, investimento, poupança e mudanças sistemáticas nas estruturas de produção e consumo (OCAMPO, 2005).

A acumulação de capital humano é um fator essencial no crescimento econômico, de forma que acumulação de habilidades é em grande parte resultado da experiência produtiva e da expansão dos sistemas educacionais. O mesmo pode ser discutido com relação ao crescimento da produtividade. Em particular, como enfatizado por Ocampo (2005), se os elos causais apresentados pela lei de Kaldor-Verdoorn estão corretos, então as melhorias de produtividade são em grande parte o resultado do crescimento econômico dinâmico, um elo causal que é exatamente o oposto do assumido pela teoria neoclássica do crescimento de Solow (1956). Muitas das regularidades mencionadas na literatura sobre o crescimento podem estar sujeitas a interpretações muito diferentes, dependendo da relação causal envolvida.

Tanto a industrialização mais ampla no período de entre guerras e pós-segunda guerra como a retomada do crescimento dos países latino-americanos no começo do século XXI estiveram associados com a transferência de mão-de-obra de setores de baixa produtividade para atividades de alta produtividade sujeitas a retornos crescentes. No entanto essas

experiências de convergência não foram duradouras, acabando por colapsar o crescimento. Como resultado, apesar das mudanças no cenário econômico, a hierarquia econômica mundial é surpreendentemente estável. Isso se reflete no fato de que pouco mais de três quintos da atual variação dos níveis de renda per capita no mundo pode ser simplesmente explicada pelas diferenças de renda que já existiam em 1914 (MADDISON, 2001). A hierarquia econômica mundial vai além da divergência nas rendas per capita, para Ocampo (2005) ela está associada à alta concentração na geração de tecnologia, concentração igualmente alta de finanças mundiais e à dependência de empresas multinacionais.

As principais implicações dessa hierarquia são as oportunidades econômicas, em grande parte determinadas pela posição que um determinado país ocupa e que torna o *catching-up* tecnológico uma tarefa cada vez mais difícil. Segundo Ocampo (2005), as assimetrias internacionais ajudam a explicar por que a economia internacional é “um jogo injusto”:

- a) custos proibitivos de entrada em atividades tecnologicamente dinâmicas e custos de entrada em setores maduros;
- b) assimetrias financeiras básicas que se refletem nas diferenças do desenvolvimento financeiro interno e no acesso e custos do financiamento internacional; e
- c) assimetrias macroeconômicas que geram graus de autonomia bastante diferentes para a adoção de políticas econômicas anticíclicas e até uma tendência para que os países em desenvolvimento adotem políticas pró-cíclicas, devido à sua dependência de financiamento internacional instável (CEPAL, 2003).

Como identificado pelos autores clássicos da escola estruturalista latino-americana (PREBISCH, 1949; FURTADO, 1961), essas assimetrias são em parte determinadas pelo seu próprio desenvolvimento histórico. Por estas razões, o desenvolvimento econômico não é uma questão de passar por estágios dentro de um padrão uniforme associado ao aumento da renda per capita que os países industrializados já seguiram. Trata-se de aumentar a renda per capita, de ter sucesso nas transformações estruturais e de empregar as estratégias macroeconômicas e financeiras adequadas.

A condição de subdesenvolvimento, além de explicar o mecanismo da produção, descrever a transformação histórica do processo de produção e identificar os elementos dinâmicos do processo de crescimento econômico na periferia, também contribui para entender as características do crescimento do aparelho produtivo na periferia e as formas de distribuição e utilização da renda. Um regime de crescimento econômico específico, resultado

das estruturas econômicas reais e das instituições dos países periféricos, como por exemplo, segurança social, o sistema financeiro, o grau de abertura, políticas econômicas (Fiscal, Monetária, Cambial, Industrial, etc). Um regime de crescimento em que as atividades produtivas são influenciadas pelo padrão de especialização no comércio internacional, pela estrutura de propriedade dos fatores de produção, pelas capacidades tecnológicas, formação e educação da força de trabalho e pelo grau de desenvolvimento e restrições sobre os mercados (mercado financeiro pouco diversificado, grande desemprego mercado de trabalho, concentração de renda) (MISSIO; JAYME JR; OREIRO, 2015).

Apesar de a estrutura econômica ser influenciada pelas políticas governamentais, a natureza do regime não é uma variável de escolha deliberada, mas resultado das políticas econômicas em interação com as características estruturais e institucionais já existentes. O regime de crescimento é resultado do conjunto de relações entre variáveis exógenas e endógenas, baseadas em dados técnicos e no comportamento dos agentes influenciando tanto a produtividade do trabalho, como também a distribuição e utilização da renda.

2.1 ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO, MÉTODOS E CONCEITOS

Todas as teorias ou escolas de pensamento possuem certo grau de especificidades associadas aos métodos que lhes são próprios. Para iniciar o debate sobre a teoria estruturalista, é importante resgatar as características metodológicas compartilhadas por esses estudos. Primeiramente, é preciso reconhecer o forte viés “cepalino” na seleção do que são estudos estruturalistas, seja pela generalização de que o estruturalismo latino-americano se origina na CEPAL, nos seus documentos, trabalhos e autores direta ou indiretamente vinculados à agência; seja pelas contribuições para um projeto alternativo à teoria e proposta da política econômica liberal.

Essa corrente é centrada na explicação do subdesenvolvimento dos países latinos americanos por meio dos problemas de estrutura existentes no âmbito econômico, político, cultural e social. No que tange à questão econômica, o estruturalismo elenca elementos explicativos, tanto para o lento crescimento (escassez de poupança), como para problemas ocupacionais (subemprego e marginalização laboral). Teorias denominadas estruturalistas incorporam em suas análises a dinâmica das estruturas produtivas e ocupacionais próprias de tais economias. Ou seja, certas características básicas do desenvolvimento das economias periféricas que condicionam o aparelho produtivo e sua transformação. Uma teoria específica, que se refere a um campo singular do acontecer econômico: a evolução no longo prazo das

economias periféricas e os padrões de inserção internacional que as acompanham (RODRIGUEZ, 2009).

Um referencial analítico, no qual o desenvolvimento econômico significa o avançar das estruturas da produção dos bens e serviços, bem como, a evolução da ocupação da força de trabalho em um conjunto de mudanças concomitantes e compatíveis com a composição setorial e subsetorial dessas estruturas, dando curso à sua expansão e aprofundamento ordenado e contínuo. Analiticamente, o desenvolvimento é visto como resultado do cumprimento das condições de equilíbrio dinâmico, globais e setoriais, relativas tanto à produção, quanto à ocupação e distribuição, permitindo aos países subdesenvolvidos uma gradual superação da especialização e da heterogeneidade estrutural, melhorando o nível de renda médio e diminuindo a distância em relação aos países desenvolvidos (RODRIGUEZ, 2009).

Metodologicamente, o estruturalismo latino-americano tem, em sua base, tanto o método denominado “hipotético-dedutivo”, como o “histórico-estrutural”. Uma ordenação analítica lógico-dedutiva de certas hipóteses inter-relacionadas sobre comportamentos (empresários, trabalhadores, consumidores, grupos sociais, políticos) a fim de demonstrar sua compatibilidade expressa em resultado definido e logicamente consistente: a continuidade do subdesenvolvimento (RODRIGUEZ, 2009).

Segundo Bielschowsky (2000), o enfoque histórico-estruturalista utilizado na interpretação cepalina abriga um método de produção de conhecimento que se preocupa com o comportamento dos agentes sociais e com a trajetória das instituições. Dessa forma, apresenta maior proximidade ao movimento indutivo do que os enfoques abstrato-dedutivos tradicionais. Assim, o método hipotético-dedutivo serve como ponto de partida das especificidades do real, sua indagação é oriunda de perspectiva histórico-estrutural, permitindo revisar e aprofundar as teorias abstratas hipotéticas, revelando novos aspectos essenciais possibilidades de mudança.

Ao mesmo tempo, o método estruturalista é histórico, uma vez que as mudanças das estruturas econômicas se produzem no tempo e, por conseguinte, só são definíveis e perceptíveis “historicamente”. Essa perspectiva produz análises relativas às realidades ou circunstâncias específicas, podendo abranger aspectos mais ou menos amplos de elementos ou fenômenos. Todavia, a necessidade de colocar, em primeiro plano, certos traços de determinadas estruturas econômicas, não exclui a necessidade de considerar a conformação, ou transformação, das estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais, percebidas na

realidade histórica, configurando dessa maneira como “histórico-estrutural”, em adição ao seu caráter hipotético-dedutivo (RODRIGUEZ, 2009).

O estruturalismo se concentra nas relações diacrônicas, históricas e comparativas, mais próximo do método “indutivo” do que a uma “heurística positiva”: “as estruturas subdesenvolvidas da periferia latino-americana condicionam – mais do que determinam – comportamentos específicos, de trajetórias a *priori* desconhecidas” (BIELSCHOWSKY, 2000, p.21). A presença, tanto do método hipotético-dedutivo, como do histórico-estrutural, são dois aspectos indissociáveis da escola estruturalista. Enquanto a perspectiva histórico-estrutural é essencial para a construção da “sociologia concreta”, o enfoque hipotético-dedutivo configura a base da “sociologia analítica” (RODRIGUEZ, 2009).

Além de elaborar teoria econômica própria aos países subdesenvolvidos, a CEPAL contribui com seu princípio “normativo” e, também, com a ideia da necessidade de atuação do Estado via políticas econômicas para o ordenamento do desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. O paradigma desenvolvimentista latino-americano apresenta o mesmo enfoque metodológico:

O que se vai alterando é a própria história real sobre a qual se debruça a análise, bem como o contexto ideológico no qual ela é gerada, obrigando-a permanentemente a adaptar ênfases e a renovar interpretações de modo a adaptar-se aos novos contextos históricos (BIELSCHOWSKY, 2000, p.17) .

A partir da análise de mais de 50 anos do pensamento cepalino, Bielschowsky (2000) destaca três enfoques do método histórico-estruturalista baseado no conceito da relação centro-periferia: inserção internacional, condicionantes estruturais internos (crescimento, progresso técnico, emprego e distribuição de renda) e as necessidades e possibilidades de ação estatal. Para o autor, uma vez que as interpretações cepalinas são “historicamente determinadas”, passa a ser possível a sistematização do pensamento em torno de cinco “mensagens” transformadoras que, coincidentemente, tiveram duração de aproximadamente um decênio: origens e anos 1950: industrialização; anos 1960: reformas para desobstruir a industrialização; anos 1970: reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora; anos 1980: superação do problema do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”; anos 1990: transformação produtiva com equidade.

Ademais, como explicado por Rodriguez (2009), as características específicas dos países subdesenvolvidos é fruto de posição não reducionista do estruturalismo que, ao reconhecer a complexidade das mudanças estruturais, nega a capacidade do mercado

equacionar tais desequilíbrios. Um segundo aspecto não reducionista do enfoque estruturalista está na negação da percepção mecanicista do econômico, limitada aos tipos, as funções e aos comportamentos com racionalidade maximizadora. Perante a contínua emergência dos obstáculos ao desenvolvimento nos países periféricos, o intervencionismo estatal ganha destaque como ator-chave à promoção do desenvolvimento através das suas políticas econômicas.

A política de desenvolvimento tem que se basear em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana. Nas teorias que recebemos e continuamos a receber dos grandes centros, há com frequência uma falsa pretensão de universalidade. Toca-nos essencialmente, a nós, homens da periferia para corrigir essas teorias e introduzir nelas os elementos dinâmicos que requerem para aproximar-se de nossa realidade (PREBISCH, 1964, p. 27).

Como aludido anteriormente, o método estruturalista se diferencia do individualismo metodológico, que analisa a ação humana a partir da perspectiva dos agentes individuais. Ao mesmo tempo, utiliza da abordagem holística⁵ de que o todo é mais do que a soma das partes. Segundo Palma e Tregenna (2008), o estruturalismo é escola de pensamento que nasce orientada pela ideia de um sistema integrado de elementos diferentes, porém, constituídos concomitantemente (sistema econômico orgânico). Ou seja, entende-se que as relações que constituem as estruturas são mais importantes que os elementos e resultados individuais. No estruturalismo, a totalidade é considerada mais do que a soma, em que aspectos históricos, lógicos, cognitivos e normativos são hierarquicamente superiores ao comportamento individual. O sistema econômico é entendido como um processo evolucionário não equilibrante, em que ação do homem caracteriza padrões da evolução estrutural. Dessa forma, as relações internas e as propriedades sistêmicas não podem ser reduzidas às suas partes constitutivas, ou, “são propriedades do todo, que as partes não possuem e que emergem das ‘relações de organização’ entre elas”. (MISSIO; JAYME JR; OREIRO, 2015).

Para Blankenburg, Palma e Tregenna (2008) o estruturalismo pode ser caracterizado em três pontos: metodologicamente, propõe a análise da totalidade e das inter-relações de um sistema, ou seja, se diferencia da análise historicista de explicações descritivas, utilizando explicações dinâmicas; epistemologicamente, busca compreender estruturas subjacentes, defende a existência de conjunto de estruturas não observáveis, mas que ainda assim geram fenômenos sociais e econômicos observáveis e; o estruturalismo favorece as explicações

⁵ Na abordagem holística para se chegar a uma conclusão satisfatória sobre amplas questões sociais é preciso regressar ao plano dos indivíduos e suas propriedades (MISSIO; JAYME JR.; OREIRO, 2015)

sobre a forma como as estruturas causam, condicionam ou, assimetricamente, constituem aspectos econômicos da sociedade.

Na análise estruturalista os eventos se desdobram no tempo cronológico e não somente lógico e, portanto, são irreversivelmente afetados por mudanças e contingências que ocorrem somente uma vez. Essa teoria não se baseia em experimentos sempre reproduzíveis, uma vez que nem todas as hipóteses, baseadas historicamente, são passíveis de serem matematizadas e reproduzidas. Ademais, não aceita a concepção do *mainstream* de que o comportamento humano é modelado em um sistema estático de mercado a partir da motivação utilitarista e do cálculo monetário⁶. Nesse sentido, a compreensão estrutural da investigação econômica é crítica à abordagem ortodoxa. Para entender a dinâmica do crescimento de uma economia subdesenvolvida, é necessário considerar as características da industrialização retardatária, o nível de concentração da renda, a disponibilidade de bens de capital e intermediários, excesso de mão de obra, entre outros aspectos (MISSIO; JAYME JR.; OREIRO, 2015).

Nos últimos 70 anos, as formalizações empíricas e teóricas sobre aspectos-chave do subdesenvolvimento conferiram inteligibilidade e coerência para a interpretação do crescimento econômico das economias periféricas por parte do estruturalismo cepalino. Em outras palavras, a partir do método histórico-estrutural e hipotético-dedutivo, o estruturalismo identificou fenômenos peculiares e específicos das economias periféricas (desequilíbrio externo, subemprego estrutural, heterogeneidade estrutural) para elaborar a sua própria Teoria do Subdesenvolvimento. Além de obedecer aos requisitos de lógica habituais da economia convencional, elas foram concebidas em intensa conexão com propostas de política econômica que cumprem também com tais requisitos de lógica ou de coerência interna.

É possível entender o estruturalismo latino-americano como subdivisão da Teoria do Desenvolvimento. Enquanto a corrente anglo-saxã baseia-se nas teorias da complementaridade e da armadilha da pobreza (ROSENSTEIN-RODAN, 1943; NURKSE, 1953), encadeamentos (HIRSCHMAN, 1958) e dualismo (LEWIS, 1954), a vertente latino-americana enfatizava a deterioração dos termos de troca de (PREBISCH, 1949), a condição de subdesenvolvimento (FURTADO, 1966) e o problema da heterogeneidade estrutural (PINTO, 1976). A divergência teórica reside na percepção de que as economias periféricas não seguem trajetória universal de desenvolvimento e a relação centro-periferia nem sempre é mutuamente

⁶ Para os estruturalistas, para se credenciar como ciência positiva das leis de mercado, a teoria econômica ortodoxa abstraiu as especificidades das estruturas produtivas, das instituições e os demais fatores sociológicos responsáveis pela caracterização dos sistemas econômicos (MISSIO; JAYME JR.; OREIRO 2015)

benéfica, de forma que o conflito de classes dos interesses restringe o crescimento desses países.

Toda nova teoria começa de um conjunto de hipóteses-chave que constitui o conteúdo fundamental básico de onde se desenvolvem teorias formais estruturadas com rigor analítico, cujo conteúdo inicial é explicitado ou reformulado. Para analisar a especificidade do crescimento econômico nos países periféricos, o estruturalismo econômico parte de um conjunto de oito premissões. Segundo Bielschowsky (2000):

- a) Tendência à deterioração dos termos de troca; (b
- b) Papel central do Estado na promoção do desenvolvimento econômico;
- c) Caráter estrutural do desenvolvimento;
- d) Subdesenvolvimento não como estágio atrasado de desenvolvimento;
- e) Oferta ilimitada de mão de obra constriange os salários e causa insuficiência de demanda ou de oportunidades de investimento lucrativas;
- f) Tese da indústria infante e a maior capacidade de aumento do valor adicionado *per capita*;
- g) Convicção de que a estabilidade dos preços no mesmo nível dos países ricos era improvável devido às imperfeições do mercado, principalmente devido à resposta lenta da oferta dos alimentos aos aumentos da demanda e;
- h) Crença de que os países latino-americanos não dispunham da poupança necessária para financiar o desenvolvimento e que a elasticidade-renda de suas importações era maior do que a elasticidade-renda nos países ricos das suas exportações dos bens primários.

A peculiaridade de estudos estruturalistas das economias em desenvolvimento é exemplificada por Taylor (1979) nos chamados “fatos estilizados”: diferenças setoriais, a demanda por recursos naturais é preço-inelástica ou renda-inelástica, o setor industrial pode ter preços formados por *mark-up*; conflito distributivo, o equilíbrio entre investimento e poupança só é possível com “poupança forçada” induzida pela inflação; a moeda é o único ativo financeiro doméstica, não existe mercado de títulos; e por fim, a baixa qualidade dos dados estatísticos fazem com que a economia seja mais bem representada por identidades contábeis, fatos estilizados e pela intuição. Mais à frente, outros “fatos estilizados” apontados por Taylor (1983): nível de preços determinado por um *mark-up* fixo sobre o custo primário dos produtores (trabalho, importações e custos financeiros de capital de giro); a propensão a poupar difere entre as classes sociais; os modelos, mesmo no curto prazo, são construídos

com variáveis normalizadas pelo estoque de capital; o equilíbrio macroeconômico global é decomposto setorialmente, um setor pode ter ajustamento por meio de variações dos preços, enquanto outro através da variação do nível de produto; as diferenças no padrão de consumo na formulação de modelos com dois setores; a demanda por investimentos é determinada pelas firmas e exerce papel fundamental no curto e longo prazo; e o longo prazo é investigado como transição entre estado estacionário para o crescimento constate das variáveis.

As economias subdesenvolvidas não são atrasadas simplesmente devido ao peso de certos fatores extras econômicos ou características precárias da estrutura social e institucional. O subdesenvolvimento é visto como modo de ser específico de certas economias, que como tal, merece esforço de teorização também específico, através de conteúdo básico e de visão geral desse objeto de estudo. Furtado (1959) já apresentava a necessidade distinguir as abordagens que analisam a produção, menos genérica e abstrata, considerando especificidades históricas no curto prazo, daquelas que tratam da distribuição, mais abstratas e influenciadas por diferentes dinâmicas ao longo da história. Em linhas gerais, uma teoria econômica precisaria se prestar a analisar três aspectos: o mecanismo da produção, transformação histórica do processo de produção e os elementos dinâmicos deste processo.

De maneira geral, o desenvolvimento econômico pode ser entendido como o aumento do bem-estar material como resultado do incremento da produtividade do trabalho. Já o aumento da produtividade dependente de métodos de produção que incrementa a divisão técnica do trabalho e que aumente a dotação de capital por trabalho. Por sua vez, a maior densidade de capital é resultado da acumulação em torno do avanço tecnológico, preservando as margens de lucro e mantendo a continuidade do processo. Nesse plano abstrato, Rodriguez (2009) argumenta que as ideias sobre o desenvolvimento econômico coincidem com as contidas nas teorias do crescimento de origem neoclássica e keynesiana, nas quais o processo de acumulação de capital está estreitamente ligado à elevação gradual da densidade de capital, ao aumento da produtividade do trabalho e ao progresso técnico.

No entanto, o estruturalismo não investiga o processo de acumulação e avanço técnico em uma economia capitalista modelo, mas, a influência da expansão das técnicas capitalistas de produção no âmbito de um sistema econômico mundial composto por economias centrais e periféricas. A relação centro-periferia denuncia um desenvolvimento desigual originário entre as economias centrais que inserem as técnicas capitalistas de produção primeiro e as economias periféricas, cuja produção é atrasada do ponto de vista tecnológico e organizacional. Todavia, esses conceitos contêm mais que a ideia de diferenciação inicial, mas também, há uma condição que se repete e se reforça na medida em que o progresso

técnico avança apenas onde é necessário para produzir alimentos e matérias-primas a baixo custo (RODRIGUEZ, 2009).

Sendo assim, além de elaborar teoria econômica própria aos países subdesenvolvidos, a CEPAL e o estruturalismo latino-americano contribuem com diretrizes “normativas” no acontecer econômico, ou seja, atuação ativa em determinadas características estruturais identificadas pela teoria. Perante a contínua emergência de obstáculos ao desenvolvimento nos países periféricos, o intervencionismo estatal ganha destaque como ator-chave na promoção do desenvolvimento através das suas políticas econômicas. Essas políticas precisam se basear na realidade latino-americana e não nas teorias dos países centrais embebidas com falsas pretensões de universalidade. Essas teorias podem ser úteis desde que adaptadas aos elementos dinâmicos da periferia.

Uma estrutura particular de certos países com características que os condicionam a determinada posição no sistema econômico global, não como etapa histórica comum, mas, como resultado autossustentado da evolução da economia industrial moderna. Nessas estruturas híbridas o subdesenvolvimento convive com uma economia dualista constituída de um sistema capitalista e outra estrutura preexistente. Em algumas sociedades, a condição periférica, a heterogeneidade estrutural e a dependência cultural e tecnológica determinada historicamente impede o desenvolvimento das forças produtivas e sociais, mantendo-as subdesenvolvidas.

2.2 A PECULIARIDADE DO CRESCIMENTO E DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS PAÍSES PERIFÉRICOS.

Historicamente, o início dos trabalhos da CEPAL e a publicação dos seus principais trabalhos se deu logo após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, as economias latinas americanas vivenciavam momento de intenso no processo de industrialização e urbanização, levantando o debate sobre como as economias periféricas deveriam inserir-se nessa nova fase do capitalismo. O argumento liberal, a favor da liberalização e da especialização produtiva, baseava-se na teoria da divisão internacional do trabalho e nas vantagens comparativas ricardianas ou nas vantagens oriundas da dotação relativa de fatores. Todavia, na esteira da hegemonia heterodoxa keynesiana e na contramão da teoria clássica liberal, o estruturalismo cepalino viria destacar a importância da condução estatal desenvolvimento das economias periféricas, via políticas econômicas.

Quando a Assembleia Geral das Nações Unidas em 1947 cria a Comissão Econômica para a América Latina e a instala em 1948, a dificuldade de acesso aos planos de financiamento do pós-guerra gerou a percepção de que a nova organização seria apenas uma agência internacional burocrata de intermédio aos Estados Unidos e América Latina. O pensamento estruturalista foi politicamente e academicamente reconhecido a partir da apresentação do processo de deterioração dos termos de troca e a tendência ao *déficit* comercial nos países periféricos. Raúl Prebisch apresentou na instituição como o desequilíbrio da balança comercial constitui a chave dos problemas de desequilíbrio externo nos países latinos americanos. A tendência ao desequilíbrio externo no longo prazo era resultado das oscilações do valor das exportações e da capacidade para importar. Em certos períodos facilitam o processo de industrialização e em outros exigem perseverança no esforço de substituição das importações.

Ao avaliar o comércio internacional e destacar as interdependências entre o “centro” e a “periferia”, Prebisch (1949) explicou que a vulnerabilidade latino-americana estava atrelada aos consecutivos ciclos econômicos e processos inflacionários com forte componente exógeno. A tendência às contrações cíclicas potencializavam soluções macroeconômicas pouco recomendáveis. Nesse processo, era sempre necessário adaptar as importações à capacidade de pagamento conferida pelas exportações. Segundo Prebisch (1949, p.119), se as atividades exportadoras crescessem suficientemente não seria necessário pensar em restrições, porém “as exportações da América Latina dependem das variações da renda dos Estados Unidos e da Europa, principalmente e de suas respectivas quotas de importação de produtos latino-americanos.”.

Segundo Prebisch (1962), as economias subdesenvolvidas da região foram estruturadas, historicamente, em modelo de crescimento primário-exportador, em que a demanda externa determinava o ritmo de crescimento (*hacia afuera*). As economias periféricas cresceram com o impulso da expansão dos setores de exportação dos produtos primários para os centros industriais, não em um modelo *hacia adentro*, ou seja, com o mercado interno e desenvolvimento urbano-industrial sendo o promotor do crescimento econômico. Sobre o papel do comércio exterior no crescimento e desenvolvimento dos países latino americanos, Prebisch (1962, p. 73) escreveu:

Quanto mais ativo for o comércio exterior da América Latina, tanto maiores serão as possibilidades de aumentar a produtividade de seu trabalho, mediante uma intensa formação de capital. A solução não está em crescer à custa do comércio exterior, mas em saber extrair, de um comércio exterior cada vez maior, os elementos propulsores do desenvolvimento econômico.

A explicação histórico-estruturalista desse fenômeno está vinculada aos acontecimentos ocorridos na economia mundial que influenciaram diretamente na periferia. No caso, a mudança no padrão de crescimento está relacionada com as duas guerras mundiais e com a profunda crise econômica nos anos 1930. Nesse período, a forte barreira à importação dos produtos manufaturados e a manutenção da demanda interna constituiu força impulsora da atividade industrial na própria periferia.

Na concepção básica do sistema centro-periferia, a industrialização é sinal de mudança no padrão de crescimento do polo periférico: do desenvolvimento denominado “para fora” baseado na expansão das exportações, para o desenvolvimento “para dentro” ancorado na ampliação da produção industrial (RODRIGUEZ, 2009).

Não é incomum a relação centro e periferia ser comparada a outro par de conceitos paralelos: desenvolvimento e subdesenvolvimento. Esses pares de conceito possuem conotação similar, no sentido de que ambos os pares opõem o atraso de uma estrutura produtiva ao avanço da outra. No entanto, os conceitos de centro e periferia possuem conteúdo dinâmico em que a desigualdade é inerente ao desenvolvimento do sistema em conjunto. A estrutura do comércio mundial, caracterizado pelo intercâmbio de manufaturas por matéria-prima é resultado das suas estruturas produtivas: a especialização produtiva e a heterogeneidade estrutural periférica, em contraste com a diversificação e a homogeneidade da estrutura do centro.

Por sua vez, a partir do mesmo método histórico-estrutural, Furtado (1961) identificou na estrutura particular de cada país e as características que os condicionam a determinada posição no sistema econômico global. Uma configuração específica dos países periféricos à economia capitalista, que se reproduz em diferentes níveis de crescimento, não como etapa histórica comum a todos os países, mas como resultado autossustentado da evolução da economia industrial moderna. Nas palavras de Furtado (1961, p. 253)

O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

Para o Furtado (1961), a condição periférica, a heterogeneidade estrutural e a dependência cultural e tecnológica mantêm esses países na condição de subdesenvolvimento,

impedindo-os de promover o desenvolvimento pleno das suas forças produtivas e sociais. O subdesenvolvimento não se apresenta como condição passageira, mas determinado historicamente, em que um país não está subdesenvolvimento, ele é subdesenvolvido e é essa a forma como o desenvolvimento se apresenta para algumas sociedades.

Uma condição tão específica, como o subdesenvolvimento, carece das estratégias de desenvolvimento articuladas nos âmbitos econômico e sociopolítico. Mas, também, dos elementos do sistema global. Certo conjunto de ideias e valores pertencentes à cultura não-material que influenciam a busca pelo enriquecimento e condicionam o desenvolvimento. O desenvolvimento econômico não é tentativa de promover a equiparação dos estilos de vida da periferia com os países centrais. Esse desenvolvimento representa mito, as economias periféricas nunca serão desenvolvidas caso não entendam a especificidade cultural e econômica das suas sociedades (FURTADO, 1973). Dessa forma, a superação do subdesenvolvimento estará condicionada a reafirmação e a expansão de uma identidade cultural própria dos países latino-americanos.

2.2.1 A origem teórica do estruturalismo cepalino

Primeiramente, para entender a tendência à deterioração dos termos de troca e ao desequilíbrio externo apresentada por Prebisch (1949), admite-se que os preços dos bens elaborados nos dois polos do sistema centro-periferia permanecem constantes e que não são produzidos movimentos de capital entre ambos. Também, é importante levar em consideração a disparidade das elasticidades-renda da demanda dos produtos comercializados entre o centro e a periferia do sistema capitalista. Nos países centrais o ritmo de aumento da demanda por importações de recursos naturais é pequeno, em comparação com o ritmo de crescimento de sua renda. Isso é resultado dos efeitos do progresso técnico na utilização de insumos, na produtividade, nos salários e, conseqüentemente, no consumo mais elaborado. À medida que avança o setor produtivo dos países centrais, o melhor e mais completo uso das matérias-primas e sua substituição por produtos sintéticos diminuem relativamente à demanda por importação. Além disso, o continuo aumento da produtividade e da renda diminui a demanda por alimentos básicos em comparação com a demanda por bens e serviços. O resultado é que a elasticidade-renda da demanda de importações primárias dos centros diminui ao longo do crescimento econômico, enquanto a elasticidade-renda das importações na periferia se mantem crescente, tanto pela importação de bens e serviço, como com a de bens de capital e insumos necessários para a manutenção do processo de industrialização.

Assim, a disparidade das elasticidades frente à taxa de crescimento da renda impõem certos limites ao crescimento na periferia. Caso excedido, sucessivos *déficits* comerciais acabam impedindo a continuidade do crescimento, a menos que se consiga evitá-los através do aprofundamento da industrialização por substituição das importações e pela mudança na composição das importações através da manipulação cambial. Para tanto, é necessário promover produção dos bens industriais e limitar sua importação, assim como a de outros bens dispensáveis, reduzindo a demanda por importações induzida pelo crescimento da renda. Em resumo, frente às condições dinâmicas requeridas para se preservar o equilíbrio externo, as economias periféricas precisam diminuir sua elasticidade-renda da demanda por importações modificando sua estrutura produtiva através da industrialização. Segundo Prebisch (1949, p.72):

Existe, portanto, um desequilíbrio patente e, seja qual for sua explicação, ou a maneira de justificá-lo, ele é um fato indubitável, que destrói a premissa básica do esquema da divisão internacional do trabalho. Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não se constitui um fim em si, mas o único meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas (PREBISCH, 1949, p. 72).

A partir das breves considerações, é possível perceber o caráter metodológico da análise estruturalista, tanto o histórico-estrutural, como o hipotético-dedutivo. Um padrão de transformação da estrutura produtiva da periferia estabelece certas disparidades nas elasticidades-renda da demanda, que se não contornadas, acabam por comprometer o próprio processo de industrialização através do desequilíbrio e do estrangulamento externo. Essa tendência ao desequilíbrio pode ser superada mediante maior complementaridade intersetorial e integração vertical da produção. Ou seja, reduzindo-se o grau de especialização. Na verdade, tal modelo evidencia um dos aspectos-chave da concepção estruturalista, a especialização regressiva da economia periférica.

O estrangulamento externo ocorre quando uma sucessão de desequilíbrios do balanço de pagamentos provoca escassez das divisas, dificultando a continuidade do processo de industrialização por substituição das importações. Este fenômeno não deriva dos fatores circunstanciais. Sua raiz se encontra nas condições estruturais do processo substitutivo e na deterioração dos termos de troca que o comércio internacional se realiza. Nos países periféricos, o recorrente desequilíbrio externo causado pelas diferentes elasticidades renda da importação passa a funcionar como empecilho à continuidade do processo de industrialização, configurando o chamado estrangulamento externo. Nesse momento o crescimento periférico

fica sujeito ao ritmo lento do aumento da capacidade para importar, vinculado a dois fatores: impossibilidade de diminuição das importações ou aumento das exportações e crescentes dificuldades tecnológicas (PREBISCH, 1964).

Durante seu processo, a industrialização na periferia acaba por aumentar a vulnerabilidade externa ao manter essas economias predominantemente exportadoras de produtos primários e importadora dos produtos industriais, insumos ou bens de capital. Apesar de o processo substitutivo aliviar certas importações de bens industriais, enquanto não fosse concluída, a tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos se mantém devido às necessidades de importação para estrutura produtiva. Sendo assim, a industrialização nos países periféricos modifica a composição das importações, ao mesmo tempo em que renova continuamente o problema da insuficiência de divisas⁷. Por essa razão, não é prudente aumentar artificialmente de forma geral a produtividade do trabalho, é preciso que o país possa satisfazer suas necessidades correntes e manter estável o máximo de emprego apesar das exportações flutuantes.

Em meio a necessidade de traçar estratégia industrializante sustentável, Prebisch (1949, p. 135) destacava que os setores com menor dificuldade era aqueles em que o aumento da produtividade e dos salários impactam diretamente no aumentando do consumo:

Para isso não é preciso forçar a criação de indústrias de capital. Se o grau de desenvolvimento industrial, destreza técnica e acumulação de poupança levar o país a isso espontaneamente, sem dúvida será muito animadora essa comprovação de maturidade. No entanto, havendo muito campo disponível para aumentar a produtividade das atividades destinadas ao consumo corrente, não se compreende qual seria a razão econômica para seguir esse caminho.

Segundo Bielschowsky (2000), o problema de vulnerabilidade externa estaria presente ao longo das cinco décadas da reflexão cepalina, variando conforme mudanças no comércio mundial e na condição de financiamento internacional. Segundo o autor, essa vulnerabilidade seria expressa como “dependência financeira e tecnológica” durante a década de 1960. No decênio seguinte o enriquecimento analítico da “dependência” evidenciaria o papel produtivo e financeiro das empresas transnacionais nas economias periféricas. Já nos anos 1980 a vulnerabilidade externa retomaria o debate como “asfixia” financeira gerada pela dívida

⁷ A questão do estrangulamento permanente do balanço de pagamentos é fundamental para explicar a tese da inflação estrutural desenvolvida por Juan Noyola Vásquez (1956), Osvaldo Sunkel (1958) e Aníbal Pinto (1960). Segundo essa teoria, a rigidez da oferta agrícola o desequilíbrio estrutural da balança de pagamentos são a fonte primária da inflação, alimentada pelos “fatores de acumulação” e por “mecanismos de propagação”.

externa, e, nos anos 1990 como resultado da especialização produtiva e tecnológica com pouco dinamismo no mercado mundial e excessiva exposição ao endividamento externo.

A influência dos autores clássicos no estruturalismo cepalino ficaria evidente a partir da teoria do subdesenvolvimento de Furtado (1961). Primeiramente, o autor deixa claro o caráter histórico dos conceitos de desenvolvidos e subdesenvolvidos, ou seja, uma economia é desenvolvida ou subdesenvolvida se comparada a outras economias do mesmo período. Utilizando de preceitos básicos da economia política clássica (Marx, Schumpeter e Keynes), Celso Furtado constrói a trajetória e a formação histórica dos países subdesenvolvidos. Dentre essas linhas teóricas, Furtado (1961) se aproxima mais das concepções keynesianas e schumpeterianas de desenvolvimento ao ressaltar a interação entre acumulação de capital e progresso técnico. Segundo Furtado (1961, p. 19):

A teoria do desenvolvimento econômico trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social.

Apesar de beber na fonte teórica de Keynes e Schumpeter, Furtado (1961) destacou que o subdesenvolvimento precisava ser entendido como um caso especial. Diferentemente dos países centrais, nos países subdesenvolvidos, a acumulação de capital, o avanço tecnológico e o aumento de produtividade não conduzem a aumentos de salário, mas agrava a extrema concentração de renda pela elevação dos lucros, aumentando o consumo importado de alta renda em detrimento do consumo da massa assalariada e do mercado interno. Sendo assim, o avançar da industrialização e o dinamismo das economias subdesenvolvidas dependem da classe empresarial e da utilização da renda no processo de formação de capital, mantendo o crescimento do país dependente das ambições e tecnologias estrangeiras:

É nesse sentido que falamos de economias desenvolvidas e subdesenvolvidas; de economias autônomas e dependentes etc. Consequentemente, a teoria do desenvolvimento, após haver sido apresentada em termos muito gerais, para adquirir precisão deverá assumir formulações especiais relativas a determinados processos históricos de desenvolvimento. (FURTADO, 1961, p.108)

Nesse processo histórico peculiar, a expansão da economia industrial europeia para as antigas colônias em condições não capitalistas se daria a partir do intercâmbio de matérias-primas necessárias à produção dos gêneros industriais, da abertura de linhas de comércio e da

produção direta de matérias-primas pelo capital europeu. Segundo Furtado (1961, p.181) o resultado foi a criação de estruturas híbridas:

Esse tipo de estrutura socioeconômica dualista está na origem do fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo. O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. Para captar a essência do problema das atuais economias subdesenvolvidas necessário se torna levar em conta essa peculiaridade. (FURTADO, 1961, p.180-181).

Apesar do avanço da industrialização, o país ainda enfrentava o sério caso de escassez de divisas por causa do lento crescimento das exportações. Esse desequilíbrio elevava os preços dos bens importados para o consumo e o custo cambial dos investimentos, aumentando assim os custos de produção e o nível dos preços gerais da economia.

A inflação não é, neste caso, um fenômeno autônomo, mas uma manifestação externa de desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento, em certas fases do subdesenvolvimento, como é, aliás, também, o desequilíbrio no balanço de pagamentos. (FURTADO, 1961, p.227).

Um processo sustentável de industrialização não bastava apenas criar condições propícias para o investimento, era necessário garantir que as inversões modificassem as estruturais requeridas pelo desenvolvimento. Sendo assim, o subdesenvolvimento é um processo particular, resultante da penetração das empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas, não como uma etapa necessária no processo de formação das economias capitalistas. Nesses países, o núcleo industrial ligado ao mercado interno se desenvolve através de processo de substituição de manufaturas antes importadas em permanente concorrência com produtores estrangeiros. Segundo Furtado (1961, p.262), “a estrutura de preços, no setor industrial ligado ao mercado interno, tende a assemelhar-se à que prevalece nos países de elevado grau de industrialização, exportadores de manufaturas”. Nessa situação, a concorrência em torno das inovações tecnológicas mais vantajosas impõe necessidade de seguir a estrutura dos custos e preços dos países exportadores de manufatura, ficando em segundo plano as tecnologias que permitiriam uma real absorção do setor de subsistência e a transformação da estrutura econômica.

Grande parte da população fica alheia aos benefícios do desenvolvimento. Um contingente da população cuja principal atividade se mantém a produção para subsistência, coexistindo com produção industrial de elevado grau de diversificação. Dessa forma, como fenômeno específico, o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo:

A falta desse esforço tem levado muitos economistas a explicarem, por analogia com a experiência das economias desenvolvidas, problemas que só podem ser bem equacionados a partir de uma adequada compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento. (FURTADO, 1961, p.261).

Mais tarde, Furtado (1966) contribuiria novamente com o pensamento a partir da interpretação do crescimento com concentração de renda específica dos países subdesenvolvidos. Através dos padrões de crescimento caracterizados a partir dos tipos de bens incluídos na demanda, o autor questiona em que medida a produção poderia se expandir de forma sustentada. De outra forma, são levantadas as características dos componentes da demanda para investigar sua expansão e as pautas distributivas que a condicionam, sendo elas adequadas ou não para a continuidade do crescimento periférico.

Rodriguez (2009) explica que o raciocínio proposto por Furtado (1966) parte da suposição de que nessas economias, em um determinado período, sejam produzidos três tipos de bens: (a) os bens duráveis de maior densidade de capital; (b) os bens duráveis de densidade do capital e a produtividade do trabalho um pouco menores e; (c) os bens de ampla difusão e de produtividade mais reduzida. Nesse cenário, o aumento da produtividade média depende dos diferentes ritmos com que as produções dos três bens são incrementadas. Ademais, depende também da produção de bens de última geração, cuja produtividade é ainda mais alta do que nos bens duráveis de capital (a).

A incorporação de progresso técnico começa com a introdução dos bens no primeiro grupo, de forma que no setor de ganhos mais altos se localizam os únicos consumidores desses bens. Já os bens do primeiro grupo são consumidos por integrantes desse setor e em menor nível pelos indivíduos de níveis de renda intermediária. Os bens do segundo grupo são adquiridos por integrantes dos primeiros setores, porém em mais intensidade pelos membros de ganhos intermediários. Por fim, os bens C são de aquisição generalizada, mas seu consumo é particularmente amplo no setor de baixa renda.

Quando uma economia do tipo periférico se abre para a incorporação de progresso técnico, expressa na introdução dos bens duráveis de maior densidade de capital, tanto os membros dos estratos mais altos, como os pertencentes aos estratos intermediários, aumentarão tanto o seu consumo de bens do primeiro grupo, como o consumo dos bens do segundo grupo. No entanto, os estratos de baixa renda continuarão consumindo unicamente bens do terceiro grupo.

Furtado (1966) identificou que o problema residia na desproporcionalidade com a qual os lucros se apropriam do excedente econômico frente aos ganhos do salário. Devido à presença maciça de subemprego estrutural, os excedentes de mão-de-obra dificultam o aumento do salário da força de trabalho simples portadora de baixas qualificações. As dificuldades para o aumento de salário influem negativamente sobre os demais salários da força de trabalho com diferentes qualificações e habilidades, deprimindo o salário médio como um todo. Em sociedades em que a oferta de mão de obra é limitada, onde de fato existe o problema de escassez, a correlação de forças entre salário e lucros é mais próxima, de forma que os ganhos de produtividade são pressionados para melhorar a distribuição de renda. Porém, em países que contam com oferta de mão de obra elástica, como no caso dos países subdesenvolvidos, o fraco poder de barganha dos trabalhadores leva a distribuição dos ganhos de produtividade em favor dos lucros, concentrando a renda e aumentando a discrepância nos padrões de consumo.

O conceito de escassez e excedente utilizado por Furtado (1966) remete ao conceito clássico de Ricardo (1822), ou seja, um fator de produção abundante em relação aos demais recursos necessário para a dinâmica produtiva. Dessa forma, como a força de trabalho é o único ativo que a população periférica dispõe e, sendo ele, um bem de oferta elástica, seu preço não é fixado pelos ganhos de produtividade, mas pelo mercado em função do seu custo de reprodução, perpetuando a miséria mesmo com aumento da produtividade nacional. Nesse sentido, a excedente social de força de trabalho é a origem de um sistema de dominação que determina como é criado e apropriado o excedente produtivo.

Essas economias têm seu crescimento limitado pelas dificuldades para a expansão da demanda devido ao perfil de distribuição da renda marcado por uma alta concentração, superabundância de mão-de-obra e às limitações das altas salariais. Visto de uma perspectiva ampla, a concentração da renda, funcional e pessoal, não é incompatível com a industrialização por substituição de importações, enquanto essa se dá nas atividades e ramos produtores de bens não duráveis e de bens duráveis de consumo de elaboração simples e valor unitário reduzido. Durante uma determinada etapa, de “substituição fácil”, consegue-se ampliar a produção e o consumo com respaldo nos ganhos dos diversos estratos, apesar da sua alta concentração. Mas, essa mesma concentração termina por impor um limite ao processo substitutivo e à expansão industrial que nele se baseia, porque as substituições enfrentam a estreiteza dos mercados e as consequentes restrições em matéria de realização da produção.

A rígida coexistência de uma pequena parcela da mão-de-obra ocupada em níveis de produtividade elevada e “normal” com uma mão-de-obra majoritária de produtividade muito

reduzida constituiu fenômeno reconhecido nos trabalhos estruturalistas, que o consideraram como um dos elementos definidores da “condição periférica”. Perante esse cenário, Furtado (1966) advogava pela necessidade de redistribuição de renda a favor dos trabalhadores como forma de promover o consumo de massa e evitar a estagnação. Para o autor (1966), a tendência à estagnação do crescimento era fruto da própria industrialização brasileira que não havia modificado a estrutura da demanda, pelo contrário, promovera a crescente diversificação do consumo e concentração herdada das atividades primário-exportadoras.

Furtado (1966) identificou a tendência à estagnação a partir da ideia da “dependência tecnológica” e da insuficiência dinâmica. A utilização de tecnologias geradas no centro implicava a sobreutilização do capital (recurso escasso) em detrimento do trabalho (recurso abundante). A má distribuição de renda seria responsável por orientar a estrutura produtiva a um padrão de industrialização intensivo em capital, heterogêneo e concentrador de renda. Com o aprofundamento da industrialização, novos setores mais intensivos em capital exigiam maiores escalas, ou seja, mesmo em meio ao processo de industrialização o subemprego não diminuía e exigia cada vez mais mercado consumidor concentrado. Dessa forma, a queda na taxa de lucro e a redução na participação dos salários na renda limitava o mercado consumidor para os novos produtos, impondo perda de dinamismo e tendendo à estagnação do crescimento econômico. Nessa linha, Furtado defendia a importância reforma agrária e seus efeitos benéficos sobre emprego, distribuição da renda e consumo e poderiam induzir a uma recomposição nos investimentos industriais em produtos menos intensivos em capital e de menor escala necessária.

Ao longo da década de 1950, as sociedades latino-americanas passaram a apresentar três aspectos característicos que influenciariam diretamente o pensamento cepalino na década seguinte: crescimento com aumento das restrições externas, da instabilidade macroeconômica e acentuadas pressões inflacionárias; apesar da industrialização e urbanização, crescente empobrecimento e favelização e; crescente pressão social reproduzida no cotidiano da vida política e sindical. Em meio à crescente polarização política mundial no pós-guerra, a agência internacional optou por uma posição mais moderada. Segundo Bielschowsky (2000, p. 39). “[...] a CEPAL dos anos 1960 seria principalmente um fórum de discussão de ideias críticas ao processo de desenvolvimento em curso”. Segundo o autor, (1998), três diagnósticos demarcavam a divisão política e ideológica existente dentro da CEPAL: para maioria da população a industrialização não incorporou os frutos da modernidade e do progresso técnico; a vulnerabilidade externa e a dependência não foram eliminadas com a industrialização, apenas sua natureza havia sido alterada e; ambos os processos atravancam o desenvolvimento.

Apesar da polarização político-ideológica ao longo da década de 1960, o resultado dos diagnósticos cepalinos para as economias periféricas (insuficiência dinâmica, dependência e heterogeneidade estrutural) levaram a sugestões de políticas econômicas que visavam promover reformas dentro do sistema capitalista. Era necessário mudar as características do padrão de crescimento, melhorando a distribuição da renda através da reforma agrária, patrimonial, financeira, tributária, educacional, tecnológica e social. Enquanto a extrema esquerda pregava como única saída a revolução, a CEPAL entendia como necessária e recuperação das estruturas democráticas e a defesa de estilo de crescimento econômico mais justo. A caracterização desse estilo de crescimento, bem como a sugestão de modificação de seus componentes, seria objetivo de estudo na década seguinte.

2.2.2 Reformulação e avanço teórico do estruturalismo cepalino

De certa forma, os anos 1950 podem ser considerados como o período de fácil industrialização por substituição das importações por se tratar da inserção da indústria leve. Porém, à medida que as economias periféricas caminhavam para a fase de substituição “difícil”, fortes medidas protecionistas e consideráveis exigências de investimento público passariam a ser exigidos. A maior e mais intensa atuação do Estado na promoção dessa nova fase da industrialização periférica estão relacionados com os graves desequilíbrios no balanço de pagamentos, com o aumento o déficit público e com a aceleração da inflação entre o final dos anos 1950 e princípio dos 1960.

Apesar da presença do investimento direto externo (IDE) destinado à produção para o mercado interno e da instalação de algumas atividades das indústrias química e a metal-mecânica, as altas taxas de crescimento industrial, alcançadas na década de 1950, caíram pela metade no início da década seguinte. Todavia, a tendência à estagnação produtiva e industrial é revertida entre 1966 e 1973 com altas taxas de crescimento, tanto do produto industrial, quanto do PBI. Da perspectiva da economia mundial, esse período é chamado de “idade de ouro” devido a aproximadamente 25 anos de crescimento intenso (1950 - 1973) com rápida expansão do comércio mundial acompanhado por altas taxas de emprego e por uma convergência tecnológica entre os países centrais (Estados Unidos, Europa e Japão) (RODRIGUEZ, 2009).

Contudo, apesar da ampliação do comércio internacional, as economias periféricas mantiveram significativamente fechadas, com o crescimento de suas exportações a taxas menores do que das importações e do conjunto exportações mundiais. A necessidade de atrair

IDE e de recorrer reiteradamente a empréstimos externos aumentou peso cada vez mais os custos dos serviços financeiros no déficit em conta corrente. Ademais, apesar do crescimento industrial dos anos anteriores, as exportações latino-americanas permaneceram concentradas em bens primários e em manufaturas de elaboração simples.

Normalmente, desenvolvimento econômico refere-se a um processo de industrialização e modernização acompanhada de transformação social. Nos anos 1950, as mudanças na estrutura industrial, em economias latino-americanas, precisaram de um Estado que articulasse diferentes interesses, especialmente aqueles destinados à elaboração dos bens de consumo duráveis e de meios de produção. Durante os anos 1960, os estudos estruturalistas diagnosticavam alguns desequilíbrios inerentes à industrialização latino-americana que dificultava sua continuidade. A forte limitação da capacidade para importar, o crescente endividamento externo, o aumento persistente do desemprego, a marginalização dos vastos grupos sociais e a persistência de processos inflacionários eram os fatores responsáveis pela perda de dinamismo das economias da região.

O argumento estagnacionista explicado por Furtado (1966) seria questionado em meio a retomada do crescimento no Brasil e da América Latina na segunda metade da década de 1960. Na CEPAL, duas interpretações surgiriam para contrapor o “estagnacionismo”: as teses sobre “dependência” (CARDOSO; FALETTTO, 1969) e a tese da “heterogeneidade estrutural” (PINTO, 1965). O estímulo aos estudos sociológicos de José Medina Echavarría, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto foram reunidos na obra *‘Dependência e desenvolvimento na América Latina’* (CEPAL, 1969). Além de contrapor a tese estagnacionista, o texto também foi uma:

A reação teórica à tese corrente na época de que se estava gestando na região uma burguesia nacionalista potencialmente comprometida com um padrão de desenvolvimento que justificava uma aliança com a classe trabalhadora e que podia conquistar hegemonia política (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 41).

Sendo assim, no final da década de 1960, nasce o que se convencionou chamar de “enfoque da dependência” com o intuito de constituir marco conceitual para analisar como o capitalismo gera continuamente subdesenvolvimento, em qualquer tempo e lugar. Esse enfoque não pretendeu se constituir em teoria, mas ajudar na compreensão do concreto pela via da história comparada dos diferentes casos. Um método mais histórico-concreto, apresentando os mesmo vínculos com a categorização e periodização propostos pelo estruturalismo latino-americano. Segundo Cardoso e Faletto (1969, p.502):

[...] um procedimento metodológico que acentue a análise das condições específicas da situação latino- americana e o tipo de integração social das classes e grupos como condicionantes principais do processo de desenvolvimento. [...] O fundamental seria caracterizar o modo de relação entre os grupos sociais no plano nacional — que, por suposto, depende do modo de vinculação ao sistema econômico e aos blocos políticos internacionais que podem produzir consequências dinâmicas na sociedade subdesenvolvida.

Apesar dos diagnósticos estagnacionistas e dependentistas, a partir de meados da década de 1960 até 1973, as economias latino americanas cresceram aceleradamente, aprofundando seu processo de industrialização, acompanhado pela expansão das exportações e das importações, ambas beneficiadas pela liquidez e disponibilidade financeira internacional. Frente ao primeiro choque de aumento nos preços do petróleo em 1973 e a consequente disponibilidade dos “petrodólares” no mercado financeiro, alguns países da região optaram por manter o crescimento via endividamento. Dessa forma, alguns países conseguiram manter crescimento relativamente elevado até a década de 1980, quando o segundo choque de petróleo e a ascensão da taxa de juros americana enxugaria a oferta de poupança externa e revelaria a limitação do crescimento baseado no endividamento (*debt-led*). Nesse processo, duas características tomaram proeminência no processo de crescimento econômico nos países periféricos: uma crescente instabilidade macroeconômica e a presença crescente do setor financeiro no centro dos acontecimentos econômicos. Segundo o texto da CEPAL (1985), a nova hegemonia do sistema financeiro sobre o sistema produtivo modificou a orientação das políticas econômicas da implantação de sistemas diversificados de produção e de exportação para a sustentação da rentabilidade do setor bancário.

Ao mesmo tempo, na academia observou-se o declínio do keynesianismo acompanhado pela gradual decadência da teoria do desenvolvimento e uma nova teoria ortodoxa preocupada com a análise de economias em desenvolvimento. Na CEPAL, o debate em torno dos “estilos de desenvolvimento” concordava que a recuperação econômica entre 1965-73 e demonstrava que, apesar da reforma agrária e da redistribuição da renda serem desejáveis para um crescimento socialmente mais homogêneo e justo, não era o único estilo de crescimento viável na periferia. A partir da intensificação do endividamento e suas consequências sobre a instabilidade macroeconômicas, reforçou-se a necessidade de reorientar “estilo” de industrialização periférica, combinando os estímulos do mercado interno às virtudes da orientação pró-exportações de bens industriais.

Mesmo com o aprofundamento do processo de industrialização, a tendência à preservação do subdesenvolvimento ainda se verificava na presença maciça do subemprego. Se na década de 1950 a industrialização era vista como solução de longo prazo para o

problema da “vulnerabilidade externa”, nos anos 1960 surgiriam as críticas às distorções causadas pelo processo de industrialização e a seu viés não exportador. Nesse interim, a reorientação exportadora teria o duplo papel de conferir ao processo de industrialização maior eficiência e reduzir as restrições externas (BIELSCHOWSKY, 2000).

Durante a década de 1970, interpretações similares e convergentes reaparecem a partir da análise dos “estilos de desenvolvimento”. Focados no comportamento da demanda dos bens de consumo e no caráter regressivo da distribuição da renda, esses enfoques propõem analisar as tendências e características da concentração da renda nas economias periféricas e aos padrões de demanda associados a essa tendência. Nela, os determinantes do baixo, ou até mesmo estagnação do crescimento, podem ser encontrados através da análise dos elos entre padrões distributivos e de demanda.

Os “estilos de desenvolvimento” seria a principal referência teórica cepalina nos anos 1970, segundo Bielschowsky, (2000, p. 51). Aníbal Pinto utiliza uma definição de Graciarena em que “estilos” são a modalidade concreta e dinâmica adotada por um sistema num momento histórico determinado. Estilo é entendido como a maneira que são organizados e alocados os recursos humanos e materiais para resolver as questões sobre o que, para quem e como produzir bens e serviços. No estruturalismo, o estilo é resultado das interações entre a estrutura produtiva e a distribuição da renda. Infelizmente, na causalidade circular negativa do estilo de desenvolvimento das economias periféricas, prevalece a concentração de renda, determinando a estrutura produtiva especializada e heterogênea, carecendo, portanto, modificar esse estilo em torno de uma redistribuição de renda e reorientação da estrutura produtiva.

De forma geral, essa interpretação identifica no consumo conspícuo dos setores de maior produtividade responsáveis em parte pela deterioração do nível de poupança, enquanto o setor de baixa produtividade, influenciado pelo subemprego, baixos salários e tecnologia defasada, fica também impossibilitado de acumular poupança suficiente para diversificar e ampliar a produção e a renda dessas economias (FURTADO, 1966, PINTO 1965). A tendência à estagnação estaria relacionada à falta de poupança e a dificuldade de ampliar a venda dos bens de consumo assalariado, bem como diversificar a produção devido à baixa demanda relacionada com o baixo salário e produtividade média. Sendo assim, as políticas econômicas são as diferentes formas de modificar as estruturas de produção e demanda através das variáveis a elas associadas. Todavia, a tendência à estagnação não foi a única sustentável analiticamente na análise dos estilos de desenvolvimento. Outras posições entendem que essas características são uma expressão transitória de uma mudança de estilo

que termina por dar margem à diversificação da produção e da demanda dos bens de consumo duráveis, mesmo que prevaleçam padrões distributivos marcados pela concentração.

Apesar de encontrar uma causalidade inversa, Pinto (1965) concorda com a conclusão de Furtado (1966) de que, a dependência cultural das classes abastadas determina perfil da demanda especializada, fomentado pelo aumento de parcela dos lucros via repartição desigual dos ganhos de produtividade. Porém, uma vez que a dinâmica econômica na periferia é caracterizada pela concentração de renda e pela heterogeneidade estrutural se reforçando mutuamente, para Pinto (1965) diferentemente de Furtado (1966), a distribuição desigual não seria um empecilho para o crescimento. Desde que a demanda por bens diversificados seja capaz de incitar os setores modernos de alta produtividade. Perante o aprofundamento da concentração de renda e crescente heterogeneidade, caberia ao Estado promover tanto o lado da oferta a partir da difusão do progresso tecnológico dos setores modernos para o intermediário e primitivo, quanto o lado da demanda, distribuindo melhor os frutos do avanço técnico e produtivo.

Apesar de não negar as conclusões apresentadas na teoria da estagnação secular, da dependência e da heterogeneidade estrutural, no artigo *'Para Além da Estagnação'* de 1969, Maria da Conceição Tavares e José Serra reconhecem que as economias latino-americanas podem ser dinâmicas, apesar de conter graves injustiças sociais. Uma vez que a própria industrialização não havia modificado o estilo de crescimento (concentrador, dependente e heterogêneo), apenas mudado seu formato e ampliado sua visibilidade, era importante reverter a causalidade e entender o tipo de concentração da renda como fonte do dinamismo econômico periférico.

O processo capitalista no Brasil, em especial, embora se desenvolva de modo crescentemente desigual, incorporando e excluindo setores da população e estrato econômicos, levando a aprofundar uma série de diferenças relacionadas como consumo e produtividade, conseguiu estabelecer um esquema que lhe permite autogerar fontes de estímulo e expansão que lhe conferem dinamismo. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que, enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população, permanece em condições de grande privação econômica, e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema, ou ainda, ao tipo de dinamismo que o anima. (TAVARES, 1973, p.158)

Na interpretação proposta pelos autores, a concentração de renda era o elemento dinamizador e reajustava a estrutura da demanda na direção da estrutura produtiva especializada e concentrada, ampliando, por consequência, o consumo das classes altas e médias, ampliando também, em certa medida, o excedente necessário para financiar a acumulação. Um estilo de crescimento “maligno” ou “perverso”, em alusão ao chamado

“milagre” brasileiro, exibido pela ditadura de então com base nas aceleradas taxas de crescimento da época (BIELSCHOWSKY, 2000).

Assim como Furtado (1966) e Pinto (1976), Tavares (1972) entendia que, para manter o processo da substituição de importação seria necessário maior concentração de renda, diversificando ainda mais o consumo das camadas de maior renda. No entanto, para a autora, a estagnação era oriunda da falta de oportunidade de investimento, não devido exclusivamente à concentração de renda. A concentração não seria impedimento para o crescimento, pelo contrário, a própria concentração de renda era o elemento que dinamizava as economias e promovia o avanço da acumulação capitalista.

Enquanto Pinto (1965) entende que a concentração de renda e a heterogeneidade estrutural se reforçam mutuamente, não existindo causalidade linear, para Furtado (1966) a concentração de renda levava à formação de uma estrutura produtiva ineficiente, com baixa e desigual difusão dos ganhos da produtividade e permeada pelo subemprego, agravando a condição inicial de concentração. Ou seja, o perfil de renda concentrada da demanda influencia a estrutura produtiva da oferta. Por sua vez, Tavares (1972) inverte a causalidade entre concentração de renda e estrutura produtiva de Furtado (1966). Para a autora, a estrutura produtiva depende do padrão de demanda que promove concentração de renda. A recomposição na distribuição de renda em favor dos lucros incitava o consumo capitalista e abre oportunidades de investimento e de emprego, promovendo, conseqüentemente, aumento do consumo dos trabalhadores urbanos. Portanto, para Tavares (1972) o aumento do investimento autônomo é influenciado pelo avanço tecnológico e financeiro incentivado pelo consumo conspícuo. A expansão da produtividade é quem permite o crescimento da demanda via inversões nos setores mais dinâmicos⁸.

Segundo Serra e M. C. Tavares (1982), a existência de um ciclo endógeno, peculiar às economias latino-americanas, foi responsável pelos “anos dourados”, com taxas médias de crescimento significativas desde a segunda metade dos anos 1960 e durante a década posterior. Essas taxas foram resultado da expansão do setor de bens duráveis de consumo e do setor de meios de produção. Porém, à medida que se atenua as desproporções entre os ritmos

⁸ A respeito do impacto marginal na melhoria da renda dos trabalhadores, Hoffman (1975) demonstrou que no período do “milagre econômico” metade da população brasileira não foi atingida pelos benefícios do crescimento em termos monetários e outros 30% da população obtiveram benefícios apenas marginais. Dessa forma, 80% da população não foram afetadas pela melhoria da produtividade nos setores dinâmicos, porém sofreram majoritariamente com a concentração de renda. Segundo Hoffman (1975), o “milagre econômico” se deu graças às políticas públicas de investimento em infraestrutura necessária para a promoção do mercado de consumo de bens altamente tecnológicos, controlado pelo capital estrangeiro. Hoffman (1975) explica que crescimento do salário abaixo da produtividade estava ligado à tendência das empresas estrangeiras em utilizar tecnologias de capital-intensiva ao invés de absorver o excedente estrutural de mão de obra

de expansão desses setores compromete-se a continuidade do crescimento (RODRIGUEZ, 2009). Os autores questionam a suposta tendência à estagnação de Furtado (1966), caracterizando as crises do processo de industrialização na periferia não como uma expressão dessa tendência, mas como uma mudança no “estilo de desenvolvimento”, compatível com diferentes níveis de crescimento e concentração de renda.

Primeiramente é preciso entender que o processo de industrialização da estrutura produtiva desses países girou em torno de três atores, variando o protagonismo conforme a fase do processo de substituição: empresas transnacionais, grandes empresas nacionais e empresas e atuação estatal. Apesar das grandes empresas nacionais cumprirem papel importante inicial no processo industrialização, no período do chamado “nacional-desenvolvimentismo”, nas décadas seguintes a crescente presença de capitais estrangeiros e sua liderança no processo de crescimento tomou proeminência frente aos demais atores. Nesse interim, o Estado cumpriu o papel de indutor de investimentos autônomos imprescindíveis para promover a recuperação nas fases de contração do nível de atividade e também para a continuidade do crescimento. Um Estado ativo e articulador de interesses entre as diferentes “frações do capital”, considerando não somente as grandes empresas nacionais, mas também as de porte médio e pequeno.

Os argumentos básicos relativos à demanda dos bens de consumo permanecem os mesmos, privilegiam a ideia segundo a qual sua difusão, requisito e elemento-chave do crescimento dos centros, não conseguem se repetir na periferia por causa da superabundância de força de trabalho, inibidora do aumento dos salários e a origem da consequente distribuição regressiva de renda. No entanto, se considerarmos que a variedade dos bens de consumo conspícuo aumente constantemente, de tal modo que as necessidades por eles se renovem continuamente, existe então incentivo para uma elevação da produtividade nos setores avançados e da demanda por bens elaborados. Dessa forma, a correspondente ampliação da oferta, em princípio realizável, pode ocorrer se houver estímulo constante ao investimento associado às características das tecnologias geradas nos grandes centros (RODRIGUEZ, 2009).

É inegável que o excesso de mão-de-obra, a consequente rigidez dos salários e a distribuição regressiva de renda resultam em um estilo de desenvolvimento em que as novas técnicas incorporadas atuam negativamente sobre a produtividade do capital e sobre a sua remuneração como um todo. Portanto, a periferia não pode repetir o caminho virtuoso da difusão do consumo e tecnologia percorrida pelos países centrais. Devido às condições de

atraso estrutural e de inadequação tecnológica dessas economias, as possibilidades dos lucros são limitadas e dificultam a continuidade da acumulação e do crescimento.

Na argumentação de Furtado (1966), a superabundância da força de trabalho inibe a alta dos salários e contribui para forte tendência à concentração de renda. Esse nível de concentração impede a ampliação dos mercados dos bens de consumo e amplia a necessidade de se adotar tecnologias inadequadas disponíveis nos centros (intensivas em capital e poupadoras de mão-de-obra) comprometendo a continuidade da acumulação e do crescimento dessas economias.

No entanto, Serra e Tavares (1982) questionam a validade da tendência à estagnação apresentado por Furtado (1966), sustentando que esse suposto compromisso da acumulação de capital não é imprescindível. Para os autores, Furtado (1966) utilizou a hipótese de que as taxas de retorno entre os capitais, ou seja, entre os diversos setores indústrias tenderiam a se igualar. No entanto, Serra e Tavares (1982) rejeitam veementemente essa hipótese ao entender que os setores industriais nos países periféricos são altamente oligopolizados e trabalham com uma margem de capacidade ociosa. Os autores afirmam que, em setores mais modernos, as taxas de lucro são necessariamente maiores devido a maior exploração da mão de obra, avanço tecnológico e aumento de produtividade, a qual não é repassada nem para os salários e nem para queda dos preços, expandindo a taxa de lucro.

A questão é como manter acumulação, mesmo perante a uma dinâmica de crescimento concentrador e excludente. Nessa interpretação, a expansão tecnológica de certos setores líderes não é problema. A capacidade de transmissão dessas expansões para o crescimento da economia como um todo depende do peso dos setores “de ponta”, além de sua articulação com a estrutura produtiva interna e externa. Além disso, a relação entre o Estado e os capitais em expansão condiciona essa articulação, influenciando decisivamente nas políticas de alocação de recursos.

Segundo Serra e Tavares (1982) o baixo desempenho das economias latino-americanas na década de 1960 não seria fruto de um estancamento secular, mas de uma crise relacionada com as dificuldades emergentes no processo de aprofundamento da industrialização por substituição das importações em transição para uma nova etapa do desenvolvimento capitalista. Nesse estilo de desenvolvimento, a acumulação é condicionada pela reconcentração da renda, por novo esquema de articulação e uso do poder político e por novas formas de integração produtiva do capitalismo internacional. Para Serra e Tavares (1982), havia mecanismos de alimentação do capitalismo periférico, entretanto, seu funcionamento é ainda mais perverso à medida de carece de uma crescente concentração renda e desemprego.

Nesse sentido, pode-se dizer que enquanto o capitalismo brasileiro desenvolve-se de maneira satisfatória, a nação, a maioria da população permanece em condições de grande privação econômico e isso, em grande medida, devido ao dinamismo do sistema, ou ainda, ao tipo de dinamismo que o anima. (SERRA; TAVARES, 1982)

Nesse novo estilo de desenvolvimento a relação privilegiada entre o Estado e um conjunto de empresas transnacionais forma um núcleo integrador da expansão de certas atividades-chave, sem estabelecer maiores compromissos de integração com a burguesia nacional ou com a classe trabalhadora como um todo. Enquanto o Estado se compromete com insumos intermediários e disponibilidade de financiamento do investimento (poupança), as empresas transnacionais se concentram na instalação e expansão dos setores de petroquímica, mineração, siderurgia, energia elétrica, transporte e comunicações.

Ademais, a partir da década de 1960, a conformação de conglomerados financeiros teve como objetivo captar o excedente e direcionar para novas e diversificadas formas de aplicação produtiva que minimizem riscos e mantenham rentável a acumulação do capital. Esta nova forma de organização, conhecida como conglomerado financeiro permite a convivência de uma pluralidade de empresas de diferentes portes e variados graus de progresso tecnológico.

No entanto, toda essa expansão depende da capacidade de investimento no setor moderno, mesmo ele sendo responsável pela integração ou desintegração de certas atividades produtivas tradicionais, isto é, de níveis tecnológicos e de produtividade comparativamente baixos. O resultado nítido consiste na consolidação de um setor moderno no qual é gerado e utilizado o essencial dos excedentes requeridos pela acumulação. No entanto, tais excedentes e seus efeitos tecnológicos e produtivos sobre grupos de atividades tradicionais são insuficientes para homogeneização produtiva e absorção do subemprego. Como resultado, os baixos salários são mantidos e até reduzidos em termos reais, com as conhecidas consequências sobre a concentração de renda já apresentadas por Furtado (1966). Todavia, a tendência à concentração e estagnação não era verificada em sua completude devido à emergência das políticas econômicas destinadas a redistribuir ganhos para os assalariados urbanos dos estratos médios e altos mediante ao financiamento do consumo de bens duráveis.

Em resumo, para Serra e Tavares (1982), durante a década de 1960, se conformam condições de acumulação e crescimento características de um novo estilo de desenvolvimento, chamado de concentrador e excludente. Rodriguez (2009) resume esse novo estilo em quatro elementos: acentuação do processo de conglomeração financeira no uso do

excedente gerado nos setores avançados; concentração de renda contínua; base produtiva com setores de ponta vinculados à produção de bens de consumo de valor unitário relativamente alto, assim como ramos produtores de insumos para esses itens e de insumos de uso difundido, além de alguns setores tradicionais de bens de consumo não duráveis modernizados e; (iv) reconfiguração do poder político e da participação do Estado na viabilização da produção dos setores líderes e correlatos e na geração de insumos intermediários e condições de consumo para os trabalhadores urbanos.

As desproporções setoriais e tendências cíclicas ajudam a explicar as dificuldades que emergem nos períodos de expansão durante a industrialização periférica. Primeiramente, é importante destacar as desproporções nas taxas de aumento da produção dos principais setores responsáveis pela dinâmica industrial: o de bens de consumo duráveis e o de meios de produção. Elas não são independentes das estruturas de mercado. Em seguida, entender a interação dentro do tripé industrializante formado pelas empresas transnacionais, pela grande empresa de capital nacional e pelo conjunto de empresas produtivas de propriedade pública. Enquanto os dois primeiros componentes desse tripé são peças de grande relevância na conformação das distintas “frações do capital”, ao Estado cabe o papel de articular os interesses dessas distintas frações de modo a compatibilizá-las. Mas, ao mesmo tempo, obter expansões setoriais “adequadas”, isto é, capazes de induzir o desenvolvimento global da indústria. Entretanto, a incidência do poder econômico e político de determinadas “frações do capital” dominantes conduziram à perda da autonomia do Estado e sua capacidade de articular, imprescindível para a condução do processo de desenvolvimento.

Como visto anteriormente, Serra e Tavares (1982) negam a tese da tendência a um esgotamento do processo de substituição de importações que tinha comandado e dinamizado a industrialização nos países periféricos. Ao negar o diagnóstico de Furtado (1966) de que a relativa paralisia da industrialização advinha da baixa demanda dos bens de consumo, Serra e Tavares (1982) sustentou que a tendência à estagnação não era mais que um sintoma transitório de mudança no “estilo de desenvolvimento”. Esta mudança tinha como base principal a instauração dos novos padrões globais e setoriais da acumulação.

Dentre os três atores da industrialização, as empresas transnacionais passaram a ter cada vez mais participação significativa nesse processo. Sua presença e ação transformadora, expressas na introdução das tecnologias físicas e organizacionais, tende a aumentar a produtividade industrial em seu conjunto, embora colateralmente. Todavia, sua presença e protagonismo induzem alterações nas formas de participação do capital nacional, bem como das empresas estatais. Como resultado, os determinantes dos padrões de consumo são

influenciados pela industrialização fortemente internacionalizada, definindo novo estilo de vida urbano. Essa internacionalização se origina na liderança das empresas transnacionais nos departamentos produtores dos bens de consumo duráveis. Por meio da diferenciação de produtos, da publicidade, do crédito, foi difundido estilo de vida já presente nos países centrais marcado por “uma forma avançada de consumo material” (TAVARES, 1981, p. 22).

O resultado é um mercado de estrutura oligopolista que Tavares (1981) define como oligopólio diferenciado-concentrado. A partir desta estrutura principal surgem empresas médias, em geral nacionais, cuja demanda é comandada pelas empresas oligopolistas situadas na fase final da cadeia produtiva. A liderança das empresas transnacionais na industrialização resulta em um crescimento à frente da demanda, isto é, com margens de capacidade ociosa planejada, induzidas pelas “rivalidades oligopolistas” própria dos mercados que compõem. O esquema teórico de inspiração kaeckiana de Serra e Tavares (1972) ajudaram a inserir no debate estruturalista a importância de se considerar o nível de utilização da capacidade produtiva e seus impactos na manutenção do crescimento da demanda

Primeiramente, no oligopólio diferenciado-concentrado, correspondente ao setor líder (setor I), não existem razões técnicas (como as indivisibilidades de escala) para que nele seja gerada capacidade ociosa. No entanto, as empresas transnacionais, claramente predominantes neste setor, investem nele com margens de capacidade subutilizada. E isto porque o caráter da concorrência oligopolista faz com que esse sobreinvestimento se configure como necessário, pois cada filial reconhece a conveniência de contar com certo grau de capacidade excedente; é possível, pois a condição oligopolista redundante em preços e margens de ganho compatíveis com a retribuição adequada do capital investido, mesmo quando se a calcule considerando o sobreinvestimento prevalecente.

Já no setor de meios de produção (setor II) a estrutura de mercado se consiste em um oligopólio puro, que por razões técnicas exige capacidade ociosa. Por um lado, a rigidez de escala estabelece tamanhos de fábricas excessivos em relação ao mercado correspondente. Por outro, a possibilidade de sobreacumulação permite aos oligopolistas manipular os preços, assegurando margens e taxas de lucro compatíveis com sua sustentabilidade a longo prazo. Porém, a capacidade ociosa no setor dos meios de produção vai além da que as indivisibilidades de escala. O sobreinvestimento global contínuo gera aumentos das demandas nos outros setores, atuando como incentivo às produções correspondentes. A capacidade instalada avança à frente dos aumentos das respectivas produções.

Dessa forma, as fases expansivas dos ciclos de produção industrial se apoiam em processos de sobreinvestimento nos setores dos bens de consumo duráveis e no setor dos bens

de produção, aumentando os níveis de capacidade ociosa. Evidentemente que em algum momento estes níveis afetarão decisivamente a continuidade dos investimentos setoriais. Assim, eventuais exigências dos meios de produção podem ser satisfeitas mediante o uso da capacidade ociosa preexistente. Debilitando os efeitos aceleradores sobre a demanda e exigindo que os novos aumentos da produção dos bens duráveis de consumo passem, também, a utilizar a capacidade ociosa previamente disponível. Segundo Tavares (1981) a industrialização de economias periféricas apresentam ciclos produtivos que se configuram como endógenos, isto é, como dependentes de fenômenos e tendências que se desenvolvem “no interior” dessas economias. Nesse processo a participação do investimento público requerido nas economias latino-americanas em processos de industrialização deve ser crescente.

O investimento público está obrigado a aumentar mais que proporcionalmente seus gastos em infraestrutura e na indústria pesada de insumos básicos com o objetivo de romper estrangulamentos existentes e de evitar futuros bloqueios ao crescimento (Tavares, 1981, p. 33).

As carências iniciais de ordem técnica incitam as características qualitativas e quantitativas do investimento públicos em setores estratégicos como energia, comunicações, transporte, urbanização. Além dos gastos com capital social básico, que são responsáveis pelas “economias externas” do setor industrial. Entretanto, a incapacidade expressa na carência, ou insuficiência, do investimento público autônomo e as ineficiências administrativas e de gestão se manifestam na ineficácia do desenho e da implementação de políticas condizentes à consecução de proporções “adequadas” entre os setores da produção industrial (TAVARES, 1981).

Essa aparente inépcia do Estado em levar adiante políticas produtivas condizentes com o avanço tecnológico do setor de bens de capital fica evidente na política de reserva do mercado interno e de financiamento público para a compra de equipamentos nacionais. Ao mesmo tempo em que o desenvolvimento dos bens de capital carece de demanda regular do setor público e de políticas de estabilização que deem condições de enfrentar a concorrência internacional. Ela não impediu a concorrência de equipamentos importados nem evitou o desperdício da capacidade instalada no setor protegido. (TAVARES, 1981).

Sendo assim, o processo de industrialização internacionalizada do período 1965-1980 é examinado por Tavares (1981) a partir da contestação da presença de um ciclo endógeno peculiar aos países periféricos e de um ciclo interno condicionado pelo ambiente externo em perspectiva claramente estrutural. Com base em proporções (ou desproporções) que

concernem à adequação e à continuidade (ou à inadequação e à descontinuidade) da expansão industrial e do crescimento econômico, globalmente considerado (RODRIGUEZ, 2009).

Na segunda metade da década de 1960 o Brasil passou por fase de crescimento acelerado com concentração de renda, conhecido tanto como o “milagre, como “maligno” ou “perverso” crescimento econômico brasileiro. Esse período provou que, por mais que o problema da concentração de renda fosse um empecilho para o crescimento econômico, seria possível expandir esse sistema, desde que a capacidade de geração das divisas externas aumentasse a taxa superior à do PIB e; desde que os investimentos do setor público se mantivesse crescente e; desde que as indústrias destinadas a suprir o consumo dos lucros continuassem em expansão.

Ao longo da década de 1970 as proposições de política econômica cepalinas viam no aprofundamento da industrialização e nas exportações os mecanismos para enfrentar: as dificuldades de inserção internacional; os endividamentos generalizados e; os riscos da abertura comercial e financeira. Era consenso de que não existia antagonismo entre crescer apoiado na expansão do mercado interno e nas exportações concomitantemente. Ao contrário, seriam processos complementares necessários para a continuidade da industrialização. Ao mesmo tempo, a CEPAL (1978) advertia sobre o risco de médio e longo prazos de baixa viabilidade da sustentação do crescimento baseado no endividamento e na concentração de renda.

2.2.3 Estruturalismo ceplalino: diagnósticos e recomendações de políticas econômicas

A apresentação do processo de deterioração dos termos de troca e a tendência ao *déficit* comercial nos países periféricos podem ser consideradas a primeira grande contribuição do pensamento estruturalista para a interpretação do crescimento econômico nos países periféricos do sistema capitalista. Raúl Prebisch demonstrou como o desequilíbrio da balança comercial constitui a chave dos problemas de desequilíbrio externo devido as oscilações do valor das exportações e da capacidade para importar. Nesse processo, era sempre necessário adaptar as importações à capacidade de pagamento conferida pelas exportações. Segundo Prebisch (1949), se as atividades exportadoras crescessem suficientemente não seria necessário pensar em restrições. No entanto, o ritmo de aumento da demanda por importações de recursos naturais é lento devido ao progresso técnico na utilização de insumos, na produtividade, nos salários e conseqüentemente, no consumo mais elaborado. O resultado é que a elasticidade-renda da demanda de importações primárias dos

centros diminui ao longo do crescimento econômico, enquanto a elasticidade-renda das importações na periferia se mantém crescente, tanto pela importação de bens e serviço, quanto com a de bens de capital e insumos necessários para a manutenção do processo de industrialização.

Tal fenômeno não deriva de fatores circunstanciais, sua raiz se encontra nas condições estruturais do processo substitutivo e na deterioração dos termos de troca que o comércio internacional realiza. Frente às condições dinâmicas requeridas para se preservar o equilíbrio externo, as economias periféricas precisam diminuir sua elasticidade-renda da demanda por importações modificando sua estrutura produtiva através da industrialização. Apesar de o processo substitutivo aliviar certas importações de bens industriais, enquanto não fosse concluída, a tendência ao desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos se mantém devido às necessidades de importação para estrutura produtiva. Portanto, enquanto as economias periféricas se mantiverem predominantemente exportadoras de produtos primários e, importadora de produtos industriais, insumos ou bens de capital, processo de industrialização na periferia acaba por aumentar a vulnerabilidade externa. O problema de vulnerabilidade externa se verificaria ao longo de todo o processo de industrialização periférica na identificação da dependência financeira e tecnológica nos anos 1960, nos impactos das empresas multinacionais no setor produtivo e financeiro na década de 1970, nas crises de financiamento externo e na especialização produtiva e tecnológica nas décadas seguintes.

Prebisch (1949) entendia que a desigualdade era inerente ao desenvolvimento em um comércio mundial caracterizado pelo intercâmbio de matéria-prima vinda de estruturas produtivas especializadas e heterogêneas por produtos industriais oriundos de economias diversificadas e homogêneas. A denúncia de uma relação de atraso também estaria presente nos conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Enquanto Prebisch constatou, de forma empírica, a deterioração dos termos de troca para descrever a relação centro e periferia, Furtado (1959, 1961) levantou a formação histórica do sistema capitalista e descreveu as diferentes trajetórias dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

As flutuações cíclicas na demanda por exportação impunham periódicas crises na capacidade para importar e sobre o balanço de pagamentos dos países periféricos. Nesse processo, Furtado (1959) explicou como a política de desvalorização cambial e os gastos do governo na defesa da atividade exportadora transferiu renda das importações, pagas por toda a sociedade, para as atividades exportadoras privadas, ao mesmo tempo em que dava fôlego à industrialização, mantendo a renda nacional e garantindo certa rentabilidade da produção

industrial doméstica. No entanto, a substituição de importações não garantia que o setor industrial se tornasse o elemento dinâmico devido ao seu avanço tecnológico e produtivo não depender das inovações introduzidas no processo produtivo e, sim, da demanda formada por indução externa.

Apesar da relação centro – periferia versar sobre uma condição estruturalmente atrasada, assim como o conceito de desenvolvimento e subdesenvolvimento, suas diferenças de enfoque dariam frutos as distintas estratégias de desenvolvimento propostas pelos seus respectivos autores (Prebish e Furtado). Segundo Fonseca e Salomão (2018), essa desavença seria inclusive o motivo pelo qual Celso Furtado teria se afastado da CEPAL logo após o relatório sobre a economia mexicana, coordenado por ele, ser duramente cerceado por Prebish em suas conclusões e proposições. Embora o autor argentino fosse crítico à teoria das vantagens comparativas e um defensor da industrialização por substituição de importações, sua preocupação era maior com a inserção externa e competitividade internacional. Uma vez negada a centralidade do mercado interno no processo de industrialização, Prebisch destacaria o papel da desvalorização cambial como meio de incentivar o setor exportador, apesar de impactar diretamente nos artigos importados e no custo de vida. A ideia primordial da desvalorização era incentivar as exportações para superar o problema de estrangulamento externo e permitir a continuidade do processo de industrialização. Por sua vez, Furtado também reconhecia os benefícios da depreciação cambial para o setor exportador e na capacidade de importar; no entanto, essa política econômica fortalecia o processo de concentração de renda enfraquecendo o processo de substituição de importações baseado no consumo do mercado interno (FONSECA; SALOMÃO, 2018).

Os dois autores também defeririam quanto o papel da política fiscal no processo de desenvolvimento econômico na periferia. Todavia, enquanto Prebisch destacava a necessidade da austeridade fiscal e equilíbrio macroeconômico para o não comprometimento do processo de industrialização, Furtado destacava a importância da política fiscal tanto na redistribuição e fortalecimento do mercado interno, como também na participação do investimento em setores não financiados pelo capital privado (infraestrutura, educação, insumos).

O caráter histórico do conceito de países desenvolvidos e subdesenvolvidos sugere o desenvolvimento econômico como resultado da interação entre acumulação de capital e progresso técnico, ou seja, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social (FURTADO, 1961). Apesar da similaridade teórica com as teorias keynesiana e schumpeteriana, nos países subdesenvolvidos, a acumulação de capital e o

avanço tecnológico não conduzem, necessariamente, ao aumento de salário. Na verdade, na maioria das vezes, agrava a concentração de renda, aumentando o consumo conspícuo em detrimento do consumo da massa assalariada. Sendo assim, para adquirir precisão nas formulações especiais relativas a determinados processos históricos de desenvolvimento, o subdesenvolvimento precisa ser entendido como um caso especial dentro do sistema capitalista.

As crises de escassez de divisas causadas pelo lento crescimento das exportações elevavam frequentemente os preços dos bens importados e o custo cambial dos investimentos, aumentando os custos de produção e o nível de preços gerais da economia. Nesse caso, assim como o desequilíbrio no balanço de pagamentos, a inflação é resultado dos desajustamentos estruturais que acompanham o processo de crescimento em certas fases do subdesenvolvimento. Dessa forma, um processo sustentável de industrialização exige não apenas de criar condições propícias para o investimento, será necessário garantir que as inversões e a trajetória tecnológica modificassem as estruturais produtivas necessárias para se promover o desenvolvimento.

A penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas produziu um núcleo industrial ligado ao mercado interno que se desenvolve através de um processo de substituição das manufaturas em permanente concorrência com produtores estrangeiros. Nesse processo, a concorrência em torno das inovações tecnológicas mais vantajosas impõe a necessidade de seguir a estrutura dos custos e preços dos países exportadores de manufatura, ficando em segundo plano as tecnologias que permitiriam uma real absorção do setor de subsistência e a transformação da estrutura econômica. O resultado é uma maioria de trabalhadores subempregada em setores arcaicos, coexistindo com produção industrial de elevado grau de diversificação, de forma que boa parte de sua população fica alheia aos benefícios do desenvolvimento.

Por sua vez, os estudos acerca dos estilos de desenvolvimento, na década de 1960, iniciariam com as análises dos padrões de crescimento nos países subdesenvolvidos a partir das características dos componentes da demanda, também levando em conta sua expansão e as pautas distributivas. Furtado (1966) explicou como o aumento da produtividade média depende dos diferentes ritmos com que as produções dos três bens (consumo, capital e intermediário) são incrementadas e do ritmo de incorporação da produção de novos bens. A incorporação tecnológica, bens e de processos mais avançados, aumentam o padrão de consumo e a desproporcionalidade com a qual os lucros se apropriam do excedente econômico. Sendo a força de trabalho o único ativo que a população periférica dispõe, é um

bem de oferta elástica, seu preço não é fixado pelos ganhos de produtividade, mas pelo mercado em função do seu custo de reprodução, perpetuando a miséria mesmo com aumento da produtividade nacional. Dessa forma, frente ao fraco poder de barganha dos trabalhadores e a presença maciça de subemprego estrutural a produtividade, salário e consumo de bens simples se mantêm baixas, permitindo que os ganhos de produtividade sejam apropriados majoritariamente pelos lucros.

No entanto, as dificuldades para a expansão da demanda, relacionada a concentração de renda, não eram incompatíveis com a industrialização por substituição de importações no setores de bens não duráveis e de bens simples. Na chamada “substituição fácil”, apesar da alta concentração, é possível ampliar a produção e o consumo, porém, enfrentando a limitação dos mercados periféricos. Para se aprofundar na industrialização era necessário promover o consumo de bens simples e a produtividade de suas indústrias, modificando a estrutura da demanda em direção de uma homogeneização do consumo e diminuição da concentração de renda.

Por sua vez, Aníbal Pinto e a tese da “heterogeneidade estrutural” evidenciou como os frutos do progresso técnico tendiam a se concentrar em certos setores e regiões, retroalimentando o problema inicial de concentração de renda. Os distintos níveis de produtividade (primitivo, intermediário e moderno) dentro e entre setores (industrial e primário) e em diferentes níveis (social, geográfico e produtivo), explicam a heterogeneidade estrutural e concentração espacial das empresas de maior produtividade. A concentração define a distribuição desigual dos frutos do progresso técnico no nível social e no nível regional, concentrando mais renda e gerando um perfil da demanda diversificado e sofisticado. Nesse cenário, as estruturas internas de produção ignoram a realidade essencial da baixa renda média e se empenham em reproduzir a estrutura correspondente a economias em estágio muito superior de desenvolvimento, produzindo a contração ou o estrangulamento da capacidade de importar.

Na concepção de Pinto (1976), a industrialização expandiu um setor não exportador com níveis de produtividade substancialmente superior à média do sistema e não integrado aos demais setores produtivos. O aprofundamento da heterogeneidade piora as condições distributivas à medida que concentra ainda mais os ganhos em determinados estratos da sociedade. Portanto, o processo de industrialização latino-americano não foi capaz de promover a homogeneização produtiva. Pelo contrário, a cada nova onda tecnológica de aumento da produtividade nos setores modernos se aprofunda ainda mais a heterogeneidade estrutural.

A partir de meados da década de 1960 até 1973, o Brasil retomaria um crescimento acelerado, aprofundando seu processo de industrialização, acompanhado pela expansão das exportações e das importações, ambas beneficiadas pela liquidez e disponibilidade financeira internacional. Apesar dos diagnósticos estagnacionistas e dependentistas, alguns países conseguiram crescer até a elevação da taxa de juros americana e consequente queda na oferta de poupança externa. Todavia, uma crescente instabilidade macroeconômica e o fortalecimento do setor financeiro modificou a orientação das políticas econômicas da implantação dos sistemas diversificados de produção e de exportação para a sustentação da rentabilidade do setor bancário.

Nesse cenário, Maria da Conceição Tavares e José Serra explicaram como que as economias latino-americanas conseguiram promover ciclos de crescimento, mesmo alimentando graves injustiças sociais. Devido ao seu tipo de dinamismo, o capitalismo brasileiro avançou, enquanto a maioria da população permaneceu em condições de grande privação econômica. Nesse processo, Serra e Tavares (1982) mostraram como, na impossibilidade de expansão da demanda por bens consumo devido à concentração de renda, a demanda por bens diversificados, renovada continuamente, incentiva a elevação da produtividade nos setores produtivos avançados. Nessa interpretação, o avanço tecnológico dos setores líderes não é problema, mas sim, sua capacidade articular esses avanços com a estrutura produtiva interna e externa. Os autores destacam o papel do Estado como indutor de investimentos que estabilizavam as fases de contração e permitiam a continuidade do crescimento através da articulação dos diferentes interesses das empresas nacionais e transnacionais.

No tripé industrializante formado pelas empresas transnacionais, pela grande empresa de capital nacional e pelo conjunto de empresas produtivas de propriedade pública, o Estado e um conjunto de empresas transnacionais, formam um núcleo de expansão de certos setores estratégicos, sem estabelecer maiores compromissos de integração com a burguesia nacional ou com a classe trabalhadora como um todo. Enquanto o Estado se compromete com insumos intermediários e disponibilidade de financiamento do investimento (poupança), as empresas transnacionais se concentram na instalação e expansão dos setores de petroquímica, mineração, siderurgia, energia elétrica, transporte e comunicações. O resultado foi um setor moderno que não transfere seus efeitos tecnológicos e produtivos para atividades tradicionais, impossibilitando a homogeneização produtiva e absorção do subemprego.

A presença e a ação transformadora das empresas transnacionais, por meio da introdução de tecnologias físicas e organizacionais, promovem o aumento da produtividade,

ao mesmo tempo em que atenua a heterogeneidade estrutural. Como resultado, os determinantes dos padrões de consumo são influenciados pela industrialização fortemente internacionalizada, definindo novo estilo de vida urbano. Por meio da diferenciação dos produtos, da publicidade e do crédito, foi difundido um estilo de vida já presente nos países centrais. O resultado é um mercado de estrutura oligopolista diferenciado-concentrado em que a liderança das empresas transnacionais na industrialização resulta em crescimento à frente da demanda. Isto é, com margens de capacidade ociosa planejada, induzidas pelas rivalidades oligopolistas própria dos mercados que compõem. No entanto, em algum momento estes níveis de capacidade ociosa afetam a continuidade do investimento, debilitando a demanda e exigindo que os novos aumentos da produção dos bens duráveis de consumo passem, também, a utilizar a capacidade ociosa previamente disponível (SERRA; TAVARES, 1982).

Sendo assim, os ciclos produtivos endógenos da industrialização periférica dependem de fenômenos e tendências que se desenvolvem “no interior” dessas economias. Nesse processo, a participação do investimento público requerido nas economias latino-americanas em processos de industrialização deve ser crescente, aumentando mais do que seus gastos em infraestrutura e na indústria pesada de insumos básicos. Porém, a incapacidade do Estado em implementar políticas produtivas condizentes com o avanço tecnológico do setor de bens de capital, não impediu a concorrência de equipamentos importados nem evitou o desperdício da capacidade instalada. Na tabela 1 a seguir foram elencadas as variáveis estruturais presentes em cada um dos conceitos apresentados anteriormente, bem com a recomendação de atuação estatal oriunda dessas estruturas.

Tabela 1- Variáveis Estruturais do Subdesenvolvimento Latino Americano

Autores	Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares, Jose Serra, Medina Echavarría, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto
Variáveis Estruturais	<ul style="list-style-type: none"> • Relação centro-periferia <ul style="list-style-type: none"> ○ Deterioração dos termos de intercâmbio ○ Desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos ○ Integração regional ○ Elasticidade renda das importações e exportações ○ Progresso técnico • Subdesenvolvimento <ul style="list-style-type: none"> ○ Subemprego estrutural ○ Extrema concentração de renda ○ Incompatibilidade tecnológica ○ Tendência a estagnação secular ○ Insuficiência dinâmica ○ Dependência cultural • Heterogeneidade Estrutural <ul style="list-style-type: none"> ○ Setorial ○ Social ○ Regional ○ Consumo conspícuo ○ Estrangulamento da capacidade de importar • Estilos de desenvolvimento <ul style="list-style-type: none"> ○ Setor industrial não exportador ○ Estrutura produtiva oligopolizada (<i>alto mark-up</i>) ○ Predominância de IDE em setores chave da economia ○ Descompasso na evolução dos setores produtivos ○ Financiamento Externo ○ Crescente necessidade de atuação Estatal
Atuação Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Produção de bens industriais • Limitação da importação • Complementariedade entre e dentro os setores produtivos • Integração vertical • Reversão da especialização produtiva • Desvalorização Cambial • Redistribuição de renda em favor dos salários • Reforma agrária, financeira, tributária, educacional e tecnológica. • Conversão do setor produtivo para os interesses do bem estar social

Fonte: Elaborado pelo autor.

A recuperação econômica dos países periféricos, no final dos anos 1960, seria conhecido como o “milagre” ou “perverso” crescimento econômico brasileiro. Na década seguinte, as proposições de política econômica cepalinas viam no aprofundamento da industrialização a busca pelas exportações de manufaturados os mecanismos para enfrentar: as dificuldades de inserção internacional; os endividamentos generalizados e; os riscos da abertura comercial e financeira (CEPAL, 1962). Já estava superado o antagonismo entre crescer apoiado na expansão do mercado interno ou nas exportações, pelo contrário, agora

eram vistos como processos complementares e necessários para a continuidade da industrialização.

No final da década de 1970 a economia mundial iniciaria um processo recessivo marcado pelo choque dos preços do petróleo, recessão nos países desenvolvidos e aumento da taxa de juros dos Estados Unidos. O resultado foi uma queda abrupta do fluxo de capitais, impactando diretamente na capacidade dos países de financiarem seus *déficits* públicos em um contexto de juros flutuantes. Se antes as economias periféricas era o destino dos fluxos de capitais internacionais, ao longo da década de 1980 a direção desse fluxo se inverte à medida que aumentam os juros da dívida pública e seus respectivas amortizações e rolagens. Em meio à incapacidade de arcar com os financiamentos dos *déficits*, as economias se vêem obrigadas a recorrer aos organismos multilaterais de crédito (FMI e Banco Mundial) como forma de renegociar suas respectivas dívidas.

No entanto, essas novas linhas de financiamento eram condicionadas a uma série de reformas econômicas, políticas e institucionais em direção ao livre comércio e à diminuição da intervenção estatal na economia, tais como: privatização das empresas públicas; redução da interferência do Estado na economia; maior abertura dos mercados de capitais e de ações; melhoria da 'atmosfera' de investimento nacional e estrangeiro; liberalização dos regimes de investimento; liberalização comercial e racionalização de regimes de importação; reforma tributária para estimular maior crescimento; reforma do mercado de trabalho a fim de eliminar rigidez e; correção de distorções de preços básicos.

A necessidade de reestruturar a dívida dos países devedores e restabelecer os equilíbrios macroeconômicos guiariam as diretrizes do plano de “desenvolvimento” para a América Latina. O diagnóstico era de que a crise latino-americana tinha origem no excessivo crescimento do Estado, na elevada regulação, na ineficiência das empresas estatais e na incapacidade de controlar o *déficit* público. A intervenção estatal industrializante só teria gerado setores industriais ineficientes amparados por proteção pública. Sendo assim, o Plano Brady⁹ (1989) se baseava na plena liberdade e mobilidade dos capitais, na disciplina fiscal, na desregulamentação dos mercados, na liberalização de preços, na abertura comercial. Esse conjunto de medidas que visava alcançar a estabilidade macroeconômica necessária para promover o crescimento e o desenvolvimento sustentável de longo prazo.

Embora os autores cepalinos advertissem, desde meados da década de 1960, sobre os perigos do endividamento externo excessivo, as mudanças na conjuntura internacional e o

⁹ Nome dado pelo secretário do Tesouro Norte-Americano Nicholas Brady

quadro adverso para o desenvolvimentismo exigiram uma reação da CEPAL. Eram necessárias novas estratégias para a superação do subdesenvolvimento, que correspondesse às atuais exigências: políticas de ajuste, estabilização e renegociação da dívida externa; redução dos processos inflacionários; equilíbrio externo, e, finalmente (iv) a retomada do crescimento da atividade econômica.

Nesse período, o debate com organismos multilaterais e agências de financiamentos dos países centrais era indispensável para a composição de uma nova estratégia de desenvolvimento. Sendo assim, o principal argumento cepalino giraria em torno da diminuição do peso de dois serviços da vida externa, a fim de reduzir as transferências líquidas de recursos para fora dos países em crise. A superação da crise dependeria das reformas internas. Porém, só era possível realizar os processos de ajuste e estabilização em um contexto de expansão da atividade econômica e não em meio à estagnação ou regressão.

Sendo assim, as propostas cepalinas do período seriam marcadas por políticas de estabilização menos recessivas para o balanço de pagamentos, renegociação da dívida, definição de políticas menos protecionistas e uso mais flexível e pragmático dos instrumentos de política econômica.

2.3 O NEOESTRUTURALISMO E O CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NOS PAÍSES PERIFÉRICOS NO SÉCULO XXI

Durante os anos 1980, a queda da taxa de investimento, a queda do produto per capita, o descontrole inflacionário, o aumento da desigualdade e a queda dos gastos sociais caracterizaram a chamada “década perdida” no desenvolvimento da América Latina. Ademais, as sucessivas crises por endividamento limitaram a capacidade de os Estados nacionais promoverem políticas econômicas desenvolvimentistas. Diversos são os traços negativos que dão peculiaridade ao desempenho econômico nesse período: graves desequilíbrios macroeconômicos; forte crescimento do passivo da dívida, desajuste crescentes entre a demanda internacional e as exportações latino-americanas; dificuldade de incorporação do novo paradigma tecnológico e; continuidade do aumento do subemprego.

Com as elevações nas taxas de juros norte-americanas no final da década de 1980, ficou evidente a fragilidade macroeconômica dos países periféricos. À medida que o influxo de capitais para esses países diminuía, caía também as possibilidades de manter o estilo de crescimento baseado na captação de poupança externa. As orientações de ajuste recessivo

permeavam as orientações do FMI e do Banco Mundial em meio à necessidade de refinanciamentos das dívidas. Perante esse cenário, as políticas de desenvolvimento, incentivadas pelo estruturalismo cepalino, seriam adaptadas ao referido contexto de abertura e globalização. A crise da dívida e inflacionária dos anos 1980 e 1990 incitariam novas formas de intervenção do Estado voltadas a equilibrar melhor as funções do mercado de ampliação da eficiência nas economias periféricas com políticas econômicas de fomento ao progresso técnico e a distribuição de renda.

Os avanços dos preceitos da ortodoxia convencional através do Consenso de Washington para os países da América Latina, desde 1989, reforçaram a necessidade da CEPAL realizar sua autocrítica. O documento '*Transformación productiva com equidad – TPE*' (CEPAL, 1990) inaugura as premissas básicas do neoestruturalismo e da nova retórica cepalina. O documento faz um resumo das experiências dos países latino-americanos na década de 1980 e denuncia os problemas do balanço de pagamentos deficitário e a desorganização das contas públicas. O caminho era modernizar o Estado, fazendo com que ele deixasse de ser Estado-empresário e passasse para Estado-gerencial. Um Estado mais pontual capaz de reverter os desequilíbrios fiscais, fazer uma melhor inserção no sistema do comércio mundial, possibilitando, dessa maneira, a transformação produtiva com equidade dos países da região. As principais obras inseridas nesse trabalho foram '*La industrialización trunca de América Latina*' (1983) e '*Industrialización en América Latina: e la caja negra al casillero vacío*' (1990), ambos do economista chileno Fernando Fajnzylber. Esses estudos são a base para essa reavaliação, viabilizando, assim, o avanço teórico-científico no método histórico-estruturalista e a superação de alguns enunciados na retórica da Comissão para as políticas econômicas.

O economista chileno era crítico ao neoliberalismo vigente na região, mas também apontava os equívocos do modelo Estado-empresário adotado anteriormente. Sendo assim, ao mesmo tempo em que precisava incorporar temas centrais do modelo ortodoxo convencional (ajuste fiscal, abertura econômica), a CEPAL não poderia perder suas raízes analíticas (estruturalismo-histórico) e seu escopo basilar (desenvolvimento econômico dos países latino-americanos). Desse modo, os pesquisadores cepalinos, na década de 1990, estabeleceram uma nova síntese de ideias que atualizou a retórica do método histórico-estruturalista, mas não modificou o próprio método em si. A incorporação de novas teorias e modelos de análise do subdesenvolvimento caracterizaria o novo método histórico-neoestruturalista.

Os principais nomes dessa segunda fase cepalina, além de Fernando Fajnzylber, são: Gert Rosenthal, José Antonio Ocampo, José Luis Machinea, Joseph Ramos, Ricardo Ffrench-Davis e Nora Lustig. A TPE, apregoada pelos neoestruturalista, tem como meta modernizar as dinâmicas político-econômicas interna ao mesmo tempo em que trouxe novos contornos para a relação centro-periferia. O caminho passa a ser agregar valor aos produtos e aumentar o padrão tecnológico da indústria. A abertura econômica de bens e serviços e a poupança externa teriam papel determinante nessa meta. A preocupação com o controle dos altos comandos da economia pelo capital nacional perde foco ao longo da evolução da teoria neoestruturalismo.

O próprio título do trabalho da CEPAL de 1990: *‘Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990’*, de Fernando Fajnzylber, evidenciou uma nova orientação de atuação do Estado: maior competitividade internacional baseada em incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico ao processo produtivo. Segundo Bielschowsky (2000, p. 64), o caráter sistêmico da competitividade refere-se à “rede de vinculações entre agentes produtivos e infraestrutura física e educacional, e entre aumento de produtividade e elevação do padrão de vida da população como um todo”. Focada na formação de recursos humanos e no *catching-up*, a política industrial e tecnológica se tornam os instrumentos para a transformação produtiva frente às demais políticas econômicas. Assim, apesar da indústria permanecer como eixo central da transformação produtiva, no neoestruturalismo o ambiente macroeconômico saudável passa a ser visto como fundamental nas articulações tecnológicas e produtivas com as demais atividades: primária e de serviços.

Ademais, esses estudos apontavam para os potenciais efeitos perversos de entradas de capitais não acompanhadas de elevação correspondente de investimento produtivo e da competitividade para exportar. Em particular, a CEPAL (1990) destacava o perigo representado pelo recurso à entrada de capital como elemento de estabilização de preços, levando a valorizações cambiais não compatíveis com o desempenho da balança comercial, desequilibrando as contas externas no médio e longo prazo. Sendo assim, era necessário implantar políticas de regulação bancária prudencial na fase de liberalização financeira. Segundo Bielschowsky (2000), a orientação cepalina era que a abertura controlada deveria viabilizar tanto a expansão das exportações, como das importações, limitando a abertura em função da disponibilidade de divisas. Ademais, a política cambial deveria ser harmonizada

com as políticas tarifárias e de promoção de exportações, de modo a conferir neutralidade de incentivos entre produção para o mercado interno e para as exportações.

No entanto, as políticas econômicas nos países da América Latina passam a seguir majoritariamente as ideias liberais de fortalecimento do papel dos mercados na alocação de recursos e na redução do tamanho e das atribuições do Estado, incluindo a privatização de empresas e serviços públicos, maior liberalização de movimentação para o capital e para o comércio exterior e o favorecimento do investimento direto externo (IDE). A convergência com as diretrizes do '*Consenso de Washington*' resultou no retorno do ingresso de capitais, majoritariamente para financiamento das dívidas estatais e privatizações. A interpretação foi de que os fluxos de capital "globalizados" são mais importantes do que qualquer outra dimensão da política econômica. A taxa de retorno dos capitais era fundamental nos esforços para o controle da inflação através do uso da taxa de câmbio como referencial para os movimentos dos preços internos. Ao estabelecer "âncoras cambiais" como base das políticas de estabilização, os governos permitiram a reavaliação da taxa de câmbio e o refinanciamento dos déficits em conta corrente em um contexto de rápida liberalização unilateral do comércio. Ademais, o ingresso de capitais conteve a expectativas inflacionárias frente uma maior competitividade interna.

A esperança era de que, feito o ajuste recessivo defendido pelo FMI e pelos credores da dívida, logo os países da América Latina retomariam a confiança do mercado internacional e voltariam a crescer baseado na atração de investimento. Todavia, a CEPAL (1985) aventou a ideia de políticas de ajuste expansivo sem submeter os países periféricos ao ajuste recessivo da balança de pagamentos. Nessa visão, o desequilíbrio externo deveria ser resolvido com crescimento econômico, dinamização dos investimentos em setores de bens comercializáveis, especialmente ao crescimento e diversificação das exportações. Para o neoestruturalismo havia lacunas, falhas e distorções no processo de industrialização periférico, as quais precisariam ser reformadas em direção do crescimento com criatividade, necessário para inserir e manter as economias no mercado mundial (BIELSCHOWSKY, 2000).

Em virtude da crise da dívida externa e dos processos de hiperinflação vivenciado por diversos países da região, a CEPAL viu-se obrigada a mudar suas prioridades. A retórica desenvolvimentista baseada no modelo de substituição de importação e no papel empreendedor do Estado foi aos poucos cedendo espaço para outra, defensora do controle dos preços macroeconômicos, renegociação da dívida, a busca pela estabilidade e por um desenvolvimento gerenciado, mas não capitaneado pelo Estado. O pensamento estruturalista

cepalino precisou se adaptar a um mundo marcado pela crescente financeirização e globalização. Para tanto, passou a incorporar análises das dinâmicas das inovações tecnológicas na abertura de novos caminhos para as economias periféricas, bem como seu papel na manutenção da dominação das economias centrais, permitindo à CEPAL acompanhar as novas características do subdesenvolvimento na nova fase do capitalismo, marcada pela expansão da microeletrônica, informática e integração produtiva.

Nascia assim uma nova agenda de pesquisa intitulada posteriormente de neoestruturalismo. Rompendo em parte com o pensamento estruturalista anterior e incorporando as então recentes teorias de comércio internacional, essa visão passou a apoiar a ideia de um “regionalismo aberto”, com a promoção da abertura comercial, desregulação e privatização. O Estado perde o seu papel de protagonista na promoção do desenvolvimento em detrimento das forças de mercado. Segundo Bielschowsky (2000), o conceito central no neoestruturalismo passa a ser a competitividade sistêmica determinada pelo complexo sistema social e pelos fatores institucionais, políticos e culturais que impactam nas mudanças na produtividade e na absorção do progresso técnico. A ideia é a busca pela geração de um “ciclo virtuoso” entre crescimento, progresso técnico e equidade. A competitividade não é apenas um problema macroeconômico, mas dependente do grau de sinergia e externalidades de diferentes tipos, como sistema educativo, infraestrutura tecnológica, relações de trabalho, sistema financeiro, aporte institucional público e privado, dentre outros (FAJNZYLBER, 1989).

Ao comparar os padrões de crescimento dos países latino-americanos com economias desenvolvidas e a outras economias em desenvolvimento, Fajnzylber (1989) na TPE classifica os países da América Latina em três grupos: os que haviam crescido rapidamente, mas tinham renda concentrada; os que tinham renda relativamente bem distribuída mas cresciam pouco e; os que tinham renda concentrada e não cresciam. Nesse raciocínio, nenhum país latino-americano encontrava-se no grupo ideal, o dos países que crescem e ao mesmo tempo promovem um mínimo de justiça distributiva. Perante essa situação, pela primeira, vez a CEPAL incluiria em sua estratégia de desenvolvimento uma política de abertura comercial.

Em plena era de globalização produtiva e de revolução eletrônica e biotecnológica, o objetivo foi evitar o isolamento e acelerar o *catching-up* tecnológico através de uma estratégia de expansão com elevação do coeficiente de exportação. Segundo Bielschowsky (2000), essa estratégia era baseada na agregação contínua de valor intelectual às exportações, reelaborando produtos primário-exportadores e aproveitando “nichos de mercado” industriais. Todavia, a

estratégia de inserção internacional através do progresso técnico desconsiderou o forte viés exportador de *commodities* e a industrialização voltada para o mercado interno dessas economias. Dessa forma, a intenção era criar uma relação benéfica entre progresso técnico, emprego e distribuição de renda frente ao desafio histórico que o subemprego e o desemprego tecnológico traziam para a vinculação imediata entre avanços na produtividade e melhorias na equidade nos países periféricos.

Em um primeiro momento, o foco do neoestruturalismo foi a dinâmica da inovação e do progresso tecnológico e seu impacto na manutenção do subdesenvolvimento periférico. Nessa leitura, o progresso técnico é entendido como um aumento dos conhecimentos sobre o que e como produzir. Todavia, o avanço tecnológico só se materializa pela via das inovações introduzidas nos processos produtivos ou mercados. Ademais, para serem efetivas, as inovações precisam se incorporar aos investimentos em bens de capital, acumulando o conhecimento e aumentando sua disponibilidade necessária para o crescimento da produção, globalmente considerada. No que tange os aspectos econômicos, as estratégias de desenvolvimento sob esse novo enfoque teórico, associa o crescimento à dinâmica do progresso técnico, acumulação de capital e crescimento do produto, aumentando a produtividade do trabalho e conformando padrões distributivos que possibilitem a demanda de bens e serviços, compatíveis com a expansão da produção. Apesar de atribuir ao mercado interno parte da dinâmica produtiva, o mesmo passa a ter importância secundária não sendo inserido na lógica da argumentação da década de 1990.

Dessa forma, nos documentos cepalinos da década de 1990 é destacado uma dupla tendência: reconhecem a necessidade de políticas econômicas adequadas frente à incapacidade do mercado de promover um padrão de desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo em que; propõem crescimento voltado para as exportações com recomendações de fomento à livre concorrência e relativizando a necessidade da intervenção estatal, admitindo inclusive a necessidade de desregular determinados mercados. Essa nova postura é observada a partir das críticas neoliberais à industrialização latino-americana incentivada pela CEPAL, atribuindo ao pensamento estruturalista o desenvolvimento de uma indústria superprotegida e ineficiente.

Apesar de as políticas econômicas embasadas no estruturalismo cepalino da década de 1990 manterem a orientação industrializante, elas questionavam os padrões reais que ocorreu a industrialização periférica. A interpretação era de que as instalações de setores industriais, baseados em tecnologias oriunda dos países centrais, atrofiaram a capacidade criativa e de

aprendizagem exigidos para o avanço tecnológico posterior. Apesar da atividade industrial continuar ser essencial para o avanço tecnológico, a incapacidade criativa e de aprendizagem acabam por comprometer o avanço tecnológico contínuo necessário para o desenvolvimento. A criatividade não se origina apenas no âmbito produtivo, ou em P&D, mas na atividade científica geral, nas políticas de incentivo e nas mais variadas manifestações da cultura e da arte. Sendo assim, para Fajnzylber (1988) o subdesenvolvimento periférico advém de sua origem, sua institucionalidade, o contexto cultural e um conjunto de fatores econômicos cuja vinculação com o meio sociopolítico é complexa e indiscutível.

A diminuição da importância do mercado interno como fonte dinamizadora do crescimento coincide com a retomada da expansão das exportações. Nesse cenário, as políticas econômicas passam a se caracterizar basicamente por políticas tecnológicas e de articulação produtiva para a expansão das atividades exportadoras. A proposta cepalina de condução nas políticas econômicas durante a década de 1990 seria marcada pela ênfase na competitividade externa e eficiência produtiva, retomada da questão da reinserção internacional das economias periféricas, e por fim, a preocupação com a revolução tecnológica e seus impactos na industrialização, conhecimento e aprendizagem.

A mudança de foco se deve principalmente à inserção da teoria neoschumpeteriana, seus conceitos e propostas analíticas sobre o processo de inovação, no entendimento sobre o processo de subdesenvolvimento. Para essa visão a inovação em processos e produtos origina-se no interior da empresa. A capacidade de inovar não está separada da organização ou gestão, pois se origina na execução reiterada dos processos produtivos, de tal modo que a inovação é um resultado indissociável da relação entre empregados, empregadores e a tecnologia vigente. Ao trazer para o debate estruturalista os conceitos neoschumpeterianos sobre o processo de inovação, desenvolvimento, rotina, busca, seleção, conhecimento, aprendizagem, paradigmas e trajetórias tecnológicas, a CEPAL incorporou os novos avanços científicos à análise do subdesenvolvimento.

Nos setores mais avançados, o valor intelectual agregado e o acúmulo de conhecimentos capazes de produzir inovações dependem dos padrões organizacionais que incentivam os contatos horizontais entre os diversos grupos da estrutura empresarial e a alternância de funções entre membros dos mesmos. E, também, por tipos de organização que preveem, ou facilitam, a cooperação entre os distintos níveis hierárquicos que articulam esta estrutura. Sendo assim, o progresso técnico não é apenas resultado das capacidades inovadoras das empresas, existe um caráter sistêmico que depende de como as empresas se

inscrevem e como interagem. Sendo assim, as capacidades irão se transformar em atividades inovadoras a partir da interação com o Sistema Nacional de Inovação (SNI). Esse sistema pode ser mais ou menos favorável à geração e incorporação de progresso técnico e ao aumento dos níveis de competitividade internacional de cada economia. Ou seja, a CEPAL não enxergava o progresso técnico apenas como resultado endógeno das atividades produtivas, mas condicionado por forças endógenas peculiares de cada economia, sociedade e país ou região (RODRIGUEZ, 2009).

Frente a um novo paradigma tecnológico da microeletrônica e da informação e uma tendência à globalização da economia mundial, o *catching up* tecnológico parece mais difícil frente à inserção de uma tecnologia mais complexa. No entanto, segundo Perez (1992), são nessas atividades e mercados tecnologicamente de ponta que existem “janelas de oportunidade” disponíveis e aproveitáveis para as economias atrasadas. Segundo a autora, nas primeiras etapas de um novo paradigma, geração e incorporação de progresso técnico de ponta dependem de conhecimentos gerados no âmbito científico-tecnológico. Porém, várias oportunidades surgem em atividades e mercados que apresentam um desenvolvimento tecnológico menos acelerado. Eles se beneficiam da incorporação desses novos métodos e procedimentos produtivos e organizacionais gerados pela nova tecnologia. Sendo assim, o progresso técnico abre às economias latino-americanas oportunidades de acessá-lo, de forma que a participação, na atual revolução tecnológica, é a única forma duradoura de crescer e acessar os mercados internacionais ou certas partes ou nichos dos mesmos.

Ao longo da década de 1990 o estruturalismo cepalino se preocupou em levantar as características estruturais do processo de inovação tecnológica na periferia. Como resultado, as políticas econômicas focaram no progresso técnico e seus efeitos virtuosos sobre o crescimento, reinserção internacional e a equidade distributiva, deixando de lado as discussões seculares sobre o aprofundamento da heterogeneidade estrutural, da concentração de renda e do subemprego.

Não obstante, ainda no final de década de 1980, o debate acadêmico entre monetaristas e keynesianos dos anos 1960, toma nova forma sistematizada na chamada “síntese neoclássica” com a escola das “expectativas racionais”. Segundo a posição dominante da teoria monetarista, os agentes econômicos são capazes de prever corretamente as consequências das políticas governamentais e de adotar estratégias capazes de neutralizar seus efeitos, limitando drasticamente o papel da política econômica aos raros casos em que o governo consegue surpreender os agentes. Ademais, volta-se a defender a ideia de ótimo

paretiano através de mercados competitivos que se ajustam de forma mais ou menos instantânea às distintas perturbações emergentes. Esses argumentos resgatam as posições em prol da liberalização, pois nessa leitura, a intervenção governamental não melhora a obtenção de um ponto de equilíbrio espontâneo e otimizado. Nessa leitura, o controle da inflação, o equilíbrio fiscal e a abertura completa da conta de capitais seriam suficientes para alcançar o equilíbrio nas variáveis financeiras, o que por sua vez, em condições de liberalização comercial, conduz a equilíbrios macroeconômicos generalizados e à continuidade do crescimento.

Essas considerações também são necessárias para entender as estratégias de longo prazo elaboradas na CEPAL durante a década de 1990. Frente à retomada da hegemonia liberalizante, o estruturalismo latino-americano passa a destacar a conexão entre as políticas de longo prazo e políticas macroeconômicas (fiscal, cambial, monetária, industrial) com posições de equilíbrio capaz de impulsionar uma estratégia de crescimento sustentado da produção. Assim, as novas contribuições relativas à interpretação e às políticas de desenvolvimento recuperaram a índole estrutural das análises cepalinas, integrando os elementos das novas teorias do progresso técnico e dos equilíbrios macroeconômicos, ambos de grande relevância teórica e prática. Uma concepção macroeconômica que se preocupa com as condições propícias para o desenvolvimento econômico e social, reconhecendo que os equilíbrios macroeconômicos são cruciais para o crescimento produtivo e, portanto, para a continuidade do desenvolvimento, globalmente considerado (RODRIGUEZ, 2009). Ao mesmo tempo, a CEPAL questionava quais seriam as características do equilíbrio macroeconômico que combine uma relativa estabilidade das variáveis pertinentes com a sustentabilidade do próprio crescimento econômico na periferia.

O neoestruturalismo adaptou a CEPAL para a realidade das novas circunstâncias históricas. Segundo Gwynne e Kay (2000), essa adaptação no método histórico-estruturalista se fez incorporando tanto os conhecimentos, ferramentas e modelos da ortodoxia convencional, quanto os avanços teóricos e conceituais das teorias das escolas neoschumpeteriana, pós-keynesiana e institucionalista. Em um contexto de estabilidade macroeconômica, abertura comercial e desregulamentação financeira, o neoestruturalismo enfoca a competitividade sistêmica promovida pela concorrência intercapitalista e gerenciada pelo Estado.

A partir de la década de 1980 se reaviva el interés en el estudio de la innovación y la difusión de tecnología como procesos endógenos a los mecanismos de la

competencia económica. [...] La tecnología y el cambio estructural vuelven a ocupar un lugar destacado, como lo había propuesto Schumpeter en su trabajo clásico. [...] La dimensión schumpeteriana del modelo se refleja principalmente en el papel que asume la inversión en I+D como generadora de nuevas variedades, así como en la importancia que se atribuye al cambio cualitativo, y no solo a la acumulación de factores homogéneos. [...] La brecha tecnológica, definida como la distancia entre la base de conocimientos de un cierto país y la frontera internacional, tiene una influencia importante sobre la estructura productiva. Al eliminar la brecha, la economía rezagada adquiere nuevas capacidades que le permiten diversificar dicha estructura mediante su orientación hacia sectores con mayor intensidad de conocimientos. Ello puede, a su vez, realimentar el proceso de convergencia tecnológica, si los nuevos sectores generan externalidades que estimulan el aprendizaje en el conjunto de la economía [...] Si, además, la diversificación favorece a sectores con mayor elasticidad ingreso de la demanda, entonces la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo se elevará (CEPAL, 2007, p. 14-15).

De acordo com Bielschowsky (2000), se Fajnzylber foi o responsável pela inauguração do neoestruturalismo, Ocampo foi quem mais o consolidou e o aperfeiçoou na década seguinte. Para Ocampo (2005), o crescimento econômico nos países em desenvolvimento está intrinsecamente ligado à dinâmica das estruturas de produção e às políticas e instituições específicas criadas para apoiá-la, especialmente aquelas que facilitam a difusão de inovações geradas no mundo industrializado e a criação de vínculos entre empresas e setores nacionais. Nesse interim, evitar a instabilidade macroeconômica é essencial, porém não suficiente. A estabilidade precisa ser compreendida em um sentido amplo, incluindo além da inflação e dos desequilíbrios fiscais insustentáveis, os ciclos econômicos acentuados, os preços relativos voláteis, os desequilíbrios insustentáveis em conta corrente e os balanços arriscados do setor privado.

Segundo Ocampo (2005), uma característica regular do crescimento econômico é o movimento simultâneo de uma série de variáveis econômicas: tecnologia, acumulação de capital humano, investimento, poupança e mudanças sistemáticas nas estruturas de produção e de consumo. Taxas de investimento mais elevadas, considerados essenciais para a aceleração do crescimento econômico são, em grande parte, resultado dos mecanismos aceleradores gerados pelo crescimento dinâmico. A acumulação de capital humano é também fator essencial no crescimento econômico, mas a acumulação de habilidades é, em grande parte, resultado da experiência produtiva e da expansão dos sistemas educacionais, gastos com setores relacionados ao sucesso do crescimento econômico.

As assimetrias entre centro e periferia, conforme apresentado por Prebisch (1949) e Furtado (1961) são, em parte, determinadas pelo próprio desenvolvimento histórico da economia internacional. A hierarquia econômica mundial está associada à alta concentração na geração de tecnologia, concentração igualmente alta de finanças mundiais e à dependência

de empresas multinacionais. Por estas razões, o desenvolvimento econômico não é questão de passar por estágios dentro de um padrão uniforme associado ao aumento da renda per capita que os países industrializados já seguiram.

O desenvolvimento econômico, para os neoestruturalistas exige aumentar a renda per capita e ter sucesso nas transformações estruturais endógenas e de empregar as estratégias macroeconômicas e financeiras adequadas. Essas, por sua vez, são resultados da interação entre duas forças básicas, embora multidimensionais: a) as inovações (novas atividades, processos de aprendizagem e a difusão através do sistema econômico); e b) as complementaridades, ligações ou redes entre empresas e atividades de produção, e as instituições necessárias às complementaridades (OCAMPO, 2002, 2005).

O neoestruturalismo entende, ademais, que a condição de subdesenvolvimento não se explica predominantemente por distorções exógenas induzidas pela política econômica, mas, também, por fatores econômicos e sociopolíticos históricos e estruturais endógenos. De acordo com Missio e Jayme Jr, (2011), são exemplos de fatores econômicos endógenos do subdesenvolvimento: a) distribuição desigual da renda e da riqueza; b) concentração da propriedade; c) inserção desfavorável do comércio mundial e; d) elevada concentração dos mercados e atraso tecnológico. Enquanto os fatores sociopolíticos endógenos do subdesenvolvimento são: a) frágil organização sindical, b) desigualdade na distribuição geográfica e setorial da população e; c) baixo nível educacional. A TPE seria, dessa maneira, promovida pelas junções de fatores e ações tanto endógenos quanto exógenos.

Com a TPE, o neoestruturalismo elege a busca pela equidade social como um dos fatores determinantes para o desenvolvimento. O Estado continua sendo agente determinante para o fim das desigualdades, criando marcos regulatório para garantir com que as pessoas em situação de necessidade sejam alcançadas (CEPAL, 1998). Enquanto a ortodoxia convencional, propalada pelo “*Consenso de Washington*”, acredita que o principal agente econômico capaz de promover uma maior equidade seja as próprias forças do livre-mercado:

La transformación productiva no podría ser simplemente la resultante de crear un clima macroeconómico apropiado y estable, o de aplicar una política de "precios correctos". Exigirá combinar el manejo macroeconómico con políticas sectoriales, así como integrar las políticas de corto y de largo plazo. Además, precisará de cambios institucionales con orientaciones estratégicas también de largo plazo, en las que pueda asentarse una forma nueva de interacción entre los agentes públicos y privados, como vía ineludible de alcanzar la equidad y la armonía social (CEPAL, 1990, p.14-15).

Evidencia-se que o neoestruturalismo atualizou o modelo anterior, particularmente ao entender que a industrialização não é suficiente, ou seja, industrializar é condição basilar, mas não satisfatória para o desenvolvimento. Além de promover a industrialização, competir pelos setores bens intensivos em tecnologia é fundamental para superar a condição de subdesenvolvimento mediante a TPE. Para tanto, é necessário desenhar novas estratégias de desenvolvimento que congreguem a estabilidade macroeconômica com um processo de industrialização focado na competitividade tecnológica, inserção externa e integrado. Nesse processo, as políticas econômicas (fiscal, cambial, monetária e industrial) impactam tanto nas características do regime de crescimento e distribuição de renda da demanda agregada, quanto na estrutura produtiva e aparato tecnológico.

Nessa linha French-Davis (2005) propõe uma definição de equilíbrio macroeconômico para o desenvolvimento que englobe os alinhamentos estratégicos gerais com ênfase no âmbito tecnoprodutivo e na ocupação da mão-de-obra em níveis de capacitação e produtividade crescentes. Tais condições macroeconômicas correspondem ao investimento eficiente em capital físico, à porcentagem do mesmo destinado à produção dos bens comercializáveis internacionalmente e ao financiamento de tais investimentos com base em parcela adequada de poupança interna. No que tange às relações financeiras externas, a regulação e supervisão dos sistemas financeiros internos, combinados com controle adequado dos passivos líquidos e a influência dos passivos de curto prazo na dívida externa, evitando desequilíbrios e blindando contra ataques especulativos. Dessa forma, é possível prevenir a emergência das crises e incentivar a produção interna dos bens comercializáveis internacionalmente, base essencial para a sustentabilidade da conta corrente do balanço de pagamentos. Sendo assim, certos preços-chave precisam se manter em níveis “corretos” e promover variações “adequadas”, condizentes com a preservação de certos equilíbrios macroeconômicos básicos. Nesse cenário, enquanto a compatibilidade estrutural das contas fiscais é requisito básico para preservar a taxa de inflação em dimensões reduzidas, as taxas de juros e as taxas de câmbios reais “corretas” permitem acesso ao investimento global e a massa de bens comercializáveis internacionalmente.

Em meio à dominância acadêmica keynesiana no pós-guerra, o tratado de Breton Woods, a estabilidade financeira e elevadas taxas de crescimento para os países ricos permitiram vários países subdesenvolvidos realizarem suas respectivas revoluções capitalistas. A evolução da teoria estruturalista do desenvolvimento acompanhou o avançar do pensamento keynesiano e suas propostas de política econômica baseados na importância da

demanda para o desenvolvimento econômico ao longo da segunda metade do século XX. Mais recentemente, na esteira teórica pós-keynesiana, os modelos do regime de crescimento e distribuição de renda, liderado pelos lucros ou salários (*wage-led* ou *profit-led*), passam a ser aplicados para entender as características do regime de crescimento dos países periféricos. A partir desse arcabouço keynesiano-estruturalista, desde o início dos anos 2000 retomou-se o estudo sobre estratégias de desenvolvimento para os países de renda média que já se industrializaram.

Em um quadro da globalização e competição entre os Estados-nação, o desenvolvimento econômico e o *catching up* tecnológico dependerão da capacidade desses países promoverem estratégias nacionais de desenvolvimento. Embasadas no crescimento da demanda agregada, essas estratégias procuram manter a taxa de investimento em capital fixo, responsável tanto pelo aumento da capacidade produtiva, como pelo avanço tecnológico, através dos incentivos representados pela demanda. Sendo assim, a partir da contribuição teórica da macroeconomia keynesiana ao estruturalismo cepalino, a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento é definida por Missio, Jayme Jr e Oreiro (2015 (2015), Bresser-Pereira e Gala (2010) como uma teoria econômica que entende o desenvolvimento econômico como um processo histórico de acumulação de capital, com incorporação de progresso tecnológico e mudança estrutural que depende da existência de oportunidades lucrativas do investimento proporcionadas pelo crescimento sustentado da demanda.

Nas estratégias desenvolvimentistas baseadas no estruturalismo cepalino e na macroeconomia keynesiana o progresso tecnológico assume papel importante. O ritmo de introdução das inovações por parte das empresas é, em larga medida, determinado pelo ritmo da acumulação de capital, haja vista que a maior parte das inovações tecnológicas é “incorporada” nas máquinas e equipamentos recentemente produzidos. Já antes, Kaldor (1956) formalizara essa relação por intermédio da sua “função de progresso técnico”, a qual estabelece a existência de uma relação estrutural entre a taxa de crescimento do produto por trabalhador e a taxa de crescimento do capital por trabalhador.

Se desde o início dos trabalhos estruturalista já se evidenciava a importância da industrialização, em especial nos países em desenvolvimento, Kaldor (1956) confirmaria o protagonismo industrial no crescimento ao mostrar que esse é o setor em que ocorrem as maiores economias de escala (estáticas e dinâmicas), sendo a produtividade do trabalho na indústria uma função crescente da produção industrial, fenômeno conhecido como “lei de Kaldor-Verdoorn”. O autor demonstrou que não é possível separar o crescimento da

produtividade entre tecnológico ou aumento do capital por trabalhador. Uma vez que a inovação é incorporada em novas máquinas, equipamentos e processos, o aumento da produtividade do trabalho exige o emprego de um volume maior de capital por trabalhador. Ou seja, uma expectativa favorável quanto ao crescimento da demanda, ao aumentar a taxa de acumulação de capital, induz um maior ritmo de progresso tecnológico e, conseqüentemente, o crescimento da produtividade do trabalho (MISSIO; JAYME JR; OREIRO, 2015).

Nos modelos de regime de crescimento baseados na demanda agregada, o investimento assume a responsabilidade pela expansão da acumulação de capital. Nesse processo, as expectativas de realização da produção no mercado interno e externo influenciam diretamente o investimento. Os investimentos voltados para o mercado externo dependerão do acesso ao crescimento da economia mundial expressa nas exportações e na elasticidade-renda das exportações. Para o consumo ser um componente autônomo da demanda agregada é preciso que mude a distribuição renda em favor dos salários, comprometendo o investimento relacionado aos lucros e o próprio o crescimento econômico de longo-prazo.

No sistema capitalista de produção, a distribuição funcional da renda entre salários e lucros precisa respeitar limites. Segundo Kaldor (1956), a participação dos lucros na renda tem um limite inferior determinado pelo requerimento de obtenção de uma taxa mínima de lucro, abaixo da qual os capitalistas deixam de investir e/ou de empregar de forma produtiva o seu capital. Em algum momento do tempo, o consumo não poderá mais crescer de forma autônoma com respeito ao crescimento do nível de produção e de renda, perdendo assim a capacidade de liderar o crescimento de longo prazo.

Passados mais de 50 anos, o estruturalismo cepalino e a teoria keynesiana voltam a se relacionar a partir do desenvolvimento das ideias pós-keynesianas e o problema da restrição externa ao crescimento de longo-prazo. Prebish (1949) em uma das teses clássicas do pensamento estruturalista latino-americano, já denunciara que a exportação de bens primários ou *commodities* era relativamente inelástica em relação aos aumentos de renda nos países ricos, enquanto que a elasticidade-renda das importações de manufaturados pelos países em desenvolvimento era maior do que um. Nos anos 1980, Thirwall (1980) desenvolveu os modelos de crescimento com restrição de balança de pagamentos em que a taxa de crescimento de equilíbrio de longo prazo depende da razão entre as elasticidades renda das exportações e das importações. Esses modelos pós-keynesianos explicam que uma trajetória de crescimento acelerado, puxado por um forte ritmo de expansão das exportações, pode gerar déficit comercial crescente ao induzir um crescimento insustentável das importações. Sendo

assim, a taxa de crescimento máxima factível no longo prazo seria aquela que fosse compatível com a taxa de crescimento com equilíbrio do balanço de pagamentos.

No entanto, por se tratar de modelos de crescimento de longo prazo, as variações da taxa real de câmbio são consideradas irrelevantes para o crescimento com restrição na balança de pagamento, devido à baixa elasticidade preço das exportações e importações. Uma década mais tarde, Bhaduri e Marglin (1990) desenvolveram os modelos pós-kaleckianos de crescimento e distribuição de renda em que a taxa de câmbio real afetava o crescimento de longo prazo a partir do impacto na distribuição funcional da renda. Ao verificar a tese subconsumista que menores salários reais diminuem o nível da atividade econômica através da redução de demanda agregada, os autores reconhecem que ela é válida somente no caso de uma economia baseada no salário e no consumo em massa (*wage-led*). Eles demonstram que, quando o investimento responde relativamente bem às mudanças na *profit-share*, a queda do consumo e da utilização da capacidade, devido a salários menores é compensada pelo aumento do investimento relacionado à margem de lucro. Nesses modelos, a taxa real de câmbio afeta diretamente os salários, de forma que, uma desvalorização conduz a uma queda do salário real e um conseqüente aumento da parcela dos lucros. Dessa forma, a depender da sensibilidade do investimento relacionado à utilização da capacidade e à margem de lucros, o impacto da desvalorização ou da sobrevalorização da taxa real de câmbio, revela se a economia é guiada pelos lucros via exportação (*profit/export-led*) ou pelos salários via consumo (*wage-led*).

Ao caracterizar e mensurar os regimes de crescimento e distribuição de renda em liderado pelos lucros ou salários (*profit* ou *wage-led*), esses modelos também servem como referência para a atuação das políticas econômicas que visem promover mudanças nas condições estruturais dessas economias. A atuação estatal via políticas econômicas (fiscal, monetárias e cambial) podem alterar os componentes dos modelos de crescimento e distribuição da demanda agregada através do impacto na concentração de renda, elasticidades renda das importações, exportações, bem como na heterogeneidade estrutural e na evolução tecnológica.

A tese fundamental da macroeconomia estruturalista do desenvolvimento é que, nos países em desenvolvimento, o deslocamento da taxa de câmbio e sua sobreapreciação crônica são mais importantes na determinação do investimento voltado para a exportação do que o crescimento da economia mundial. Segundo Oreiro (2015), uma política macroeconômica desenvolvimentista deve se preocupar em colocar a taxa de câmbio no equilíbrio competitivo

ou industrial para que toda a demanda externa existente, e não apenas seu crescimento, se torne acessível às empresas que usem tecnologia no estado da arte mundial.

A seguir, na tabela, 3 são apresentadas as variáveis estruturais destacadas pelo neoestruturalismo cepalino e as recomendações de atuação estatal proveniente da reestruturação teórica em relação ao estruturalismo clássico.

Tabela 2 - Variáveis estruturais e orientação de atuação estatal no Neoestruturalismo.

Autores	Fernando Fajnzylber, José Antonio Ocampo, Ricardo Ffrench-Davis , Mario Cimoci, Gabriel Porcille
Variáveis Estruturais	<ul style="list-style-type: none"> • Fim do modelo baseado no financiamento externo • Déficit no balanço de pagamentos • <i>Catching-up</i> tecnológico • Regionalismo Aberto • Sistema Nacional de Inovação • Incapacidade criativa • Capital humano • Infraestrutura • Integração produtiva • Mudança estrutural • Aprendizagem • Capacidade tecnológica • Intensidade de conhecimento
Atuação Estatal	<ul style="list-style-type: none"> • Política Industrial • Regulação Bancária • Política tarifária de promoção das exportações • Modernização da atuação estatal • Competitividade externa • Eficiência produtiva • Processos de aprendizagem (tecnologia, organização produtiva , marketing) • Diversificação • Integração • Coordenação entre os agentes • Controle dos preços macroeconômicos

Fonte: Elaborado pelo autor

Resumindo, o pensamento cepalino e suas orientações de políticas econômicas a partir da década de 1990 se adaptaram à nova realidade para desenvolver uma macroeconomia para do desenvolvimento, considerando objetivos reais e de longo prazo. Esses objetivos envolvem uma tarefa política persistente na criação de uma política nacional de desenvolvimento capaz de combinar os anseios da população periférica com os interesses dos investidores internacionais, visando um crescimento sustentado com melhorias persistentes da produtividade e equidade. O desenvolvimento passa a ser visto como totalidade, cujo movimento não é alheia a intencionalidade, tanto pela relevância da ação de certos agentes-

chave, quanto pela ação estatal através de políticas econômicas que visam a transformação estrutural.

A partir do foco na expansão da demanda agregada e, em especial, da taxa de investimento, os estudos macroeconômicos estruturalistas passam a debater qual seriam os principais motores de crescimento da expansão da demanda agregada. Em um primeiro momento, a estratégia denominada novo-desenvolvimentismo passa a defender que, em economias desprovidas de moeda conversível, como no caso dos países periféricos, as exportações serão o motor fundamental da expansão sustentada da demanda agregada. Dessa forma, a política cambial seria a principal política econômica capaz de permitir às empresas nacionais competitivas tecnologicamente competir nos mercados internacionais, aliviando a restrição externa ao desenvolvimento. Por sua vez, também se desenvolveu uma estratégia de desenvolvimento de mesma inspiração teórica, denominada social-desenvolvimentista. No entanto, essa segunda estratégia propõe um modelo de desenvolvimento inclusivo ou, um desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado, centrado na expansão do mercado interno, mais especificamente na expansão do mercado de consumo das massas como fonte dos aumentos dos rendimentos de escala, do progresso técnico e do salário (MOLLO; AMADO, 2015; BIELSCHOWSKY, 2012).

A seguir, será apresentado o avanço da teoria cepalinas no século XXI, tanto aqueles trabalhos que se concentram na questão da dinâmica tecnológica e seu impacto no subdesenvolvimento, quanto a vertente que se preocupa em estabelecer parâmetros macroeconômicos factíveis com o desenvolvimento das economias periféricas.

2.3.1 Neoestruturalismo, tecnologia e distribuição de renda

Durante os anos 2000, a CEPAL passou a analisar a dinâmica do crescimento periférico com base na estrutura produtiva e tecnológica. A concepção era de que a estrutura macroeconômica e produtiva podem gerar retornos positivos que resultem em círculos virtuosos de rápido crescimento econômico ou, alternativamente, armadilhas de crescimento. Nesse processo, alguma medida de estabilidade macroeconômica, amplamente definida, é uma condição necessária e, obviamente, entra no correspondente equilíbrio macroeconômico. Não obstante, o ambiente institucional e uma oferta adequada de capital humano e infraestrutura são condições que influenciam, porém, não determinam o ritmo do crescimento. Sendo assim, segundo Ocampo (2005) o crescimento da oferta e da produtividade é essencialmente um processo determinado pela dinâmica das estruturas de produção, pelas

ligações intra e intersectoriais, pela estruturas de mercado, pelo funcionamento dos mercados de fatores e pelas instituições que apoiam todos eles. Além disso, as características da transformação estrutural determinam, em grande parte, a dinâmica macroeconômica, nomeadamente através dos seus efeitos sobre o investimento e as balanças comerciais.

A dinâmica das estruturas de produção é resultado da interação entre duas forças básicas, embora multidimensionais: (1) as inovações (novas atividades, processos de aprendizagem e a difusão através do sistema econômico) e; (2) as complementaridades, ligações ou redes entre empresas e atividades de produção e, as instituições necessárias às complementaridades. O fornecimento dos fatores elásticos para atividades inovadoras é condição essencial para que os efeitos totais destes processos dinâmicos sejam transmitidos ao restante da economia. Em suma, enquanto as inovações são o motor básico da mudança, a aprendizagem é que permite sua difusão e criação dos vínculos de produção. As inovações e o desenvolvimento de complementaridades geram economias dinâmicas de escala e especialização, essenciais ao aumento da produtividade, sendo a elasticidade dos fatores necessária para que as atividades inovadoras funcionem como a força motriz do crescimento econômico (OCAMPO, 2005).

O conceito de inovação continua ligado ao desenvolvido por Schumpeter (1961): a introdução de novos bens e serviços ou de novas qualidades de bens e serviços; o desenvolvimento de novos métodos de produção ou de novas estratégias de comercialização; abertura de novos mercados; a descoberta de novas fontes de matérias-primas ou a exploração de recursos anteriormente conhecidos e; o estabelecimento de novas estruturas industriais num dado sector. Uma característica comum às formas de inovação é que elas envolvem a criação de conhecimento ou a capacidade de aplicá-lo à produção.

Nos países industrializados, o principal incentivo à inovação é o lucro extraordinário que podem ser obtidos pelas empresas pioneiras. Tal incentivo é necessário para compensar as incertezas e os riscos envolvidos nas decisões dos inovadores, bem como os custos mais elevados que incorrem devido ao custo do desenvolvimento do novo *know-how*. Já nos países em desenvolvimento, as inovações estão principalmente associadas à disseminação de novos produtos, tecnologias e estratégias organizacionais ou comerciais previamente desenvolvidas nos centros industriais. Como explicado por Perez (2010), as inovações dos países industrializados representam "alvos móveis" que geram oportunidades para os países em desenvolvimento. Nessa situação, os lucros extraordinários dos inovadores são geralmente ausentes e envolve a entrada de empresas seguidoras em atividades maduras com margens já

menores. Assim, os custos de entrada não estão associados ao desenvolvimento de novos conhecimentos, mas ao processo de aquisição, domínio e adaptação. Por sua vez, os custos de entrada podem revelar-se proibitivos para as novas empresas. Nesse caso, segundo Perez (2010), as possibilidades abertas aos países em desenvolvimento se limitam a atrair multinacionais estabelecidas que estejam à procura de novos locais para localizar as suas atividades de produção.

Com base em análises anteriores, Ocampo (2005) apresenta uma tipologia de processos de mudança estrutural. O autor difere, primeiramente, entre dois casos polares: transformações estruturais "profundas" e "superficiais". As primeiras consistem em forte aprendizado e complementaridades, portanto, fortes economias de escala dinâmicas, junto com os efeitos adicionais de produtividade gerados pela redução do subemprego. As transformações superficiais são caracterizadas pela fraqueza, tanto da aprendizagem, quanto das complementaridades. Uma combinação de aprendizagem forte com complementaridades fracas gera um elevado crescimento da produtividade ao nível da empresa em setores dinâmicos, mas também, uma forte heterogeneidade estrutural. No caso de complementaridades fortes, mas processos de aprendizagem fracos, o crescimento da produtividade será lento ao nível da empresa, mas gerará efeitos significativos de produtividade agregada associada a complementaridades estratégicas e reduções no subemprego perante.

Tabela 3- Tipologia de processos de mudança estrutural

Processo de aprendizagem	Complementariedades	
	Forte	Fraca
Forte	Profunda	Fôlego curto
Fraca	Absorção de trabalho	Superficial

Fonte: Ocampo(2005)

A classificação apresentada na Tabela 3 é útil para entender alguns dos efeitos sociais das transformações estruturais. Dois efeitos específicos são salientados por Ocampo (2005): os efeitos na distribuição de renda e na evolução da heterogeneidade estrutural. As transformações "profundas" são caracterizadas por um rápido aumento dos padrões de vida, o contrário das transformações "superficiais". Em países subdesenvolvidos, com uma oferta de elástica de mão-de-obra, a evolução da heterogeneidade estrutural dependerá da natureza da inovação. Transformações superficiais caracterizadas por um viés de mão-de-obra qualificada podem gerar um rápido aumento da produtividade, embora acompanhados por uma crescente heterogeneidade estrutural e desigualdade de renda relacionada com a diferença de

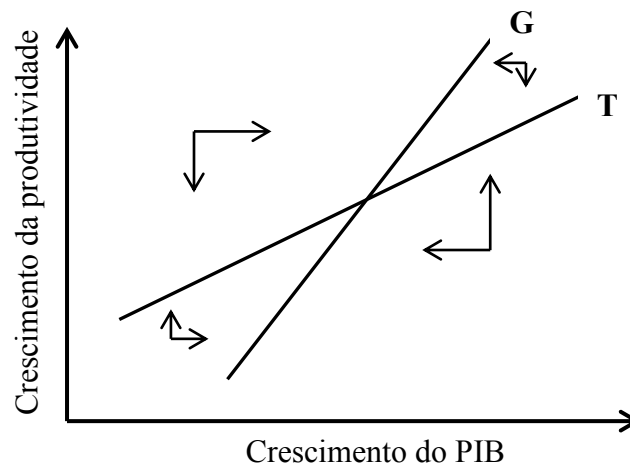
remuneração entre setores. Por outro lado, as diferenças básicas entre as transformações estruturais de "curto-fôlego" e de "absorção de trabalho" são seus efeitos radicalmente diferentes sobre a heterogeneidade estrutural.

As transformações de absorção de trabalho são atrativas para os países de baixa renda, pois são baseadas em tecnologias simples e, podem ter fortes efeitos de convergência produtiva (diminuição do subemprego) e efeitos positivos sobre a distribuição de renda. Devido a seus baixos custos de entrada, essas atividades tendem a ter margens de lucro fracas e podem estar sujeitas a deterioração dos termos de troca se a demanda internacional não se expandir rapidamente.

A relação entre a dinâmica estrutural tecnológica e produtiva com o desempenho macroeconômico é destacada por Ocampo (2005) a partir da relação entre crescimento econômico e produtividade através de três canais: economias de escala associadas à aprendizagem e inovações induzidas; exploração das economias externas intra e intersetoriais (economias de aglomeração e especialização) e; relações positivas geradas pelas variações do subemprego (atração de trabalhadores subempregados pela expansão de atividades de alta produtividade ou, em alternativa, absorção de mão-de-obra em excesso por atividades de baixa produtividade). Assim como definido por Kaldor (1978), essa ligação entre produtividade e crescimento da produção se trata da "função de progresso técnico" de Kaldor-Verdoorn.

Esta relação para os países periféricos é mostrada por Ocampo (2005) através das curvas de oferta e demanda agregada no gráfico 1. A curva TT depende dos determinantes do crescimento da produtividade: o conjunto de oportunidades associado à posição na hierarquia internacional e capacidades adquiridas de produção e tecnológicas; a reação dos empresários a essas oportunidades (o que pode ser chamado de grau de "inovação"); os incentivos que as empresas enfrentam-na competição e; (iv) a qualidade das instituições relevantes. Ocampo (2005) enfatiza que TT não é função de produção agregada no sentido neoclássico tradicional. Sua inclinação positiva implica que há alguma subutilização de recursos em qualquer momento e, assim, o crescimento induz uma melhor alocação de recursos.

Gráfico 1 - Crescimento do PIB e da produtividade



Fonte: OCAMPO (2005).

Dessa forma, o crescimento tem efeitos na oferta agregada, através de melhorias na produtividade induzida, que são capturadas na curva TT. Por sua vez, os efeitos da demanda agregada de longo prazo, típicos dos modelos de crescimento keynesianos, são captados na função GG. As complementaridades têm efeitos tanto na oferta (economias de aglomeração e de especialização), como na demanda (variações nos multiplicadores keynesianos gerados pelas alterações na propensão à importação), sendo capturados pela função TT e GG, respectivamente. Se a economia estiver restrita ao câmbio, as mudanças correspondentes na dependência da importação também terão efeitos de oferta agregada que, neste caso, afetarão a função GG.

Como ambas as curvas têm inclinações positivas, os efeitos que eles capturam reforçam-se mutuamente, gerando e alternando feedbacks positivos, mas também possíveis reações negativas. A inclinação da GG dependerá da elasticidade do investimento, exportações e importações com a produtividade. Dadas as determinantes da função de progresso técnico, TT será mais plana se as seguintes condições prevalecer: se as economias dinâmicas de escala não são muito fortes; o subemprego de mão-de-obra é moderado e; fatores fixos não são muito importantes no longo prazo. Uma nova onda de inovação desloca a função TT para cima acelerando tanto a produtividade, quanto o crescimento da renda. No entanto, enquanto a onda de inovações é explorada, seus efeitos estruturais são transmitidos a função TT, deslocando-a para baixo. Por sua vez, um choque macroeconômico favorável que tenha um efeito positivo no investimento em um modelo keynesiano ou kaleckiano, move GG para a direita.

Ao aceitar a condição neoclássica que relaciona competição à inovação e abrir a economia à competição internacional, a função TT é deslocada para cima. Ocampo (2005) explica que a liberalização desencadeia, neste caso, um grau de "inovação" que os ambientes mais protegidos e intervencionistas reprimem. As empresas nacionais também terão melhor acesso aos insumos e bens de capital importados. No entanto, a destruição de ligações internas e capacidades tecnológicas anteriores, devido à especialização em atividades com economias de escala dinâmicas mais fracas, tenderiam a tornar a função TT mais plana. Embora os efeitos microeconômicos da competição sobre o crescimento da produtividade possam ser positivos, a especialização pode ter efeitos macroeconômicos negativos. Os efeitos líquidos das reformas no TT são, portanto, pouco claros. Por outro lado, segundo Ocampo (2005), por meio dos mecanismos keynesianos, ou dos efeitos de oferta característicos de uma economia restrita ao câmbio estrangeiro, o aumento da propensão à importação gerada pela liberação plena do comércio levará a uma mudança para a esquerda na função GG.

A partir do modelo e análise proposto, Ocampo (2005) identifica as políticas econômicas que podem acelerar o crescimento econômico: incentivo à inovação, no sentido amplo do termo, processos de aprendizagem associados nas áreas de tecnologias, organização produtiva e marketing, uma estratégia de diversificação da estrutura de produção é a chave para o aumento das inovações e; incentivar o desenvolvimento de complementaridades que gerem demanda positiva e, sobretudo, aquelas que geram competitividade em todo o sistema; infraestrutura, insumos não comercializáveis e os serviços especializados devem ser um foco especial de atenção (conhecimento, logística e serviços de marketing).

Sendo assim, as economias periféricas precisam alcançar as taxas de mudança estrutural que são necessárias para preencher gradualmente a brecha que a separa do mundo industrializado. Ocampo (2005) sugere quatro características estratégicas de crescimento para as políticas econômicas: integração dos países em desenvolvimento na economia mundial; equilíbrio adequado entre a iniciativa empresarial individual e instituições que visem aumentar a informação e a coordenação entre os agentes; combinação de políticas horizontais e verticais (seletivas) que reforcem a competitividade ao mesmo tempo em que visem promover padrões de especialização bem sucedidos e ajude a criar novos sectores e; os incentivos devem ser concedidos com base no desempenho, gerando "mecanismos de controle recíprocos". A própria estrutura institucional deve ser objeto de avaliação periódica, dentro de sua própria trajetória de aprendizagem.

Na medida em que, nos países em desenvolvimento, as atividades inovadoras são em grande parte o resultado da expansão de novos setores e tecnologias previamente criadas no centro industrial, estas atividades podem, em qualquer momento dado, ser consideradas como o novo conjunto a ser promovido. No passado, os bancos de desenvolvimento desempenharam papel crucial no mundo em desenvolvimento, garantindo a disponibilidade de capital para novas atividades. O acesso a serviços financeiros internacionais pode garantir o financiamento de atividades inovadoras, o que pode gerar um forte viés a favor das empresas multinacionais e das grandes empresas nacionais contra as pequenas e médias empresas. Facilitar a transferência de recursos de atividades menos dinâmicas para atividades mais dinâmicas, evitando processos de transformação que aumentam a heterogeneidade estrutural e trabalhando para atualizar atividades de baixa produtividade e gerar vínculos positivos com atividades de alta produtividade seriam, neste contexto, elementos críticos para alcançar um processo de desenvolvimento.

A relação entre mudança estrutural e desenvolvimento econômico remonta às análises dos pioneiros da teoria do desenvolvimento. Já nos anos 1950 entendia-se que, para alcançar o desenvolvimento, era necessário a realocação de fatores de produção, de atividades de produtividade baixa para setores de alta produtividade, onde prevaleceram os retornos crescentes. Dessa forma, a industrialização era vista como a única saída da condição "periférica". O setor manufatureiro permitiria que crescessem os retornos e a aprendizagem tecnológica. Também, uma participação crescente da indústria no valor acrescentado total permitiria efeitos de encadeamento produtivos e externalidades tecnológicas, o que por sua vez aceleraria a acumulação de capital e o crescimento.

Analisando a dinâmica da oferta e da produtividade, o desenvolvimento econômico é o processo pelo qual um país transforma suas estruturas produtivas e de emprego baseadas na aprendizagem e na acumulação de capacidades tecnológicas (CTs). A evolução das instituições, tecnologia e mudança estrutural deveriam interagir para reduzir a distância entre uma economia atrasada e a fronteira tecnológica internacional. No entanto, nos países periféricos essa aproximação não ocorre, estagnando, por conseguinte, o crescimento de longo prazo. O estruturalismo Cepalino fornece uma boa explicação macrodinâmica sobre tecnologia, especialização e crescimento econômico relativo entre as economias centrais e periféricas. A partir da escola evolucionária neoschumpeteriana, os autores relacionam a microeconomia schumpeteriana à macroeconomia estruturalista através dos processos de aprendizagem e da acumulação de capacitações tecnológicas (CTs).

Neste contexto, a transformação da estrutura de produção conduz gradualmente a uma mudança no padrão de especialização internacional. Prebisch (1949, 1981) enfatizou que a estrutura produtiva dos países periféricos implicava uma elasticidade-renda muito maior da demanda de importações do que a elasticidade-renda da demanda por exportações, induzindo os desequilíbrios externos recorrentes nesses países. Supondo que as elasticidades de preços baixos da demanda de importação e exportação, o Sul teria que crescer a taxas mais baixas do que o Norte para evitar desequilíbrio externo. Isto implica divergência no rendimento per capita entre Norte e Sul, o que só poderia ser evitado através de uma reorientação da especialização relativa. Esta perspectiva advém da escola evolucionária, que enfatiza o papel da mudança tecnológica na formação da mudança estrutural e do crescimento (DOSI ET AL. 1990). As economias que são capazes de absorver novos paradigmas tecnológicos transformando sua estrutura de produção, aumentando a participação de setores intensivos em P&D, conseguirão convergir para a produtividade dos países da fronteira tecnológica.

Por sua vez, as características da inserção nos paradigmas tecnológicos dependem da acumulação de capacidades tecnológicas (CTs) relacionada à transformação e diversificação da estrutura econômica. Não obstante, o crescimento da demanda efetiva (e da demanda de mão-de-obra) também é necessário para aumento da participação do setor moderno no emprego total. Segundo Cimoli e Porcille (2011) o avanço tecnológico e o desenvolvimento devem incitar o ciclo virtuoso no qual os crescimentos da produtividade, das exportações, da demanda efetiva e do aprendizado se reforçam mutuamente como apresentado pelo modelo de Kaldor-Verdoorn. No entanto, para que ciclo virtuoso se complete, deve haver um quadro institucional que permita a articulação entre as firmas e os investimentos em educação e P&D. Uma rede de fluxos tecnológicos e produtivos que aumentem a capacidade de resolução de problemas dos produtores ao mesmo tempo em que estimule as várias formas de aprendizagem interativa. Essa interação é o que Cimoli e Porcille (2011) chamam de Sistema Nacional de Inovações (SNI).

Em economias modernas, o padrão de especialização é diretamente influenciado pelas diferentes variáveis estruturais e pela assimetria entre capacidades tecnológicas. No caso dos países periféricos, a especialização em produção de *commodities* e bens de baixa tecnologia implica menor elasticidade renda das exportações e uma alta elasticidade renda das importações. Segundo a lei de Thirlwall (1979), para manter a balança comercial em equilíbrio com preços relativos constantes, o crescimento relativo na periferia, em relação ao centro, será igual a taxa das elasticidades renda das importações sobre exportações. No longo

prazo, a relação elasticidade-renda dependerá da diversificação da periferia em direção setores de alta tecnologia. Dessa forma, o crescimento relativo depende da participação dos setores intensivos em tecnologia, em comparação com os países centrais. Para Cimoli e Porcille (2011) a competitividade baseada na abundância de mão de obra e de recursos naturais não é sustentável ao longo do tempo. É a competição por capacidades tecnológicas (CTs) que permitem à periferia estar presente nos mercados onde a demanda cresce em taxas maiores. Dessa forma, à medida que aumenta a participação dos setores intensivos em tecnologia, aumentam os retornos e as externalidades que promovem o crescimento das exportações, da acumulação de capital e do crescimento. Sendo assim, o *catching-up* requer transformações na estrutura produtiva em direção da geração de renda baseado no conhecimento e aprendizagem, como realizado pelos países asiáticos. Diferentemente da América Latina, em que setores intensivos em recursos naturais e em trabalho dominam as exportações.

Tanto a história como a teoria econômica reconhecem a importância da relação entre as mudanças tecnológicas e o desenvolvimento econômico. A partir do aprofundamento dos estudos sobre a questão tecnológica, a ciência evolucionária schumpeteriana desenvolve suas abordagens microeconômicas para analisar o processo de *catching-up* tecnológico. A questão da aprendizagem tecnológica é definida por Cimoli e Porcile (2011) como conjunto de regularidades inter-relacionadas sumarizadas em cinco pontos: aprendizagem tecnológica requer tempo; está sujeita ao processo de *path dependency*, ou seja, a evolução das capacidades dependem das experiências e direções passadas; existem complementariedades entre setores e as capacidades tecnológicas, de forma que as externalidades e o aumento dos retornos é crucial para níveis industriais e macroeconômicos; existem irreversibilidades (física e tecnológica) de alguns ativos, além de apresentar altos custos de abandono e; possui um componente crítico que não pode ser obtido com a importação de bens de capital, nem com a leitura de manuais e outras formas de informação codificada.

Cimoli e Porcile (2011) resgata o gráfico apresentado por Ocampo (2005) de oferta e demanda agregada para determinar a posição dos países centrais e periféricos. Enquanto os países periféricos estão localizados no ponto de intercessão entre as duas curvas, países centrais possuem um nível de renda e de produtividade maior, revelando a discrepância entre as capacidades tecnológicas entre os países. Para realizar o processo de *catching-up* tecnológico, as economias periféricas podem escolher dois caminhos para promover o aumento da produtividade e da renda. Nesse interim, políticas de crescimento podem incentivar tanto o aumento da produtividade, como o aumento do emprego. Segundo Cimoli e

Pocile (2011) qualquer convergência possível tem que obedecer algumas condições: a acumulação de capacidades tecnológicas deve estar relacionada com a transformação e diversificação da economia periférica, de forma que o crescimento da demanda efetiva aumente a parcela de empregos nos setores modernos; o crescimento deve ser sustentado pelo círculo virtuoso em que o crescimento da produtividade, das exportações, da demanda efetiva e do aprendizado, reforçam-se mutuamente através dos retornos crescentes de Kaldor-Verdoon, *learning by doing*, *learning by investing*, *learning by using* e; para o ciclo virtuoso funcionar é preciso um aparato institucional relacionando as firmas e P&D capaz de promover a solução de problemas e estimulando várias formas de interação e aprendizagem.

Em nível micro, o aprendizado e os esforços feitos pelas empresas para incorporar a inovação, reformar a organização e o processo de produção, adotar novas rotinas e desenvolver o conhecimento tácito, está no cerne do crescimento da produtividade. Em segundo lugar, existe o nível da estrutura produtiva: as complementaridades existentes entre setores e diferentes tipos de agentes (firmas e universidades), os encadeamentos de conhecimento e os diversos tipos de externalidades que alimentam retornos crescentes. Finalmente, há os determinantes macroeconômicos da demanda - política fiscal, renda, distribuição, taxa de câmbio, administração de proteção e subsídios à exportação que são complemento crítico da mudança técnica e que permitem que o crescimento da demanda acompanhe o crescimento da produtividade. O conceito de SNI como um conjunto de regras formais e informais que coordenam todos estes níveis em inter-relações complexas que existem entre elas e a necessidade de políticas ativas que canalizam os esforços de agentes heterogêneos para o objetivo de acumulação de CTs (CIMOLI; PORCILE, 2011).

No caso da América Latina, segundo Cimoli e Porcile (2011), a acumulação de capacidades tecnológicas foi profundamente afetada pela macroeconomia através dos choques estruturais e por fracas instituições de ciência e tecnologia. Segundo Cimoli e Porcile (2011), as estruturas econômicas da América Latina são resultados da rápida liberalização do comércio, da apreciação da moeda nacional e de grandes fluxos de capital estrangeiro, bem como a ausência de políticas industriais e tecnológicas ativas, impactando nas estratégias competitivas das firmas.

As empresas latino-americanas emergiram de três décadas de proteção e da década perdida de 1980 para enfrentar a concorrência aberta no mercado internacional. Embora no investimento de 1990 se recuperasse modestamente do colapso da década de 1980, manteve-se em níveis mais baixos do que em 1970, sendo que as empresas da região estavam em uma

fraca posição para responder ao novo desafio da competitividade internacional. Além disso, o choque positivo nos termos de troca da década de 2000 contribuiu para a desarticulação dos processos locais de inovação e produção, a perda de instituições e pessoal especializado em P&D e o movimento para uma especialização concentrada em *commodities*. Segundo os autores (2011), para corrigir as assimetrias é necessário absorver, adaptar e aprimorar a tecnologia estrangeira, subindo a escada de tecnologia para atividades cada vez mais intensivas em tecnologia. Assim, para percorrer um ciclo virtuoso, a aprendizagem, o crescimento da produtividade e a demanda de exportações, aumentam o emprego nos setores modernos, mantendo a balança comercial em equilíbrio.

Segundo Cimoli e Pocerle (2011), a liberalização do comércio e a valorização da moeda local favoreceram os setores menos intensivos em tecnologia. Um efeito semelhante está relacionado com choques positivos nos termos de troca das exportações de *commodities*, à medida que os recursos foram realocados para outras atividades menos intensivas em tecnologia. A mercantilização da produção durante a industrialização periférica guiada pelo Estado, fez com que investimento em P&D e em infraestruturas perdessem prioridade nas firmas. Houve menor demanda de adaptação às condições locais e menor interação entre produtores e usuários. Por outro lado, a liberalização tornou as empresas mais próximas às cadeias globais de valor em que o estímulo à aprendizagem local foi sendo abandonada em favor de um foco na homogeneização de insumos e bens, dentro de um sistema hierárquico de produção. Isso ocorreu em paralelo com a “*comoditização*” progressiva da produção de bens e serviços na região. Esses processos resultaram em uma desarticulação das cadeias produtivas locais, juntamente com a marginalização de pequenas e médias empresas nacionais. A racionalização baseada no uso mais intenso de insumos e equipamentos importados produziu gaps na matriz de produção e efeitos negativos nos níveis de emprego e heterogeneidade estrutural.

Como apresentado por Ocampo (2005), para cumprir o ciclo virtuoso as instituições cumprem um importante papel tanto nas mudanças estruturais, como na formação da desigualdade de renda. No entanto, embora a despesa social e a redistribuição direta sejam cruciais para melhorar a distribuição da renda, a igualdade sustentável exige mudanças estruturais para criar melhores empregos e qualidade de vida. Sendo assim, a distribuição de renda apresenta dois determinantes: a estrutura produtiva e as instituições de redistribuição. No que se refere à estrutura produtiva, é necessária uma estrutura econômica diversificada, com igualdade produtiva em grande parte das atividades intensivas em conhecimento. O

crescimento e o aumento de empregos formais proporcionam os rendimentos necessários para impostos e transferências. Por sua vez, as instituições redistributivas são necessárias para garantir que os impostos e as transferências favoreçam os trabalhadores na distribuição de ganhos de produtividade, corrigindo o impacto distributivo negativo das mudanças técnicas.

2.3.2 Expansão da demanda agregada e os impactos na distribuição de renda nos países periféricos

Durante as primeiras décadas da CEPAL, o estruturalismo ofereceu um arcabouço teórico em defesa das estratégias nacionais de desenvolvimento envolvendo coalizões políticas entre a burguesia industrial, a burocracia pública e os trabalhadores urbanos. No entanto, a crise econômica nos países centrais, no final da década de 1970, restituiria a hegemonia da ideologia neoliberal baseada na teoria econômica neoclássica com a proposta de políticas econômicas fundadas na eficiência dos mercados autorregulados. Todavia, diante das dificuldades da macroeconomia neoclássica e do consenso de Washington em promover a retomada do crescimento, a teoria estruturalista latino americana e suas respectivas propostas de políticas desenvolvimentistas precisariam ser reformuladas para dar conta da nova fase do capitalismo mundial.

A reformulação teórica e propositiva da CEPAL seria feita dentro de um quadro mais amplo do retorno do pensamento keynesiano e dos modelos pós-keynesianos de crescimento e distribuição de renda. Esses modelos partem do princípio da demanda efetiva, nas quais a quantidade de produção ofertada e de mão de obra empregada, dependem do montante de renda esperado gasto em consumo e em investimento. A demanda efetiva se refere ao ponto de equilíbrio *ex-ante*, entre oferta e demanda esperadas, ou seja, seu nível projetado pelas expectativas dos empresários. Sendo assim, a oferta agregada é a quantidade mínima de rendimentos necessários para induzir os empresários a ofertar determinada produção e empregar determinada quantidade de emprego. O produto de equilíbrio será resultado da função de oferta agregada cruzada com a função de demanda agregada. A partir desse arcabouço teórico, Keynes (1936) explica o comportamento de uma economia monetária da produção e seu caráter instável segundo as expectativas; ademais, propõe medidas econômicas que mitiguem as flutuações cíclicas dos níveis de produto e emprego e que reduzam as desigualdades de renda e de riqueza.

Pelo Princípio da Demanda Efetiva, o consumo e o investimento são quem determinam a atividade econômica em uma economia fechada e sem governo. O consumo é relativamente estável e depende da renda, já o investimento é instável e tem a capacidade de gerar renda. De maneira geral, a teoria keynesiana destaca além das expectativas, a eficiência marginal do capital e a taxa de juros como definidores do nível de investimento. Dessa forma, as flutuações cíclicas de demanda efetiva estão relacionadas com a incerteza sobre o futuro e seu impacto nas decisões de investimento. Sendo assim, para propiciar ambiente institucional mais estável e favorável à tomada de decisões dos investimentos, as proposições da teoria keynesiana giram em torno da “socialização do investimento” capitaneada por uma política fiscal ativa e constante; e da prática pela autoridade monetária de uma taxa de juros “neutra”, promovendo a “eutanasia do *rentier*”.

Os modelos pós-kaleckianos de Blecker (1989, 2010) e Bhaduri e Marglin (1990) demonstram como é possível a expansão da demanda agregada com o aumento da participação dos salários ou dos lucros, caracterizando, assim, um regime de crescimento *wage-led* ou *profit-led*. Esses modelos deram origem a uma literatura empírica focada em determinar qual o regime que melhor descreve uma variedade de países ao redor do mundo. Para Blecker (2010) esses estudos empíricos podem ser divididos em dois grandes grupos: modelos estruturais e modelos de agregação. Modelos estruturais estimam funções separadas para o consumo (ou poupança), investimento e exportações líquidas (ou exportações e importações separadamente).

Bhaduri e Marglin (1990) utilizam a perspectiva keynesiana da demanda efetiva, porém reformulam os estudos de Hicks (1937) da *curva-IS*, para traçar uma demanda agregada através da igualdade entre investimento e poupança em que a taxa de salário real é uma variável exógena¹⁰. Por sua vez, os modelos de agregação estimam a relação global entre a distribuição e utilização da capacidade (crescimento), não estimando os vários componentes da demanda agregada separadamente. Nesse formato não se desagrega o produto em suas partes componentes, apenas testes para a relação geral, não distinguindo entre os efeitos de uma economia fechada e uma economia aberta.

O resultado encontrado demonstra que a inclinação da curva IS é resultado da sensibilidade do investimento frente à participação dos lucros e à utilização de capacidade. A inclinação da curva IS, negativa ou positiva, dependerá se a sensibilidade do investimento relacionado à utilização da capacidade é maior ou menor que o investimento em função da

¹⁰ Essa suposição é necessária uma vez que no modelo de economia fechada proposto por Keynes (1936) o salário real é uma variável endógena e determinada pelo nível de produto e desemprego.

profit-share. Nesse primeiro modelo, a função lucro é constante e os salários não são poupados, de forma que qualquer distribuição de renda dos lucros para os salários através do salário real aumenta o consumo e diminui a poupança. A poupança é então definida por Bhaduri e Marglin (1990) a partir da propensão a poupar s , da participação dos lucros na renda (*profit-share*) $h = \frac{R}{Y}$ e pelo nível de utilização de capacidade $z = \frac{Y}{Y^*}$:

$$S = shz \quad (1)$$

Pelo lado do investimento, a equação de preço de *mark-up* das empresas (p) é definida a partir da margem de lucro (m), taxa de salário nominal (w) e trabalho necessário por produto (b).

$$p = (1 + m)bw \quad (2)$$

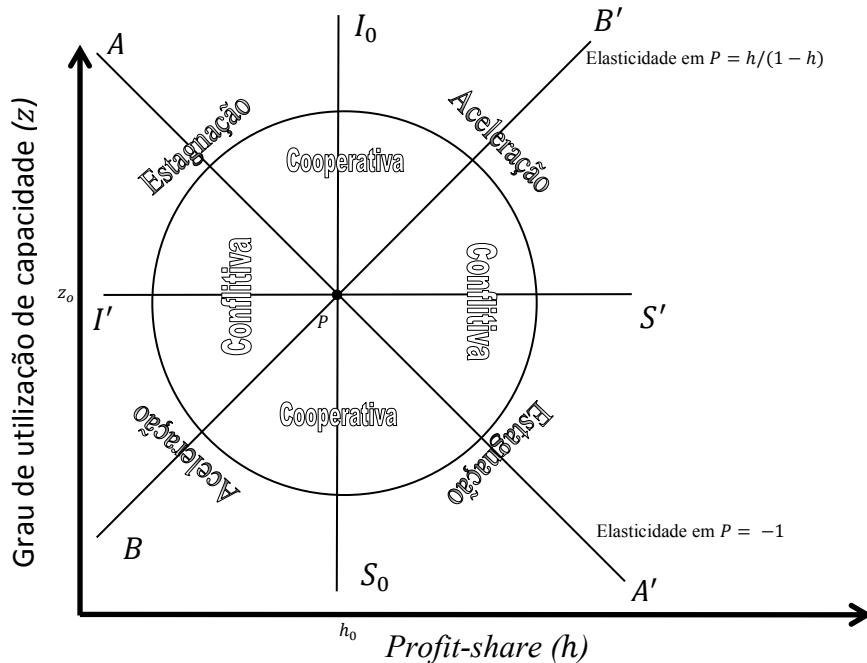
Para inserir a relação positiva entre a *profit-share* (h) e a margem de lucro (m), os autores incluem o impacto da variação do salário real ($w = W/P$) tanto na margem de lucro como na quantidade de trabalho por produto. Dessa forma, apresentam o conflito de distribuição entre margem de lucro e salário real da seguinte maneira:

$$(1 + m) \left(\frac{w}{p} \right) = (1 - h)^{-1} \left(\frac{w}{p} \right) = \left(\frac{1}{b} \right) \quad (3)$$

Pela equação, um aumento do salário real diminui a *profit-share* (h) e a margem de lucro (m), diminuindo a poupança (S) e aumentando o consumo.

Partindo da curva - I_0S_0 e de sua inclinação no gráfico 2, Bhaduri e Marglin (1990) demonstram que a elasticidade da curva em valor absoluto indica os limites de cooperação entre capital e trabalho (A' e B'). O capitalismo cooperativo é possível quanto menor é a elasticidade da curva I_0S_0 , pois mais próximo será aumento concomitante do produto e dos lucros a despeito de uma taxa de salário real maior. Quanto mais a curva se inclinar no sentido anti-horário, maior será o crescimento da utilização da capacidade e menor será a *profit-share*, caracterizando um crescimento *wage-led*. Similarmente, a medida que a curva $I'S'$ se torna mais elástica em rotação no sentido horário, o aumento da *profit-share* concomitante com o aumento utilização da capacidade faz com que a cooperação continue ser possível, desde que o aumento do emprego e da massa salarial seja acompanhado de menores taxas de salário real.

Gráfico 2 - Zonas de cooperação e conflito nos regimes de crescimento e distribuição de renda



Fonte: Elaboração própria com base em Bhaduri e Marglin (1990)

A definição dos componentes do investimento utilizados por Bhaduri e Marglin (1990) é uma crítica e atualização do modelo de Robinson (1962). Segundo os autores, a definição do investimento a partir da taxa de lucro e do “*animal spirit*” é teoricamente insuficiente para explicar os regimes de crescimento¹¹. Para tanto, inserem a *profit-share* como determinantes do investimento juntamente com a utilização da capacidade. Dessa forma, o investimento total é resultado do investimento autônomo, da propensão a investir relacionada à *profit-share* e relacionada a utilização da capacidade. Uma vez que a margem de lucro é influenciada pela participação dos lucros no produto totais (*profit-share*), e ambos estão em função do nível de salário real, o investimento no modelo é definido como função da *profit-share* (h) e da utilização da capacidade (z):

$$I = I(h, z); I_h > 0, I_z > 0 \quad (4)$$

$$I = \alpha + I_h + I_z \quad (5)$$

¹¹ Robinson (1962) define que a taxa de crescimento do investimento é uma função pelo *animal spirits* autônomo (α) e por uma proporção da taxa de lucro (r). Formalmente: $I = \alpha + I(r)$

Essa última equação é composta pelo investimento autônomo (α) e pela propensão a investir relacionada a *profit-share* (I_h) e relacionada a utilização da capacidade (I_z). O *profit-share* ao invés da margem de lucro (m) é uma atualização da proposta de Dutt (1984) para captar a participação dos salários reais ($\frac{w}{p}$). A demanda agregada continuará subindo ou caindo a depender do impacto do menor lucro marginal e sua participação nos investimentos. Menores participações do lucro no produto total irão diminuir o incentivo ao investimento, de forma que um aumento do salário real aumenta o consumo ao mesmo tempo em que reduz o investimento. Por fim, igualando a poupança ao investimento é possível também encontrar a inclinação da curva IS e a partir dela definir o regime fechado de crescimento da demanda agregada:

$$shz = I(h, z) \quad (6)$$

$$\frac{dz}{dh} = \frac{I_h - sz}{(sh - I_z)}, I_h = \left(\frac{dI}{dh}\right) > 0 \quad (7)$$

Assim, uma vez que o denominador ($sh - I_z$) é positivo, a inclinação da curva IS é negativa ou positiva dependendo se a utilização da capacidade (I_z) é maior ou menor que o investimento em função da *profit-share* (I_h). Esse resultado pode ser verificado a partir da derivada $\frac{dz}{dh}$. O resultado demonstra a inclinação da curva IS depende da sensibilidade do investimento frente a participação dos lucros (I_h) no numerador e frente a capacidade de utilizada (I_z) no denominador.

Por exemplo, altas margens de lucro não se transformam em investimento se já existe uma alta capacidade ociosa (monopólios e oligopólios). De forma análoga, mesmo margens de lucro pequenas podem incentivar a demanda agregada em economias com investimento sensível a margem de lucro e com baixa capacidade ociosa (concorrência e inovação tecnológica). Esses modelos tratam a margem de lucro e a capacidade ociosa como argumentos separados e independentes na definição do investimento para captar os efeitos da distribuição de renda entre salários e lucros.

A partir desse modelo, Bhaduri e Marglin (1990) analisa a validação ou não da tese subconsumista de uma economia fechada. Os autores demonstram que quando o investimento responde relativamente bem às mudanças na *profit-share* (I_h), a queda do consumo devido a

salários menores é compensada pelo aumento das margens de lucro e conseqüentemente do investimento. Caso o investimento reaja mais do que proporcionalmente a queda do consumo, aumentando a demanda agregada, o regime será *profit-led*, caso a demanda agregada se contraia devido a uma não resposta do investimento relacionado a *profit-share* (I_h), o regime será *wage-led*. Para Bhaduri e Marglin (1990), a tese subconsumista de que menores salários reais diminuem o nível da atividade econômica através da redução de demanda agregada é válida somente no caso de consumo em massa e uma economia de expansão *wage-led*. Nesse regime, um menor salário real leva a contração do nível de produto devido a uma resposta relativamente fraca dos investimentos ao aumento da participação dos lucros (I_h). No entanto, caso a expansão da economia seja baseada no aumento da parcela dos lucros (*profit-led*), os investimentos responderam relativamente bem às variações na participação na *profit-share* (h). Assim, a queda do consumo devido ao salário real menor é mais do que compensado pelo aumento do investimento incentivado pela maior parcela dos lucros (I_h), aumentando a demanda agregada.

Por sua vez, em regime *wage-led*, a resposta fraca do investimento ao *profit-share* (I_h) faz com que o consumo domine o efeito sobre a demanda agregada. Em um regime de crescimento *wage-led*, uma menor ou constante *profit-share* (h) e maior taxa de salário real (w/p), expande a demanda agregada a partir da diminuição da capacidade ociosa (z) e sua influencia sobre o investimento. Bhaduri e Marglin (1990) atentam para o risco de um regime *wage-led* sofrer com uma crise de subacumulação caso a capacidade produtiva persista em se manter constante frente ao ritmo de crescimento da força de trabalho (baixo investimento). Nessa situação o desemprego estrutural se evidencia aumentando a desproporcionalidade entre o crescimento da força de trabalho e a capacidade existente. Estratégias sociais de expansão do regime *wage-led* requer alguma limitação no nível do crescimento do salário real em relação ao crescimento da produtividade ao longo do tempo

Para tratar sobre os regimes abertos de crescimento, Bhaduri e Marglin (1990) inserem em seu modelo as exportações e as importações tendo maiores velocidades de ajuste às mudanças de preços frente aos salários. No caso de uma desvalorização da moeda doméstica, destaca-se a o aumento da lucratividade, uma vez que os custos de importação de matéria prima ajustam mais rapidamente que o salário real. O resultado é um aumento da pressão sobre os preços e salário monetário. Dependendo do nível de inserção internacional o diferencial entre o aumento dos preços e dos salários se distancia. Assim, uma economia pequena, aberta e tomadora de preços não consegue manter a competitividade no mercado

mundial a partir do aumento dos preços de suas exportações na mesma proporção do aumento da taxa de salário monetário doméstico. No entanto, o aumento exógeno da margem de lucro através da desvalorização é compatível com uma economia aberta sujeita à disciplina de preços internacional.

O preço de competitividade internacional é definida por Bhaduri e Marglin (1990):

$$\theta = (vp_f)/p \quad (8)$$

$$\left(\frac{d\theta}{\theta}\right) = \left(\frac{dv}{v}\right) - \left(\frac{dp}{p}\right) \quad (9)$$

Nas equações acima v é a taxa de câmbio entre a moeda doméstica e a moeda estrangeira, p_f é o preço final os bens em moeda estrangeira e p representa o nível de preços da exportação doméstica. Dessa forma, se a desvalorização $\left(\frac{dv}{v}\right)$ excede o aumento do preço doméstico $\left(\frac{dp}{p}\right)$, o preço internacional de competitividade da economia doméstica estará aumentando. Considerando que alguns materiais básicos são importados, a equação de preço apresentada anteriormente é ajustada:

$$p = (1 + m)(bw + kp'_f v) \quad (10)$$

Além da margem de lucro (m), da taxa de salário nominal (w) e do trabalho necessário por produto (b), no modelo aberto insere-se a importação de matérias primas por unidade de produto (k), o preço de importações (p'_f) e a taxa de câmbio entre a moeda doméstica e a moeda estrangeira (v). Por conseguinte, a *profit-share* (h) incluindo os efeitos das importações de matérias primas é dado por:

$$h = [p - (wb + kp'_f v)]/p \quad (11)$$

Os gastos de exportação e importação em moeda doméstica são definidos como:

$$E = pX_e \quad (12)$$

$$M = vp_f - Xm \quad (13)$$

O volume das exportações (E) está relacionado com o preço internacional de competitividade (p). O volume de importação (X) é composto por materiais primas e bens finais, ambos dependendo do preço internacional de competitividade (n_e) e do nível de atividade da economia doméstica (θ):

$$\left(\frac{\theta}{X_e}\right) \left(\frac{dX_e}{d\theta}\right) = n_e \quad (14)$$

$$X_m = X_m(\theta, z) \quad (15)$$

Dessa forma, o resultado entre os gastos e os ganhos de uma economia aberta com as importações e exportações é dada pela seguinte equação:

$$shz + M = I(h, z) + E \quad (16)$$

A partir do modelo para economias abertas, Bhaduri e Marglin (1990) mensuram o impacto da desvalorização sobre a margem de lucro e conseqüentemente sobre utilização de capacidade e o investimento. No modelo, a desvalorização cambial e seu efeito na balança comercial é feita através da mudança nos preços competitivos internacionais. Caso os preços internacionais aumentem devido à desvalorização maior que a inflação doméstica, o resultado do *trade effect* (efeito do comércio) será positivo até que as elasticidades do comercio combinadas excedam um (1), satisfazendo a condição de Marshall-Lerner¹².

A estratégia de diminuir os salários reais através da desvalorização com objetivo de aumentar a competitividade internacional dos preços e dos lucros pode estimular tanto o aumento do grau de utilização de capacidade, como aumento do investimento relacionado à *profit-share*. Políticas macroeconômicas restritivas de baixos salários reais (e inflação) promovem maior competitividade frente aos preços internacionais. Ademais, desde que bem sucedida, é possível que o desempenho das exportações mantenha um nível suficientemente elevado que promova também a expansão do salário real. Basta que o crescimento do grau de utilização da capacidade seja acompanhado pelo aumento da *profit-share*, permitindo a

¹² Uma depreciação cambial só melhora a balança comercial se e somente se, a soma das elasticidades da taxa de câmbio das demandas por exportações e importações for, em termos absolutos, maior do que um, de forma a compensar o aumento no preço das importações causado pela depreciação. Se a moeda nacional desvaloriza, as importações se tornam mais caras e as exportações se tornam mais baratas, devido à mudança de preços relativos.

cooperações entre trabalho e capital. O único problema com essa estratégia é a impossibilidade de que todos os países alcancem um superávit comercial suficiente simultaneamente.

Em suma, o artigo de Bhaduri e Marglin (1990) desenvolve uma estrutura para contrapor a ideia do subconsumismo. Assim como no estruturalismo cepalino, a tendência à estagnação era resultado da queda do salário real e seu impacto na contração da demanda agregada. Já para a visão ortodoxa, os custos de altos salários desencorajam o investimento e a produção. No modelo, quando a curva-IS é negativamente inclinada o aumento dos salários irá promover a expansão da demanda (*wage-led*) em um regime baseado no consumo de massa. No caso de uma demanda *profit-led*, a curva-IS positivamente inclinada confirma visão ortodoxa de que o aumento do salário real deprime a atividade econômica.

Após essa primeira apresentação da literatura dos regimes de crescimento econômico, o trabalho sintetizou as funções, variáveis utilizadas e resultados no quadro a seguir. Cada um dos modelos apresentam diferenças quanto às componentes e às equações desenvolvidas. No entanto, todos esses trabalhos subdividem a demanda agregada e, em seguida, analisam o resultado da interação. Dessa forma, variações na distribuição de renda, na utilização de capacidade, no grau de abertura da economia ou no poder de *mark-up* das empresas impactam diferentemente o consumo, investimento e saldo das exportações. Ao mesmo tempo em que comportamento individual de cada um desses componentes não é suficiente para classificar o regime de crescimento de uma economia, o resultado do regime de crescimento econômico (*profit-led* ou *wage-led*) pode esconder diferenças estruturais das respectivas economias.

Quadro 1 – Função e variáveis segundo a literatura de regimes de crescimento econômico

Autor	Demanda Agregada					
	Regime de crescimento da demanda					
	Consumo (poupança)		Investimento		Regime de crescimento	
	Equação	Variáveis	Equação	Variáveis	Equação	Resultado
Bhaduri e Marglin (1990)	$S = shz$	<i>Profit-share</i> : $h = \frac{R}{Y}$ Nível de utilização de capacidade: $z = \frac{Y}{Y^*}$. Propensão a poupar: s	<i>Mark-up</i> : $p = (1 + m)bw$ Investimento: $I = \alpha + I_h + I_z$	Margem de lucro: m Taxa de salário nominal: w Salário real: $w = W/P$ Trabalho por produto: b Investimento autônomo: α Propensão a investir relacionada a <i>profit-share</i> : I_h Propensão a investir relacionada a utilização da capacidade: I_z	$shz = I(h, z)$ $\frac{dz}{dh} = \frac{I_h - sz}{(sh - I_z)}, I_h = \left(\frac{dI}{dh}\right) > 0$	Se $\frac{dz}{dh} < 0$, <i>profit-led</i> Se $\frac{dz}{dh} > 0$, <i>wage-led</i>
		<i>Profit-share</i> internacional: $h = [p - (wb + kp_f'v)] / p$ Preço de competitividade internacional: $\theta = (vp_f)/p$ $\left(\frac{d\theta}{\theta}\right) = \left(\frac{dv}{v}\right) - \left(\frac{dp}{p}\right)$	<i>Mark-up</i> internacional: $p = (1 + m)(bw + kp_f'v)$	Taxa de câmbio entre a moeda doméstica e a moeda estrangeira: v Preço final os bens em moeda estrangeira: p_f Nível de preços da exportação doméstica: p Matérias primas por unidade de produto: k	Exportações $E = pX_e$ Importações $M = vp_f - Xm$ Equação final: $shz + M = I(h, z) + E$	<i>Profit-led</i> Se $\delta\theta > 0$, $\delta h > 0$ e $\frac{\delta v}{v} > \frac{\delta p}{p} > \frac{\delta w}{w}$ <i>Wage-led</i> Se $\delta\theta < 0$, $\delta h < 0$ e $\frac{\delta v}{v} < \frac{\delta p}{p} < \frac{\delta w}{w}$

Demanda Agregada					
Regime de crescimento da demanda					
Consumo (poupança)		Investimento		Regime de crescimento	
Equação	Variáveis	Equação	Variáveis	Equação	Resultado
$C = c_0 + c_r R + c_w W$ <p>Propensão marginal a consumo:</p> $\frac{\delta C}{\delta R} = \frac{c_r C}{R} - \frac{c_w C}{W}$	Consumo: C Consumo compulsório: c₀ Consumo dos lucros: c_r Consumo do salário: c_w Lucros: R Salários: W	Investimento: $I = i_a + i_y Y + i_\pi \pi$	Investimento total: I Investimentos autônomos: i_a , Investimento em relação ao produto total: i_y Investimento relacionado à <i>profit-share</i> : i_π .	$\frac{C}{Y} + \frac{I}{Y} + \frac{NX}{Y} = Y$	Efeitos do aumento de 1 p.p. na <i>profit-share</i> . Se $Y > 0$: <i>profit-led</i> Se $Y < 0$: <i>wage-led</i>
		Preço doméstico: $P_x = P$ $= f(ulc, P_m)$	Preço: P Preço dos bens exportados: P_x Preço dos bens importados: P_m Custo unitário do trabalho: ulc PIB: Y	Exportações: $X = f\left(\frac{P_x}{P_m}, Y_{rw}\right)$ Importações: $M = f\left(\frac{P}{P_m}, Y\right)$	

Onaram e Galanis (2012)

Demanda Agregada							
Regime de crescimento da demanda							
Consumo (poupança)				Investimento		Regime de crescimento	
Equação		Variáveis		Equação		Resultado	
Blecker (2010)	Poupança: $\sigma = [s_r \pi + s_w(1 - \pi)]\mu$	Poupança sobre estoque de capital: $\sigma = S/K$ Poupança dos trabalhadores: $s_w = (1 - \pi)$ Poupança dos lucros: s_r Relação capital produto: $\mu = \frac{Y}{K}$	<i>Mark-up</i> : $p = (1 + z)w_a$ Taxa de lucro $r = \frac{(p - w_a)Y}{pK} = \frac{z}{1 + z}\mu = \pi\mu$	<i>Profit-share</i> : $\pi = (p - w_a)/p$ <i>Mark-up</i> : z (grau de monopólio Kaleckiano), Coeficiente de trabalho por unidade de produto: α Taxa de salário nominal: w . Resultado do produto real: Y Estoque de capital: K Relação capital produto: $\mu = \frac{Y}{K}$. Estado de confiança empresarial (" <i>animal spirit</i> "): α Meta de participação dos salários: φ_w	Mercado de bens: $[(s_r - s_w)\pi + s_w]\mu = f(\pi, \mu, \alpha) + b(q, \mu, \mu^*)$ $\frac{\delta EDB}{\delta \mu} = f_\mu + b_\mu - [(s_r - s_w)\pi + s_w] < 0$ Ou $\frac{\delta EDB}{\delta \mu} = [(s_r - s_w)\pi + s_w] - f_\mu - b_\mu > 0$	Poupança: $\sigma = [s_r \pi + s_w(1 - \pi)]\mu$	Se $\mu < 0$ e $g < 0$: <i>Profit-led</i> Se $\mu > 0$ e $g > 0$: <i>Wage-led</i>
		Salário real $w = \frac{W}{P} = \frac{1}{\alpha(1 + z)} = 1 - \frac{\pi}{\alpha} = \frac{\varphi}{\alpha}$ Investimento: $g = f(\pi, \mu, \alpha)$ $\hat{W} = \tau(\varphi_w - \varphi)$ $\hat{P} = \theta(\varphi - \omega_f)$					

Demanda Agregada	
Regime de crescimento da demanda	

	Consumo (poupança)		Investimento		Regime de crescimento	
	Equação	Variáveis	Equação	Variáveis	Equação	
Oreiro, Abramo e Lima (2013)	Consumo: $\frac{C}{K} = (1 - m)u + (1 - s_c)mu$ <i>Profit-share:</i> $m = \frac{z}{1 + z} = z_0 + z_1\theta$ $\frac{z}{1 + z} = z_0 + z_1\theta$ Taxa de câmbio real que maximiza a taxa de acumulação de capital da economia(θ^*) $\theta^* = \alpha_1 m' + \frac{\alpha_3}{2\theta\alpha_4}$	Consumo dos trabalhadores: $(1 - m)u$ Consumo dos capitalistas: $(1 - s_c)mu$ Propensão a poupar dos capitalistas: s_c Atividade governamental, constante no longo prazo, é normalizada em função do estoque de capital ($\frac{G}{K} = \gamma$)	<i>Mark-up:</i> $P = (1 + z)wb$ Taxa de acumulação do estoque de capital: $\frac{I}{K} = \alpha_0 + \alpha_1 m + \alpha_2 u + \alpha_3 \theta - \alpha_4 \theta^2 - \alpha_5 r$ Exportações: $\frac{E}{K} = E_0 + E_1 \theta - E_2 u$	Preços dos bens: P Taxa de <i>mark-up</i> : z Taxa nominal de salários: w Quantidade de trabalho necessário sobre produto total: b Investimento desejado pelas firmas como fração do estoque de capital (K): $\frac{I}{K}$ <i>Profit-share</i> : m Grau de utilização da capacidade: u Taxa de câmbio real: $\theta = eP^*/P$ Taxa real de juros: r Parâmetros positivos: α E_0, E_1 e E_2 são constantes positivas e no curto prazo onde as empresa optam entre <i>profit-share</i> e <i>market-share</i> . Efeito de uma variação na taxa de câmbio real sobre o valor de curto prazo do grau de utilização da capacidade produtiva ($\delta\mu/\delta\theta$): $\frac{\delta\mu}{\delta\theta} = \frac{\alpha_1 m' + \alpha_3 - 2\alpha_4 \theta + \varepsilon_1 - u^* s_c m'}{-\alpha_2 + s_c m + \varepsilon_2}$	Grau de utilização da capacidade produtiva: $\mu = \frac{I}{K} + \frac{C}{K} + \frac{G}{K} + \frac{E}{K}$ Taxa de câmbio real que maximiza a taxa de acumulação de capital da economia(θ^*) $\theta^* = \alpha_1 m' + \frac{\alpha_3}{2\theta\alpha_4}$ Exportações: $\frac{E}{K} = E_0 + E_1 \theta - E_2 u$ Efeito de uma variação na taxa de câmbio real sobre o valor de curto prazo do grau de utilização da capacidade produtiva ($\delta\mu/\delta\theta$): $\frac{\delta\mu}{\delta\theta} = \frac{\alpha_1 m' + \alpha_3 - 2\alpha_4 \theta + \varepsilon_1 - u^* s_c m'}{-\alpha_2 + s_c m + \varepsilon_2}$	
	Caso a taxa de câmbio real estiver sobrevalorizada ($\theta < \theta^*$), uma depreciação da taxa de câmbio real resultará no aumento da <i>profit-share</i> (m) e da utilização da capacidade produtiva (μ): <i>Profit-led</i> Caso a taxa de câmbio real estiver subvalorizada ($\theta > \theta^*$) então uma apreciação da taxa de câmbio real resultará em uma redução da <i>profit-share</i> (m) com aumento da utilização da capacidade produtiva (μ): <i>Wage-led</i>					

Demanda Agregada						
Regime de crescimento da demanda						
Consumo (poupança)		Investimento			Regime de crescimento	
Equação	Variáveis	Equação	Variáveis		Equação	Resultado
Equação	Variáveis	Equação	Equação	Variáveis	Regime de crescimento doméstico	Regime de crescimento doméstico
Araújo e Gala (2012)	Poupança: $S = s_w W + s_r \pi$	Taxa de poupança dos salários: s_w Taxa de poupança dos lucros: s_r Massa de lucros: π	Taxa de lucro: $r = (1 - \frac{w}{\lambda}) \mu \sigma \rho$ Salário real médio: $w_s = \frac{W}{Y} = \frac{w}{\lambda}$ Investimento: $\frac{I}{K} = g_0 + g_r r + g_\mu \mu$	Produtividade: λ Salário médio: w Wage-share: W_s Salário real médio: W Utilização da capacidade: u Taxa de desemprego: μ Taxa de lucro bruto: r Influências do ambiente macroeconômico: g_0 Sensibilidade da taxa de acumulação à taxa de lucro bruto: g_r	Excesso de demanda agregada: ED $= g(p_x S + G - T + NEX)/p_k K$ ED_μ $= g_r \pi \sigma \rho + g_u - [s_w(1 - \pi \sigma \rho) + s_r \pi \sigma \rho]$	<i>Profit-led</i> Se: $-(s_r - s_w - g_r) > 0$ <i>Wage-led</i> Se: $-(s_r - s_w - g_r) < 0$
			$NEX_k = nex_0 + nex_{\pi-1} \pi_{-1} + nex_{\mu-1} \mu_{-1} + nex_{e-1} e_{-1}$	Taxa de acumulação de capital frente à evolução da utilização da capacidade instalada: g_μ		

Fonte: Elaboração própria.

O quadro anterior destaca quais variáveis estruturais os modelos utilizam para explicar o comportamento da demanda agregada. No artigo de Bhaduri e Marglin (1990), a função de consumo doméstica é resultado da *profit-share* ($h = \frac{R}{Y}$), do nível da utilização de capacidade da ($z = \frac{Y}{Y^*}$) e da propensão a poupar (s); o *profit-share* internacional¹³ e o preço de competitividade internacional¹⁴ inserem os efeitos de uma economia aberta. Em Blecker (2010), o consumo é determinado pela poupança sobre estoque de capital ($\sigma = S/K$), poupança dos trabalhadores ($s_w = [1 - \pi]$), poupança dos lucros (s_r) e pela relação capital produto ($\mu = \frac{Y}{K}$). Já no modelo de Onaram e Galanis (2012), o consumo é resultado do consumo compulsório (c_0); consumo dos lucros (c_r), consumo do salário (c_w). Oreiro, Abramo e Lima (2013) também dividem o consumo em trabalhadores $(1 - m)u$ e consumo dos capitalistas $(1 - s_c)mu$. Analogamente, Araújo e Gala (2012) utilizam a taxa de poupança dos salários (s_w) e a taxa de poupança dos lucros (s_r).

O investimento, a variável mais dinâmica da demanda agregada, é definido a partir de um conjunto maior de variáveis em todos os modelos. No trabalho de Bhaduri e Marglin (1990), o investimento é determinado pelo soma do investimento autônomo (α), propensão a investir relacionada a *profit-share* (I_h) e propensão a investir relacionada a utilização da capacidade (I_z). No trabalho de Blecker (2010), o investimento é função do *profit-share* (π)¹⁵, da relação capital produto ($\mu = \frac{Y}{K}$) e do estado de confiança empresarial - "animal spirit" (α). Onaram e Galanis somam os investimentos autônomos (i_a), os investimento em relação ao produto total (i_y) e investimento relacionado à *profit-share* (i_π). Oreiro, Abramo e Lima (2013) utilizam o investimento sobre estoque de capital, variável que é determinada pela quantidade de trabalho necessário sobre produto total (b), além do *profit-share* (m), do grau de utilização da capacidade (u), da taxa de câmbio real ($\theta = eP^*/P$) e da taxa real de juros (r). Por fim Araújo e Gala (2012) utilizaram as influências do ambiente macroeconômico (g_0), a sensibilidade da taxa de acumulação à taxa de lucro bruto (g_r) e a taxa de acumulação de capital frente à evolução da utilização da capacidade instalada (g_μ).

Para analisar os impactos na variação da *profit-share* em economias abertas, os autores inserem os efeitos das importações e exportações sobre o nível de atividade econômica a

¹³ $h = [p - (wb + kp'_f v)]/p$

¹⁴ $\left(\frac{d\theta}{\theta}\right) = \left(\frac{dv}{v}\right) - \left(\frac{dp}{p}\right)$

¹⁵ $\pi = (p - w_a)/p$

partir do seu impacto nos demais componentes da demanda agregada. Bhaduri e Marglin (1990) definem a *profit-share* a nível internacional¹⁶, o preço de competitividade internacional¹⁷ e o *mark-up* internacional¹⁸ através da taxa de câmbio (v), do preço final dos bens em moeda estrangeira (p_f), do nível de preços da exportação doméstica (p) e dos preços das matérias primas por unidade de produto (k). Blecker (2010) utiliza o mercado de trabalho e as metas de salário real dos trabalhadores para variar o *profit-share* interno. No modelo de Onaram e Galanis (2012) os preços domésticos são compostos pelos preços dos bens exportados (P_x), pelos preços dos bens importados (P_m) e pelo custo unitário do trabalho (ulc). Por fim, Oreiro, Abramo e Lima (2013) utilizam a taxa de câmbio real que maximiza a taxa de acumulação de capital da economia (θ^*)¹⁹ para definir os efeitos de uma sobrevalorização ou um subvalorização na *profit-share*.

Os artigos apresentados anteriormente ajudam a compreender os conceitos em torno dos regimes econômicos de crescimento e sua distinção entre o comportamento de economias *profit-led* ou *wage-led*. Primeiramente, para caracterizar um o regime de crescimento de uma economia é preciso atentar-se para o caráter dual que os salários apresentam na demanda e oferta agregada (consumo x custos). Para ser possível classificar em determinado regime de crescimento é necessário analisar os impactos da distribuição de renda entre salários e lucros nos três grandes componentes da demanda agregada, consumo, investimento e saldo comercial.

Como apresentado, tanto em modelos teóricos como empíricos de economias fechadas, o consumo sempre diminui quando a distribuição de renda é em favor dos lucros, vista a maior propensão marginal a consumir dos salários e a correspondente maior propensão a poupar dos lucros. Uma vez que o aumento da parcela dos lucros na renda necessariamente diminui o consumo, o investimento precisa, no mínimo, compensar essa queda na demanda agregada para que o regime de crescimento seja classificado como *profit-led*. Caso a queda do consumo proveniente do aumento da *profit-share* seja maior do que o respectivo aumento do investimento, o regime será considerado *wage-led*. Por sua vez, se um aumento da *profit-share* promove um aumento do investimento maior do que a diminuição do consumo, o regime será mais *profit-led*. Dessa forma, a classificação de um regime fechado de crescimento será obtida a partir da sensibilidade do investimento em relação à *profit-share*, à

¹⁶ $h = [p - (wb + kp'_f v)]/p$

¹⁷ $\theta = (vp_f)/p$

¹⁸ $p = (1 + m)(bw + kp'_f v)$

¹⁹ $\theta^* = \alpha_1 m' + \frac{\alpha_3}{2\theta\alpha_4}$

capacidade ociosa, às expectativas e ao respectivo impacto no comportamento do consumo frente à variação na distribuição de renda.

Ao inserir a participação do setor externo na economia, o custo do salário real, o consumo importado e a transferência de lucros ao exterior, permitem a expansão do consumo mesmo com um aumento da *profit-share*. Pelo lado do investimento, uma série de fatores é adicionada à equação: participação das importações e das exportações no PIB, preço dos insumos importados, *mark-up* internacional, preço das exportações, *market-share* internacional. Dessa forma, os modelos de economia aberta levantam as questões estruturais da relação da economia doméstica com o resto do mundo, evidenciando sua inserção externa, internacionalização, competitividade, abertura comercial, etc. Esses resultados variam consideravelmente segundo os parâmetros e enfoque utilizado pelo autor na formulação das equações de oferta e demanda agregada. Nesse sentido, Stockhammer (2011) apresenta conjunto de estudos que se dedicaram em classificar os regimes de crescimento econômico dos principais países para mostrar como os resultados variam conforme a metodologia parâmetros utilizados.

Quadro 2 - Principais estudos sobre os regimes de crescimento de diferentes países.

	Demanda Doméstica		Demanda Total	
	<i>Wage-led</i>	<i>Profit-led</i>	<i>Wage-led</i>	<i>Profit-led</i>
Região do Euro	Stockhammer, Onaran and Ederer (2009).		Stockhammer, Onaran and Ederer (2009).	
Alemanha	Bowles e Boyer (1995), Naastepad and Storm (2006/7); Hein e Vogel (2008), Stockhammer, Hein e Grafl (2011); Stockhammer e Stehrer (2011).		Naastepad e Storm (2006/7); Hein e Vogel (2008); Stockhammer, Hein e Grafl (2011).	Bowles e Boyer (1995).
França	Bowles e Boyer (1995); Naastepad e Storm (2006/7); Ederer e Stockhammer (2007), Hein e Vogel (2008); Stockhammer e Stehrer (2011).		Ederer e Stockhammer (2007); Hein e Vogel (2008).	Bowles e Boyer (1995); Ederer e Stockhammer (2007).
Holanda	Naastepad e Storm (2006/7), Stockhammer e Stehrer (2011).	Hein e Vogel (2008).	Naastepad e Storm (2006/7).	Hein e Vogel (2008).
Áustria	Stockhammer e Ederer (2008), Hein e Vogel (2008), Stockhammer e Stehrer (2011).			Stockhammer e Ederer (2008); Hein e Vogel (2008).
Reino Unido	Bowles e Boyer (1995); Naastepad e Storm (2006/7); Hein e Vogel (2008).	Stockhammer e Stehrer (2011).	Bowles and Boyer (1995); Naastepad e Storm (2006/7); Hein e Vogel (2008).	
Japão	Bowles e Boyer (1995).	Naastepad e Storm (2006/7).		Bowles e Boyer (1995); Naastepad e Storm (2006/7).
EUA	Bowles e Boyer (1995), Hein and Vogel (2008); Stockhammer e Stehrer (2011).	Naastepad e Storm (2006/7).	Bowles e Boyer (1995), : Hein and Vogel (2008).	Stockhammer e Onaran (2004); Naastepad and Storm (2006/7); Barbosa-Filho (2006).

FONTE: Stockhammer (2011)

A tentativa de classificar economias dentro de determinados regimes de crescimento *wage-led* ou *profit-led* gerou resultados conflitantes. Foram encontrados diferentes resultados para o mesmo país, resultado de especificações dos modelos e os métodos econométricos utilizados. Blecker (2010) assume que, embora seja compreensível resultados diferentes, é “desconcertante” o fato de que diferentes estudos, utilizando diferentes metodologias, tenham encontrado resultados tão diferentes para os mesmos países. Segundo o autor, muitos países passaram por mudanças estruturais significativas durante as últimas décadas (reduções nas barreiras comerciais ou mudanças nas políticas cambiais), as quais alteram as relações subjacentes. Essas mudanças não podem ser capturadas por modelos lineares que assumem parâmetros constantes ao longo de várias décadas. Um segundo problema é o equívoco do ponto de vista teórico da busca por uma única caracterização de cada país como *wage-led* ou *profit-led*. Para qualquer país, sob um dado conjunto de parâmetros estruturais, choques de diferentes variáveis exógenas que afetam a distribuição (poder de barganha do trabalho, poder das empresas oligopolistas ou expectativas sobre a taxa de câmbio de mercado) são susceptíveis de ter efeitos diferentes sobre a distribuição de renda e grau de utilização da capacidade. Assim, o mesmo país pode apresentar um comportamento *wage-led* em resposta a um tipo de choque e *profit-led* em resposta a outro tipo de choque, ou mesmo apresentar comportamento *wage-led* e depois *profit-led* perante o mesmo choque exógeno, só que em momentos diferentes. Para o autor, a futura investigação empírica deve se concentrar em identificar os vários mecanismos causais através do qual distribuição interage com a demanda, em vez de buscar uma caracterização única em *profit-led* e *wage-led*.

Os impactos da distribuição de renda sobre os componentes da demanda agregada ficaram renegados durante a ascensão da literatura neoliberal baseada na taxa de desemprego não aceleradora da inflação (NAIRU). Uma vez que essa literatura não considera o caráter dual dos salários (custos e demanda), o aumento da *profit-share* gera aumento da poupança (maior propensão a poupar dos lucros) e conseqüentemente do investimento. Dessa forma, as políticas (pró-capital) fundamentadas pela NAIRU condicionaram o crescimento da demanda a dois modelos de *profit-led*: o crescimento com o aumento da participação das exportações (*export-led*) e, o crescimento com aumento do endividamento (*debt-led*). O regime de crescimento *export-led* permite a expansão da *profit-share* através da manutenção do crescimento da demanda agregada via exportações. Por sua vez, o regime de crescimento *debt-led* é caracterizado pelo aumento do crédito para consumo e o aumento da *profit-share* é

viabilizado pelo avanço dos serviços financeiros e o comprometimento de parcela da massa de salário real com endividamento das famílias.

Em 2007, segundo Stockhammer (2011), o crescimento impulsionado pelo aumento do consumo via crescente endividamento das famílias foi característica dos países anglo-saxões, especialmente os Estados Unidos. No mesmo ano, um grupo de países (Alemanha, Coreia do Sul, China) conteve o consumo interno, inclusive a partir do setor governamental, de forma que a demanda agregada dependeu do resultado das exportações líquidas. Em 2007, na Europa, os países centrais apresentaram características de crescimento liderado pelas exportações (*export-led*), enquanto os países periféricos da zona euro tiveram crescimento impulsionado pelo crédito (*debt-led*). A liberalização dos fluxos de capital implica que alguns países terão que ter superávits em conta corrente e enquanto necessariamente outros terão saídas líquidas de capital. Dessa forma, a desregulamentação financeira internacional deu origem a dois modelos simbióticos de crescimento com aumento da participação dos lucros (*profit-led*): um modelo de crescimento liderado pelo crédito (*debt-led*) e um modelo exportador (*export-led*).

Para Stockhammer e Onaran (2012), esses dois modelos são considerados simbióticos, ou seja, para que alguns países possam crescer com aumento da participação das exportações é preciso que outro país cresça com aumento do nível de endividamento. Para um grupo de países, a dívida e, em particular, a dívida das famílias, é a variável desencadeadora do investimento. O crescimento dessas economias depende da capacidade de expansão do nível de endividamento. Em outros países, o governo cumpre o papel de manter o regime de crescimento *debt-led*. O aumento do endividamento público com gastos destinados ao crédito de consumo, investimento, exportações e importações, bem como as próprias inversões patrocinadas pelo Estado. Embora possa ser difícil avaliar qual o nível de dívida sustentável, os contínuos aumentos da relação dívida-renda não garante o equilíbrio de longo prazo, além de aumentar a instabilidade, devido os fluxos especulativos. O ciclo de expansão do crédito é peculiar a cada país; nos países avançados, as bolhas desempenharam um papel de destaque nos anos 1990 e 2000. Em muitos desses casos, a expansão do crédito foi financiada por entradas de capital.

O segundo modelo de crescimento puxado pelos lucros (*profit-led*), o *export-led*, parte do consenso sobre três premissas segundo Palley (2012): aceita a teoria vantagem comparativa Heckscher-Ohlin-Samuelson e os ganhos do comércio entre as economias com taxas de capital-trabalho diferente (OHLIN, 1933; SAMUELSON, 1948, DORNBUSCH,

FISCHER; SAMUELSON, 1980); valorizam os benefícios da abertura para controlar o *rent-seeking* e; salientam os benefícios da abertura para o crescimento, em que o comércio incentiva a tecnologia e difusão e conhecimento, contribuindo para o crescimento mais rápido da produtividade (GROSSMAN; HELPMAN, 1991). Blecker (2010) e Bhaduri e Marglin (1990) recordam que países mais abertos à concorrência internacional e cujas exportações e importações são relativamente mais sensíveis ao preço tendem a ser menos *wage-led*, ou mais provavelmente apresentar um comportamento *profit-led* do que as economias fechadas (ou aquelas abertas em que o volume de comércio não é sensível ao preço). Se uma economia está *wage-led*, a desvalorização é suscetível de causar efeitos contracionistas sobre a produção, mas pode ser relativamente eficaz na melhora da balança comercial; enquanto que se uma economia está *profit-led*, provável uma depreciação seja expansionista para o produto.

A partir do exemplo empírico, Onaram e Galanis (2012) concluem que uma economia se torna mais *profit-led* se os efeitos da distribuição sobre as exportações líquidas forem altas suficientes para compensar os efeitos da queda da demanda interna privada. Outra conclusão é que o comércio exterior compõe apenas pequena parcela da demanda agregada em grandes economias. Portanto, os efeitos positivos de um declínio da participação dos salários sobre as exportações líquidas não são suficientes para compensar os efeitos negativos sobre a procura interna. É possível que o desempenho das exportações mantenha um nível suficientemente elevado, que promova inclusive a expansão do salário real. O único problema com essa estratégia é a impossibilidade de que todos os países alcancem um superávit comercial suficiente simultaneamente

Uma vez que tanto regime *wage-led* como *export-led* são *approaches* keynesianos-kaleckianos, ambos tratam de uma variável da demanda agregada a qual teria a responsabilidade de alavancar o crescimento, sendo ela o consumo doméstico ou as exportações. Ferrari-Filho e Fonseca (2015, pag. 5) afirmam que “o debate acadêmico *wage-led* vis-à-vis *export-led* é uma falsa dicotomia, uma vez que ambos os regimes estão relacionados às condições de demanda agregada”, sendo o investimento mais ou menos influenciado pela *profit-share* em relação ao mercado interno ou às exportações. Ferrari-Filho e Fonseca (2015, pag.5) denominam a *variável desencadeadora* aquela que dinamiza o crescimento (salários e/ou exportação), não sendo ela a responsável única, “ela deve se articular com as outras variáveis componentes da demanda agregada, em especial o investimento, público e privado”. Os autores chamam de padrão de crescimento a articulação entre a variável desencadeadora com as demais variáveis da demanda agregada. Esse padrão

não se reproduz espontaneamente e nem é definido pelos *polymakers*, exigindo políticas econômicas deliberadas para sua viabilização. Assim, Ferrari-Filho e Fonseca (2015) explicam que a opção por um padrão não é resultado de uma escolha, cada padrão possui pontos “fortes” ou “fracos”, se não “positivos” ou “negativos”, ou seja, “há variáveis que contribuem para facilitar ou restringir sua viabilidade, configurando uma diferença entre sua formulação (típica-ideal, ou “modelo”) e a realidade fática de sua implantação”.

Ademais, além de tratar da relação entre concentração e crescimento, o arcabouço teórico desenvolvido pelos modelos pós-keynesianos permitiram resgatar a importância das políticas econômicas e seus impactos no crescimento e distribuição. Primeiramente, para analisar o impacto da poupança, esses modelos discriminam a poupança entre a dos salários e dos lucros. Por exemplo, se por algum motivo ou política de incentivo, os trabalhadores diminuem sua propensão a consumir, o impacto na redução da demanda agregada será amenizada caso a redistribuição de renda em favor dos lucros compense via aumento do investimento. Nesse caso, o crescimento tende a ser *profit-led* com possibilidades de ser aceleracionista, no entanto, na maioria das vezes a poupança dos trabalhadores é pequena em relação à poupança derivada dos lucros.

O crescimento *profit-led* também pode ser estagnacionista, caso o investimento seja relativamente sensível à rentabilidade e à participação dos lucros (*profit-share*) e indiferente ao grau de utilização da capacidade instalada. Caso a economia seja menos sensível à variação da participação dos lucros e mais sensível à utilização da capacidade instalada, o regime será *wage-led*.

A política fiscal e tributária também impacta diretamente nos modelos de regime de crescimento e distribuição de renda. Ao mesmo tempo em que a tributação constitui uma fuga de renda das despesas dos agentes para as receitas do governo, elas são diferenciáveis conforme participação dos salários e dos lucros no montante arrecadado e também pela forma que esses tributos são gastos. A progressividade ou regressividade do sistema tributário pode também determinar o regime de crescimento da economia de maneira geral. Se a tributação for menor sobre a renda dos salários, a economia tende a ser caracterizada estagnacionista *wage-led*. Já se a tributação for menor sobre os lucros, é provável que essa economia seja *profit-led* e aceleracionista. Ademais, levando em consideração as diferentes propensões a consumir dos salários e dos lucros, o governo pode determinar o modelo de crescimento da economia e, ao mesmo tempo, determinar a poupança fiscal.

Em economias com regime de crescimento da demanda *wage-led*, o governo pode impulsionar o crescimento mediante um aumento do salário acima da produtividade do trabalho ou com políticas de transferência de renda para famílias que se encontram fora do mercado consumidor e com alta propensão a consumir. Já em economias *profit-led*, o governo pode impulsionar o crescimento mediante políticas que aumentem a taxa de lucro, como a redução de impostos sobre as empresas e a contenção salarial.

Por fim, os modelos pós-keynesianos de crescimento e distribuição também incorporam setor externo para entender o impacto das transações comerciais e do fluxo de capitais sobre a participação dos lucros e dos salários na renda agregada. Quando a produção doméstica fica exposta à concorrência (interna e externa), maior se torna a sensibilidade do investimento em relação à rentabilidade com o resto do mundo e menor a possibilidade de se obter um crescimento do tipo *wage-led*. Por sua vez, o investimento direto externo é atraído por baixos salários: caso um aumento dos salários nominais seja repassado para os preços, os produtos domésticos tornam-se menos competitivos em relação aos produtos importados, reduzindo o saldo comercial e gerando efeitos negativos sobre a demanda agregada.

Se, por um lado, a concorrência dos produtos importados no mercado nacional pode incentivar que um menor repasse do aumento dos salários para os preços reduza as margens de lucro, por outro, a redistribuição de renda em favor dos salários pode exercer uma pressão negativa sobre a demanda agregada pela via das importações a depender da elasticidade-renda das importações. Todavia, o aumento dos salários desincentiva os investimentos doméstico e estrangeiro, gerando fuga para outros países cuja taxa de lucro seja maior. Se esses efeitos são fortes o suficiente para mais que compensar os efeitos no consumo do aumento dos salários, a economia pode apresentar um regime aceleracionista *profit-led*.

No que tange à política cambial, uma desvalorização da taxa de câmbio real interfere no regime de crescimento econômico, redistribuindo renda em favor dos lucros. Supondo que as condições de Marshall-Lerner são válidas, uma desvalorização, ao provocar o aumento das exportações, gera aumento da taxa de lucro e, conseqüentemente, o aumento do investimento, promovendo crescimento aceleracionista e *profit-led*. A estratégia de crescimento baseada nas exportações, como variável desencadeadora sobre o investimento, seria denominada *export-led*. A promoção das exportações autônomas permitiria, aos países em desenvolvimento, crescer sem esbarrar no secular problema de restrição externa. Porém, para que esse crescimento seja sustentável, o país deve buscar exportar bens manufaturados. Dessa forma, o regime *export-led* pode ser visto como uma variante do regime *profit-led*.

Por sua vez, uma apreciação do câmbio real, apesar de incitar um crescimento *wage-led*, não garante a continuidade do crescimento, uma vez que o aumento dos salários reais pode ser direcionado para as importações devido à alta elasticidade renda das importações, gerando restrição externa. Sendo assim, a eficácia e permanência do crescimento econômico, lideradas pelos salários, dependem do tamanho da propensão marginal a importar. Entretanto, como apresentado anteriormente, os países subdesenvolvidos são marcados pela alta elasticidade-renda da demanda por importações. Países que adotam políticas comerciais e controle sobre o investimento estrangeiro tendem a ser insensíveis às variações nos preços relativos ou na rentabilidade, mesmo que o país seja pequeno e o fluxo de comércio e investimentos seja intenso.

2.4 ESTRUTURALISMO E O REGIME DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Desde seu início, a CEPAL se mostrou preocupada em caracterizar a dinâmica do crescimento econômico nos países periféricos. Já nos seus primeiros diagnósticos sobre a deterioração dos termos de intercâmbio, desequilíbrio estrutural na balança de pagamento, concentração de renda e subemprego, seus autores identificaram a necessidade de atuação estatal para a continuidade desse tipo específico de desenvolvimento. Ao longo de sua história, a CEPAL e o estruturalismo cepalino refinariam seus estudos, apresentando outras condições estruturais: dependência financeira, tecnológica, cultural, internacionalização produtiva, viés industrial anti-exportação, insuficiência de demanda, etc. Nesse interim, também surgiriam várias propostas de atuação via políticas econômicas, como forma de contornar tais condições estruturais em busca de um crescimento mais justo e sustentável, tais como: reforma agrária, tributária, educacional e tecnológica, incentivo à industrialização, desvalorização cambial, investimento estatal produtivo e, homogeneização do tecido produtivo.

Perante o contexto de retorno da hegemonia liberal dos anos 1990, a CEPAL atualizaria seu diagnóstico sobre as economias subdesenvolvidas, apresentando outro conjunto de fatores estruturais que condicionam o desenvolvimento econômico na América Latina. Todavia, a instituição manteve-se fiel à proposta de analisar e propor caminhos para o crescimento econômico na periferia. Ao evidenciar os problemas de *déficit* no balanço de pagamento, o *gap* tecnológico, o desarticulado sistema nacional de inovação, a fraca infraestrutura, integração e capacidade de aprendizagem, seus autores propuseram novo modo de atuação estatal via políticas industriais e institucionais focadas na competitividade externa,

coordenação e integração produtiva, diversificação e controle dos principais preços macroeconômicos (salários, juros, câmbio).

Ao desenvolver diagnósticos cada vez mais precisos, a teoria estruturalista destaca quais os esforços necessários para equacionar variáveis e transformar a realidade social através de diretrizes e elaboração de instrumento. Durante essa atualização teórica, o neoestruturalismo cepalino incorporou os avanços das teorias keynesianas, kaleckianas e schumpeterianas a partir da adequação dos modelos pós-keynesianos e kaleckianos para a realidade periférica, como também, do resgate dos conceitos neoschumpeterianos de aprendizagem, conhecimento, capacidades e paradigmas tecnológicos e sua aplicação nos países subdesenvolvidos. O resultado foi uma série de estudos que avaliam o impacto da condução das políticas econômicas (fiscal, cambial, monetária e indústria) no crescimento econômico e distribuição de renda. Enquanto os modelos pós-keynesianos/kaleckianos visam o impacto da política cambial, fiscal e monetária nos componentes da demanda agregada, a teoria neoschumpeteriana serve de escopo para análise de atuação da política industrial e institucional em torno do avanço tecnológico e seu respectivo impacto na distribuição de renda.

Dentro da literatura que definem os regimes de crescimento econômico é possível perceber as mesmas variáveis estruturais que permeiam a explicação estruturalista. Segundo os autores (BHADURI; MARGLIN, 1990; BLECKER, 1989; DUTT, 1984), as características dos regimes de crescimento (*profit-led* ou *wage-led*) serão determinadas pelo comportamento do consumo, investimento e saldo de exportações frente à mudança na participação dos lucros (*profit-share*) e dos salários (*wage-share*). Assim, um regime de crescimento econômico é o resultado das estruturas econômicas reais e das instituições, influenciadas pelas políticas do governo. No entanto, a natureza do regime econômico não é uma variável de escolha para os formuladores de políticas econômicas, ou seja, deve ser entendida como o resultado das interações entre as estratégias políticas e a estrutura real da economia.

Os modelos de regime de crescimento econômico, apresentados anteriormente, podem ser considerados a recente contribuição da teoria keynesiana a partir do resgate da análise da demanda agregada e seus componentes estruturais. Ao discriminar o comportamento do consumo, investimento e saldo das exportações, esses modelos evidenciam matematicamente a discrepância entre as economias desenvolvidas e em desenvolvimento. As características estruturais das economias periféricas ou subdesenvolvidas (concentração de renda, dependência financeira e tecnológica e deterioração dos termos de troca) ficam evidentes no

comportamento de variáveis, como por exemplo: propensão marginal a consumir ou poupar, sensibilidade do investimento à *profit-share* e à capacidade ociosa. Nesse sentido, os valores encontrados para as variáveis modelam o resultado da influência de “fatos estilizados”²⁰ no comportamento do regime de crescimento econômico dos países subdesenvolvidos. Sendo assim, os modelos pós-keynesianos podem evidenciar as características do processo de crescimento e distribuição de renda já apontadas no âmbito da teoria cepalina ao longo de sua evolução.

Ao caracterizarem diferentes regimes de crescimento a partir da dinâmica das variáveis estruturais (consumo, investimento e saldo de exportações), os trabalhos baseados nos modelos de Bhaduri e Marglin (1990), Dutt (1984) e Blecker (1989, 2010) confirmam teses estruturalistas desenvolvidas pela CEPAL. Várias das características estruturais do subdesenvolvimento levantadas pelos autores latino-americanos impactam diretamente as variáveis utilizadas nos modelos de regime de crescimento econômico. Por exemplo, a depender do tamanho do mercado interno, presença e força das organizações sindicais e concentração de renda, o incentivo ao investimento promotor do aumento da produtividade do trabalho será maior ou menor. No caso dos países subdesenvolvidos, a dinâmica é influenciada pela estrutura heterogênea e atrasada, em que setores altamente produtivos (setor exportador) coexistem com atividades de baixa produtividade.

Dessa forma, os resultados dos regimes de crescimento dos países subdesenvolvidos carregam também o atraso na geração e incorporação do progresso tecnológico. Juntamente com a existência de capacidade ociosa resultante de excessiva dimensão dos mercados periféricos e oligopolizados, configuram uma baixa e rígida produtividade do trabalho. Não obstante, a caracterização de um regime de crescimento em *wage-led* ou *profit-led* expõe como a oferta de trabalho enrijece a elevação do salário real em países periféricos. Os aumentos de produtividade são transferidos para os países centrais em consequência da deterioração dos termos de troca, via importações de consumo conspícuo e remessa de lucros. O excesso de mão de obra mantém os salários baixos e os empregos subqualificados, impedindo que países subdesenvolvidos retenham os frutos do progresso técnico a partir do aumento do salário real e conseqüentemente do consumo interno.

Ao avaliar os impactos do saldo das exportações nos regimes de crescimento econômico, trabalhos baseados em Bhaduri e Marglin (1990), Dutt (1984) e Blecker (1989, 2010) consideram a elasticidade-renda da demanda por importações de bens intermediários e

²⁰ Taylor (1979, 1983)

de capital, relativamente caros e sofisticados; e a elasticidade preço da demanda para a complementaridade dos produtos importados. No modelo de Onaran e Galanis (2012) e Blecker (2010), o investimento em economias abertas implicam em aumentos da demanda por importações, tanto aquelas necessárias nas cadeias produtivas não produzidas internamente, como as destinadas ao consumo de bens industrializados. Dessa forma, os autores (BLECKER, 2010; ONARAM; GALANIS, 2012, BHADURI; MARGLIN, 1990) demonstram como é possível a manutenção de um crescimento *profit-led* em que o aumento da parcela dos lucros permite a expansão da demanda agregada via consumo importado ou exportação de lucros. Essa conclusão é a mesma que perpassa a explicação dos autores estruturalistas sobre o crescimento com concentração de renda ocorrido durante o “milagre brasileiro”. Furtado (1979) constatara que era possível um aumento da produtividade sem aumento da renda interna, seja por efeito do ciclo econômico ou por efeito do mecanismo de preços no mercado internacional em que uma deterioração dos termos de troca retém no exterior os ganhos de produtividade. Nos países periféricos a industrialização aumentou a demanda por importações de consumo supérfluo e matérias-primas usadas na indústria nacional, enquanto a demanda internacional, por bens primários, diminui em virtude da substituição das matérias-primas naturais pelas sintéticas.

Outra característica que diferem os resultados encontrados nos regimes de crescimento de países centrais e periféricos são os valores da propensão a investir. Nesses modelos, o empresário não pode se negar a inverter os lucros, a grande massa de renda proveniente que não se destina ao consumo, não pode ser subtraída do circuito econômico. Ou seja, a renda deve ser reinvestida. Nos países centrais, o processo de industrialização é caracterizado por maior distribuição de renda devido à influência do movimento trabalhista. O investimento em tecnologias poupadoras de mão de obra se justifica, haja vista que o mercado de trabalho é limitado e as leis trabalhistas mais rígidas. Assim, a concentração de renda e a pressão por políticas pró-trabalho permitiram uma maior participação dos trabalhadores no aumento da produtividade. A orientação do progresso técnico evolui na direção da diversificação de produtos, aproveitamento de economias de escala e crescimento do mercado interno via distribuição de renda. Já nos países subdesenvolvidos o crescimento das exportações formou uma pequena elite econômica com padrões de consumo similares aos dos países desenvolvidos. O mercado interno é criado gerando oportunidades para a industrialização, no entanto, essas oportunidades de diversificação são limitadas pela concentração de renda, pela superabundância de mão de obra e pelas exportações de lucros.

Um terceiro conjunto de fatos estilizados já permeavam os primeiros trabalhos estruturalistas. Eles enfatizam o papel que o suprimento de fatores elásticos para atividades dinâmicas desempenha no processo de desenvolvimento. Em economias abertas, isso se reflete no nível agregado, na capacidade das economias desenvolvidas em atrair capital internacional e, quando necessário, mão-de-obra. Os suprimentos de fatores elásticos, no nível agregado, também implicam que a demanda, assim como a oferta, desempenham um papel no crescimento de longo prazo. Esse é o elemento crítico das teorias keynesiana e kaleckiana do crescimento econômico (KALDOR, 1978; ROBINSON, 1962; TAYLOR, 1991). Por sua vez, a mobilidade interna do capital e do trabalho para atividades mais dinâmicas é ainda mais importante. A capacidade de atividades inovadoras de atrair capital e mão-de-obra é um elemento fundamental para o crescimento. Lewis (1954 e 1969) fornece a visão essencial sobre o papel da oferta elástica de trabalho no desenvolvimento econômico. De forma semelhante, as ligações kaldorianas de produtividade implicam que o trabalho subutilizado desempenha um importante papel no processo de crescimento (KALDOR, 1978). Ambas explicam que o crescimento econômico é o resultado de uma maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis, através da realocação do trabalho para atividades sujeitas a economias de escala e especialização produtiva, ou seja, atividades de maior produtividade. Logo, o rápido desenvolvimento é o resultado da interação entre a mobilidade da mão-de-obra e as economias de escala, como apontado por Ros (2000) e Krugman (1995).

O quarto conjunto de fatos estilizados trata sobre a dependência de padrões de crescimento de longo prazo na trajetória da economia. Devido às economias de escala associadas à aprendizagem, as oportunidades abertas aos agentes econômicos são em grande parte determinadas pela sua experiência de produção. Na medida em que as políticas econômicas podem afetar a estrutura da produção, isso significa que podem criar vantagens comparativas. De forma semelhante, choques adversos, que afetam o desempenho macroeconômico de curto prazo, podem ter efeitos cumulativos no longo prazo na presença de economias de escala. Os efeitos duradouros das crises da dívida dos anos 80, na América Latina, são o exemplo mais significativo a este respeito. Da mesma forma, o sucesso de curto prazo pode gerar crescimento de longo prazo. Assim, segundo Ocampo (2005) pode haver múltiplos equilíbrios de crescimento de longo prazo associados às diferentes trajetórias macroeconômicas.

Por fim, Ocampo (2005) destaca o papel controverso da política econômica no crescimento, analisando a política macroeconômica e às reformas estruturais. No que diz

respeito à macroeconomia, a inflação elevada tem efeitos adversos no crescimento e a volatilidade do crescimento e os preços relativos fundamentais (taxas de juros reais e taxas de câmbio reais) podem prejudicar o investimento e o desempenho macroeconômico de longo prazo. No entanto, na medida em que diferentes formas de instabilidade macroeconômica não estão correlacionadas, uma forma de estabilidade macroeconômica pode ser escolhida em detrimento da instabilidade em outro sentido. O que implica que a estabilidade macroeconômica não é apenas baixa inflação e déficits orçamentários sustentados, mas também, ciclos econômicos suaves, estabilidade nos preços relativos e déficits nas contas correntes e balanços do setor privado (CEPAL, 2000). Segundo Ocampo (2005) uma atenção insuficiente a esta definição ampla de estabilidade macroeconômica e os compromissos envolvidos é certamente uma das razões pelas quais o retorno à estabilidade, no sentido limitado, pode não gerar mais crescimento, como indicado pela recente experiência latino-americana. Em suma, a instabilidade macroeconômica, em qualquer das suas diferentes formas, constrange o crescimento; no entanto a estabilidade macroeconômica, mesmo amplamente definida, é uma condição necessária, mas não suficiente, para o crescimento econômico.

Embasados nas ligações entre a liberalização e o crescimento econômico, as políticas econômicas de reforma estrutural proposta pela literatura clássica destacam a importância do comércio para o crescimento econômico. Embora considerem que a política comercial, a combinação setor privado e setor público e os incentivos induzidos pelas políticas influenciam no crescimento, não existe uma única regra que possa ser aplicada a todos os países. De fato, experiências de desenvolvimento bem sucedidas foram associadas a pacotes de políticas variáveis envolvendo diferentes combinações de incentivos ortodoxos com características institucionais não ortodoxas, como apresentado por Rodrik (1999, 2001). Segundo Ocampo (2005) os períodos de maior crescimento no comércio mundial, antes da Primeira Guerra Mundial, não foram caracterizados pelos regimes comerciais mais liberais, a ligação entre abertura comercial e crescimento econômico é, na melhor das hipóteses, apenas um fenômeno histórico recente.

A América Latina é um bom caso para vislumbrar as ligações entre a liberalização econômica e crescimento, uma vez que foi a região do mundo em desenvolvimento onde o novo paradigma de política liberal foi mais longe em termos de implementação. A década de 1990 caracterizou-se pela queda da inflação, pelo rápido crescimento das exportações (*commodities*) e pela expansão do investimento direto externo (IDE). Porém, apresentou um

crescimento econômico medíocre em comparação com o período pós-guerra. Além disso, alguns dos efeitos microeconômicos das reformas foram significativos, refletindo no rápido crescimento da produtividade em alguns setores, principalmente, no primário e de serviços. Para Ocampo (2005) uma das principais razões para esse fraco desempenho foi a deterioração do vínculo entre balanço comercial e crescimento, ou alternativamente, da relação equilíbrio comercial e produtividade. A deterioração da relação crescimento e equilíbrio comercial é uma das principais características do mundo em desenvolvimento, identificadas já por Prebisch (1949). Isso explica porque, apesar das reformas econômicas, o modelo de restrição da balança de pagamentos continua sendo explicação essencial do desempenho econômico na região. Essa relação também evidencia o alto grau de sensibilidade da América Latina ao volátil financiamento externo.

Dessa forma, as inovações nos países em desenvolvimento se caracterizam mais pela transferência do que com o desenvolvimento tecnológico. O crescimento econômico implica encurtar os períodos de transferência e gradualmente se tornar um participante mais ativo na geração de tecnologia. Para tanto, Ocampo (2005) enfatiza três características da mudança técnica: comércio imperfeito; experiência de produção; e capacidades (públicas e privadas). O comércio imperfeito está relacionado com o "capital social" e à apropriabilidade imperfeita. Um dos determinantes mais importantes da expansão das empresas relaciona-se à sua capacidade de desenvolver canais apropriados de informação e marketing, além de construir uma reputação comercial e uma marca conhecida. Em seguida, a familiaridade com o mercado e com a tecnologia de produção permite aos produtores modificar seus produtos e seus canais de comercialização e ajuda os compradores a conhecer os fornecedores, gerando relacionamentos de clientela que são importantes para garantir o crescimento estável das empresas. Por fim, os atributos de bem público desempenham papel de determinação do nível de especialização, como no caso de aglomeração de determinados setores em locais específicos.

Três atividades não comercializáveis são particularmente relevantes para a mudança técnica e a política econômica pode desempenhar um papel crítico. A primeira se relaciona com setores que produzem insumos e serviços especializados, incluindo serviços de conhecimento, logísticos e de marketing, para os quais a proximidade com os produtores que utilizam os insumos ou serviços é um fator crítico. A segunda é o desenvolvimento de serviços financeiros especializados, particularmente aqueles que são importantes para facilitar

o processo de inovação, como o fornecimento de capital de risco e de longo prazo. Por fim a provisão de infraestrutura adequada às novas atividades.

Além dos impactos diretos da inovação, as complementaridades das novas atividades revelam novas redes de fornecedores de bens e serviços especializados, canais de comercialização e organizações e instituições que disseminam informações e proporcionam coordenação entre agentes. Este é o papel que os encadeamentos desempenham no crescimento econômico nas instituições. As complementariedades apresentam efeito tanto na demanda como na oferta agregada. No primeiro caso relacionado aos mecanismos do multiplicador keynesiano, caso a complementariedade não se verifique, os vazamentos keynesianos se refletem nas altas propensões a importar. Assim, os elos as características das estruturas econômicas de produção e o desempenho macroeconômico estarão relacionados à existência, ou não, de complementaridades. Segundo Ocampo (2005) essas complementaridades estratégicas são quem determinam a competitividade, ou a falta dela, nas atividades produtivas. Como destacado por Fajnzylber (1989) e CEPAL (1990), a competitividade envolve mais do que a eficiência microeconômica, é essencialmente uma característica de todo o sistema.

Por fim, as instituições impactam tanto no comércio imperfeito, como nos aparatos públicos dominantes. Muitas das instituições relevantes podem ser criadas diretamente pelo setor privado: organizações de produtores que compartilham informações que possuem atributos de bem público, desenvolvimento de instalações conjuntas de treinamento de mão-de-obra e criação de alianças estratégicas para penetrar em novos mercados, ou agências de promoção, para incentivar investimentos complementares. No entanto, a pressão competitiva entre as empresas é grande obstáculo à criação e consolidação de tais instituições.

A capacidade das atividades inovadoras de atrair capital e mão-de-obra são fundamentais para acender aos recursos naturais de que necessitam para se expandir. Segundo Ocampo (2005) os suprimentos de fatores elásticos desempenham papel crucial nos modelos keynesianos e kaleckianos nos quais o investimento - e, portanto, a demanda agregada -, não só impulsiona a atividade econômica de curto prazo, mas também, o crescimento de longo prazo (KALDOR, 1978; ROBINSON, 1962, TAYLOR, 1991). O suprimento de fatores elásticos pode ser garantido de várias maneiras: pela existência de desempregados e trabalhadores em condição de subemprego, pelo financiamento endógeno da acumulação de capital através de uma redistribuição do rendimento para os lucros; pela mobilidade inter-regional e internacional de fatores de produção; pela reorganização social que permite uma

maior participação na força de trabalho, particularmente das mulheres e; por mudanças técnicas que rompem as restrições de fornecimento de fatores (trabalho e matéria-prima).

O conceito de suprimentos de fatores elásticos pode ser aplicado também para os recursos naturais e infraestrutura. O aumento da produtividade acompanhando o crescimento econômico é o resultado da exploração de recursos naturais anteriormente inativos ou subutilizados. Por sua vez, devido grandes indivisibilidades características da infraestrutura, particularmente das redes de transporte, os grandes projetos podem espalhar seus benefícios por longos períodos. Períodos de baixo crescimento da produtividade associados a um "grande impulso" na infraestrutura podem ser seguidos por elevado crescimento da produtividade em períodos posteriores. Da mesma forma, um "grande impulso" na educação pode não levar diretamente a um crescimento econômico mais rápido, porém, a rápida absorção de trabalho qualificado em atividades dinâmicas refletirá no crescimento mais rápido da produtividade.

3 POLÍTICAS ECONÔMICAS, CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Para o *mainstream* do pensamento econômico, a distribuição de renda é resolvida pelas relações de produtividade marginal reguladas em modelo de competição perfeita. A concentração seria resultado dos diferentes níveis de produtividade e de renda frutos do desenvolvimento institucional e tecnológico e do aumento do prêmio pela qualificação. O ritmo das inovações e o aumento da produtividade é a justificativa para a manutenção das diferenças de crescimento entre os países. Assim, a única estratégia de intervenção governamental, capaz de promover algum ganho de renda, é o melhor posicionamento no comércio mundial através da qualificação dos trabalhadores um mercado integrado e dinâmico. No entanto, essas diretrizes não foram suficientes para lidar com a crescente concentração de renda e desaceleração do crescimento econômico, gerados pela constante desvinculação do crescimento dos salários do aumento da produtividade.

Certamente o acúmulo de capital humano, através da educação, é fundamental para o contínuo crescimento econômico. Porém, propô-lo como receituário único e generalista, capaz de promover o crescimento econômico, além de extremamente simplificado, desconsidera as diferentes dinâmicas e formações econômicas de cada país. Uma estratégia de crescimento econômico precisa considerar as características estruturais do processo de expansão da demanda e da oferta agregada, sua trajetória econômica e suas peculiaridades históricas, sociais e geográficas, para então, propor determinadas políticas econômicas. Já para uma estratégia de desenvolvimento, além da existência de projeto nacional e da busca pela industrialização, é necessário que a atuação estatal, através de políticas econômicas, seja planejada e operacionalizada estrategicamente, e não apenas como forma de contornar ciclos econômicos (FONSECA, 2015).

Desde sua formação, ao apresentar a relação centro-periferia, a escola estruturalista explicou como a deterioração dos termos de intercâmbio e o conseqüente desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos - causado pela discrepância nas elasticidades renda das importações e exportações - condenavam certos países a uma posição subalterna na economia mundial. Por sua vez, a dependência e a heterogeneidade estrutural evidenciariam como essa condição se mantém e se reforça ao longo do crescimento econômico na América Latina. Não obstante, o estilo de desenvolvimento perverso nesses países é marcado por setor industrial não exportador, oligopolizado e internacionalizado, que depende constantemente do

financiamento externo e de crescente atuação estatal. A partir desse arcabouço teórico acerca da dinâmica econômica dos países periféricos, o estruturalismo cepalino pode propor atuações do Estado nessas economias com vias de promover o crescimento econômico. Uma das primeiras e mais gerais metas propostas pelo estruturalismo cepalino para o desenvolvimento da América Latina é a defesa da industrialização, especialmente em segmentos densos em tecnologia. As especializações na produção de *commodities* e na indústria de baixo valor agregado constituem modelo bastante propício para a consolidação do regime de crescimento mais concentrador de renda. Esse modelo gera altas taxas de lucros, baixa sensibilidade do investimento, empregos com baixa remuneração e ocupações não formalizadas. Já um crescimento econômico pautado em indústria integrada e competitiva gera empregos de remuneração mais elevada, favorecendo o estabelecimento de relações formais de trabalho e crescimento mais equilibrado do ponto de vista distributivo.

Até a década de 1990, o estruturalismo cepalino defendeu uma série de ações governamentais em prol do crescimento e desenvolvimento econômico na região. A relação centro-periferia, bem como seus desdobramentos sobre o balanço de pagamento, evidenciava a necessidade de adaptar as importações à capacidade de pagamento conferida pelas exportações. Para tanto, era necessário diminuir sua elasticidade-renda da demanda por importações, modificando sua estrutura produtiva através da industrialização. Ademais, caberia ao Estado criar condições propícias para o investimento, garantindo inversões estratégicas necessárias e fomentando a mudança da trajetória tecnológica em direção de estrutura produtiva mais dinâmica e menos concentradora de renda, evitando o desperdício de capacidade instalada e incentivando a concorrência entre os setores. No que tange a taxa de câmbio e o comércio internacional, as políticas econômicas precisavam depreciar a moeda nacional para incentivar a produção de bens industriais, limitar a importação dos bens supérfluos e promover a complementariedade entre e dentro dos setores produtivos, revertendo a especialização produtiva. Não suficiente, as orientações também permeavam a necessidade de política fiscal que promovesse a redistribuição de renda em favor dos salários através de reformas (agrária, financeira, tributária, educacional, cultural)

Durante a década de 1990, a hegemonia do pensamento liberal e a simples orientação de políticas liberalizantes não conseguiram retomar o crescimento das décadas anteriores. Na verdade, o resultado na América latina foi um crescimento medíocre e periódico, com choques externos, ocasionando crises domésticas. Sendo assim, a intervenção estatal via políticas econômicas continuou sendo fundamental para a promoção do crescimento. No caso

das economias em desenvolvimento, essa intervenção se mostrou ainda mais necessária. Nesse período, o estruturalismo cepalino incluiu, em sua análise, o pensamento neoschumpeteriano e sua explicação acerca da dinâmica inovativa e aumento da produtividade. Não obstante, a escola também passou a considerar os avanços da teoria keynesiana e kaleckiana na caracterização dos regimes de crescimento e distribuição de renda. Ambas as escolas de pensamento ajudariam o estruturalismo cepalino a reformular uma estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico para os países periféricos.

Nos recentes avanços teóricos e empíricos da escola cepalinas, os modelos pós-kaleckianos classificam os regimes de crescimento e distribuição de renda entre guiado pelos lucros (*profit-led*) e guiados pelos salários (*wage-led*). Eles são resultado da variação da participação do trabalho, ou do lucro, na renda e seus impactos nos componentes da demanda (salário real, consumo poupança, investimento, utilização de capacidade, elasticidades renda das importações e exportações). Todos esses componentes mensuram conceitos apresentados ao longo da evolução da escola estruturalista, tais como: relação centro periferia, condição de subdesenvolvimento, heterogeneidade estrutural, mercado oligopolizado e internacionalizado, imitação de consumo dos países centrais.

Os resultados encontrados nesses modelos definem qual foi o regime de crescimento e distribuição de renda de uma economia em determinado período do tempo. Apesar da estrutura econômica ser influenciada de várias formas pelas políticas governamentais do período, a natureza do regime não é variável de escolha deliberada, mas resultado das políticas econômicas em interação com as características estruturais e institucionais já existentes. Essa estrutura representa o conjunto das relações entre variáveis exógenas e endógenas, baseadas em dados técnicos e no comportamento dos agentes, influenciando tanto a produtividade do trabalho, como também a distribuição e utilização da renda. Stockhammer (2011) explica que um regime econômico de crescimento e distribuição de renda *wage-led*, será formado por um regime de crescimento da demanda e da oferta (produtividade) *wage-led*; enquanto que um regime de crescimento e distribuição *profit-led* é formado por demanda e oferta *profit-led*.

Perante esse novo plantel de conceitos e teorias, o estruturalismo cepalino pôde enfim descrever melhor a necessidade de atuação do estado via políticas econômicas. Os desequilíbrios da década de 1990 evidenciaram a importância da condução responsável e contra cíclica da política fiscal, que respeite os preços e equilíbrios macroeconômicos, mas que permitam a disseminação dos benefícios do aumento do crescimento econômico para o

restante da população. O processo de estabilização também destacou o papel de política cambial adequada a cada realidade e contexto internacional. Se harmonizada com políticas tarifárias, poder-se-ia promover exportações, preferencialmente industriais, permitindo às empresas nacionais, especialmente as mais competitivas tecnologicamente, acesso aos mercados internacionais, aliviando a restrição externa ao desenvolvimento.

O presente capítulo demonstra como a política cambial pode favorecer o investimento e a industrialização mais sofisticada através da taxa de câmbio competitiva para a produção e a exportação de bens manufaturados. Ela pode ser capaz de gerar superávits comerciais, acúmulo de reservas e proteção contra crises cambiais de desvalorização abrupta. Uma política de administração cambial, em que o Banco Central possa comprar e vender reservas, realizando processo de sintonia fina, capaz não só de manter a taxa de câmbio em patamar competitivo para as exportações de manufaturados, mas também, capaz de reduzir a volatilidade perante os movimentos especulativos no mercado de moeda estrangeira. Ademais, a política cambial e monetária precisam se ater ao movimento dos capitais financeiros e sua capitalização através de movimentos especulativos. Para desestimular essa atuação, a primeira e principal medida é o estabelecimento de uma taxa de juros próxima das principais economias do mundo. Dessa forma é possível diminuir a atuação de capitais financeiros puramente especulativos no país; diminuir o custo de carregamento das reservas por parte do Banco Central e; estimular o investimento produtivo. Por fim, a atuação estatal via política fiscal deve favorecer o investimento e a industrialização mais sofisticada, promover justiça social através de um orçamento equilibrado e um sistema tributário progressivo e de simples arrecadação e fiscalização, permitindo que a carga tributária tenha o tamanho compatível com o desenvolvimento de uma sociedade de bem-estar.

Enquanto os modelos de demanda agregada mensuram características seculares das economias periféricas (concentração de renda, deterioração dos termos de troca, baixo nível de utilização de capacidade), os conceitos de paradigmas tecnológicos, aprendizagem e conhecimento ajudam a explicar a dinâmica inovativa, o avanço da produtividade e a heterogeneidade estrutural nesses países. Esse novo aporte teórico trouxe à baila uma série de novos conceitos e características do subdesenvolvimento, como a necessidade de promover um *catching-up* tecnológico a partir de um sistema nacional de inovação. Foi evidenciada a incapacidade criativa, falta de capital humano e a fraca infraestrutura e integração produtiva que comprometem a mudança estrutural, aprendizagem e o desenvolvimento de capacidade tecnológica.

Não obstante, a partir dos avanços da teoria estruturalista e neochumpeteriana, a política industrial passou a ter a responsabilidade de promover competitividade, ao mesmo tempo em que vise reforçar padrões de especialização bem sucedidos e ajude a criar novos setores, estipulando metas e contrapartidas entre a iniciativa empresarial e o governo. O foco da política se torna o incentivo à inovação no sentido mais amplo do termo, promovendo processos de aprendizagem associados às áreas de tecnologias, organização produtiva, estratégias de diversificação, desenvolvimento de complementaridades e ampliação da competitividade via avanço da infraestrutura, produção de insumos não comercializáveis e serviços especializados (P&D, logística e serviços de marketing).

Segundo Fonseca (2015), o desenvolvimentismo tem “consciência do atraso” e assume necessidade da mudança para um estágio superior ou desejável que justifica determinadas políticas. Diferentemente do simples crescimento, uma estratégia de desenvolvimento passa necessariamente pela consideração do estágio em que determinada economia se encontra, o reconhecimento do potencial humano e material existente e um conjunto de políticas necessárias para atingir o maior desenvolvimento humano, social, político e econômico. São mudanças a serem construídas de forma dinâmica e que remetem a um projeto estratégico e articulado entre as várias políticas de Estado e a sociedade. Não existe modelo pronto e acabado para alcançar os fins almejados, mas processo suportado pela realidade política e social em mutação.

Utilizando também o arcabouço teórico do pensamento econômico e da experiência histórica latino-americana²¹, Fonseca (2015) delimitou o conceito desenvolvimentismo, tanto a partir das formulações das políticas econômicas, quanto a partir dos discursos políticos e da revisão bibliográfica dos principais autores que versam sobre o tema²². Além de ser expressão das teorias adjacentes, o desenvolvimentismo é “[...] conjunto de práticas de política econômica propostas e/ou executadas pelos formuladores de políticas [...]” (FONSECA, p. 8, 2015). Nas palavras do autor (2015, p.40) o desenvolvimentismo é definido por:

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

²¹ Fonseca (2015) utiliza as experiências históricas desenvolvimentistas de Argentina, Brasil, Chile, México, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela; e o pensamento teórico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) através de seus autores clássicos: Raul Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares e José Medina Echevarría, entre outros.

²² Rodríguez (2009), Johnson (1982, 1999), Wade (1990), Evans (1992), Chang (1999), Amsden (2001), Bresser-Pereira (2006)

vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

Fonseca (2015) sintetiza o “núcleo duro” do conceito de desenvolvimentismo em três características de atuação do Estado: intervenção estatal deliberada via políticas econômicas, existência de projeto nacional e a busca pela industrialização. Dessa forma, políticas econômicas pensadas e operacionalizadas dentro de uma estratégia desenvolvimentista orientam para a industrialização acelerada e para a coalizão das classes sociais compromissadas com o desenvolvimento nacional. Algumas variações do conceito inserem outras características ao núcleo duro, como o “nacional-desenvolvimentismo”, desenvolvimentismo “dependente-associado”. Ademais, conceitos radiais atualizam os tradicionais por meio de adjetivos ou sufixos (neoclássico, novo-clássico, pós-keynesiano, pré-capitalismo, capitalismo mercantil, globalizado, “de estado” etc.).

Dessa forma, o presente trabalho analisou as duas recentes estratégias de desenvolvimento para o Brasil, o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo, a partir de suas estratégias de crescimento e distribuição de renda (*profit-led* e *wage-led*) e da conseqüente operacionalização das políticas econômicas (pró-capita e pró-trabalho). Assim como em Fonseca (2015), o significado de política econômica no presente trabalho compreende:

- a) as políticas-meio, já referidas, as quais constituem instrumentos manipulados pelos formuladores de políticas visando à estabilidade macroeconômica;
- b) as políticas-fins, formuladas ou implementadas para atingir objetivos conscientemente visados em áreas específicas, como as políticas industrial, agrária, tecnológica e educacional (quando vinculadas a objetivos econômicos) e;
- c) as políticas institucionais, as quais compreendem mudanças legais, nos códigos e nas regulamentações, nas “regras do jogo”, na delimitação dos direitos de propriedade, nos hábitos, preferências e convenções, bem como na criação de órgãos, agências e empresas públicas, ou mesmo privadas ou não governamentais, desde que dependam de decisões estatais.

Sendo assim, nesse capítulo são discutidos os impactos das políticas-meio, fiscal e cambial, no regime de crescimento e distribuição de renda e; as características da política-fim (industrial) embasadas na teoria neoestruturalista e neoschumpeteriana. A partir do arcabouço teórico em torno das políticas econômicas será possível determinar suas orientações dentro de uma estratégia de desenvolvimento voltada para crescimento da participação dos lucros via exportação (*profit-led/novo-desenvolvimentista*) ou crescimento da participação dos salários (*wage-led/social-desenvolvimentista*).

Uma estratégia de desenvolvimento é um conjunto de metas, instrumentos e responsabilidades explicitadas em um programa de políticas econômicas percebido pela sociedade como factível e legítimo. Para o setor público, em especial, uma estratégia desenvolvimentista é fundamental para orientar e dar consistência intertemporal às suas políticas, atividades e investimentos, melhorando a qualidade da gestão e a eficiência do seu gasto (SICSÚ, 2009). O estruturalismo cepalino desenvolveu um importante referencial teórico para entender um regime de crescimento econômico específico, resultado das estruturas econômicas reais e das instituições dos países periféricos ao sistema capitalista. Nesses países, o conflito distributivo, as diferenças setoriais de produtividade e *mark-up*, a disponibilidade de capital e até a baixa qualidade dos dados estatísticos, impõem a necessidade de leitura dos diferentes impactos na condução das políticas econômicas no processo de acumulação de capital. O arcabouço teórico apresentado nas seções seguintes visa respaldar estratégias coerentes com o processo histórico de desenvolvimento e testar sua consistência com as identidades e teoria econômicas próprias, considerando a forma como os avanços aconteceram e como geraram os empecilhos à continuidade do crescimento.

3.1 POLÍTICAS ECONÔMICAS, CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Basicamente, uma estratégia de crescimento econômico dentro do sistema capitalista deve se preocupar primordialmente com a sustentação de uma massa de lucros suficiente para induzir as empresas produzirem, investirem e avançarem tecnologicamente. Porém, como apresentado anteriormente nos modelos de crescimento e distribuição de renda, encontrar e sustentar determinados níveis de lucro não implica, de nenhum modo, desconsiderar metas distributivas de renda. Ambos os processos podem acontecer concomitantemente, desde que o nível de participação dos lucros na renda seja suficiente para incitar o investimento e a utilização da capacidade produtiva em compartilhar parcela dos ganhos de produtividade com os salários. Dessa forma, apesar de as economias capitalistas apresentarem majoritariamente um regime de crescimento e distribuição de renda liderada pelos lucros (*profit-led*), existem momentos em que esse nível de concentração diminui e aumenta a utilização de capacidade e a incorporação de parcela da renda pelos salários. Sendo assim, apesar de o regime de crescimento e distribuição se manter *profit-led*, seu nível de concentração de renda diminui tornando a economia mais *wage-led*.

Várias são as interpretações para o processo de crescimento econômico com concentração de renda, principalmente no que diz respeito aos países subdesenvolvidos. A

literatura *mainstream* explica a diferença de renda entre os países e entre os próprios indivíduos como resultados de diferentes níveis de educação, instituições, tecnologias e seus respectivos impactos na produtividade do trabalho. De fato, o nível e a distribuição do capital humano, a concentração tecnológica e a capacidade institucional de atuação das políticas econômicas e seus custos de financiamento estão associados diretamente ao diferencial dos níveis de renda (CEPAL, 2010). Porém, diferentemente dos estudos neoclássicos, que analisam exclusivamente a dinâmica da produtividade, no estruturalismo latino-americano a relação entre concentração, inovação e crescimento é investigada por ambas às óticas (demanda e produtividade). Enquanto a teoria neoschumpeteriana ajuda a compreender o processo evolucionário do avanço tecnológico e da produtividade através dos sistemas nacionais de inovação, capacidades, paradigmas e trajetórias tecnológicas, os modelos pós-keynesianos e kaleckianos examinam os impactos das políticas redistributivas sobre o processo de expansão da demanda agregada e seus componentes (consumo, investimento e saldo das exportações).

Segundo Stockhammer (2004, 2011), a caracterização de regime de crescimento econômico *wage-led* ou *profit-led* é conceito mais forte e de mais longo prazo do que somente um regime da demanda ou de produtividade *wage-led* ou *profit-led*. Ademais, tanto o regime de crescimento da demanda, quanto o da produtividade, reagem em direção similar às mudanças na distribuição. Um regime econômico de crescimento e distribuição de renda *wage-led*, será formado por regime de demanda agregada e de produtividade *wage-led*; enquanto regime de crescimento e distribuição *profit-led* é formado por demanda e produtividade *profit-led*.

Tabela 4 - Estrutura Econômica: regime de crescimento da demanda e da produtividade

		Regime da demanda	Regime da produtividade (oferta)
		Estrutura econômica	<i>Profit-led</i>
<i>Wage-led</i>	A propensão a consumir dos salários é maior do que a propensão a consumir dos lucros. Uma maior participação salarial leva a um aumento do PIB a uma		O crescimento salarial tem fortes efeitos positivos sobre o esforço de mão-de-obra e investimentos que aumentam a produtividade. O crescimento dos salários reais

	acumulação de capital mais rápida.	leva a um crescimento mais rápido da produtividade.
--	------------------------------------	---

Fonte: Adaptado de Stockhammer(2011)

O regime de crescimento de um país é determinado pelas características estruturais da sua economia, tais como, nível de renda e distribuição inicial, abertura ao comércio internacional, sistema financeiro, organização social e política, bem como a presente qualidade de vida dos indivíduos. Um regime de crescimento da demanda agregada *wage-led* significa que o aumento da participação dos salários (*wage-share*) tem efeitos positivos e maiores sobre a atividade econômica (no curto prazo) e sobre acumulação mais rápida de capital (no longo prazo). Já um regime de crescimento *wage-led* requer o crescimento da produtividade (oferta), ou seja, necessariamente, no longo prazo implica no aumento na taxa de acumulação do capital. No regime de crescimento da produtividade *wage-led*, o aumento dos salários tem efeito positivo sobre o crescimento da produtividade. A pressão para introduzir inovações poupadoras de trabalho incentiva as empresas investirem em gerências e processos a fim de manter a competitividade. Ademais, a melhoria das relações sociais no local de trabalho (assiduidade, rotatividade), fortalecem os processos de aprendizagem e melhoram a contribuição dos trabalhadores para o processo de produção (qualificação).

Por sua vez, um regime de crescimento *profit-led* apresenta demanda *profit-led* em que o aumento da participação dos lucros leva a um maior crescimento do investimento e da demanda agregada. Nessa estrutura, o investimento é mais sensível ao aumento das margens de lucro do que da utilização da capacidade, ou seja, a alta rentabilidade motiva as empresas a expandirem o investimento. E, por fim, o regime de crescimento da produtividade *profit-led* verifica-se quando o aumento dos salários desencoraja o investimento de capital, que promove o aumento da produtividade, diminuindo, por sua vez, o ritmo do progresso tecnológico e consequentemente do crescimento da produtividade do trabalho.

A natureza do regime de crescimento, tanto da demanda, como da produtividade, não é variável de escolha deliberada. Todavia, os modelos de regime de crescimento e distribuição de renda pós-kaleckianos ajudam a elucidar as características da expansão da demanda agregada, enquanto a teoria neoschumpeteriana disserta sobre a dinâmica da produtividade. Ambos os avanços teóricos ajudam o estruturalismo a explicar a condição de subdesenvolvimento através do conjunto das relações entre variáveis exógenas e endógenas. Todavia, a estrutura econômica é influenciada de várias formas pelas atuações dos governos

via política fiscal, monetária, cambial, industrial, salarial, leis, regulações, delimitação dos direitos de propriedade, etc.

A influência das políticas econômicas na dinâmica da demanda agregada e da produtividade acontece tanto através do sistema de tributação como na administração da taxa de juros, dos gastos do governo e da taxa de câmbio dessa economia. Para a teoria keynesiana essa intervenção estatal é majoritariamente feita através das políticas monetária, fiscal e cambial, respectivamente. Perante as expectativas do futuro, a taxa de juros básica é a referência do custo de oportunidade de antecipação por parte dos agentes. Sendo assim, o objetivo da política monetária é administrar a taxa de juros básica da economia em um patamar considerado normal, conforme os hábitos e as rotinas dos indivíduos e manter o alinhamento dos preços relativos dos ativos passíveis de investimento no sistema econômico. A política monetária, através da taxa de juros, não deve rivalizar com o investimento produtivo sem, contudo, negligenciar o controle dos preços.

Apesar da taxa de juros influenciar diretamente a taxa de investimento, para Keynes (1980), a intervenção estatal é o instrumento mais importante na promoção do investimento. Os efeitos da política monetária sobre a demanda efetiva são indiretos, impactam na liquidez do mercado monetário e objetivam diferentes decisões nos agentes. Caso o interesse do Estado seja promover a ampliação do consumo e do investimento, o mesmo deve incentivar a redução da taxa de juros. Porém, há momentos em que a política monetária pouco contribui para a estabilização dos ciclos econômicos. Quando a incerteza dos agentes (consumidores e investidores) os faz preferir reter moeda a despendê-la, independentemente do nível de juros estipulado pela Autoridade Monetária Comum em momentos de crise econômica, a preferência plena pela liquidez torna os impactos da política monetária, via taxa de juros, pouco efetiva sobre a demanda agregada (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

Ademais, as políticas-meio (monetária, fiscal, cambial) têm capacidade de suavizar a instabilidade de uma economia monetária da produção, desde que houvesse complementariedade entre as ações do Estado e do setor privado. Nesse interim, a política fiscal influencia diretamente a demanda agregada, seja por causa de sua política tributária, que afeta diretamente o consumo, investimento e exportações; seja pela política de administração dos gastos públicos, que compõe parte fundamental da demanda agregada. No entanto, a tributação pode ser considerada uma variável endógena ao sistema por depender da própria expansão da renda. Já os gastos públicos gozam de uma maior flexibilidade e podem ser considerados um componente autônomo de demanda agregada. Apesar de o *mainstream*

vulgarmente desqualificar a política fiscal keynesiana como uma política de incentivo ao déficit público, Keyens (1980) propõe o funcionamento da política fiscal pautada em orçamento público equilibrado e subdividido em: orçamento corrente, financiador dos serviços estatais básicos e majoritariamente superavitário; e o orçamento de capital para ancorar as expectativas através da estabilização automática. No curto prazo, o orçamento de capital até pode ser deficitário, desde que financiado pelos superávits do orçamento corrente, mas no longo prazo a conta deve se equilibrar com o retorno dos gastos com investimento (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

Assim como a política fiscal, a política cambial de administração da taxa real de câmbio real é fruto de escolha política e precisa ser entendida dentro de uma estratégia de crescimento ou desenvolvimento econômico. A taxa de câmbio é capaz de afetar o crescimento e distribuição, através de seus impactos no estímulo ao investimento ou à poupança, nos benefícios para a exportação, aumento da produtividade, estímulo às elasticidades-renda das exportações ou mesmo através da compensação às falhas de mercado.

Por fim, a importância da indústria para o crescimento da produtividade e alívio das restrições externas reacenderia o debate em torno das políticas industriais e sua capacidade de fortalecer, direcionar e acelerar a modernização e elevação da competitividade do setor produtivo como um todo, mas especialmente da indústria nacional. A importância de um setor industrial no desempenho da produtividade e avanço tecnológico suscitou a necessidade de uma reestruturação teórica que avaliasse os condicionantes do avanço tecnológico e produtivo e quais medidas podem ser tomadas dentro da estratégia de crescimento econômico para os países subdesenvolvidos.

3.1.1 Política Fiscal

A crise em 1929, por sua profundidade, tornou evidente a incapacidade de preceitos liberais promoverem o equilíbrio dos recursos produtivos. Nesse cenário, os trabalhos de John Maynard Keynes e Michel Kalecki ganharam notoriedade ao explicarem as flutuações econômicas com base na dinâmica dos componentes da demanda agregada. Essas teorias trariam novo papel para o Estado, através da influência dos gastos públicos e das políticas econômicas sobre a dinâmica de crescimento. A vertente keynesiana abandona princípios clássicos e coloca outros princípios, como os fundamentais, para nortear a ação da política fiscal. Caberia ao Estado, além da função de gestão do crescimento econômico, estabilidade

dos preços e níveis de emprego, buscar uma distribuição mais igual da renda, principalmente quando a concentração desta desfavorece a propensão a consumir da economia.

De acordo com a abordagem marginalista, os mercados competitivos são a melhor ferramenta para a alocação eficiente dos recursos. Qualquer interferência que altere o comportamento desses mercados compromete a satisfação dos indivíduos e suas preferências otimizadas. A partir de certa distribuição inicial de riqueza, o chamado “ótimo de Pareto” é o ponto de máximo bem-estar coletivo, fruto da interação dos consumidores e firmas, maximizando suas utilidades e lucros. Porém, para que se efetivem, algumas premissas precisam ser respeitadas. Além de uma distribuição “adequada” da renda, a informação deve ser perfeita para firmas e famílias, livre mobilidade dos fatores de produção (capital e trabalho), ausência de externalidades, inexistência de bens públicos, custos de transação e monopólios naturais. Embora a suposição desse conjunto de premissas, bem como o suposto equilíbrio do crescimento, pareça longe da realidade, o rigor matemático do funcionamento da economia baseado nos agentes com expectativas racionais permitirá ao *mainstream* reivindicar o título de ciência imparcial (LOPREATO, 2006)

No final da década de 1980, a implementação do “Novo Consenso Macroeconômico” baseado nas expectativas racionais foi acompanhado pela liberalização de capitais e o rápido aprofundamento da globalização financeira, acentuando seu caráter especulativo e caracterizando o processo de financeirização²³. Quanto mais relevantes na economia mundial, mais os fluxos de capitais ganhavam autonomia, volatilidade e sensibilidade ao risco. Nesse cenário a política fiscal se tornou o pilar da sustentabilidade da dívida pública e sua rentabilidade garantida pelo Estado. Segundo Lopreato (2006), uma vez que a expectativa dos agentes se baseia na sustentabilidade da dívida, tornou-se imprescindível manter uma trajetória sustentável das contas públicas, favorecendo a redução do prêmio de risco da dívida e o fluxo privado de financiamento.

Ao incorporar a ideia de expectativas racionais, o *mainstream* firmou o consenso de que as autoridades econômicas devem considerar o impacto de suas medidas sobre as expectativas dos agentes. Elas negavam medidas de administração da demanda, os dirigentes econômicos deveriam estar comprometidos apenas com as regras do jogo. Se para a teoria keynesiana a política fiscal precisa de flexibilidade para responder às alterações do cenário econômico, para o novo consenso macroeconômico, ela deve ser constante e protegida por

²³ A partir de meados dos anos 1970, o capitalismo ingressa numa fase em que a valorização financeira aumenta sua participação e passa a comandar o processo de acumulação. As sucessivas crises financeiras de escala internacional assistida nos últimos trinta anos e o aumento da participação dos ativos financeiros no PIB mundial confirmam as teses da financeirização do capitalismo (PAULANI, 2013),

regras institucionais de atuação com foco na sustentação da credibilidade das contas públicas. A credibilidade e a reputação da política macroeconômica se consolidariam pelo comprometimento com a manutenção das regras, independentemente de turbulências financeiras ou alternância no poder político, mantendo a estabilidade e o retorno esperado do capital (LOPREATO, 2006).

Uma vez que o controle intertemporal da política fiscal era a peça central da política macroeconômica comprometida com a inflação, a sua importância como gestora da demanda e do ciclo econômico perdeu completamente espaço entre os formuladores de políticas econômicas. O resgate da teoria keynesiana para compreender a atuação do Estado parte do pressuposto de que os indivíduos têm bases precárias para sua decisão. Sendo o Estado o ente social mais influente, com maior quantidade de informações e capacidade de mobilização econômica da sociedade, caberia a ele a sinalização para as expectativas (FERRARI-FILHO; TERRA, 2011). Como o consumo é normalmente um componente comportado da demanda agregada, o investimento é que determina as principais variações da demanda. Por ser mais instável e suscetível às expectativas, cada aumento no investimento leva a outro aumento mais do que proporcionais na renda, devido ao seu efeito multiplicador.

Analicamente, os gastos públicos equivalem ao investimento no impacto na demanda agregada, de forma que o multiplicador do investimento público seja igualmente semelhante (CARVALHO, 2008). Dentre os multiplicadores das despesas públicas, Keynes (1972) salienta que o multiplicador de gastos é superior ao de impostos que é superior ao de transferências. No entanto, os multiplicadores de política fiscal não são parâmetros estruturais da economia, eles são resultados das variáveis endógenas frente a mudanças nas variáveis fiscais. Por exemplo, quando o consumo depende mais da renda disponível, o multiplicador tende a ser maior e a política fiscal mais eficaz²⁴ (PIRES, 2014).

A política fiscal pode ser dívida contabilmente em duas contas: arrecadação, tributações e receitas do governo e os gastos, dispêndios e custos do governo. Terra e Ferrari-Filho (2014) sintetizam os três objetivos da tributação na teoria keynesiana: permitir que a

²⁴ Ao verificar os multiplicadores da política fiscal para o Brasil entre os anos de 1996 e 2012, Pires (2014) encontra que o multiplicador do consumo do governo não foi significativo em nenhuma especificação, já o multiplicador de investimento público se mostrou significativo em todas as especificações, por fim, o multiplicador da carga tributária líquida ficou negativo. Dentro os multiplicadores que mostraram significância estatística em períodos de baixa volatilidade, a carga tributária líquida apresentou multiplicador fiscal robusto da ordem de $-0,2$ a $-0,3$; enquanto o investimento público apresentou multiplicador, entre $1,4$ e $1,7$. Ambos os multiplicadores se mostraram mais relevantes em períodos de menor volatilidade e o multiplicador fiscal do consumo do governo não foi significativo (PIRES, 2014). A conclusão é de que a eficiência da política fiscal seria maior quando a intervenção é via elevação de gastos em investimentos públicos. Pires (2014) aponta outros fatores impactantes no tamanho do multiplicador : a dinâmica do mercado de trabalho, a persistência do gasto público e; a composição da política fiscal

renda desigualmente distribuída possa ser realocada, ampliar ou reduzir a renda pessoal disponível, conforme a necessidade de aumento ou a contenção da demanda agregada; e por fim, viabilizar a estabilização automática das economias monetárias via a capacidade de investimento do Estado. A política tributária pode amenizar a concentração de renda através de um sistema progressivo. Tributos arrecadados conforme a renda, além de aumentar o consumo, possibilitam o aumento da propensão marginal a consumir e inibem o efeito herança, diminuindo a diferença na posição inicial dos agentes econômicos ao impedir que a renda gerada pelos bens e valores recebidos dos ancestrais prevaleça sobre a renda do trabalho.

Porém, à medida que aumenta o papel da incerteza, a tributação torna-se mais endógena, dependente do ritmo do consumo e investimento. Sendo assim, Keynes (1980) confere maior importância aos gastos públicos como instrumento da política fiscal. A proposta é que o governo trabalhe com dois orçamentos, corrente e de capital. Os gastos correntes estão relacionados à manutenção dos serviços básicos fornecidos pelo Estado: saúde, educação, segurança e infraestrutura. Apesar das políticas de transferência de renda dinamizar a demanda efetiva, o orçamento corrente deve ser sempre superavitário ou, no limite, equilibrado (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

Nesse raciocínio, déficits públicos no orçamento corrente devem ser evitados, principalmente gastos sem nenhuma contrapartida para equilibrar seu pagamento futuro. Devido aos seus reflexos sobre uma economia monetária, uma demanda crescente por recursos privados por parte do setor público para financiar saldos deficitários, acaba por afetar a disponibilidade de moeda, a taxa de juros, o investimento e, por fim, o crescimento da economia. Terra e Ferrari-Filho (2014) alertam que, a depender do ritmo de crescimento e perfil do endividamento, o aumento das receitas públicas pode não ser suficiente para honrar os compromissos, tornando o Estado refém da necessidade de contratar novas dívidas para honrar as antigas. Sendo assim, a compensação das flutuações cíclicas do sistema econômico não deve ser feita por meio do orçamento corrente. Esta tarefa cabe ao orçamento de capital, discriminado em despesas referentes a investimentos produtivos realizados pelo Estado e manutenção da estabilidade do sistema econômico. Com objetivos claros de regulação do ciclo econômico, os investimentos do orçamento de capital devem ser realizados por órgãos públicos (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

Atento aos investimentos públicos rivais, o orçamento de capital deve promover as complementariedades entre os investimentos da iniciativa privada e pública. Além de

estabilizar as flutuações cíclicas do sistema econômico, o investimento público deve funcionar como indutor do investimento privados. Terra e Ferrari-Filho (2014) salientam que as expectativas dos agentes são o fator desestabilizador do sistema, dessa forma, a política fiscal e gastos com investimento em capital devem ser claros suficientes para que o investidor produtivo tenha a atuação estatal compromissada. Uma vez que a operacionalização dos gastos públicos seja feita através do orçamento corrente e de capital, os retornos esperados dos investimentos públicos fomentam a construção de superávits e poupança pública. Segundo Keynes (1980), o déficit público ocorreria apenas caso um alto volume de investimentos planejados falhasse na produção. Desequilíbrio no orçamento corrente seria admitido apenas se a maquinaria do orçamento de capital ruísse rapidamente.

O orçamento de capital pode até ser deficitário no curto prazo, desde que financiados pelos superávits do orçamento corrente. O orçamento público proposto pela teoria keynesiana é equilibrado e possibilita atividades produtivas em substituição aos gastos financeiros. Para Terra e Ferrari-Filho (2014), uma vez que o orçamento de capital é indutor das instituições produtivas, ele pode promover próprio superávit no longo prazo. O equilíbrio das finanças públicas estaria mais ligado aos gastos correntes e a capacidade de seus superávits financiarem eventuais desequilíbrios no orçamento de capital. Sendo assim, a política fiscal não deve ser reativa às flutuações cíclicas da atividade econômica. Deve ser pautada por um programa de investimentos de longo prazo capaz de reduzir a potencial amplitude de flutuação. O principal foco deve ser prevenir flutuações através de um programa estável e contínuo de investimentos de longo prazo e não socorrer picos ou vales da trajetória econômica.

Estabelecido um programa de longo prazo de investimentos produtivos, as oscilações de curto prazo devem ser contornadas dentro do próprio cronograma de investimento. Terra e Ferrari-Filho (2014) explicam que, ao surgimento dos primeiros sintomas de insuficiência de demanda efetiva, caberia ao Estado antecipar alguns gastos futuros. Já em casos de excesso de demanda agregada, adiar gastos de investimento. Em uma economia monetária da produção comandada pelas expectativas dos agentes, a atuação da política fiscal deve ser sólida e transparente, fomentando a expansão do investimento e garantindo a dinâmica de crescimento.

Conforme proposto por Terra e Ferrari-Filho (2014), a política fiscal keynesiana se refere às receitas de tributação e gastos do governo, subdivididos em orçamento corrente e de capital. Conforme debatido anteriormente, os tributos são considerados componente endógeno

do modelo, de forma que a arrecadação é função do produto total e não afeta a distribuição de renda. Para inserir o debate acerca da política fiscal nos modelos de regime de crescimento e distribuição de renda pós-keynesianos, o presente trabalho utiliza as variáveis de investimento e consumo autônomo como referências para os gastos correntes e capital. O investimento em capital será o resultado da arrecadação tributária, subtraída dos gastos com consumo do governo (gastos correntes) e dos gastos com juros da dívida. Considerando que os salários são integralmente consumidos, os gastos do governo com manutenção da rolagem da dívida pública afetam a concentração de renda e investimento relacionado a *profit-share*. Por sua vez, os gastos do governo com consumo corrente são inseridos no modelo como consumo autônomo. Além do impacto direto no consumo agregado, gastos correntes do governo impactam indiretamente no crescimento e distribuição de renda via crescimento de despesas com serviços públicos, financiados por tributos arrecadados com base no produto total.

Tabela 5 - Política Fiscal e seu impacto na Demanda Agregada

Política Econômica	Impacto na demanda Agregada	
	$\frac{C}{Y} + \frac{I}{Y} + \frac{G}{Y} = Y$	Investimento total: I Propensão a investir relacionada a <i>profit-share</i> : R Propensão a investir relacionada a utilização da capacidade: U
	$G = G(c_g) + G(I_g, R_g) - T(Y)$	Gastos com consumo do governo (orçamento corrente): c_g
	$C = c_r R + W + c_g$	Investimento do governo (orçamento de capital) : I_g
Política Fiscal	$I = I(R, U) + I_g$	Gastos com juros (orçamento de capital) : R_g Consumo: C Propensão a consumir dos lucros: c_r Consumo do salário: W
	$I_g = T(Y) - G(c_g, R_g)$	Consumo do governo: c_g Renda e renda potencial: Y, Y^* Lucros: R
	$I_g + G(R_g) = T(Y) - G(c_g)$ (capital) (corrente)	Salários: W Tributos: T Propensão a poupar: s

Fonte: Terra e Ferrari-Filho (2014)

Durante a década de 1970, intensificaram-se as divergências entre os monetaristas e keynesianos sobre os efeitos que a política fiscal financiada com emissão de dívida tem sobre o nível de emprego. Para os monetaristas, as expansões fiscais financiadas por emissão de títulos públicos geram um forte efeito riqueza sobre a demanda de moeda, elevando a tal ponto a taxa de juros que a demanda agregada se torna inflexível. Já para os keynesianos, o

efeito riqueza gerado pela expansão fiscal sobre o consumo seria mais forte sobre a curva IS do que a curva LM, de tal forma que o resultado final de uma expansão fiscal seria um aumento da demanda agregada e do nível de produção real.

Segundo a teoria keynesiana, a influência no desempenho econômico exercida pelo nível de preços e taxa de juros, tanto no mercado de bens (IS) como no mercado monetário (LM) deve-se ao uso especulativo e não apenas transacional da moeda. Por exemplo, numa situação de preços rígidos e taxas de juros muito baixas, os agentes poderão reter moeda, especulativamente, sob a alegação de que não vale a pena investir em ativos financeiros e, portanto, poupar. A moeda retida por motivos especulativos permite que o equilíbrio entre oferta e demanda de bens se dê abaixo do pleno emprego, abrindo espaço para políticas fiscais expansionistas financiadas com emissão de títulos ou aumento dos tributos, elevando a taxa de juros e trazendo de volta a moeda para o sistema produtivo, através do circuito poupança-investimento.

Nos anos que se seguiram à esquematização proposta por Hicks (1937), a teoria keynesiana evoluiu na direção de obter explicação para o processo de crescimento e distribuição funcional da renda e o nível de pleno emprego. Enquanto Harrod (1939) e Domar (1946, 1947) apresentaram o problema do crescimento e as condições macroeconômicas que garantem um crescimento equilibrado, posteriormente Kaldor (1956), Pasinetti (1962) e Robinson (1956, 1962) integraram ao problema do crescimento a questão da distribuição da renda entre salários e lucros, resultando na equação de Cambridge. Essa equação da teoria pós-keynesiana estabelece que a taxa de lucro ao longo de uma trajetória de crescimento, balanceado com pleno-emprego da força de trabalho em uma economia dividida entre duas classes (trabalhadores e capitalistas), é igual a razão entre a taxa de crescimento da força de trabalho e propensão a poupar dos capitalistas:

$$r = \frac{\eta}{s_c} \quad (17)$$

A taxa de lucro (r) de equilíbrio de longo prazo é determinada pela razão entre a taxa de crescimento da força de trabalho (η) e a propensão a poupar dos lucros (s_c) e a taxa de crescimento de equilíbrio é dada pela razão entre propensão marginal a poupar a partir dos lucros (s_c) e a relação capital-produto (k):

$$g_n = \frac{s_c}{k} \quad (18)$$

Deve-se ter em mente, porém, que a equação é válida somente num contexto em que o sistema econômico converge automaticamente para os valores de equilíbrio com pleno emprego. Ademais, a ausência de um setor monetário onde a moeda serve como reserva de valor para fins especulativos seriam premissas irrealistas para se construir uma teoria do crescimento aplicável às modernas economias capitalistas.

Mais à frente, a teoria pós-keynesiana passou a incorporar a existência de diferentes regimes de acumulação, progresso tecnológico endógeno, fragilidade financeira, demanda efetiva e grau de utilização da capacidade produtiva. Em geral são modelos que prescindem do pressuposto do pleno emprego e admitem que possa haver equilíbrio mesmo com desemprego. Esses modelos representam um retorno aos conceitos originais de Keynes e que não estavam presentes na teoria de crescimento de Cambridge, tais como: a presença de uma função explicando os determinantes da variável investimento, a possibilidade de ocorrência de equilíbrios abaixo do pleno emprego ou plena utilização da capacidade produtiva e influência positiva dos salários reais sobre a demanda efetiva. Essa literatura permitiu à teoria explicar alguns fatos empíricos verificados nas economias capitalistas desenvolvidas a partir dos anos 60 até o final dos anos 80, em que se observa ao mesmo tempo elevação de salários reais e queda na taxa de lucro com elevadas taxas de crescimentos (OREIRO E BASÍLIO, 2006).

Todavia, ambos são membros da abordagem pós-keynesiana de crescimento e distribuição, mas, enquanto o modelo de Cambridge é um híbrido de características keynesianas e clássicas, o modelo pós-kaleckiano representa um retorno aos conceitos iniciais de Keynes e Kalecki. A equação de Cambridge repousa em fundamentos clássicos, uma vez que pressupõe a utilização plena da capacidade de estado estacionário, e os efeitos de crescimento da demanda agregada também funcionam através do mecanismo clássico de variação na participação nos lucros e na taxa de lucro. Porém, também é keynesiana na medida em que a distribuição funcional da renda é afetada pela demanda agregada. Por fim, os modelos pós-kaleckianos uma vez que permitem a variação da utilização de capacidade no estado estacionário, a demanda agregada também afete o crescimento via mecanismo keynesiano de variação no nível de atividade econômica.

Enquanto na abordagem de Cambridge se mantém a utilização plena da capacidade, na visão tradicional keynesiana, quando a demanda cai, as firmas diminuem os preços para poderem vender sua produção a fim de não trabalhar com capacidade ociosa excessiva. Devido a rigidez nos salários nominais, a conseqüente queda dos preços leva à uma queda da

taxa de lucros e conseqüentemente dos investimentos, conduzindo a economia à estagnação. No entanto, esses modelos passaram a combinar as características de economias kaleckianas a partir de estruturas de mercado monopolistas com a estratégia de formação de preço das firmas baseada no *mark-up*. Dessa forma, as firmas respondem às oscilações na demanda com aumento ou diminuição da capacidade produtiva, podendo resultar em uma posição de equilíbrio entre oferta e demanda abaixo do pleno emprego.

Como apresentado anteriormente, Marglin e Bhaduri (1990) demonstraram que a expansão da demanda agregada frente à distribuição de renda pode ser estagnacionista ou aceleracionista a depender de diferentes características do regime de crescimento e distribuição. Os autores destacaram o duplo papel representado pelos salários reais: se, por um lado, o aumento dos salários mais que proporcional ao aumento da produtividade causa redução nas margens de lucro e conseqüentemente do investimento relacionado a *profit-share*, por outro, esse aumento das remunerações permite a expansão do consumo e utilização de capacidade. No caso do aumento de salário ter um efeito renda sobre a demanda maior que o efeito negativo sobre os investimentos, é possível obter-se um regime de acumulação guiado pelos salários (*wage-led*), do contrário a taxa de crescimento se elevará somente quando os lucros aumentarem, caracterizando um regime de acumulação guiado pelos lucros (*profit-led*).

Conclusão semelhante já fora obtida por Rowthorn (1981), mas para captar este comportamento não linear da economia, Bhaduri e Marglin (1990) modificaram a função investimento tradicional baseado na taxa de lucro e no grau de utilização da capacidade, tornando-o dependente da participação dos lucros na renda ao invés da taxa de lucro. Dessa forma os autores conseguiram explicar a possibilidade de existência de um “capitalismo cooperativo” aceleracionista, onde os tradicionais conflitos entre capital e trabalho são harmonizados com o crescimento concomitante da participação dos lucros e utilização da capacidade.

Um dos avanços sobre os modelos de crescimento e distribuição de renda pós-keynesianos foi incluir o setor público desempenhando um papel determinante, tanto no processo de acumulação de capital como na distribuição de renda. You & Dutt (1996) avaliaram se a dívida pública pode piorar a distribuição de renda quando as receitas de impostos sobre a renda são utilizadas para pagamentos de juros. O modelo possui as mesmas características que alguns modelos de crescimento pós-keynesianos estagnacionistas baseados em Bhaduri e Marglin (1990), no entanto, altera a função investimento que passa a depender

apenas do grau de utilização da capacidade produtiva (u) e da taxa de lucro (π) livre dos impostos (t_c). Considerando que a taxa de juros não afeta diretamente a decisão de investimentos e a existência de duas classes em que os trabalhadores não poupam, além da possibilidade da cobrança diferenciada de impostos, o consumo total é definido como:

$$C = (1 - t_w)(1 - \pi)X + (1 - s)(1 - t_c)(\pi X + iD/P) \quad (19)$$

No modelo, t_w e t_c , são as alíquotas de impostos sobre os salários e sobre os lucros e juros, respectivamente, π a taxa de lucro, X é produto determinado pela demanda agregada, i a taxa nominal de juros e D/P o estoque de títulos públicos avaliados em termos reais e P o nível de preços. A função investimento mantém da forma tradicional, onde u é o grau de utilização da capacidade produtiva representado por $u = Y/K$.

$$I = [\alpha_0 + \alpha_1 u + \alpha_2(1 - t_c)\pi]K \quad (20)$$

O setor público é introduzido como realizador de gastos proporcionais ao estoque de capital, funcionando como uma *proxy* dos gastos como proporção do produto:

$$G = \gamma K \quad (21)$$

Sendo assim, o produto da economia será resultado de:

$$X = (1 - t_w)(1 - \pi)X + (1 - s)(1 - t_c)(\pi X + iD/P) + [\alpha_0 + \alpha_1 u + \alpha_2(1 - t_c)\pi]K + \gamma K \quad (22)$$

Definido $\delta = D/PK$, e dividindo por K obtemos:

$$u(\delta, \pi) = \lambda(\pi) [(1 - s)(1 - t_c)i\delta + \alpha_0 + \alpha_2(1 - t_c)\pi + \gamma] \quad (23)$$

Dessa forma, $\lambda = 1/(t_w + \sigma \pi - \alpha_1)$ com $\sigma = (1 - t_w) - (1 - s)(1 - t_c)$ representa o multiplicador keynesiano. A expressão entre parênteses ao lado de cada variável dependente evidencia as variáveis do estado que as governam. No modelo, You e Dutt (1996) fazem o pressuposto de que $\lambda > 0$ e $\sigma = 0$. Assim, o grau de utilização da capacidade

produtiva responde positivamente ao grau de endividamento do governo. No que tange o investimento, o modelo segue a mesma lógica dos modelos de Bhaduri e Marglin (1990), se o efeito da distribuição de renda sobre o investimento for maior que o efeito sobre o consumo então a economia opera num regime *profit-led*, e do contrário num regime *waged-led*. Como resultado a taxa de crescimento da economia, que determina o nível de investimento ao nível de equilíbrio de curto prazo e a utilização da capacidade produtiva será:

$$g(\delta, \pi) = I/K = \alpha_0 + \alpha_1 u + \alpha_2(1 - t_c)\pi \quad (24)$$

Dessa forma, efeito do grau de endividamento do governo sobre a taxa de crescimento da economia mostra que uma elevação do endividamento causa um aumento no grau de utilização da capacidade produtiva. Além disso, através do efeito acelerador, se promove também uma elevação da taxa de investimento e, portanto, da taxa de acumulação de capital. Por sua vez, o efeito da distribuição de renda sobre a taxa de crescimento é ambígua e dependerá se a economia opera num regime *profit-led* ou *wage-led*. Ademais, ao avaliar o efeito das finanças públicas sobre a distribuição funcional da renda, You e Dutt (1996) evidenciam três fatores que interferem no grau de concentração de renda: os impostos sobre capitalistas e trabalhadores; a própria participação dos lucros na renda e; a relação entre juros, dívida e utilização da capacidade. Ademais, os autores demonstraram que no longo prazo um aumento no grau de endividamento causa concentração, pois, embora seja vantajoso do ponto de vista da acumulação, é pernicioso do ponto de vista da distribuição de renda.

A partir do avanço teórico proposto por You e Dutt (1996) para os modelos de regime de crescimento e distribuição de renda baseados em Bhaduri e Marglin (1990), Basílio e Oreiro (2008) desenvolvem um modelo para avaliar a dinâmica macroeconômica, o efeito do grau de endividamento sobre a acumulação de capital e a eficácia de políticas fiscais adotadas pelo Estado. A ideia do modelo é revelar que uma economia pode apresentar regimes de acumulação diferenciados, dependendo do grau de alavancagem ou endividamento em que esta esteja operando. Os efeitos de longo prazo do grau de endividamento dependerão do grau de utilização da capacidade no curto prazo, e da taxa de crescimento no longo prazo, positivamente correlacionados com o grau de endividamento. Todavia, é importante destacar que a dinâmica macroeconômica responde não linearmente à política fiscal expansionista ou contracionista devido aos efeitos das expectativas sobre a taxa de juros, efeito renda e riqueza sobre o consumo, o investimento e a poupança.

Assim como nos demais modelos, os autores (BASÍLIO E OREIRO, 2006) partem de uma economia fechada, com governo, monoprodutora, sem setor externo, produtora de um único bem destinado tanto ao consumo como ao investimento, utilizando apenas dois fatores de produção, capital (K) e trabalho (L), combinados em proporções fixas de forma que a renda total gerada ao longo do processo produtivo (X) é distribuída entre salários e lucros, onde: W/P representa o salário real e r a taxa de retorno sobre o capital.

$$X = \frac{w}{p}L + rK \quad (25)$$

A quantidade de trabalho empregada L é uma função direta do nível de produção expressa pela equação: $L = aX$. Dividindo o produto total pelo estoque de capital K tem-se o grau de utilização da capacidade produtiva $u = X/K$. Sendo o salário real $V = W/P$ e a participação dos lucros na renda $m = rK/X$, tem-se:

$$u = Va.u + u.m \quad (26)$$

Pelo lado do dispêndio a renda da economia é distribuída convencionalmente entre consumo, investimento e gastos públicos:

$$X = C + I + G \quad (27)$$

Por sua vez, o consumo é formado pelo consumo dos trabalhadores e dos capitalistas. Seguindo a tradição de Kalecki (1954), Kaldor (1956) e Robinson (1956, 1962), os trabalhadores gastam toda a sua renda em consumo, enquanto os capitalistas poupam uma fração constante, seja através de lucros sobre o estoque de capital, seja na forma de juros sobre os títulos da dívida pública de sua propriedade. Por fim, o governo cobra uma alíquota t de impostos apenas sobre a renda obtida na forma de lucros e juros. No modelo de Basílio e Oreiro (2006) os salários estão isentos de tributação, de forma que a função consumo é resultado da alíquota de impostos t , propensão a poupar dos capitalistas s_c , taxa de lucro sobre o capital r , taxa nominal de juros i e do estoque nominal da dívida D no nível de preços P .

$$C = VaX + (1 - s_c)(1 - \tau)(rK + i\frac{D}{p}) \quad (28)$$

A especificação da função investimento depende, entre outras variáveis, do grau de utilização da capacidade produtiva frente à estratégia de criação de barreiras dentro de um regime oligopolista. Ademais, o investimento em capital fixo também está negativamente correlacionado com a taxa real de juros, tal como em Keynes (1936), de forma que quanto maior a taxa de juros menor é a volume de investimento na economia:

$$I = I_{\alpha} + \beta X - \theta(i - \pi).K \quad (29)$$

Dividindo por K obtemos a equação da taxa de crescimento do estoque de capital, onde g é a taxa de crescimento do estoque de capital, α é a taxa de investimento autônomo como proporção do estoque de capital, β é um parâmetro que mede a sensibilidade do investimento ao grau de utilização da capacidade produtiva, θ mede a sensibilidade do investimento à taxa de real de juros, i é a taxa nominal de juros e π a taxa de inflação.

$$g = \frac{I}{K} = \alpha + \beta u - \theta f(i - \pi) \quad (30)$$

No modelo desenvolvido por You e Dutt (1996), a taxa de juros é constante e exógena, de forma que os juros se incorporam à taxa de lucro como variável explicativa da função investimento. Desse modo, é possível introduzir a taxa de lucro como uma variável explicativa do comportamento das decisões de investimentos por parte das firmas²⁵. No entanto, essa abordagem desconsidera a questão dos limites de endividamento e os custos de capital devido ao aumento excessivo dos passivos. Dessa forma, os autores (BASÍLIO E OREIRO, 2006) assumem que a taxa de juros que incide sobre a dívida é positivamente influenciada pelo grau de endividamento, sendo, portanto, uma variável endógena. Dessa forma, a taxa de juros incidente sobre os títulos do governo com base na equação onde r é um parâmetro fixo, maior que zero, e D é o grau de endividamento público:

$$\delta = \frac{D}{P} \cdot k \quad (31)$$

²⁵ A hipótese de taxa de juros exógena e constante está respaldada pela visão horizontalista da endogenidade monetária, desenvolvida a partir dos escritos de Kaldor (1982) e Moore (1988). De acordo com essa abordagem, os bancos comerciais estão dispostos a atender a toda a demanda por crédito a uma taxa de juros constante, determinada por intermédio de um *mark-up* fixo sobre o custo de captação de recursos no mercado interbancário (ROUSSEAS, 1992, p. 85).

A rigor, o grau de endividamento deveria ser expresso por uma relação entre o estoque real da dívida e produto interno bruto (D/PX). Para efeitos de modelagem os autores utilizam como *proxy* a definição do grau de endividamento como a relação dívida real e estoque de capital, tendo em vista que a taxa de crescimento da economia é obtida a partir da relação investimento (I) por estoque de capital (K). Nesse modelo, a inflação se origina da tentativa das firmas em alinhar o *mark-up* efetivo com o *mark-up* desejado. Se o *mark-up* efetivo for menor do que o *mark-up* desejado, então as firmas deverão aumentar os preços dos seus produtos, de forma que z é a taxa efetiva de *mark-up* e as firmas irão aumentar os preços cobrados pelos seus produtos toda a vez que a participação desejada dos lucros (m^f) na renda for maior do que a participação efetiva dos lucros na renda:

$$\pi = \frac{P^*}{P} = \varepsilon(m^f - m) \quad (32)$$

No curto-prazo, considera-se a dívida pública como proporção do estoque de capital como constante. Como o salário real é constante e exógeno, segue-se que a participação efetiva dos lucros na renda também é constante, implicando numa taxa de *mark-up* fixa. Dessa forma, o nível de produção será determinado pela demanda efetiva, sendo $u = X/K$ e $g = G/K$:

$$u = u^* = \frac{1}{\lambda(m)} [((1 - s_c)(1 - \tau)\rho\delta^2 - \theta\rho\delta) + \alpha + \theta\varepsilon(m^f - m) + \gamma] \quad (33)$$

Dela obtém-se a expressão relativa a taxa de crescimento do estoque de capital de equilíbrio de curto prazo:

$$g^* = \alpha + \theta\varepsilon(m^f - m) + Bu - \theta\rho\delta \quad (34)$$

Dessa forma, os efeitos de mudanças exógenas da distribuição funcional da renda, dos gastos do governo e do endividamento do setor público como proporção do estoque de capital sobre o grau de utilização da capacidade produtiva e sobre a taxa de crescimento do estoque de capital de equilíbrio é dado pelas seguintes expressões:

$$\frac{\partial u^*}{\partial m} = -\frac{1}{\lambda(m)} \{ \theta \varepsilon + [1 - (1 - s_c)(1 - \tau)u^*] \} < 0 \quad (35)$$

$$\frac{\partial g^*}{\partial m} = -\theta \varepsilon + \beta \left(\frac{\delta u^*}{\delta m} \right) < 0 \quad (36)$$

Um aumento da participação dos lucros na renda (m) gera uma redução do grau de utilização da capacidade produtiva. Segundo Basílio e Oreiro (2006), o aumento da participação dos lucros na renda atua no sentido de reduzir a demanda efetiva por dois mecanismos: uma redistribuição de renda a favor dos capitalistas reduz o dispêndio agregado de consumo, uma vez que a propensão a consumir dos trabalhadores é maior do que a propensão a consumir dos capitalistas; e segundo o efeito Mundell-Tobin no contexto de um modelo de crescimento e distribuição, um aumento da participação efetiva dos lucros na renda reduz a distância com respeito à participação desejada pelos capitalistas, fazendo com que a taxa de inflação diminua. Com uma taxa nominal de juros constante haverá um aumento da taxa real de juros, incentivando os capitalistas invistam menos, reduzindo assim a demanda efetiva e o grau de utilização da capacidade produtiva. Nesse caso, prevalece um regime de acumulação do tipo *wage-led*, uma vez que uma redução da participação dos lucros na renda irá resultar num aumento da taxa de crescimento do estoque de capital. Sendo assim, os efeitos de curto-prazo de uma expansão fiscal, ou seja, um aumento dos gastos do governo como proporção do estoque de capital é avaliado conforme as expressões a seguir:

$$\frac{\partial u^*}{\partial \gamma} = \frac{1}{\lambda(m)} > 0 \quad (37)$$

$$\frac{\partial g^*}{\partial \gamma} = \frac{\beta}{\lambda(m)} > 0 \quad (38)$$

Essas equações mostram que uma expansão fiscal irá produzir um aumento do grau de utilização da capacidade produtiva e da taxa de crescimento do estoque de capital de equilíbrio. Por fim, os efeitos de um aumento do endividamento do setor público como proporção do estoque de capital são avaliadas da seguinte maneira:

$$\frac{\partial u^*}{\partial \delta} = \frac{2(1-s_c)(1-\tau)\rho\delta - \theta\rho}{\lambda(m)} \quad (39)$$

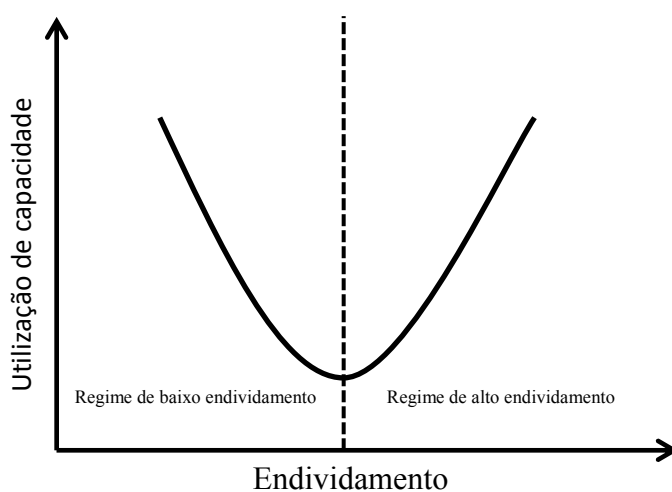
$$\frac{\partial g^*}{\partial \delta} = \frac{\beta}{\lambda(m)} \{2(1 - s_c)(1 - \tau)\rho\delta - \rho\theta\} - \rho\delta \quad (40)$$

Dependendo do valor do endividamento do setor público como proporção do estoque de capital, o sinal dessa derivada parcial será positivo se a seguinte condição for atendida, sendo negativo, caso contrário.

$$\delta > \frac{\theta}{2(1-s_c)(1-\tau)} > \delta^* \quad (41)$$

Nesse contexto, a relação entre o grau de utilização da capacidade produtiva e o endividamento do setor público como proporção do estoque de capital é não-linear, podendo ser visualizada por intermédio do gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3 - Utilização de capacidade e endividamento



Fonte: Basílio e Oreiro (2006)

Dessa forma, Basílio e Oreiro (2006) explicam que para baixos níveis de endividamento do setor público como proporção do estoque de capital, um aumento de da dívida faz com que o grau de utilização da capacidade produtiva de equilíbrio de curto-prazo se reduza. No entanto, a partir de determinados níveis de endividamento, a utilização da capacidade volta a subir com a continuidade do aumento da relação dívida/produto. O aumento da dívida desestimula a demanda agregada à medida que gera um aumento da taxa de juros paga sobre os títulos públicos, aumentando o custo de oportunidade do investimento em capital fixo. O aumento do endividamento também gera um efeito riqueza e efeito renda

positiva sobre o consumo dos capitalistas, haja vista que a renda juros é uma parte importante da renda disponível dos capitalistas.

Ao endogenizar a taxa de juros tornando-a sensível ao grau de endividamento, Basílio e Oreiro (2006) mostraram que a dinâmica da economia no longo prazo apresenta um comportamento distinto dos modelos keynesianos tradicionais, pois introduz uma região em que a ocorrência persistente de déficit público, ao provocar desequilíbrio no estoque da dívida, é capaz de alterar o regime de acumulação. Dessa forma, no curto prazo, a eficácia dos gastos públicos depende das condições iniciais e do grau de endividamento em que se encontra a economia. Se, por um lado, gastos financiados com emissão de títulos podem provocar aumento da demanda agregada, seja via consumo ou via investimento público, por outro lado a existência de um prêmio de risco sobre a dívida pública tem efeitos negativos sobre os investimentos privados, havendo um ponto em que estes últimos são maiores que os primeiros, jogando a economia numa região em que o grau de endividamento produz um ciclo pernicioso para as políticas fiscais. Este comportamento, como demonstrado, pode ser uma extensão aos modelos keynesianos tradicionais para os quais os efeitos positivos das políticas fiscais são sempre expansionistas.

Desde o retorno da ortodoxia ao *mainstream* do pensamento econômico e sua influência sobre as políticas econômicas, a questão fiscal e sua operacionalização via resultado nominal, primário ou dívida pública, passaram a destacar a necessidade de cortes nos gastos, para controlar a inflação os juros e a dívida pública como proporção do PIB. Porém, ao assumir que as empresas operam com certa capacidade ociosa, seja ela planejada ou indesejada, a política fiscal toma destaque pelo seu impacto significativo no nível de atividade sem produzir necessariamente maior inflação. Ademais, ao considerar o papel dos gastos do governo no consumo (direto ou indireto) e no investimento (empresas estatais ou infraestrutura), especialmente em países subdesenvolvidos, o impacto a dinâmica da relação dívida//PIB torna-se muito mais ambígua.

O modelo de Cambridge pressupõe a utilização plena da capacidade e enfatiza o papel da dinâmica do lucro na determinação do crescimento, já o modelo neokaleckiano pressupõe a utilização variável da capacidade e enfatiza o papel da dinâmica de utilização da capacidade na determinação do crescimento. Nesse sentido, Palley (2013) também desenvolve um modelo neokaleckiano baseado na abordagem pós-keynesiana de crescimento e distribuição de renda a partir das seguintes equações:

$$\frac{l}{K} = \frac{s}{K} \quad (42)$$

$$\frac{l}{K} = i = \alpha_0 + \alpha_1 \pi u + \alpha_2 u \quad (43)$$

$$\frac{s}{K} = \sigma_w [1 - \pi] u + \sigma_k \pi u \quad 0 < \sigma_w < \sigma_k < 1 \quad (44)$$

$$g = i \quad (45)$$

$$m = m(\Psi) \quad m_\Psi > 0 \quad (46)$$

$$\pi = \frac{m}{[1+m]} = \pi(m) \quad \pi_m > 0 \quad (47)$$

Partindo da condição de equilíbrio simples da curva IS, as equações determinam a taxa de acumulação de capital e taxa de poupança, sendo a taxa de crescimento igual à taxa de acumulação de capital. O *mark-up* das empresas m é calculado a partir do poder de precificação das empresas Ψ . Por fim, a participação nos lucros é uma função positiva do *mark-up*. Dito isso, no modelo neokaleckiano proposto por Palley (2013) os trabalhadores não poupam e os capitalistas são donos do estoque de capital total e recebem todos os lucros, de forma que:

$$\frac{s}{K} = \sigma_k \pi u \quad 0 < \sigma_k < 1 \quad (48)$$

A participação nos lucros é determinada pelo *mark-up* das firmas afetado (m) positivamente pelo poder de precificação das empresas (Ψ), que pode ser interpretado como poder de monopólio no mercado de produtos ou poder de barganha no mercado de trabalho. No modelo atual, o *mark-up* é independente da utilização da capacidade, no entanto, a utilização mais alta da capacidade pode estar associada a um *mark-up* baixo se o aumento da utilização da capacidade se correlacionar com o aumento do poder de barganha dos trabalhadores no mercado de trabalho. Alternativamente, pode estar associado com um mercado de bens restrito e com maior poder de precificação das empresas (PALLEY, 2013)

Como apresentado anteriormente, os modelos pós-keynesianos e kaleckianos caracterizam a economia entre liderado pelos lucros ou pelos salários (BHADURI;

MARGLIN, 1990; STOCKHAMMER, 2011). Esses diferentes regimes capturam a gama de possíveis efeitos de um aumento exógeno na participação nos lucros na utilização da capacidade e no crescimento. Uma economia é liderada pelo lucro se um aumento na participação nos lucros aumenta a utilização da capacidade e crescimento; do contrário, o crescimento é liderado pelos salários se diminuir a utilização da capacidade e o crescimento.

Para avaliar o impacto da condução da política fiscal no regime de crescimento e distribuição de renda, Palley (2013) propõe cinco modos de operacionalizá-la. Primeiramente, avalia-se o impacto da condução de um orçamento estatal equilibrado financiado por um imposto fixo sobre a receita de lucros transferida para a renda salarial, resultando assim em uma nova curva IS:

$$\alpha_0 + \alpha_1\pi u + \alpha_2u = \sigma_w\{[1 - \pi]u + t\} + \sigma_k\{\pi u - t\} \quad (49)$$

O imposto desloca a curva IS para a direita ou para a esquerda a depender da política fiscal e transferência de renda dos lucros para os salários, ou vice-versa. No caso de uma política fiscal *wage-led*, uma transferência de renda dos lucros para o salário desloca a curva IS para a direita devido a maior propensão a consumir dos salários, aumentando assim a utilização da capacidade e também o crescimento. O reverso também é válido no caso de uma política fiscal *profit-led* em que a redistribuição é inversa, dos salários para os lucros, deslocando a curva IS para a esquerda.

Em seguida, o autor apresenta um modelo com as despesas governamentais de orçamento equilibrado financiado por um imposto fixo sobre a receita de lucros das famílias, resultam em uma nova IS e uma restrição orçamentária dada por:

$$\alpha_0 + \alpha_1\pi u + \alpha_2u + e = \sigma_w\{[1 - \pi]u\} + \sigma_k\{\pi u - t\} + t \quad (50)$$

$$e = t \quad (51)$$

Outra opção avaliada é o gasto governamental equilibrado financiado por um imposto fixo sobre os lucros das empresas. Nesse caso, a função IS, a função de crescimento e a restrição de orçamento são fornecidas por:

$$\alpha_0 + \alpha_1[\pi u - t] + \alpha_2u + e = \sigma_w\{[1 - \pi]u\} + \sigma_k\{\pi u - t\} + t \quad (52)$$

$$g = \alpha_0 + \alpha_1[\pi u - t] + \alpha_2 u \quad (53)$$

A direção do deslocamento da curva IS é ambígua. Do lado positivo, o aumento dos gastos do governo e a redução da poupança deslocam a curva com um efeito negativo do declínio nos gastos com investimentos, causado pelo imposto sobre lucros. Se este último dominar, a curva IS pode deslocar para a esquerda. Mesmo que a curva desloque para a direita e a utilização da capacidade aumente, o crescimento pode diminuir porque o imposto sobre lucros corporativos desloca a função de acumulação para a direita, de modo que o efeito negativo do imposto sobre o lucro e sobre o investimento possa dominar o efeito de utilização da capacidade positiva. Portanto, é menos provável que despesas orçamentárias equilibradas financiadas por meio de impostos cobrados diretamente dos lucros das empresas sejam aceleracionistas, como definido por Bhaduri e Marglin (1990)

Um terceiro experimento é proposto por Palley (2013) em que o investimento público de orçamento equilibrado é financiado por um imposto fixo sobre a renda das famílias. No caso, a curva IS se desloca para a direita devido à redução da poupança, ao aumento do investimento privado ($\alpha_3 \varphi$) e do investimento público φg , enquanto a função de crescimento se desloca para a esquerda, aumentando a utilização da capacidade e o crescimento.

$$\alpha_0 + \alpha_1 \pi u + \alpha_2 u + \alpha_3 \varphi + \varphi g = \sigma_w \{ [1 - \pi] u \} + \sigma_k \{ \pi u - t \} + t \quad (54)$$

$$g = \alpha_0 + \alpha_1 \pi u + \alpha_2 u + \alpha_3 \varphi \quad (55)$$

$$\varphi g = t \quad (56)$$

Por fim, Palley (2013) analisa o gasto governamental financiado por emissões de títulos, limitado pela exigência de que o estoque de títulos cresça à uma taxa estável de acumulação de capital.

$$\alpha_0 + \alpha_1 \pi u + \alpha_2 u + e = \sigma_w [1 - \pi] u + \sigma_k [\pi u + r b] - r b \quad (58)$$

$$b = \frac{e}{[g - r]} = \frac{e}{\{\alpha_0 + \pi u [\alpha_1 - 1] + \alpha_2 u + c\}} \quad (59)$$

A curva IS é expandida para incluir os gastos do governo. O pagamento de juros da dívida aumenta a renda do capital das famílias e a poupança; e por fim, o pagamento de juros é uma transferência do governo e reduz a poupança do governo. A segunda equação limita a dívida do governo a não ser negativa, impondo a condição $g > r$. A curva IS será positivamente inclinada se a condição de estabilidade keynesiana se mantiver de forma que aumentos em b reduzem a poupança, necessitando de um aumento na utilização da capacidade para restaurar o equilíbrio entre poupança e investimento. A lógica econômica é o índice de endividamento (b) influencia os pagamentos de juros às famílias e a renda disponível, conseqüentemente a utilização da capacidade. O aumento da utilização da capacidade eleva a taxa de juros e a acumulação de capital, aumentando, assim, a relação dívida-capital. Um aumento nos gastos do governo (e) desloca a curva IS de forma que a utilização da capacidade, o índice de dívida pública estável e o crescimento aumentam.

Os efeitos dos experimentos de política fiscal e seus impactos no crescimento e distribuição de renda são expressos por Palley (2013) no quadro 3. Nele estão esquematizado os resultados esperados da política fiscal conforme operacionalização. Ademais, foi incluído os resultados apresentados ao se considerar uma estrutura de classe também na poupança. Ao considerar que os trabalhadores não consomem toda a renda do trabalho, o único resultado que difere da condição anterior é caso de um imposto fixo de redistribuição dos salários para o lucro. Nesse caso, tanto a taxa de utilização de capacidade quanto a taxa de crescimento são negativos para a política fiscal pró-capital. Já no caso de uma política fiscal redistributiva com imposto fixo de transferência dos lucros para os salários apresenta o mesmo resultado de quando os trabalhadores consomem toda sua renda e apenas os lucros compõem a poupança.

Quadro 3 - Política Fiscal e o impacto na taxa de utilização e no crescimento

Política Fiscal	Taxa de Utilização	Crescimento
Imposto fixo de redistribuição dos lucros para os salários	Positivo	Positivo
Imposto fixo de redistribuição dos salários para os lucros (Robin Hood reverso)	Negativo	Negativo
Despesas orçamentárias equilibradas financiadas por impostos fixos sobre os lucros	Positivo	Positivo
Despesas orçamentárias equilibradas financiadas por imposto fixo sobre o lucro das empresas	Inconclusivo	Negativo ou inconclusivo
Despesas orçamentárias equilibradas financiadas por um imposto sobre a receita das famílias	Positivo	Positivo
Gastos do governo financiados por títulos	Positivo	Positivo

Fonte: Adaptado de Palley (2013)

A necessidade da existência de um debate mais amplo sobre os gastos do governo, que inclua não apenas o resultado primário, mas também o resultado nominal, orçamento de capital e pagamentos de juros, torna-se fundamental para garantir uma trajetória sustentável da relação dívida/PIB e do próprio crescimento econômico. Ribeiro e Lima (2018) demonstraram que é menos provável que a adoção de um limite para os gastos do governo estabilize a dívida pública em países mais desiguais, com sistemas tributários mais regressivos e altas taxas de juros em comparação com países com uma distribuição de renda mais equilibrada, sistemas fiscais mais progressivos e taxas de juros baixas. Pelo contrário, a adoção de regras de gastos do governo nos países em desenvolvimento com taxas de juros excessivamente altas pode afetar negativamente a trajetória da relação dívida/PIB, ou seja, um limite para o gasto do governo como proporção do PIB não garante a estabilização da relação dívida /PIB²⁶ (RIBEIRO E LIMA, 2018).

Para explicar esse comportamento, Ribeiro e Lima (2018) constroem um modelo de crescimento de uma economia fechada com excesso de utilização de capacidade e que também produza um tipo de bem que é usado para consumo e investimento. Suponha que a distribuição funcional da renda antes da tributação permaneça constante e que o nível de preços da economia também não mude, mantendo constante o custo unitário do trabalho e o *mark-up*. Como nos modelos de crescimento e distribuição, os trabalhadores recebem salários e consomem toda sua renda. Já os capitalistas economizam uma fração constante da renda e estão divididos em empresários que recebem lucros e rentistas que recebem renda do estoque de crédito concedido ao governo a uma determinada taxa de juros estabelecida pelo Banco Central.

Assim, a função de consumo agregado (C) como uma proporção do produto potencial (Yp) é dada por:

$$cv = \frac{C}{K} \frac{K}{Yp} = (1 - \tau_w)\sigma uv + (1 - s)(1 - \tau_c)[(1 - \sigma) + r\lambda]uv \quad (60)$$

Na equação, $c = C/K$ é a razão entre o consumo agregado e o estoque de capital (K) e $v = K/Yp$. As demais variáveis são: as taxas de imposto sobre a renda do trabalho (τ_w) e do

²⁶ Ribeiro e Lima (2018) utilizam uma amostra constituída por 29 países desenvolvidos e 17 países em desenvolvimento durante o período entre 1985 a 2015. A variável dependente no modelo é a variação da dívida pública (% PIB) e as variáveis independentes são a variação defasada da dívida pública (% PIB), a capacidade de financiamento do governo geral (% PIB), a taxa de crescimento do PIB e uma contabilidade simulada para a implementação das regras da despesa pública.

capital (τ_c), a participação do salário na renda (σ), a razão entre a produção (Y) e o estoque de capital (u), propensão marginal a poupar dos capitalistas (s), taxa real de juros (r), estoque da dívida pública (B) pela produção ($\lambda = B/Y$). Supondo que a razão entre o estoque de capital e o produto potencial se mantém constante ($v = 1$), u denota a utilização da capacidade. Na função de investimento a acumulação de capital está positivamente relacionada à taxa atual de lucro líquido das empresas (*proxy* para os lucros esperados), de forma que o investimento total (I) é uma proporção do estoque de capital ($i = I/K$), α_0 e $\alpha_1 > 0$ são parâmetros.

$$i = \frac{I}{K} = \alpha_0 + \alpha_1(1 - \tau_c)(1 - \sigma)u \quad (62)$$

Por fim, os gastos do governo (G) incluem o consumo de bens e serviços dados a partir de uma proporção fixa do estoque de capital. Na equação $\gamma = G/Y$, γ_T é o teto de gasto estipulado pelo governo como proporção do produto, e $z_\gamma \equiv \gamma - \gamma_T$ é o desnível de gasto.

$$g = G/K = (z_\gamma + \gamma_T)u \quad (63)$$

A renda em uma economia fechada liderada pela demanda é determinada pela soma do consumo, investimento e gastos do governo. Juntando as equações, tem-se

$$u^* = \frac{\alpha_0}{\mu - z_\gamma - \gamma_T} \quad (64)$$

Dessa forma, o grau de utilização da capacidade que equilibra o mercado de bens no curto prazo é $\mu - z_\gamma - \gamma_T > 0$. A participação dos salários está diretamente relacionada à utilização da capacidade de equilíbrio u^* . Inversamente, no caso de um valor suficientemente baixo do parâmetro α_1 , o sistema tributário sobrecarrega desproporcionalmente a classe mais baixa tem um impacto negativo sobre a demanda agregada. Por último, uma política fiscal expansionista ou um aumento da restrição dada por $\mu - z_\gamma - \gamma_T > 0$, estimula a demanda agregada.

Ao avaliar a eficácia de um teto vinculante sobre os gastos do governo na promoção da sustentabilidade da dívida pública em um modelo de crescimento e distribuição de renda pós-kaleckiano, Ribeiro e Lima (2018) questionam a tradicional visão de que um teto de gastos para o governo pode ajudar as economias alcançar a estabilidade da dívida pública ao

longo do tempo. A grande questão é por que o pagamento de juros é excluído do cálculo das contas do governo. Um dos argumentos é de que, nesse caso, um aumento na taxa de juros poderia forçar o governo a reduzir gastos em outras áreas devido às flutuações da taxa de juros de curto prazo afetariam diretamente o orçamento do governo. Da mesma maneira, uma redução nos juros, aumentaria o espaço para o gasto do governo em outras áreas. Todavia, estabelecer um limite para os gastos públicos sem incluir os pagamentos de juros abaixo do teto pode não assegurar uma trajetória sustentável da relação dívida/PIB, especialmente no caso de países em desenvolvimento com altos níveis de taxas de juro e sistemas de tributação mais regressivos.

3.1.2 Política Cambial

O resultado do crescimento econômico dos países asiáticos na segunda metade do século XX, baseado em níveis desvalorizados das taxas de câmbio, incitou o resgate da importância da administração da taxa de câmbio para o crescimento. Retorna ao debate a ideia de uma taxa de câmbio competitiva, capaz de incentivar as empresas a participarem do comércio mundial, aumentar os investimentos, promover a expansão do emprego e a manutenção do crescimento econômico de longo prazo. Segundo Williamson (2003) existem três posturas para a política cambial: âncora nominal e garantia de estabilidade de preços, metas reais de equilíbrio macroeconômico e estabilidade da taxa de câmbio e os problemas da instabilidade. Todavia, o próprio autor (2003) destaca a importância da escolha da política cambial dentro de uma estratégia de desenvolvimento. A taxa de câmbio é um importante instrumento para as estratégias de crescimento. Teoricamente, a taxa de câmbio é capaz de afetar: o estímulo ao investimento e à poupança (WILLIAMSON, 2003; BRESSER-PEREIRA; GALA, 2008, 2010), os benefícios para a exportação dos bens não-tradicionais (GALA, 2007; RODRIK, 2001), o aumento da produtividade (DOLLAR, 1992; POPOV; POLTEROVICH, 2002), o estímulo às elasticidades-renda das exportações (BARBOSA-FILHO, 2006; OREIRO, SOUZA; NAKABASHI, 2010), e compensação às falhas de mercado e falhas contratuais (RODRIK, 2008; ARAÚJO, 2010).

A taxa de câmbio real (relação de preços entre *tradeables* e *nontradables*) é fundamental para convergência da renda entre os países. Para os países em desenvolvimento, um câmbio desvalorizado tem maior importância devido à participação que o setor de bens comercializáveis (*tradables*) tem nessas economias e sua maior sensibilidade às mudanças

cambiais (RODRIK, 2008). As falhas de mercado e instituições fracas fazem com que o aumento da participação do setor industrial de bens *tradables* promova a expansão do crescimento econômico (RODRIK, 2008). Acemoglu e Robinson (2012) explicam que instituições fortes e inclusivas permitem um sistema produtivo mais complexo e com maior valor tecnológico através da garantia da propriedade privada e de maior incentivo à concorrência, encorajando os investimentos em novas tecnologias e o crescimento sustentado. Por sua vez as instituições fracas, corrupção, direitos de propriedade, cumprimento dos contratos, etc.) reduzem os retornos dos investimentos²⁷.

As atividades do setor *tradables* possuem grande importância para os países em desenvolvimento, no entanto, o setor industrial é o que mais sofre com a fraqueza institucional. Segundo Rodrik (2008), a melhora dos preços relativos do setor *tradable*, especialmente da indústria, compensaria os desestímulos à acumulação de capital e ao progresso tecnológico relacionado às instituições fracas. Dessa forma, a depreciação real da taxa de câmbio aumenta a lucratividade do investimento no setor e acelera o processo de mudança estrutural da economia, aumentando a produtividade.

Para testar sua hipótese foram utilizados dados de 188 países, divididos em 11 períodos de 5 anos entre 1950 a 2004. Foi estimada a relação entre desvalorização e crescimento, tendo como variável dependente o crescimento anual do PIB *per capita*. O efeito de uma desvalorização sobre o crescimento é altamente significativo para os países em desenvolvimento, uma vez que a taxa de câmbio real desvalorizada melhora a lucratividade principalmente da indústria. Ou seja, uma depreciação impulsionou a atividade industrial causando deslocamento de recursos em direção do setor industrial, aumentando a produtividade e do crescimento econômico.

Apesar de ser resultado da relação de preços, os governos utilizam diversas medidas no intuito de afetar o nível da taxa de câmbio real. Experiências mostram que países que adotam metas de taxa de câmbio real, ou seja, permitiram a competitividade, experimentaram algum sucesso no crescimento. Em última instância, o investimento é determinado pela propensão a investir e não a disponibilidade de poupança, como postulado pela teoria clássica. De maneira geral, a política econômica keynesiana pretende a manutenção dos níveis de demanda efetiva, a diminuição do desemprego involuntário e estabilização das expectativas

²⁷Rodrik (2008) utiliza índices de governança do Word Bank que captam a qualidade das instituições de cada país para confirmar a hipótese de que o setor de bens industrial sofre desproporcionalmente mais com a fraqueza institucional. Os resultados corroboram com a teoria de que os efeitos positivos da desvalorização são mais fortes nos países com piores níveis institucionais

empresariais. Nesse cenário, uma política cambial de administração da taxa real de câmbio real é fruto de uma escolha política dentro de determinada estratégia de crescimento.

Ao tratar da política cambial, a teoria keynesiana defende um câmbio administrado que assegure a estabilidade dos preços e o equilíbrio externo. Segundo Terra e Ferrari-Filho (2014), para Keynes um dos objetivos do câmbio administrado, porém adaptável às circunstâncias, é reduzir as incertezas sobre os preços futuros dos ativos *tradables*. Todavia, as dinâmicas externas de economias monetárias instigam a necessidade de buscar equilíbrio entre as relações comerciais e financeiras dos países. Para tanto, Keynes propõe a criação de um *international market maker* capaz de: emitir uma moeda de aceitação universal; compensação de desequilíbrios comerciais para que os países deficitários não ficassem reféns da necessidade de atração de capitais para financiar seus balanços de pagamentos; sinalizar as regras de administração cambial; e instituir mecanismos de controle de capitais (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014). Ou seja, a proposição de Keynes para a política cambial gravita em torno de menores incertezas quanto ao futuro e de maior liberdade da política monetária via taxa de juros, inibindo os efeitos *pass-through* do câmbio para a inflação doméstica.

Os juros representam uma alternativa de investimento, sendo assim, a taxa de juros básico da economia é o instrumento adequado para as políticas econômicas. Todavia, Keynes (1980) adverte para a dificuldade de controlar as taxas internas de juros, caso os movimentos de capital para fora do país forem ilimitados. Se a taxa de juros for utilizada para atrair capital externo e financiar o balanço de pagamento, a autonomia da política monetária ficaria subordinada à preferência pela liquidez dos investidores internacionais. Sendo assim, o objetivo da política cambial em Keynes é se preocupar com o equilíbrio das contas externas, com a estabilidade nas expectativas empresariais e a manutenção da autonomia das demais políticas econômicas (fiscal, monetária e industrial). Através das políticas econômicas keynesianas seria possível a construção de uma sociedade com eficiência econômica, justiça social e liberdade individual (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

Portanto, a política cambial é de suma importância para uma estratégia de crescimento econômico por dois fatores básicos. Promove a estabilidade do balanço de pagamentos ao estimular as exportações e diminuir as importações, mantendo o equilíbrio em conta corrente. Ao mesmo tempo, pode aumentar disponibilidade poupança e o investimento sem afetar a taxa básica de juros. Um câmbio desvalorizado mantém os salários e consumo agregado baixos, disponibilizando poupança para investimentos em indústrias exportadoras. Por sua vez, o câmbio competitivo aumenta o investimento em setores industriais que são capazes de

competir no mercado externo. O aumento de renda e de produtividade oriundo de uma maior inserção externa acaba por compensar a queda inicial do salário real e do consumo.

A relação entre crescimento interno e o restante da economia mundial foi evidenciado a partir da literatura do crescimento com equilíbrio no balanço de pagamentos originário do trabalho de Thirlwall (1979). Segundo o autor, o balanço de pagamentos é crucial na restrição ao crescimento de longo prazo para as economias menos desenvolvidas. Nesse modelo, a taxa de crescimento da economia é determinada pela taxa de crescimento mundial, uma vez que as elasticidade-renda da demanda por exportações e importações é fixa no longo prazo. Esse último pressuposto é o grande problema com desses modelos. Segundo Araújo (2010, p.481) as elasticidades-renda das exportações e importações estão sujeitas a mudanças estruturais, “a própria restrição imposta pelas condições financeiras internacionais leva a mudanças nos preços relativos e na política econômica, que, por sua vez, geram mudanças nas elasticidades-renda e preço das importações e exportações”. Mudanças prolongadas nos preços relativos alteram estruturalmente a economia, de forma que a restrição de balanço de pagamentos pode ser considerada endógena no longo prazo. Ao invés de ser considerada uma restrição ao crescimento, o balanço de pagamentos pode se alterar pela política econômica, especialmente pela política cambial.

Assumindo que os parâmetros das elasticidades das funções de demanda por exportações e importações são alterados pela taxa de câmbio real, sua administração pode aliviar a restrição no balanço de pagamentos, aumentando a elasticidade-renda das exportações ou diminuindo a elasticidade-renda das importações. Uma taxa de câmbio depreciada pode aumentar a elasticidade-renda das exportações ao fazer com que mais produtos nacionais se tornem competitivos no mercado externo. Do contrário, uma taxa de câmbio valorizada pode representar um agravamento da restrição e reduzir a taxa de crescimento da economia. A apreciação do câmbio real tende a aumentar o salário real, aumentando o custo de produção em relação ao resto do mundo. Esse processo induz a migração de atividades produtivas, antes realizadas na economia doméstica, para o exterior, causando uma desindustrialização da economia doméstica, afetando a capacidade exportadora do país e as elasticidades-renda das importações e exportações no longo prazo.

Para manter a balança comercial em equilíbrio com preços relativos constantes, o crescimento relativo na periferia em relação ao centro será igual a taxa das elasticidades-renda, das importações sobre exportações. Por sua vez, o crescimento com restrição na balança de pagamentos dos países subdesenvolvidos depende da participação dos setores

intensivos em tecnologia em comparação com os países centrais. A relação elasticidade-renda desses países dependerá da capacidade de diversificação da periferia em direção setores de alta tecnologia. Cimoli e Porcille (2011) explicam que a competição por capacidades tecnológicas (CTs) permite a periferia estar presente nos mercados onde a demanda cresce em taxas maiores. À medida que aumenta a participação dos setores intensivos em tecnologia, aumentam os retornos e as externalidades, que promovem o crescimento das exportações, da acumulação de capital. Dessa forma o *catching-up* requer transformações na estrutura produtiva em direção da geração de renda baseado no conhecimento e aprendizagem, modificando o padrão de especialização e elasticidades-renda da demanda por exportações e importações.

Ademais, a partir do resgate da Lei de Verdoon, pela qual o crescimento da produção manufatureira e do emprego promove o aumento da produtividade, Kaldor (1966) explicou a possibilidade de o crescimento das exportações instaurar um círculo virtuoso de crescimento. Basta que o crescimento econômico seja resultado de uma maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis, através da realocação do trabalho para atividades sujeitas a economias de escala e especialização produtiva em atividades manufatureiras exportadoras, ou seja, atividades de maior produtividade e competitivas no mercado externo. Para o ciclo virtuoso funcionar precisa existir um aparato institucional relacionando as firmas e P&D capaz de promover a solução de problemas e estimulando várias formas de interação e aprendizagem.

No conceito de taxa de crescimento com equilíbrio no balanço de pagamento desenvolvido por Thirlwall (1979), a relação entre as elasticidades-renda das exportações e importações em relação à renda mundial seria o resultado da estrutura produtiva de um país, sua diversificação industrial e intensidade tecnológica. Por sua vez, a estrutura produtiva depende da taxa de câmbio real, de forma que uma desvalorização do câmbio e a conseqüente diminuição do salário real, promove alteração na estrutura produtiva ao direcionar recurso para o setor exportador de bens manufaturados. Essa mudança estrutural na atividade produtiva afeta as elasticidades-renda das exportações e importações possibilitando o processo de *catching up* tecnológico.

O modelo pós-keynesiano proposto por Bhaduri e Marglin (1990) evidencia como a desvalorização da moeda doméstica pode contribuir para a acumulação de capital. Nele, a função consumo depende dos salários reais e a taxa de câmbio real define o nível de salário real mediante o preço relativo dos bens comercializáveis (*tradables*) e não comercializáveis (*nontradables*) com o exterior. O investimento, por sua vez, é influenciado pela utilização da

capacidade e *profit-share*. Uma apreciação da moeda diminui preço dos produtos comercializáveis, aumenta os salários reais e o consumo, diminuindo o investimento relacionado à *profit-share* internacional e aumentando a utilização da capacidade. Por sua vez, uma moeda depreciada, aumenta os preços dos produtos comercializáveis com o exterior, diminui salários reais, aumenta o investimento. A depreciação da taxa de câmbio pode contribuir para expansão do nível de emprego (utilização da capacidade) e de investimentos resultante de maiores exportações. Esse seria caso de um regime de crescimento baseado nas exportações, *export-led*.

O trabalho de Blecker (2010) também se propõe a utilizar o receituário pós-kaleckiano de análise da demanda agregada fundado em dois princípios semelhantes aos utilizados por Bhaduri e Marglin (1990): (o) a função de distribuição de renda entre salários e lucros é determinada pelo *mark-up* das empresas na decisão de preços da indústria e a demanda agregada depende de importantes maneiras da distribuição funcional da renda. Blecker (2010) parte de uma economia com tamanho do mercado externo deliberado e preços industriais definidos com base no *mark-up* de custos variados²⁸. A equação proposta por Blecker para o preço de *mark-up* se assemelha a proposta por Bhaduri e Marglin (1990):

$$p = (1 + z)w_a \quad (65)$$

Na equação temos a taxa do lucro de *mark-up* (z) o qual reflete o grau de monopólio Kaleckiano, o coeficiente de trabalho por unidade de produto (α) e a taxa de salário nominal (w). Ao assumir que não existe demais custos variáveis, o preço será igual ao valor adicionado e a *profit-share* será $\pi = (p - w_a)/p$. Por conseguinte, a taxa de lucro (r) é definida como:

$$r = \frac{(p-w_a)Y}{pK} = \frac{z}{1+z}\mu = \pi\mu \quad (66)$$

Sendo a taxa de lucro (r) resultado do produto real (Y), do estoque de capital (K), relação capital produto ($\mu = \frac{Y}{K}$), além da taxa de lucro de *mark-up* (z), do preço de *mark-up* (p) e da taxa de salário nominal (w). O salário real por sua vez é expresso da no modelo de Blecker (2010) pela equação:

²⁸ Blecker (2010) assim como Bhaduri e Marglin (1990) ignora o custo fixo e matéria-prima de forma que o trabalho é o único custo variável.

$$w = \frac{W}{P} = \frac{1}{\alpha(1+z)} = 1 - \frac{\pi}{\alpha} = \frac{\varphi}{\alpha} \quad (67)$$

Como resultado, os custos do trabalho são constantes, o salário real é positivamente inclinado em relação à produtividade do trabalho e inversamente proporcional a taxa de *mark-up* (equivalente a participação dos lucros). Diferentemente do modelo de Bhaduri e Marglin (1990), Blecker (2010) considera que a renda dos lucros é poupada a uma taxa maior que a renda do salário, porém inserem a poupança positiva dos salários, de forma que os salários são poupados a uma taxa menor que os lucros. A equação que representa a relação da poupança com estoque de capital ($\sigma = S/K$) define o comportamento da poupança.

$$\sigma = [s_r\pi + s_w(1 - \pi)]\mu \quad (68)$$

Dessa forma, a parcela de poupança dos trabalhadores (s_w) é o restante do *profit-shaer*, ou seja, os trabalhadores poupam parte do *wage-share* ($1 - \pi$). No que tange a equação de investimento, Blecker (2010) segue o modelo proposto por Bhaduri e Marglin (1990):

$$g = f(\pi, \mu, \alpha) \quad (69)$$

A função de investimento captura três determinantes: lucratividade medida pela *profit-share* (π), capacidade instalada existente (μ) e o estado de confiança empresarial o "*animal spirits*" (α). Na ausência de um setor governamental, Blecker (2010) assume que a poupança de uma nação é gasta em financiamento do investimento e no superávit comercial; ou seja, se há um déficit comercial, ele é financiado por um correspondente influxo de poupança externa. Isso significa que um aumento da utilização da capacidade gera um aumento no ritmo da poupança (lucros, salários e entradas líquidas) frente ao nível de investimento, diminuindo o ritmo de crescimento ao longo do tempo. Uma vez que o setor governamental é omitido da modelagem, a balança comercial em termos reais é mensurada pela taxa de estoque de capital:

$$b = \frac{TB}{K} = b(q, \mu, \mu^*), b_q > 0, b_u > 0, b_u^* > 0 \quad (70)$$

Na equação, $TB = X - qM$ é a balança comercial mensurada em bens domésticos, X é o volume de exportações, M o volume de importações, $q = EP^*/P$ é a taxa de câmbio real, E é a taxa nominal de câmbio (moeda doméstica/moeda internacional), P^* é o nível do preço

internacional e μ^* é a taxa de utilização internacional ($\mu^* = Y^*/K^*$). A partir da identidade de uma economia aberta sem governo, $S + qM = I + X$, o equilíbrio no mercado de bens será dado por:

$$\sigma = g + b \quad (71)$$

A poupança nacional é gasta em financiamento do investimento (g) e no saldo comercial (b). Caso $b < 0$, o maior gasto da poupança com o investimento é financiado pela entrada de poupança externa. Quando $b \neq 0$, o estoque de capital cresce a taxa de $g = \sigma - b$. Inserindo a taxa de estoque de capital (b), a equação de poupança σ e a função investimento, Blecker (2010) apresenta a equação para o mercado de bens.

$$[(s_r - s_w)\pi + s_w]\mu = f(\pi, \mu, \alpha) + b(q, \mu, \mu^*) \quad (72)$$

No entanto, a estabilidade no mercado de bens keynesiano é alcançada a partir do ajuste da taxa de utilização (μ) para eliminar o excesso de demanda por bens (EDB). Inserindo o ajuste e diferenciando pela taxa de utilização a condição de estabilidade no curto prazo encontrada é definida por:

$$\text{EDB} = g + b - \sigma = f(\pi, \mu, \alpha) + b(q, \mu, \mu^*) - [(s_r - s_w)\pi + s_w]\mu \quad (73)$$

$$\frac{\delta \text{EDB}}{\delta \mu} = f_\mu + b_\mu - [(s_r - s_w)\pi + s_w] < 0 \quad (74)$$

Ou

$$\frac{\delta \text{EDB}}{\delta \mu} = [(s_r - s_w)\pi + s_w] - f_\mu - b_\mu > 0 \quad (75)$$

Dessa forma, a poupança dos salários (s_w), dos lucros (s_r) e do fluxo de poupança externa (b_μ) devem responder mais do que o investimento para aumentos da taxa de utilização da capacidade, eliminando o excesso de demanda. Com resultado, uma taxa de poupança dos lucros (s_r) relativamente mais alta que a dos salários (s_w), caracteriza uma demanda *wage-led*, enquanto um aumento da poupança dos salários em comparação com os lucros, ou uma alta sensibilidade do investimento a lucratividade faz da economia caminhar e direção de uma demanda *profit-led*. Um efeito relativamente maior da lucratividade sobre os investimentos combinado com um aumento relativo da poupança dos salários (s_w), ou maior abertura às

importações (b_μ), encaminha o crescimento para ser *profit-led*, em que a parcela dos lucros aumentam com o aumento do investimento. Por sua vez, o efeito do aumento da utilização da capacidade no investimento combinado com a um aumento da poupança dos lucros (s_r) e baixa sensibilidade do investimento ao lucro, sinaliza um crescimento mais próximo de *wage-led*.

Para introduzir os efeitos da taxa de câmbio, Blecker (2010) assume que a meta de *mark-up* é uma função crescente com a taxa de câmbio real (depreciações induzem a maiores metas de *mark-up*). A depreciação tende a aumentar a diferença entre a meta e o atual salário real, fazendo os trabalhadores demandarem salários nominais mais altos. Em um regime de taxa de câmbio administrada, um aumento na taxa de câmbio indica a decisão da autoridade monetária de procurar um menor valor real para a moeda doméstica, enquanto que em um regime flutuante, um aumento da taxa de câmbio ocorre devido à mudança das expectativas da sustentação de uma taxa de câmbio real de longo prazo.

O autor trata dos efeitos sobre as margens de lucro e, portanto, sobre a renda nacional frente à mudança na taxa de câmbio. No modelo (BLECKER, 2010), uma depreciação real causa dois efeitos sobre os lucros: permite que as empresas aumentem sua margem de venda, uma vez que os bens concorrentes estrangeiros se tornam relativamente mais caros; e diminui os salários reais e aumenta a participação dos lucros. Caso os *mark-ups* sejam flexíveis em resposta a mudanças na concorrência externa, a taxa de câmbio real e a distribuição de renda são afetadas por mudanças nos custos unitários do trabalho

No modelo de curto prazo de Blecker (2010) tratado anteriormente, o salário nominal, os preços, a taxa de *mark-up* e a taxa de nominal de cambio são exógenas. Ao passar a tratar do médio prazo, avalia-se o impacto na mudança da relação entre preços e salários em resposta as condições que afetam o poder de barganha entre trabalhadores e firmas na definição dos preços, ao passo que a taxa de câmbio varia segundo as condições do mercado financeiro internacional. Dessa forma, os autores chamam de médio prazo o período em que salários, preços, distribuição e taxas de câmbio se equilibram. Ao explicar as mudanças na parcela de distribuição entre salários e lucros, os economistas pós-keynesianos desenvolveram uma abordagem de “desejos conflitantes” (*conflicting claims*) para inflação e distribuição. Tanto os trabalhadores como as firmas têm alvos de salários e lucros, em que o poder de barganha é influenciado por fatores como: regulações do mercado de trabalho, competição com trabalhadores estrangeiros e taxa de desemprego. Blecker (2010) apresenta as duas funções de reação que define os preços e o salário nominal.

$$\widehat{W} = \tau(\varphi_w - \varphi) \quad (76)$$

$$\widehat{P} = \theta(\varphi - \omega_f) \quad (77)$$

Para os trabalhadores, estabelecer uma meta de participação dos salários (φ_w) implica aumentar o salário real frente ao aumento de produtividade do trabalho. Já para as empresas, estabelecer a meta de taxa de lucro de *mark-up* implica uma equivalente meta de participação dos salários na produtividade, normalmente, firmas desejam participações de salários menores. Nesse sentido, depreciações cambiais podem cumprir um objetivo duplo: melhorar a balança comercial e estimular a produção. Isto pode ser feito, segundo Blecker (2010), tanto num regime de câmbio controlado, alterando os alvos para a moeda, como em um regime de taxa flexível, através de intervenção no mercado de câmbio ou mesmo esforços para influenciar as expectativas do mercado. Para Blecker (2010), como provavelmente a depreciação da moeda redistribui renda pior para os salários e melhores para o lucro, o impacto na balança comercial e no produto depende se a economia é *wage-led* ou *profit-led*. Se a demanda é *wage-led* a depreciação é contracionista para o produto, pois um menor produto reduz a demanda por importação, melhorando a balança comercial. Do contrário, se a demanda é *profit-led*, uma depreciação tem que ser expansionista para o produto, porém não é eficaz para melhorar o equilíbrio da balança comercial, uma vez que as importações aumentam com a desvalorização cambial. Por fim, independentemente dos efeitos sobre o produto ou balança comercial, o impacto da desvalorização sobre a inflação é inequivocamente positivo no modelo de Blecker (2010).

Dessa forma, as condições que determinam se a demanda está *wage-led* ou *profit-led* variam consideravelmente. Em uma economia aberta, depende da origem da mudança na distribuição, não sendo possível dar uma caracterização única em todas as circunstâncias. Por exemplo, caso a demanda seja caracterizada em *wage-led*, o aumento do poder de barganha dos trabalhadores a partir do aumento do alvo na participação dos salários apresentarão dois efeitos: de um lado o aumento do alvo da participação dos salários é expansionista, devido ao aumento do consumo doméstico compensando a queda do saldo comercial; do outro lado é contracionista, devido ao menor *mark-up* das empresas. A demanda agregada vai crescer a depender do efeito líquido de fatores tais como: as elasticidades-preço da demanda de importação e exportação e do peso relativo do comércio na produção interna. O preço mais

elástico é a demanda por exportações e importações, o menos elástico são as barreiras comerciais e a participação do comércio internacional no país.

Em contraste, Blecker (2010) avalia também os resultados de uma dedução no poder de mercado das firmas domésticas (políticas pró-trabalho). No modelo, devido aos efeitos opostos sobre a taxa de câmbio real e competitividade externa, uma redistribuição em favor dos salários que se origina no aumento da concorrência interna (diminuição do *mark-up*) é mais provável que seja expansionista do que a redistribuição que se origina no aumento do poder de barganha dos trabalhadores. Em termos de distribuição de renda, incentivar a competição a partir do *mark-up* e do aumento da produtividade é mais eficiente do que o aumento do *wage-share* via fortalecimento dos sindicatos. Uma economia caracterizada pelos mesmos parâmetros estruturais subjacentes pode revelar uma demanda *wage-led* ou *profi-led*, sendo mais forte ou mais fraca dependendo da fonte das mudanças simultâneas na distribuição de renda e a taxa de câmbio real.

Para tratar a respeito dos impactos da política monetária em regimes de câmbio flutuante, Blecker (2010) considera que a autoridade monetária define uma meta para a taxa de juros única de curto prazo. A taxa de juro apresenta efeito negativo sobre a demanda de investimento e considera-se a possibilidade de que o custo de juros mais altos induz as empresas a aumentar suas margens de lucro. O impacto dos diferenciais de taxas de juro entre o mercado doméstico e os ativos estrangeiros em uma taxa de câmbio flexível é considerado na equação.

Para mensurar os efeitos de uma decisão do Banco Central de elevar a taxa de juros, o modelo de Blecker (2010) considera um ambiente "normal" do mercado financeiro em que o fator de risco continua a ser baixo, de modo que o aumento da taxa de juros faz com que os ativos domésticos fiquem mais atraentes para os investidores financeiros. Neste caso, o aumento dos juros no médio prazo com elasticidade-juros do *mark-up* baixa, caracteriza a valorização da moeda e o aumento da participação dos salários (juros diminuem as margens dos lucros). No entanto, se a elasticidade-juros do *mark-up* é alta, a moeda se valoriza a um menor grau do que a queda da participação salários (*mark-up* responde mais à taxa de juros do que a taxa de câmbio). Os autores também consideram a situação de crise financeira em que o aumento da taxa de juros faz com que o fator de risco suba rapidamente. Nessa situação, segundo o modelo de Blecker (2010), seja elástica ou inelástica a relação dos juros com o *mark-up*, a taxa de câmbio se deprecia e a participação dos salários cai. Em suma, no que tange utilização da capacidade, Blecker (2010) argumenta que no caso normal a apreciação da

moeda causa agravamento da balança comercial e queda do investimento; já uma participação acentuada dos salários causa um colapso de consumo que supera os efeitos da depreciação da moeda no comércio internacional.

Blecker (2010) conclui seu trabalho afirmando que uma economia pode apresentar um comportamento *wage-led* em resposta a choques, como exemplo a redução do monopólio e o alvo da meta de *mark-up* das firmas. No entanto, essa mesma economia pode apresentar uma resposta *profit-led* a choques no poder de barganha dos trabalhadores ou expectativa de uma depreciação da taxa do câmbio real. A eficácia de uma depreciação da moeda tanto para aumentar a produção quanto para melhorar a balança comercial depende, em parte, da medida em que a depreciação redistribui renda para os lucros e também se a redistribuição é expansionista ou contracionista para a demanda global.

Incorporando a dimensão de uma economia aberta, os resultados dos modelos pós-keynesianos fechados são alterados, especialmente onde a demanda doméstica é *wage-led*. Assim, um mesmo país pode apresentar comportamento *wage-led* ou *profit-led* em resposta a mudanças em diferentes fatores exógenos (poder de mercado das empresas, poder de negociação dos trabalhadores e expectativas de taxa de câmbio), de forma que a fonte da mudança distributiva importa para o seu impacto sobre uma economia aberta. Por fim, os efeitos de aumentos da taxa de juros em economias abertas dependem, em parte, do fato do *mark-up* ser elástico ou inelástico em relação a taxa de juros e também se os mercados financeiros estão em um estado normal ou em crise.

Blecker (2010) concorda com Bhaduri e Marglin (1990) em que os países mais abertos à concorrência internacional e cujas exportações e importações são relativamente mais sensíveis ao preço tendem a ser menos *wage-led*, ou mais provavelmente apresentar um comportamento *profit-led* do que as economias fechadas (ou aquelas abertas em que o volume de comércio não é sensível ao preço). Se uma economia está *wage-led*, a desvalorização é suscetível de causar efeitos contracionistas sobre a produção, mas pode ser relativamente eficaz na melhora da balança comercial; enquanto que se uma economia está *profit-led*, é provável que uma depreciação seja expansionista para o produto.

Baseado nos modelos de Blecker (2010) e Bhaduri e Marglin (1990), Onaran e Galanis (2012) também desenvolvem um modelo pós-keynesiano para analisar as dezesseis principais economias e blocos econômicos (União Europeia, Alemanha, França Itália, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canada, Austrália, Turquia, México, Coreia do Sul, Argentina, Chile, Índia e África do Sul). O período de estimação para os países desenvolvidos é de 1960 a 2007

e para os países em desenvolvimento de 1970 a 2007. As variáveis utilizadas pelos autores foram: gastos de consumo real (C), gastos privados de investimentos (I), importações (M), exportações (X), PIB (Y), lucros reais (R) e o salários reais (W) calculado pela remuneração real por trabalhador multiplicado pelo emprego total. No modelo proposto por Onaran e Galanis (2012) para análise da mudança na participação dos salários no crescimento é estimando equações individuais para o consumo, investimento, exportações e importações. Devido à dificuldade econométrica a distribuição de renda é exógena. Para tornar a parcela salarial endógena, utiliza-se uma abordagem de sistemas VAR utilizado por Stockhammer e Onaran (2004) e Onaran e Stockhammer (2005).

No modelo de Onaran e Galanis (2012), o consumo é estimado por funções ajustadas dos salários (W) e lucros (R) como funções de consumo keynesiana, exceto a renda que é dividida em renda do trabalho e renda de lucro. A diferença de tendências entre consumo marginais (salários e lucro) dá o efeito de uma mudança na distribuição de renda. Formalmente é apresentado da seguinte maneira:

$$C = c_0 + c_r R + c_w W \quad (78)$$

Entendendo que o consumo é a parcela da renda não poupada, é possível perceber que a equação apresentada se assemelha às funções de consumo keynesianas tanto de Bhaduri e Marglin (1990) como Blecker (2012) em que a renda ao invés da poupança é dividida em sua parcela do lucro e do salário. Os autores convertem as elasticidades em efeitos marginais a partir da multiplicação dos coeficientes estimados (R) e (W) por C/R e (C/W) , respectivamente. Dessa forma, a diferença nas propensões marginais a consumir evidencia os efeitos da mudança na distribuição de renda.

$$\frac{\delta R}{Y} \frac{\delta C}{Y} = \frac{c_r C}{R} - \frac{c_w C}{W} \quad (79)$$

A partir dos dados dos 16 países a hipótese de que propensões de consumo variam entre lucro e renda salarial é confirmada com diferenças nos efeitos marginais de R e W (isto é, as diferenças entre as propensões de consumo, $c_r C$ e $c_w C$). A propensão marginal a consumir a partir de lucros é menor do que a dos salários em todos os países; assim, *um aumento da quota de lucro leva a uma diminuição do consumo*.

No modelo de Onaran e Galanis (2012), assim como nos modelos anteriores, o investimento privado é modelado como uma função positiva do produto com efeito acelerador

padrão, porém a *profit-share* é uma *proxy* para lucratividade esperada e viabilidade financeira interna. A variável que representa a taxa de juros real de longo prazo foi excluída por não ser estatisticamente significativa. A equação de investimento utilizada pelos autores é dada seguinte forma:

$$I = i_a + i_y Y + i_\pi \pi \quad (80)$$

Assim como nos modelos de Bhaduri e Marglin (1990) e Blecker (2010), o investimento total está em função dos investimentos autônomos (i_a), investimento em relação ao produto total (i_y) e investimento relacionado a participação dos lucros (i_π). Como resultado, os Estados Unidos foi o único país onde a parcela dos lucros não tem significância no investimento. Onaran e Galanis (2012) afirmam que esse resultado é consistente com o trabalho de Hein e Vogel (2008) em que os aumentos dos juros e dos pagamentos de dividendos encaminham um efeito insignificante no investimento. Na maioria dos países desenvolvidos, a parcela de lucro não é estatisticamente significativa para os investimentos privados. Até mesmo nos países do leste asiático (Coreia do Sul e China) com altas taxas de investimento, o investimento privado não é guiado pela participação dos lucros, mas pelas políticas industriais e investimentos públicos, os quais explicam a correlação estatisticamente significativa. Em todos os países o PIB teve forte e significativa relação com o investimento privado.

Para estimar os efeitos da distribuição de renda sobre o saldo de exportações Onaran e Galanis (2012) se baseiam nos trabalhos de Sotckhammer (2009) e Onaran (2011). A exportação (X) é estimada com base na relação de preços entre bens exportados e importados e o crescimento do PIB mundial, as importações (M) é uma relação dos preços domésticos com os preços dos bens importados e o PIB. Tanto o PIB mundial (Y), os preços dos bens importados e exportados são em função dos custos unitários do trabalho. Na amostra selecionada, Onaran e Galanis (2012) encontram que na Turquia, México e África do Sul os preços das exportações não tem efeito significativo sobre as exportações. As exportações como função do custo unitário do trabalho também não mostraram efeitos significantes na África do Sul, porém na Turquia e México as exportações são negativamente afetadas pelo custo real da unidade de trabalho. Na zona do Euro e na Alemanha os efeitos nas importações não foram significantes tanto para o preços internacionais quanto para o custo real da unidade de trabalho.

Usando elasticidades estimadas, Onaran e Galanis (2012) calcularam o efeito marginal da mudança na parcela dos salários na relação exportações/PIB e importações/PIB. A parcela dos salários é proximamente relacionada ao custo real da unidade de trabalho. Já o efeito total das mudanças na parcela dos lucros nas exportações incluem os efeitos dos custos reais e nominais da unidade de trabalho, os efeitos do preço nominal por unidade de trabalho, a influência dos preços nas exportações e dos preços das importações sobre as exportações.

Onaran e Galanis (2012) afirmam que os efeitos da mudança da parcela dos salários no PIB através do canal do comércio internacional não depende só da elasticidade dos preços das exportações e importações, mas do grau de abertura da economia. Comprovando as afirmações de Bhaduri e Marglin (1990) e Blecker (1989, 2010), em economias relativamente pequenas, o saldo comercial assume uma maior importância na determinação do produto total, segundo os autores, o efeito é bem menor em grandes economias fechadas.

Feita a definição dos componentes da demanda agregada e seus respectivos comportamentos, Onaran e Galanis (2012) avaliam o efeito parcial da mudança na participação dos lucros sobre o consumo, investimento e exportações líquidas. Essa análise é parcial uma vez que os autores não consideram os efeitos multiplicadores proveniente das mudanças no comportamento dos componentes (C, I, X, M). Assim, se os efeitos foram resumidos à demanda doméstica (consumo e investimento), todas as dezesseis economias apresentam efeito negativo do aumento a parcela de lucro sobre o consumo substancialmente maior do que o efeito positivo no investimento. Dessa forma, desconsiderando os impactos das exportações líquidas a demanda interna é claramente *wage-led*, no entanto a inserção do setor externo é crucial para classificar uma economia entre *wage-led* e *profit-led*, confirmando as inferências de Bhaduri e Marglin (1990) e Blecker (1989, 2010).

Perante os resultados, Onaran e Galanis (2012) apontam que a demanda total da Zona do Euro é significativamente *wage-led* (aumento de 1p.p na participação dos lucros leva a uma diminuição de 0,08 na demanda privada). Especificamente, países com maior peso econômico (Alemanha, França, Itália) apresentam comportamento *wage-led*, porém nos países que apresentam uma maior relação exportação/PIB e importação/PIB os efeitos da mudança na parcela dos lucros são maiores. Os autores destacam que apesar de um elevado comércio interno com demanda *wage-led*, a zona do euro é uma economia muito fechada com pouco comércio fora da União Europeia. Dessa forma, moderação do salário na Zona do Euro terá efeitos moderados sobre o comércio externo e intensos sobre a demanda interna. O Reino Unido, EUA e Japão também são *wage-led*. Em geral, os resultados indicam que economias

grandes e relativamente fechadas são mais *wage-led*. Pequenas economias abertas como Canadá e Austrália são *profit-led*, uma vez que os efeitos líquidos de exportação são elevados e os efeitos no investimento também estão entre os mais altos do mundo, enquanto as diferenças na propensão marginal a consumir dos lucros e dos salários estão entre as mais baixas (baixa concentração de renda).

No que tange os países em desenvolvimento, apenas a Turquia e Coreia do Sul são *wage-led*. Os efeitos do consumo mais que compensam os fortes efeitos líquidos da exportação uma vez que não há nenhum efeito significativo no investimento. China apresenta um resultado *profit-led* muito forte: aumento de 1 p.p na participação dos lucros aumenta a demanda em 1,57p.p, no entanto, este efeito não é devido ao investimento, mas relacionado ao fortes efeitos de exportação e importação. África do Sul também é *profit-led* com relativo impacto da distribuição, parte relacionada com uma diferença muito baixa na propensão marginal a consumir dos lucros dos salários. México e Argentina também têm apresentam um regime de demanda *profit-led*, no México um forte efeito de lucros sobre o investimento e as exportações líquidas e na Argentina um efeito fraco sobre o consumo. A Índia é *profit-led*, mas o efeito da distribuição é bastante baixo; um alto efeito da exportação líquida compensa em parte o baixo efeito no consumo uma vez que o efeito sobre o investimento é insignificante.

Após a análise parcial dos efeitos da mudança na distribuição de renda sobre o consumo, investimento e exportações líquidas, Onaran e Galanis (2012) calculam os efeitos multiplicadores das mudanças na demanda privada (salários e lucros) sobre o equilíbrio da demanda agregada. Primeiramente, os autores partem da suposição de que a redistribuição de renda está ocorrendo apenas em um único país, assim, a partir do mecanismo multiplicador a mudança impacta o consumo, investimento e importações. Nas economias estudadas, os autores encontraram que o multiplicador é maior do que um em todos os casos, ou seja, quando os efeitos multiplicadores são levados em consideração, os impactos de uma mudança na distribuição de renda sobre a demanda agregada se tornar maior. Dessa forma, Onaran e Galanis (2012) propõe avaliar os efeitos dos multiplicadores globais a partir da diminuição de 1p.p na participação dos salários nas trezes maiores economias (desenvolvidos e em desenvolvimento). Este mecanismo multiplicador mundial incorpora os efeitos de uma mudança na participação dos lucros de outros países na demanda agregada de cada economia.

A partir da incorporação dos efeitos totais do multiplicador global, tanto nacionais como internacionais, Onaran e Galanis (2012) chegam aos resultados frente à diminuição da

parcela dos salários e conseqüentemente a queda do PIB mundial²⁹. México e Argentina que anteriormente eram *profit-led* apresentaram uma contração de 0,1 p.p quando os efeitos da contração no PIB mundial são incorporados. As duas economias deveriam expandir com a diminuição da parcela dos salários e aumento dos lucros, porém, devido à queda da atividade econômica mundial proveniente da contração de 1 p.p dos salários, esses países também sofrem contração de sua demanda agregada. Canada e Índia também apresentaram contração, porém mais modesta, na ordem de 0,03 p.p para queda de 1 p.p na parcela dos salários. Onaran e Galanis (2012) concluem que as economias que apresentavam maior grau de regime *wage-led* apresentaram maiores contrações, Reino Unido (0,18%), Japão (0,25%), EUA (0,72%), Turquia (0,72%), Coreia do Sul (0,86%). Austrália, China e África do Sul continuaram crescendo mesmo com o declínio da parcela dos salários, porém tiveram sua taxa de crescimento diminuída. Ao todo, a queda de 1 p.p da participação dos salários nas treze principais economias do mundo diminuiu o PIB global em 0,36 p.p., ou seja, a economia mundial como um todo apresenta uma demanda agregada *wage-led*. Os autores também simularam o caso da recuperação de 1 p.p da participação dos salários. Caso esse aumento se desse simultaneamente em todas as treze economias, o PIB global se expandiria em 0,36 p.p. Caso todas as treze economias aumentassem a parcela dos salários para os últimos maiores participações, o PIB mundial cresceria 2,81 p.p.

Considerando todos os componentes da demanda agregada, Onaran e Galanis (2012) concluem que os EUA, Japão, Reino Unido, Zona do Euro, bem como a Alemanha, França e Itália são *wage-led*. Canadá e Austrália são os únicos países desenvolvidos que são *profit-led*; nestas pequenas economias abertas, a distribuição tem um grande efeito sobre as exportações líquidas. Entre os países em desenvolvimento, apenas a Turquia e Coreia apresentaram comportamento *wage-led*. China é fortemente *profit-led* devido aos fortes efeitos sobre as exportações e importações. África do Sul também é *profit-led*, relacionada com uma diferença muito baixa na propensão marginal a consumir a partir de lucros e salários. México e Argentina têm um regime demanda privada *profit-led*, especialmente devido ao forte efeito de lucros no investimento e nas exportações líquidas (México) e um efeito muito fraco sobre o consumo (Argentina). A Índia é *profit-led*, mas o efeito da distribuição é baixo.

O modelo pós-keynesiano/kaleckiano proposto por Onaran e Galanis (2012) conclui três inferências gerais. A demanda interna privada (consumo e investimento) é em todos os países analisados *wage-led*, uma vez que o consumo é mais sensível ao aumento da

²⁹ Uma vez que a economia mundial é fechada, assume-se que o regime de crescimento da demanda agregada global é *wage-led*.

participação nos lucros do que o investimento. Dessa forma, uma economia se torna mais *profit-led*, se os efeitos da distribuição sobre as exportações líquidas forem altas suficientes para compensar os efeitos da queda da demanda interna privada. Outra conclusão é que o comércio exterior compõe apenas pequena parcela da demanda agregada em grandes economias, portanto, os efeitos positivos de um declínio da participação dos salários sobre as exportações líquidas não são suficientes para compensar os efeitos negativos sobre a procura interna. A maioria dos países que apresentavam intensa relação comercial um com outro são classificados dentro do mesmo bloco econômico, assim, a demanda agregada do combinado de países se comporta como *wage-led*. Por fim, alguns países podem até apresenta comportamento *profit-led*, porém a economia mundial é *wage-led*, dessa forma, uma diminuição da parcela dos salários causa efeitos negativos na demanda agregada da economia mundial.

Para analisar os impactos da taxa de câmbio no crescimento e distribuição de renda no Brasil, Oreiro, Abramo e Lima (2013) partem de um modelo de economia aberta. Assim como Bhaduri e Marglin (1990), Blecker (2010) e Onaram e Galanis (2012), existe um único bem homogêneo e a atividade governamental é normalizada. O grau de utilização da capacidade determina o crescimento da economia endogenamente. Também consideram que os trabalhadores gastam toda sua renda em consumo, enquanto a propensão a poupar dos capitalistas é maior que zero. Como nos modelos anteriores, os preços são determinados pelo *mark-up* sobre os custos variáveis (trabalho) de produção. Formalmente:

$$P = (1 + z)wb \quad (81)$$

Na equação acima, P são os preços dos bens, z a taxa de *mark-up*, w a taxa nominal de salários e b quantidade de trabalho necessário sobre o produto total. A taxa de câmbio real afeta a taxa de *mark-up* dado que o bem homogêneo produzido é substituto imperfeito dos bens produzidos fora do país. Uma vez que a lei de preço único não se aplica, o *mark-up* das firmas é afetado pelos preços dos bens importados ou seja, o *mark-up* é afetado pela taxa de câmbio real. Ao não considerar os impactos sobre a pretensão de salário real dos trabalhadores em uma economia aberta como no modelo de Blecker (2010), Oreiro, Abramo e Lima (2013) assumem que uma desvalorização da taxa de câmbio real promove aumento do *mark-up* devido ao aumento do grau de monopólio z_1 (substituto imperfeito)³⁰. Os autores

³⁰ $z = z_0 + z_1\theta$

Mark-up (z) como razão do grau de monopólio θ

relembrem que os preços dos insumos importados também afetam a decisão de investir. Como resultado, o *mark-up* define a participação dos lucros na renda ou *profit-share* (m) a partir da seguinte função:

$$m = \frac{z}{1+z} = z_0 + z_1\theta / (1 + z_0 + z_1\theta) \quad (82)$$

Diferenciando a equação pela taxa de câmbio real encontra-se que uma desvalorização da taxa de câmbio real leva a um aumento da participação dos lucros na renda (*profit-share*). Os autores assumem que a taxa desejada de crescimento do estoque de capital depende da *profit-share*, da utilização da capacidade (μ), da taxa de câmbio real (θ) e da taxa real de juros (r). Assim a taxa de acumulação de estoque de capital desejada é definida por Oreiro, Abramo e Lima (2013) como:

$$\frac{I}{K} = \alpha_0 + \alpha_1 m + \alpha_2 u + \alpha_3 \theta - \alpha_4 \theta^2 - \alpha_5 r \quad (83)$$

Assim, $\frac{I}{K}$ é o investimento desejado pelas firmas como fração do estoque de capital (K), m é a *profit-share*, u grau de utilização da capacidade, $\theta = eP^*/P$ é a taxa de câmbio real, r a taxa real de juros e α parâmetros positivos. Diferenciando pela taxa de câmbio real os autores encontram o valor da taxa de câmbio real que maximiza a taxa de acumulação de capital da economia (θ^*).

$$\theta^* = \alpha_1 m' + \frac{\alpha_3}{2\theta\alpha_4} \quad (84)$$

Nesse modelo, uma sobrevalorização da taxa de câmbio real é quando a taxa de câmbio real (θ) encontra-se abaixo do valor que maximiza a taxa de acumulação de capital da economia (θ^*) e subvalorização quando a taxa de câmbio se encontra acima dessa taxa de câmbio real maximizadora. Por sua vez, a função consumo utilizada por Oreiro, Abramo e Lima (2013) é dada por:

$$\frac{C}{K} = (1 - m)u + (1 - s_c)mu \quad (85)$$

Tem-se que $\frac{C}{K}$ é o consumo como função do estoque de capital, $(1 - m)u$ o consumo dos trabalhadores e $(1 - s_c)mu$ consumo dos capitalistas em que s_c é a propensão a poupar

dos capitalistas. A atividade governamental, constante no longo prazo, é normalizada em função do estoque de capital ($\frac{G}{K} = \gamma$). A função das exportações líquidas também é colocada em função do estoque de capital:

$$\frac{E}{K} = E_0 + E_1\theta - E_2u \quad (86)$$

Onde, E_0 , E_1 e E_2 são constantes positivas e no curto prazo as empresa podem optar por abrir mão da *profit-share* pela *market-share*, ou seja, a taxa de *mark-up* de curto prazo não necessariamente coincide com a de longo prazo. Caso as empresas optem pela *market-share*, a participação das exportações no curto prazo será maior, aumentando a *profit-share* no longo prazo. Ao definir z^d como a taxa de *mark-up* desejada, m^d representa a participação desejada dos lucros na renda, de forma que ela depende positivamente do grau de utilização da capacidade produtiva (u):

$$m^d = n_0 + n_1u \quad (87)$$

Por fim, no que tange à taxa de juros, Oreiro, Abramo e Lima (2013) assumem a fixação do valor da taxa nominal de juros como base da política monetária. Ao considerarem a existência da inércia inflacionária, as mudanças na taxa nominal de juros se traduzem em mudanças na taxa real de juros. Assim, um Banco Central que opera em um regime de metas de inflação, a taxa de juros nominal é calibrada para afetar a taxa de juros real de forma que a inflação convirja para a meta. Para compatibilizar a obtenção da meta de inflação coma estabilidade do nível de produção, Oreiro, Abramo e Lima (2013) supõem que a política monetária com base na regra de Taylor:

$$\dot{r} = \lambda_0(\pi - \pi^m) + \lambda_1(u - u^m) \quad (88)$$

Na equação, a variação da taxa real de juros em relação ao tempo (\dot{r}) é definida pela velocidade de reação do Banco Central em relação às divergências entre inflação efetiva ($\lambda_0 > 0$ é) e a meta ($\pi - \pi^m$)³¹ e $\lambda_1 < 1$ é a velocidade de reação do Banco Central frente às divergências entre o grau de utilização da capacidade produtiva efetiva e a meta definida pela

³¹Oreiro, Abramo e Lima (2013) modelam a inflação (π) como tentativa das firmas em ajustar o *mark-up* efetivo ao *mark-up* desejado (m^d) no longo prazo: $\pi = \varphi(m^d - m)$

autoridade monetária ($u - u^m$). Uma vez que no equilíbrio de curto prazo do mercado de bens acontece quando o nível de produção das firmas se iguala a demanda efetiva, Oreiro, Abramo e Lima (2013) definem o grau de utilização da capacidade produtiva como a variável de ajuste:

$$\mu = \frac{I}{K} + \frac{C}{K} + \frac{G}{K} + \frac{E}{K} \quad (89)$$

Assim, substituindo as respectivas equações apresentadas anteriormente no modelo acima, o efeito de uma variação na taxa de câmbio real sobre o valor de curto prazo do grau de utilização da capacidade produtiva ($\delta\mu/\delta\theta$) é definida por Oreiro, Abramo e Lima (2013) como:

$$\frac{\delta\mu}{\delta\theta} = \frac{\alpha_1 m' + \alpha_3 - 2\alpha_4 \theta + \varepsilon_1 - u^* s_c m'}{-\alpha_2 + s_c m + \varepsilon_2} \quad (90)$$

Como resultado, Oreiro, Abramo e Lima (2013) demonstram que o efeito $\frac{\delta\mu}{\delta\theta}$ depende do nível da taxa real de câmbio. A desvalorização da taxa real de câmbio que resulta no aumento do grau de utilização da capacidade será dada por:

$$\theta < (\alpha_1 m' - u^* s_c m') / (2\alpha_4) + (\alpha_3 + \varepsilon_1) / (2\alpha_4) = \theta^{**} \quad (91)$$

A equação acima pode ser rescrita em função da taxa de câmbio real que maximiza a acumulação de capital mais o consumo, de forma que $\theta^{**} = \theta^* + C$. Assim, o valor crítico da taxa real de câmbio (θ^{**}) que resulta em um grau de utilização da capacidade produtiva ($\delta\mu/\delta\theta$) positivo é maior que o valor crítico da taxa real de câmbio que maximiza a taxa de acumulação de capital (θ^*), ou seja, $\theta^{**} > \theta^*$. Caso a taxa de câmbio real estiver sobrevalorizada ($\theta < \theta^*$), uma depreciação da taxa de câmbio real resultará no aumento da *profit-share* (m) e da utilização da capacidade produtiva (μ). Caso a taxa de câmbio real estiver subvalorizada ($\theta > \theta^*$) então uma apreciação da taxa de câmbio real resultará em uma redução da *profit-share* (m) com aumento da utilização da capacidade produtiva (μ). No modelo de Oreiro, Abramo e Lima (2013), tanto a sobrevalorização como a subvalorização da taxa de câmbio real leva ao aumento da utilização da capacidade produtiva (μ). No entanto, uma vez que a sobrevalorização aumenta a *wage-share*, o regime de acumulação está sendo

guiado na direção *wage-led*, por sua vez, a subvalorização aumenta a participação da *profit-share* caracterizando um regime de crescimento mais *profit-led*.

A partir da definição da taxa de câmbio real, Oreiro, Abramo e Lima (2013) concluem que o efeito de uma variação da taxa real de juros sobre o valor de equilíbrio de curto prazo do grau de utilização da capacidade produtiva ($\frac{\delta\mu}{\delta r}$) apresentará uma relação inversa³². Assim, a taxa real de juros define que uma desvalorização da taxa real de câmbio produz um aumento da taxa de inflação no curto prazo. Em contrapartida a partir da taxa de câmbio real, um aumento da taxa real de juros gera uma redução da taxa de inflação.

Para estimar qual o regime de acumulação da economia brasileira, Oreiro, Abramo e Lima (2013) retornam à equação da taxa de acumulação de capital apresentada anteriormente, acrescida de uma tendência temporal e o erro:

$$\frac{I}{K} = \alpha_0 + \alpha_1 m + \alpha_2 u + \alpha_3 \theta - \alpha_4 \theta^2 - \alpha_5 r + \alpha_6 t + \varepsilon \quad (92)$$

Assim, na equação tem-se $\frac{I}{K}$ como a taxa de acumulação do capital, m a *profit-share*, μ o grau de utilização da capacidade produtiva, θ a taxa de câmbio real, r a taxa real de juros, α_0 a constante, t a tendência temporal e ε representa o erro. Assim, o resultado apresentado pelos autores foi o seguinte:

$$g = \frac{I}{K} = 2.38m + 2.81u + 2.18\theta - 0.22\theta^2 - 0.02r - 0.02t \quad (93)$$

A partir desse resultado, Oreiro, Abramo e Lima (2013) encontra a taxa de câmbio real que classifica os regimes em *profit-led* ou *wage-led*. Utilizando então a $\frac{\delta g}{\delta \theta}$ e igualando a zero, encontra-se o valor de $\theta^* = 88.94$ para a taxa de câmbio real ótima.

$$\frac{\delta g}{\delta \theta} = \alpha_4 - 2\alpha_5 \theta = 0 \quad (94)$$

Dessa forma, os autores concluem que entre 1999 a 2007 o regime de acumulação de capital da economia brasileira foi *profit-led*, uma vez que a taxa de câmbio real estar acima de 88.94. No entanto, nos períodos entre 1995 e 1998 e 2007 a 2008 o câmbio ficou abaixo desse

³² $\frac{\delta\mu}{\delta r} = \frac{-\alpha_5}{-\alpha_2 + s_c m + \varepsilon_2} < 0$

patamar, caracterizando um regime *wage-led*. Como os demais trabalhos, ao se considerar apenas a economia doméstica o regime de crescimento é *wage-led*, porém à medida que se insere os efeitos de uma economia aberta, o regime se modifica para *profit-led*.

A partir do modelo, Oreiro, Abramo e Lima (2013) defendem que as exportações são o motor do crescimento econômico de longo prazo em economias abertas que não possuem moeda de reserva internacional, uma vez que o investimento e o progresso técnico se ajustam ao crescimento esperado da demanda internacional. As diferenças nos níveis de renda *per capita* entre os países refletem as diferenças na dinâmica exportadora. Nessa leitura, a população e a força de trabalho não são um problema, uma vez que a escassez de força de trabalho é sanada pela imigração. Porém, para a adoção de um regime *export-led* é necessário um conjunto de políticas econômicas que visem: controlar a inflação em patamares reduzidos, manter uma taxa de câmbio competitiva e estável, taxa de juros abaixo da taxa de retorno do capital, relação dívida/PIB próxima a zero e o crescimento dos salários acompanhando o crescimento da produtividade. Esse cenário seria o necessário para que o empresário expandisse os investimentos e modernizasse sua capacidade produtiva, de forma que a oferta agregada acompanhe o ritmo da demanda, mantendo a inflação sobre controle.

A partir desse mesmo arcabouço, Gala (2007) destaca também o papel da taxa de câmbio real para estimular a exportação de bens não tradicionais (tecnológicos). Uma taxa de câmbio relativamente depreciada estimula o desenvolvimento de um setor de bens comercializáveis independente das *commodities*. Ao estimular a produção industrial competitiva em nível internacional, a taxa de câmbio ajuda os países em desenvolvimento a melhorar inclusive seu desenvolvimento tecnológico. Já moedas apreciadas estimulam a exportação de *commodities*, impedindo o desenvolvimento de um setor industrial. Para que a política cambial trabalhe a favor da política industrial, é preciso que se evitem as apreciações cambiais. Os salários reais e o consumo agregado seriam restituídos com o aumento da produtividade do setor de bens exportáveis não tradicionais, estimulados pelo câmbio desvalorizado (GALA, 2007)

O trabalho de Oreiro et al (2013) corrobora com a ideia de que a taxa de câmbio e sua volatilidade afetam as decisões de investimento, principalmente do setor industrial exportador. Um câmbio sobrevalorizado compromete o desempenho macroeconômico e sua expansão de capacidade produtiva, impedindo o processo de mudança estrutural. A importância das exportações, principalmente do setor manufatureiro, para o crescimento econômico está também presente nas ideias desenvolvidas Kaldor (1966 e 1978). Nas

primeiras etapas de crescimento, a demanda proveniente da agricultura é a fonte de demanda autônoma, porém, nos estágios mais avançados é a demanda do mercado externo que cumpre papel dinamizador da demanda. A competitividade no mercado externo via aumento das exportações incita o crescimento da produção e da produtividade, que por sua vez mantém a economia competitiva e exportando bens cada vez mais sofisticados. As exportações podem ser consideradas como demanda autônoma devido a três aspectos: a) a demanda vem de fora do sistema, uma vez que a maior parte do consumo e do investimento depende do crescimento da renda; b) as exportações financiam as importações necessária para o crescimento, equilibrando o balanço de conta corrente e de pagamentos; e por fim, c) as importações são mais produtivas que os recursos internos, uma vez que não são localmente produzidos, principalmente os bens de capital.

Uma análise sobre o impacto da taxa de câmbio real sobre as oportunidades de investimento através dos determinantes do investimento na indústria de transformação e extrativa brasileira entre 1996 a 2007 foi feita por Oreiro, et al (2013). O trabalho verifica os efeitos da taxa de câmbio real no investimento por trabalhador e os efeitos da volatilidade cambial sobre as decisões de investimento. Os resultados apontam que episódios de depreciação cambial estimularam as decisões de investimento, promovendo o crescimento de longo prazo. Ademais, a volatilidade impacta mais nas decisões de investimento do que o nível da taxa de câmbio. Um regime de câmbio mais controlado é mais benéfico para o investimento.

Boa parte da literatura acerca do impacto da condução da política cambial sobre o crescimento e distribuição de renda parte do conceito de taxa real de câmbio de equilíbrio para calcular os impactos do seu desalinhamento. Apesar de discordâncias quanto ao cálculo e da taxa real de câmbio, a maior parte da literatura parece sugerir que existe uma relação positiva entre uma moeda mais competitiva (desvalorizada) e o crescimento. Boa parte dessa literatura se baseia empiricamente no contraste entre a experiência do Leste Asiático e suas políticas orientadas para o exterior através de suas moedas nacionais desvalorizadas e as políticas empregadas na América Latina associada a moedas supervalorizadas e ao mercado interno.

Ademais, como apresentado anteriormente, más instituições e falhas de mercado afetam de maneira desproporcionalmente mais o setor de bens comercializáveis (*tradables*) do que os setores não-comercializáveis (*nontradables*). Portanto, supervalorizar a moeda, que é aumentar o preço relativo dos *tradables*, pode funcionar como um mecanismo para corrigir

essa distorção, promover mudanças estruturais desejáveis e aumentar o crescimento (RODRIK, 2008). Sendo assim, a desvalorização da moeda pode estimular o crescimento por meio de incentivos às capacidades tecnológicas, acúmulo de capital e transbordamento de informações para outras empresas e setores da economia. Por sua vez, Gala (2007) destaca que subvalorizar taxa real de câmbio aumenta as margens de lucro ao reduzir os salários reais, impulsionando, assim, a poupança, os investimentos e o crescimento do produto. Por fim, Guzman, Ocampo e Stiglitz (2017) argumentam que uma taxa real de câmbio estável e competitiva (desvalorizada) pode encorajar a diversificação econômica e a mudança estrutural em direção a atividades com maior conteúdo tecnológico nas economias em desenvolvimento.

Como esquematizado pelos modelos anteriores de regime de crescimento e distribuição de renda, a sobrevalorização cambial, ao aumentar o preço em moeda nacional dos insumos intermediários importados utilizados no processo de produção ou ao elevar o serviço em moeda nacional da dívida externa privada, alimenta os preços internos, causando, assim, um efeito inflacionário na economia e reduzindo os salários reais. Por outro lado, a desvalorização ou subvalorizar o câmbio aumentam a competitividade dos preços dos bens internos nos mercados estrangeiros e, portanto, permitem que os capitalistas aumentem as margens de lucro estabelecidas sobre os custos principais. Em resumo, a desvalorização da moeda redistribui a renda dos trabalhadores para os capitalistas, de forma que uma redução dos salários reais está associada a um possível aumento nas margens de lucro. De certo modo, os defensores da desvalorização da moeda estão com a tradição que afirmam que dentro do sistema capitalista o crescimento é impulsionado principalmente pela acumulação de capital financiada pela poupança. A redistribuição da renda dos salários para os lucros aumenta a poupança agregada (uma vez que os capitalistas têm uma maior propensão marginal a poupar do que os trabalhadores) e, portanto, estimula a acumulação de capital e o crescimento da produção.

Alternativamente, outra tradição na literatura de crescimento e distribuição de renda argumenta que a crescente desigualdade pode levar à estagnação econômica. Uma vez que as famílias na extremidade inferior da distribuição de renda têm uma maior propensão a consumir do que aquelas no topo da distribuição de renda, uma desvalorização cambial e queda do salário real aumenta a desigualdade e reduz o consumo agregado. Por sua vez, os baixos níveis de vendas agregadas e baixos lucros esperados desencoraja a acumulação de capital desestimulando o crescimento econômico. Uma série de outros canais de transmissão através dos quais a desigualdade de renda pode prejudicar o crescimento são apontadas por

Ribeiro McCombie e Lima (2019): instabilidade sociopolítica; investimento em capital humano com restrições de financiamento (indivíduos incapazes de investir em capital humano); maior demanda por políticas redistributivas financiadas por tributação sobre investimentos privados, e, por fim (iiv) o ritmo das inovações pode cair devido à queda do consumo

Motivados por esse duplo impacto da condução da política cambial Ribeiro, McCombie e Lima (2019) reavaliam o nexos de desvalorização-crescimento, porém considerando o impacto da maior desigualdade no crescimento. A operacionalização da política cambial através da taxa real de câmbio pode ser caracterizada por dois efeitos parciais conflitantes da desvalorização. Ao mesmo tempo em que ela promove mudanças na melhoria do crescimento da estrutura produtiva da economia, estimulando o progresso tecnológico e *spillovers* de conhecimento, afetando positivamente o crescimento do produto, a desvalorização aumenta a desigualdade de renda ao reduzir os salários reais e, portanto, prejudica o consumo agregado e crescimento do produto.

Para verificar empiricamente o impacto líquido da desvalorização no crescimento, Ribeiro, McCombie e Lima (2019) estimam dois casos diferentes: um cenário convencional dependente, dentre outras variáveis, do índice de desalinhamento da taxa real de câmbio; e outro cenário em que o crescimento é explicado pelo índice de desalinhamento da taxa de real de câmbio, mas também pela participação do salário na renda e o nível relativo de capacidades tecnológicas do país como variáveis de controle. Ao permitir tanto a participação dos salários quanto o nível relativo de conteúdo tecnológico do país na equação de crescimento, o índice de desalinhamento da taxa real de câmbio perde significância estatística indicando que os preços relativos não têm impacto direto sobre o crescimento.

O modelo empírico sugere que, uma vez que a distribuição funcional da renda e o nível relativo das capacidades tecnológicas sejam explicitamente levados em consideração, o impacto direto dos desalinhamentos da taxa de câmbio real no desempenho do crescimento dos países em desenvolvimento torna-se estatisticamente não significativo. De fato, a taxa de câmbio real afetou apenas indiretamente o crescimento, sendo que o impacto indireto da desvalorização da moeda sobre o crescimento nos países em desenvolvimento é pequeno, negativo e estatisticamente significativo. Outros testes empíricos mostraram que uma moeda competitiva pode ter um impacto adverso e indireto sobre o crescimento por meio de efeitos distributivos e mudanças tecnológicas.

3.1.3 Política Industrial

No capítulo anterior, procurou-se resgatar a análise teórica estruturalista acerca do crescimento e distribuição de renda. Ao longo de toda essa trajetória, a Cepal e seus intelectuais sempre evidenciaram a importância do setor industrial para superação das restrições externas, aumento da produtividade média, melhoria do salário real e do bem-estar da coletividade. Mais à frente, na década de 1990, o estruturalismo cepalino passa a incorporar os avanços teóricos das demais correntes econômicas na tentativa de enriquecer sua análise sobre a condição de subdesenvolvimento. Dentre elas, a explicação para o crescimento da produtividade de Nicholas Kaldor daria folego para resgatar a importância do papel da indústria na inovação e na competitividade de um país.

Desde seus primeiros trabalhos, o estruturalismo cepalino sempre destacou a importância da industrialização para a superação da condição periférica e do subdesenvolvimento. Como já mencionado no capítulo anterior, Nicholas Kaldor em 1966 apresentou uma abordagem setorial para compreender o lento crescimento econômico britânico no pós-guerra. Nesse trabalho o autor concluiu que a indústria é o único setor que tem capacidade de impulsionar o crescimento dos demais setores da economia devido ao efeito de encadeamento causado ao demandar recursos de outros setores e ao promover ganhos de escala e crescimento do produto, do emprego e da produtividade. Segundo Lamônica e Feijó (2011, p.121), Nicholas Kaldor:

“[...] identifica a indústria como o “motor do crescimento” por ser o setor mais dinâmico e difusor de inovações. As intra e inter-relações da indústria com os demais setores induzem a um aumento na produtividade dentro e fora dela. Como os retornos crescentes estão presentes na indústria, as mudanças nos processos de produção se propagam continuamente, ou seja, de um modo cumulativo”.

A partir de estudos econométricos, Kaldor (1966) encontrou que a taxa de crescimento do produto agregado e a taxa de crescimento do setor industrial apresentam uma correlação positiva, não devido à grande participação do produto industrial no PIB total, mas pelo crescimento da produtividade dentro e fora de tal setor. O autor apresentou como a produtividade do trabalho está intrinsecamente relacionada com o crescimento da produção industrial: quando a produção industrial cresce, ocorrem relevantes transformações na estrutura produtiva e na composição da demanda, induzindo tanto novos processos mais produtivos, como novos produtos e mercados.

Kaldor (1966) argumenta que o crescimento da produtividade é um fenômeno macroeconômico, fruto do crescimento da demanda e das possibilidades de economias de escala dinâmicas presentes principalmente no setor manufatureiro. Dessa forma, quanto maior a taxa de crescimento da indústria, maior será também a taxa de crescimento da produtividade. Todavia, esse crescimento é desigual entre os diversos setores, uma vez que nos setores crescentes em escala apresentarão maior crescimento e maior dinamismo em sua evolução conforme a demanda agregada se expande.

Em um primeiro momento apenas a demanda interna era considerada como fonte de incentivo ao aumento de produtividade, porém, ao tratar do ritmo de crescimento de longo prazo, incluindo a demanda externa, as exportações passam a ser a principal fonte de expansão da demanda agregada. Segundo o autor (1966), elas são capazes de elevar a taxa de crescimento da renda através do multiplicador de comércio exterior e de relaxar a restrição imposta pela condição de equilíbrio no balanço de pagamentos, permitindo que os demais componentes da demanda também se expandam. Dessa forma, quanto maior for taxa de crescimento das exportações, maior seria o crescimento do produto.

Uma vez que as restrições externas podem inibir o crescimento, as exportações precisam crescer, no mínimo, ao mesmo ritmo das importações. Dessa forma, o crescimento no longo prazo depende da capacidade de um país manter a competitividade de suas exportações através elevação da produtividade na indústria de transformação. Thirlwall (1979) formalizaria essa restrição encontrando que a taxa de crescimento da produtividade da indústria e a taxa de crescimento do PIB no longo prazo são determinadas pela taxa de crescimento das exportações em relação à elasticidade-renda de demanda por importações.

Dessa forma, para manter um crescimento sem restrição no balanço de pagamentos, uma economia precisaria manter a elasticidade-renda das importações à mesma taxa que a das exportações. Contudo, para manter equiparadas essas taxas, o setor produtivo nacional precisa acompanhar a demanda internacional em nível tecnológico e de escala, aliviando a restrição no balanço de pagamentos. Uma vez que o motor básico do crescimento econômico é a dinâmica inovativa, caberia à política industrial proporcionar as condições para elevação da produtividade e geração de competitividade industrial, possibilitando sua expansão para os demais setores e acesso à demanda internacional.

No que tange a política industrial (PI) e o desenvolvimento econômico, para os autores neoschumpeterianos, as políticas intervencionistas setoriais são tão mais necessárias quanto maior o atraso econômico de um país, sendo que a identificação de áreas prioritárias e a

mobilização dos instrumentos de política industrial devem ser feitas a partir de uma elevada conectividade com o setor empresarial. De antemão, assim como no desenvolvimentismo, a PI considera que as empresas privadas são a organização institucional mais adequada para a busca e seleção de inovações dentro do sistema capitalista. Ao mesmo tempo, entende-se também que o processo competitivo limita as estratégias empresariais e condicionam seu comportamento sendo necessário propiciar o mínimo ambiente inovativo às empresas através de um Sistema Nacional de Inovação.

Na tradição estruturalista, o crescimento é resultado da transformação das estruturas de produção e sua dinâmica setorial. Nesse processo, a indústria destaca-se pela sua capacidade de encadeamentos intra e intersetoriais, levando a maiores estímulos endógenos à acumulação de capital e tecnologia. Assim, a Política Industrial (PI) assume papel central na conformação das capacidades tecnológicas e produtivas da indústria nacional. Ela pode incentivar indústrias e setores específicos (e suas empresas) a alcançar os resultados, percebidos pelo Estado, como eficientes para a economia como um todo. Portanto, as políticas industriais são consideradas frutos do desejo de uma sociedade, representada pelo Estado, de aprimorar o desenvolvimento industrial da nação. Elas são um conjunto de regulações e incentivos promovido pela ação pública, que afetam a alocação intra-industrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva, a conduta e o desempenho das empresas em um determinado estado nacional. Objetivamente, a intensão mais tradicional é a promoção da atividade produtiva nacional para estágios de desenvolvimento superiores aos preexistentes. Nessa definição, desconsideram-se as chamadas políticas generalistas (educação e infraestrutura básica) e a ideia de eficiência convencional a partir dos custos de transação. A política industrial enfatiza o bem-estar da nação com um todo, não apenas o desenvolvimento específico e estéril de um setor industrial. A coordenação das atividades industriais visa também evitar as perdas econômicas provenientes de investimentos ou estratégias falhas dos empresários no mercado.

Frente à autorregulação do mercado, a coordenação dos investimentos pela política industrial é pertinente uma vez que no caso de novos setores tecnológicos a guerra de preços dos entrantes pode levar a um investimento acima ou abaixo do necessário. A partir de estudos e objetivos pré-determinados, o governo pode intervir de modo a garantir certa quantidade de entrantes, barganhando entre as empresas de modo a evitar custos de transação. Segundo Chang (2004), a forma mais comum de guiar o investimento são as licenças de entrada e regulação da expansão da capacidade produtiva. A segunda atuação de coordenação

da PI tange a preservação da capacidade instalada frente a quedas abruptas e momentâneas do preço. Nesse caso, destaca-se a importância dos cartéis recessivos em que as perdas são socializadas entre as empresas do setor com objetivo de evitar guerra de preços e eventuais falências desnecessárias. No caso de uma queda permanente na referida atividade industrial, o papel de coordenação da política é guiar as saídas negociadas entre as firmas. Essa negociação pode ser a partir de compensações, destruição ou não utilização coordenada da capacidade produtiva, e por fim, proposta de segmentação do mercado (CHANG, 2004).

Através da política industrial, o Estado também pode atuar de maneira técnica no entrosamento dos investimentos e escolhas tecnológicas das empresas, sinalizando ou indicando padrões a serem seguidos, benéficos a todos; ou até dialogando com os atores em prol de ganhos recíprocos. Tal coordenação não necessariamente envolve incentivos financeiros, porém no caso de novos setores ou novas tecnologias e seu caráter indeterminado, o investimento ou uma demanda governamental pode dar mais credibilidade e segurança para as firmas atuantes. Assim, a Política Industrial que coordena e complementa as decisões de investimento pode ser essencial e não um obstáculo para a mudança econômica em um mundo capitalista interdependente (CHANG, 2004).

A partir da natureza indeterminada do processo de inovação e a consequente incerteza dos capitalistas, os neoschumpeterianos desenvolveram o conceito de paradigma e trajetória tecnológica e os impactos institucionais no desenvolvimento a fim de elucidar a interação entre o ambientes micro e macroeconômicos. Ao incorporar essa literatura, o neoestruturalismo passa a entender a situação de atraso a partir do processo de inovação e dos conceitos de ondas e paradigmas tecnológicos, seus períodos de instalação (“irrupção” e “frenesi”) e desprendimento (“sinergia” e “maturidade”) (PEREZ, 2004; DOSI, 1988, 2008)³³. Segundo os autores, durante a evolução da trajetória tecnológica existe uma janela de oportunidade para os países subdesenvolvidos se inserirem no paradigma na fase do

³³ Com a queda dos rendimentos provenientes do paradigma anterior, os recursos ociosos iniciam sua busca por novas e mais rentáveis tecnologias. O financiamento de novas tecnologias durante a fase de instalação faz com que o novo paradigma tecnológico coexista com a tecnologia anterior, inserindo-se e modificando a trajetória tecnológica. Na segunda etapa, no “frenesi”, a consolidação do paradigma e dos altos prêmios pela inovação obtidos pelo capital financeiro, aumenta a oferta de capital e o surgimento de novos empresários schumpeterianos retardatários. A alta volatilidade financeira em torno da bolha tecnológica leva a um conjunto de projetos falhos, falências e crises financeiras. Após ações governamentais estabilizadoras no mercado financeiro e de combate a especulação excessiva paradigma entra na segunda fase, o desprendimento. A sinergia em torno do paradigma já consolidado permite a volta do financiamento produtivo e da consolidação da trajetória tecnológica em torno do paradigma. Por fim, o setor produtivo industrial inicia uma fase de retornos estáveis, consolidando o momento de bonança e incitando novos movimentos de avanço tecnológico. Na última fase, a de maturidade, as oportunidades de investimento no paradigma vigente caem e surge a disponibilidade de capital para financiar a próxima onda tecnológica.

desprendimento. Após a queda do prêmio pela inovação (“irrupção”) e do período de acomodação do paradigma nos mercados centrais, essa tecnologia passa a se expandir para novos, mercado, setores e atividades, abrindo a possibilidade para *catching-up* de alguns países atrasados. Na fase final as oportunidades de inovação encontram a maturidade em setores, atividades e países selecionados, ao mesmo tempo, inicia-se uma nova busca pela nova tecnologia chave para o próximo paradigma.

Para os países subdesenvolvidos, as inovações e a consolidação de paradigmas nos países desenvolvidos representam "alvos móveis", que apesar de evidenciar o atraso, geram oportunidades de avanço e inserção tecnológica. Nos países periféricos, os lucros extraordinários dos inovadores são geralmente reduzidos e envolve a entrada de empresas seguidoras em atividades maduras com margens já menores. Assim, os custos de entrada não estão associados ao desenvolvimento de novos conhecimentos, mas sim ao processo de aquisição, domínio e adaptação (PEREZ, 2010). O paradigma tecnológico definirá as formas de organização das empresas, os perfis de especialização da mão de obra, a adequação dos produtos ao novo fator chave (*key factor*), a orientação quanto às próximas inovações (incrementais e radicais), o padrão de investimento nacional e internacional, a infraestrutura necessária, o tipo de empresário-inovador, etc. (CONCEIÇÃO, 1996). Nesse cenário, as políticas macroeconômicas, e especialmente a PI, podem bloquear ou incentivar a inserção no paradigma e o consequente crescimento econômico.

Um paradigma tecnológico vem dar um novo norte para as atividades tecnológicas industriais, ao mesmo tempo em que abre uma janela de oportunidade de novas oportunidades de ganho e um “novo mundo” de possibilidades de aplicação. Freeman e Perez (1988) definem quatro condições necessárias para que determinada tecnologia emplaque como um paradigma tecnológico: redução de custo; crescimento rápido da oferta, potencial para uso; e incorporação em várias atividades econômicas. À medida que certa tecnologia abarque tais fatores técnicos e econômicos, seria possível iniciar um processo de reestruturação tecnológica industrial. Perante à contínua dinâmica dos paradigmas tecnológicos caberia ao governo duas estratégias: aumentar ou se inserir em paradigmas anteriores, diversificar e disputar a produção do novo paradigma. A primeira está amplamente disponível, uma vez que as oportunidades para a produção de bens menos tecnológicos estão mais disponíveis na fase de desprendimento. Por sua vez, a inserção no paradigma fica limitada aos países desenvolvidos a alguns em desenvolvimento.

Assim como as tecnologias, as instituições em torno da política industrial precisam evoluir conforme avançam as mudanças técnicas. As instituições, para Nelson (2002), funcionam como a variável que influencia decisivamente o avanço industrial e tecnológico, não apenas das firmas, mas também associações industriais, científicas e profissionais. Para o autor, as instituições públicas não devem ser usadas apenas na regulação, mas também ao apoio de P&D, extensão de serviços de informação técnica, programas de treinamento específico.

Segundo Chang (2004), na fase inicial de um paradigma tecnológico, quando a experimentação é mais intensa e necessária para gerar novos conhecimentos, a PI deve garantir um ambiente mais propício e que encoraje a experimentação e sua respectiva aprendizagem (sistema de patentes, subsídios, tarifas). Nessa fase é essencial que se construa um aparato institucional que seja capaz de identificar e promover as novas externalidades. Em um segundo momento, quando as inovações já se consolidaram, as instituições devem propiciar a readequação e difusão dessa tecnologia e produtividade para os demais setores. Por fim, o autor atenta para possibilidade de atuação da PI contribuindo com aumento da diversidade das fontes inovativas. Em uma indústria de alto coeficiente tecnológico, por exemplo, a política pode se concentrar no aumento da gama de potenciais entrantes utilizando incentivos para P&D tanto às firmas do setor como às empresas de setores similares

Notadamente a política industrial é uma atuação governamental que destina recursos para a atividade industrial em detrimento de demais setores da economia. Essa atuação pode ser analisada segundo o seu nível de abrangência e conseqüentemente seu impacto em setores específicos. Essa atuação varia entre no limite de políticas verticais de escolha de campeões (“*picking up the winners*”) e políticas horizontais de promoção da indústria como um todo (incentivos monetários, fiscais e cambiais, políticas governamentais de compras, de inovação tecnológica, de criação de infraestrutura física e institucional, de regulação da competição, etc.) (CUNHA; PERFEITO; PERGHER, 2014). Segundo Grassi (2008, p.680):

“Políticas industriais horizontais são aquelas que buscam melhorar o desempenho da economia na sua totalidade, sem privilegiar alguma indústria específica (p.ex.: medidas relacionadas com infraestrutura, condições de crédito, propriedade intelectual, incentivos a gastos com pesquisa e desenvolvimento, etc.). Por outro lado, políticas industriais verticais são aquelas que privilegiam deliberadamente uma certa indústria ou cadeia produtiva (como no caso de indústrias nascentes ou em declínio, indústrias com grande poder de encadeamento, com elevado potencial de criação de valor agregado, etc.).”

A partir da análise empírica do desenvolvimento econômico e industrial dos países do Leste Asiático, Chang (2008) salienta a importância institucional da política industrial e o debate entre políticas verticais e/ou horizontais. Uma vez que os recursos financeiros e administrativos são finitos, o autor relembra que a PI sempre estará ligada a algum nível de seletividade. Sendo assim, o insucesso de políticas generalistas estaria relacionado com sua incapacidade de influenciar potencialidades específicas da economia.

É melhor reconhecer explicitamente a inevitabilidade da seletividade e discutir abertamente qual setor e de que maneira será incentivado, ao invés de tentar fingir que não existe uma segmentação, aumentando, assim, o perigo de incoerência entre as diferentes políticas econômicas. Segundo Chang (2008), as políticas industriais “seletivas” destinadas a aumentar a produtividade de indústrias específicas incluem: a organização e fusão de procedimentos, otimizando escala; subsídios a bens de capital e programas de modernização destinados a setores específicos; subsídio a P&D ou a formação em indústrias específicas, direta ou indiretamente através de pesquisas públicas ou instituições de treinamento; difusão de informações sobre as melhores práticas tecnológicas em determinadas indústrias pelas várias agências públicas ou semipúblicas.

Todavia, a política industrial não se resume a destinar recursos e esforços exclusivamente à indústria, mas também ações coordenadas de estruturação, reestruturação, aprimoramento e desenvolvimento das atividades econômicas e do processo de geração e irradiação de inovações e ganhos de produtividade. A exigência de comprometimento do Estado com a PI é evidenciado por Ferraz, de Paula e Kupfer (2002) devido a necessidade de entrosamento das demais políticas econômicas em torno do desenvolvimento industrial: Política Fiscal, manter a capacidade macroeconômica de implementar políticas de incentivo e de investimento em infraestrutura, educação, ciência e tecnologia; Política Monetária, influenciar o nível de investimento via taxa de juros; Política Cambial, utilizar a taxa de câmbio para determinar os preços relativos dos produtos transacionáveis e não-transacionáveis. Porém, para Suzigan e Furtado (2010), a dificuldade reside na necessidade de compatibilizar a política macroeconômica e investimentos em infraestrutura econômica e social, com os objetivos, metas e instrumentos de política industrial e tecnológica.

Nesse sentido, Suzigan e Furtado (2010) relembra o peso político da PI, uma vez que, para sua efetividade como estratégia de desenvolvimento, a mesma deve ser objeto de decisão política e comandada por uma liderança incontestável. Com a política industrial no vértice da política econômica, asseguraria a articulação das instituições executoras e possibilitaria

melhor coordenação das ações. O grau de intervencionismo da política industrial vai depender depende do nível de atraso tecnológico em que a economia se encontra, quanto mais atrasado for o país mais ativa e coordenada a política precisará ser. Como exemplo, Suzigan e Furtado (2010) destacam que na Coreia do Sul a estrutura do Sistema Nacional de Inovação para angariava instituições decisivamente importantes, como no caso da promoção do ministro da Ciência e da Tecnologia a um escalão hierárquico superior (de ministro a vice-primeiro-ministro), funcionando como vice-presidente do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, o qual era presidido pelo presidente da República.

Uma PI ativa e abrangente, ao mesmo tempo em que incentiva setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica, também fortalece o ambiente institucional, a organização institucional e a formação de um sistema nacional de inovação. Segundo Suzigan e Furtado (2006) a capacidade de gerar uma competitividade sistêmica da indústria é fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico. A depender da intensidade do conhecimento produzido pelo sistema nacional de inovação e sua aplicabilidade no aparato produtivo, a política industrial pode trabalhar para que o ganho de produtividade transborde para outros setores produtivos ou para que se concentre e avance na produtividade setorial.

Nos países periféricos, a heterogeneidade estrutural, principalmente geográfica, se deve principalmente à falta de difusão regional do progresso técnico. O êxito de um processo de desenvolvimento econômico com diminuição das desigualdades regionais depende do avanço científico e tecnológico que reduza as desigualdades produtivas entre as regiões subnacionais. Para diminuir heterogeneidade estrutural, as políticas econômicas, em especial a ciência e a tecnologia, devem considerar os efeitos territoriais oriundos da constituição e da distribuição espacial do Sistema Nacional de Inovação (SNI). Para tanto, a literatura neoschumpeteriana ajuda a entender como o SNI se organiza territorialmente e quais suas relações o avanço tecnológico e produtivo nos países periféricos. Sendo a inovação a variável chave para o crescimento capitalista, o subdesenvolvimento é resultado da hierarquia tecnológica e da qualidade das instituições dedicadas a atividades científicas e tecnológicas localizadas no espaço nacional e sua capacidade de gerar e de se apropriar de paradigmas tecnológicos.

O SNI é um conjunto de instituições nacionais, formais e informais, que atuam nos processos inovativos em uma rede composta pelas esferas pública e privada. São atores econômicos, sociais, políticos, organizacionais e institucionais que criam, importam, modificam e difundem tecnologias. (EDQUIST, 2005; FREEMAN, 1987). Lundvall (1992)

destacam o papel das instituições educacionais, financeiras, empresas, universidades e governo que interagem na produção, difusão e uso do conhecimento novo e economicamente dentro das fronteiras nacionais. Os propósitos do SNI, segundo Edquist (2005) seriam: qualificação e treinamento, construindo competências internas; provisão de pesquisa e desenvolvimento, criando novos conhecimentos, suporte às interações necessárias para o processo inovativo e criação ou mudança de instituições, assessorando à inovação, à incubação e o financiamento de atividades inovativas.

Como apresentado no capítulo anterior por Cimoli e Porcile (2011), no SNI as regras formais e informais que canalizam os esforços de agentes heterogêneos para o objetivo de acumulação de capacidades tecnológicas (CTs). Primeiramente, em nível micro, o aprendizado, os esforços para incorporar a inovação, reformar a organização e o processo de produção, adotar novas rotinas e desenvolver o conhecimento tácito, estão no cerne do crescimento da produtividade empresarial. Em segundo lugar, em nível macro, a estrutura produtiva alimentam retornos crescentes através: das complementaridades existentes entre setores e diferentes tipos de agentes (firmas e universidades); dos encadeamentos de conhecimento; e das externalidades.

Qualquer discussão sobre a capacidade de um sistema nacional de inovação para promover o desenvolvimento passa necessariamente pela discussão sobre educação, treinamento profissional, promoção da pesquisa científica e tecnológica, acumulação de conhecimento, interações entre fornecedores e consumidores, capacidade de adaptação das tecnologias externas e fomento às indústrias estratégicas (NELSON; WINTER, 1982. A ciência é uma variável determinante para o crescimento econômico, a introdução de novos conhecimentos científicos é essencial para o surgimento de novos processos e produtos no setor industrial e de serviços. Segundo Albuquerque (1999) a ciência apresenta cinco contribuições principais à tecnologia: fonte de oportunidades tecnológicas; fonte de pesquisadores qualificados; desenvolvimento e incremento de técnicas de pesquisa; desenvolvimento de instrumentos e origem de conhecimento.

As atividades de pesquisa (pesquisa básica e aplicada) e qualificação profissional são fundamentais para o SNI, porém o fluxo de informação resultante da interação entre as instituições relacionadas à ciência e à tecnologia e as do setor produtivo sustentam o alinhamento entre o conhecimento científico e o conhecimento técnico de mercado. Para Freeman (1995), o desenvolvimento do SNI é um resultado da evolução e aplicabilidade da

ciência, em que os avanços tecnológicos abrem brechas o desenvolvimento de novos paradigmas.

A importância de centros criadores e difusores da ciência para a evolução tecnológica é destacada dentro da literatura neoschumpeteriana. Os institutos, centros de pesquisa e as universidades ocupam papel de destaque na construção dos sistemas de inovação. Estas instituições, na maioria das vezes públicas, têm sua atuação fundamentada em dois aspectos. Primeiramente, o treinamento profissional e o desenvolvimento tecnológico dentro das empresas dependem da existência de técnicos com ampla qualificação universitária e dotada das capacitações tecnológicas. Friedrich List (1830) já destacava a importância da qualificação profissional para o avanço econômico das nações no século XIX. Como a acumulação de capital humano na visão neoclássica, apenas com a formação de profissionais qualificados seria possível a criação e utilização de novos conhecimentos, o que seria um divisor de águas para o desenvolvimento econômico.

Um segundo aspecto está relacionado à condução da pesquisa acadêmica, básica ou aplicada. Nelson e Winter (1982 p. 11) salientam que as universidades desempenham um papel extremamente importante no avanço técnico, “não apenas como o lugar no qual os cientistas industriais são treinados, mas figurando também como a origem de resultados de pesquisas e técnicas relevantes para o avanço tecnológico na indústria”. Sendo assim, a conexões entre universidades e o setor produtivo promovem a interação entre ciência e tecnologia, um dos objetivos fundamentais na consolidação do sistema de inovação. Ademais, é importante destacar o papel do investimento privado em P&D que possibilitem a captação dos avanços científicos promovidos pelo sistema acadêmico. Segundo Freeman (1995) é o P&D privado que viabiliza a inserção do conhecimento científico atividade produtiva, descobrindo novas aplicações em processos e produtos. As empresas precisam aprender e se capacitar para transformar o conhecimento científico das universidades em inovações tecnológicas comercializáveis.

Com a consolidação de um novo paradigma, a sua própria dinâmica gera incentivos necessários para o direcionamento de recursos em prol da superação de problemas rotineiros, criando assim as trajetórias tecnológicas para o novo paradigma (NELSON; WINTER, 2006). Segundo o autor (1988) o SNI é a principal fonte de conhecimentos universais amplamente divulgados, conhecimentos específicos acumulados pelas experiências da empresa, conhecimentos públicos de universidades e institutos de pesquisa de acesso geral e

conhecimentos privados tácitos, internos à empresa e protegidos por patentes, segredos ou instrumentos destinados a apropriação das inovações.

Malerba (1982) explica que a aprendizagem oriunda do aparato institucional do SNI gera novos produtos e processos, técnicas e organizações. A aprendizagem promovida pelo SNI é a fonte primária de relação entre os agentes e onde se origina os ganhos de inovação destacados por Kaldor (1966). Malerba (1982) caracteriza os diversos tipos de aprendizagem gerados dentro de um SNI: aprender fazendo (*learning by doing*); aprender usando (*learning by using*); aprender pela interação (*learning by interacting*); aprender a partir da pesquisa (*learning by searching*); aprender dos avanços da ciência e tecnologia (*learning from advances in science and technology*); e aprender a partir da relação produtiva com outras indústrias (*learning from inter-industry spillovers*).

A partir da visão neoschumpeteriana, as diferenças níveis de desenvolvimento econômico relacionam-se com o grau de avanço das instituições que compõem seus sistemas de inovação. O subdesenvolvimento pode ser interpretado, na visão de Freeman (1995, 1987), como a incapacidade de aproveitar os setores de maior dinamismo e produtividade em decorrência do restrito acesso às melhores técnicas e práticas produtivas. Economias com SNIs pouco desenvolvidos apresentam pouca capacidade inovativa e pouca competitividade no mercado global devido ao mau uso dos recursos econômicos existentes. A capacidade de gerar inovações determina o crescimento econômico, porém as transformações estruturais não são automáticas e sem custos, de forma que a incapacidade de gerar novas atividades econômicas bloqueia o processo de desenvolvimento. Ocampo (2005) relembra que o subdesenvolvimento está ligado à capacidade de atrair capital financeiro, tecnologia produtiva e, quando necessário, mão de obra. A estabilidade macroeconômica na periferia precisa entender não apenas em termos de baixa inflação e déficits públicos sustentáveis, mas também incorporando os ciclos econômicos, estabilidade nos preços nas contas correntes e nos balanços do setor privado.

Tanto a história como as teorias econômicas reconhecem a importância da relação entre as mudanças tecnológicas e o crescimento e desenvolvimento econômico. A partir do aprofundamento dos estudos sobre a questão tecnológica, a ciência evolucionária schumpeteriana desenvolve abordagens microeconômicas para analisar o processo de *catching-up* tecnológico. A aprendizagem tecnológica é definida por Cimoli e Porcile (2011) como um conjunto de regularidades inter-relacionadas sumarizadas em cinco pontos: aprendizagem tecnológica requer tempo; está sujeita ao processo de *path dependency*, ou seja, a evolução

das capacidades dependem das experiências e direções passadas; existem complementariedades entre setores e as capacidades tecnológicas, de forma que as externalidades e o aumento dos retornos são cruciais para níveis industriais e macroeconômicos; existem irreversibilidades (física e tecnológica) de alguns ativos, além de apresentar altos custos de abandono; e por fim, possui um componente crítico que não pode ser obtido com a importação de bens de capital nem com a leitura de manuais e outras formas de informação codificada.

O pensamento evolucionário neoschumpeteriano enfatiza o papel da mudança tecnológica na formação das capacidades tecnológicas e no crescimento econômico (DOSI, 1982, 1988; PEREZ, 1992, 2004, 2010). As economias que apresentam sistemas nacionais de inovação desenvolvidos, capazes de produzir e absorver novos paradigmas tecnológicos transformando sua estrutura de produção, aumentando a participação de setores intensivos em P&D, conseguirá convergir para a produtividade dos países da fronteira tecnológica, realizando assim o processo de *catching-up* tecnológico e produtivo. Por sua vez, a característica da inserção nos paradigmas tecnológica depende da acumulação de capacidades tecnológicas (CTs) relacionada à transformação e diversificação da estrutura econômica.

Assim, o desenvolvimento econômico se caracteriza pelo processo pelo qual um país transforma suas estruturas produtivas e de emprego baseadas tanto na aprendizagem e na inovação, acumulando capacidades tecnológicas (CTs) e suas complementariedades (CIMOLI; POCILE, 2011, 2013, 2014). O estruturalismo cepalino explica a macrodinâmica tecnológica e a especialização produtiva no crescimento econômico relativo entre as economias centrais e periféricas. O micro schumpeteriano se relaciona com a macro estruturalista através dos processos de aprendizagem e acumulação de capacitações tecnológicas (CTs). Diferentemente da função de produção agregada no sentido neoclássico tradicional, o crescimento da produtividade é determinado por Ocampo (2005) através: do conjunto de oportunidades associado à posição na hierarquia internacional e capacidades adquiridas de produção e tecnológicas; da reação dos empresários a essas oportunidades; dos incentivos que as empresas enfrentam-na competição; e da qualidade das instituições redistributivas.

Para Ocampo (2005) e Cimoli e Porcile (2013), as instituições cumprem um importante papel tanto nas mudanças tecnológicas como na formação da desigualdade de renda. Embora a despesa social e a redistribuição direta sejam cruciais para melhorar a distribuição da renda, a igualdade sustentável exige uma estrutura econômica diversificada,

com igualdade produtiva em uma grande parte das atividades intensivas em conhecimento criando empregos melhores e mais produtivos. A distribuição de renda apresenta dois principais determinantes para os autores: a estrutura produtiva e as instituições de redistribuição. Para produzir uma tipologia de padrões de crescimento tecnológico e de distribuição de renda, Cimoli (2015) et al. diferenciam a estrutura produtiva e as instituições de redistribuição dos principais países.

Cimoli (2015) et al explicam que políticas redistributivas em estruturas produtivas intensivas em conhecimento sustentam um padrão de rápido crescimento da produtividade com melhoria das disparidades de renda. Já países com políticas redistributivas fracas e de estrutura produtiva simples irão reproduzir uma mudança estrutural lenta, um aprendizado lento e um aumento da desigualdade. No caso de países com estrutura produtiva intensiva em conhecimento e com fracas políticas de redistribuição terá incentivos para aumentar as despesas sociais. Por fim, países com estrutura produtiva simples e políticas redistributivas intensas gerarão uma espiral entre salários, inflação, preços e taxa de câmbio real.

Perante esse debate, Cimoli et al. (2015) apresentam um modelo que trata dos diferentes caminhos de crescimento da produtividade e distribuição de renda. A distribuição da renda é determinada pela estrutura produtiva e pelo ambiente institucional. Sendo assim, são destacados dois tipos de instituições, as que afetam a taxa de crescimento econômico e aquelas que afetam as transferências de renda. Assim como na teoria keynesiana, em economias abertas, o crescimento econômico depende, a longo prazo, da relação entre a elasticidade-renda das exportações (ε^x) do país e a elasticidade-renda de importações (ε^m), representadas pela taxa de elasticidade renda ($\varepsilon = \varepsilon^x / \varepsilon^m$). Quanto maior for a taxa de elasticidade-renda (ε), maior será a participação do país na distribuição da demanda efetiva global. A relação de elasticidade-renda fornece a taxa de crescimento na qual o país pode crescer sem enfrentar desequilíbrios crescentes na frente externa. A taxa de crescimento restrita balança de pagamento, amplamente utilizada em modelos de crescimento keynesianos (THIRLWALL, 1979, 2011; 2012) e na tradição estruturalista da teoria do desenvolvimento (CIMOLI; PORCILE, 2011 e 2014).

A taxa de elasticidade-renda é uma função da estrutura de produção do país, se a estrutura de produção do país A é altamente especializada em bens que mostram uma elasticidade de renda das importações muito baixa, então um aumento na demanda internacional não estimularia o crescimento no país A. Inversamente, se o país A aumentar a demanda doméstica, o resultado será um maior déficit externo e uma dinâmica de crescimento

"*stop and go*". Formalmente: $y = \varepsilon g$. Na equação taxa de equilíbrio do crescimento com restrição a balança de pagamento (y) está em função da taxa de elasticidade-renda (ε), da taxa de crescimento da economia internacional (g).

Segundo Cimoli et al. (2015), a especialização produtiva é impulsionada por desvios e atrasos nas capacidades tecnológicas: países mais próximos da fronteira tecnológica são competitivos em um conjunto mais diversificado de bens que também implicam maior intensidade tecnológica. Esses países têm a capacidade necessária para reagir rapidamente a novos desafios competitivos e manter sua posição nos segmentos mais dinâmicos dos mercados mundiais. A evolução do hiato tecnológico entre uma economia em desenvolvimento e uma economia na fronteira tecnológica depende dos esforços feitos pela economia em desenvolvimento para absorver, adaptar e melhorar a tecnologia estrangeira. A intensidade desses esforços pode ser captada pelo conceito de Sistema Nacional de Inovação (SNI) ou Sistema Nacional de Aprendizagem (SNA) (FREEMAN, 1982;). A força do SNI - o conjunto de instituições, empresas e agências (públicas e privadas) que investem, promovem e coordenam os processos de inovação e difusão de tecnologia, definindo os incentivos de mercado e não-mercado para a aprendizagem, juntamente com os investimentos em educação e formação - determina a velocidade com que a economia em desenvolvimento é capaz de aprender com os líderes tecnológicos e reduzir a lacuna tecnológica. Dessa forma, investimentos públicos e políticas de apoio à inovação e difusão de tecnologia são fundamentais para o SNI.

Supondo que o governo colete e gaste uma quota do PIB total em que o orçamento está em equilíbrio e a carga tributária corresponde à parcela da despesa pública na demanda total. Os impostos são pagos pelas empresas sobre uma base de montante fixo. O governo aloca seus recursos em dois usos alternativos: redistribuição de renda ou fortalecimento do SNI. A política fiscal, atribuída à parcela do PIB, corresponde aos gastos com redistribuição (δ) e gastos em SNI ($1 - \delta$). Os valores dependem de variáveis das políticas econômicas, que são assumidas exógenas. O crescimento depende da estrutura de produção, que por sua vez é uma função da participação do PIB investido no SNI, juntamente com a taxa de crescimento do resto do mundo.

$$y = \varepsilon[x(1 - \delta)]g$$

Esta equação capta o papel da demanda efetiva através da razão de elasticidade-renda e o papel da mudança estrutural impulsionada pela tecnologia por meio da influência do SNI na promoção da mudança técnica e na mudança do padrão de produção. Por sua vez, a

distribuição do rendimento (D) depende da parte salarial no rendimento total e das transferências do governo para corrigir a desigualdade entre capital e trabalho e dentro do próprio trabalho:

$$D = D(\omega, \delta)$$

A participação salarial emerge das negociações entre empresas e sindicatos no mercado de trabalho. O poder de barganha dos sindicatos depende da taxa de emprego, ($E = N/L$), onde N é o emprego total e L é a oferta total de mão-de-obra. Portanto, a participação salarial na renda total depende positivamente da taxa de emprego: $\omega = \omega(E)$. O crescimento da taxa de emprego ($e = \frac{\dot{E}}{E}$) responde positivamente a um aumento do crescimento económico (y) e negativamente a um aumento no crescimento da produtividade do trabalho ($e = y - \pi$). Dessa forma, o crescimento em equilíbrio e o crescimento da taxa de emprego serão:

$$e = \varphi[ag + b[x(1 - \delta)]]g - \vartheta E$$

A taxa de emprego de equilíbrio é determinada pela taxa de elasticidade-renda (φ) depende de α , que reflete a competitividade não relacionada ao investimento público no SNI e b , que reflete o impacto sobre a competitividade do investimento no SNI. O último termo da equação aponta que o crescimento da produtividade aumenta com a taxa de emprego, através do efeito pró-cíclico de Kaldor-Verdoorn, cuja intensidade é captada pelo parâmetro ϑ . Em equilíbrio $e = 0$ e, portanto:

$$E^* = \frac{[a + bx(1 - \delta)]g}{\vartheta}$$

O equilíbrio é estável desde que $\frac{\delta e}{\delta} < 0$. Para uma determinada parcela total do imposto no PIB, um aumento nas transferências reduz o investimento público no SNI, o que por sua vez compromete o crescimento e leva a uma menor taxa de emprego de equilíbrio. Transferências mais elevadas, portanto, reduzem a intensidade da mudança estrutural e crescimento de longo prazo. A equação de distribuição de rendimento ($D = D(\omega, \delta)$) serve analisar a dinâmica da distribuição de renda através da seguinte especificação:

$$D = \omega(E)h\delta x$$

A distribuição de renda iguala com a parcela dos salários, que dependendo da parcela de recursos direcionado para melhorar a distribuição de renda ($x\delta$) e da eficiência (h), com a qual o governo usa esses recursos.

$$D = \frac{[a + bx(1 - \delta)]g}{a} hx\delta$$

A equação sugere que a distribuição de renda é uma função não-linear da parcela do PIB destinada a promover a igualdade. Existe um nível crítico de transferências após o qual a distribuição de renda piora quando com o aumento das redistribuições promovidas pela política fiscal (δ). A razão para isso é a competição de recursos entre as políticas destinadas a elevar a igualdade e as políticas destinadas a aumentar a competitividade via mudanças estruturais (NSI). Uma utilização dos recursos públicos apenas a favor da redistribuição direta, como no caso de uma estratégia de crescimento pode levar a uma mudança estrutural lenta, a um menor crescimento do emprego e a um enfraquecimento do mercado de trabalho e do poder de negociação do trabalho.

O nível crítico de gasto redistributivo que produz a maior igualdade não é fixo, mas é uma função da estrutura de produção. Com efeito, o maior nível de igualdade é alcançado quando $\delta = (a + bx)/2bx$. Lembrando que a é a componente autônoma da razão de elasticidade-renda, quando esta componente é elevada, haverá mais margem para políticas puramente redistributivas. Devido à rápida emergência da restrição externa, uma economia cuja competitividade é muito baixa irá encontrar maiores barreiras para avançar na redução da desigualdade através de impostos e transferências do que uma economia mais diversificada. Por outro lado, um maior impacto sobre o crescimento do investimento no NSI (b) reduz o nível crítico de gastos redistributivos. Um maior b implica um impacto mais forte de P&D no crescimento e no emprego e, portanto, um maior papel para o crescimento da distribuição de renda. Para o mesmo nível crítico de esforços de redistribuição, a distribuição de renda melhora quando a taxa de crescimento da economia internacional (g) é maior. Um maior crescimento internacional estimula o crescimento da economia doméstica e provoca um aumento no nível de emprego em equilíbrio. Esse aumento do emprego reforça o poder de barganha dos trabalhadores, levando a uma maior participação salarial nas negociações no mercado de trabalho. Segundo Cimoli (2015), et al. essa foi a experiência dos países da América Latina que se beneficiaram do *boom* das commodities de 2004-2014, onde o emprego formal e os salários aumentaram substancialmente.

Cimoli et al. (2015) adverte que modelo não infere que exista pouca margem para políticas redistributivas em economias em desenvolvimento cuja estrutura de produção é fraca. Primeiramente, não há necessidade de assumir que os gastos do governo em relação ao PIB (x) seja fixo. Na maioria das economias em desenvolvimento é extremamente baixo, menos de metade dos números observados nas economias desenvolvidas e há um grande espaço para uma expansão orçamentária equilibrada. Em segundo lugar, o efeito de redistribuição dos impostos e transferências (h) pode ser substancialmente melhorado. Na maioria das economias em desenvolvimento h é muito menor do que nas economias desenvolvidas, e isso implica que se pode obter mais igualdade através da remodelação do sistema tributário e de transferência. Com o uso criterioso das políticas fiscais destinadas a elevar os parâmetros x e y , e as políticas industriais e tecnológicas destinadas a promover a inovação e a mudança estrutural, seria possível avançar para um aumento considerável da distribuição sustentável de renda na América Latina.

Por fim, Cimoli et al. (2015) explicam que a política de produtividade (industrial) não pode ser desvinculada da política de redistribuição. A adoção de políticas industriais ativas é uma condição necessária para manter o aumento das despesas sociais na América Latina. O relógio de austeridade fiscal está correndo mais rápido à medida que as demandas mundiais perdem impulso e a competitividade pelo mercado externo se torna mais acirrada. A questão crucial é se uma aceleração do crescimento da produtividade viria a tempo de pelo menos amortecer o impacto negativo de um período de austeridade fiscal sobre o emprego e a distribuição de renda. Sendo assim, Cimoli (2015), et al. acreditam ser urgente o avanço da política industrial, crucial nos esforços latino-americanos para construir economias mais igualitárias e dinâmicas.

3.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS E ESTRATÉGIAS DE CRESCIMENTO

A relação entre distribuição e crescimento econômico remete aos primeiros economistas clássicos. No entanto, a partir do final do século XX, o domínio da economia neoclássica relativizou as questões de distribuição a partir da remuneração dos fatores de produção regulada dentro de um modelo de competição perfeita. Frente a negligência neoliberal sobre os impactos das políticas econômicas, desenvolveu-se uma estrutura de orientação de políticas a partir do seu impacto na distribuição e no crescimento econômico (STOCKHAMMER, 2004, 2015). Nela o crescimento da produtividade e distribuição de renda é o resultado de processos sociais e econômicos complexos, influenciado pelos

governos por meio de políticas econômicas. Nessa proposta, as políticas econômicas variam em maior ou menor grau, entre pró-capital e pró-trabalho, atuando no investimento em SNI, políticas de redistribuição, de competição (*mark-up*), de participação do salário ou dos lucros na renda (*wage-share* e *profit-share*), propensões a investir ou saldo comercial.

Para analisar os impactos das políticas distributivas no regime de crescimento, o trabalho considera que o regime de crescimento e distribuição de renda é resultado das características do crescimento da demanda e a oferta agregada, porém com ambas reagindo às políticas de maneira similar às mudanças na distribuição. Políticas distributivas pró-trabalho são aquelas que aumentam a participação salarial e promovem o fortalecimento das instituições, da redistribuição da produtividade, do bem-estar e da negociação coletiva, aumentando dos benefícios de desemprego e a redução das desigualdades de renda. Por sua vez, políticas distributivas pró-capital aumentam a *profit-share* ao tratar da promoção da "flexibilidade do mercado de trabalho". Elas incluem tanto medidas que enfraquecem as instituições de negociação coletiva (constrangimento do salário mínimo, enfraquecimento da legislação de proteção ao emprego) como também políticas que incitam a competição, o investimento e a qualificação (SNI, inserção internacional, desburocratização, liberalização de fluxo de capitais).

Segundo Stockhammer (2011), entre os dois conjuntos de políticas (pró-trabalho e pró-capital) e os dois regimes de crescimento (*wage-led* e *profit-led*) existem quatro combinações de estratégias de crescimento segundo as principais linhas teóricas. Se políticas pró-capital forem implementadas numa economia *profit-led*, resultarão no processo de crescimento teorizado pelo liberalismo econômico em que a concentração gera maior ritmo de crescimento. Por sua vez, políticas pró-trabalho efetivadas numa economia *profit-led* são classificadas como "reformas sociais condenadas". Esse é o cenário que os neoliberais afirmam que ocorreria se as reformas sociais progressistas avançarem. As tentativas de manter o aumento do consumo dos trabalhadores ou a participação nos salários inevitavelmente levam a uma desaceleração do crescimento da produtividade, definido por Bhaduri e Marglin (1990) como um regime estagnacionistas. Por sua vez, se políticas pró-trabalho forem realizadas numa economia *wage-led*, resultarão num processo de crescimento *wage-led*, como explicado pela teoria pós-keynesianas e exemplificada pelo período do pós-guerra. Por fim, a combinação de políticas pró-capital em uma economia *wage-led* é definido como o "crescimento neoliberal realmente existente", onde duas décadas de distribuição pró-capital

resultaram em um desempenho econômico medíocre com uma forte dependência de um setor financeiro especulativo ou da demanda externa.

Quadro 4 - Estratégias de crescimento, estrutura econômica e políticas distributivas

		Políticas distributivas	
		Pró-capital	Pró-trabalho
Estrutura Econômica	<i>Profit-led</i>	Neoliberalismo teórico	Reformas sociais condenadas
	<i>Wage-led</i>	Crescimento neoliberal	Pós-guerra

Fonte: Sotckhammer (2011)

Regimes de crescimento e distribuição de renda não podem ser reduzidos a mero resultado de uma escolha política. Todavia, são influenciados pela estratégia de crescimento e as respectivas orientações das políticas econômicas e suas interações com a dinâmica de expansão da demanda agregada e da produtividade. Políticas econômicas abrangem a políticas macroeconômicas fiscal, monetária e cambial; mas também as políticas industriais, tecnológicas e as políticas estrutural-institucionais. Dessa forma, uma estratégia de crescimento considera interação das políticas econômicas com as a estrutura da economia a fim de almejar determinado padrão de crescimento, não sendo o resultado automático. A intenção previamente definida pelos *policymaker* necessita de políticas econômicas específicas para sua objetivação.

As políticas econômicas podem variar em maior ou menor grau entre pró-capital ou pró-salário, atuando diretamente na diminuição ou aumento da *profit-share* ou *wage-share*. Dessa forma, a depender da intencionalidade (pró-capital ou pró-trabalho) do *policy maker*, as políticas econômicas alteram as características estruturais do regime de crescimento e distribuição de renda, tornando-o mais *profit-led* ou *wage-led*. Políticas econômicas que promovem o aumento de salário mínimo, dos gastos fiscais com serviços públicos e sobrevalorizações cambiais, mostram a intencionalidade do governo de aumentar a *wage-share* e incentivar um crescimento puxado pelos salários. Por sua vez, políticas econômicas pró-capital serão caracterizadas pela contenção de gastos sociais, do salário real e desvalorização cambial, promovendo assim um regime de crescimento e distribuição de renda *profit-led*.

A teoria keynesiana vem oferecer um aporte teórico a partir da demanda agregada e seus impactos nas flutuações cíclicas e nas tendências de longo prazo. Essa leitura contraria a ótica ortodoxa que foca sua análise no perfil da oferta e seu dinamismo no que concerne a produtividade dos fatores de produção. Os trabalhos baseados nos modelos de Bhaduri e Marglin (1990), Dutt(1984) e Blecker (1989, 2010) caracterizam os diferentes regimes de

crescimento da demanda agregada a partir do impacto da variação da *wage-share* nas variáveis estruturais tais como: propensão marginal a consumir ou poupar, sensibilidade do investimento e das exportações, à *profit-share*, à capacidade ociosa, e ao *mark-up*. Por essa visão, maiores salários (*wage-share*) diminuem o investimento relacionado à *profit-share*, porém, também podem significar maior consumo e maior capacidade utilizada. Ademais, a depender da relação com o setor externo, o aumento dos salários pode ser contracionista ou expansionista para o produto.

Dessa forma, para analisar os impactos de políticas econômicas sobre o regime de crescimento econômico é necessário entender como cada um dos componentes da demanda agregada se comporta. Diferenças estruturais no padrão de consumo, investimento e exportações líquidas, influenciam os impactos das políticas econômicas e conseqüentemente definem regimes de crescimento. Sendo assim, o trabalho procura avaliar o comportamento dos componentes da demanda agregada a partir de um conjunto de funções de consumo, investimento e saldo de exportações. Cada um dos componentes apresentam diferentes comportamentos frente às mudanças promovidas pelas políticas econômicas (salarial, cambial e industrial). Uma vez que as políticas econômicas modificam variáveis estruturais da economia (*profit-share*, *mark-up* e a capacidade ociosa), o regime de crescimento também se modificará como resultado das políticas

A contribuição neoschumpeteriana para análise do crescimento da produtividade e concentração de renda parte do micro schumpeteriano para o a macro estruturalista através dos processos de aprendizagem e da acumulação de capacitações tecnológicas (CTs) no SNI. Em nível micro, salários mais altos representam maiores custos à produção, porém, também promovem ganhos de produtividade. Tanto através do aumento da efetividade do capital (novos processos e gerências) e do investimento em tecnologia poupadora de trabalho, como pela melhora na contribuição do trabalhador a partir do processo de aprendizagem (*learning by doing, using, interacting, searching, etc.*) (MALERBA, 1992; LUNDVALL, 1992, 2006). As inferências presentes nos trabalhos de Ocampo (2005) Cimoli e Porcile (2011) Cimoli (2005), reforçam as teses estruturalistas através da caracterização do padrão de crescimento (intensivo em conhecimento ou simples) e o grau das instituições de redistribuição (forte e fraca).

Por essa literatura, as políticas econômicas têm capacidade de incentivar a melhoria da produtividade, como o aumento do emprego e da parcela dos salários. Basta que a acumulação de capacidades tecnológicas esteja relacionada com a transformação e

diversificação da economia periférica, em que o crescimento da demanda efetiva aumente a parcela de empregos nos setores modernos. O crescimento sustentado pelo círculo virtuoso de crescimento da produtividade, das exportações, da demanda efetiva e do aprendizado, reforça-se mutuamente através dos retornos crescentes de Kaldor-Verdoon, *learning by doing*, *learning by investing*, *learning by using* (CIMOLI; POCILE, 2011, 2013, 2014).

Porém, para o ciclo virtuoso funcione é necessário que os gastos com o desenvolvimento de um SNI sejam capazes de promover a solução de problemas através das várias formas de interação e aprendizagem. Na teoria neoschumpeteriana, o desenvolvimento econômico e o crescimento da produtividade se originam do aprendizado e do conhecimento tácito provenientes do processo de busca, rotina e seleção do SNI, incorporando a inovação tecnológica e reformando a organização e o processo de produção dentro de um paradigma tecnológico. Esses elementos permeiam a estrutura produtiva onde existem as complementaridades tecnológicas entre setores e agentes (firmas e universidades), encadeamentos de conhecimento e os diversos tipos de externalidades, alimentando retornos crescentes. Nessa relação, as políticas econômicas (fiscal, monetária e cambial, industrial, salarial) influenciam e difundem mudança técnica, possibilitando ou não, que o crescimento da produtividade acompanhado pela melhoria da distribuição de renda.

A atuação as política-fim industrial é essencial para que dinâmica de inovação e aumento da produtividade melhore a distribuição da renda de várias maneiras, uma vez que elas afetam tanto a estrutura produtiva como a distribuição do produto. A densidade de conhecimento (DKI) da estrutura produtiva impacta positivamente na distribuição funcional do rendimento (*wage-share*) através da proporção de desempregados e de empregados de baixa produtividade (principalmente informais) no emprego total e do poder de barganha do trabalho nas negociações salariais (OCAMPO, 2005; CIMOLI; POCILE, 2013). No entanto, a distribuição de renda dentro dos trabalhadores pode não melhorar a partir da mudança estrutural na DKI se o mercado de trabalho for altamente segmentado entre os setores "modernos" e "tradicionais" (heterogeneidade estrutural) em que os estratos de trabalhadores com níveis salariais diferentes geram atrito dentro grupos de trabalhadores.

Portanto, é fundamental a existência de políticas que permitam a disseminação dos benefícios advindos dos trabalhadores do setor líder para o restante da força de trabalho. As diferenças de produtividade e renda precisam ser foco tanto da política industrial como das políticas fiscais e cambiais. Enquanto a política industrial promove uma estrutura econômica diversificada, com igualdade produtiva e crescimento da produtividade com aumento de

empregos formais proporcionam os rendimentos necessários para gastos com transferências. As demais políticas (fiscal e cambial) redistribuem para os trabalhadores os ganhos de produtividade, corrigindo possíveis impactos negativos na distribuição relacionado às mudanças técnicas.

A partir dessas políticas e dos resultados proposto pelos modelos é possível traçar uma estratégia de crescimento *wage-led* ou *profit-led*, orientando políticas econômicas pró-capital, no caso de uma estratégia de crescimento guiada pelos lucros e exportações; ou políticas econômicas pró-trabalho, para uma estratégia de crescimento guiada pelos salários e no consumo interno.

Uma estratégia de crescimento precisa entrosar essas políticas em prol de um objetivo comum. Por exemplo, a política industrial precisa desenvolver instrumentos e processos que promovam o avanço e homogeneização da produtividade, que ao mesmo tempo em que expandem a produção de artigos exportados, diversificam o mercado interno e o aparato produtivo, permitindo economias de escala, aumento da eficiência dos fatores de produção e da competitividade. Sendo assim, cabe ao Estado um planejamento estratégico do crescimento econômico a partir da operacionalização das políticas econômicas, suas metas e objetivos inter-relacionados.

Com base nos literatura das políticas econômicas e sua influência nos regimes de crescimento econômico é possível determinar quais seriam as características das políticas pró-capital dentro de uma estratégia de crescimento *profit/export-led* e quais seriam as políticas pró-trabalho dentro de uma estratégia de crescimento *wage-led*. O quadro 5 a seguir sintetiza quais são as possíveis atuações do governo via políticas econômicas dentro de uma estratégia de crescimento.

Iniciando a partir de uma estratégia de crescimento *profit/export-led*, a política fiscal pró-capital tem por fundamentos que cabe ao Estado a sinalização para as expectativas por ser a instituição social mais influente, com a maior quantidade de informações e capacidade de mobilização econômica da sociedade. Essa estratégia irá apresentar uma maior preocupação com o orçamento da capital e sua capacidade de manter a taxa de investimento ao longo do crescimento econômico, de forma que os déficits públicos no orçamento corrente devem ser evitados. Uma orientação pró-capital está atenta aos reflexos de uma demanda crescente por recursos privados por parte do setor público na disponibilidade de moeda, afetando a taxa de juros, de investimento e de crescimento da economia. A política fiscal e os gastos com investimento em capital devem ser claros suficientes para que o investidor produtivo tenha a

atuação estatal compromissada. Caberia ao Estado, a partir da operacionalização da conta capital, decidir quais montantes de despesas referentes à investimentos produtivos capazes de promover complementariedades entre os investimentos da iniciativa privada e pública e quais gastos seriam destinados à manutenção da estabilidade do sistema econômico.

Não obstante, uma estratégia de crescimento *profit/export-led* está atenta à taxa de juros e sua incidência sobre a dívida. Para baixos níveis de endividamento do setor público como proporção do estoque de capital, o aumento de da dívida faz com que o grau de utilização da capacidade produtiva de equilíbrio de curto-prazo se reduza. No entanto, desestimula a demanda agregada à medida que eleva a taxa de juros paga sobre os títulos públicos e o custo de oportunidade do investimento em capital fixo. O aumento dos gastos do governo e a redução da poupança deslocam a curva com um efeito negativo do declínio nos gastos com investimentos, causado pelo imposto sobre lucros. Dessa forma, no curto prazo, a eficácia dos gastos públicos depende das condições iniciais e do grau de endividamento em que se encontra a economia. Se por um lado gastos financiados com emissão de títulos podem expandir a demanda agregada, seja via consumo ou via investimento público, por outro lado a existência de um prêmio de risco sobre a dívida pública tem efeitos negativos sobre os investimentos privados, havendo um ponto em que estes últimos são maiores que os primeiros, jogando a economia numa região em que o grau de endividamento produz um ciclo pernicioso para as políticas fiscais.

A taxa de câmbio é um importante instrumento para as estratégias de crescimento. Ela é capaz de afetar o estímulo ao investimento e à poupança, os benefícios para a exportação, o aumento da produtividade, o estímulo às elasticidades-renda das exportações e compensar falhas de mercado e falhas contratuais. Ao tratar da política cambial, a teoria keynesiana defende um câmbio administrado que assegure a estabilidade dos preços e o equilíbrio externo.

Uma estratégia de crescimento *profit/export-led* ao orientar sua política cambial pró-capital, sugere que para os países em desenvolvimento, um câmbio desvalorizado tem maior importância devido à participação que o setor de bens comercializáveis (*tradables*) tem nessas economias e sua maior sensibilidade às mudanças cambiais. Nesses países a melhora dos preços relativos do setor *tradable*, especialmente da indústria, compensaria os desestímulos à acumulação de capital e ao progresso tecnológico. Sendo assim, uma depreciação real da taxa de câmbio aumenta a lucratividade do investimento no setor e acelera o processo de mudança estrutural da economia, aumentando a produtividade. Ademais, um câmbio desvalorizado

mantém os salários e o consumo agregado baixos, disponibilizando poupança para investimentos em indústrias exportadoras. Por fim, o câmbio competitivo (desvalorizado) aumenta o investimento em setores industriais que são capazes de competir no mercado externo. O aumento de renda e de produtividade oriundo de uma maior inserção externa acaba por compensar a queda inicial do salário real e do consumo.

Países mais abertos à concorrência internacional e cujas exportações e importações são relativamente mais sensíveis ao preço tendem a ser menos *wage-led*, ou mais provavelmente apresentar um comportamento *profit-led* do que as economias fechadas (ou aquelas abertas em que o volume de comércio não é sensível ao preço). Dessa forma, uma política cambial pró-capital de desvalorização da moeda doméstica pode promover mudanças prolongadas nos preços relativos e alterar estruturalmente a economia, aliviando a restrição no balanço de pagamentos, aumentando a elasticidade-renda das exportações ou diminuindo a elasticidade-renda das importações. Embasados nos modelos de regime de crescimento e distribuição, depreciações cambiais podem cumprir um objetivo duplo de melhorar a balança comercial e de estimular a produção.

Apesar de uma desvalorização da moeda redistribuir a renda dos trabalhadores para os capitalistas, a redistribuição da renda dos salários para os lucros aumenta a poupança agregada estimula a acumulação de capital e o crescimento da produção. Ao estimular a produção industrial competitiva em níveis internacionais, a taxa de câmbio ajuda os países em desenvolvimento a melhorar inclusive seu desenvolvimento tecnológico. Já moedas apreciadas estimulam a exportação de *commodities*, impedindo o desenvolvimento de um setor industrial. Para que a política cambial trabalhe a favor da política industrial é preciso que ela se preocupe em evitar as apreciações cambiais. Os salários reais e o consumo agregado seriam restituídos com o aumento da produtividade do setor de bens exportáveis não tradicionais estimulados pelo câmbio desvalorizado.

Quadro 5 - Estratégia de Crescimento PROFIT/EXPORT-LED e a orientação das políticas econômicas pró-capital

<p>Política Fiscal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos no orçamento de capital • Investimento mais sensível a taxa real de juros • Baixo grau de endividamento. • Transferência de renda via pagamento de juros sobre títulos públicos. • Custo de oportunidade do investimento em capital fixo. • Despesas orçamentárias equilibradas financiadas por impostos fixos sobre os lucros • Despesas orçamentárias equilibradas financiadas por um imposto sobre a receita das famílias
-------------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos do governo financiados por títulos
<p style="text-align: center;">Política Cambial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desvalorização Expansionista • Crescimento com Estabilidade do balanço de pagamentos • Aumento da disponibilidade de poupança • Melhor inserção internacional • Mudanças nos preços relativos geram mudanças nas elasticidades-renda e preço das importações e exportações • Realocação do trabalho para atividades sujeitas a economias de escala e especialização produtiva em atividades manufatureiras exportadoras • Encarecimento do consumo importado • Poupança nacional gasta em investimento • Alta sensibilidade do investimento a lucratividade e ao <i>mark-up</i> internacional • Os efeitos da distribuição sobre as exportações liquidam compensa os efeitos da queda da demanda interna privada • Entre o período de 1999:0 a 20007:III o regime de acumulação de capital da economia brasileira foi <i>profit-led</i> • As exportações são o motor do crescimento econômico de longo prazo em economias abertas que não possuem moeda de reserva internacional. • Investimento e o progresso técnico se ajustam ao crescimento esperado da demanda internacional • Incentivo a setores de bens comercializáveis independente das <i>commodities</i>. • Competitividade e inserção tecnológica. • Aumento da competitividade dos preços dos bens internos nos mercados estrangeiros. • Dificulta o acesso à importação de bens de consumo supérfluo e encarece os bens de capital e insumos intermediários importados. • Política industrial subordinada às demais políticas econômicas (Fiscal, monetária e cambial)

Fonte: Elaboração própria

Já uma política fiscal pró-trabalho assume que além da função de gestão do crescimento econômico, de estabilidade dos preços e dos níveis de emprego, caberia ao estado e suas políticas buscarem uma distribuição mais igual da renda, principalmente quando a concentração desta desfavorece a propensão a consumir da economia. Essa estratégia destaca que um aumento da participação dos lucros na renda reduz o dispêndio agregado de consumo, de forma que a política fiscal precisa de flexibilidade para responder às alterações do cenário econômico. O equilíbrio das finanças públicas estaria mais ligado aos gastos correntes e a capacidade de seus superávits financiarem eventuais desequilíbrios no orçamento de capital. Os efeitos de longo prazo do grau de endividamento dependerão do grau de utilização da

capacidade no curto prazo, e da taxa de crescimento no longo prazo, positivamente correlacionados com o grau de endividamento. Com uma elevação do endividamento espera-se um aumento no grau de utilização da capacidade produtiva e, através do efeito acelerador, uma elevação da taxa de investimento e, portanto, da taxa de acumulação de capital.

Todavia, embora o aumento do grau de endividamento seja vantajoso do ponto de vista da acumulação, é pernicioso do ponto de vista da distribuição de renda. O aumento do endividamento também gera um efeito riqueza e um efeito renda positiva sobre o consumo dos capitalistas, haja vista que a renda juros é uma parte importante da renda disponível dos capitalistas. Um orçamento estatal equilibrado financiado por um imposto fixo sobre a receita de lucros transferida para a renda salarial é o exemplo típico de uma política fiscal *wage-led*. Ao transferir renda dos lucros para o salário desloca-se a curva IS para a direita devido a maior propensão a consumir dos salários, aumentando assim a utilização da capacidade e também o crescimento.

Por sua vez, uma estratégia de crescimento *wage-led* irá orientar sua política cambial pró-trabalho baseado nos resultados de que o consumo é mais sensível a aumento da participação nos lucros do que o investimento. Uma economia se torna mais *profit-led* se os efeitos da distribuição sobre as exportações líquidas forem altas suficientes para compensar os efeitos da queda da demanda interna privada. Uma vez que o consumo depende dos salários reais e a taxa de câmbio real define o nível de salário real mediante o preço relativo dos bens comercializáveis (*tradables*) e não comercializáveis (*nontradables*) com o exterior, uma depreciação real permite que as empresas nacionais aumentem sua margem de venda frente a encarecimento dos concorrentes estrangeiros. Caso os *mark-ups* sejam flexíveis em resposta a mudanças na concorrência externa, a taxa de câmbio real e a distribuição de renda são afetadas por mudanças nos custos unitários do trabalho. A apreciação do câmbio real tende a aumentar o salário real e também o custo de produção em relação ao resto do mundo. Esse processo induz a migração de atividades produtivas, antes realizadas na economia doméstica, para o exterior, causando uma desindustrialização da economia doméstica, afetando a capacidade exportadora do país e a também as elasticidades-renda das importações e exportações no longo prazo.

Em grandes economias, como a brasileira, os efeitos positivos de um declínio da participação dos salários sobre as exportações líquidas não são suficientes para compensar os efeitos negativos sobre a procura interna uma vez que o comércio exterior compõe apenas pequena parcela da demanda agregada. Mesmo que alguns países apresentem um crescimento

profit-led, a economia mundial é *wage-led*, dessa forma, uma diminuição da parcela dos salários causa efeitos negativos na demanda agregada da economia mundial.

Ao aumentar o poder de barganha dos trabalhadores, a partir do aumento do alvo na participação dos salários, as políticas econômicas podem ser expansionistas caso o aumento do consumo doméstico compense a queda do saldo comercial e do investimento relacionado à *profit-share*. A demanda agregada vai crescer a depender do efeito líquido das elasticidades-preço da demanda de importação e exportação e do peso relativo do comércio na produção interna. Uma redistribuição em favor dos salários que se origina no aumento da concorrência interna (diminuição do *mark-up*) é mais provável que seja expansionista do que a redistribuição que se origina no aumento do poder de barganha dos trabalhadores. Em termos de distribuição de renda, incentivar a competição a partir do *mark-up* e do aumento da produtividade é mais eficiente do que o aumento do *wage-share* via fortalecimento dos sindicatos.

Todavia, a crescente desigualdade pode levar à estagnação econômica, uma vez que as famílias na extremidade inferior da distribuição de renda têm uma maior propensão a consumir do que aquelas no topo da distribuição de renda. Dessa forma, uma desvalorização cambial e queda do salário real aumenta a desigualdade reduz o consumo agregado. Por sua vez, os baixos níveis de vendas agregadas e baixos lucros esperados desencoraja a acumulação de capital desestimulando o crescimento econômico. A instabilidade sociopolítica, a dificuldade de investimento em capital humano e a crescente demanda por políticas redistributivas financiadas por tributação sobre investimentos privados sugere que a distribuição funcional da renda e o nível relativo das capacidades tecnológicas guardam relação direta com os desalinhamentos da taxa de câmbio real e com o desempenho dos países em desenvolvimento.

Quadro 6 - Estratégia de Crescimento WAGE/DOMESTIC-LED e a orientação das políticas econômicas pró-trabalho

Política Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos no orçamento corrente • Elevação do endividamento causa um aumento no grau de utilização da capacidade produtiva e, através do efeito acelerador, uma elevação da taxa de investimento e, portanto, da taxa de acumulação de capital • Investimento mais sensível à utilização da capacidade • Gastos financiados com emissão de títulos podem provocar aumento da demanda agregada, seja via consumo ou via investimento público • Imposto fixo de redistribuição dos lucros para os salários • Despesas orçamentárias equilibradas financiadas por impostos fixos sobre os lucros • Gastos do governo financiados por títulos
Política Cambial	<ul style="list-style-type: none"> • Apreciação cambial, aumento do salário real, aumento do consumo e da utilização de capacidade.

	<ul style="list-style-type: none"> • Poupança nacional gasta em consumo • Aumento do alvo da participação dos salários é expansionista, • Os efeitos do consumo mais que compensam os fortes efeitos líquidos da exportação uma vez que não há nenhum efeito significativo no investimento • Uma redistribuição em favor dos salários que se origina no aumento da concorrência interna (diminuição do <i>mark-up</i>) é mais provável que seja expansionista do que a redistribuição que se origina no aumento do poder de barganha dos trabalhadores • Redução do monopólio e o alvo da meta de <i>mark-up</i> das firmas • Se uma economia está <i>wage-led</i>, a desvalorização é suscetível de causar efeitos contracionistas sobre a produção, • O comércio exterior compõe apenas pequena parcela da demanda agregada em grandes economias, portanto, os efeitos positivos de um declínio da participação dos salários sobre as exportações líquidas não são suficientes para compensar os efeitos negativos sobre a procura interna • Nos períodos entre 1995:I e 1998:IV e 2007:IV a 2008:IV o regime de crescimento da economia brasileira foi <i>wage-led</i>.
--	--

Fonte: Elaboração própria.

A importância da política industrial dentro de uma estratégia de crescimento permeia os primeiros estudos estruturalistas. Seus autores identificaram que a indústria era o único setor que tinha a capacidade de impulsionar o crescimento dos demais setores das economias subdesenvolvidas devido ao efeito de encadeamento causado ao demandar recursos de outros setores e ao promover ganhos de escala e crescimento do produto, do emprego e da produtividade. Era consenso de que para manter um crescimento sem restrição no balanço de pagamentos, as economias periféricas precisariam equacionar a elasticidade-renda das importações à das exportações. Para tanto, o setor produtivo nacional precisa acompanhar a demanda internacional em nível tecnológico e de escala, aliviando a restrição no balanço de pagamentos. Uma vez que o motor básico do crescimento econômico é a dinâmica inovativa, caberia à política industrial proporcionar as condições para elevação da produtividade e geração de competitividade industrial, possibilitando sua expansão para os demais setores e acesso à demanda internacional.

A política industrial sempre teve seu lugar nas recomendações de atuações governamentais propostas pelo estruturalismo e neoestruturalismo cepalino. Não importa qual seja a orientação da estratégia de crescimento, *profit-led* ou *wage-led*, para sua efetivação é necessário promover as capacidades tecnológicas e avanço da produtividade do setor produtivo. Políticas intervencionistas setoriais são tão mais necessárias quanto maior o atraso econômico de um país. A intenção mais tradicional é a promoção da atividade produtiva nacional para estágios de desenvolvimento superiores aos preexistentes. Para tanto, a Política Industrial (PI) precisa manejar uma série de medidas para promover as capacidades tecnológicas e produtivas da indústria nacional como: garantir certa quantidade de entrantes,

barganhar entre as empresas para evitar custos de transação, administrar licenças de entrada, regular a expansão da capacidade produtiva, preservar a capacidade instalada, promover carteis recessivos, e sinalizar padrões tecnológicos de investimentos comuns.

Ao mesmo tempo, a política industrial precisa estar atenta à evolução da trajetória tecnológica e à existência de uma janela de oportunidade para os países subdesenvolvidos se inserirem no paradigma tecnológico. Aqui talvez se encontre outra diferença entre uma estratégia de crescimento *export-led* e *profit-led*. Por incitar uma indústria exportadora, dinamizada pelo mercado externo, essa estratégia implica tentar inserir a estrutura produtiva nacional no paradigma tecnológico vigente, integrando-se à cadeia global de valor e conquistando os mercados secundários na fase do desprendimento do paradigma. Já uma estratégia de crescimento *wage-led*, por focar na demanda do mercado interno como principal fonte de dinamização da indústria nacional, diversificar e disputar a produção do novo paradigma parece estratégia mais coerente, uma vez que o mercado interno cumpre papel fundamental nas primeiras fases do paradigma tecnológico.

A evolução do hiato tecnológico entre uma economia em desenvolvimento e uma economia na fronteira tecnológica depende dos esforços feitos pela economia em desenvolvimento para absorver, adaptar e melhorar a tecnologia estrangeira. O uso de políticas industriais “seletivas” destinadas a aumentar a produtividade de setores específicos se preocupará com a organização e fusão de procedimentos, otimizando escala; subsídios a bens de capital e programas de modernização destinados a setores específicos e a P&D; formação em indústrias específicas; difusão de informações sobre as melhores práticas tecnológicas em determinadas indústrias. Todavia, o êxito de um processo de desenvolvimento econômico que promova diminuição das desigualdades regionais depende do avanço científico e tecnológico que reduza as desigualdades produtivas entre as regiões subnacionais. Para tanto é preciso fomentar o desenvolvimento de SNI homogêneo, fonte conhecimentos públicos e protegidos por patentes, segredos ou instrumentos destinados a apropriação das inovações.

O conjunto de instituições, empresas e agências (públicas e privadas) que participam dos processos de inovação e difusão de tecnologia, juntamente com os investimentos em educação, determinaram a velocidade com que a economia em desenvolvimento diminuirá a lacuna tecnológica. A adoção de políticas industriais ativas é uma condição necessária para manter o aumento das despesas sociais na América Latina. Porém, o papel das políticas econômicas também é propiciar uma redistribuição da renda a favor dos trabalhadores. Dessa

forma, a competição de recursos para políticas destinadas a elevar a igualdade ou políticas competitivas de mudança estrutural precisa encontrar seu equilíbrio. Uma utilização dos recursos públicos apenas a favor da redistribuição direta, como no caso de uma estratégia de crescimento *wage-led*, pode levar a uma mudança estrutural lenta, a um menor crescimento do emprego e a um enfraquecimento do mercado de trabalho e do poder de negociação do trabalho.

Em economias majoritariamente agrárias e não exportadoras de bens manufaturados, uma estratégia de crescimento baseado no mercado doméstico precisa fortalecer a participação dos salários (*wage-share*), uma vez que uma sobreapreciação da moeda nacional só terá efeito sobre a margem de lucro do setor primário-exportador que, em princípio, já está bem remunerado, e cujas exportações pouco respondem à taxa de câmbio. Dessa forma, numa estratégia de crescimento *wage-led*, as políticas econômicas (fiscal, cambial e industrial) precisam promover o aumento dos salários na renda para criar oportunidades de investimentos lucrativos e aumentar a taxa de investimento via aumento do mercado interno.

Como apresentado anteriormente pelos modelos de regime de crescimento e distribuição de renda, uma estratégia de crescimento *wage-led* pressupõe uma menor sensibilidade do investimento à margem de lucro e mais elástico ao grau de utilização da capacidade. Todavia, essa estratégia se dificulta à medida que se prolongo o aumento das participações dos salários na renda. No curto prazo, a queda da margem de lucro pode ser compensada pelo aumento das vendas, de forma que a taxa de lucro possa se manter dentro dos parâmetros aceitáveis para uma economia capitalista. Mas no longo prazo não se pode pensar em uma contínua redução da participação dos lucros na renda, uma vez que para se manter a taxa de lucro constante, aquela queda teria que ser compensada por uma contínua elevação do grau de utilização da capacidade, o que é impossível dado que seu limite.

A manutenção de aumentos salariais superiores aos da produtividade, elevam o custo unitário do trabalho, apreciando a taxa de câmbio e diminuindo também as oportunidades de investimentos lucrativos. Além do mais, essa estratégia pode promover um aumento das importações maior que das exportações, aprofundando o problema de restrição externa tão presente em economias subdesenvolvidas. Para conter o vazamento da demanda interna para o mercado internacional, é preciso que a política comercial entre em cena impondo restrições quantitativas e tarifárias às compras externas para evitar o déficit em transações correntes. Dessa forma, do ponto de vista da política industrial, uma estratégia de crescimento *wage-led*

só se mantém e existir uma rede de proteção à indústria nacional, menos sujeitas à concorrência externa e à busca por eficiência e competitividade internacional

Uma estratégia de crescimento *wage-led* em país de renda média só faz sentido quando as taxas de lucros esperadas pelos empresários estão muito acima do nível satisfatório, e, naturalmente, que haja desemprego estrutural. Dessa forma, as políticas econômicas podem aumentar a participação dos salários sem comprometer os investimentos. No entanto, normalmente, se a taxa de lucro esperada estiver elevada, os investimentos serão elevados e o desemprego será baixo. Dessa forma, a necessidade de existência de um desemprego estrutural, capacidade ociosa generalizada e taxas elevadas de lucro inviabiliza essa estratégia no médio prazo. Porém enquanto prevalecem essas condições e, por consequência, o impacto sobre o saldo em transações correntes não resultar em um endividamento externo excessivo a estratégia pode ser bem sucedida.

Esperar no médio ou no longo prazo que os salários continuem a crescer mais do que a produtividade, que a taxa esperada de lucro e que os investimentos não caiam devido ao aumento das quantidades vendidas não é realista. Para crescer aceleradamente é preciso que haja um equilíbrio razoável entre a taxa de lucro, a taxa de salários, a demanda agregada, e a capacidade de oferta agregada da economia. Nesse ponto, o cenário para um país de renda média, como são os países em desenvolvimento que estamos supondo, não se distingue do que prevaleceria nos países ricos.

Já uma estratégia *profit/export-led* é adequada para economias que apresentam taxas de investimento e de crescimento baixas, aquém do potencial do país. Nos países subdesenvolvidos, a opção por uma política cambial que desvalorize a moeda nacional para aumentar as exportações e as oportunidades de investimentos lucrativos é realista, uma vez que nessas economias a taxa de câmbio tende a ser cíclica e cronicamente sobreapreciada. Feita a desvalorização para o nível do equilíbrio industrial, as oportunidades de investimentos lucrativos voltados para a exportação aumentarão, pois, as empresas nacionais terão acesso ao mercado internacional uma vez que os salários reais e os custos operacionais estavam artificialmente altos em relação ao nível de produtividade do país.

Uma estratégia de crescimento *export-led* também é provisória. Completado o processo de correção do câmbio e dos salários, a economia voltará a crescer de forma equilibrada, permitindo que os salários possam crescer acompanhando o aumento da produtividade. Uma competitividade internacional maior, acompanhada de uma taxa de investimento crescente permite que o aumento constante da produtividade seja repassado para

os salários e ao bem-estar da coletividade. Dentre os crescimentos possíveis apresentados por Stockhammer (2004), *wage-led* ou *profit/export-led*, a melhor estratégia para um país de renda média seria um crescimento equilibrado baseado tanto nos salários como nas exportações, ou seja, uma estratégia de crescimento baseada tanto na expansão da participação do mercado interno na demanda agregada e no crescimento das exportações no mesmo ritmo que a renda nacional.

Uma estratégia de crescimento, além de considerar a dinâmica de crescimento e concentração de renda peculiar ao país, precisa operacionalizar um conjunto de políticas econômicas em torno de um objetivo comum. Por exemplo, políticas cambiais ativas que desvalorizam a moeda nacional, além de incentivar as exportações líquidas e incorporar parte da demanda externa, também funcionam como um seguro contra flutuações de capital. Todavia, a mesma política de desvalorização cambial, tende a deteriorar o valor do salário real, intensificando o processo de concentração de renda e heterogeneidade estrutural. Uma estratégia de desenvolvimento e não apenas de crescimento, deve evitar influências concentradoras em países já marcados pelo alto grau de concentração de renda que exibem. Essa compensação pode ser feita, por exemplo, através de uma política fiscal de valorização do salário real, de subsídios a bens de consumo popular, ou até mesmo na oferta de bens e serviços públicos (infraestrutura, saúde, educação, seguridade social, etc.).

3.3 ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS E OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS

A partir da década de 1980, a hegemonia do receituário neoliberal, embasada na NAIRU (taxa de desemprego não aceleradora da inflação), direcionou os *policymakers* para a promoção de políticas econômicas liberalizantes. Todavia, todas as teorias econômicas apregoam algum nível de participação do Estado na economia. A partir da interpretação do crescimento com concentração de renda nos países subdesenvolvidos, as políticas desenvolvimentistas visam promover o crescimento da produtividade e melhoria da condição de vida de um determinado país ou região. Essas ações fazem parte de uma estratégia intencionalmente planejada e não políticas reativas aos ciclos e flutuações econômicas. Uma estratégia que procura modificar as características estruturais das economias capitalistas subdesenvolvidas, direcionando-as para um crescimento mais *profit-led* ou mais *wage-led*.

Todavia, o rigor matemático da “Revolução Marginalista” inaugurou um distanciamento entre ciência econômica e as ciências sociais e uma aproximação com as

ciências exatas. Segundo o *mainstream*, os números não são ideológicos e, conseqüentemente, conseguem demonstrar como as preferências dos indivíduos se equilibram no mercado perfeito. Com a orientação de não influenciar os preços relativos, a aplicação dessa teoria em forma de política econômica resultaria em uma intervenção específica, enfraquecendo o poder de negociação dos trabalhadores, diminuindo garantias e seguranças jurídicas e promovendo a desregulamentação financeira, enfim, as políticas liberais pró-capital de aumento *da profit-share*.

Como bem lembrado por Fonseca (2015), “A rigor, todas as ideologias e teorias econômicas, com exceção do liberalismo clássico, delegam certo papel ao estado na condução da economia e da política econômica.”. Nesse interim, Fonseca (2015) relembra que o desenvolvimentismo é um tipo de intervencionismo, assim como a socialdemocracia, o socialismo, o fascismo e o keynesianismo, diferenciados pela extensão da intervenção, objetivo e razões da ação estatal. Diferentemente dos intervencionismos comunista e socialista, o desenvolvimentismo não é contra a propriedade privada, pelo contrário, é a promoção da produtividade e o aumento da atividade econômica, que embora não sejam suficientes, são necessários para promover o desenvolvimento dentro do sistema capitalista.

O desenvolvimentismo como uma política econômica pode ter seu marco histórico em dois pequenos textos produzidos, no século XVII, pelo economista inglês William Petty (1623 – 1687); o *Tratado sobre impostos e contribuições* de 1662 e o *Aritmética política* de 1690. Ambos faziam uma defesa do papel do Estado como elemento complementar de alocação de recursos. Apesar disso, somente no século XIX, com os estudos de Friedrich List, na Alemanha, que se estruturou uma estratégia econômica nacional-desenvolvimentista. O autor, em sua obra de 1841, *Sistema nacional de economia política* criticava duramente a economia política clássica e sua defesa a Teoria das Vantagens Comparativas³⁴. Essa era responsável, segundo List, por inviabilizar o desenvolvimento de nações atrasadas e de condená-las ao poder econômico britânico.

Em 1871, com a unificação da Alemanha, as ideias de List contribuíram para a política de industrialização e de desenvolvimento por parte do Estado alemão, a qual foi bem sucedida. O sucesso dessa estratégia fez com que as políticas executadas na Alemanha servissem de referência para outras nações buscarem sua autonomia via industrialização,

³⁴ A Teoria das Vantagens Comparativas foi desenvolvida pelo economista inglês David Ricardo em 1817. De acordo com Ricardo (1996), cada país deve se especializar na produção de determinado produto, no qual ele é relativamente melhor, ou que consiga reduzir custos para exportá-lo. A Teoria das Vantagens Comparativas foi a base para a construção de toda uma vertente de teorias de comércio internacional que perpetua até hoje no debate econômico.

como Japão, Rússia e Itália. Desde então, diversos autores dedicaram a estudar o desenvolvimento econômico dos países com a mais distintas metodologias e abordagens, destacam-se: Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Hans Singer, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Celso Furtado, John Keynes, Robert Solow, Joseph Schumpeter, Roy F. Harrod, Evsey Domar, Michel Kalecki, Chalmers Johnson, Alice Amsdenm Robert Wade, Ha-Joon Chang.

No subdesenvolvimento, o problema da concentração de renda reside na desproporcionalidade com a qual os lucros se apropriam do excedente econômico frente aos salários. Em sociedades em que a oferta de mão de obra é limitada, onde de fato existe o problema de escassez desse fator de produção, a correlação microeconômica de forças entre salários e lucros pode ser mais próxima, de forma que os ganhos de produtividade são mais compartilhados com os salários, melhorando a distribuição de renda à medida que aumenta a produtividade. No entanto, em países que contam com uma oferta de mão de obra elástica, o fraco poder de barganha dos trabalhadores leva à distribuição dos ganhos de produtividade em favor dos lucros, concentrando a renda e aumentando a discrepância nos padrões de consumo. A força de trabalho é o único ativo de que a população periférica dispõe. Sendo assim, um bem de oferta elástica, como a força de trabalho na periferia, tem seu preço fixado não pelos ganhos de produtividade, como postulado pelo *mainstream*, mas pelo mercado em função do seu custo de reprodução, perpetuando a miséria ao mesmo tempo em que aumenta a produtividade nacional. O excedente social de força de trabalho é a origem de um sistema de dominação que determina como é criado e apropriado o excedente produtivo em economias subdesenvolvidas (FURTADO, 1966).

A riqueza e a diversidade das contribuições sobre o desenvolvimento contrastam com as tendências no desenho de políticas econômicas, onde a economia liberal é a regra dominante. As orientações para as políticas econômicas nos países subdesenvolvidos buscaram desregulamentar os mercados de trabalho, reduzir os estados de bem-estar social e a enfraquecer a posição institucional dos sindicatos, restringendo assim o poder de barganha dos trabalhadores frente aos ganhos de produtividade, diminuindo o salário real e melhorando a rentabilidade das empresas. Segundo o *mainstream*, a disciplina macroeconômica conduziria o aumento do investimento, da produtividade, a redução do desemprego (especialmente dos trabalhadores menos qualificados) e a uma melhora no próprio desempenho macroeconômico, possibilitando assim um crescimento sustentável.

Todavia, a incapacidade desse conjunto de políticas liberais gerar crescimento acirraría o debate sobre a efetividade das orientações do Consenso de Washington em promover o

desenvolvimento adotando um único conjunto de políticas para todos os países em todos os momentos. Evidentemente que um conjunto de leis ou princípios universais que devem ser respeitados em qualquer estratégia de desenvolvimento, tais como: disciplina macroeconômica; respeito à segurança jurídica; incentivos a preços corretos por intermédio de uma economia integrada e competitiva. Respeitando os princípios básicos de funcionamento da economia capitalista, cabe a cada país procurar uma estratégia de desenvolvimento adequada às suas características, seu grau de desenvolvimento e sua situação presente. Para o sucesso de uma estratégia de desenvolvimento é preciso detalhar as propostas, estabelecer metas consistentes e articular cada uma das políticas econômicas em torno de um mesmo objetivo comum, a melhoria da qualidade de vida da população nacional.

Em qualquer país capitalista o mercado é uma das instituições fundamentais para a alocação de recursos e promoção das atividades econômicas, no entanto, isto não significa que o Estado deva deixar de ser desenvolvimentista, ou que ambos não possam coexistir. A atuação estatal esteve presente em todas as revoluções industriais, ou seja, foi fundamental a atuação dos governos nacionais na promoção do avanço da produtividade. No entanto, uma vez que as atividades econômicas vão se tornando mais diversificadas e mais complexas, o mercado passa a ser uma instituição mais eficiente do que o Estado para a alocação de recursos específicos (BRESSER-PEREIRA, 2016). Enquanto é relativamente fácil para o Estado planejar e coordenar as atividades das grandes empresas de infraestrutura e de indústria de base situadas no setor não-competitivo de cada economia, o mercado é uma instituição mais adequada para coordenar atividades diversificadas que envolvem mais criatividade e inovação.

Políticas desenvolvimentistas são um conjunto de ideias e práticas governamental permeado por um projeto de nação, em que a política econômica não é aleatória e nem reativa à ciclos ou flutuações, mas formulada dentro de uma estratégia nacional de intervencionismo pró-crescimento focado no setor industrial (FONSECA, 2016). Mollo e Fonseca (2013) relembram que a defesa do papel do Estado na manutenção do pleno emprego de longo prazo, evitando flutuações acentuadas, não significa, tanto do ponto de vista teórico como histórico, dar pouca importância ao equilíbrio das finanças do estado, às forças de mercado ou a questão inflacionária. A relação entre desenvolvimentismo e irresponsabilidade administrativa, rotulada de “populismo econômico”, não se sustenta historicamente quando relacionado a governos classificados como desenvolvimentistas.

Como apresentado anteriormente, a análise do subdesenvolvimento econômico pelo estruturalismo cepalino evoluiu ao longo dos anos incorporando os avanços teóricos neoschumpeterianos e pós-kaleckianos. Além de melhor diagnosticar as características peculiares aos países periféricos da economia capitalista, essa evolução teórica permitiu ao neoestruturalismo retomar o debate acerca da importância das políticas econômicas para o desenvolvimento. Enquanto os modelos de crescimento e distribuição de renda permitiram analisar o impacto das políticas macroeconômicas tradicionais (câmbio, fiscal e monetária), a teoria neoschumpeteriana veio destacar o papel da política industrial na dinâmica inovativa dos países periféricos.

Esse novo ferramental teórico e empírico reestruturou o debate sobre as estratégias de desenvolvimento e sua operacionalização via políticas econômicas. Ao discriminar os componentes da expansão da demanda agregada e os respectivos impactos das políticas no regime de crescimento e distribuição de renda, esses modelos classificam as economias em guiadas pelos ou pelos salários (*wage-led*) ou pelos lucros (*profit-led*). Enquanto um regime *wage-led* depende de uma maior sensibilidade à utilização de capacidade frente ao aumento dos salários e do consumo, o regime *profit-led* depende da expansão da demanda interna e externa. No entanto, para a contínua expansão da demanda interna os salários reais precisam crescer acompanhando o aumento da utilização de capacidade e da produtividade via contínua política fiscal redistributiva. Por sua vez, a política cambial com uma taxa de câmbio que permita ao aparato produtivo competir pela demanda internacional promove um crescimento *profit-led* baseado na expansão das exportações.

Uma estratégia de desenvolvimento *profit/export-led* prioriza o aumento da poupança e do investimento, competitividade salarial e uma melhor inserção internacional através de políticas fiscal, cambial e industrial pró-capital. Todavia, para se configurar como uma estratégia de desenvolvimento a qualidade de vida dos trabalhadores precisa melhorar, o que significa, grosso modo, aumento de salário real via política fiscal redistributiva, valorização da moeda nacional ou maiores transferências dos ganhos de produtividade às remunerações. Sendo assim, uma estratégia de desenvolvimento parte de uma estratégia de crescimento baseada nos impactos das políticas econômicas no regime de crescimento e distribuição de renda e se preocupa com quais variáveis estruturais estarão sendo modificadas em direção de um desenvolvimento sustentável.

Uma estratégia de desenvolvimento *profit-led* orienta políticas econômicas (fiscal, cambial e industrial) pró-capital em um primeiro momento. Porém, esse crescimento apenas

reforça a concentração de renda a partir da queda do salário real e utilização de capacidade. Sendo assim, ela precisa se preocupar em modificar variáveis-chaves como: elasticidade renda das importações e exportações, propensão a consumir e a investir, *mark-up*. Dessa forma, uma estratégia de desenvolvimento, mesmo *profit-led*, precisará promover o crescimento liderado pelos salários através de políticas pró-trabalho. A variação das políticas econômicas entre pró-capital e pró-trabalho representam o caráter dinâmico de uma estratégia de desenvolvimento e a necessidade de promover mudanças na estrutura social e produtiva

De maneira análoga, um desenvolvimento *wage-led* prioriza outros aspectos do subdesenvolvimento, tais como: concentração de renda, consumo reprimido, mercado oligopolizado (alto *mark-up*) e baixa elasticidade renda das importações. Sendo assim, essa orientará políticas econômicas pró-trabalho: política fiscal redistributiva, política de valorização cambial e encadeamento produtivo. Porém, para uma estratégia sustentável de desenvolvimento será necessário em algum momento promover políticas pró-capital, sejam elas de desvalorização cambial em prol da competitividade, maiores gastos fiscais em infraestrutura ou em fortalecimento do SNI.

De forma geral, um objetivo generalista para estratégias de desenvolvimento é a construção de uma sociedade democrática, tecnologicamente avançada, com emprego e uma justa distribuição de renda e da riqueza, igualdade de oportunidades, sistema de seguridade social e serviços públicos, gratuitos e de qualidade como saúde e educação. Entretanto, para alcançar o desenvolvimento econômico precisará implementar políticas macroeconômicas que melhorem as expectativas dos empresários e estimulem os investimentos, gerando lucro, renda e emprego em níveis satisfatórios. Todavia, caso as forças de mercados não realizarem as inversões necessários, o Estado pode assumir essa responsabilidade em determinados investimentos que julgar estratégicos. Segundo Sicsú (2009, p.23): “Em princípio, o Estado não faz melhor ou pior que a iniciativa privada, ele é necessário para fazer o que ela não faz, e deve fazê-lo bem.”.

A estratégia estruturalista inicial a favor da industrialização induzida ou feita diretamente pelo Estado se fundamentava nas baixas elasticidades renda e preço das exportações dos países periféricos e a tendência de declínio nos seus termos de troca, condenando os países orientados para as exportações a um estado permanente de pobreza. Enquanto o progresso técnico levou à melhoria no padrão de vida dos trabalhadores nos países centrais, nos países periféricos o progresso técnico se refletia em queda dos preços das exportações e transferência de renda ao exterior via consumo importado. A partir desse

diagnóstico, a única saída seria a industrialização, que por falta de competitividade externa desses países, teria de ser feita por intermédio da substituição de importações.

Essa estratégia foi relativamente bem sucedida em promover a industrialização e o crescimento econômico nas décadas de 1950, 1960 e 1970, porém não foi suficiente para alçar o país à condição de desenvolvido. Apesar dos choques externos da década de 1980 impactarem diretamente a estratégia estruturalista, o baixo crescimento e grande instabilidade macroeconômica também foram fruto do acúmulo de problemas gerados pelos “desequilíbrios estruturantes” presentes na estratégia de desenvolvimento adotada.

Durante a década de 1990, a necessidade de corrigir os preços relativos domésticos, alinhando-os aos preços internacionais, e dando mais liberdade para o setor privado decidir como, onde e quando investir e produzir caracterizaria um novo modo de atuação do Estado nas economias latino americanas. O foco das políticas econômicas foi a correção dos desequilíbrios macroeconômicos acumulados nas décadas anteriores, ajustando as contas públicas e reduzindo a inflação. Nessa estratégia, as políticas econômicas deveriam se concentrar na melhoria dos serviços básicos (educação e na saúde), fortalecer as instituições; e concentrar seus investimentos em setores com elevados hiatos entre retorno social e retorno privado. Essa foi a base do chamado Consenso de Washington que orientou determinadas características na condução das políticas econômicas, tais como: disciplina fiscal, gastos limitados gastos à educação e saúde, reforma tributária, taxas de juros e de câmbio determinadas pelo mercado, abertura comercial e incentivo ao investimento direto externo, privatização, desregulamentação e respeito aos direitos de propriedade

Apesar de propor uma análise própria aos países periféricos, Raúl Prebisch e Celso Furtado partilharam da visão proposta por Keynes e seus seguidores sobre a operação de economias empresariais, seus principais bloqueios ao crescimento e estruturas sociais características desses países. O ponto central da teoria keynesiana é mantido: em uma economia empresarial, o crescimento resulta principalmente da decisão de investimentos por parte das empresas. Se essas decisões não eram tomadas na dimensão necessária para sustentar o crescimento, seria porque nessas economias não se conseguia gerar os incentivos adequados ou porque os meios financeiros e materiais para a sua concretização não estavam disponíveis no volume necessário. Na verdade, segundo Carvalho e Lopez (2009), Keynes mostrou que mesmo em economias desenvolvidas esses incentivos poderiam ser inadequados, resultando no desemprego de trabalhadores e no surgimento de capacidade ociosa na economia. Perante a incapacidade do mercado, a função primordial do Estado seria de emitir

sinais que estimulassem o investimento e a expansão da demanda agregada. Dessa forma, os princípios fundamentais das teorias de demanda efetiva de Keynes e Kalecki permaneceram fundamentais no desenvolvimento da escola estruturalista.

A diferença entre a ação estatal em economias desenvolvidas e em desenvolvimento está na extensão necessária para garantir que o nível adequado de demanda agregada seja alcançado e mantido. Em economias em desenvolvimento, a existência de grandes lacunas em sua estrutura produtiva exibem fragilidades muito mais amplas que em economias desenvolvidas, principalmente no mercado externo, evidenciado no seu balanço de pagamentos. Sendo assim, a necessidade de atuação do Estado tende a ser maior nas economias em desenvolvimento, refletindo em políticas econômicas (cambial, monetária, fiscal e industrial) mais ativas (CARVALHO; LOPEZ, 2009).

Os objetivos gerais dessas políticas são o crescimento econômico, a manutenção do pleno emprego, a introdução de inovações tecnológicas, o aumento constante da produtividade dos fatores, a redistribuição de renda e riqueza e a redução das vulnerabilidades. No entanto, para alcançar esses objetivos, uma estratégia de crescimento e desenvolvimento precisa de diagnósticos acurados da situação peculiar aos países periféricos, para se transformarem em políticas e metas mais precisas para realidade peculiar dessas economias. Por exemplo, no curto prazo, a ampliação dos lucros e do investimento pode se alimentar da expansão das exportações, aumentando a utilização de capacidade da economia para num futuro próximo permitir a o crescimento do salário real e do consumo. Dessa forma, as políticas macroeconômicas podem ser operacionalizadas para manter a economia o mais próximo possível da plena utilização de capacidade e do pleno emprego. Segundo Carvalho e Lopez (2009) trata-se de almejar uma situação de “quase-auge”, administrando o nível de demanda agregada que justifique, não apenas a manutenção a utilização da capacidade e da mão-de-obra, como também a ampliação dessa capacidade através da realização de investimentos.

Para uma estratégia de desenvolvimento, é fundamental que a combinação das diferentes políticas econômicas seja adaptada à realidade de cada economia. Em princípio, políticas monetárias devem manter uma taxa de juros acessível ao capital produtivo, compatível com as possibilidades de retorno do investimento. Perante a histórica fragilidade externa dos países periféricos denunciada pelo estruturalismo é fundamental que a política cambial ajude a sustentar o equilíbrio nas contas nacionais, de modo a minimizar a necessidade de absorção de poupança externa e os problemas de endividamento que dela se

seguem. Contudo, a administração do balanço de pagamentos dificilmente poderá ser eficiente apenas com apelo à política cambial. Controles de capitais, que coíbam entradas excessivas, bem como fugas de capitais, complementam e viabilizam políticas cambiais ativas (CARVALHO; LOPEZ, 2009).

O processo de industrialização ao longo da segunda metade do século XX alterou significativamente as formas de inserção comercial da América Latina na economia internacional, mas o desmantelamento dos controles de capitais na década de 1990 abriu novas frentes de vulnerabilidade externa. Dessa forma, uma política cambial ativa de desvalorização das moedas nacionais é fundamental para suprimir o mercado interno e manter a expansão das exportações líquidas. Segundo Carvalho e Lopez (2009), saldos em transações correntes não apenas significam uma adição líquida da demanda externa pela produção doméstica, mas representam também um seguro contra flutuações inesperadas e incontroláveis de capitais.

Por outro lado, a mesma desvalorização cambial tende a deteriorar o valor real dos salários, ou seja, uma estratégia de desenvolvimento, e não apenas de crescimento, deve evitar influências concentradoras em países já notáveis pelo grau de concentração de renda que exibem. Dessa forma, uma política cambial de desvalorização cambial e expansão das exportações líquidas deve ter seus efeitos domésticos compensados pelas demais políticas econômicas de modo a evitar degradação adicional do perfil distributivo.

Essa compensação pode ser buscada através de subsídios a assalariados ou a bens de consumo popular ou através da provisão de serviços públicos de saúde, educação, moradia. Dependendo dos instrumentos à disposição de cada governo, a política fiscal precisa ser operacionalizada para manter a manutenção dos lucros e a expansão da demanda agregada. Isso implica em uma administração adequada de gastos atenta à geração de déficits públicos. Cada caso concreto precisa ser avaliado, levando-se em conta variáveis como o estoque de dívida pública já existente, curvas de rendimentos, dimensão dos mercados domésticos de capitais, dentre outras (CARVALHO; LOPEZ, 2009).

Por fim, em termos de política industrial, dada a complexidade dos instrumentos e processos disponíveis, é preciso estabelecer suas metas e atuações pautadas nas características do setor produtivo da economia. Certamente, uma meta de política industrial deve ser contribuir para a expansão das exportações líquidas, uma vez que o acesso a demanda internacional permite o aproveitamento de economias de escala, como evidenciado por Kaldor (1966). A adoção de uma política industrial ativa é, especialmente, importante, no caso de

indústrias cuja operação gere importantes economias externas para empresas de outros setores. Na presença de externalidades positivas, os ganhos sociais resultantes de uma dada iniciativa são superiores aos ganhos privados. Nesse caso, a intervenção do Estado é essencial para a viabilização de projetos de investimento com essa característica, seja criando os incentivos que o mercado por si é incapaz de gerar, por exemplo, sob a forma de oferecimento de crédito subsidiado, seja, em casos extremos, substituindo a própria iniciativa privada na implementação do projeto (CARVALHO; LOPEZ, 2009).

Quadro 7 - Estratégia de desenvolvimento *profit-led*, políticas econômicas e variáveis estruturais

	Estratégia de crescimento pró-capital		
	Política Fiscal	Política Cambial	Política Industrial
Regime de crescimento <i>PROFIT-LED</i>	Atuação via orçamento de capital Investimento mais sensível a taxa real de juros Baixo grau de endividamento. Despesas orçamentárias equilibradas financiadas por impostos fixos sobre os lucros, famílias ou títulos	Desvalorização cambial expansionista Crescimento com estabilidade do balanço de pagamentos Aumento da disponibilidade de poupança Melhor inserção internacional Mudanças nos preços relativos geram mudanças nas elasticidades-renda e preço das importações e exportações Alta sensibilidade do investimento a lucratividade e ao <i>mark-up</i> internacional Os efeitos da distribuição sobre as exportações liquidam compensa os efeitos da queda da demanda interna privada Incentivo a setores de bens comercializáveis independente das <i>commodities</i> .	Competitividade das exportações através elevação da produtividade na indústria de transformação. Inserção no paradigma tecnológico atual Indústria de alto coeficiente tecnológico Incentivo a potenciais entrantes Atração de P&D internacional. Escolha de setores e empresas da vanguarda tecnológica Subsídios a bens de capital e programas de modernização destinados a setores específicos Subsidio a P&D ou a formação em indústrias específicas Maiores gastos com reestruturação do SNI Mudança estrutural intensa Política industrial subordinada às demais políticas econômicas (Fiscal, monetária e cambial) Competitividade e inserção tecnológica.
Variáveis estruturais	Necessidade Financiamento Externo Autonomia e solvência fiscal Estabilidade	Deterioração dos termos de intercâmbio Desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos Elasticidade renda das importações e exportações Progresso técnico Padrão de inserção internacional	Estrangulamento da capacidade de importar Heterogeneidade estrutural setorial Incompatibilidade tecnológica Setor industrial não exportador <i>Catching-up</i> tecnológico Aprendizagem Capacidade tecnológica Intensidade de conhecimento

Fonte: Elaboração própria

Quadro 8 - Estratégia de desenvolvimento *wage-led*, políticas econômicas e variáveis estruturais

	Estratégia de crescimento pró-trabalho		
	Política Fiscal	Política Cambial	Política Industrial

<p>Regime de crescimento WAGE-LED</p>	<p>Atuação via orçamento corrente Endividamento aumentando o grau de utilização da capacidade produtiva Investimento mais sensível à utilização da capacidade Imposto fixo de redistribuição dos lucros para os salários Despesas orçamentárias equilibradas financiadas por impostos fixos sobre os lucros Gastos do governo financiados por títulos</p>	<p>Apreciação cambial aumenta o salário real, o consumo e a utilização de capacidade. Poupança nacional gasta em consumo Aumento do alvo da participação dos salários é expansionista para o produto Os efeitos do consumo mais que compensam os efeitos líquidos da exportação e importação aumento da concorrência interna (diminuição do <i>mark-up</i>) Redução do monopólio e o alvo da meta de <i>mark-up</i> das firmas O comércio exterior compõe apenas pequena parcela da demanda agregada.</p>	<p>Demanda incita o aumento da produtividade, da produção industrial e do crescimento Industrialização por substituição de importação Disputar uma posição no próximo paradigma tecnológico Investimento em sistema de patentes, subsídios, tarifas Criação de infraestrutura física e institucional, regulação da competição Orientação e entrosamento tecnológico entre atores públicos e privados Política industrial no vértice da política econômica Difusão regional do progresso técnico. Diminuição das desigualdades regionais Esforços para absorver, adaptar e melhorar a tecnologia estrangeira. Maiores gastos com redistribuição Mudança estrutural lenta</p>
<p>Variáveis estruturais</p>	<p>Concentração de renda e poder Consumo conspícuo Subemprego estrutural Extrema concentração de renda Tendência a estagnação secular Dependência cultural Financiamento externo</p>	<p>Política tarifária Consumo importado</p>	<p>Integração regional Incompatibilidade tecnológica Progresso técnico Estrutura do sistema produtivo nacional Heterogeneidade estrutural regional e setorial Predominância de IDE em setores chave da economia</p>

Fonte: Elaboração própria

A proposta de entender uma estratégia de desenvolvimento a partir da teoria estruturalista, utilizando os modelos de regime de crescimento e distribuição de renda pós-kaleckiano e a literatura neoschumpeteriana, visa utilizar capacidade de planejamento e da operacionalização das políticas econômicas para coordenar as ações dos agentes em busca de um melhor posicionamento das economias periféricas dentro da economia capitalista. Dessa forma, é possível avaliar as propostas de estratégia de crescimento e pensar em uma readequação das políticas macroeconômicas que propiciem além da estabilidade do crescimento, o avanço tecnológico e o desenvolvimento econômico sustentável.

4 ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS PARA O BRASIL NO SÉCULO XXI

Boa parte das inferências oriundas dos modelos pós-keynesianos e pós-kaleckianos, referentes ao regime de crescimento e distribuição de renda, bem como, da teoria neoschumpeteriana, auxiliam o pensamento estruturalista a entender as variáveis estruturais do subdesenvolvimento latino-americano. Um regime de crescimento econômico (*profit-led* ou *wage-led*) é o resultado das estruturas econômicas reais e de suas instituições durante determinado período de tempo. Por sua vez, as políticas econômicas, classificadas pelo seu caráter distributivo entre pró-capital ou pró-salário, aumentam ou diminuem a participação dos lucros (*profit-share*) ou dos salários (*wage-share*) dentro de uma estratégia de crescimento econômico *profit-led* ou *wage-led*. Elas atuam através do consumo agregado e das diferentes propensões a consumir dos salários, dos lucros e do investimento, relacionado à *profit-share*. Atuam também através da utilização da capacidade e do saldo de exportações, dependente das elasticidades-preço da demanda de importação e exportação e do peso relativo do comércio na produção interna. Em suma, as características do crescimento são os resultados da reação do consumo, do investimento e das exportações líquidas às mudanças na distribuição de renda promovidas pelas políticas econômicas. Essas são as conclusões gerais dos modelos pós-keynesianos e pós-kaleckianos desenvolvido por Rowthorn (1981), Dutt (1984), Taylor (1985), Blecker (1989, 2010), Bhaduri e Marglin (1990), Palley (2011), You e Dutt (1996).

Não obstante, o neoestruturalismo latino-americano também considera os impactos distributivos resultantes do processo de inovação e aumento da produtividade, analisados através dos sistemas nacionais de inovação, capacidades, paradigmas e trajetórias tecnológicas da teoria evolucionária neoschumpeteriana (NELSON; WINTER, 1982; DOSI 1988, PEREZ, 1992, 2010, OCAMPO, 2005; CIMOLI; PORCILE, 2013, 2014, 2015;). Por esse pensamento, a dinâmica do aumento da produtividade (oferta) e a concentração de renda nos países periféricos estão relacionadas à hierarquia econômica mundial, que restringe o desenvolvimento mais igualitário a partir de três fatores: concentração tecnológica com custos de entrada proibitivos nos paradigmas tecnológicos; assimetrias financeiras de acesso e os custos frente ao financiamento internacional e; assimetrias macroeconômicas com diferentes níveis de autonomia das políticas econômicas (OCAMPO, 2005; CEPAL, 2003).

No caso dos países subdesenvolvidos, a dinâmica inovativa é influenciada por um sistema nacional de inovação (SNI) de estrutura heterogênea e atrasada, carregando a falta de geração e a incorporação do progresso tecnológico e suas complementariedades. Especificamente, o SNI é resultado dos esforços em torno de um corpo institucional ligado à produção científica e à geração de insumos para a evolução tecnológica. O grau de desenvolvimento do SNI desses países, assim como o desenvolvimento econômico, é determinado pelos condicionantes históricos que o caracterizam (CEPAL, 2000).

O estruturalismo cepalino fornece uma boa explicação macrodinâmica da tecnologia, da especialização produtiva e do crescimento econômico relativo entre as economias centrais e periféricas. A escola evolucionária neoschumpeteriana liga o micro schumpeteriano ao macro estruturalista através dos processos de aprendizagem e da acumulação de capacitações tecnológicas. Dessa forma, caberia ao Estado, via política industrial, promover reestruturação produtiva apoiada nos processos de aprendizagem e acumulação das capacidades tecnológicas. Todavia, a depender da estrutura produtiva e das instituições de redistribuição, a política industrial pode reduzir a proporção de desempregados e de empregados de baixa produtividade (principalmente informais) no emprego total. Ou, manter a taxa de emprego a um nível mais elevado e mais estável, aumentando o poder de barganha do trabalho na divisão dos ganhos de produtividade.

Baseado nos modelos pós-keynesianos de regime de crescimento e distribuição, Palley (2011) revela que as principais economias capitalistas cresceram impulsionadas pelo aumento da participação do salário (*wage-share*) durante o período pós-guerra. No entanto, a partir da década de 1980, as políticas econômicas assumiram um novo paradigma liberal. A promoção da desregulamentação financeira internacional, as bolhas de ativos e de preços dos bens, juntamente com o avanço da engenharia e dos produtos financeiros, promoveram dois modelos de crescimento com aumento da participação dos lucros (*profit-led*): um modelo de crescimento liderado pelo crédito (*debt-led*) e um modelo exportador (*export-led*). Stockhammer e Onaran (2012) explicam que esses dois modelos são simbióticos, ou seja, para que alguns países possam crescer com aumento da participação das exportações é preciso que outro grupo de países cresça com aumento do nível de endividamento. Com o fortalecimento de políticas pró-capital do final da década de 1980, os níveis de endividamento crescentes em vários países, combinados com a persistente necessidade de excedentes de exportação em poucas economias, tornaram os processos de crescimento desequilibrados.

Tabela 6 - Participação do déficit externo como proporção do PIB, participação da demanda interna e do saldo dos bens e serviços no crescimento; crescimento real do PIB e modelos de crescimento entre 2000 e 2008

País	Participação da demanda interna, incluindo ações* (%)	Participação do saldo de bens e serviços (%)	Crescimento médio real do PIB (%)	Saldo financeiro do setor externo** (%PIB nominal)	Modelo de Crescimento
França	2,12	-0,51	1,61	-1,16	<i>Domestic demand-led</i>
Índia	7,70	-0,33	7,37	-0,22	
África do Sul	5,45	-1,21	4,24	-3,24	
Itália	0,82	-0,08	0,73	-1,59	
Reino Unido	2,43	-0,23	2,21	-2,24	<i>Debt-led</i>
EUA	2,15	-0,07	2,08	-4,96	
México	2,77	0,37	2,43	-1,15	
Argentina	5,92	-0,20	5,72	3,72	<i>Fraco export-led</i>
Brasil	4,66	-0,46	4,21	0,62	
Rússia	1,38	-3,59	6,79	8,50	
Alemanha	0,83	0,63	1,46	5,51	<i>Forte export-led</i>
Japão	0,75	0,46	1,22	3,45	
China	8,15	2,52	10,66	5,86	
Coreia do Sul	2,89	1,11	3,99	1,34	

*Contribuição de crescimento do consumo privado, do consumo público e da formação bruta de capital fixo (%).

** Saldos financeiros do setor público e do setor privado (famílias e empresas) como percentagem do PIB nominal.

FONTE: Elaboração própria com base Hein and Mundt (2012, tabela 7) e Lavoie e Stockhammer (2013).

Em alguns países, as exportações líquidas contribuíram negativamente para o crescimento. Neles, o aumento da *wage-share* promoveu a expansão da demanda doméstica e do crescimento. Esse foi o caso da França, Itália, Índia e África do Sul, onde o aumento de consumo não esteve relacionado com o endividamento ou exportações, mas, com uma melhoria na distribuição de renda. Nos países anglo-saxões (EUA e Reino Unido), a dívida, em particular a dívida das famílias, foi a variável desencadeadora do investimento entre 2000 e 2008. Segundo Lavoie e Stockhammer (2013), a manutenção do crescimento dessas economias depende da capacidade de expansão do nível de endividamento em alguns países, sendo que, nesses casos, o governo cumpre o papel de endividamento. Gastos com crédito de consumo, investimento, exportações e importações, bem como as próprias inversões patrocinadas pelo Estado, aumentam o endividamento público e o pagamento de serviços financeiros. Considerando que os salários não são poupados, a despesa financeira do Estado com serviços da dívida acaba por aumentar a *profit-share*, piorando a distribuição de renda. Ademais, embora possa ser difícil avaliar qual o nível de dívida sustentável, os contínuos

aumentos da relação dívida-renda não garante o equilíbrio de longo prazo, além de aumentar a instabilidade relacionada aos fluxos especulativos.

Por sua vez, os países exportadores de *commodities* (Canadá, Argentina, Brasil, Rússia e Arábia Saudita) foram classificados por Lavoie e Stockhammer (2013) como fracamente lideradas pelas exportações (*weakly export-led*) entre 2000 e 2008. Embora os saldos financeiros dos setores privados permanecessem positivos em todos esses países, aos déficits financeiros do setor público aumentaram quase na mesma proporção, resultando em uma contribuição negativa para o crescimento. Nesse processo, alguns países perderam competitividade, como nos casos do Brasil, Canadá e Rússia. Outros, como Argentina e Arábia Saudita, conseguiram aumentar a competitividade através da desvalorização nominal.

Por fim, Lavoie e Stockhammer (2013) identificam o modelo de crescimento fortemente puxado pelas exportações (*strongly export-led*) para as economias da Alemanha, Japão, China e Coreia do Sul. Esses países não só tiveram exportações líquidas positivas, como também na participação do saldo de bens e serviço com o setor externo. No caso da Alemanha e Japão, o pequeno crescimento da formação bruta de capital fixo está relacionado com a queda da *wage-share* e participação da demanda doméstica, juntamente com o pequeno crescimento dos excedentes externos. Economias asiáticas mais dinâmicas, como China e Coreia do Sul, as contribuições do consumo privado na formação de capital, são mais consideráveis. No entanto, um quarto do seu crescimento é devido ao aumento dos excedentes externos.

Segundo Palley (2011), as raízes das crises financeiras têm início no paradigma macroeconômico neoliberal defeituoso que foi implementado em nível global depois de 1980, capitaneado pelos EUA. A hegemonia do diagnóstico liberal e sua influência sobre governo e suas respectivas políticas econômicas promoveram abandono do compromisso com o emprego e o corte da ligação entre crescimento da produtividade e dos salários. Desde então, alguns países centrais conseguem promover o crescimento liderado pelas exportações (*export-led*), enquanto grande maioria precisa financiar seu crescimento impulsionado pelo crédito (*debt-led*). Esse modelo mina a distribuição de renda e condiciona o crescimento à expansão das exportações ou de dívidas, dependendo de bolhas especulativas para manter o crescimento.

Nos países subdesenvolvidos, marcados por abundância de mão de obra, heterogeneidade estrutural e dependência tecnológica e cultural, o problema de concentração de renda se aprofundou com o aumento da *profit-share* mundial. No caso especificamente do

Brasil, desde a década de 1950, iniciou-se um modelo de crescimento baseado na supressão da *wage-share* dos ganhos de produtividade. Nesse modelo, como explicado por Tavares (1972), Furtado (1966) e Pinto (1976), o crescimento econômico é necessariamente acompanhado pela piora na distribuição dos ganhos de produtividade e atenuação da concentração de renda. De fato, Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), utilizando os modelos propostos por Bhaduri e Marglin (1990), apontam para a vigência de um regime de demanda *profit-led* no Brasil entre 1951 e 1989. Na segunda metade do século XX, o crescimento econômico e dos ganhos de produtividade esteve relacionado com o endurecimento das políticas de reajuste salarial, por sua vez, menores níveis de crescimento do PIB e dos investimentos estiveram associados a períodos de políticas de redistribuição da renda em favor dos trabalhadores.

No caso da economia brasileira entre 1951 e 1989, Feijó, Câmara e Cerqueira (2013) explicam que devido ao convívio com a inflação alta e a falta de um mercado de crédito de longo prazo, o investimento esteve mais sensível à variação da *profit-share* e sua capacidade de auto refinanciamento. Políticas econômicas pró-capital de arrocho salarial, fomento à estrutura industrial oligopolizada (aumento do *mark-up*) e expansão do mercado de crédito ao consumidor (*debt-share*), promoveram a concentração de renda à medida que viabilizavam a expansão do consumo supérfluo via endividamento e importações. Dessa forma, o crescimento ao longo da segunda metade do século XX foi fruto das políticas pro-capital de aumento da *profit-share*, promovendo um crescimento liderado pelas dívidas, em especial as contraídas pelo Estado (*debt-led*).

O crescimento econômico é necessário, mas, não suficiente para lograr o desenvolvimento. Reformas na estrutura social e econômica, segundo Furtado (1969), deveriam perpassar a diminuição do excesso de poder de comprar das elites, desconcentração da produção da riqueza e conseqüentemente da concentração de renda, e por fim, necessário a mobilização de recursos para investimento e avanços de produtividade. A ampliação e diversificação do papel do estado são necessárias para sustentar o crescimento econômico dentro das crises cíclicas do capitalismo, como a regulamentação dos direitos trabalhistas, garantia de serviços públicos e promoção do consumo assalariado via aumento do salário real. A promoção do desenvolvimento passaria então pela correção das estruturas do modelo de crescimento da economia capitalista brasileira para um estilo autônomo e sustentável.

Diferentes estágios de desenvolvimento econômico, social e político dos países e seus respectivos níveis de urbanização, industrialização e dimensões de seus mercados, dificultam

a proposição de uma estratégia de desenvolvimento única e atemporal para todas as economias. Uma estratégia de desenvolvimento precisa necessariamente contemplar a diversidade social e econômica do país e explorar suas potencialidades produtivas. Para tanto, suas políticas-meio (fiscal, monetária e cambial) e sua política-fim (industrial, tecnológica, salarial) precisam estar adaptadas à realidade atual e procurar modificar as variáveis estruturais do subdesenvolvimento. Sendo assim, este trabalho utiliza a teoria pós-keynesiana e a neoschumpeteriana dentro do arcabouço estruturalista para analisar as propostas de orientação de políticas econômicas dentro das estratégias novo e o social-desenvolvimentistas.

Com apresentado no capítulo anterior, uma estratégia desenvolvimentista é um conjunto de políticas econômicas propostas e/ou executadas pelos formuladores de políticas dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista, visando o crescimento da produção e da produtividade baseado na expansão industrial e na superação dos problemas econômicos e sociais (FONSECA, 2015). Do ponto de vista keynesiano/kaleckiano, o novo-desenvolvimentismo se preocupa em expandir a demanda agregada a partir da melhor inserção no mercado internacional, permitindo às indústrias nacionais no “estado da arte” competir pela demanda externa e promover ganhos de produtividade e aumento das exportações. O modelo de crescimento pelas exportações (*export-led*) parte do consenso sobre três premissas segundo Palley (2012): aceita a teoria vantagem comparativa Heckscher-Ohlin-Samuelson e os ganhos do comércio entre as economias com taxas de capital-trabalho diferente (OHLIN, 1933; SAMUELSON, 1948, DORNBUSCH; FISCHER; SAMUELSON, 1980); valorizam os benefícios da abertura para controlar o *rent-seeking* e; salientam os benefícios da abertura para o crescimento, em que o comércio incentiva a tecnologia e difusão e conhecimento, contribuindo para o crescimento mais rápido da produtividade (GROSSMAN; HELPMAN, 1991).

Por sua vez, o social-desenvolvimentismo centra-se no consumo e sua capacidade de expandir a utilização de capacidade e os ganhos de produtividade. Perante a dimensão continental da economia brasileira, nível de concentração e dinamismo de seu mercado interno, o principal motor do crescimento seria o investimento em infraestrutura econômica e social via expansão de renda e do emprego e a melhoria da qualidade de vida da população com reflexos sobre o consumo e produtividade. A estratégia parte do entendimento de que o consumo de massas do mercado brasileiro permite aumento dos rendimentos de escala, do progresso técnico e, conseqüentemente, do salário. Para Bielschowsky (2012), os três potenciais motores da economia brasileira são: a promoção do consumo, os recursos naturais

e a infraestrutura. Nesse processo, a formação de encadeamentos produtivos em atividades tecnológicas e tradicionais seria o acelerador do crescimento. O argumento a favor desta estratégia reside nos efeitos de encadeamento, na criação de um mercado de massa interna por produtos industriais através de ligações de demanda intermediária e final, e sobre o seu impacto distributivo, através do aumento da oferta de bens de salários e os rendimentos dos membros mais pobres da sociedade. Dessa forma, seria possível, do ponto de vista econômico e socialmente (mais) justo, promover inicialmente políticas de transferência de renda, recuperando a dinâmica interna, promovendo a mudança estrutural e recuperando a competitividade da economia brasileira.

Como apresentado por Fonseca e Salomão (2018) o debate a cerca de qual estratégia de desenvolvimento e qual a orientação das políticas econômicas no regime de crescimento e distribuição de renda remonta os primeiros debates da escola cepalinas entre Prebisch, Furtado e suas respectivas teorias. Na atualidade, esse debate toma corpo a partir do contraste entre a estratégia novo-desenvolvimentista e a estratégia social-desenvolvimentista e suas respectivas orientações de políticas econômicas, pró-capital e pró-trabalho. Assim como nas propostas de Prebisch, o novo-desenvolvimentismo advoga pela necessidade de uma depreciação da moeda doméstica em benefício do setor exportador e seus efeitos sobre a sofisticação produtiva, principalmente industrial. Para tanto, é necessário um controle rígido da política fiscal para que os *superávits* possam controlar o choque inflacionário causado pelo fluxo de capitais necessários para a reestruturação produtiva. Por sua vez, o social-desenvolvimentismo se apega mais aos conceitos desenvolvidos por Furtado (1966) e seu enfoque na extrema concentração de renda da economia brasileira. Dessa forma, a opção pela dinamização do mercado interno a partir do consumo de massas, investimento em infraestrutura (social e produtiva) e encadeamento em torno dos recursos naturais se torna uma opção factível para promover o crescimento e o desenvolvimento econômico brasileiro.

4.1 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO E A PROPOSTA DE CRESCIMENTO *EXPORT-LED*

O retorno das estratégias desenvolvimentistas ao debate nacional foi acompanhado, em nível internacional, pela retomada dos modelos de regime de crescimento econômico pós-keynesianos e pós-kaleckianos e suas influências sobre as orientações estruturalistas de políticas pró-trabalho e pró-capital na dinâmica da demanda agregada. Essas teorias ajudam

na análise do impacto da condução da política econômica sobre a trajetória de crescimento e distribuição de renda. Diferentemente do postulado pela ortodoxia, as estratégias desenvolvimentistas acreditam que as políticas econômicas são capazes de promover o crescimento tanto no curto como no longo prazo. Tais políticas abrangem, além das políticas-meio (monetária, fiscal e cambial), políticas-fim (salarial, industrial, tecnológica) e as políticas estrutural-institucionais, ou seja, boa parte das intervenções do governo que afetam os componentes dos modelos de crescimento econômico.

O novo-desenvolvimentismo propõe estratégia de desenvolvimento com referências à macroeconomia keynesiana e a análise estruturalista. Um conjunto de ideias voltadas aos países em desenvolvimento que rejeitaram as propostas de reformas e às pressões das nações ricas por determinadas políticas econômicas (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.23). Segundo o autor, a proposta do novo-desenvolvimentismo é “[...] o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem juntos se constituir em uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico”. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 24). Essa estratégia pode ser entendida por dois aspectos, segundo Bresser-Pereira (2016): como uma escola de pensamento econômico com origem na economia política clássica, na teoria econômica keynesiana e no desenvolvimentismo clássico e; como organização econômica e política e o correspondente estilo de gestão econômica em alternativa ao liberalismo econômico. Dessa forma, enquanto a teoria econômica se preocupa em explicar o desenvolvimento, as políticas econômicas propostas visam promovê-lo.

Dentro de um capitalismo cada vez mais globalizado e financeirizado, os Estados-nação precisam definir suas respectivas estratégias de desenvolvimento, da mesma forma que as empresas precisam de estratégias gerenciais para alcançar resultados frente à concorrência. No entanto, enquanto a prioridade para as empresas é o lucro e para isso promovem a inovação schumpeteriana, para os países é a acumulação de capital e de capacidades tecnológicas que promovam o almejado desenvolvimento econômico. Para tanto o Estado desenvolvimentista precisa ser comprometido com o equilíbrio fiscal, garantir a propriedade e os contratos. Ademais, carece de capacidade de regular a economia, corrigir as falhas do mercado e de adotar as políticas comerciais e industriais necessárias para o desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais (BRESSER-PEREIRA, 2016).

O novo-desenvolvimentismo defende a integração com o mercado mundial, mas é atento à solvência estatal e à vulnerabilidade externa. A inserção desses países no sistema mundial deve ser através das exportações de manufaturados e não majoritariamente com

commodities. Segundo Bresser-Pereira (2016) os países em desenvolvimento precisam aproveitar a vantagem dos salários baixos em relação aos países ricos. Incentivar a exportação de manufaturados e defender a ocupação unilateral do mercado interno pelas empresas multinacionais atraídas pelo câmbio valorizado e que contribuem com aumento dos déficits em conta corrente. Dessa forma, para o novo-desenvolvimentismo, uma taxa de câmbio competitiva que garanta condições de competição para a indústria doméstica é fundamental para o desenvolvimento tecnológico e econômico.

Teoricamente, o neoestruturalismo cepalino entende que os problemas de desigualdades sociais não foram amenizados com industrialização periférica. Faz-se necessária estratégia tanto de transformação produtiva, quanto de equidade social, para compatibilizar crescimento sustentável da produtividade com melhoria na distribuição de renda. O diagnóstico básico da estratégia novo-desenvolvimentista é de que os países periféricos com abundância em recursos naturais apresentam uma tendência crônica à sobrevalorização da taxa real de câmbio causada pela exportação de *commodities* (“doença holandesa”). Eles advogam que o modelo de substituição de importação está superado e deve ser substituído pelo modelo de promoção às exportações que impactem positivamente no valor adicionado, na inovação e na produtividade da economia, promovendo a exportação de manufaturas no “estado da arte”. Para tanto, os salários devem crescer acompanhando o aumento da produtividade, não comprometendo dessa forma a competitividade externa das empresas exportadoras.

A estratégia novo-desenvolvimentista incorpora o aprendizado do crescimento baseado no endividamento externo (*debt-led*), que leva à instabilidade cambial e crise no balanço de pagamentos. O crescimento econômico deve ser financiado pela poupança interna (pública e privada). No novo-desenvolvimentismo, a política fiscal pode ser usada para estabilizar o nível de atividade econômica, desde que respeitada a solvência intertemporal das contas públicas e a autonomia do governo frente aos rentistas financeiros. No que concerne à distribuição de renda, o governo pode agir diretamente através de investimento em capital humano, supressão da transferência de riqueza entre gerações (herança) e ampliação de benefícios sociais.

Assim como já defendido por Prebisch (1949) ao explicar a deterioração dos termos de troca dentro da relação centro-periferia, a estratégia novo-desenvolvimentista parte do pressuposto de que o crescimento de médio prazo de países que já passaram pelo processo de industrialização, possuem níveis de renda média e certo equilíbrio na balança de pagamento,

depende da razão entre as exportações e a elasticidade-renda das importações e seu crescimento de longo prazo é determinado pela expectativa e expansão da demanda agregada puxada pelas exportações. Essas premissas se baseiam também nas conclusões do modelo aberto proposto por Bhaduri e Marglin (1990) que explicam o crescimento da demanda agregada a partir da sensibilidade do investimento ao grau de utilização de capacidade e ao *mark-up*, que por sua vez são influenciados pelas exportações e pelas participação dos lucros (*profit-share*) e dos salários (*wage-share*) na renda. Embasados tanto no estruturalismo cepalino, como nos modelos de crescimento adaptados para a realidade do crescimento periférico, a estratégia propõe política pró-capital que promovam um crescimento com aumento das participações dos lucros do tipo *export-led*.

Todavia, o novo-desenvolvimentismo não é formado por um grupo homogêneo, eles podem ser subdivididos, segundo Mollo e Amado (2014), entre os novo-desenvolvimentistas precursores e os pós-keynesianos. Ambos se baseiam na expansão da demanda agregada, porém enquanto os precursores salientam a importância do câmbio para o investimento, os pós-keynesianos focam nos juros. A abordagem precursora é referenciada pelos trabalhos de Bresser-Pereira (1991, 2003, 2004, 2006, 2007 e 2012), Nakano (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2002), Gala (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2007) e Oreiro (2012). Já para o segundo subgrupo, os novos-desenvolvimentistas keynesianos, é liderado por Sicsú et al. (2005), Prates (2005) e Amado e Resende (2007), embasados principalmente pelos trabalhos de Keynes (1971- 1983)

Para os precursores, o mercado externo é a única forma de manter um crescimento de longo prazo, de forma que o produto potencial será resultado dos investimentos puxados pela demanda por exportação. Segundo Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2014) a taxa de expansão das exportações é quem define o ritmo de crescimento da disponibilidade dos fatores de produção e o ritmo do progresso tecnológico. Já o segundo grupo de novos-desenvolvimentistas aproxima-se mais da escola pós-keynesiana. Segundo Mollo e Amado (2014), mesmo focando nas exportações, a preocupação central é com o fluxo de capitais e a consequente a vulnerabilidade externa de uma economia aberta. A variável-chave para os novos desenvolvimentistas pós-keynesianos é a taxa juros e o papel da incerteza no funcionamento do circuito financiamento-investimento-poupança-*funding*. O principal contraste entre as duas vertentes novo-desenvolvimentistas está na prioridade entre a taxa de câmbio e a taxa de juros como fonte primária da expansão do investimento. Para ambos os grupos a preocupação com a estabilidade macroeconômica vai além da manutenção de uma

política fiscal e monetária responsável, abrange as incertezas relativas à demanda futura e a manutenção da demanda agregada.

Uma vez que o subdesenvolvimento é condição histórica oriunda das características da formação dos Estados-nação e seus mercados, uma estratégia desenvolvimentista combina uso dos recursos disponíveis com as instituições existentes a fim de conciliar os interesses dos agentes socioeconômicos em torno de um objetivo geral, melhoria do padrão de vida de toda a população. As políticas precisam atentar para a poupança externa e a abertura da conta capital e monitorar os dois mais importantes preços macroeconômicos, taxa de câmbio e juros. Além de evitar a armadilha da taxa de juros e do câmbio, as demais políticas econômicas (industrial, tecnológica, salarial, creditícia) precisam conciliar o fortalecimento do mercado com o desenvolvimento de sistema de proteção social capaz de garantir o avanço da qualidade de vida de toda a população (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Sendo assim, o novo-desenvolvimentismo se apresenta enquanto novo projeto nacional de desenvolvimento fundamentado na teoria estruturalista, pós-keynesiana e neoschumpeteriana. Nessa interpretação, o crescimento na periferia é limitado por duas tendências estruturais: tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio e; tendência da taxa de salários crescer menos do que a produtividade. Enquanto Celso Furtado e vários autores estruturalistas ressaltam a importância do mercado interno no incentivo ao investimento, a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento parte do pressuposto keynesiano de que o crescimento e pleno emprego estão relacionados à rigidez da demanda agregada, sendo necessário aproveitar os recursos disponíveis para aumentar a capacidade de oferta do país.

Uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo exige planejamento e arranjo das políticas-meio (fiscal, monetária e cambial) com as demais políticas, fim e institucionais. Para estimular a competitividade da indústria e melhorar a inserção do país no comércio internacional, a política industrial e de comércio exterior devem ser exploradas. Porém, a efetividade da política industrial está condicionada a uma política macroeconômica que viabilize as indústrias da vanguarda tecnológica a competir no mercado internacional. Segundo Bresser-Pereira (2016), nenhuma política industrial conseguirá ser bem-sucedida no objetivo de promover a mudança estrutural e o processo de *catching-up* se os preços macroeconômicos (inflação, taxa de juros real, taxa de câmbio real e taxa de salários reais) não estiverem em seus níveis alinhados.

A seguir, será apresentada a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento que embasa o regime de crescimento e distribuição de renda *export-led* proposto dentro da

estratégia novo-desenvolvimentista. Na seção seguinte, será tratada a importância da política industrial dentro dessa estratégia e sua interação com as demais políticas-meio (fiscal e cambial). Em seguida, apresentam-se críticas à estratégia por parte da teoria estruturalista. Por fim, a última seção traz conclusão e síntese das orientações das políticas-meio e da política-fim industrial dentro da estratégia novo-desenvolvimentista.

4.1.1 A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e o regime de crescimento da demanda agregada

O novo-desenvolvimentismo se baseia no princípio de que para reduzir a desigualdade de renda é necessário crescimento econômico elevado e contínuo. O fortalecimento do mercado é essencial na estratégia, porém o crescimento sustentado só seria possível através de um Estado igualmente atraente, capaz de promover políticas macroeconômicas adequadas, construídas por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize um crescimento puxado pelas exportações. Nesse processo, a taxa de investimento é a variável macroeconômica responsável por um crescimento sustentável de longo prazo do produto potencial. No novo-desenvolvimentismo, ela depende majoritariamente da demanda por exportações. Segundo Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2014), o crescimento equilibrado de longo prazo dos fatores de produção e do ritmo do progresso tecnológico é determinado pela taxa de expansão das exportações. Dessa forma, a estratégia novo-desenvolvimentista se concentra na taxa de câmbio e na demanda externa como variável desencadeadora do crescimento da demanda agregada.

Em seu modelo de crescimento e distribuição de renda, Oreiro, Abramo e Lima (2013) partem de uma economia aberta. Assim como nos trabalhos de Bhaduri e Marglin (1990), Blecker (2010) e Onaram e Galanis (2012), existe um único bem homogêneo e a atividade governamental é normalizada. O grau de utilização da capacidade determina o crescimento da economia endogenamente. Os autores consideram que os trabalhadores gastam toda sua renda em consumo, enquanto a propensão a poupar dos capitalistas é maior que zero. Como nos demais modelos, os preços são determinados pelo *mark-up* sobre os custos variáveis de produção (trabalho), capturando o poder de barganha entre salários e lucros. Uma vez que a lei de preço único não se aplica, o *mark-up* das firmas é afetado pelos preços dos bens importados, afetando a decisão de investir; ou seja, o *mark-up* é afetado também pela taxa de câmbio real. Ao não considerar os impactos sobre a pretensão de salário real dos trabalhadores em economia aberta, Oreiro, Abramo e Lima (2013) assumem que uma

desvalorização da taxa de câmbio real promove aumento do *mark-up* devido ao aumento do grau de monopólio (substituto imperfeito).

No modelo de regime de crescimento novo-desenvolvimentista a taxa desejada de crescimento do estoque de capital depende: da relação entre *profit-share* e *mark-up*; do grau de utilização da capacidade; da taxa de câmbio real e; da taxa real de juros. Oreiro, Abramo e Lima (2013) encontram que no período total, entre 1999 a 2007, o regime de acumulação de capital da economia brasileira foi *profit-led*. No entanto, os períodos entre 1995 e 1998 e 2007 a 2008 apresentaram resultados de um regime de crescimento *wage-led*. Como os demais trabalhos, ao se considerar apenas a economia doméstica o regime de crescimento é *wage-led*. Porém, à medida que se insere os efeitos de uma economia aberta, o regime se modifica para *profit-led*.

A partir dos resultados encontrados no modelo proposto, Oreiro, Abramo e Lima (2013) concluem que as exportações são o motor do crescimento econômico de longo prazo em pequenas economias abertas que não possuem moeda de reserva internacional, como no caso da economia brasileira. Uma vez que o investimento e o progresso técnico se ajustam ao crescimento esperado da demanda, o principal componente autônomo são as exportações, responsáveis por relaxar a restrição do balanço de pagamentos. Segundo Mollo e Amado (2014), o novo-desenvolvimentismo se fundamenta nos modelos de crescimento com restrição de balanço de pagamentos desenvolvida nos trabalhos de Thirlwall (1980, 1982). Ferrari-Filho e Fonseca (2015, p.7) lembram que economias em desenvolvimento “face seus problemas estruturais de balanço de pagamentos, estão condicionados à chamada Lei de Thirlwall”.

A estratégia de crescimento *export-led* consegue minimizar as restrições externas ao crescimento de países com moeda internacionalmente inconvertível. Para promover esse regime de crescimento, é necessário um conjunto de políticas econômicas que visem: controlar a inflação em patamares reduzidos, manter uma taxa de câmbio competitiva e estável, taxa de juros abaixo da taxa de retorno do capital, relação dívida/PIB próxima a zero e o crescimento dos salários acompanhando o crescimento da produtividade. O investimento reage com relação positiva à lucratividade esperada, estimulando a acumulação de capital via introdução de máquinas e equipamentos e incorporando a tecnologia de última geração. Esse processo contribui para o aumento da produtividade agregada, propiciando aumento da competitividade com impacto positivo nos salários e nas exportações. Nesse ciclo virtuoso, o empresário expande os investimentos e moderniza sua capacidade produtiva, aumentando a

produtividade e repassando parte desse aumento aos salários. A partir do aumento das expectativas de crescimento da demanda externa, fomentada pelo câmbio industrial, a taxa de investimento será atualizada de modo a reiniciar o processo de crescimento e melhoria dos salários à medida que mantem a inflação sobre controle (OREIRO; MARCONI, 2015).

O investimento desencadeado pelas exportações é chave nessa estratégia de crescimento. Para tanto, Oreiro e Marconi (2016) defendem que o investimento e a poupança doméstica deveriam situar em torno de 25% do PIB, evitando a fragilidade externa decorrente de financiamento via poupança externa. A substituição da poupança externa pela doméstica a partir da taxa de câmbio se daria a pela mudança dos preços relativos e no poder aquisitivo da população, em benefício das empresas exportadoras. A desvalorização promoveria aumento da parcela dos lucros no produto (*profit-share*) e uma vez que a propensão a poupar a partir dos lucros tende a ser maior do que a propensão a poupar a partir dos salários, a poupança doméstica aumenta frente à desvalorização real do câmbio. O aumento da poupança doméstica é retroalimentado pelo crescimento dos lucros das empresas exportadoras e pelo aumento da arrecadação e poupança pública. Ao mesmo tempo o país elevaria seu saldo de transações correntes, diminuindo a necessidade de fluxo de capitais externos para se financiar.

Segundo Oreiro e Marconi (2016), na estratégia novo-desenvolvimentista a poupança pública precisa ser no mínimo positiva, mesmo que inferior ao investimento público. Como exemplo, supõem que o investimento estatal corresponda a 20% do investimento total (algo entre 4,5% e 5% do PIB), então a poupança pública deveria ser algo como 2% do PIB, resultando em um déficit público de 3% do PIB. Para os autores, o ajuste fiscal carece de limite para a taxa de crescimento dos gastos correntes do governo, aumentando a taxa inferior ao crescimento do produto durante determinado período e após esse período de ajuste, se adotaria padrão contra cíclico.

Os resultados dos modelos de Bhaduri e Marglin (1990), Blecker (2010) e Onaram e Galanis (2012) mostram que países mais abertos à concorrência internacional e cujas exportações e importações são relativamente mais sensíveis ao preço tendem a ser menos *wage-led*. A partir dessa concepção e baseados os resultados desses modelos, Araújo e Gala (2012) também propõe a avaliação do regime de crescimento da economia brasileira. No modelo, a taxa de lucro depende: da utilização da capacidade, da razão entre o produto potencial e o estoque de capital fixo, da razão entre o preço do produto e o preço do capital, da massa salarial real e da produtividade do trabalho em relação ao nível de emprego. Os salários influenciam o nível de utilização da capacidade e o comportamento da produtividade

do trabalho. O resultado encontrado foi de um regime de crescimento interno da demanda agregada do tipo *wage-led*, ou seja, a capacidade ociosa responde de forma positiva a uma elevação da participação dos salários na renda. Porém, ao considerar os efeitos do saldo das exportações os resultados de Araújo e Gala (2012) concluem que o regime de crescimento da economia brasileira entre 2000 e 2008 foi do tipo *profit-led*.

Caracterizado o regime de crescimento, os autores também defendem que uma desvalorização da taxa de câmbio real em regimes *profit-led* ocasionará um aumento da taxa de investimento. Ou seja, uma desvalorização e a respectiva queda do salário real implicam aumento da margem de lucro com maiores efeitos positivos no investimento (alta sensibilidade à *profit-share*). Existe o inevitável impacto da queda do *wage-share* sobre o consumo, uma vez que a propensão a consumir dos trabalhadores é maior do que dos capitalistas. Porém, uma vez que a sensibilidade do investimento às variações da margem de lucro é alta, a queda da demanda via consumo será mais do que compensada pelo aumento da demanda por investimento voltado para o mercado externo. Os próprios autores atentam para a possibilidade do investimento não responder significativamente às variações na *profit-share* enquanto as propensões a consumir continuem a se afastar, piorando a distribuição de renda. Nesse caso, a desvalorização e a redução do salário real conduziriam ao maior grau de utilização da capacidade e um menor investimento, caracterizado por um regime de crescimento *wage-led*.

Na estratégia novo-desenvolvimentista a taxa de crescimento da economia acompanha a taxa de investimento relacionada majoritariamente com a taxa de câmbio. Por sua vez, uma taxa de câmbio competitiva abre o mercado externo para as empresas avançadas tecnologicamente. No entanto, em economias subdesenvolvidas que sofrem “doença holandesa” a taxa de câmbio não corresponde à taxa “correta” para o crescimento sustentado de longo prazo. A tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio, se não neutralizada por políticas macroeconômicas, inviabiliza o investimento até daquelas empresas que utilizam a tecnologia de produção na fronteira do conhecimento (BRESSER-PEREIRA, 2006, 2007, 2016). Sendo assim, o principal foco da estratégia novo-desenvolvimentista é neutralizar a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio para que os países em desenvolvimento consigam promover o *catching-up*.

A doença holandesa, ou maldição dos recursos naturais, pode ser definida como a tendência à sobreapreciação crônica da taxa de câmbio causada por rendas ricardianas oriundas da exploração de recursos abundantes e baratos. Nesses países, a produção de

commodities é competitiva internacionalmente a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial. Segundo Bresser-Pereira e Gala (2010) a taxa de câmbio de equilíbrio industrial é a que viabiliza os demais setores econômicos produtores dos bens comercializáveis que utilizam tecnologia no “estado da arte” para concorrer no mercado internacional. Sendo a taxa de câmbio de equilíbrio corrente mais apreciada que o de equilíbrio industrial, perpetuam-se os efeitos negativos da sobreapreciação na competitividade das demais atividades, principalmente na indústria. Nesse cenário, as empresas situadas no “estado da arte” só se tornam competitivas se sua produtividade for superior à produtividade lograda pelos demais países concorrentes em grau igual ou maior do que a sobreapreciação causada pela doença.

Identificado o problema de sobreapreciação crônica da taxa de câmbio, ou doença holandesa, o novo-desenvolvimentismo se concentra na política cambial estrutural como forma de neutralizar os efeitos negativos sobre o regime de crescimento econômico. Para tanto, é necessário que se equalize as taxas de lucros dos setores exportadores de *commodities* com os setores de produtos industriais. Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2014) relembram que, durante o período de industrialização, entre 1968 e 1990, foi fundamental o sistema das taxas múltiplas de câmbio, com altas alíquotas de importação e subsídios à exportação dos bens industrializados. As diferentes alíquotas de importação para bens de consumo e de capital, juntamente com diferentes níveis de taxa para exportação dos produtos primários e industriais, combateram a maldição dos recursos naturais e propiciaram o avanço das atividades exportadoras, inclusive industriais.

Para combater a doença holandesa, a taxa de câmbio deve ser mantida flutuante, mas, administrada em torno do equilíbrio industrial. O objetivo é melhorar qualitativamente a balança comercial, a inserção externa e estimular os ganhos de produtividade em setores industriais. Para a economia brasileira significaria depreciar a moeda, o que tende a gerar inflação transitória e conseqüentemente reduzir salários no curto prazo. Segundo Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2014) e Bresser-Pereira (2012) instrumento adequado para a política cambial é um imposto que recolha as rendas ricardianas dos setores exportadores. Uma taxa variável sobre as exportações de *commodities*, igual à diferença em moeda das duas taxas de equilíbrio (industrial e corrente), deslocando a curva de oferta para cima até o nível industrial. Se um país possuir mais de uma *commodity* nessas condições, os impostos devem ser diferenciados, ou seja, específicos para cada uma delas (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2014).

No caso das exportações com o preço internacional dado, os produtores só estarão dispostos a produzir se a taxa de câmbio se depreciar no valor correspondente ao imposto. Os custos mais altos de produção sobre os exportadores de *commodities* mais produtivas levariam a uma diminuição da pressão por sobrevalorização da taxa de câmbio, depreciando-a até o nível equivalente ao equilíbrio industrial. Sendo assim, para o novo-desenvolvimentismo, deslocando a taxa de câmbio do equilíbrio corrente para o equilíbrio industrial é possível manter a produção de *commodities* viável ao mesmo tempo em que resgata o restante dos setores tecnologicamente competitivos.

No que tange aos recursos arrecadados com os impostos, eles devem ser utilizados para constituir um fundo soberano de estabilização das *commodities* e para mitigar a concentração de renda promovida pela desvalorização cambial. Segundo, Bresser-Pereira (2012), setores exportadores, como o agropecuário, sofrem de uma doença holandesa não tão grave, pois seus preços são altamente instáveis. Mesmo à taxa de câmbio de equilíbrio corrente e com o imposto zerado, uma queda abrupta dos preços internacionais pode tornar inviável sua produção, comprometendo a balança comercial e os encadeamentos produtivos. Não se deve, portanto, utilizar os recursos desse imposto para gastos correntes, a não ser uma pequena parte para financiar políticas sociais que compensem a queda dos salários. O superávit em conta corrente, consequente da taxa de câmbio no equilíbrio industrial, deve ser direcionado para o superávit fiscal em forma do fundo citado.

Oreiro e Marconi (2016) explicam que a desvalorização cambial da estratégia novo-desenvolvimentista envolve uma redistribuição de renda a favor dos lucros, piorando a parcela dos salários e a distribuição funcional de renda. Porém, à medida que os investimentos se elevarem, os superávits comerciais também continuarão a contribuir para a elevação da poupança doméstica. A queda dos juros proveniente de uma maior poupança interna promoverá a diminuição dos gastos financeiros e se efeito concentrador de renda. Por sua vez, a concentração promovida pelo ajuste da taxa de câmbio o nível de equilíbrio industrial, se duradouro, promoverá uma mudança na estrutura produtiva em direção aos setores mais complexos e sofisticados, levando a uma aceleração do ritmo de crescimento da produtividade do trabalho e, conseqüentemente, dos próprios salários. Os autores ainda destacam que os efeitos da desvalorização cambial podem ser compensados por impostos progressivos sobre rendimentos e lucros distribuídos. A própria melhoria do saldo comercial de bens e serviços expande a demanda por mão de obra e contribuiu para o aumento do salário e da poupança das famílias. A taxa de câmbio industrial, com a consequente concentração de renda nos

lucros, seria o ponto inicial em direção do aumento da oferta de poupança, promovendo consequentemente o aumento do investimento, o avanço tecnológico, e em seguida recuperando o emprego e o salário de forma a aumentar o “bem-estar” coletivo (BRESSER-PEREIRA, OREIRO; MARCONI, 2015).

No que concerne ao restante do tripé macroeconômico, o novo-desenvolvimentismo também sugere algumas modificações. Além da meta de inflação, o Banco Central deve perseguir metas de emprego e de câmbio. Caberia ao Estado, através de suas políticas econômicas, promover o aumento da poupança interna em substituição às fontes de financiamentos externos. Ao manter as metas de inflação ao mesmo tempo em que propõe um crescimento baseado nas exportações (*export-led*), os novo-desenvolvimentistas atribuem o controle da inflação à poupança estatal, superávits primários e pagamento da dívida externa. Sendo assim, a política fiscal deve ser guiada conforme as regras do orçamento público equilibrado e pautada pelo regime de metas de inflação. Déficits fiscais crônicos constituem populismo fiscal, a macroeconomia desenvolvimentista valoriza o equilíbrio no longo prazo da despesa pública, a atuação contra cíclica, e a manutenção da dívida pública em um nível razoável; ou seja, responsabilidade fiscal mais ampla que do ponto de vista ortodoxo. Por sua vez, nessa estratégia, o grau de especialização produtiva e o conteúdo tecnológico das exportações são quem definem o dinamismo do setor exportador e logo o ritmo de crescimento no longo prazo.

No que tange à estabilidade monetária, o novo-desenvolvimentismo se concentra na “estabilidade macroeconômica”. Segundo Saad-Filho (2011), o conceito abrange também a redução de incertezas relativas à demanda futura, que inclui regulação estatal das taxas de juros, do câmbio e dos salários. Além da taxa cambial administrada, a imposição de controles de capitais também é necessário para a redução da vulnerabilidade externa frente aos choques externos e frente à volatilidade dos fluxos de capitais estrangeiros. Esses objetivos exigem uma complementariedade entre as políticas monetária, fiscal, cambial e salarial e suas respectivas influências na taxa de juros, de câmbio, de salário e de inflação (BRESSER-PEREIRA, 2003). Ademais, segundo o autor, os alinhamentos das políticas macroeconômicas permitem ao Estado de controlar sua moeda e sua política fiscal, permitindo a adoção de uma política industrial e salarial em defesa da competitividade e da equidade.

Em suma, o Estado novo-desenvolvimentista precisa ser gerido com eficiência e responsabilidade para alinhar as políticas macroeconômicas em torno do câmbio industrial, combatendo a “doença holandesa” e o excessivo influxo de capitais. Precisa ser atuante para

ter capacidade de regular a economia, estimulando um mercado igualmente forte e um setor financeiro que esteja a serviço do desenvolvimento e não das atividades especulativas. Adotar um sistema tributário progressivo que reduza as desigualdades de renda e promova a melhora da competitividade industrial e inserção externa brasileira (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005).

4.1.2 A estrutura produtiva e o crescimento e distribuição de renda na estratégia novo-desenvolvimentista

Para o novo-desenvolvimentismo, a melhor distribuição de renda e riqueza depende do crescimento econômico a taxas elevadas e permanentes. Contudo, o crescimento é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento. No novo-desenvolvimentismo, a preocupação com o social aparece na proposta de um sistema de bem-estar social que garanta salário mínimo “decente” e preserve os direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e velhice digna. Apesar da importância dos programas sociais universais (saúde, educação, nutrição e assistência social) e dos programas de renda mínima, essas despesas sociais devem ser financiadas por um sistema de impostos progressivos e não em forma de expansão fiscal.

Para o novo-desenvolvimentismo, políticas sociais implementadas em economias estagnadas são soluções emergenciais e necessárias, porém podem se transformar em meras políticas assistencialistas. Em um contexto de crescimento baixo, os custos com políticas sociais podem ser incapazes de garantir uma melhora na distribuição de renda, uma vez que condena seus beneficiários à dependência por inexistirem oportunidades de trabalho decente. No atual estágio de desenvolvimento tecnológico, programas de qualificação e capacitação de mão de obra são fundamentais, porém, políticas ativas de emprego só são efetivas se houver expansão do investimento e, conseqüentemente, dos postos de emprego. Na estratégia novo-desenvolvimentista, o aumento da renda relacionada às políticas redistributivas deve ser promovido em ações circunstanciais e de forma complementar ao aumento dos salários proveniente do processo de crescimento do investimento, da inovação tecnológica e da produtividade (SICSÚ; PAULA; MICHEL; 2007).

A inclusão social de parte da população à margem da sociedade brasileira só é possível a partir de estratégia econômica que se preocupe com a competitividade, com a inserção no comércio internacional, com a geração de empregos e com a qualificação da mão de obra.

Nesse sentido, políticas educacionais e de fortalecimento do SNI são fundamentais na busca pelo aumento de produtividade com melhoria no perfil distributivo duradouro. Todavia, devido à oferta ilimitada de mão de obra, a melhoria na distribuição de renda só se viabiliza se combatida a tendência estrutural à determinação dos salários abaixo da produtividade industrial. Para o novo-desenvolvimentismo, o crescimento sustentável dos salários e a melhoria perene da condição de vida dos indivíduos só são possíveis a partir do aumento sustentável da produtividade, principalmente via setor industrial. Caberia ao governo promover apenas políticas redistributivas que garantam a participação dos salários nos ganhos de produtividade do setor industrial exportador; sem estrangular os lucros, e consequentemente, o investimento e o crescimento da produtividade.

A indústria ganha destaque na estratégia novo-desenvolvimentista por ser o setor em que ocorrem as maiores economias de escala (estáticas e dinâmicas), sendo a produtividade do trabalho na indústria uma função crescente da produção industrial, fenômeno conhecido como “lei de Kaldor-Verdoorn”. Oreiro e Feijó (2010) ainda destacam que, as inovações tecnológicas que promovem os maiores efeitos de encadeamentos, são as que ocorrem e são difundidas a partir do setor manufatureiro. Ademais, a Prebisch (1949) já advogava a favor da industrialização, porque tal possui capacidade para aliviar a restrição do balanço de pagamentos frente à elasticidade-renda das importações de manufaturas maior do que a elasticidade-renda das importações de *commodities*.

Segundo Bresser-Pereira (2016), a dificuldade de manter o aumento da produtividade via processo de industrialização nos países que passaram pelo processo de substituição de importação reside em duas características: no atraso tecnológico e na baixa competitividade frente ao mercado internacional de bens manufaturados e; nos efeitos da “doença holandesa”, provocando desindustrialização do tecido produtivo e reprimarização da pauta exportadora. O resultado da desindustrialização é o aumento dos déficits comerciais com aumento dos superávits no setor não industrial. Uma economia se desindustrializa quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos e/ou de valor adicionado para uma determinada economia; e não quando a produção industrial está estagnada ou em queda. O conceito de “desindustrialização” é compatível com o aumento físico da produção industrial, a simples expansão de atividades manufatureiras (em termos de quantidade) não invalida a ocorrência do processo de desindustrialização (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

A desindustrialização da economia brasileira, a partir da década de 1980, é investigada por Bonelli (2005) com base nas informações fornecidas pelas contas nacionais. Os resultados

mostram que a participação da indústria no PIB a custo de fatores, reduziu de 42,3% em 1985, para 31,4% em 1995. Por sua vez, Carvalho e Almeida (2005) verificaram que o peso da indústria de transformação reduziu 12 pontos percentuais em 12 anos (1986 a 1998). Esse seria o resultado do aumento da competição interna e externa, causado pela abertura comercial e financeira, privatizações em diversos segmentos industriais e a sobrevalorização da taxa real de câmbio no período 1995-1998. Por fim, os dados de Oreiro e Feijó (2010) para o período 1996-2008 mostram como as taxas de crescimento da indústria superou a do PIB apenas em três anos (2000, 2003, 2004). Segundo os autores, o crescimento do PIB à frente do valor adicionado da indústria de transformação, revela a continuidade da perda de dinamismo da indústria no período.

Oreiro e Feijó (2010) ainda destacam que, entre 2005 e 2008, a taxa de crescimento do valor adicionado da indústria de transformação ficou sistematicamente abaixo da taxa de crescimento do PIB. Esse movimento foi acompanhado por forte apreciação do câmbio real e queda de 70% no saldo comercial da indústria durante o período 2004-2008. Ao desagregar esse resultado pela intensidade tecnológica, encontram que, no setor de média-alta intensidade, o déficit passou de 2,07 bilhões de dólares para 19,19 bilhões de dólares entre 2004 e 2009. No mesmo período, o déficit do setor de alta intensidade passou de 5,58 para 12,65 bilhões de dólares. Dessa forma, Oreiro e Feijó (2010) concluem que a redução da participação do valor adicionado da indústria de transformação no PIB foi acompanhada pelo crescimento do déficit comercial da indústria, principalmente nos setores de maior intensidade tecnológica.

A relação da desindustrialização com a “doença holandesa”, entre 1992-2007, é investigada também por Bresser-Pereira e Marconi (2008). Os autores destacam que nesse período o saldo da balança comercial de *commodities* apresentou um superávit crescente, de US\$ 11 bilhões para US\$ 46,8 bilhões. Enquanto o saldo da balança comercial de manufaturados passou de um superávit de US\$ 4 bilhões para um déficit de US\$ 9,8 bilhões. No caso específico dos manufaturados de média-alta e alta tecnologia, o déficit passou de US\$ 0,7 bilhões para US\$ 20,2 bilhões. Para o novo-desenvolvimentismo, um sintoma claro de ocorrência de “doença holandesa” é a ocorrência simultânea de perda da importância da indústria no PIB e aumento do déficit comercial da indústria. Como verificado por Oreiro e Feijó (2010), o aumento da participação das *commodities* e a queda dos manufaturados na participação saldo da balança comercial foram acompanhados por perda de importância da indústria na economia brasileira. Sendo assim, tanto Bresser-Pereira e Marconi (2008), quanto

Oreiro e Feijó (2010), consideram que a desindustrialização da economia a partir da década de 1990 foi o resultado da atenuação da “doença holandesa”.

Perante o diagnóstico de “doença holandesa” e seus impactos na desindustrialização, Bresser-Pereira (2016) argumenta que a administração da taxa de câmbio, através de um imposto sobre exportações de *commodities*, visam corrigir as falhas originadas na abundância de recursos naturais. A neutralização não significa protecionismo industrial. Segundo Sicsú, Paula e Michel (2007) o protecionismo moderno deve ser na conta de capitais. A estratégia novo-desenvolvimentista é blindar a conta de capital do balanço de pagamentos, reduzindo os efeitos da volatilidade excessiva da taxa de câmbio sobre decisões de investimento, inflação, dívida pública. Seu controle permitiria ao país iniciar trajetória de crescimento de longo prazo através das políticas autônomas de pleno emprego e equidade social. Na fase de substituição de importação, as políticas econômicas focavam na defesa da balança comercial, procurando tornar a economia menos dependente da exportação dos produtos primários. No novo-desenvolvimentismo, as transações comerciais devem ser liberalizadas. No entanto, para que reciprocidades que interessem às exportações brasileiras sejam conquistadas, a abertura deve ser feita de forma inteligente, cautelosa e negociada (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

A dinâmica do capitalismo reside na concorrência e sua capacidade de estimular a inovação e os lucros. No entanto, a concorrência desregulada provoca a eliminação das pequenas e médias empresas, gerando oligopólios e monopólios que resultam no aumento de preços e na redução da qualidade dos produtos e serviços. O Estado precisa ser capaz de regular a economia, garantindo um mercado forte e um sistema financeiro funcional. Remunerações e riquezas diferenciadas devem existir, porém são necessárias regras reguladoras que constituam um mercado concorrencial forte, onde predomine a busca pela redução de custos, preços e a melhoria da qualidade dos serviços e produtos (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Ao examinar o processo de industrialização brasileiro, Sicsú, Paula e Michel (2007) identificam que uma das características é o elevado componente de imitação e um componente marginal de inovação econômico-social. A desigualdade de renda e a baixa incorporação do progresso técnico em setores-chave da indústria faz com que o crescimento econômico e a competitividade apresentem comportamento desencontrado. Para tanto, é fundamental a realização de transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra e dê sustentação a uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras.

Economias que promovem o crescimento com melhora na distribuição de renda apresentam melhor equidade entre incorporação do progresso técnico, aumento da produtividade e elevação dos salários. Na estratégia novo-desenvolvimentista, é fundamental a incorporação do progresso técnico e das práticas gerenciais inovadoras que resultem na elevação da produtividade da mão-de-obra e na competitividade internacional. A competição contribui para estimular a introdução do progresso técnico, principalmente no comércio internacional de manufaturas. Países desenvolvidos têm capacidades para acompanhar as tendências tecnológicas internacionais. No entanto, para os países em desenvolvimento, que não estão na fronteira tecnológica, a transferência da tecnologia pode apresentar maiores retornos do que o investimento em pesquisa e desenvolvimento. As políticas tecnológicas devem focar na transferência e na absorção tecnológica para o setor industrial. A aprendizagem tecnológica e o fortalecimento da competitividade requerem instituições públicas dotadas de capacidade de articulação dos diversos agentes produtivos: laborais, educativos, pesquisa, financiamento. Para tanto, Sicsu, Paula e Michel (2007) destacam a necessidade de fortalecimento da base empresarial nacional e da competitividade das exportações de maior valor agregado. Investimentos no sistema nacional de inovação e na infraestrutura produtiva são necessários para promover a competitividade sistêmica e melhorias na qualificação da mão-de-obra.

Segundo Bresser-Pereira (2016), a política industrial, especificamente a política tecnológica, é especialmente importante para tornar competitiva a produção dos bens com alto grau de complexidade. Apesar de sua importância, no novo-desenvolvimentismo a política industrial e tecnológica é subestimada frente à política cambial. Bresser-Pereira (2016) reconhece sua importância no processo de *catching-up* dos países do Leste da Ásia, presentes nos trabalhos de Johnson (1982), Amsden (1989) e Wade (1990). Para reduzir a dependência tecnológica e a necessidade das políticas afirmativas de renda, o investimento público em pesquisa e desenvolvimento com vistas a promover a modernização e diversificação do parque industrial é fundamental. No entanto, o novo-desenvolvimentismo considera mais importante a política macroeconômica ativa, principalmente a política cambial e a administração dos cinco preços macroeconômicos de acordo com a estratégia: lucros, juros, câmbio, salários e inflação. O Estado precisa promover o avanço da ciência e tecnologia, da educação pública e da infraestrutura econômica, juntamente com uma defesa da propriedade e da estabilidade dos contratos. Ademais, um Estado desenvolvimentista precisaria garantir a segurança, a liberdade individual, bem como a busca pela diminuição da desigualdade e

proteção ao meio-ambiente. Todavia, é imprescindível uma política cambial e tributária em torno do câmbio de equilíbrio industrial, condição básica na estratégia novo-desenvolvimentista para acumulação de capital e crescimento sustentável da produtividade.

Prebisch já destacava a importância da competitividade das exportações e os aspectos negativos do relativo “fechamento” do modelo substitutivo das importações ao enfatizar a necessidade de uma desvalorização cambial para promover as exportações, aliviar a restrição externa e permitir às economias periféricas aprofundar a industrialização (FONSECA; SALOMÃO, 2018). No novo-desenvolvimentismo, o aumento contínuo da taxa de crescimento, fomentado pelo câmbio industrial e melhoria do nível e da qualidade do emprego, propiciam os ganhos de produtividade necessários para uma recomposição dos salários reais. Ao incorporar a dinâmica das revoluções tecnológicas e da globalização financeira e produtiva com foco no comércio externo e na competitividade internacional, o novo-desenvolvimentismo atualiza os argumentos de Prebisch com os conceitos desenvolvidos na fase neoestruturalista da Cepal nos anos 1990 e 2000.

Como já assinalado, o Estado necessário para impulsionar uma transformação produtiva dessa natureza é diferente daquele que fomentou a industrialização precedente. O novo-desenvolvimentismo assume que algumas empresas brasileiras já dispõem de recursos financeiros e capacitação tecnológica suficiente para concorrer em ramos industriais intensivos em alta tecnologia. Para Bastos (2012), o novo-desenvolvimentismo nega o estruturalismo clássico e a necessidade de intervenção direta do Estado na integração e diversificação do mercado interno como fonte primordial de crescimento. Embora valorize o papel do Estado como condutor da estratégia de desenvolvimento, o novo-desenvolvimentismo concentra-se no setor privado e nas exportações como motores do crescimento, desmerecendo o papel do Estado como banqueiro e investidor. A política industrial deve priorizar o apoio temporário das indústrias exportadoras capazes de concorrerem no mercado internacional, oferecendo as condições infraestruturais para essa competição (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

4.1.3 A crítica ao modelo *export-led*

Como apresentado anteriormente, as estratégias de desenvolvimento e as políticas desenvolvimentistas partem de pressuposto diferentes aos preceitos neoclássicos. A concepção de subdesenvolvimento e o atraso a serem superados a partir da intervenção do

governo em favor da manufatura não fazem sentido dentro do arcabouço teórico neoclássico. Por conseguinte, tanto a teoria como a orientação às políticas econômicas propostas pelo novo-desenvolvimentistas são questionadas em seus principais pontos por Lisboa e Pessoa (2016). A efetividade da desvalorização do câmbio para estimular as exportações e substituir as importações de manufaturados, logrando crescimento, é questionada, tanto no que tange à própria intervenção, como também na finalidade de promover as externalidades da indústria.

Para Lisboa e Pessoa (2016) existe evidência de que a proposta de política novo-desenvolvimentista pode ser funcionar através da redução da participação dos salários na renda e aumento da poupança, resultado conhecido desde a formulação do modelo de Kaldor-Pasinetti. Seria necessário que as escolhas de políticas econômicas pró-capital de transferência de renda do trabalho para o capital consigam alavancar a taxa de poupança e assim destravar o investimento. Se o Estado for capaz de aumentar suficientemente a poupança doméstica, ou seja, se a proposta tiver força política suficiente para sustentar maiores níveis de concentração de renda, a desvalorização do câmbio real pode aumentar o superávit de conta corrente. Do contrário, a intervenção promove aumento da inflação sem ganhos para o crescimento.

Por várias décadas, o crescimento liderado pelas exportações foi estratégia de desenvolvimento relativamente bem-sucedida. Porém, é possível perceber sinais claros de desgaste a partir dos dois regimes simbióticos de crescimento econômico: *debt-led* e *export-led*. Uma estratégia de crescimento, a *export-led*, condena as economias emergentes que continuaram crescendo atrás das economias industriais, porém os resultados positivos dessa estratégia, mesmo que pequenos e no curto prazo, viabilizam sua promoção.

A crise financeira de 2008 representa um momento decisivo na estagnação do crescimento dos países industrializados e na contração de demanda agregada global. A economia americana, saturada de dívidas, estagnou seu consumo. A Europa é constrangida pela austeridade fiscal e depende do crescimento *export-led* dos principais países. O Japão, também orientado para as exportações, enfrenta problemas por continuar expandindo sua demanda agregada. Os países em desenvolvimento se beneficiaram significativamente da recuperação do comércio após o colapso do comércio de 2009. Elas também se beneficiam com o aumento dos preços das *commodities* e com a recuperação do comércio. A compressão de taxa de juros produzidos pelas crises também ajuda os países em desenvolvimento. Essa queda poderá ser benefício permanente, mas, o saldo do comércio é benefício passageiro. Com a realização da perspectiva de estagnação dos preços das *commodities*, essas economias

perdem o prêmio da inflação nesses setores. Nessa fase, enfrentam obstáculos estruturais que tornam o crescimento liderado pelas exportações coletivamente impossível (PALLEY, 2012).

Além de gerar o risco de danos graves para a economia global, o paradigma de crescimento, liderado pelas exportações (*export-led*), mostra-se limitado a alguns países que conseguiram se estabelecer como exportadores de manufaturas. Para Palley (2012), é necessário mudar de crescimento liderado pelas exportações para um modelo de crescimento interno, puxado pelo consumo (*wage-led*). Isso não significa o abandono de exportação, pois os países sempre precisarão de exportações para pagar insumos importados necessários à produção e bens finais que eles não produzem. O foco na promoção da demanda doméstica procura reduzir a dependência de estratégias destinadas a atrair IDE orientado para a exportação, como no caso do novo-desenvolvimentismo. Políticas distributivas que aumentam a participação dos salários e reduzam a dispersão salarial incluem o aumento ou o estabelecimento de salários mínimos, o reforço dos sistemas de segurança social (saúde, educação, previdência), melhorando a legislação e aumentando o alcance de acordos coletivos. Essas políticas são contra a sabedoria econômica ortodoxa que pressiona por reduções dos défices orçamentários. Porém, em tempos de crise e falta de demanda efetiva, o que as economias precisam é de mais participação do consumo e do Estado, não menos.

Em busca de estratégias alternativas, Adelman (1984) relembra que é necessário distinguir entre uma estratégia de desenvolvimento aberta, em que o comércio é um elemento de crescimento, e uma estratégia de *export-led*, em que o comércio é a principal fonte de crescimento. O argumento central é de que o crescimento liderado pelas exportações não é a única estratégia potencialmente promissora de desenvolvimento aberto. A redistribuição dos recursos de investimento nas economias dos países menos desenvolvidos em favor de uma estratégia de desenvolvimento aberta, orientada para exploração dos encadeamentos em torno dos recursos naturais, ao invés da exportação de manufaturas, poderá impulsionar resultados superiores. Em geral, o erro que favorece a ênfase na industrialização intensiva em capital, puxado pela exportação de bens manufaturados, advém de pessimismo com o próprio mercado interno.

Palley (2011) denuncia que a globalização expõe os trabalhadores à competição internacional através de redes globais de produção e comércio, criando insegurança no trabalho e pressão salarial para baixo. A agenda do “governo austero” ataca a legitimidade do governo no planejamento e condução das políticas econômicas, empurrando o mercado de trabalho persistentemente para a desregulamentação, independentemente de perigos sociais e

econômicos de longo prazo. Ataca também a união do mercado de trabalho, políticas regulatórias do mercado de trabalho (salário mínimo), subsídio de desemprego, proteção do emprego e direitos dos trabalhadores. Por último, o abandono do pleno emprego reflete como mudou as prioridades da política monetária, com a preocupação com o pleno emprego sendo substituído por baixas metas de inflação.

Uma vez que estratégia de crescimento baseado no modelo *export-led* é também um crescimento liderado pelo aumento dos lucros (*profit-led*), sua promoção implica necessariamente na diminuição da parcela dos salários no produto total (*wage-share*). Para a estratégia novo-desenvolvimentista, as políticas econômicas (pró-capital) de promoção de câmbio real de equilíbrio industrial e de captação de poupança doméstica, permitem a promoção do investimento e das exportações de manufaturados. Por outro lado, a concentração de renda e a promoção de atividades industriais exportadoras utilizam do excedente de mão de obra e seu diminuto poder de barganha frente aos lucros. A disputa por vantagens comparativas via custos de salario real, pode levar as economias subdesenvolvidas a uma corrida de arrocho salarial em um mercado cada vez mais globalizado e financeirizado.

O novo-desenvolvimentismo apresenta uma proposta que incorpora os aprendizados gerados pela crise de um modelo de crescimento baseado na concentração de renda com aumento da dívida externa (*debt-led*), porém reforça o quadro estrutural do subdesenvolvimento no que concerne à heterogeneidade estrutural, concentração de renda e dependência tecnológica. Uma estratégia baseada na política cambial de desvalorizações competitivas, política fiscal de concentração de renda com aumento da poupança doméstica (pública e privada) e em políticas industriais voltadas para setores específicos de alta produtividade, por mais que possa lograr algum crescimento, precisa se preocupar também em modificar as variáveis estruturais do subdesenvolvimento.

4.1.4 Conclusão

Nessa seção o trabalho apresenta que o novo-desenvolvimentismo não é homogêneo do ponto de vista teórico, nem em suas prioridades para as políticas econômicas. Existe desavença entre qual preço macroeconômico o investimento é mais sensível: câmbio ou juros. A teoria keynesiana está no cerne da proposta novo-desenvolvimentista através da

macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. O novo-desenvolvimentismo utiliza os modelos pós-keynesianos e kaleckianos de crescimento e suas características gerais para revelar o papel do comércio internacional nos impactos das políticas de distribuição de renda. A estratégia de desvalorização expansionista e a possibilidade de se engendrar crescimento *export-led*, baseia-se na desvalorização cambial, sem conseqüente aumento na *profit-share*, e seus impactos nos ganhos de produtividade e no crescimento econômico. Devido a competição no mercado globalizado e financeirizado, a supressão dos salários via desvalorização cambial e a conseqüente concentração de renda, é orientação chave para a manutenção do crescimento da demanda e da produtividade. Para o novo-desenvolvimentismo, a desvalorização cambial é a menos nociva e a única maneira de expandir o investimento simultaneamente com a capacidade produtiva, bem como, com a disponibilidade de capital, elevando a produtividade e conseqüentemente, em segundo momento, os salários.

O círculo virtuoso do crescimento *export-led*, segundo o novo-desenvolvimentismo, baseia-se no controle da inflação, juros abaixo da taxa de retorno do capital, câmbio competitivo e estável, relação dívida/PIB decrescente e salários acompanhando o crescimento da produtividade industrial. Nesse círculo, a desvalorização cambial cumpre um duplo papel para alcançar os níveis de investimento necessários para a estratégia de crescimento novo-desenvolvimentista: promove a substituição da poupança externa pela interna e; expande a poupança privada (relacionada com os impactos da desvalorização na *wage-share* e aumento da produtividade) e pública (política fiscal superavitária).

Os limites para o gasto público guardam sua importância na estratégia novo-desenvolvimentista, já que os gastos correntes do governo devem ser limitados a uma taxa inferior ao crescimento do produto, pelo menos numa fase inicial. O principal foco da estratégia novo-desenvolvimentista é neutralizar a tendência à sobrevalorização da taxa de câmbio para que os países em desenvolvimento consigam promover o *catching-up*. Todavia, existe a possibilidade da desvalorização não gerar crescimento devido a uma insensibilidade do investimento a taxa de câmbio, fruto de uma *mark-up* muito pequena ou, de não capacidade, para competir mesmo com o câmbio industrial. Por sua vez, “a maldição dos recursos naturais” faz com que a produção de *commodities* seja competitiva internacionalmente a uma taxa de câmbio de equilíbrio corrente, mais apreciada do que a taxa de câmbio de equilíbrio industrial, inviabilizando os demais setores produtivos, principalmente o industrial.

Frente a tal diagnóstico, é apresentada proposta de como realizar a política cambial contra a doença holandesa. Não como uma ação direta no mercado cambial, mas com um imposto que recolha as rendas ricardianas dos setores exportadores. Um imposto variável sobre as exportações de *commodities*, igual à diferença em moeda das duas taxas de equilíbrio (industrial e corrente), usado constituir um fundo soberano de estabilização das *commodities* e para mitigar a concentração de renda promovida pela desvalorização cambial. No entanto, para os estágios atuais do desenvolvimento econômico brasileiro, o câmbio de equilíbrio industrial significa desvalorização cambial. Os efeitos da desvalorização na diminuição do salário real são mitigados pelo novo-desenvolvimentismo devido à pequena influência de bens importados na composição do consumo agregado, principalmente das classes menos abastadas.

Após tratar sobre a ótica da demanda os impactos das variações na participação *wage-share*, o presente trabalho aprofunda no debate sobre o papel das políticas redistributiva e dos gastos em SNI na a proposta de políticas do novo-desenvolvimentismo. A estratégia apresenta preocupação com a concentração proveniente da política cambial ao defender o financiamento de políticas redistributivas que mitiguem o efeito concentrador através do fundo formado pelos impostos sobre as exportações de *commodities*. O novo-desenvolvimentismo reconhece a importância das políticas redistributivas como forma de compensar a desvalorização cambial e de garantir que os ganhos de produtividade sejam compartilhados com o salário. Ademais, cabe ao Estado garantir que os ganhos de produtividade, principalmente do setor industrial exportador, sejam compartilhados com os salários.

A importância do setor industrial toma proeminência na estratégia novo-desenvolvimentista a partir do crescimento tecnológico relacionado com as leis de Kaldor-Verdoon. Na contramão, a economia brasileira vem sofrendo de desindustrialização causada pela doença holandesa, como apresentadas pelas evidências dos trabalhos de Oreiro e Feijó (2010), Bresser-Pereira e Marconi (2008), Bonelli (2005). Para o novo-desenvolvimentismo, o “novo protecionismo” deve ser feito a partir da conta de capitais, baseado na taxa de câmbio de equilíbrio industrial. À política industrial caberia promover o avanço da produtividade, incorporando o progresso tecnológico através da competição internacional, principalmente de manufaturados.

Nesse processo, fica evidente o crescimento com concentração de renda proposto pela estratégia novo-desenvolvimentista. Uma desvalorização cambial, promovida pelo encarecimento das exportações, principalmente de *commodities*, via imposto progressivo,

garantindo assim controle do câmbio sem custos à política fiscal ou monetária. Na estratégia, uma pequena parte do fundo pode ser utilizada em políticas redistributivas complementares, mitigando os impactos da política cambial pró-capital concentradora de renda. O restante deve compor a política fiscal superavitária para garantir o nível de poupança agregada (pública e privada) necessário para conter a inflação e financiar os investimentos. Nesse interim, a política industrial deve se limitar ao apoio temporário das indústrias exportadoras capazes de concorrer no mercado internacional, oferecendo as condições infraestruturais para essa competição sejam revertidas em aumento da produtividade.

No que tange ao problema da distribuição de renda, o novo-desenvolvimentismo apregoa a necessidade de garantir um mercado forte e regulado, de modo que a concorrência não leve à concentração ou monopólio. Caberia ao Estado enfrentar a vulnerabilidade externa, facilitando a transferência e absorção da vanguarda tecnológica a partir de um sistema nacional de inovação que auxilie também a qualificação dos trabalhadores. Dessa forma, os rendimentos provenientes do aumento do coeficiente tecnológico industrial brasileiro e aumento da produtividade do trabalho permitirá a retomada do crescimento dos salários, aumento da qualificação e queda do “câmbio de equilíbrio industrial”.

A associação do novo-desenvolvimentismo para a proposta de regime estritamente *export-led*, perpassa o pressuposto de que esse é o padrão de crescimento a ser incitado pelas políticas econômicas. No entanto, Ferrari-Filho e Fonseca (2015) advertem que o argumento, “mais investimento menos consumo” não é convincente caso se assimile a necessidade de melhorar a distribuição de renda e que para isso é necessário formulações de políticas que permitam o consumo e o investimento crescerem conjuntamente. Araújo e Gala (2012), defensores do novo-desenvolvimentismo, reconhecem que “um crescimento *wage-led* a partir de 2006, o que se dá especialmente pelo crescimento do emprego e do salário real”. Para Ferrari-Filho e Fonseca (2015, pag. 12) “a melhoria do Índice de Gini a partir do Plano Real permite antever que a economia brasileira emite sinais de que há espaço para crescimento ancorado em melhor redistribuição de renda”.

O quadro 9 a seguir visa esquematizar para o leitor toda a linha analítica proposta para avaliar as estratégias de políticas econômicas. A intenção é elencar os conceitos estruturalistas e as contribuições pós-keynesiana e neoschumpeteriana que auxiliam na compreensão da proposta. O segundo grupo traz as evidências históricas que expressam a intencionalidade das políticas econômicas e seus efeitos sobre a demanda e produtividade entre 1994 e 2014. O objetivo é utilizar a base teórica para entender a relação das políticas econômicas com os

resultados do período. Por fim, as orientações de políticas econômicas novo-desenvolvimentistas são expostas nas últimas linhas do quadro.

Quadro 9 - Variáveis estruturais e as orientações de políticas econômicas do novo-desenvolvimentismo

Novo-desenvolvimentismo		
Variáveis Estruturais	Estruturalismo Cepalino	Relação centro-periferia. Deterioração dos termos de intercâmbio. Desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos. Integração regional. Elasticidade renda das importações e exportações. Progresso técnico. Exportações industriais impactam positivamente no valor adicionado, na inovação e na produtividade da economia. Países de renda média que já passaram pelo processo de industrialização e de certo equilíbrio na balança de pagamento têm seu crescimento de médio prazo depende da razão entre as exportações e a elasticidade-renda das importações.
	Modelos Pós-keynesianos	Taxa de <i>mark-up</i> . Taxa nominal de salários. <i>Profit-share</i> . Taxa de câmbio real. Taxa real de juros.
	Teoria Neoschumpeteriana	Intensiva em conhecimento. Competição. Vanguarda tecnológica. Fortalecimento do SNI.
Orientação de Políticas Econômicas	Fiscal	Superávits fiscais e o aumento da poupança agregada (pública e privada). Supressão da <i>wage-share</i> . Aumento do investimento relacionado à <i>profit-share</i> . Aumento do <i>mark-up</i> .
	Cambial	Desvalorização cambial para o nível de equilíbrio industrial. Imposto sobre exportação de <i>commodities</i> .
	Industrial	Inserção na atual fase do paradigma tecnológico. Aprendizagem. Complementariedade. Inserção Externa. Concentração de capacidades tecnológicas em setores específicos.

Fonte: Elaboração própria

4.2 O SOCIAL-DESENVOLVIMENTISMO E O CRESCIMENTO *WAGE-LED* PARA O BRASIL

A partir do consenso neoliberal em torno das políticas econômicas, a combinação de orientações de políticas macroeconômicas restritivas, com a globalização produtiva e a financeirização do orçamento dos governos, mudaram a correlação de forças entre lucros e salários. Ao enfraquecer a regulação do mercado de trabalho, prejudicou-se a capacidade dos trabalhadores em associar a melhoria na qualidade de vida aos ganhos de produtividade. O aumento das desigualdades de renda com a incidência maior de baixos salários gerou um quadro macroeconômico cada vez mais disfuncional para o próprio crescimento. A queda do salário real fez com que algumas economias tivessem que sustentar o crescimento do consumo a partir da expansão dos serviços financeiros ligados ao crédito. Ao mesmo tempo, outras economias continuaram a depender da contínua expansão das exportações, encontrando dificuldades para manutenção dos superávits comerciais necessários para manter o crescimento. Nesse cenário, crises fiscais de países desenvolvidos e subdesenvolvidos ainda continuam sendo enfrentadas com a desregulamentação do mercado de trabalho e repressão do salário real, como se qualquer recomposição salarial fosse a causa dos problemas econômicos desses países (PALLEY, 2011).

Na contramão desse pensamento, a proposta de resgatar os laços entre o aumento da produtividade e o aumento dos salários através do fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores se torna opção viável e socialmente mais justa para retomar dinamização demanda agregada. Para tanto, os governos precisam retomar o debate em torno do papel redistributivo de políticas pró-trabalho e a respectiva operacionalização dessas políticas dentro de uma estratégia de desenvolvimento sustentada pelo fortalecimento do mercado interno. De forma geral, Palley (2012) destaca que essas políticas precisam: construir redes de segurança social que diminuam necessidade de poupança por precaução; aumentar os salários, vinculando-os aos rendimentos do trabalho ao crescimento da produtividade; promover o investimento em infraestrutura e serviços públicos e; reequilibrar as estruturas fiscais, aumentando os impostos sobre os grupos de renda mais alta e reduzindo-os em grupos de baixa renda.

Reconstruir o “*link*” salário-produtividade é o ponto fundamental de uma estratégia de desenvolvimento que deseja incentivar o regime de crescimento e distribuição de renda guiado pelos salários (*wage-led*). Para tanto, Palley (2012) destaca a necessidade de promover despesas de investimento público capaz de criar postos de trabalho que aumentem a

produtividade futura. Os cortes de impostos devem ser usados para estimular a demanda tendo como alvo as famílias de baixa e média renda, as quais apresentam maior propensão a consumir. Nessa estratégia, a política fiscal deve procurar avançar no bem-estar público, o que significa que a atividade empresarial também deve buscar a melhora da coletividade. Esse deve ser o teste decisivo para questões relativas às orientações redistributivas das políticas econômicas. Não obstante, a política fiscal deve garantir gastos do governo que fortalecem a demanda agregada com o mínimo de custo orçamentário. As receitas tributárias precisam se pautar pela progressividade, ajustando as taxas de imposto de renda e eliminando o tratamento preferencial dado ao rendimento do capital em relação ao rendimento do trabalho. No que tange o comércio internacional e, considerando que alguns países se beneficiam dos superávits enquanto outros se prejudicam em déficits, a orientação geral é de que as políticas externas devam se concentrar em não permitir que o crescimento dos salários doméstico seja transferido para as importações e, conseqüentemente, para o déficit comercial (PALLEY, 2011).

Compartilhando dessa visão, tem-se no Brasil uma proposta de estratégia de crescimento e desenvolvimento baseados nas políticas de distribuição de renda e na expansão do mercado interno. Ela resgata importância da participação dos salários na renda e no consumo como variável desencadeadora do investimento, conferindo maior importância ao mercado interno como esteio do crescimento, em que o social é o foco da estratégia, ou seja, as metas e intensidade do desenvolvimento das forças produtivas estão a cargo das metas de desenvolvimento social, caracterizando-a como uma estratégia social-desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2012; CASTRO, 1990, 2008; MOLLO; AMADO, 2014; CORREA; FEIJÓ, 2015, CARNEIRO, 2012).

Como apresentado e discutido por Fonseca (2015), a distribuição de renda não faz parte do núcleo duro do conceito de desenvolvimentismo. As experiências históricas, tanto do Plano de Metas do período de JK, como no crescimento do “milagre econômico” (1968 – 1973), mostraram que intervenção estatal, dentro de um projeto nacional visando à industrialização, pode ser acompanhada por uma piora na distribuição de renda. Todavia, para Biancarelli (2013), um desenvolvimentismo desvinculado da redução das enormes desigualdades sociais que marcam a sociedade brasileira não parece adequado – nem muito promissor em termos práticos – no atual contexto. A dimensão social deve estar no centro da estratégia de desenvolvimento, daí a denominação social-desenvolvimentista.

O prefixo “social” no alongamento do conceito desenvolvimentista vem destacar o foco central dessa estratégia para em países com alto nível de concentração de renda e diferentes graus de produtividade e desigualdade social como as economias subdesenvolvidas. Nas palavras de Carneiro (2012, p.774):

Propõe-se uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. A despeito de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta de desenvolvimento social, vale dizer, a direção e intensidade do primeiro estariam subordinadas às prioridades do segundo.

A prioridade estratégica do social-desenvolvimentismo surge do elevado patamar de concentração da renda no Brasil. Segundo essa visão, por apresentarmos uma das piores distribuições de renda, políticas redistributivas em favor da parcela salarial podem mais facilmente incitar a demanda por novos investimentos, tecnologias e ganhos de produtividade. A preocupação central com a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores orienta políticas redistributivas pró-trabalho de crescimento dentro da estratégia social-desenvolvimentista.

Em função da relevância do mercado interno e do nível de concentração de renda, Bielschowsky (2012) propõe a dinamização do investimento dentro da estratégia social-desenvolvimentista por três caminhos: ampliação do consumo de massas promovido por políticas que melhorem progressivamente a distribuição funcional da renda através da ampliação dos rendimentos do trabalho acima do crescimento da produtividade; investimento, público e privado, em infraestrutura, tanto social (saúde, educação, saneamento) como produtiva (transporte, energia, insumos) e; encadeamentos produtivos em torno dos recursos naturais. Dessa forma, além da autonomia sobre o crescimento gerado a partir do fortalecimento do componente consumo na demanda agregada, a estratégia se preocupa diretamente com o problema secular de concentração de renda e heterogeneidade estrutural para propor um desenvolvimento mais justo e sustentável. No entanto, a proposta também reconhece que avanços redistributivos só serão sustentáveis através de uma indústria competitiva e capaz de acompanhar os paradigmas tecnológicos.

A proposta social-desenvolvimentista destaca os problemas seculares das economias subdesenvolvidas identificados pelo estruturalismo cepalino, tais como: extrema concentração de renda, subemprego, mercado oligopolizado e internacionalizado. Não obstante, ela também utiliza o arcabouço teórico dos regimes de crescimento e distribuição pós-keynesiano para propor orientação redistributiva das políticas-meio (fiscal e cambial) pró-trabalho. Ao mesmo

tempo, faz uso da teoria neoschumpeteriana dos paradigmas, trajetórias e capacidades tecnológica para propor uma política-fim (industrial) que incentive os encadeamentos produtivos em torno das *commodities* e da infraestrutura, produtiva e social.

Todavia, para a estratégia baseada nos três vetores consiga promover o crescimento e o desenvolvimento é preciso que a demanda por consumo de massa seja orientada e abastecida a partir de produção local e não por importações. Ademais, apesar da enorme demanda existente no setor de infraestrutura e o longo período de baixas inversões, os investimentos nessas atividades devem contar também com um forte papel indutor e regulador do Estado. Por fim, a exploração dos encadeamentos produtivos em torno dos recursos naturais não pode contribuir com a heterogeneidade estrutural (regional e setorial).

4.2.1 Os três motores de crescimento na estratégia social-desenvolvimentista

Ao longo do pensamento cepalino, a elevada concentração de renda sempre se mostrou como variável estrutural na determinação do padrão de consumo e das estruturas produtivas dos países latino americanos. Como apresentado no capítulo 2, essas economias enfrentam um processo de estagnação secular, fruto dos limites do modelo de acumulação extremamente concentrador. Mais adiante, a tese estagnacionista de Furtado (1961) foi revisitada por Tavares e Serra (1983) ao analisarem o funcionamento da economia brasileira durante o chamado o “milagre” ou “perverso” crescimento econômico. Os autores explicaram como uma estrutura produtiva oligopolizada consegue promover o crescimento ainda mais desigual. Basta que a concentração de renda seja suficiente para gerar demanda por bens de consumo avançados, ou que as exportações justifiquem o aumento do investimento e/ou da utilização de capacidade.

No entanto, Castro (2011) argumenta que no período entre 1960 e 1988 o mercado de consumo de massas também foi incitado a partir do aumento do número de trabalhadores e o consequente impacto na expansão da massa salarial, que, somado à disponibilidade de crédito ao consumidor, ocasionou o aumento do consumo de bens populares. Segundo o autor, durante esse período houve uma intensa troca de estímulos entre os salários e o investimento, pois o aumento da massa salarial e do consumo incentivou os investimentos e a incorporação de novas técnicas de produção, aumentando por sua vez, a produtividade do trabalho e abrindo espaço para os aumentos, mesmo que desproporcionais, dos salariais.

Dessa forma, a primeira fonte de expansão da economia brasileira na estratégia social-desenvolvimentista é o mercado de consumo de massas que ocorre quando a renda *per capita*

possibilita à população consumir acima das necessidades básicas de subsistência. Não obstante, a evolução tecnológica e dos padrões de consumo incorporam novos bens e serviços à medida que se tornam mais baratos e acessíveis aos mercados periféricos. Sendo assim, uma mudança na estrutura produtiva carece de uma mudança na estrutura relativa do consumo, com elevação da renda das famílias mais pobres e da adoção de novos hábitos de consumo pelas famílias mais ricas. Por sua vez, a expansão do consumo dos bens duráveis depende de dois fatores adicionais: estabilidade do emprego formal e; disponibilidade de crédito ao consumidor. Em suma, para que haja a reestruturação do mercado de consumo das massas e conseqüentemente na estrutura produtiva é necessário que o padrão de consumo da sociedade evolua (MEDEIROS, 2015).

O social-desenvolvimentismo propõe um modelo de consumo e produção de massas em que a expansão do mercado interno seja acompanhada por alterações na estrutura produtiva destinadas a atender essa demanda. Nessa estratégia, produção doméstica voltada para o consumo interno é também fonte de rendimentos de escala e progresso técnico. No entanto, o vazamento da demanda via aumento das importações pode comprometer o resultado do balanço de pagamentos e o próprio crescimento.

Bielschowsky (2012) atenta para a necessidade de mudança da estrutura produtiva doméstica para atender ao aumento da demanda de bens de consumo assalariados, aproveitando os rendimentos de escala e promovendo progresso técnico. A modificação do padrão de consumo viria da própria mudança do perfil de gasto do governo, passando a maximizar os gastos na promoção do consumo de bens assalariados frente aos gastos com os serviços da dívida. A partir da mudança dos gastos do governo, Carneiro (2012) salienta que a distribuição de renda e o novo padrão de consumo implicariam numa menor elasticidade-renda das importações, uma vez que o consumo dos salários apresenta maior elasticidade preço-demanda. O autor também alerta para a necessidade de estancar o vazamento da demanda doméstica via importação, a qual compromete tanto a balança de pagamentos, quanto a rentabilidade da indústria doméstica. Stockhammer (2011) explica que melhorias salariais aumentam o consumo e muitas vezes levam ao aumento do investimento e da produtividade, porém, elas também têm um efeito negativo, reduzindo a taxa de lucro e influenciando negativamente as exportações líquidas. Blecker (2010) adverte que as condições que determinam se a demanda é *wage-led* ou *profit-led* variam consideravelmente, dependendo da origem da mudança na distribuição de renda, as políticas econômicas podem

guiar para um consumo dos salários via mercado interno, incentivando a utilização de capacidade, ou via importação, comprometendo a balança comercial.

Nos modelos de regime de crescimento e distribuição baseados em Bhaduri e Marglin (1990), caso o investimento em relação à participação dos lucros na renda não seja muito elástica, o consumo pode incitar a expansão da demanda agregada a partir do aumento da utilização de capacidade. Todavia, dentro dos marcos capitalista, essa expansão é limitada tanto pelas crises de subacumulação, com também pelo limite da utilização de capacidade. Sendo assim, uma estratégia social de expansão do regime *wage-led* irá requerer alguma limitação no nível do crescimento do salário real em relação ao crescimento da produtividade ao longo do tempo. Carneiro (2012) reconhece que existem limites nos marcos do regime capitalista para a melhoria da distribuição funcional da renda uma vez que o aumento da participação dos salários na renda afetam as margens de lucro das empresas e limitam a expansão do investimento no longo prazo.

Assim como sugerido por Palley (2011) para um crescimento *wage-led*, na estratégia social-desenvolvimentista, após uma aceleração na redistribuição de ganhos da produtividade em favor do salário, esta se tornaria estável com melhorias adicionais promovidas ativamente pelo Estado via discricionariedade da política fiscal. Nesse raciocínio, a intensa concentração de renda no Brasil permite o crescimento no médio prazo. Já no longo prazo, Carneiro (2012) adverte para a necessidade de outras fontes dinamizadoras do investimento. Ao invés de sugerir as exportações como atividade mantenedora da taxa de lucro, como os novo-desenvolvimentistas, o autor opta pelo investimento público e privado em infraestrutura econômica e social e o encadeamento produtivo em torno das *commodities*. Assim como proposto por Palley (2011), Carneiro (2012) acredita que o Estado deva assumir a oferta de financiamento de longo prazo para o capital privado e promova o investimento social na promoção de serviços públicos.

A manutenção pelo Estado do nível de investimento a partir do incentivo e realização de obras de infraestrutura econômica e social consiste na segunda fonte de expansão da demanda agregada dentro da estratégia social-desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 2012). Nesse ponto, os gastos do governo objetivam promover o aumento da produtividade e da competitividade da economia brasileira, seja a partir de obras infraestruturais (transporte e energia), como também nos gastos em infraestrutura social (educação, saneamento básico, seguridade social).

Segundo Corrêa e Feijó (2017), o investimento em infraestrutura social como fonte de dinamização relevante é das propostas mais inovadoras do social-desenvolvimentismo. Para Biancarelli e Rossi (2013), a expansão da infraestrutura social, além de expandir o investimento agregado, reduz o déficit social do país que impacta positivamente na estrutura produtiva de longo prazo. O gasto em infraestrutura social é entendido como investimento em educação, saúde, transporte coletivo, saneamento básico, entre outras atividades que impactam tanto na condição de vida da população, como na produtividade do trabalho. O aumento da produtividade do trabalho por meio da melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, escolarização, longevidade e assiduidade, geram ganhos de competitividade para a economia como um todo.

O social-desenvolvimentismo destaca que o investimento em infraestrutura social têm efeitos multiplicadores em termos de emprego, renda e dinamização das economias com altos níveis de concentração de renda e pacos serviços públicos como as periféricas. Segundo Biancarelli (2018), outro desdobramento dos investimentos públicos em educação, saúde, transporte, dentre outros, é o deslocamento de uma parcela das rendas das famílias, antes comprometida com esses serviços, para o consumo, especialmente consumo menos elaborado. Dessa forma, seria um bom instrumento de avanço na distribuição, uma vez que a ampliação da renda disponível via disponibilização de infraestrutura social é ainda maior para as camadas mais pobres da população.

O terceiro motor de crescimento da estratégia social-desenvolvimentista é a disponibilidade de recursos naturais com demanda nacional e internacional. Para os autores (BIELSCHOWSKY, 2012; CASTRO 2008), as vantagens comparativas da economia brasileira e a demanda internacional por produtos primários, não podem ser denominadas como “maldição dos recursos naturais”, mas, como oportunidade de desenvolvimento industrial e tecnológico. Segundo Castro (2008), essa proposta não significa que o Brasil devesse assumir o papel de “fazenda do mundo”, mas, incentivar o desenvolvimento de ramos industriais e de serviços de alta tecnologia responsáveis por aumentar a produção agrícola e a exploração de recursos naturais, adensando a cadeia produtiva em território nacional e agregando valor ao bem exportável. O beneficiamento de *commodities* e as indústrias produtoras de bens de capitais e de insumos intermediários, utilizados em seus processos, devem ser o foco das políticas econômicas, especialmente da industrial. Para tanto, é necessário fomentar a produção agrícola e de recursos naturais com vistas a promover encadeamentos produtivos envolvendo diversos ramos industriais e de serviços de alta

tecnologia. O adensamento da cadeia produtiva, em torno das *commodities*, aumenta a produtividade e do valor adicionado das exportações, permitindo ao setor produtivo brasileiro ter acesso tanto à demanda interna como à externa.

Adelman (1984) defende a importância dos recursos naturais na promoção do crescimento a partir de um programa de investimento público projetado para induzir um deslocamento para baixo na curva de custos do setor agrícola nacional de abastecimento. O argumento a favor desta estratégia reside: nos efeitos de encadeamento, na criação de um mercado de massa interno por produtos industriais através de ligações de demanda intermediária e final e; no impacto distributivo através do aumento da oferta de bens de salários e dos rendimentos dos membros mais pobres da sociedade. A proposta é, simultaneamente, programa de crescimento; programa de emprego na agricultura, consideravelmente mais intensivo em trabalho do que a indústria; programa de necessidades básicas, segurança alimentar e distribuição de renda e; programa de industrialização em torno dos recursos naturais. Finalmente, propõe o incentivo aos investimentos que reduzem a dependência do clima e flutuações induzidas por fatores ambientais na produção agrícola. Dessa forma, a estratégia de desenvolvimento é baseada na redução de risco com base no aumento mais controlável da demanda interna do que os aumentos menos controláveis em demanda mundial (ADELMAN, 1984).

O aumento da produtividade agrícola, especialmente a de pequenos e médios agricultores, é meio para alcançar a industrialização. A proposta é promover a industrialização a partir da expansão da demanda interna por bens intermediários e de consumo básico, produzidos pela indústria nacional. Um setor agrícola próspero demanda grande volume de insumos do setor industrial: fertilizantes, inseticidas, herbicidas, bombas de água, ferramentas agrícolas e equipamentos de todos os tipos que vão desde enxadas e arados para caminhões e tratores. Por sua vez, grande parte do aumento da produção agrícola exige processamento industrial, ou fornece base para novas indústrias baseadas em recursos. O desenvolvimento da agricultura exige um paradigma novo, com a demanda implícita para uma ampla gama de materiais, máquinas e equipamentos. Maiores rendimentos nos setores primários são progressivamente transferidos para o consumo de bens industriais. Rendimentos mais elevados da expansão industrial, por sua vez, fornecem um mercado em expansão para a agricultura, especialmente de alimentos, com os efeitos multiplicadores associados dentro do próprio setor agrícola.

A partir dos três motores do crescimento, a estratégia social-desenvolvimentista apresenta o círculo virtuoso de crescimento. As políticas governamentais de expansão do mercado de consumo de massas incentivam o aumento da utilização de capacidade, e os gastos com infraestrutura social estimulam o investimento e o avanço da produtividade e por fim, com a promoção dos encadeamentos produtivos na indústria de bens de consumo assalariado e adensamento da cadeia produtiva em torno dos recursos naturais, as economias de escalas proporcionarão uma queda nos preços industriais e em especial dos bens de consumo. Os salários reais mais altos, segundo Storm e Naastepad (2011), tendem a promover crescimento mais elevado da produtividade, em parte devido à pressão para introduzir inovações poupadoras de trabalho, mas também por causa da melhoria das relações sociais no local de trabalho. O aumento do investimento (privado e público) em produtividade e o aumento do nível de emprego e renda permitirão tanto o acréscimo do consumo dos trabalhadores como também os rendimentos do empresário. Assim, os gastos do governo com a promoção do consumo de massas, o adensamento industrial em torno das *commodities* e os gastos com infraestrutura (econômica e social), seriam cobertos pelo aumento da arrecadação proveniente do acréscimo do emprego, renda, consumo e lucro. Nesse ínterim, o governo precisa praticar uma política cambial ativa, voltada a não permitir o vazamento do consumo para as importações via valorização cambial, ao mesmo tempo em que contenha a desvalorização cambial e a respectiva queda no poder de compra dos salários e aumento da inflação.

Contrariamente ao defendido por Bresser-Pereira (2012), os resultados da estratégia de industrialização, a partir da promoção de encadeamentos produtivos relacionados aos recursos naturais, podem gerar o mesmo desenvolvimento pretendido pelo crescimento liderado pelas exportações. Porém, leva a uma maior taxa de absorção de trabalho, uma melhor distribuição de renda, melhor equilíbrio na balança de pagamento, menos pobreza, e maior taxa de crescimento do produto nacional bruto *per capita*. Estes resultados são alcançados por causa do maior aumento na produtividade total dos fatores, maior redução do desemprego, maior aumento das exportações, e, por fim, por causa dos efeitos de realocação de recursos.

4.2.2 Políticas econômicas na estratégia social-desenvolvimentista

O social-desenvolvimentismo entende a importância das políticas econômicas como ferramentas do processo de desenvolvimento e, portanto, como parte do planejamento estratégico. Segundo Rossi (2015, p.10):

Não se trata de uma discussão de políticas macroeconômicas destinadas a resolver problemas de curto prazo, mas do enquadramento institucional que dá as diretrizes para o manejo da política macro de forma a adequá-la a determinados objetivos de longo prazo.

Como apresentado no capítulo 3, a orientação redistributiva das políticas econômicas (pró-capita ou pró-trabalho) é decisão de seus formuladores. Essa flexibilidade confere grau de discricionariedade à condução das políticas no âmbito do regime macroeconômico. Entendendo as políticas econômicas dentro de uma estratégia desenvolvimentista, o social-desenvolvimentismo levanta o debate sobre a necessidade de flexibilizar o tripé macroeconômico e suas respectivas políticas (fiscal, cambial e monetária). Rossi (2015, p.10) destaca que ao longo da década de 1990 e 2000, esse regime se mostrou flexível, permitindo mudanças na orientação das políticas:

A política cambial passou a contemplar os controles de capital entre os instrumentos, a política monetária passou a considerar os choques de oferta para a decisão de política e o regime fiscal passou a considerar o uso da política fiscal anticíclica.

O planejamento estratégico e a articulação das políticas econômicas para o desenvolvimento precisam orientar atuação anticíclica e criar ambiente favorável ao investimento produtivo. Segundo Rossi (2015), o tripé macroeconômico pode ser adaptado ao projeto desenvolvimentista desde que desenvolvidos alguns aprimoramentos e articulado com as demais políticas (industrial, investimento público, tecnológica, infraestrutura, salarial).

Na estratégia social-desenvolvimentista, as políticas precisam ter a flexibilidade e capacidade de atuação anticíclica, de forma a amenizar as quedas do investimento privado e suavizar os choques externos decorrentes de crises internacionais. A política cambial assume a defesa de um patamar competitivo para defesa do mercado doméstico e incentivo ao investimento, porém sem ilusões de um crescimento puxado pelas exportações (*export-led*). Ela precisa evitar excesso de volatilidade da taxa de câmbio e uma apreciação excessiva da moeda doméstica. É necessária arquitetura operacional para neutralizar as distorções

financeiras oriundas dos ciclos especulativos do setor financeiro. Segundo Biancarelli e Rossi (2014), apesar de permanecer formalmente em um regime de flutuação cambial, o controle da volatilidade e das tendências indesejadas do câmbio, conduzidos por movimentos especulativos de agentes estrangeiros e domésticos, devem ser evitados. Os autores demonstram como a conta-corrente e a conta financeira contribuem para a volatilidade no câmbio. O ciclo de preço das *commodities* tornam as receitas do setor exportador voláteis à medida que as exportações de *commodities* ganham importância no total exportado, condicionando a oferta de divisas internacionais ao seu desempenho.

A volatilidade de câmbio também pode ocorrer devido à especulação na conta financeira, potencializado pela manutenção de elevado nível da taxa de juros doméstica, principal instrumento de controle da inflação. Por sua vez, o efeito da sobreapreciação crônica da taxa de câmbio relacionada também às exportações de *commodities* impacta nas operações de *carry trade* que atuam como importante mecanismo de transmissão do ciclo de liquidez internacional para a taxa de câmbio. Nesse sentido, para Biancarelli e Rossi (2013), algumas políticas de cunho cambial podem ser adotadas para atenuar os efeitos negativos sobre o câmbio: instituição de impostos sobre exportações de *commodities*; (criação de fundos de estabilização para combater a doença holandesa e; maiores mecanismos de controle sobre os capitais de curto prazo.

O social-desenvolvimentismo reconhece que uma forte desvalorização da taxa de câmbio dentro de estratégia de crescimento *export-led* representa, na verdade, a redução dos salários, uma vez que depreciação da moeda doméstica precisa ser neutralizada por superávits fiscais para conter os efeitos inflacionários. A estratégia considera que nas condições atuais de concorrência internacional, o nível de depreciação do câmbio necessário e o respectivo superávit primário certamente concentrariam mais a renda e conduziriam a economia para recessão doméstica. No entanto, o setor externo certamente não é obstáculo para o aprofundamento de estratégia bem articulada de crescimento. Segundo Biancarelli (2014, p.59):

Sem ilusões de *export-led* em um mundo com concorrência predatória e vasta capacidade ociosa (além do uso intensivo de fatores espúrios de competitividade como salários baixíssimos), deve cuidar da preservação daquilo que foi a chave para a consolidação do crescimento recente e que é fator dos mais escassos no mundo de hoje: a demanda interna ainda aquecida.

A gestão macroeconômica é fundamental para a consolidação de uma estratégia desenvolvimentista, principalmente em contexto de adversidades externas. Se no novo-desenvolvimentista a política cambial tem maior proeminência dentre as demais políticas, no

social-desenvolvimentismo a política fiscal apresenta maior destaque. Ela precisa equilibrar a solvência do setor público e financiar o investimento anticíclico e estrutural. Toda a ênfase na infraestrutura social e nos serviços públicos, proposta pelo social-desenvolvimentismo, se baseia no entendimento de que esses gastos são fonte autônoma de demanda agregada e requer recursos fiscais para sua efetivação.

Conseqüentemente, a avaliação sobre a política fiscal é também distinta da proposta novo-desenvolvimentista. O compromisso com o superávit primário e as práticas de contingenciamento, que impõe prejuízo ao investimento público, tornam a política fiscal muito rígida e pouco flexível para uma ação anticíclica. Segundo Biancarelli (2014) a atuação da política fiscal deve ser guiada pelo objetivo de sustentar o crescimento econômico, e em especial a taxa de investimento, permitindo o avanço das transformações estruturais. O que não significa *deficit* público, mas, medidas que promovam o crescimento da renda e aumento da arrecadação de impostos. Segundo Rossi (2015), a orientação social-desenvolvimentista é seguir a proposta de Keynes, apresentado no capítulo anterior sobre política fiscal, em que se tem orçamento destinado para as despesas correntes e outro, de capital, usado de forma estratégica pelo Estado para evitar as flutuações econômicas.

Para tanto, o social-desenvolvimentismo sugere o alongamento da periodicidade da meta de superávit fiscal de forma a abarcar o ciclo econômico e conferindo maior flexibilidade à política para atuar de forma expansionista ou contracionista, sem descumprir com o superávit previsto no médio prazo. A segunda proposição de Rossi (2015), dentro da estratégia social-desenvolvimentista, é a criação de fundo orçamentário com reservas dos recursos públicos para o investimento público. Um aparato legal que permita a contínua expansão do investimento público mesmo durante as baixas do ciclo econômico e, nos momentos de alta, promova a poupança estatal com referente ao aumento de arrecadação.

O aspecto social desta estratégia vai para além da expansão do mercado de consumo de massas e seu impacto no regime de crescimento e distribuição, pois entende a ampliação da infraestrutura social como fonte dinâmica e instrumento de justiça social, pautada pela consolidação das leis sociais e de defesa dos direitos trabalhistas e aumento da progressividade do sistema tributário. Para conter a concentração de renda proveniente de maiores taxas de juros e avançar na distribuição de renda, o social-desenvolvimentismo destaca a importância de esforço na área fiscal, aumentando a arrecadação e solvência do Estado a partir de maior progressividade do sistema tributário, com especial ênfase na taxação da propriedade (rural, grandes fortunas, herança etc.) (BIANCARELLI E ROSSI, 2014).

No que tange à política monetária, inflação e juros, a estratégia social-desenvolvimentista aponta para a necessidade de uma maior flexibilidade dessa frente a processos de transformações estruturais da economia, característicos do desenvolvimento. Segundo Rossi (2015, p.37) essa política precisa se atentar a três características importantes:

- a) que a meta de inflação não seja um objetivo exclusivo da política monetária;
- b) que a meta de inflação seja flexível o suficiente para acomodar as pressões de preços decorrentes das transformações estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento e outros choques de oferta e;
- c) que a taxa de juros não seja o único instrumento para atingir a meta de inflação e que outros instrumentos sejam usados, dependendo da origem do fenômeno e da natureza do impulso inflacionário.

Durante toda a evolução teórica do pensamento estruturalista cepalino, o desenvolvimento econômico e social sempre esteve relacionado à mudança estrutural, de forma que o incentivo à industrialização compõe o núcleo duro das políticas desenvolvimentistas. Ou seja, não existe desenvolvimento ou desenvolvimentismo sem indústria ou reestruturação produtiva. No entanto, a evolução econômica dos países latino-americanos nas últimas décadas caminhou no sentido oposto, apresentando queda na participação da indústria de transformação no PIB, no emprego industrial e nas exportações de manufaturados. Esses são indícios importantes de um processo de reorganização regressiva da estrutura produtiva nacional.

A teoria neoschumpeteriana de trajetórias e paradigmas tecnológicos ajuda a entender as transformações regressivas sofridas pelas estruturas produtivas dos países periféricos a partir dos anos 1980, quando internacionalmente se consolidou o paradigma tecnológico da microeletrônica. Enquanto as economias dos países centrais estavam reestruturando seu aparato produtivo em direção à indústria de microeletrônica, o Brasil enfrentava os efeitos da crise do financiamento público, a exaustão do padrão de financiamento externo e a escalada da inflação. A perda dessa oportunidade histórica comprometeu a continuidade da industrialização brasileira em direção ao novo paradigma.

Durante a década de 1990, o paradigma tecnológico da microeletrônica comandou a dinâmica inovativa industrial em nível mundial. Ao mesmo tempo, os sucessivos fracassos dos planos de estabilização da década de 1990 comprometeram qualquer tipo de investimento tanto em P&D como em modernização industrial. Como explicado por Perez (2004), à medida que um paradigma tecnológico consolidando-se, as oportunidades de egresso para os países subdesenvolvidos vão diminuindo. Nesse processo, a indústria brasileira apresentou profunda regressão, mantendo-se apenas em setores tradicionais ou alguns nichos que ainda

apresentavam alguma competitividade internacional. Já nos anos 2000, apesar de um crescimento maior da demanda interna e externa, trouxeram consigo o acirramento da competição propiciada pela crescente participação das indústrias chinesas no mercado internacional. Nesse cenário, boa parte do dinamismo brasileiro, gerado por conjugação de fatores ligados à expansão do emprego e consumo, acabou sendo aproveitada pelas empresas estrangeiras e multinacionais com produção localizada em países de menor custo.

Apesar da elevação da demanda interna, ela não foi acompanhada pela expansão industrial doméstica devido à valorização cambial excessiva, taxas de juros elevadas, altos custos em logística precária e uma estrutura tributária complexa e regressiva. Segundo Biancarelli (2014) esses foram os fatores determinantes para o crescimento lento do emprego e da produção industrial, mesmo diante de uma expansão acelerada da demanda doméstica. A concorrência externa aumentou significativamente e expôs de maneira mais clara as dificuldades centrais que a indústria brasileira vinha sofrendo nos últimos anos.

Tanto historicamente como teoricamente, o desenvolvimento econômico sempre esteve associado à mudança estrutural na direção de uma sofisticação das atividades produtivas, tendo a industrialização como ingrediente obrigatório e central. A tese da desindustrialização, abordada na seção anterior pela estratégia novo-desenvolvimentista, destacou as transformações na estrutura produtiva brasileira e suas relações com o processo de crescimento e desenvolvimento. A queda da participação da indústria no total do valor agregado, aumento da heterogeneidade estrutural e dos déficits comerciais dos setores tecnologicamente mais nobres, são evidências da desindustrialização precoce no Brasil. Nesse cenário, as estratégias de desenvolvimento precisam alinhar as políticas-meio (fiscal, monetária e cambial) com as política-fim industrial e tecnológica.

A estratégia social-desenvolvimentista atenta-se para a trajetória do paradigma tecnológico atual em que a globalização produtiva deslocou parte importante da produção para regiões periféricas, especialmente para o leste asiático. Nesse processo, a inércia da estrutura produtiva heterogênea e a precária inserção das novas tecnologias ancoradas na microeletrônica comprometeram tanto a capacidade tecnológica desses países, como a própria sustentabilidade de expansão representada pelo consumo de massa, uma vez que boa parte da demanda por bens de consumo apresenta alto conteúdo importado.

Para sustentar o crescimento econômico, com geração de renda e empregos de qualidade, o desafio para a estratégia social-desenvolvimentista é propor uma política industrial que promova o avanço da estrutura produtiva em direção a uma configuração mais

dinâmica e inserida tecnologicamente. A inserção externa pode contribuir, porém, o cenário internacional de forte concorrência em produtos manufaturados e em serviços tecnológicos, agravados por disputas cambiais entre os países reacende o dilema entre um crescimento mais lento, com mudança estrutural, ou um crescimento acelerado com esvaziamento da estrutura produtiva em direção de atividades especializadas inseridas globalmente. Dessa forma, o objetivo da política industrial dentro da estratégia social-desenvolvimentista é qualificar e embasar a seleção de setores prioritários para políticas a partir de diagnósticos mais precisos, de estudo de experiências internacionais recentes adaptadas aos novos tempos e aos novos desafios, além da busca da superação da fragmentação que, nessa área, também marca os esforços de diferentes órgãos envolvidos com a política industrial, produtiva e tecnológica (BIANCARELLI, 2014).

Na atual fase do paradigma tecnológico da microeletrônica, cadeias globais de produção, especialmente nas atividades de alta intensidade tecnológica já estão ocupadas por poucas empresas multinacionais se beneficiam de enormes barreiras à entrada, seja pela sua escala monumental (inclusive via altos níveis de capacidade ociosa), seja pelo seu estoque de capital imaterial adquirido ao longo do processo de desenvolvimento tecnológico. Dessa forma, para o social-desenvolvimentismo, o Brasil precisa aproveitar suas vantagens competitivas para aproveitar as próximas oportunidades de expansão industrial, tais como: fármacos e biofármacos, devido a ampla biodiversidade, a política de genéricos e a existência do Sistema Único de Saúde (SUS); agroindústria e seus setores coligados, como, por exemplo, química fina para fertilizantes, máquinas e equipamentos para colheita etc.; aviação comercial e militar, dada a existência da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer); setor naval e estaleiros, perante a demanda produzida pelas plataformas do pré-sal e; biocombustíveis e energias alternativas (BAICARELLI, 2014).

O investimento em infraestrutura é dos motores do crescimento da estratégia sócio-desenvolvimentista. Como explicado anteriormente, fomentar o investimento na infraestrutura social como fronteira dinâmica da economia brasileira, além de instrumento de avanço da justiça social, impacta diretamente nos encadeamentos dos setores de saúde, educação, saneamento, transportes e demais itens da infraestrutura urbana. A ampliação da infraestrutura urbana, por meio da elevação dos investimentos públicos visam contribuir para os novos impulsos à demanda e à determinados setores da indústria. A coordenação desses investimentos precisa mobilizar encadeamento produtivo dos demais setores industriais em torno da construção civil e seus fornecedores. Nessa estratégia, a maior parte das obras

públicas deve exigir a utilização de mão de obra local e elevado nível de conteúdo nacional, incitando a demanda nas indústrias ligadas à metalurgia, siderurgia, cimento, etc. Ao mesmo tempo, não se pode negligenciar toda a cadeia do petróleo e seus impactos setoriais sobre as possibilidades de inserção e atualização dos setores mais tradicionais, como os bens de capital, a indústria química, as tecnologias de informação e comunicação (BIANCARELLI, 2014).

4.2.3 As dificuldades do modelo de crescimento *wage-led*

O social-desenvolvimentismo propõe estratégia de desenvolvimento a partir de nova dinâmica de acumulação que tem no social o seu eixo principal. O objetivo é acelerar o crescimento econômico a partir de distribuição mais justa da renda promovida por políticas econômicas que elevam o rendimento médio dos trabalhadores e fomentam um mercado interno de consumo de massa. A proposta é iniciar um círculo virtuoso em que, o crescimento da massa de rendimentos das famílias trabalhadoras, impulsiona o consumo popular. Por sua vez, induz os investimentos em indústrias de bens de consumo simples, induzindo o progresso técnico e o aumento da produtividade nesses setores e, criando, em última instância, as bases para uma nova elevação do rendimento do trabalho. Nesse processo, os investimentos público e privado em infraestrutura econômica e social visam, também, aumentar a produtividade do trabalho e a competitividade de setores com capacidade de reduzir a vulnerabilidade externa.

Para tanto, é fundamental a atuação do Estado e de sua capacidade de intervenção no domínio econômico e de regulação dos mercados. O social-desenvolvimentismo defende maior protagonismo do Estado, principalmente no que diz respeito à infraestrutura, ao financiamento e à ciência e tecnologia. Essa atuação precisa ser planejada através de visão estratégica de longo prazo, orientando e estimulando o desenvolvimento econômico nacional com políticas industriais e tecnológicas que elevem a competitividade e da capacidade de exportação da estrutura produtiva nacional.

Todavia, o social-desenvolvimentismo pressupõe uma reconstrução da capacidade do gasto e de arrecadação da máquina pública. Fontes de financiamento internas devem ser mobilizadas para diminuir a dependência dos recursos externos. Embora o crescimento possa incrementar a capacidade de arrecadação, a melhoria na gestão das receitas e racionalização das despesas administráveis, diminuição gradual dos encargos financeiros, adoção de parcerias com o setor privado e a integração de programas são necessários para praticar a proposta. Algumas reformas podem ser necessárias para viabilizar a estratégia, tais como:

reforma tributária que passe a servir como instrumento de ampliação da eficiência econômica e de redução das desigualdades sociais; reforma agrária para elevar o emprego na agricultura e a segurança alimentar dos trabalhadores, reduzindo o êxodo rural e fixando parte dos trabalhadores fora dos grandes centros; reforma trabalhista que priorize a construção de sindicatos livres, autônomos, representativos e independentes e; reforma política para consolidar e aprofundar o processo de democratização da sociedade e do Estado.

No que tange a política externa, o comércio exterior e a inserção das empresas nacionais nas cadeias globais de valor, a busca por protagonismo internacional e fortalecimento dos mecanismos de integração regional visam diversificar os parceiros comerciais com o intuito de diminuir as dependências internacionais, atenuar a vulnerabilidade externa e fornecer as bases para uma inserção internacional.

4.2.4 Conclusão

Vários são os empecilhos para um contínuo crescimento com distribuição da renda dentro dos marcos capitalista. Porém, sociedades mais igualitárias, além de apresentarem melhores indicadores sociais, também são aquelas que apresentam maior capacidade de inovação tecnológica. Sendo assim, para que a agenda social-desenvolvimentista avance na questão redistributiva, várias ações estruturais precisam ser articuladas. O crescimento econômico precisa estar fortemente relacionado com o aprofundamento da industrialização e com o enfrentamento do subdesenvolvimento do mercado de trabalho. Para tanto, faz-se necessário construir uma rede de segurança social ampla e irrestrita, garantir que os rendimentos do trabalho sejam vinculados ao crescimento da produtividade, promover o investimento em infraestrutura social e produtiva e redimensionar a progressividade da estrutura fiscal.

A proposta social-desenvolvimentista destaca os problemas seculares das economias subdesenvolvidas identificados pelo estruturalismo cepalino, tais como: extrema concentração de renda, subemprego, mercado oligopolizado e internacionalizado. Não obstante, ela também utiliza o arcabouço teórico dos regimes de crescimento e distribuição pós-keynesiano para propor orientação redistributiva das políticas-meio (fiscal e cambial) pró-trabalho dentro de uma estratégia de crescimento *wage-led*. Ao mesmo tempo, faz uso da teoria neoschumpeteriana de paradigmas, trajetórias e capacidades tecnológica para propor política-

fim (industrial) que incentive os encadeamentos produtivos em torno das *commodities* e da infraestrutura, produtiva e social.

O planejamento estratégico e a articulação das políticas econômicas propostas pelo social-desenvolvimentismo visam orientar uma atuação anticíclica do Estado e a criação de um ambiente favorável ao investimento produtivo. Para tanto, as políticas precisam ter a efetividade e flexibilidade para amenizar as quedas do investimento e suavizar os choques externos decorrentes de crises internacionais. À política cambial cabe assumir a defesa de um câmbio em patamares competitivos e evitar sua volatilidade, defendendo o mercado doméstico, porém sem aspirações de guiar o crescimento econômico. O social-desenvolvimentismo sugere arquitetura operacional para neutralizar as distorções financeiras oriundas dos ciclos especulativos do setor financeiro, como a instituição de impostos sobre exportações de *commodities*, criação de fundos de estabilização para combater a “doença holandesa” e maiores mecanismos de controle sobre os capitais de curto prazo.

Por sua vez, a política fiscal precisa equilibrar a solvência do setor público e financiar o investimento anticíclico e estrutural. Para a estratégia social-desenvolvimentista, esses gastos são uma fonte autônoma de demanda agregada e requer recursos fiscais para sua efetivação. O que não significa necessariamente incorrer em *deficit* público, mas uma política que promova o crescimento da renda e aumento da arrecadação de impostos. Para tanto, elas devem ser guiadas com o objetivo de sustentar o crescimento econômico e permitir o avanço das transformações estruturais. A estratégia segue a proposta de um orçamento fiscal keynesiano em que o governo trabalha com o orçamento corrente e o orçamento de capital. Como apresentado por Terra e Ferrari-Filho (2014) no capítulo 3, os gastos correntes estão relacionados à manutenção dos serviços básicos fornecidos pelo Estado e o orçamento deve ser, na maior parte do tempo, superavitário ou, no limite, equilibrado. A compensação das flutuações cíclicas do sistema econômico deve ser feita através do orçamento de capital, atuando tanto na manutenção da estabilidade do sistema econômico, como na promoção de investimentos produtivos anticíclicos.

O orçamento de capital cumpre o papel de indutor das instituições produtivas e ele pode promover o próprio superávit no longo prazo. Nessa estratégia, o déficit público ocorreria apenas caso um alto volume de investimentos planejados falhassem na produção. O equilíbrio das finanças públicas estaria mais ligado aos gastos correntes e a capacidade de seus superávits financiarem eventuais desequilíbrios no orçamento de capital. Sendo assim, na proposta social-desenvolvimentista, a política fiscal não deve ser reativa às flutuações cíclicas

da atividade econômica, ela deve ser pautada por um programa de investimentos de longo prazo capaz de reduzir a potencial amplitude de flutuação. Para tanto, o social-desenvolvimentismo sugere o alongamento da periodicidade da meta de superávit fiscal de forma a abarcar o ciclo econômico e conferir maior flexibilidade à política para atuar de forma expansionista ou contracionista sem descumprir com o superávit previsto no médio prazo.

Do ponto de vista dos modelos de regime de crescimento e distribuição de renda, o social-desenvolvimentista aposta que uma expansão fiscal no curto prazo e uma redução da participação dos lucros na renda irá resultar num aumento da utilização da capacidade. Já no longo prazo, o aumento da renda também promove o aumento da taxa de investimento e, conseqüentemente, taxa de crescimento do estoque de capital. A eficácia dos gastos públicos dependerá das condições iniciais do grau de endividamento e de sua efetividade em promover o aumento da demanda agregada, seja via consumo ou via investimento público. Esses gastos podem ser financiados com emissão de títulos, porém, a taxa de juros sobre a dívida pública pode desestimular o investimento.

Apesar de não ser o foco do trabalho discutir a operacionalização da política monetária dentro da estratégia social-desenvolvimentista, cabe afirmar que ela precisa ser expandida para além das metas de inflação. Tal meta precisa ser flexível o suficiente para acomodar as pressões dos preços decorrentes das transformações estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento e outros choques de oferta em que a taxa de juros não seja o único instrumento, variando a atuação da política conforme o fenômeno e da natureza do impulso inflacionário. Nos moldes dos modelos de Palley (2013), o social-desenvolvimentismo propõe condução de orçamento estatal equilibrado, financiado por imposto fixo sobre a receita de lucros transferida para a renda salarial. No modelo teórico do autor, essa configuração é passível de gerar tanto o aumento da utilização de capacidade, quanto do crescimento econômico.

A operacionalização dessas políticas visa fomentar o investimento e crescimento econômico pautado em três “motores”: o consumo, o investimento em infraestrutura social e produtiva e o encadeamento em torno dos recursos naturais. O incentivo ao mercado de consumo das massas vem do aumento da renda *per capita* da população mais pobre, permitindo-as consumir acima das necessidades básicas de subsistência. No entanto, a estratégia precisa se ater ao vazamento da demanda via aumento das importações, que acaba por comprometer o resultado do balanço de pagamentos e o próprio crescimento. Sendo

assim, as políticas de incentivo ao investimento produtivo devem promover a expansão da produção doméstica voltada para o consumo interno, fonte de rendimentos de escala e progresso técnico.

Todavia, dentro dos marcos capitalista, essa expansão da redistribuição em favor dos salários é limitada tanto pelas crises de subacumulação, quanto pelo limite da utilização de capacidade. Sendo assim, uma estratégia social de expansão do regime *wage-led* irá requerer alguma limitação no nível do crescimento do salário real em relação ao crescimento da produtividade ao longo do tempo. Dessa forma, a manutenção pelo Estado do nível de investimento a partir do incentivo e realização de obras de infraestrutura econômica e social consiste na segunda fonte de expansão da demanda agregada. Para o social-desenvolvimentos, a expansão da infraestrutura social (saúde, educação, transporte, saneamento), além de expandir o investimento agregado, reduz o déficit social do país, ao mesmo tempo em que impacta positivamente na estrutura produtiva. O aumento da produtividade do trabalho por meio da melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, escolarização longevidade e assiduidade, geram ganhos de competitividade para a economia como um todo.

O beneficiamento de *commodities* e as indústrias produtoras de bens de capitais e de insumos intermediários utilizados em seus processos constituem o terceiro motor do investimento na estratégia social-desenvolvimentista. Para tanto, é necessário fomentar a produção agrícola e de recursos naturais com vias de promover encadeamentos produtivos envolvendo diversos ramos industriais e de serviços de alta tecnologia, aumentando a produtividade, a empregabilidade e permitindo ao setor produtivo brasileiro ter acesso à demanda externa. Por sua vez, a expansão das atividades agrícolas exige um avanço também da indústria de processamento e de materiais, máquinas e equipamentos. Para a estratégia, maiores rendimentos nos setores primários podem ser transferidos progressivamente para o consumo de bens industriais básicos via políticas de incentivo.

O social-desenvolvimentismo entende que o desenvolvimento econômico deve estar associado à mudança estrutural na direção do avanço tecnológico e ganho de produtividade. Na estratégia, o problema de desindustrialização da economia brasileira é analisado com base na teoria neoschumpeteriana de trajetórias e paradigmas tecnológicos e as transformações regressivas sofridas pelas estruturas produtivas dos países periféricos. Dessa forma, o objetivo da política industrial dentro da estratégia social-desenvolvimentista é qualificar e embasar a seleção de setores prioritários e buscar reverter a fragmentação e heterogeneidade produtiva, aproveitando as vantagens competitivas e oportunidades advindas do próximo paradigma

tecnológico. A estratégia sugere os setores de fármacos e biofármacos, agroindústria, química fina, máquinas e equipamento de aviação comercial-militar, setor naval e estaleiros, biocombustíveis e energias alternativas. Ademais, a ampliação da infraestrutura social (rural e urbana) visam contribuir para os novos impulsos à demanda e determinados setores da indústria, como a construção civil e metalurgia e seus respectivos encadeamento produtivo. Essas obras públicas devem exigir a utilização de mão de obra local e conteúdo nacional, incitando o avançar produtivo de setores como os bens de capital, a indústria química, as tecnologias de informação e comunicação.

Todavia, o social-desenvolvimentismo pressupõe reconstrução da capacidade de gasto e de arrecadação da máquina pública. Fontes de financiamento internas devem ser mobilizadas para diminuir a dependência de recursos externos. Embora o crescimento possa incrementar a capacidade de arrecadação, a melhoria na gestão das receitas e racionalização das despesas administráveis, diminuição gradual dos encargos financeiros, adoção de parcerias com o setor privado e a integração de programas são necessários para praticar a proposta. Algumas reformas podem ser necessárias para viabilizar a estratégia e aprofundar o processo de democratização da sociedade e do Estado.

No quadro 10 são elencadas as variáveis estruturais prioritárias para o social-desenvolvimentismo já destacada nos primeiros trabalhos cepalinos. Ademais, também se apresenta as variáveis estruturais para os modelos de regime de crescimento e distribuição de renda pós-keynesianos e para a teoria neoschumpeteriana. Por fim, a orientação das políticas econômicas pró-trabalho são classificadas dentro das três principais políticas estudadas nesse trabalho (fiscal, cambial e industrial).

Quadro 10 - Variáveis estruturais e as orientações de políticas econômicas do social-desenvolvimentismo

Social-desenvolvimentismo		
Variáveis Estruturais	Estruturalismo Cepalino	Subemprego estrutural Extrema concentração de renda Incompatibilidade tecnológica Tendência a estagnação secular Heterogeneidade Estrutural (setorial, social e regional) Setor industrial não exportador Predominância de IDE em setores chave da economia Descompasso na evolução dos setores produtivos Crescente necessidade de atuação Estatal
	Modelos Pós-keynesianos	Utilização de capacidade Salário real <i>Wage-share</i> Consumo agregado Investimento relacionado ao consumo e à renda
	Teoria Neo-schumpeteriana	Inserção no próximo paradigma tecnológico P&D público

		Política setoriais Fortalecimento do SNI
Orientação de Políticas Econômicas	Fiscal	Flexibilidade fiscal Orçamento corrente e de capital Redistribuição a favor da <i>wage-share</i> Diminuição do <i>mark-up</i>
	Cambial	Desvalorização cambial sem ambições de centralidade Imposto sobre exportação de <i>commodities</i> Fundo de estabilização Mecanismos de controle sobre os capitais de curto prazo.
	Industrial	Setorial Consumo de massas Infraestrutura social e produtiva Encadeamento em torno dos recursos naturais

Fonte: Elaboração própria

5.3 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO, CONFLITOS E COMPLEMENTARIEDADES

Desde suas primeiras obras, o estruturalismo cepalino sempre se preocupou com a explicação das características básicas do subdesenvolvimento das economias periféricas. Uma teoria sobre a evolução no longo prazo das economias periféricas e os padrões de inserção internacional que as acompanham. Essa escola, além de explicar o mecanismo da produção, descrever a transformação histórica do processo de produção e identificar os elementos dinâmicos do processo de crescimento econômico na periferia, também contribui para entender as características do crescimento do aparelho produtivo na periferia e as formas de distribuição e utilização da renda. Um regime de crescimento econômico específico, resultado das estruturas econômicas reais e das instituições desses países, influenciadas tanto pelo padrão de especialização no comércio internacional, como pela estrutura de propriedade, suas capacidades tecnológicas de formação e educação da força de trabalho, grau de desenvolvimento e nível de concentração de renda.

Outra característica marcante do estruturalismo cepalino é o seu princípio “normativo” e a orientação da atuação do Estado via políticas econômicas para o ordenamento do desenvolvimento econômico. O intervencionismo estatal ganha destaque como ator-chave na promoção do desenvolvimento perante a contínua emergência dos obstáculos ao desenvolvimento nos países periféricos. Tais políticas precisam se basear na realidade latino-americana e não nas teorias dos países centrais embebidas com falsas pretensões de universalidade. Essas teorias podem ser úteis desde que adaptadas aos elementos dinâmicos da periferia propostos pelo estruturalismo.

Dois conceitos tomaram proeminência no debate acadêmico estruturalista logo nos primeiros anos de atividade da CEPAL: relação centro-periferia e desenvolvimento e subdesenvolvimento. Ambos tratam do atraso de uma estrutura produtiva em relação outra. A relação centro-periferia denuncia um desenvolvimento desigual originário entre as economias centrais da vanguarda tecnológica e as economias periféricas atrasadas. Essa distância se mantém ao longo do crescimento econômico na medida em que o progresso técnico avança somente nos setores em torno das atividades agrárias exportadoras. A estrutura do comércio mundial, caracterizado pelo intercâmbio de manufaturas por matéria-prima é oriundo de suas estruturas produtivas, a especialização produtiva e a heterogeneidade estrutural periférica, em contraste com a diversificação e a homogeneidade da estrutura do centro. O resultado é que a elasticidade-renda da demanda de importações primárias dos centros diminui ao longo do crescimento econômico, enquanto a elasticidade-renda das importações na periferia se mantém crescente, tanto pela importação de bens e serviço, como com a de bens de capital e insumos necessários para a manutenção do processo de industrialização. Para tanto, a orientação era promover produção dos bens industriais e limitar sua importação, assim como a de outros bens dispensáveis, reduzindo a demanda por importações induzida pelo crescimento da renda. Em resumo, frente às condições dinâmicas requeridas para se preservar o equilíbrio externo, as economias periféricas precisam diminuir sua elasticidade-renda da demanda por importações modificando sua estrutura produtiva através da industrialização.

Por sua vez, o conceito de subdesenvolvimento remete a um regime de crescimento em que a acumulação de capital, o avanço tecnológico e o aumento de produtividade não conduzem a aumentos de salário, mas agravam a extrema concentração de renda pela elevação dos lucros, aumentando o consumo importado de alta renda em detrimento do consumo da massa assalariada. Nesse diagnóstico, o avançar da industrialização e o dinamismo das economias subdesenvolvidas dependem da classe empresarial e da utilização da renda no processo de formação de capital, mantendo o crescimento do país dependente das ambições e tecnologias estrangeiras. Furtado (1966) identificou que o problema residia na desproporcionalidade com a qual os lucros se apropriam do excedente econômico frente aos ganhos do salário. Nos países subdesenvolvidos, a oferta de mão de obra elástica e o fraco poder de barganha dos trabalhadores leva a distribuição dos ganhos de produtividade em favor dos lucros, concentrando a renda e aumentando a discrepância nos padrões de consumo. Dessa forma, a tendência à estagnação do crescimento era fruto da própria industrialização brasileira que não havia modificado a estrutura da demanda, pelo contrário, promovera a

crecente diversificação do consumo e concentração herdada das atividades primário-exportadoras.

A má distribuição de renda seria responsável por orientar a estrutura produtiva para um padrão de industrialização intensivo em capital, heterogêneo e concentrador de renda. Com o aprofundamento da industrialização, novos setores mais intensivos em capital exigiam maiores escalas, ou seja, mesmo em meio ao processo de industrialização, o subemprego não diminuía e exigia cada vez mais mercado consumidor concentrado. Dessa forma, a queda na taxa de lucro e a redução na participação dos salários na renda, limitava o mercado consumidor para os novos produtos, impondo perda de dinamismo e tendendo à estagnação do crescimento econômico. Furtado (1966) já advogava pela necessidade da redistribuição de renda a favor dos trabalhadores como forma de promover o consumo de massa e evitar a estagnação. Nesse cenário, a atuação estatal via reforma agrária e seus efeitos benéficos sobre emprego, distribuição da renda e consumo, poderiam induzir à recomposição nos investimentos industriais em produtos menos intensivos em capital e de menor escala necessária.

Como apresentado anteriormente, a diferença teórica-analítico presente nos conceitos desenvolvidos por Prebisch e Furtado gerou distintas estratégias de desenvolvimento. Fonseca e Salomão (2018) destacaram que essa desavença pode ter sido um dos motivos pelo qual Celso Furtado teria se afastado da CEPAL logo após o relatório sobre a economia mexicana, coordenado por ele, ser duramente cerceado por Prebisch em suas conclusões e proposições. O autor argentino estava preocupado com inserção externa e competitividade internacional. Logo, defendia o papel de política cambial de desvalorização da moeda doméstica como meio para incentivar o setor exportador, apesar de impactar diretamente nos artigos importados, no custo de vida e na necessidade de controle rígido do orçamento federal. Assim, como no novo-desenvolvimentismo, a estratégia era desvalorizar o câmbio para incentivar as exportações e superar o problema de estrangulamento externo, permitindo a continuidade do processo de industrialização. Tal como o social-desenvolvimentismo, Furtado também reconhecia os benefícios da depreciação cambial para o setor exportador e na capacidade de importar; no entanto, essa política econômica fortalecia o processo de concentração de renda, enfraquecendo o processo de substituição de importações baseado no consumo do mercado interno. Os dois autores também defeririam quanto o papel da política fiscal no processo de desenvolvimento econômico na periferia. Enquanto Prebisch destacava a necessidade da austeridade fiscal e equilíbrio macroeconômico para o não comprometimento do processo de

industrialização, Furtado destacava a importância da política fiscal tanto na redistribuição e fortalecimento do mercado interno, como também na participação do investimento em setores não financiados pelo capital privado (infraestrutura, educação, insumos) (FONSECA; SALOMÃO, 2018).

Adiante, Serra e Tavares (1982) explicariam que a concentração de renda poderia ser elemento dinamizador do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos. Os autores questionam a suposta tendência à estagnação de Furtado (1966), caracterizando as crises do processo de industrialização na periferia não como uma expressão dessa tendência, mas, como o trânsito para um novo “estilo de desenvolvimento”, compatível com diferentes níveis de crescimento. A contínua concentração de renda determina uma estrutura de demanda produtiva similares, especializada e concentrada, ampliando, por consequência, o consumo das classes altas e médias, e, em certa medida, aumentando o excedente necessário para financiar a acumulação. O resultado é um mercado de estrutura oligopolista diferenciado-concentrado em que a dinâmica é comandada pelas empresas oligopolistas, majoritariamente multinacionais, situadas na fase final da cadeia produtiva. O poder de *mark-up* dessas empresas resulta em estrutura produtiva com capacidade à frente da demanda, isto é, com margens de capacidade ociosa planejada, induzida pelas “rivalidades oligopolistas” própria dos mercados que as compõem.

Nessa interpretação, a expansão tecnológica de certos setores líderes não é problema. A capacidade de transmissão dessas expansões para o crescimento da economia como um todo depende do peso dos setores “de ponta”, além de sua articulação com a estrutura produtiva interna e externa. Além disso, a relação entre o Estado e os capitais em expansão condiciona essa articulação, influenciando decisivamente nas políticas de alocação de recursos. O estilo “maligno” ou “perverso” de crescimento, chamado de “milagre” econômico brasileiro, carece que o investimento público cresça mais que proporcionalmente seus gastos em infraestrutura, indústria pesada, insumos básicos, para superar os estrangulamentos existentes e de evitar bloqueios desenvolvimento. No entanto, as carências de ordem técnica dos investimentos públicos em setores estratégicos (energia, comunicações, transporte, urbanização) e em gastos com infraestrutura produtiva e social revelam uma inépcia do Estado em levar adiante políticas condizentes com o avanço tecnológico.

As sucessivas crises por endividamento limitaram a capacidade dos Estados nacionais promoverem políticas econômicas desenvolvimentistas ao longo das décadas de 1980 e 1990. Nesse processo, as políticas econômicas nos países da América Latina passam a seguir

majoritariamente as ideias liberais de fortalecimento do papel dos mercados na alocação de recursos e na redução do tamanho e das atribuições do Estado, incluindo a privatização de empresas e serviços públicos, maior liberalização de movimentação para o capital e para o comércio exterior e o favorecimento do investimento direto externo (IDE).

Nesse mesmo período a CEPAL passou a incorporar temas centrais das teorias ortodoxas (ajuste fiscal, abertura econômica) às suas raízes analíticas (estruturalismo-histórico) e seu escopo basilar (desenvolvimento econômico dos países latino-americanos). Uma nova síntese de ideias que atualizou a base teórica do método histórico-estruturalista, mas, não modificou o próprio método em si. A incorporação de novas teorias e modelos de análise do subdesenvolvimento caracterizaria o método histórico-neoestruturalista. O foco passou a ser a formação de recursos humanos e a promoção do *catching-up* tecnológico. Para tanto, as políticas, industrial e tecnológica, tomaram proeminência no debate como instrumento para a transformação produtiva. Dessa forma, a industrialização permaneceu no escopo central da teoria neoestruturalista, porém, um ambiente macroeconômico saudável passa a ser visto como fundamental nas articulações com as demais políticas. A retórica desenvolvimentista baseada no modelo da substituição de importação e no papel empreendedor do Estado foi aos poucos cedendo espaço para outra, defensora do controle dos preços macroeconômicos, renegociação da dívida, a busca pela estabilidade e por um desenvolvimento gerenciado, mas não capitaneado pelo Estado.

O conceito central no neoestruturalismo passou a ser a competitividade sistêmica determinada pelo complexo sistema social e pelos fatores institucionais, políticos e culturais que impactam nas mudanças na produtividade e na absorção do progresso técnico. A ideia é a busca pela geração de um “ciclo virtuoso” entre crescimento, progresso técnico e equidade. A competitividade é vista não apenas com um problema macroeconômico, mas, dependente do grau de sinergia e externalidades de diferentes tipos, como sistema educativo, infraestrutura tecnológica, relações de trabalho, sistema financeiro, aporte institucional público e privado, dentre outros. No entanto, a estratégia de inserção internacional, através do progresso técnico, desconsiderou o forte viés exportador de *commodities* e a industrialização voltada para o mercado interno dessas economias. Dessa forma, a intenção era criar uma relação benéfica entre progresso técnico, emprego e distribuição de renda frente ao desafio histórico que o subemprego e o desemprego tecnológico traziam para a vinculação imediata entre avanços na produtividade e melhorias na equidade nos países periféricos.

Ao longo da década de 1990, a diminuição da importância do mercado interno, como fonte dinamizadora do crescimento, coincide com a retomada da expansão das exportações. Nesse cenário, as políticas econômicas passam a se caracterizar, basicamente, por políticas tecnológicas e de articulação produtiva para a expansão das atividades exportadoras. A proposta cepalina de condução das políticas durante a década de 1990 seria marcada pela ênfase na competitividade externa e eficiência produtiva, retomada da questão da reinserção internacional das economias periféricas e, por fim, a preocupação com a revolução tecnológica e seus impactos na industrialização, conhecimento e aprendizagem.

O foco nas estruturas de produção periféricas se deu a partir de duas dimensões: as inovações, motor básico das mudanças tecnológicas e; e as complementaridades, em que aprendizagem permite sua difusão e criação dos vínculos de produção. Esses dois processos são responsáveis pela geração das economias dinâmicas de escala e especialização, essenciais à mudança estrutural. Segundo o neoestruturalismo, essas transformações podem ser "profundas", com forte aprendizado e complementaridade, gerando economias de escala e efeitos adicionais de produtividade via redução do subemprego; ou "superficiais", caracterizadas pela baixa aprendizagem e complementaridades. As transformações "profundas" são caracterizadas por um rápido aumento dos padrões de vida, o contrário das transformações "superficiais". Por sua vez, uma combinação de aprendizagem tecnológica intensa, mas, com baixa complementariedade, gera um crescimento da produtividade que aprofunda heterogeneidade estrutural. Já no caso de complementariedades intensas, mas baixo nível de aprendizagem tecnológica, o crescimento da produtividade será lento ao nível da empresa, mas gerará efeitos significativos de produtividade agregada associada a complementaridades estratégicas e reduções no subemprego.

Em países subdesenvolvidos, com uma oferta de mão de obra elástica, a evolução da heterogeneidade estrutural dependerá da natureza da inovação. Transformações rápidas e superficiais, como proposto pelo novo-desenvolvimentismo, são caracterizadas por um viés de mão-de-obra qualificada em determinados setores "de ponta", gerando rápido aumento da produtividade, embora acompanhados por crescente heterogeneidade estrutural e desigualdade de renda relacionada com a diferença de remuneração entre setores. Já as transformações profundas de absorção de trabalho são atrativas para os países de baixa renda, pois são baseadas em tecnologias simples e, podem ter fortes efeitos de convergência produtiva e efeitos positivos sobre a distribuição de renda. Devido a seus baixos custos de entrada, essas

atividades tendem a ter margens de lucro fracas e podem estar sujeitas a deterioração dos termos de troca se a demanda internacional não se expandir rapidamente.

Ocampo (2005) explicou que a liberalização econômica promovida nos países subdesenvolvidos ao longo da década de 1990 permitiu às empresas nacionais terem melhor acesso aos insumos e bens de capital importados. No entanto, a destruição de ligações internas e capacidades tecnológicas anteriores, devido à reespecialização regressiva em atividades com economias de escalas dinâmicas mais fracas, aumentou a propensão à importação e desestruturou as complementariedades existentes entre os setores. Nesse cenário, o neoestruturalismo cepalino passou a orientar políticas econômicas de incentivo à inovação, no sentido amplo do termo, processos de aprendizagem associados nas áreas de tecnologias, organização produtiva e marketing. Uma estratégia de diversificação da estrutura de produção seria a chave para o aumento das inovações e do desenvolvimento das complementariedades que geram demanda positiva e, sobretudo, aquelas que geram competitividade em todo o sistema: infraestrutura, insumos não comercializáveis e os serviços especializados (conhecimento, logística e serviços de marketing).

A CEPAL passa a entender que a competição é por capacidades tecnológicas (CTs) que permitam à periferia estar presente nos mercados onde a demanda cresce em taxas maiores. O *catching-up* requer transformações na estrutura produtiva em direção da geração de renda baseado no conhecimento e aprendizagem, como realizado pelos países asiáticos. Na medida em que aumentasse a participação dos setores intensivos em tecnologia, aumentam os retornos e as externalidades que promovem o crescimento das exportações, da acumulação de capital e do crescimento. Níveis mais elevados de produtividade e de emprego permitiriam as economias periféricas prestar mais atenção no bem-estar, criando incentivos para aumentar despesas sociais. O avanço tecnológico e o desenvolvimento devem incitar o ciclo virtuoso no qual os crescimentos da produtividade, das exportações, da demanda efetiva e do aprendizado se reforçam mutuamente como apresentado pelo modelo de Kaldor-Verdoorn. No entanto, para que ciclo virtuoso se complete, deve haver um quadro institucional que permita a articulação entre as firmas e os investimentos em educação e P&D. Uma rede de fluxos tecnológicos e produtivos que aumentem a capacidade da resolução de problemas dos produtores ao mesmo tempo em que estimule as várias formas de aprendizagem interativa. Essa interação é o que Cimoli e Porcille (2011) chamam de Sistema Nacional de Inovações (SNI).

A indústria destaca-se pela sua capacidade de encadeamentos intra e intersetoriais, levando a maiores estímulos endógenos à acumulação de capital e tecnologia. Ela pode incentivar indústrias e setores específicos (e suas empresas) a alcançar os resultados, percebidos pelo Estado, como eficientes para a economia como um todo. Assim, as políticas industriais são consideradas frutos do desejo de uma sociedade, representada pelo Estado, de aprimorar o desenvolvimento industrial da nação. Incorpora-se, então, a concepção neoschumpeterianos de desenvolvimento econômico em que, as políticas intervencionistas setoriais são tão mais necessárias quanto maior o atraso econômico de um país, sendo que, a identificação de áreas prioritárias e a mobilização dos instrumentos de política industrial devem se feitas a partir de uma elevada conectividade com o setor empresarial.

Os neoschumpeterianos também contribuíram para análise do subdesenvolvimento pelo neoestruturalismo a partir dos conceitos de paradigma e trajetória tecnológica. A situação de atraso passa a ser vista a partir do processo de inovação e dos conceitos de ondas e paradigmas tecnológicos, seus períodos de instalação (“irrupção” e “frenesi”) e desprendimento (“sinergia” e “maturidade”) (PEREZ, 2004; DOSI, 1988, 2008). Após a queda do prêmio pela inovação (“irrupção”) e do período de acomodação do paradigma nos mercados centrais, essa tecnologia passa a se expandir para novos mercados, setores e atividades, abrindo a possibilidade para *catching-up* de alguns países atrasados. Para os países subdesenvolvidos, as inovações e a consolidação de paradigmas nos países desenvolvidos representam "alvos móveis", que apesar de evidenciar o atraso, geram oportunidades de avanço e inserção tecnológica. Nos países periféricos, os lucros extraordinários dos inovadores são geralmente reduzidos e envolve a entrada de empresas seguidoras em atividades maduras com margens já menores. Assim, os custos de entrada não estão associados ao desenvolvimento de novos conhecimentos, mas, ao processo de aquisição, domínio e adaptação (PEREZ, 2010). Perante a contínua dinâmica dos paradigmas tecnológicos caberia ao governo duas estratégias: aumentar ou se inserir em paradigmas anteriores; diversificar e disputar a produção do novo paradigma. A primeira está amplamente disponível, uma vez que as oportunidades para a produção dos bens menos tecnológicos estão mais disponíveis na fase de desprendimento.

Mais precisamente, o Estado também pode atuar de maneira técnica no entrosamento dos investimentos e escolhas tecnológicas das empresas, sinalizando ou indicando padrões a serem seguidos, benéficos a todos; ou até dialogando com os atores em prol de ganhos recíprocos. Caberia a política industrial garantir um ambiente propício à rotina, busca e

seleção, e sua respectiva aprendizagem (sistema de patentes, subsídios, tarifas). Em um segundo momento, propiciar a readequação e difusão dessa tecnologia e produtividade para os demais setores. Dessa maneira, cabe ao Estado debater abertamente com a sociedade e com as empresas qual setor e de que maneira ele será incentivado.

Uma PI ativa e abrangente, ao mesmo tempo em que incentiva setores ou atividades industriais indutoras de mudança tecnológica, também fortalece o ambiente institucional, a organização institucional e a formação de um sistema nacional de inovação. Segundo Suzigan e Furtado (2006) a capacidade de gerar competitividade sistêmica da indústria é fundamental para impulsionar o desenvolvimento econômico. A depender da intensidade do conhecimento produzido pelo sistema nacional de inovação e sua aplicabilidade no aparato produtivo, a política industrial pode trabalhar para que o ganho de produtividade transborde para outros setores produtivos ou para que se concentre e avance na produtividade setorial.

Nos países periféricos, a heterogeneidade estrutural, principalmente geográfica, se deve principalmente à falta de difusão regional do progresso técnico. O êxito de um processo de desenvolvimento econômico com diminuição das desigualdades regionais depende do avanço científico e tecnológico que reduza as desigualdades produtivas entre as regiões subnacionais. Para diminuir heterogeneidade estrutural, as políticas econômicas, em especial a ciência e a tecnologia, devem considerar os efeitos territoriais oriundos da constituição e da distribuição espacial do Sistema Nacional de Inovação (SNI).

Ao mesmo tempo em que a teoria neoschumpeteriana passou a fazer parte da análise neoestruturalista, desenvolveu-se no âmbito da CEPAL estudos sobre equilíbrio macroeconômico para o desenvolvimento. Estes estudos passaram a englobar alinhamentos estratégicos gerais com ênfase no âmbito tecnoprodutivo e na ocupação da mão-de-obra em níveis de capacitação e produtividade crescentes. Tais condições macroeconômicas correspondem ao investimento eficiente em capital físico, à porcentagem do mesmo destinado à produção dos bens comercializáveis internacionalmente e ao financiamento de tais investimentos com base em parcela adequada de poupança interna. Com a incorporação dos modelos de regime de crescimento baseados na demanda agregada, o investimento assume a responsabilidade pela expansão da acumulação de capital. Nesse processo, as expectativas de realização da produção no mercado interno e externo influenciam diretamente o investimento. Os investimentos voltados para o mercado externo dependerão do acesso ao crescimento da economia mundial expressa nas exportações e na elasticidade-renda das exportações. Para o consumo ser um componente autônomo da demanda agregada é preciso que mude a

distribuição renda em favor dos salários, permitindo a expansão da utilização de capacidade, mas, comprometendo o investimento relacionado aos lucros e o próprio o crescimento econômico de longo-prazo.

Bhaduri e Marglin (1990) ao verificar a tese subconsumista identificada por Furtado (1966) de que menores salários reais diminuem o nível da atividade econômica através da redução de demanda agregada, reconheceram que ela é válida somente no caso de uma economia de expansão *wage-led* baseada no consumo em massa. Eles demonstram que, quando o investimento responde relativamente bem às mudanças na *profit-share*, a queda do consumo e da utilização da capacidade, devido aos salários menores, é compensada pelo aumento do investimento relacionado à margem de lucro. Nesses modelos, a taxa real de câmbio afeta diretamente os salários, de forma que, uma desvalorização conduz a uma queda do salário real e conseqüente aumento da parcela dos lucros. Dessa forma, a depender da sensibilidade do investimento relacionado à utilização da capacidade e à margem de lucros, o impacto da desvalorização ou da sobrevalorização da taxa real de câmbio, revela se a economia é guiada pelos lucros via exportação (*profit/export-led*), como pretendido pelo novo-desenvolvimentismo; ou pelos salários via consumo (*wage-led*), como proposto pelo social-desenvolvimentismo. Por exemplo, altas margens de lucro não se transformam em investimento se já existe uma alta capacidade ociosa (monopólios e oligopólios). De forma análoga, mesmo margens de lucro pequenas podem incentivar a demanda agregada em economias com investimento sensível a margem de lucro e com baixa capacidade ociosa (concorrência e inovação tecnológica). Esses modelos tratam a margem de lucro e a capacidade ociosa como variáveis separadas e independentes na definição do investimento para captar os efeitos da distribuição de renda entre salários e lucros.

Bhaduri e Marglin (1990) atentam para o risco de um regime *wage-led* sofrer com uma crise de subacumulação caso a capacidade produtiva persista em se manter constante frente ao ritmo de crescimento da força de trabalho (baixo investimento). Nessa situação, o desemprego estrutural se evidencia, aumentando a desproporcionalidade entre o crescimento da força de trabalho e a capacidade existente. Estratégias sociais de expansão do regime *wage-led* requerem alguma limitação no nível do crescimento do salário real em relação ao crescimento da produtividade ao longo do tempo. Diminuir os salários reais, através da desvalorização com objetivo de aumentar a competitividade internacional dos preços e dos lucros, pode estimular tanto o aumento do grau de utilização de capacidade, como aumento do investimento relacionado à *profit-share*. Políticas macroeconômicas restritivas de baixos

salários reais (e inflação), como as propostas pelo novo-desenvolvimentismo, promovem maior competitividade frente aos preços internacionais. Ademais, desde que bem sucedida, é possível que o desempenho das exportações mantenha um nível suficientemente elevado que promova também a expansão do salário real. Basta que o crescimento do grau de utilização da capacidade seja acompanhado pelo aumento da *profit-share*, permitindo as cooperações entre trabalho e capital. O problema com essa estratégia é a impossibilidade de que todos os países alcancem um superávit comercial suficiente simultaneamente.

Além de tratar da relação entre concentração e crescimento, o arcabouço teórico desenvolvido pelos modelos pós-keynesianos permitiram resgatar a importância das políticas econômicas e seus impactos no crescimento e distribuição. Primeiramente, para analisar o impacto da poupança, esses modelos discriminam a poupança entre a dos salários e dos lucros. Por exemplo, se por algum motivo ou política de incentivo, os trabalhadores diminuem sua propensão a consumir, o impacto na redução da demanda agregada será amenizada se a redistribuição de renda em favor dos lucros compense via aumento do investimento. Nesse caso, o crescimento tende a ser *profit-led* com possibilidades de ser aceleracionista. No entanto, na maioria das vezes a poupança dos trabalhadores é pequena em relação à poupança derivada dos lucros. O crescimento *profit-led* também pode ser estagnacionista, desde que o investimento seja relativamente sensível à rentabilidade e à participação dos lucros (*profit-share*) e indiferente ao grau de utilização da capacidade instalada. Na hipótese da economia ser menos sensível à variação da participação dos lucros e mais sensível à utilização da capacidade instalada, o regime será *wage-led*.

A política fiscal e tributária também impacta diretamente nos modelos de regime de crescimento e distribuição de renda. Ao mesmo tempo em que a tributação constitui uma fuga de renda das despesas dos agentes para as receitas do governo, elas são diferenciáveis conforme participação dos salários e dos lucros no montante arrecadado e também pela forma que esses tributos são gastos. A progressividade ou regressividade do sistema tributário pode, também, determinar o regime de crescimento da economia de maneira geral. Se a tributação for menor sobre a renda dos salários, como proposto pelo social-desenvolvimentismo, a economia tende a ser caracterizada estagnacionista *wage-led*. Já se a tributação for menor sobre os lucros, é provável que essa economia seja *profit-led* e aceleracionista. Ademais, levando em consideração as diferentes propensões a consumir dos salários e dos lucros, o governo pode determinar o modelo de crescimento da economia e, ao mesmo tempo, determinar a poupança fiscal.

Em economias com regime de crescimento da demanda *wage-led*, o governo pode impulsionar o crescimento mediante um aumento do salário acima da produtividade do trabalho ou, com políticas de transferência de renda para famílias que se encontram fora do mercado consumidor e com alta propensão a consumir. Já em economias *profit-led*, o governo pode impulsionar o crescimento mediante políticas que aumentem a taxa de lucro, como a redução de impostos sobre as empresas e a contenção salarial.

Os modelos pós-keynesianos de crescimento e distribuição também incorporam o setor externo para entender o impacto das transações comerciais e do fluxo de capitais sobre a participação dos lucros e dos salários na renda agregada. Quando a produção doméstica fica exposta à concorrência (interna e externa), maior se torna a sensibilidade do investimento em relação à rentabilidade com o resto do mundo e menor a possibilidade de se obter um crescimento do tipo *wage-led*. Por sua vez, o investimento direto externo é atraído por baixos salários: caso um aumento dos salários nominais seja repassado para os preços, os produtos domésticos tornam-se menos competitivos em relação aos produtos importados, reduzindo o saldo comercial e gerando efeitos negativos sobre a demanda agregada. Se, por um lado, a concorrência dos produtos importados no mercado nacional pode incentivar que um menor repasse do aumento dos salários para os preços reduza as margens de lucro, por outro, a redistribuição de renda em favor dos salários pode exercer pressão negativa sobre a demanda agregada pela via das importações, a depender da elasticidade-renda das mesmas. Todavia, o aumento dos salários desincentiva os investimentos doméstico e estrangeiro, gerando fuga para outros países cuja taxa de lucro seja maior. Esse raciocínio em torno dos modelos de regime de crescimento e distribuição demonstram que, tanto a estratégia novo, como a social-desenvolvimentistas, encontram limites para manutenção do crescimento baseado apenas em orientação redistributivas de suas políticas.

Por sua vez, no que tange à política cambial, uma desvalorização da taxa de câmbio real interfere no regime de crescimento econômico, redistribuindo renda em favor dos lucros. Ao provocar o aumento das exportações, gera aumento da taxa de lucro e, conseqüentemente, o aumento do investimento, promovendo crescimento aceleracionista e *profit-led*. Dessa forma, A estratégia novo-desenvolvimentismo de crescimento baseada nas exportações como variável desencadeadora sobre o investimento é *export-led*. A promoção das exportações autônomas permitiria, aos países em desenvolvimento, crescer sem esbarrar no secular problema de restrição externa. Porém, para que esse crescimento seja sustentável, o país deve buscar exportar bens manufaturados.

Já uma apreciação do câmbio real, apesar de incitar um crescimento *wage-led*, não garante a continuidade do crescimento, uma vez que o aumento dos salários reais pode ser direcionado para as importações devido à alta elasticidade-renda das mesmas, gerando restrição externa. Sendo assim, a eficácia e permanência do crescimento econômico proposto pelo social-desenvolvimentismo, depende da magnitude da propensão marginal a importar. Entretanto, como apresentado anteriormente, economias subdesenvolvidas são marcadas pela alta elasticidade-renda da demanda por importações. Países que adotam políticas comerciais e controle sobre o investimento estrangeiro tendem a ser insensíveis às variações nos preços relativos ou na rentabilidade, mesmo que o país seja pequeno e o fluxo de comércio e investimentos seja intenso.

A estratégia novo-desenvolvimentista pode ser considerada “nova” porque incorpora o aprendizado do crescimento baseado no endividamento externo, que leva à instabilidade cambial e crise no balanço de pagamentos. Mollo e Fonseca (2015) indagam se existem referências explícitas nos trabalhos novo-desenvolvimentistas à não dependência do investimento com relação à poupança. Todavia, Oreiro e Marconi (2016) explicam que o crescimento econômico deve ser financiado pela poupança interna, privada e pública, originada no crescimento dos lucros das empresas exportadoras e nos saldos superavitários da política fiscal. Os salários devem crescer acompanhando o aumento da produtividade, não comprometendo a competitividade externa das empresas exportadoras. Para os novos-desenvolvimentistas, o crescimento do consumo e a “desindustrialização”, durante os anos 2000, têm como variável explicativa a valorização cambial no período pós-Plano Real. A política fiscal pode ser usada para estabilizar o nível de atividade econômica, desde que respeitada a solvência intertemporal das contas públicas e a autonomia do governo frente aos rentistas financeiros. No que concerne à distribuição de renda, o governo pode agir diretamente através de investimento em capital humano, supressão da transferência de riqueza entre gerações e ampliação de benefícios sociais.

Mollo e Fonseca (2015) utilizam o próprio debate interno entre os novos-desenvolvimentistas precursores e keynesianos para evidenciar a prioridade às exportações. Se, para Sucsú et al. (2005), o problema a ser enfrentado pelo novo-desenvolvimentismo está na conta de capital, para Bresser-Pereira (2001) a questão é o desempenho das transações correntes. Por conseguinte, a variável-chave não é a taxa de juros, cuja queda, segundo Mollo e Fonseca (2015), evita a entrada de capitais especulativos, impede a apreciação cambial e beneficia as exportações ao mesmo tempo em que fortalece o mercado interno, mas, a taxa de

câmbio e a inserção no comércio mundial. Resgatando a visão schumpeteriana e institucionalista, Mollo e Fonseca (2015) relembram que a promoção do crescimento centrado na política cambial faz mais sentido dentro de um referido paradigma tecnológico, pois são insuficientes para alavancar um novo. Logo, as políticas desenvolvimentistas devem buscar o alinhamento macroeconômico com as políticas de longo prazo voltadas à transformação e fortalecimento da estrutura produtiva.

Para uma economia de renda média e de baixas taxas de crescimento e investimento, Bresser-Pereira et al. (2015) concluem que a melhor estratégia de crescimento no curto prazo seria a *export-led*. Para os autores, ela cumpre a etapa de melhorar e equilibrar os componentes da demanda agregada (consumo, exportação e investimento) em direção a um modelo de crescimento mais equilibrado. Os lucros das atividades exportadoras viabilizadas pelo câmbio industrial e pela taxa de juros incentivam o investimento e a acumulação de capital produtivo, promovendo consequentemente a inovação e ganho de produtividade. À medida que o ciclo virtuoso do investimento se mantiver ao longo do tempo, a maior inserção no “estado da arte” da tecnologia industrial promoverá o aumento da produtividade do trabalho, viabilizando margem para o aumento dos salários e do emprego via expansão do mercado interno.

Ao analisarmos o conjunto de orientações da política fiscal dentro do novo-desenvolvimentismo, fica claro sua orientação pró-capital tanto para a política fiscal, como para política cambial, para um crescimento liderado pelas exportações (*export-led*). Dentro dessa estratégia de desenvolvimento, a política fiscal deve se concentrar nos gastos no orçamento de capital, mantendo a taxa real de juros e o endividamento baixo, evitando a transferência de renda via pagamento de juros sobre títulos públicos e diminuindo o custo de oportunidade do investimento em capital fixo. Por sua vez, a política cambial se baseia na ideia de desvalorização expansionista para o produto, promovendo crescimento com estabilidade do balanço de pagamentos, aumento da disponibilidade de poupança e melhor inserção internacional a partir das mudanças nos preços relativos e nas elasticidades-renda e preço das importações e exportações. Ademais, a desvalorização promoveria a realocação do trabalho para atividades sujeitas as economias de escala e especialização produtiva em atividades manufatureiras exportadoras, encareceria o consumo importado e aumentaria a poupança nacional, de forma que os efeitos da distribuição sobre as exportações compensem os efeitos da queda da demanda interna.

O debate sobre estratégias de desenvolvimento econômico foi obstruído na América Latina a partir dos anos 1980, em que a crise da dívida externa, o ajustamento via transferência de recursos reais para o exterior e o processo inflacionário crônico monopolizaram as atenções. Ao longo da década de 1990, consolidou-se a crença de que os mercados “livres”, salvos dos descontroles inflacionários, ao alocarem de forma ótima os recursos produtivos, seriam os melhores condutores do desenvolvimento econômico nacional, o que implica a inutilidade de estratégias planejadas de desenvolvimento e suas implicações sobre as políticas econômicas. Após duas décadas de crescentes desigualdades de renda, baixo crescimento e frequente crises econômicas, aumentaram-se a insatisfação com os resultados da implementação do receituário neoliberal.

As duas estratégias tratadas nesse trabalho vieram questionar o neoliberalismo e recolocar no centro do debate das ciências sociais, da política partidária, da ação governamental e dos movimentos sociais e sindicais, a problemática do desenvolvimento. Frente ao histórico nível de concentração de renda e riqueza já denunciada desde os estudos clássicos do estruturalismo cepalino, o social-desenvolvimentismo vem propor o crescimento baseado no mercado interno de consumo de massas em um país populoso e de renda *per capita* ainda relativamente baixa. Uma estratégia de desenvolvimento capitalista, soberana e socialmente justa, reconhece os problemas estruturais da economia brasileira, próprios de uma estrutura subdesenvolvida, e os relaciona com os desafios impostos pelo capitalismo contemporâneo. A expansão do emprego formal, elevação do salário mínimo, ampliação das políticas sociais de transferência de renda e uma maior oferta de crédito são alguns dos objetivos gerais dessa estratégia. Entretanto, sempre é desafiador sustentar, de forma duradoura, um crescimento econômico capitalista fundado no aumento da parcela dos salário na renda indefinidamente, seja por taxa mínima de lucros ou pelo limite da utilização de capacidade.

Assim como não há receita de desenvolvimento que se aplique a qualquer país em qualquer tempo, considerações sobre a política macroeconômica também não podem ser feitas em abstrato. É preciso mais do que gestão macroeconômica para caracterizar uma estratégia de desenvolvimento. As ações governamentais precisam ser operacionalizadas conforme as respectivas orientações pró-capital ou pró-trabalho das políticas-meio juntamente com as política-fim industrial, de regulação, infraestrutura e financiamento. Elas precisam ainda se adequar ao contexto econômico, em especial o externo que condiciona a concorrência por

mercados, a demanda por exportações, a disponibilidade de financiamentos externo, as expectativas dos agentes e a determinação de preços macroeconômico.

Considerando a queda do dinamismo do comércio internacional e a queda cíclica dos preços das *commodities*, impõe-se que uma estratégia de crescimento puxado pelas exportações exigiria, neste quadro, custos e sacrifícios muito maiores e teria eficácia dependente capacidade do país de se tornar competitivo no mercado internacional de bens industriais. Para guiar a economia como a brasileira para um modelo *export-led*, o custo do trabalho nas atuais condições de concorrência internacional exigiriam alterações significativas na participação dos salários que podem resultar em recessão doméstica. Em mundo com concorrência predatória e vasta capacidade ociosa, o social-desenvolvimentismo propõe o retorno à fonte de crescimento mais básica da economia, a demanda interna.

Para tanto, a orientação de política fiscal no social-desenvolvimentismo foca nos gastos no orçamento corrente e na possibilidade do endividamento para promover o aumento da renda e do grau de utilização da capacidade produtiva, acarretando, por sua vez, elevação da taxa de investimento. Gastos financiados com emissão de títulos podem provocar aumento da demanda agregada, seja via consumo ou via investimento público. Já os impostos redistributivos dos lucros para os salários, ou despesas orçamentárias equilibradas financiadas por impostos fixos sobre os lucros, são as opções de operacionalização pró-trabalho dessa política. Já a política cambial pode promover a apreciação, desde que não comprometa o aumento do salário real, aumento do consumo e da utilização de capacidade. Nessa estratégia, os efeitos do consumo mais que compensam os efeitos líquidos da exportação e o comércio exterior compõe apenas pequena parcela da demanda agregada em grandes economias. Portanto, os efeitos positivos de um declínio da participação dos salários, sobre as exportações líquidas, não são suficientes para compensar os efeitos negativos sobre a procura interna. O pressuposto é de que uma redistribuição em favor dos salários, que se origina no aumento da concorrência interna (diminuição do *mark-up*), é mais provável que seja expansionista do que a redistribuição que se origina no aumento do poder de barganha dos trabalhadores. Dessa forma, a meta é a redução do monopólio e o alvo da meta de *mark-up* das firmas.

Ferrari-Filho e Fonseca (2015) destacam que a política cambial, ao mesmo tempo em que evidencia a diferença de interesses entre lucros e salários, também contrastam as duas estratégias. Como apresentado por Blecker (2010), enquanto no regime *wage-led* as depreciações são contracionistas para a demanda agregada, no regime de crescimento *export-*

led, elas são expansionistas. Uma vez que o salário real baliza a distribuição de renda, um padrão *wage-led* carece de aumento dos salários (ou no mínimo melhorias na participação do crescimento da produtividade) e uma taxa de câmbio relativamente valorizada, podendo impactar negativamente nos equilíbrios da balança comercial e de pagamentos. Já em um padrão *export-led*, o câmbio desvalorizado e salário real menor, promove a exportação à medida que promove uma distribuição de renda mais favorável aos lucros. Dessa forma, no que tange a política cambial, Ferrari-Filho e Fonseca (2015) entendem que parece existir um *trade-off* entre melhor distribuição de renda e equilíbrio externo.

No quadro 11 são apresentadas as variáveis estruturais, de acordo com os autores clássicos da escola de pensamento cepalinas, cada uma das estratégias de desenvolvimento, juntamente com as variáveis presentes nos regime de crescimento e distribuição e os principais conceitos neoschumpeterianos que respaldam cada uma das estratégias. Por fim, estão o conjunto de políticas econômicas recomendada pelas respectivas estratégias *export-led* e *wage-led*. A utilidade desse quadro é comparar as diferentes variáveis estruturais, que cada uma das propostas, se baseiam para construir as respectivas estratégias. Enquanto o novo-desenvolvimentismo enfatiza as características presentes na relação centro-periferia (deterioração dos termos de troca, desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos e a elasticidade-renda das exportações e importações), o social-desenvolvimentismo se apresenta preocupado com aspectos do subdesenvolvimento (subemprego estrutural, extrema concentração de renda, incompatibilidade tecnológica, heterogeneidade estrutural). No que tange o neoestruturalismo cepalino e os modelos de regime de crescimento e distribuição de renda, o novo-desenvolvimentismo se atenta à taxa de *mark-up*, taxa nominal de salários, à *profit-share*, à taxa de câmbio real e à taxa real de juros, já o social-desenvolvimentismo o papel da utilização de capacidade, salário real, *wage-share*, consumo agregado, investimento relacionado ao consumo e à renda. A teoria neoschumpeteriana, dentro do escopo neoestruturalista, também fornece elementos distintos à cada uma das estratégias, uma vez que o novo-desenvolvimentismo foca em estrutura produtiva intensiva em conhecimento e na competição pela fronteira tecnológica, e o social-desenvolvimentismo na inserção no próximo paradigma, P&D público e política setoriais. Por fim, o quadro 11 também contrasta as orientações de políticas-meio pró-capital do novo-desenvolvimentismo, com as recomendações pró-trabalho da estratégia social-desenvolvimentista e as diferentes características das política-fim industrial dentro de cada uma das propostas.

Quadro 11 - Variáveis estruturais e as orientações de políticas econômicas do novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo

		Novo-desenvolvimentismo	Social-desenvolvimentismo
Variáveis Estruturais	Estruturalismo Cepalino	Relação centro-periferia Deterioração dos termos de intercâmbio Desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos Elasticidade renda das importações e exportações Progresso técnico Exportações industriais impactam positivamente no valor adicionado, na inovação e na produtividade da economia. Países de renda média que já passaram pelo processo de industrialização e de certo equilíbrio na balança de pagamento têm seu crescimento de médio prazo depende da razão entre as exportações e a elasticidade-renda das importações	Subemprego estrutural Extrema concentração de renda Incompatibilidade tecnológica Tendência a estagnação secular Heterogeneidade Estrutural (setorial, social, regional) Setor industrial não exportador Predominância de IDE em setores chave da economia Descompasso na evolução dos setores produtivos Crescente necessidade de atuação Estatal
	Modelos Pós-keynesianos	Taxa de <i>mark-up</i> Taxa nominal de salários <i>Profit-share</i> Taxa de câmbio real Taxa real de juros	Utilização de capacidade Salário real <i>Wage-share</i> Consumo agregado Investimento relacionado ao consumo e à renda
	Teoria Neo-schumpeteriana	Intensiva em conhecimento Competição Vanguarda tecnológica	Inserção no próximo paradigma tecnológico P&D público Política setoriais
Orientação de Políticas Econômicas	Fiscal	Superávits fiscais e o aumento da poupança agregada (pública e privada) Supressão da <i>wage-share</i> Aumento do investimento relacionado à <i>profit-share</i> Aumento do <i>mark-up</i>	Flexibilidade fiscal Orçamento corrente e de capital Redistribuição a favor da <i>wage-share</i> Diminuição do <i>mark-up</i>
	Cambial	Desvalorização cambial para o nível de equilíbrio industrial Imposto sobre exportação de <i>commodities</i>	Desvalorização cambial sem ambições de centralidade Imposto sobre exportação de <i>commodities</i> Fundo de estabilização Mecanismos de controle sobre os capitais de curto prazo.
	Industrial	Inserção na atual fase do paradigma tecnológico Aprendizagem Complementariedade Inserção Externa Concentração de capacidades tecnológicas em setores específicos	Setorial Consumo de massas Infraestrutura social e produtiva Encadeamento em torno dos recursos naturais

Fonte: Elaboração própria

Não obstante, a principal crítica a ser desenvolvida apoia-se na constatação que ambas as estratégias de desenvolvimento apresentam insuficientes modos de problematização e proposição de políticas capazes de enfrentar os problemas estruturais brasileiros, como por exemplo, a reprodução de padrão predatório de uso e remuneração do trabalho, a exclusão do acesso à terra e moradia. Do mesmo modo, a continuidade dessa crítica para ambas as estratégias é de que se mostram incapazes de proporem estratégias seguras para o desenvolvimento dos setores de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), Ciência e Tecnologia (C&T) e gestão do complexo setor agrário brasileiro. Todos estes são elementos importantes que perpassam a perpetuação da pobreza e do histórico e estrutural laço de dependência, elementos que as estratégias supracitadas apresentam insuficientes métodos de problematização e proposição de políticas. De resto, se divergem na conjuntura e fundamentos de suas proposições, são equivalentes quanto a ineficácia de alteração do estados das coisas. Para uma estratégia de desenvolvimento no limiar do século XXI vir a ser exitosa, deve-se recuperar a concepção clássica de subdesenvolvimento a sua problemática à luz das transformações do capitalismo contemporâneo.

5 POLÍTICAS ECONÔMICAS E O REGIME DE CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DOS PAÍSES PERIFÉRICOS ENTRE 1994 A 2014

A partir da década de 1980 a economia mundial iniciou uma escalada da participação dos lucros no produto total (*profit-share*) relacionados principalmente às políticas de fortalecimento do capital financeiro e à globalização produtiva. No Brasil, os custos que o Estado assumia como forma de manter o crescimento *profit/debt-led* (estatização da dívida, investimentos em infraestrutura, subsídios produtivos e incentivo fiscal ao IDE) passaram a comprometer a estabilidade macroeconômica da economia brasileira. No início da década de 1990, o descontrole inflacionário seria suficiente para garantir que o tímido crescimento econômico continuasse a ser liderado pelos lucros, corroborado pelas transferências de renda do processo inflacionário.

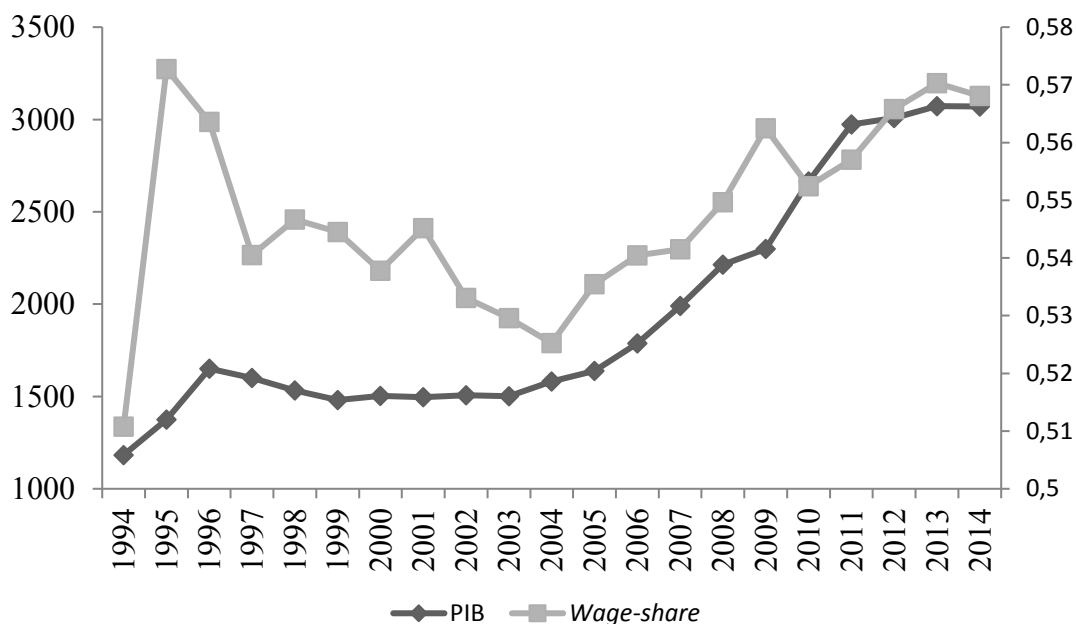
A elevação constante do preço, como no período inflacionário da economia brasileira no começo da década de 1990, permite aos capitalistas valorizar seu estoque apenas com o processo inflacionário. Qualquer um que fosse capaz imobilizar riqueza em forma de bens comercializáveis, conseguiriam se defender da inflação e lucrar com o contínuo aumento de preço. Uma vez que os trabalhadores consomem todo o seu salário, os ganhos extraordinários por parte dos empresários, explicam como a inflação tem impacto redistributivo em favor dos lucros. Sendo assim, com o objetivo de manter a inflação controlada e frear seu caráter concentrador de renda, tanto a política fiscal quanto a política cambial ficaram subordinadas à política monetária a partir do plano Real (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

Após as medidas de estabilização inflacionárias do início do plano, as políticas econômicas passam a se preocupar exclusivamente com a manutenção de uma taxa de juros e de superávits fiscais necessários para garantir a paridade do cambial, de forma que a política monetária e a política fiscal ficaram submetidas ao equilíbrio cambial e inflacionário. Nos primeiros anos pós-plano Real, a estabilidade da economia brasileira seria acompanhada por um baixo crescimento econômico, aumento do desemprego, declínio dos serviços públicos e redução da capacidade do Estado de guiar o crescimento e distribuição de renda comparada às décadas anteriores.

A política de superávits primários, paridade cambial, eliminação do protecionismo, abertura comercial, fim das barreiras não-tarifárias e a redução das alíquotas de importação representaram a implantação dos elementos centrais do chamado “Consenso de Washington”. Como resultado, entre 1994 e 2002, a economia brasileira cresceu o PIB em média 2% a.a., o

que levou à elevação na taxa de desemprego e a redução da participação dos salários na renda. O reajuste na distribuição propiciado pelo controle da inflação recuperou *wage-share* em 1994, porém nos anos seguintes, essa participação começa a cair constantemente, até encontrar o seu mínimo no ano de 2004. O gráfico 4 apresenta a trajetória do PIB e da *wage-share* entre o período de 1994 a 2014. Nele, o baixo crescimento nos primeiros 10 anos foi marcado pela queda constante da participação dos salários na renda. Após 2004, o crescimento do PIB seria acompanhado de uma melhora constante na distribuição de renda, interrompida apenas nos anos de 2010 e 2011. Esse comportamento incitou o debate sobre a possibilidade de se promover um regime de crescimento e distribuição de renda *wage-led* no Brasil.

Gráfico 4 - PIB real (em mi. 2011 US\$) e a *wage-share* do Brasil entre 1994 e 2014

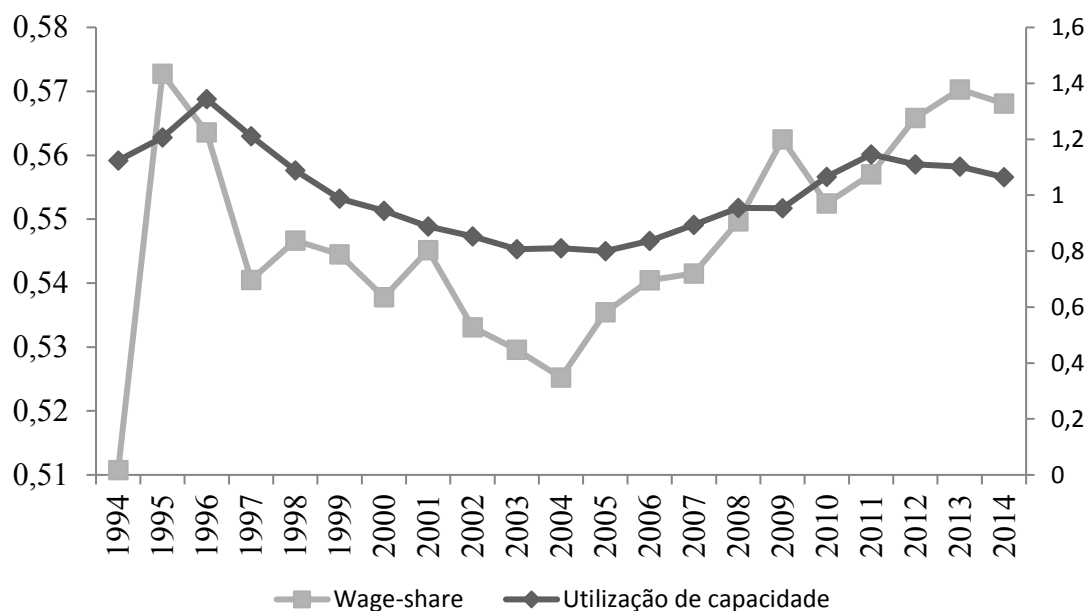


Fonte: PWT

Porém, para um regime de crescimento e distribuição de renda seja liderado pelos salários (*wage-led*) é preciso que a utilização da capacidade produtiva seja sensível às variações na participação dos salários e seu respectivo impacto sobre o aumento do consumo. Para ajudar a explicar a relação entre o crescimento econômico e a melhora na distribuição de renda no Brasil entre 2004 e 2014, o gráfico 5 traz a evolução da *wage-share* e da utilização de capacidade da economia brasileira entre 1994 e 2010. A partir da apreciação dos dados é possível perceber que a dinâmica de utilização de capacidade acompanha a participação dos

salários na renda, condição necessária para o crescimento *wage-led* proposto pela estratégia social-desenvolvimentista.

Gráfico 5 - *Wage-share* e nível de utilização de capacidade no Brasil entre 1994 e 2014



Fonte: PWT

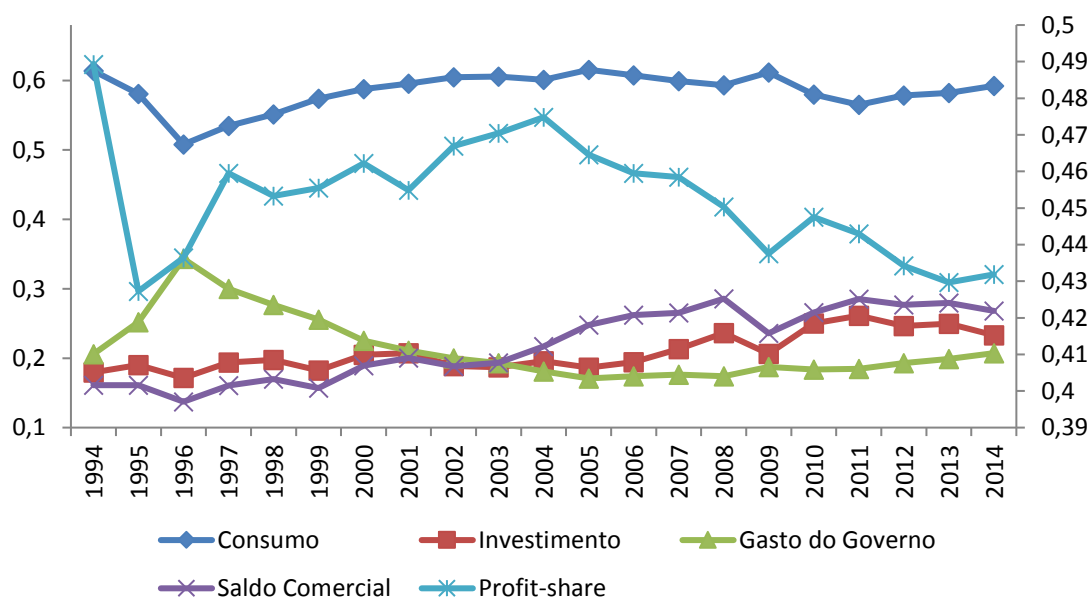
Com a estabilização inflacionária promovida pelo Plano Real e a conseqüente recomposição salarial, o aumento da *wage-share* é acompanhada também pela elevação no nível de utilização de capacidade. No entanto, entre 1995 a 2004 o tímido crescimento econômico aconteceria concomitantemente à piora na distribuição funcional da renda e queda no nível de utilização de capacidade para os piores patamares da série. Já no período de 2006 a 2011, o maior ritmo de crescimento da economia brasileira se daria, tanto com o aumento da participação dos salários, como pelo nível de utilização de capacidade. No entanto, nos últimos quatro anos, mesmo perante a melhora na distribuição funcional da renda, o nível de utilização recuou para seu nível médio, denunciando os limites dessa expansão.

Após 2006 houve um aumento da participação do estado no fomento da atividade econômica de três maneiras: medidas de estímulo fiscal e monetário ao crescimento; aumento da transferência de renda; elevação do salário mínimo e expansão do crédito; e aumento do investimento público e do papel do Estado no planejamento econômico. Nesse período, o governo manteve o tripé macroeconômico, porém com importantes “flexibilidades” no que tange a valorização cambial e os superávits primários. Não obstante, promoveu políticas de estímulo fiscal e monetário às empresas, expandiu o investimento autônomo (público),

aumentou constantemente o salário mínimo, diminui a informalidade do emprego e permitiu a apreciação da moeda, conduzindo assim para uma melhoria na distribuição funcional da renda.

O gráfico 6 ajuda a compreender a relação entre a trajetória da *profit-share* (inverso da *wage-share*) e da participação dos componentes no PIB. No eixo da esquerda estão os valores da participação de cada um dos componentes do PIB e no da direita, a participação dos salários na renda (*wage-share*). Nos primeiros 10 anos, entre 1994 e 2004, apesar da concentração de renda representada pelo aumento da *profit-share*, a participação do consumo no PIB aumentou à medida que os gastos do governo recuaram. Resultado tanto da política de paridade cambial, que manteve o valor dos salários reais a nível internacional, como da política de superávits fiscais, representada pelas privatizações e corte nos gastos e investimentos do governo. Por sua vez, o investimento e o saldo comercial não apresentariam grandes modificações, salvo nos episódios de crises financeiras internacionais, México (1995) e Argentina (2000). Na segunda metade da série, entre 2004 e 2014, os comportamentos das variáveis apresentam outra dinâmica. A *profit-share* passa a cair com a melhoria na distribuição de renda, o investimento e o saldo comercial crescem constantemente, exceto em 2009, e a participação dos gastos do governo no PIB se recupera para próximo a 20%.

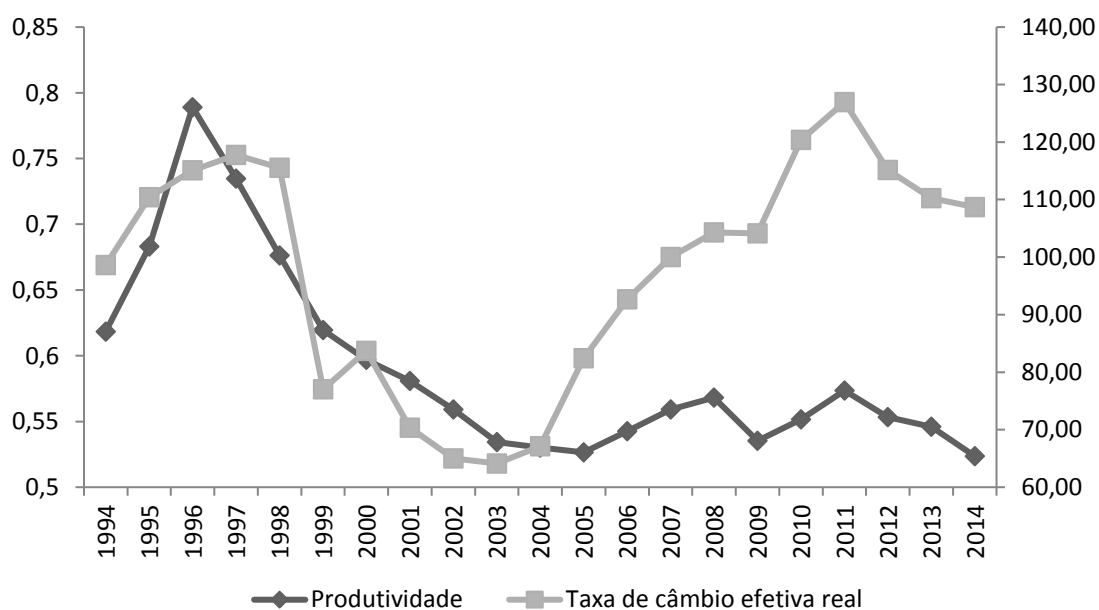
Gráfico 6 – Profit-share e a participação dos componentes da demanda agregada no PIB no Brasil entre 1994 a 2014



FONTE: PWT

Todavia, os limites para um crescimento *wage-led* dentro dos marcos capitalistas começaram a repercutir sobre o crescimento econômico brasileiro a partir de 2010. A queda do investimento, do saldo comercial e da utilização da capacidade impossibilitaria a manutenção de um crescimento com melhoria na distribuição de renda. Esses resultados reacenderiam a discussão em torno da taxa de câmbio de equilíbrio e a uma desvalorização expansionista para o produto. Segundo a proposta novo-desenvolvimentista, a depreciação da moeda doméstica entre 1999 e 2005 e o seu respectivo impacto na *profit-share* e na competitividade, possibilitaram a expansão do saldo comercial e do investimento a partir de 2004. Para a estratégia, a valorização cambial até 2011, apesar de ter melhorado a distribuição de renda e promovido maiores taxas de crescimento, impossibilitava a continuidade desse regime de crescimento devido aos impactos na desindustrialização e queda de competitividade da estrutura produtiva brasileira. O Gráfico 7, apresenta a trajetória da taxa de câmbio efetiva real e a produtividade total dos fatores da economia brasileira entre 1994 e 2010. Após atingir seu máximo em 1997, a produtividade total dos fatores passa a cair acompanhando o baixo crescimento até 2005, mesmo após a desvalorização do real ocorrida com a adoção do regime de câmbio flutuante. Não obstante, nos anos de maior valorização da moeda doméstica, entre 2005 e 2011, a produtividade total dos fatores volta a crescer, recuando apenas em 2009. Por fim, a desvalorização da moeda a partir de 2011 também será acompanhada por uma queda na produtividade.

Gráfico 7 - Taxa de câmbio efetiva real e a produtividade total dos fatores entre 1994 e 2010 no Brasil entre 1994 a 2014



O período entre 2004 e 2010 foi marcado pela retomada do crescimento econômico com a taxa de expansão do PIB de 4,2% a.a (dobro do período entre 1994 e 2002 que foi de 2% a.a.). A taxa de desemprego, que era de 11,3% em 2003, caiu para 6,1% em 2010 com o aumento do rendimento médio real do trabalhador de 20,6% (em 2003 era de R\$ 1.202,6 e em outubro de 2010 atingiu R\$ 1.515,4). Devido aos impactos negativos da crise financeira global, o PIB brasileiro retraiu 0,6% em 2009, porém, excluindo esse ano, de 2007 a 2010 o crescimento do PIB foi superior a 5% a.a. Entre 2004 e 2010 (excetuando 2009), o Brasil promoveu a retomada do crescimento com redução do desemprego, melhoria na distribuição de renda e redução da miséria, combinado com uma estabilidade econômica e nas contas externas. No entanto, no mesmo período a participação da indústria no produto total reduziu, dando margem para discussão sobre o processo de desindustrialização. A participação das *commodities* no valor exportado total aumentou, reacendendo as discussões sobre a sustentabilidade no longo prazo e os perigos de uma inserção externa dependente dos preços cíclicos das *commodities*.

Desde 1994 a política industrial foi conduzida com vias de promover a privatização de setores e empresas públicas, abertura financeira e aumento da concorrência. Objetivando a estabilização econômica, nenhuma política industrial abrangente foi implementada no período de 1994 a 1996. Apesar de um novo conjunto de diretrizes e programas para o desenvolvimento industrial, a falta de apoio político dentro do governo e a predominância de objetivos macroeconômicos relacionados ao plano de estabilização tornariam o conjunto de medidas ineficaz. Vale destacar que o ambiente econômico nacional instável oriundo desse momento minou a capacidade das empresas nacionais de investirem em inovação e produtividade a fim de competir no mercado externo.

O fracasso da agenda liberal em promover o crescimento econômico e a melhoria na condição de vida da população incitou um novo modelo de atuação do governo. O aumento do papel do Estado na economia com a retomada dos investimentos públicos em setores de infraestrutura, de financiamento do capital, de promoção das políticas redistributivas e a valorização do salário mínimo foram essenciais para engendrar um crescimento econômico com avanços na distribuição da renda e na redução da miséria. Entretanto, esse padrão de desenvolvimento não foi capaz de induzir mudanças significativas na estrutura produtiva do país. Grankow e Gordon (2014) apresentam aspectos estruturais da economia brasileira no que concerne à heterogeneidade estrutural e inserção externa de 1996 a 2009. Esses resultados

evidenciam os efeitos das políticas pró-capital sobre a produtividade da economia brasileira. Como apresentado no capítulo 2, o conceito de heterogeneidade estrutural consiste na assimetria produtiva intra e inter setorial com falta de articulação entre segmentos primitivos, intermediários e modernos. Essa é uma característica dos países periféricos em que coexistem empresas de diferente produtividade do trabalho dentro dos setores, entre os setores modernos e atrasados e entre os diferentes portes das empresas. O atraso em relação à fronteira tecnológica e a heterogeneidade estrutural refletem em uma concentração do emprego em setores de produtividade muito baixa, geralmente associados ao subemprego e à informalidade.

Em sua análise sobre heterogeneidade estrutural brasileira no período entre 1996 e 2009, Grankow e Gordon (2014) indicam que a heterogeneidade intersetorial (entre setores) reduziu-se até 2001, no entanto, a tendência à homogeneização é considerada espúria, pois foi oriunda de uma redução da produtividade dos setores de alta tecnologia, ou seja, homogeneizada “por baixo”. Por sua vez, a heterogeneidade intrasetorial (dentro dos setores) foi maior quando o grau de intensidade tecnológica foi menor, o maior diferencial de produtividade esteve atrelado à produção de produtos primários destinados à exportação frente àqueles voltados para o mercado interno. Os setores que apresentaram maior heterogeneidade intrasetorial e baixa intensidade tecnológica são aqueles em que a inserção externa maior.

Os resultados encontrados por Grankow e Gordon (2014) indicam que enquanto o superávit comercial originou-se dos setores de manufaturas intensivas em recursos naturais e manufaturas de baixa tecnologia, o déficit foi resultado das importações de manufaturas de alta tecnologia e serviços diversos. Quanto mais um setor se dedica às exportações, menor é sua intensidade tecnológica e maior é a heterogeneidade intrasetorial. Os setores menos elaborados tecnologicamente e com menor elasticidade-renda da demanda exerceram um papel de maior relevância na obtenção de superávits líquidos, enquanto que setores com maior teor tecnológico e maior elasticidade-renda da demanda apresentaram maior peso na pauta importadora, crescente em termos de geração de déficits líquidos. O estudo evidencia que o país continua dependente de produtos primários para alcançar os superávits comerciais, enquanto os déficits comerciais aumentam no setor de manufaturas de alta tecnologia, ou seja, a economia brasileira continua a aprofundar sua inserção externa no mesmo modelo primário-exportado.

A mudança na orientação das políticas econômicas, de majoritariamente pró-capital, para maior presença de políticas pró-trabalho após 2004, impactaram no regime de crescimento e distribuição de renda nos anos seguintes. Dessa forma, é importante resgatar a relação entre as políticas desenvolvimentistas e as características do crescimento econômico. A promoção do desenvolvimento passa pela correção das estruturas do modelo de crescimento da economia capitalista brasileira, com vias de promover um modelo de crescimento autônomo e sustentável. Do ponto de vista keynesiano/kaleckiano, o novo-desenvolvimentismo se preocupa em expandir a demanda agregada a partir da melhor inserção no mercado internacional, permitindo às indústrias nacionais no “estado da arte” competir pela demanda externa e promover ganhos de produtividade e aumento das exportações. Por sua vez o social-desenvolvimentismo se concentra no consumo e sua relação com o investimento e ganhos de produtividade. Diante da dimensão continental da economia brasileira e o dinamismo de seu mercado interno, o principal motor do crescimento seria o investimento em infraestrutura econômica e social via expansão de renda e do emprego e a melhoria da qualidade de vida da população com reflexos sobre a produtividade.

As duas estratégias de desenvolvimento apresentadas no capítulo anterior, o novo e o social-desenvolvimentismo, além de serem fundamentadas no estruturalismo cepalino, utilizam o arcabouço teórico dos modelos pós-keynesianos e kaleckianos de crescimento e distribuição de renda para propor a orientação de suas respectivas políticas-meio (fiscal e cambial). Não obstante, a teoria neoschumpeteriana também serve de aporte teórico para entender as características da política industrial dentro de cada uma das estratégias desenvolvimentistas. Todavia, essas propostas também estão baseadas na análise empírica do comportamento da economia brasileira durante as décadas de 1990 e 2000 frente às mudanças na condução das políticas econômicas. A partir da análise da condução da política fiscal, cambial e industrial durante esse período, o presente capítulo visa destacar as mudanças nas orientações das políticas meio e as diferentes características que a política-fim industrial e os seus respectivos impactos nas variáveis estruturais destacadas pela escola cepalina.

O objetivo é mostrar que durante o período entre 1994 a 2010 houve mudanças nas orientações das políticas econômicas e diferentes impactos no crescimento e distribuição de renda. Em um primeiro momento, logo após as medidas de estabilização inflacionária propostas no bojo do Plano Real, a política cambial foi marcada pela paridade cambial até 1999, a qual manteve artificialmente a moeda doméstica apreciada frente ao dólar ao custo de altas taxas de juros e uma política fiscal de austeridade e compromisso com os superávits

primários. No entanto, a inviabilidade dos custos atribuídos à política de paridade cambial e a ocorrência de crises especulativas em outros países periféricos forçariam ao governo brasileiro a liberar a flutuação cambial ocasionando uma abrupta depreciação da moeda doméstica e seus respectivos impactos no salário real e *wage-share* em 1999.

O período de depreciação cambial duraria até 2003. A partir desse ano, a orientação da política cambial modifica-se em direção de permitir uma flutuação “suja” em direção à apreciação do real, permitindo assim classificar a política nesse período de pró-trabalho devido aos seus respectivos impactos no salário real e no consumo das famílias. A apreciação da moeda doméstica perdurou até a crise de 2009, mas logo passado os efeitos da crise retornaria aos patamares pré-crise. Tal valorização seria responsável por reacender o debate sobre um suposto *trade-off* entre distribuição e avanço da competitividade da estrutura produtiva.

Por sua vez, a política fiscal também mudou de orientação ao longo do período entre 1994 e 2010. Também desenhada dentro do plano de estabilização inflacionária, a orientação pró-capital determinou uma política de superávits primários e a consequente redução da participação do governo via gastos sociais e investimentos. Todavia, frente a melhora das exportações e da capacidade financeira do Estado, a partir de 2004 observa-se uma mudança de orientação na política em direção de medidas pró-trabalho de aumento do salário mínimo, promoção de investimentos sociais e produtivos e maiores gastos com redistribuição.

A condução de uma política econômica híbrida (pró-capital e pró-trabalho) concedeu algumas características à atuação do governo ao longo de 2002 a 2010. O fomento ao crédito setorial pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às atividades produtivas, juntamente com a retomada dos investimentos públicos em infraestrutura, romperam, segundo Curado (2013), com o perfil liberal que vinha sendo promovido desde as políticas de estabilização da inflação do começo da década de 1990. Morais e Saad-Filho (2011) destacam os programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e expansão do crédito ao consumo como fontes da expansão do mercado de consumo assalariado, foram responsáveis pela queda da extrema pobreza de 11,5% em 2005 para 7,28% em 2009 e da taxa de pobreza de 30,82% para 21,42%. Os avanços na distribuição da renda e na queda da pobreza devem ser creditados, segundo Curado (2013), à retomada do crescimento via ampliação do mercado formal de trabalho, políticas de transferência de renda e elevação do salário mínimo real, ou seja, políticas pró-trabalho. Para Curado (2013) é possível perceber que a economia brasileira atravessava o trecho kaleckiano da relação

distribuição da renda/crescimento, uma vez que a desconcentração da renda e a consequente ampliação do consumo estiveram positivamente relacionadas à expansão do produto.

As políticas desenvolvimentistas (pró-capital ou pró-trabalho) impactam nos modelos pós-keynesianos aumentando ou diminuindo a *wage-share* e a *profit-share* e impactando no regime de crescimento da demanda e da oferta agregada. A depender da estrutura produtiva e das instituições de redistribuição, a atuação do Estado via políticas pró-capital e pró-trabalho podem reduzir a proporção de desempregados e de empregados de baixa produtividade (principalmente informais) no emprego total; e/ou mantêm a taxa de emprego a um nível mais elevado e mais estável, aumentando o poder de barganha do trabalho na divisão dos ganhos de produtividade. No entanto, a condição periférica e subdesenvolvida (deterioração dos termos de troca, concentração de renda e dependência financeira, tecnológica e cultural) é fortalecida pela hierarquia internacional, pelo grau de "inovação", pelo nível competitividade empresarial e pela qualidade dos gastos com SNI e com redistribuição.

No caso dos países subdesenvolvidos a dinâmica é influenciada pela estrutura heterogênea e atrasada, em que setores altamente produtivos (setor exportador) coexistem com atividades de baixa produtividade, de forma que a oferta de trabalho enrijece a elevação do salário real. Os aumentos de produtividade são transferidos para os países centrais em consequência da deterioração dos termos de troca, via importações e remessa de lucros. O excesso de mão de obra mantém os salários baixos e os empregos subqualificados, impedindo que países subdesenvolvidos retenham os frutos do progresso técnico a partir do aumento do salário real e consequentemente do consumo interno.

Após discutir a orientação das políticas econômicas entre 1994 e 2014, esse capítulo propõe uma estimativa de impacto dessas políticas no regime de crescimento e distribuição de renda brasileira. Devido à dificuldade de disponibilidade de dados em amostragem suficiente para desenvolver séries temporais sobre o Brasil, foram utilizados amostragem anual em painel de nove economias subdesenvolvidas latino-americanas: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Entende-se que esse método econométrico, além de captar as peculiaridades de cada uma das economias, consegue responder bem ao acontecimento da economia brasileira durante o período da amostra. As variáveis elencadas para construir modelo de painel foram: participação dos salários na renda (*wage-share*); nível de utilização da capacidade produtiva; participação do consumo, investimento, gastos do governo e saldo comercial no PIB; taxa de câmbio efetiva

real; tributos diretos sobre os lucros, salários e indiretos; e, o coeficiente tecnológico do saldo comercial.

5.1 POLÍTICAS ECONÔMICAS E O REGIME DE CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DA DEMANDA AGREGADA BRASILEIRA ENTRE 1994 A 2010

A orientação geral das políticas econômicas começa a ser definido logo após a criação do Plano Real com as metas de superávit fiscal, seguido pelo regime de metas de inflação e finalmente o câmbio flutuante a partir de 1999. Nesse período, o câmbio valorizado pela paridade cambial mantinha o valor real dos salários, ao mesmo tempo em que era contrabalanceado por políticas pró-capital ajustes fiscais crescentes e altas taxas de juros. Dentro da estratégia de estabilização do Plano Real, a abertura comercial e a liberalização financeira ajudaram a conter a inflação através do elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa, possibilitando uma significativa entrada de capital externo e aumento do volume de reservas internacionais para o uso na ancoragem cambial. Dessa forma, para sustentar o financiamento do balanço de pagamentos e a estabilidade inflacionária, criou-se uma armadilha cambial por meio de um aumento da dívida pública. Como resultado, nos primeiros anos do Plano Real, o resultado primário passou de um superávit de 1,57% do PIB em 1994, para um déficit de 7,4% em 1998. Ainda que a estabilidade de preços tenha sido mantida após a desvalorização e o abandono do regime de metas cambiais, o regime de metas de inflação adotado em seguida, exigiu a manutenção de juros elevados, aumentando também o risco de solvência do país e ocasionando frequentes crises de desvalorizações cambiais.

O acordo realizado com o FMI em 1998/1999, além de garantir um significativo aporte financeiro ao país, inaugurou uma nova conduta em relação às contas públicas. A adoção de metas e limites para as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) contemplavam a redução dos déficits operacionais, a estabilidade da dívida pública e a divulgação de metas para a geração de superávits primários. No entanto, a elevada taxa de juros e a composição da dívida pública no Brasil impossibilitaram a instauração de um ajuste fiscal duradouro, visto que, apesar dos elevados cortes de gastos públicos e da consequente obtenção de superávits primários, os consideráveis pesos das despesas financeiras mantiveram a geração de déficits nominais (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

No que tange as políticas-meio (fiscal, cambial e monetária), em 1999 consolidou-se o chamado “tripé macroeconômico” o qual condicionava a atuação da política fiscal e

monetária à manutenção da inflação dentro das metas previamente determinadas e a política cambial ao câmbio flutuante. O último componente desse tripé, a liberalização cambial, foi acompanhada de uma forte desvalorização do real, permitindo algumas atividades produtivas concorrer no mercado externo, ao mesmo tempo em que reduziu o poder de compra das famílias. Todavia, apesar de manter a taxa de juros real da economia brasileira entre as mais altas do mundo, essa configuração conseguiu promover um crescimento com melhoria dos indicadores de desigualdade e distribuição da renda do trabalho a partir dos anos 2000.

Apesar de adotar o regime de câmbio flutuante em 1999, o que se observou foi uma flutuação “suja” em que o banco central foi conivente com as valorizações enquanto combatia as desvalorizações em prol da construção de um fundo de estabilização futuros ataques especulativos em moeda internacional, como ocorridos anos anteriores com as crises do México, Rússia e Argentina. O sistema brasileiro de metas de inflação exige que a autoridade monetária busque um único objetivo, o controle da inflação dentro de um intervalo pré-definido. Exceto em 2001 a 2003, o governo conseguiu manter a inflação dentro da meta todos os anos, mesmo após a crise de 2008. No entanto, segundo Serrano e Suma (2011), esses resultados só foram possíveis graças a uma valorização contínua da taxa de câmbio. Embasados na convicção de que a inflação brasileira é majoritariamente impulsionada por mudanças na demanda agregada, a política monetária do Banco Central opera a taxa de juro básica da economia para conter a inflação através de seus impactos na atividade econômica. Porém, uma vez que o Brasil é tanto um grande importador quanto um grande exportador de *commodities*, o câmbio e inflação são afetados diretamente pelos níveis dos preços em dólar da importação e exportação. Com a desvalorização do real, entre 1999 e 2003, os preços em dólar da importação e exportação caíram, ao mesmo tempo, o crescimento da renda mundial aumentou a demanda por *commodities*.

Serrano e Suma (2011) relembram que a inflação no Brasil também carrega seu componente de custo, de forma que a redução nos preços de importação e exportação, promovidas pela valorização do Real, também contribuiu para manutenção da inflação dentro dos limites estipulados. Com a manutenção de elevadas taxas de juros, o Banco Central atraiu a entradas de capital, valorizando a moeda, reduzindo os preços de importação e exportação e consequentemente contendo a inflação. Dessa forma o sistema brasileiro de regime de metas de inflação operado através da taxa de juros também utiliza o canal de custo via taxa de câmbio

O desempenho da economia brasileira melhoraria consideravelmente com mudanças nas condições externas e pequenas mudanças na orientação da política econômica doméstica após 2005, possibilitando o controle da inflação combinada com a recuperação de taxas mais satisfatórias de crescimento e melhoria na distribuição de renda. A tendência de desvalorização do real de 1999 até 2003 se reverteu para uma apreciação quase contínua até 2010, Serrano e Suma (2011) destacam que os anos em que a meta de inflação foi atingida (2000, 2005, 2006, 2007, 2009, 2010 e 2011) coincidem com valorização nominal do real brasileiro. Esse cenário se inverteria somente no final de 2010, quando a retomada da desvalorização cambial voltou a pressionar o aumento dos preços reais das importações e exportações brasileira, ao mesmo tempo em que a ajudava a taxa de inflação a permanecer dentro da meta no final dos anos.

A tendência de contínua valorização nominal da taxa de câmbio após 2003 foi crucial para o funcionamento do sistema brasileiro de meta de inflação durante o período de alta acentuada dos preços internacionais das *commodities*. Segundo Serrano e Suma (2011), embora oficialmente o Brasil opere um sistema de taxa de câmbio flutuante, a grande acumulação de reservas externas e a política de juros do banco central promovem uma flutuação extremamente “suja”, com um processo de contínua apreciação da taxa de câmbio nominal fortemente afetada pelos grandes diferenciais da taxa de juros mantidos pelo Banco Central. Dessa forma, o sistema brasileiro de metas de inflação, no qual a taxa de juros é usada para controlar a inflação, funciona diretamente através do canal de custo da taxa de câmbio.

A partir de 2004, o crescimento do PIB foi liderado pelo crescimento muito rápido das exportações, recuperando secundariamente o consumo e em seguida o investimento empresarial, principalmente ligado ao setor externo. A partir de 2006, o governo passa a implementar uma política fiscal pró-trabalho, promovendo o crescimento do consumo interno, consequentemente do investimento relacionado à demanda doméstica. A taxa média de crescimento do PIB de 4,2% no período de 2004 a 2010 seria mais do que o dobro da média de apenas 1,9% para o período de 1999-2003. Sendo que as metas de inflação foram cumpridas todos os anos a partir de 2004, exceto 2008, relacionado a forte contração causada pela crise mundial. Nesse período o investimento empresarial respondeu fortemente a taxa mais alta de utilização de capacidade relacionada ao aumento do mercado interno brasileiro, causando um aumento sustentado tanto das taxas de crescimento reais quanto do crescimento do produto potencial. Quanto ao investimento público, uma redução progressiva das metas de

superávit primário em direção de uma política fiscal menos rígida, acabou por abrir espaço para a recuperação do investimento em infraestrutura social e produtiva. A combinação de superávits fiscais primários com uma tendência de queda das taxas de juros reais e crescimento mais rápido do PIB ao longo do tempo reduziu a relação dívida líquida/PIB (interna e externa). Com o início da crise econômica mundial, o governo assumiu uma forte postura anticíclica e permitiu que o superávit primário caísse drasticamente nos próximos trimestres e se recuperasse parcialmente, junto com a economia, no final de 2009.

Em termos de distribuição funcional da renda, a *wage-share* caiu até 2004 e depois passa a se recuperar até 2013. A recuperação dos salários reais e sua participação na renda foram influenciadas também pela apreciação da taxa de câmbio real. Todavia, a valorização sistemática passou a afetar a conta corrente e a competitividade da indústria, especialmente em setores com tecnologia mais sofisticada. Os resultados da apreciação da taxa de câmbio foi uma queda na balança comercial, com um crescimento das exportações mais lento do que o aumento das importações, bem como o aumento das remessas ao exterior de lucros, juros e ganhos de capital, promovendo uma rápida deterioração da conta corrente brasileira. Por sua vez, no que diz respeito à competitividade externa, Serrano e Suma (211) destacam que devido à apreciação do real, a indústria brasileira passou a substituir produção nacional de insumos por importações. A indústria brasileira só não enfrentou consequências mais drásticas, porque o mercado interno cresceu rapidamente e porque houve um aumento nas exportações de da indústria extrativa e de manufaturados para mercados de outros países em desenvolvimento.

5.1.1 Política Fiscal

A política fiscal pode ser dividida contabilmente em duas contas: arrecadação, tributações e receitas do governo; e os gastos, dispêndios e custos do governo. Terra e Ferrari-Filho (2014) sintetizam os três objetivos da tributação, segundo Keynes (1936, 1972 e 1980): permitir que a renda desigualmente distribuída possa ser realocada, ampliar ou reduzir a renda pessoal disponível, conforme a necessidade de aumento ou a contenção da demanda agregada; e por fim viabilizar a estabilização automática das economias monetárias via a capacidade de investimento do Estado. A política tributária pode amenizar a concentração de renda através de um sistema progressivo. Tributos arrecadados conforme a renda, além de aumentar o consumo, possibilitando o aumento da propensão marginal a consumir; inibe o efeito herança,

diminuindo a diferença na posição inicial dos agentes econômicos ao impedir que a renda gerada pelos bens e valores recebidos dos ancestrais prevaleça sobre a renda do trabalho.

Porém, à medida que aumenta o papel da incerteza, a tributação torna-se mais endógena, dependente do ritmo do consumo e do investimento. Sendo assim, segundo Terra e Ferrari-Filho (2014), Keynes (1980) confere maior importância aos gastos públicos como instrumento da política fiscal. A proposta é de que o governo trabalhasse com dois orçamentos, corrente e de capital. Os gastos correntes estão relacionados à manutenção dos serviços básicos fornecidos pelo Estado: saúde, educação, segurança, infraestrutura. Apesar das políticas de transferência de renda dinamizar a demanda efetiva, o orçamento corrente deve ser sempre superavitário ou, no limite, equilibrado;

Nesse raciocínio, os déficits públicos no orçamento corrente devem ser evitados, principalmente gastos sem nenhuma contrapartida para equilibrar seu pagamento futuro. Devido aos reflexos deles sobre uma economia monetária, uma demanda crescente por recursos privados por parte do setor público para financiar saldos deficitários, acaba por afetar a disponibilidade de moeda, afetando a taxa de juros, de investimento e de crescimento da economia. Terra e Ferrari-Filho (2014) alertam que a depender do ritmo de crescimento e do perfil do endividamento, o aumento das receitas públicas pode não ser suficiente para honrar com os compromissos. Como se o Estado se tornasse refém de da necessidade de contratar novas dívidas para honrar com antigas. Sendo assim, a compensação das flutuações cíclicas do sistema econômico não deve ser feitas por meio do orçamento corrente. Esta tarefa ao orçamento de capital, discriminado em despesas referentes a investimentos produtivos feitos pelo Estado e a manutenção da estabilidade do sistema econômico. Com objetivos claros de regulação do ciclo econômico, os investimentos do orçamento de capital devem ser realizados por órgãos públicos (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

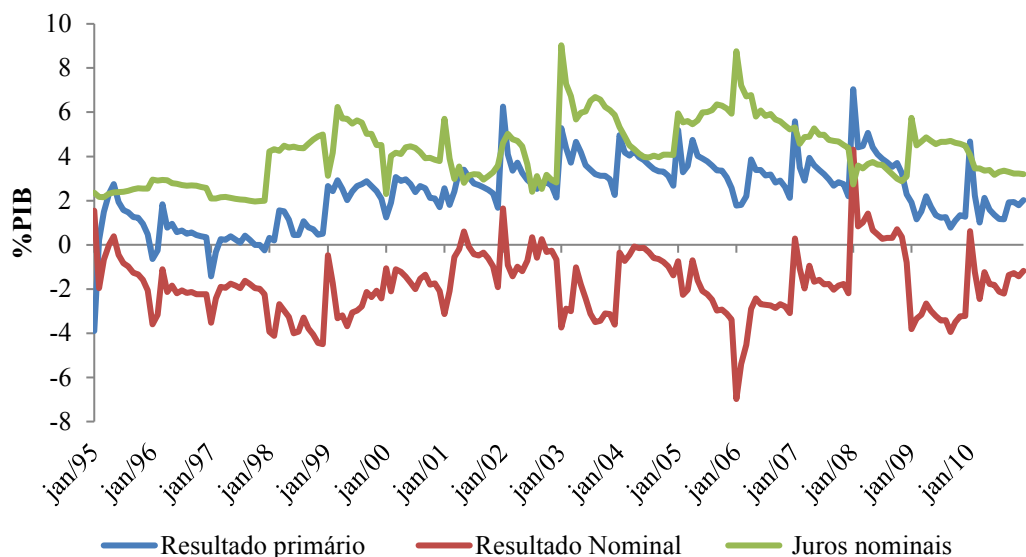
O déficit primário é o resultado da diferença entre as receitas e despesas totais do setor público subtraído os gastos com a atualização monetária da dívida pública. Durante os primeiros anos do Plano Real ele passou de um superávit de 1,57% do PIB em 1994, para um déficit de 7,4% do PIB em 1998. Nos período de implantação do plano, a dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi) cresceu rapidamente, alterando também sua composição. Dentro da estratégia de estabilização do plano real, a abertura comercial e a liberalização financeira manteve a inflação em níveis relativamente baixos através do elevado diferencial entre as taxas de juros interna e externa, possibilitando uma significativa entrada de capital externo e aumento do volume de reservas internacionais para o uso na ancoragem cambial.

Dessa forma, para sustentar o financiamento do Balanço de Pagamentos e a estabilidade inflacionária, criou-se uma armadilha cambial por meio de um aumento da dívida pública.

Com os juros elevados atraindo capital externo, o governo precisava esterilizar a entrada de capitais através do lançamento de títulos públicos, aumentando seu endividamento. Tais operações implicaram um elevado custo fiscal, pois a taxa de juros internacional recebida pelo Tesouro Nacional pela aplicação das reservas cambiais é menor do que os juros pagos internamente sobre os títulos públicos emitidos. A situação se agrava com a eclosão de crises em mercados emergentes, obrigando o governo a emitir títulos cada vez mais desfavoráveis ao setor público. Primeiro a crise mexicana em dezembro de 1994 causou uma fuga de capitais externos e um pequeno impacto sobre o volume de reservas cambiais. Em seguida, em 1997 e 1998, a crise asiática e a russa elevam ainda mais a taxa de juros necessária para minimizar as quedas das reservas internacionais que poderia afetar a estabilidade de preços (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014).

Ainda que a estabilidade de preços tenha sido mantida após a desvalorização e o abandono do regime de metas cambiais, o governo procurou rapidamente adotar uma nova âncora nominal. Nesse sentido, a partir de junho de 1999, o país adota, formalmente, o regime de metas de inflação, o que passa a exigir uma alta parcela de credibilidade por parte da política monetária. Se durante o período de implantação do Plano Real, a manutenção de juros elevados se fazia necessária para sustentar o financiamento do Balanço de Pagamentos e a utilização da âncora cambial, a partir de 1999, com a desvalorização cambial e o regime de metas de inflação, apenas a taxa de juros passou a sustentar o nível de inflação dentro das metas. No entanto, à medida que o endividamento público aumenta, a confiança dos credores internacionais diminuiu e faz com que a autoridade monetária eleve constantemente a taxa de juros, aumentando também o risco de solvência do país e ocasionando frequentes crises de desvalorizações cambiais. No gráfico 8 tem-se a necessidades de financiamento do setor público primário e nominal e gasto com juros nominais entre 1995 a 2010

Gráfico 8 - Necessidades de financiamento do setor público primário e nominal e gasto com juros nominais entre 1995 a 2010 (% do PIB)



Elaboração própria com base em Terra e Ferrari-Filho (2014)
Fonte: BCB

O acordo realizado com o FMI em 1998/1999, além de garantir um significativo aporte financeiro ao país, inaugurou uma nova conduta em relação às contas públicas. A partir de 1999, orientado pelo FMI, o governo brasileiro aplica um ajuste fiscal por meio da adoção de metas e limites para as necessidades de financiamento do setor público (NFSP). As medidas de ajuste contemplavam a redução dos déficits operacionais, a estabilidade da dívida pública e a divulgação de metas para a geração de superávits primários, no princípio, para o período 1999-2001.

Ao dar continuidade ao processo de ajuste das contas públicas; em maio de 2000, foi aprovada a Lei Complementar n.101, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A função dessa lei foi estabelecer maior disciplina e transparência no tratamento das contas públicas em todos os níveis de governo em busca da responsabilidade fiscal. Dentre as principais medidas adotadas com a lei, destacam-se: a adoção de metas fiscais, limites para o gasto com despesa com pessoal, limites para o endividamento, regras de transparência e imposição de penalidades para os administradores públicos que infringissem as medidas. Em relação ao orçamento, a LRF procurou constituir um maior equilíbrio entre as receitas e despesas do setor público. Através do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a LRF passou a exigir o estabelecimento de regras para as receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública para o ano corrente e para os dois anos seguintes. Além disso, de acordo com a lei, o anexo de metas

deveria a avaliação do cumprimento desses limites no ano anterior, os demonstrativos com metodologia e memória de cálculo, a evolução do patrimônio líquido com origens e aplicação de recursos e a avaliação financeira e atuarial. Ou seja, a LRF impôs um contorno institucional aos gastos discricionários, como forma de conter elevações do déficit público. Como resultado das medidas adotadas no âmbito da LRF, nota-se maior transparência e maior controle sobre as contas dos três níveis de governo. O aprofundamento do ajuste fiscal em 1998/1999, juntamente com a LRF, proporcionaria a geração de consideráveis superávits primários ao setor público uma vez que determinou limites e metas à atuação da política fiscal.

No entanto, apesar de impor regras à política fiscal, o ajuste fiscal e a LRF limitaram-se ao tratamento dos gastos públicos não financeiros, de maneira que os elevados pagamentos com encargos financeiros se mantiveram durante o período posterior à lei. Conforme esclarece Khair (2006, p.353):

A LRF cuida apenas da parte não-financeira das despesas públicas. Considerando que o componente financeiro representa importante parcela do ônus fiscal do país, é necessário que o mesmo seja também considerado para se ter um equilíbrio fiscal saudável das contas públicas brasileiras.

Dessa forma, a elevada taxa de juros e a composição da dívida pública no Brasil impossibilitam a instauração de um ajuste fiscal duradouro, visto que, apesar dos elevados cortes de gastos públicos e da consequente obtenção de superávits primários, os consideráveis pesos das despesas financeiras mantiveram a geração de déficits nominais. Nesse cenário, a aprovação da LRF se torna incoerente com o próprio princípio da responsabilidade fiscal. Apesar da importância do debate sobre a imposição de regras e limites para os gastos discricionários, a lei não controla o entrave das contas públicas, representado pelo patamar de endividamento e seu elevado custo fiscal. No capítulo 3, Ribeiro e Lima (2018) ao avaliarem a eficácia de estipular um teto sobre os gastos do governo com o objetivo de tornar a dívida pública sustentável, concluíram que estabelecer um limite para os gastos públicos sem incluir os pagamentos de juros não assegura uma trajetória sustentável da relação dívida/PIB, especialmente no caso de países em desenvolvimento com altos níveis de taxas de juro e sistemas de tributação mais regressivos.

Ao avaliar a evolução do orçamento federal no formato bipartite de Keynes (TERRA; FERRARI-FILHO, 2014), dividindo-o em capital e corrente, percebe-se que no Brasil não há a noção de orçamento de capital, mas algo como um orçamento financeiro. Ademais, o

orçamento corrente é incapaz financiar os gastos financeiros, pois mesmo realizando constantes superávits, os montantes acumulados de poupança primária não impediram o crescimento da DLSP. Ademais, os superávits primários inibem os dispêndios públicos na demanda agregada (consumo e investimentos públicos). Uma vez que a média anual de juros reais pagos pelo setor público foram equivalentes a 7,8% do PIB entre 1995 e 2007 e que a carga tributária média do setor público foi de 30,0% do PIB por ano, o pagamento dos juros nominais representou 23,3% de todos os recursos públicos, enquanto o superávit primário representou 8,0% desses recursos. Isso significa que 31,3% de tudo o que o setor público arrecadou foi deduzido da demanda agregada via pagamento de juros (PIRES, 2014).

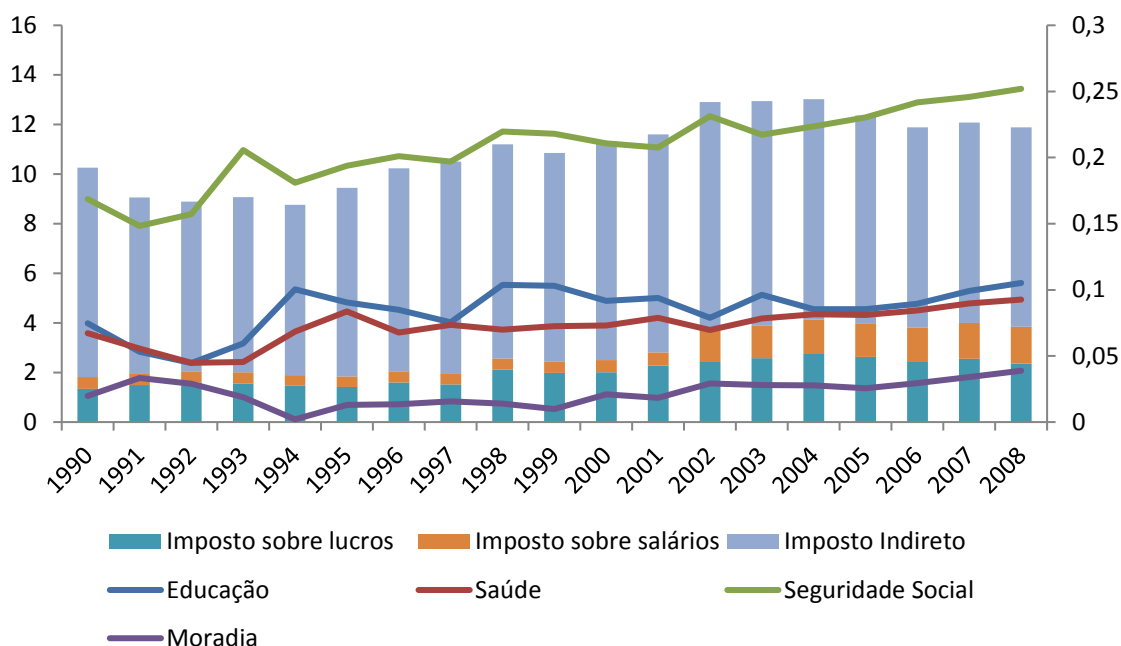
Diferentemente do déficit no orçamento de capital, os déficits financeiros (nominais) incorridos pelo Estado brasileiro em seu orçamento de capital, não promovem a manutenção das taxas de empregos, pelo contrário desaquecem a demanda agregada e a espiral salário-preços. Enquanto o superávit primário no orçamento corrente configura-se como uma poupança de recursos que busca equilibrar, ainda que parcialmente, o impacto do déficit nominal sobre as finanças públicas. O orçamento financeiro é um repasse de recursos do conjunto da população para os detentores dos títulos públicos, ou seja, uma barreira para a melhoria da distribuição de renda no país (PIRES, 2014).

Todavia, as mudanças nas forças políticas representado pelas eleições de 2002, direcionaram uma nova configuração das políticas econômicas, incluindo a política fiscal. Nesse sentido, Serrano e Summa (2012) destacam que as políticas sociais de transferência de renda, aumento das taxas reais de crescimento do salário mínimo, aumento de gastos em saúde, educação e infraestrutura, assim como as políticas que facilitaram o acesso ao crédito, intensificaram o consumo em massa e o aumento de investimento público e privado. Dessa forma, o resultado das políticas deliberadas de valorização do salário mínimo através de correções nominais baseadas no crescimento do PIB dos dois anos anteriores e seu impacto no pagamento de programas de seguridade social e na formalização do mercado de trabalho explicam o efeito positivo da mudança de atuação da política fiscal e seus impactos nas características do crescimento e distribuição da renda da economia brasileira.

Com a mudança na condução das políticas econômicas, o governo passou a flexibilizar mais a atuação da política fiscal, combinando-a com uma política cambial de desvalorização da moeda doméstica em uma tentativa de alcançar maior crescimento econômico com uma redução na desigualdade de renda. Primeiro através da expansão do consumo em massa e da incorporação de famílias de menor renda, em seguida promovendo o aumento do investimento

público direto e do investimento privado induzido pelo Estado. Dessa forma, enquanto a política fiscal financiou transferências sociais, aumentos de salário mínimo e elevou os gastos em habitação social, infraestrutura, saúde e educação; a política creditícia promoveu além do aumento do crédito direto ao consumidor um volume crescente de financiamento de investimento privado a taxas de juros subsidiadas e dos bancos públicos comerciais (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), aumentando a oferta de crédito habitacional e agrícola.

O gráfico 9 ajuda a compreender a dinâmica dos gastos sociais do governo e sua arrecadação dividida entre impostos diretos (sobre lucros e salários) e indiretos. A política fiscal superavitária assumida após a estabilização inflacionária é evidenciada tanto pelo lado do corte nos gastos sociais como no aumento da carga tributária ao longo da segunda metade da década de 1990. Nos primeiros anos, os gastos com educação foram os mais afetados, seguido pelos gastos em saúde, que se mantiveram relativamente constantes até 2001. Nesse período, o aumento da carga tributária se deu via maiores impostos indiretos, principalmente sobre o consumo de bens e serviços. A partir de 2002, observa-se um aumento tanto da arrecadação como dos gastos sociais do governo federal. Os gastos com previdência social, que já vinham crescendo desde o início da década de 1990, se mantiveram como o maior gasto social do governo, porém acompanhado pelo aumento dos gastos em saúde, educação e moradia. Já a carga tributária aumentaria a partir de uma maior tributação sobre os salários que passa a representar 2% do PIB, frente aos 4% do PIB de impostos sobre os lucros e 15% em forma de impostos indiretos, majoritariamente sobre o consumo de bens e serviços.

Gráfico 9 - Impostos e gastos sociais como proporção do PIB entre no Brasil 1990 e 2008

Fonte: ICTD e IDLA

Os programas de transferência de renda desempenharam um papel importante no aumento do consumo e do crescimento econômico, garantindo uma renda monetária mínima para famílias pobres e indigentes. No caso do Bolsa Família, para receber o pagamento mensal, as famílias são obrigadas a fazer visitas regulares a postos de saúde e garantir que crianças entre 6 e 17 anos tenham um mínimo de 75 por cento de frequência escolar. Análises da distribuição do Bolsa Família mostram que 50% do valor total dos benefícios vão para os 15% mais pobres e 90% dos benefícios vão para os 45% mais pobres. Análises em torno dos impactos das transferências governamentais no índice de Gini encontram que entre 17% e 40% da redução total observado entre 2003 e 2010 esteve relacionado com aumento dos benefícios sociais, evidenciando que a política fiscal de redistribuição tem um impacto direto no nível de desigualdade de renda (BARROS ET AL., 2010; HOFFMANN, 2013; CALIXTRE, 2014).

A retomada da capacidade de implantar políticas públicas permitiu a esfera federal aumentar os gastos com políticas sociais de 11,2% em 1995 para a 15,4% do PIB em 2013. Esses gastos refletiram em programas nacionais de aumento da qualificação da mão de obra através da melhoria na educação técnica, superior e no avanço em direção à universalização da educação primária e secundária. Ademais, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi melhorado, tanto em termos de seu financiamento quanto de sua gestão; o sistema de seguridade social

tornou-se mais estável e abrangente, e; os programas de transferência de renda permitiram resgatar o consumo de famílias extremamente pobres. Um estudo de 2011 do IPEA simulou como cada tipo de gasto público impactaria no crescimento e a distribuição da renda, calculando o impacto marginal de um ponto percentual adicional de gasto público sobre o PIB, a renda das famílias e a distribuição (Gini).

Tabela 7 – Simulações baseadas em 2006 da virtuosidade das Políticas Sociais no Brasil

	Multiplicador Keynesiano sobre o PIB	Multiplicador Keynesiano sobre a Renda das Famílias	Redução Marginal do GINI
Gastos em Educação Pública	1,85	1,67	-1,10%
Gastos em Saúde Pública	1,7	1,44	-1,50%
Bolsa Família (Transferências Diretas)	1,44	2,25	-2,20%
Transferências Constitucionais	1,23	2,2	-2,30%
Seguridade Social (Setor Privado)	1,23	2,1	-1,20%
Investimento em Construção Civil	1,54	1,14	0%
Exportações de Commodities	1,4	1,04	0%
Juros da Dívida Pública	0,71	1,34	0,10%

Fonte: (IPEA; 2011a e IPEA; 2010).

Os resultados das políticas redistributivas no fortalecimento do mercado de trabalho propiciariam um maior crescimento na segunda metade da década de 2000 e uma queda da dispersão da distribuição salarial, reduzindo a desigualdade salarial. Apesar de o salário médio também crescer durante os anos 2000, sua taxa foi menor do que o crescimento do salário mínimo. Por sua vez, a valorização do salário mínimo acima do salário médio aumentou a participação dos salários na renda total a partir de 2004 e reduziu a desigualdade salarial entre os empregados. É importante ressaltar que além de ser o piso legal para os salários no Brasil, o salário mínimo também é utilizado como um índice para as pensões dos servidores públicos e dos trabalhadores rurais, bem como o valor de vários benefícios de programas de seguridade social. Apesar de os aumentos salariais representarem aumento dos gastos da política fiscal, eles contribuíram para uma redução substancial da dispersão salarial na base da distribuição, entre 2004 e 2010 (CARVALHO; RUGITSKY, 2017).

A reconfiguração das forças políticas também foi promovida através de mudanças significativas na legislação trabalhista, com aumento do reconhecimento legal das centrais

sindicais, aprovado em 2007. O aumento das transferências sociais foram as medidas que mais aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores, elevando o salário de reserva dos beneficiários. As queixas das elites sobre o programa, que alegadamente aumentaram a indolência e dificultaram a contratação de trabalhadores é um claro testemunho deste efeito. Ademais, a aceleração do crescimento observada no período foi acompanhada por um processo de formalização do mercado de trabalho que tornou o salário mínimo mais relevante, segundo (MEDEIROS, 2015). E, uma vez que o salário mínimo também afeta o nível de pensões e outras transferências recebidas por milhões de famílias, seu aumento promove ainda mais a expansão do poder de barganha da classe trabalhadora, implicando em uma maior participação salarial para qualquer nível do grau de utilização da capacidade.

Com a crise financeira do final de 2008, o governo aumenta sua atuação via política fiscal e monetária com objetivo de promover políticas econômicas contra cíclicas. As primeiras medidas se concentraram na diminuição da arrecadação tributária, redução da alíquota dos impostos de renda sobre pessoa física, sobre operações financeiras e sobre compras a prazo e de produtos industrializados. Em seguida teve-se a ampliação dos gastos com os benefícios do “Bolsa Família” e início do programa de habitação “Minha Casa, Minha Vida”. Por fim, o aporte de recursos para financiamento da produção agrícola, construção civil e infraestrutura. No entanto as medidas não foram suficientes para evitar que a atividade econômica recuasse nesse período. A taxa de investimento recuou 20,3%, o consumo privado decresceu 1,1% e as exportações declinaram 22,1%. Como resultado houve uma queda de 0,6% do PIB em 2009, ante um crescimento de 5,1% em 2008

Segundo Piketty (2014) e Palley (2014), a concentração de renda guarda relação com a rápida acumulação de riqueza através de taxas de juros mais altas do que as taxas de crescimento, aumento dos salários de gerência e a reversão da natureza progressiva dos sistemas tributários de alguns países. Embora não haja muitos estudos sobre os altos salários no Brasil, há evidências abundantes de que o sistema tributário brasileiro é muito menos progressivo do que o da maioria dos países (SILVEIRA ET AL., 2013; HIGGINS; PEREIRA, 2014). Qualquer tentativa de reduzir a desigualdade e criar mais espaço fiscal para políticas sociais e investimento público deve envolver uma profunda reforma do sistema tributário brasileiro, principalmente através do aumento de impostos sobre a propriedade, herança, riqueza financeira e maiores rendimentos, atualmente muito baixos para os padrões internacionais.

Medeiros et al. (2015a), ao avaliarem a participação da renda apropriada pelo percentil superior através de dados tributários do Brasil, encontraram que em torno de 25% da renda total entre 2006 a 2012 pertencia a 1% da população, com o percentil superior recebendo um quarto da renda total. Apenas uma redistribuição muito intensa de renda dentro dos 99% da população poderia ocasionar uma queda significativa da desigualdade. Medeiros et al. (2015b), combinaram dados tributários com dados de pesquisas domiciliares para calcular indicadores sintéticos de desigualdades e encontraram que, apesar do aumento dos gastos com redistribuição entre 2000 e 2012, a desigualdade não caiu nesse período. Por exemplo, a parcela da renda apropriada pelo percentil mais alto na maior e mais rica cidade do Brasil, São Paulo, aumentou de 13% para pouco mais de 20%. Segundo Carvalho e Rugitsky (2017), isso pode ser explicado pelo aumento muito acentuado dos preços dos imóveis observados na última década, algo que pode ter contribuído para a estabilidade dos maiores rendimentos.

Nos modelos de crescimento e distribuição pós-kaleckianos (DUTT, 1984; BHADURI; MARGLIN, 1990; BLECKER, 2010), o consumo agregado é simplesmente uma função da distribuição funcional da renda dadas as diferentes propensões de poupança entre trabalhadores e capitalistas. Como os trabalhadores têm maior propensão média a consumir do que os capitalistas, um aumento na participação dos salários aumenta o consumo. No entanto, Carvalho e Rugitsky (2017) sugerem que mesmo com a distribuição funcional da renda estável é possível mudanças no consumo pelo fato dos trabalhadores que recebem salários relativamente mais altos tendem a ter uma propensão a consumir menor que os trabalhadores com baixos salários, de forma que, uma redução da desigualdade salarial pode não ser suficiente para aumentar a propensão ao consumo. Ademais, na maioria dos países ricos o consumo cresceu nas últimas décadas, apesar da crescente participação nos lucros. A explicação usual é que os trabalhadores compensam os salários estagnados financiando parte de seu consumo com crédito, em que a dívida funciona como um substituto do aumento dos salários.

É importante entender que um crescimento do consumo baseado no endividamento acaba por piorar a concentração de renda. O nível crescente de endividamento das famílias gera um fluxo crescente de pagamentos de juros de devedores para credores, exceto no caso improvável em que o crescimento de volume é inteiramente compensado por uma taxa de juros continuamente decrescente. Esses crescentes fluxos de juros criam uma relação expropriatória entre as famílias assalariadas e o capital bancário. Dessa forma, a extensão do

crédito às famílias mais pobres deve ser entendida como uma medida temporária para compensar os altos níveis de desigualdade, de forma que o acesso aos empréstimos seja resultado da contínua diminuição da desigualdade.

No caso do Brasil, o rápido crescimento do consumo agregado observado até 2010 pode ser parcialmente atribuído ao declínio da desigualdade salarial, pois mesmo com queda estável do índice de Gini entre 2006 e 2010 a dispersão salarial diminuiu com a crescente participação do salário. Por sua vez, o crédito doméstico cresceu rapidamente entre 2003 e 2009 como resultado também do crescimento da renda, permitindo a incorporação de um grande número de famílias relativamente mais pobres no mercado de crédito, algo que convencionalmente explicado como um processo de redução da restrição de liquidez. Além da redução gradual das taxas de juros reais, a política creditícia expandiu os empréstimos a bancos comerciais públicos, especialmente desde a crise de 2008 e criou em 2004 o crédito consignado, um empréstimo com amortizações automaticamente deduzidas do contracheque dos tomadores (DOS SANTOS, 2013).

Nesse sentido, o aumento observado no consumo de massa foi resultado tanto do aumento dos salários na base da distribuição salarial como do aumento acentuado do endividamento das famílias, especialmente a partir de 2004. Segundo Rugitsky (2017) o total de operações de crédito para pessoas físicas como proporção do PIB cresceu de aproximadamente 1 para 6% entre 1988 a 2003, enquanto que de 2004 a 2009 essas operações atingiram 14,9% do PIB. Segundo o autor, esse aumento no endividamento das famílias é um dos fatores que explicam a inflexão da série de operações totais de crédito como proporção do PIB, que caiu quase continuamente de um pico de pouco menos de 37% em 1994 para cerca de 22% em 2002 e então começou a crescer, chegando a 45% no final de 2009. Nesse período, o crescimento do crédito a pessoas físicas como parcela do PIB representou mais de um terço do crescimento total de operações de crédito.

Depois de experimentar taxas reais médias negativas de crescimento tanto na década de 1980 quanto na década de 1990, o investimento público cresceu em média 10,9% entre 2004 e 2011. Segundo Rugitsky (2017), tanto os investimentos diretos do governo como o investimento de empresas estatais contribuíram para esse aumento, modificando o investimento público como parcela do PIB de 2,66 para 4,09 entre 2004 e 2011. Ademais, Santos (2016) revela evidências de que o investimento público estimula o investimento privado no Brasil, de forma que a formação bruta de capital fixo cresceu em média 7,97% ao ano entre 2004 e 2011, depois de quase estagnar-se no quarto de século desde 1980 e, na

verdade, cair em proporção do PIB. O crescimento do investimento de empresas estatais pode ser explicado, em grande medida, pelo aumento do investimento da Petrobras referente a descoberta de novas reservas e a trajetória ascendente dos preços do petróleo. Ademais, Santos et al. (2016b) sugere que o choque positivo nos termos de troca também desempenhou um papel no estímulo ao investimento, uma vez que os termos de troca brasileiros estiveram altamente correlacionados com os índices de preços de commodities, incentivando investimento a partir da expansão da atividade econômica internacional. No que tange a trajetória da taxa de câmbio apreciada continuamente entre 2004 e 2010 e seu impacto negativo na competitividade, explica a queda exportações líquidas e, devido aos seus impactos positivos no salário real, o impacto positivo no consumo e um efeito ambíguo no investimento.

Na função de investimento dos modelos de regime de crescimento e distribuição, a decisão de acumular capital depende positivamente de um termo exógeno que reflete o nível de otimismo, expectativas de crescimento das empresas, grau de utilização da capacidade ou taxa de lucro. Na chamada especificação pós-kaleckiana introduzida por Bhaduri e Marglin (1990), a taxa de lucro é substituída pela participação nos lucros e utilização de capacidade na função de investimento, o que permite a possibilidade de um investimento ser guiado pelos lucros (*profit-led*) ou pelos salários (*wage-led*). Entre 2004 e 2010 o Brasil obteve suas maiores taxas de crescimento do consumo e do investimento, ou seja, nesse período a participação dos salários aumentou juntamente com a taxa de crescimento, características de um regime de crescimento *wage-led*. Ademais, a rápida recuperação da economia após a crise de 2008 é interpretada como uma prova do sucesso de uma estratégia de crescimento liderada pelos salários. Mesmo o investimento tendo maiores flutuações e maior crescimento médio, os dois componentes da demanda agregada cresceram juntos na maioria dos anos (CARVALHO; RUGITSKY, 2017).

No entanto, alguns autores (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2012; OREIRO ET AL., 2012) alegam que a estratégia baseada na expansão do consumo utilizou a poupança externa e a valorização “crônica” da taxa de câmbio. O resultado foi um vazamento da demanda interna em direção às importações e à perda de competitividade na exportação de manufaturados, resultando em um processo de desindustrialização com deterioração do saldo da conta corrente. Para esses autores, uma desvalorização ajudaria a recuperar as margens de lucro e o acesso aos mercados estrangeiros, ambos considerados essenciais para estimular as decisões de investimento. No entanto, o

aumento das importações também esteve relacionado com o aumento da taxa de investimento e a necessidade de importação de bens de capital e bens intermediários. Nesse sentido, a estratégia de desvalorização cambial só funciona se o efeito positivo de aumentar a participação nos lucros sobre investimento e exportações líquidas mais do que compensar a queda no consumo e não comprometer a importação de bens de capital e intermediário. Além disso, a taxa de inflação, que no Brasil responde em grande parte às desvalorizações cambiais, também aumentou nesse período, desacelerando o crescimento do salário real e do consumo.

As análises das mudanças de trajetória do consumo, investimento e estrutura produtiva apontam para questões relevantes que não são abarcadas pelas classificações entre regime de crescimento econômico *wage-led* ou *profit-led*. O processo de redistribuição de renda que ocorreu no Brasil aumentou a participação dos salários e reduziu a desigualdade salarial, alterando a distribuição pessoal da renda. Sendo assim, não se pode ignorar que um determinante crucial para a aceleração do crescimento até 2010 foi a mudança na distribuição pessoal de renda, independentemente da mudança na distribuição funcional. Ao tomar a distribuição funcional da renda como exógena, os modelos de regime de crescimento econômico raramente examinam em detalhes as políticas as modificam. Uma política fiscal restritiva e uma depreciação intencional da taxa de câmbio entre 1999 e 2004, levaram a uma maior participação nos lucros através de seus impactos no consumo e nas exportações líquidas. Por sua vez, a intensificação dos gastos da política fiscal com redistribuição de renda e uma apreciação da moeda doméstica a partir de 2004, incentivaram o consumo, inclusive o importado, ao mesmo tempo em que promoveu a expansão da utilização de capacidade.

Para ir além da mera identificação de regimes de crescimento, Gonçalves (2016) estima o impacto do grau de utilização da capacidade na distribuição de renda, controlando as estimativas de variáveis que a literatura teórica sugere capaz de deslocar ou mudar as inclinações da curva IS. Usando dados trimestrais de 1995 a 2013 para o crédito doméstico, a desigualdade salarial e os preços das *commodities*, o autor procura classificar o regime de crescimento da demanda e seu cronograma. Assim como o trabalho de Carvalho e Rugitsky (2015), para Gonçalves (2016), o impacto do crédito doméstico e da desigualdade pessoal no consumo, o impacto da taxa de câmbio sobre o investimento e a interação entre as mudanças na estrutura produtiva e o conflito distributivo sugerem um crescimento da demanda *profit-led* com diminuição da *profit-share* em direção de um regime de crescimento liderado pelos salários. As análises dos impactos das políticas que aumentaram o poder de barganha dos trabalhadores no regime de crescimento econômico e distribuição de renda sugerem que o

aumento observado na participação dos salários foi um resultado combinado da aceleração do crescimento com uma mudança no padrão de crescimento. Gonçalves (2016) conclui que a aceleração do crescimento captada pelo aumento do grau de utilização da capacidade pode ser atribuída a políticas expansionistas de crédito consignado e aumento do investimento público.

Essas considerações referem-se a uma crítica mais profunda feita por Palley (2014) às numerosas tentativas empíricas de identificar econometricamente os regimes de demanda dos países. Como o autor destaca, os regimes de demanda podem ser endógenos e sujeitos à influência da política. Em particular, as políticas que reduziram a participação do trabalho na renda nas economias avançadas nos últimos vinte anos podem ter feito com que essas economias parecessem *profit-led* em algumas dessas estimativas, mesmo que aumento dos salários produzisse um efeito positivo na utilização da capacidade e conseqüentemente no crescimento. Isso também pode ajudar a explicar a aparente contradição entre os resultados econométricos encontrados para o Brasil.

Do ponto de vista lógico, parece implausível que a taxa de crescimento de uma economia seja maximizada em uma participação salarial igual a zero ou 100%. A possibilidade de que a resposta do investimento à participação nos lucros ou do consumo à participação salarial seja não linear é importante para compreender o crescimento entre 1994 e 2010. Dessa forma, a concentração de renda do período inflacionário, combinado com uma política fiscal superavitária e um câmbio desvalorizado a partir de 2000, permitiu que o aumento da participação salarial não comprometesse a taxa de investimento, pelo contrário, passasse a funcionar como motor do crescimento, modificando as características do regime em direção a um crescimento mais *wage-led*.

Outra limitação importante dos modelos de regime de crescimento econômico é a negligência com os impactos da heterogeneidade setorial, uma vez que precisam adotar em seus modelos a simplificação de um único bem homogêneo produzido e substituto imperfeito dos bens produzidos fora do país. O impacto de uma menor participação da indústria na capacidade de aumentar a produtividade do trabalho em um horizonte mais longo deveria ser motivo de preocupação. Isso não significa, no entanto, que uma desvalorização da taxa de câmbio seja a única solução. Talvez devesse haver um esforço para melhorar a relação do setor produtivo com o setor financeiro, em vez de manter as taxas de juros subindo apenas para fins de estabilização de preços.

Todavia, se tomarmos por definitiva as classificações dos modelos pós-keynesianos e pós-kaleckianos de regime de crescimento econômico, podemos concluir erroneamente que

em alguns países o processo contínuo de redistribuição em direção aos salários garantirá taxas mais altas de crescimento. Esses modelos apontam uma contradição entre redistribuição e competitividade internacional, mas tentam evitar a questão, argumentando que uma desvalorização da taxa de câmbio significaria apenas uma redução dos salários reais no curto prazo. Por sua vez, políticas redistributivas são eficazes em aumentar a participação dos salários e reduzir a desigualdade salarial, acelerando o consumo e o crescimento do investimento. No entanto, esse processo criar novos obstáculos para a manutenção do crescimento *wage-led* no longo prazo, seja pela queda na competitividade internacional, seja pela queda no investimento relacionado à participação dos lucros na renda, seja pelo próprio limite à expansão da utilização da capacidade. Se a política de fortalecimento do salário mínimo aumenta a participação salarial e reduz a desigualdade salarial, estimulando o consumo, seu impacto na estrutura produtiva limita a capacidade da economia de manter o aumento contínuo da produtividade, o que pode exacerbar o conflito distributivo e acelera a taxa de inflação. Dessa forma, uma investigação mais cuidadosa de cada uma das políticas e de seus impactos em cada um dos componentes da demanda agregada ajuda a elucidar a natureza desses limites e contradições.

O uso de políticas industriais estratégicas e políticas de melhoria da produtividade mais horizontais (por exemplo, o investimento público em infra-estrutura) parecem ser uma maneira de contornar essas questões. A extensão do crédito doméstico é outro exemplo. Mesmo que permita a aceleração do crescimento do consumo agregado, pode eventualmente complicar a redução da desigualdade e aumentar a fragilidade financeira. Um terceiro exemplo seria a política cambial. Sua valorização reduz a inflação e pode até aumentar o investimento agregado no curto prazo. Mas, com o tempo, seu impacto sobre o grau de competitividade dos produtos manufaturados pode inibir uma maior diversificação da estrutura produtiva. Além disso, as altas taxas de juros necessárias para manter a moeda apreciada podem estar impedindo mudanças mais profundas na distribuição de renda.

A maior parte da literatura de regimes de crescimento e distribuição de renda desconsidera os impactos da heterogeneidade setorial, uma vez que recorrem a modelos de mercadoria única. No entanto, a heterogeneidade setorial é um fator importante na configuração do regime de crescimento e distribuição de renda. Uma vez que a distribuição de renda impacta na composição da demanda através das diferentes cestas de consumo das famílias, altera também a composição da demanda agregada, os preços relativos e, conseqüentemente, a própria estrutura produtiva. Nesse sentido, os setores produtores de bens

cuja participação relativa da demanda agregada aumentou com a melhoria da distribuição de renda, tendem a crescer mais rapidamente. Se, além disso, considerarmos que diferentes setores exigem diferentes combinações de habilidades, a mudança na estrutura produtiva impactará também na estrutura de trabalho e nas participações relativas de trabalhadores qualificados e não qualificados. Finalmente, essa mudança na estrutura do trabalho inevitavelmente retornará à distribuição de salários, aumentando ou diminuindo a desigualdade salarial (RUGITSKY, 2017).

O declínio da desigualdade salarial, bem como o aumento da participação do salário na renda como resultado do aumento do salário mínimo, do aumento das transferências sociais, do padrão de crescimento e de sua aceleração, levaram a mudanças na composição da demanda agregada, devido à difusão de hábitos de consumo anteriormente restritos a grupos mais ricos àqueles na base da renda distribuição. Segundo Medeiros (2015), um processo de difusão de hábitos de consumo além das necessidades básicas, certamente está relacionado tanto à renda agregada crescente quanto à desigualdade declinante. Tais mudanças no padrão de demanda consistiram na queda das participações relativas de alimentos e roupas no consumo agregado e no aumento nas parcelas relativas de habitação, transporte, saúde, higiene, cuidados pessoais e serviços pessoais. Resultado da diversificação do consumo da parcela de menor renda da população (Medeiros, 2015). Dados de Carvalho et al. (2016), indicam, por exemplo, que os alimentos foram responsáveis por 14,46% do consumo total dos três grupos de renda mais pobres em 2002-2003, mas representaram apenas 10,89 por cento em 2008-2009. Para os três grupos mais ricos, no entanto, essa parcela foi menor e caiu menos, de 7,57 em 2002-2003 para 6,14 em 2008-2009.

Além disso, envolveram a queda da participação relativa de educação, lazer, cultura e tabagismo, hábitos de consumo que permanecem restritos principalmente aos grupos mais ricos (Medeiros, 2015). A participação no consumo agregado de educação, lazer, cultura e fumo, cujo consumo é maioritariamente feito pelas famílias mais ricas, caiu de 7,2 para 5,5 por cento entre 2002-2003 e 2008-2009 (MEDEIROS, 2015). Pelo menos parte dessa mudança na composição da demanda foi, então, refletida nas mudanças na estrutura produtiva, enquanto parte dela foi atendida por meio de importações. A mudança na estrutura produtiva, por sua vez, levou a uma transformação da estrutura de empregos, com uma participação crescente de empregos de baixa renda. Essa transformação, enfim, aprofundou o declínio da desigualdade salarial, reiniciando o ciclo.

5.1.2 Política Cambial

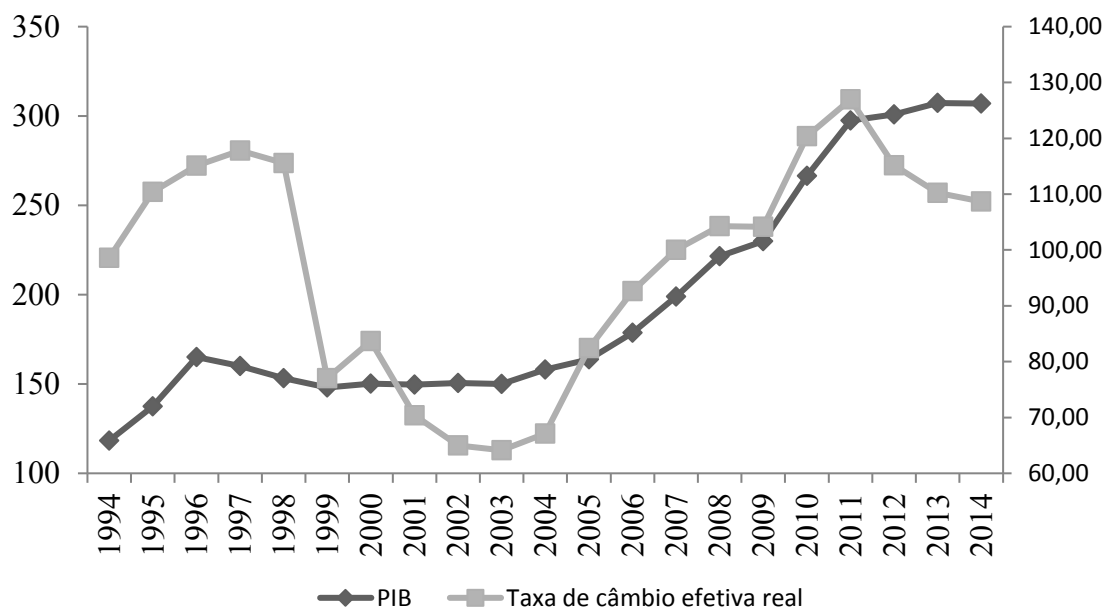
O modelo de crescimento baseado no endividamento público e na concentração de renda (*debt-led/profit-led*) mostraria sua fadiga na chamada “década perdida” entre 1980 e 1990. Os desajustes fiscais e inflacionários comprometeram o regime de crescimento econômico, afetando estruturalmente a o comportamento da demanda e da produtividade agregada. Nesse interim, as reformas econômicas promovidas no bojo do plano Real viriam modificar completamente a atuação das políticas econômicas em direção das prescrições neoliberais do Consenso de Washington. A política fiscal passa a ser comandada pelo regime de superávits primários, enquanto a política industrial de privatizações, eliminação do protecionismo e a abertura financeira e comercial, seriam responsáveis por mudanças estruturais tanto na estrutura produtiva, como na dinâmica do investimento relacionado à utilização de capacidade, à *profit-share*, ao *mark-up*. Sendo assim, tanto a política fiscal como a política industrial assumiram caracterizadas pró-capital no período a partir de 1994.

Por sua vez, a política cambial teve diferentes orientações entre 1994 e 2010. A política de paridade cambial (US\$ 1 = 1 R\$), iniciada em 1994 se manteve até 1999, nesse período, a queda da participação dos salários na renda se daria mesmo com o cambio valorizado e a preservação do salário real. Já entre 1999 e 2004 a desvalorização cambial seria responsável pela queda do salário real e acompanhada pelo aumento das exportações. Por fim, o período entre 2004 e 2010 foi marcado pela retomada da valorização da moeda doméstica e seu impacto no salario real, no aumento do consumo e na piora na balança comercial, evidenciando também o problema de desindustrialização da economia brasileira.

No início do Plano Real, o controle da taxa de inflação foi sustentado por uma a taxa de câmbio valorizada instituída a partir de uma política de âncora cambial e liberalização das contas comercial e financeira. Ao apreciar a moeda nacional, os saldos da balança comercial pioraram, ocasionando desequilíbrios nas transações correntes do balanço de pagamentos. Tais desequilíbrios precisavam ser financiados pela entrada de capitais estrangeiros, em especial especulativo, direcionados para os títulos públicos. Dessa forma, o déficit público passa a pressionado pela elevação da dívida pública, gerando os chamados “déficits gêmeos” (externo e fiscal). Com o crescimento dos desequilíbrios, aumenta a vulnerabilidade externa do país e sua fragilidade a ataques especulativos sobre sua moeda, ocasionando crises cambiais. As crises do México em 1994 e 1995, Brasil em 1998 e 1999; e por fim, Argentina em 2001 e 2002, seriam resultados da inconsistência dos “fundamentos macroeconômicos” que gera perda da confiança na capacidade do governo de rolar a dívida, ocasionando fuga de

capitais, crises e desvalorizações cambiais forçadas (TERRA; FERRARI-FILHO 2014). O gráfico 10 ajuda a acompanhar a evolução do crescimento do PIB e da taxa de câmbio efetiva real.

Gráfico 10 - PIB e a Taxa de câmbio efetiva real do Basi I entre 1994 a 2014



FONTE: PWT

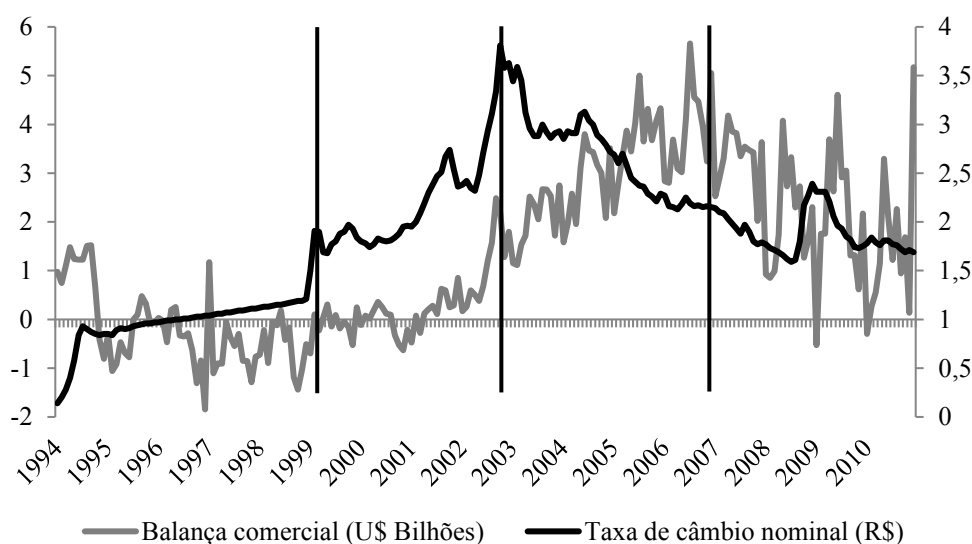
Com o avanço da globalização e da financeirização, as moedas dos países emergentes ficaram cada vez mais suscetíveis a crises de liquidez devido a ataques especulativos sobre suas moedas. Sendo assim, no início de 1999 o governo brasileiro abandonou o regime de bandas cambiais e adotou oficialmente o câmbio flutuante. O resultado foi uma intensa desvalorização da moeda nacional e a consequente perda de salário real para a classe trabalhadora, características de uma política cambial pró-capital. Entre 2001 e 2005, o tímido crescimento da economia brasileira foi acompanhado por uma desvalorização constante da moeda doméstica, queda da *wage-share* e do nível de utilização de capacidade e aumento das exportações. Características de um regime de crescimento e distribuição de renda *export-led*. Porém, após atingir o seu ponto máximo de desvalorização monetária no final de 2003, o real iniciou um processo de valorização frente ao dólar pressionado pela melhoria das exportações.

O crescimento econômico combinado com melhoria da balança comercial e valorização cambial permitiria um avanço da massa salarial nos anos seguintes. Por sua vez, a contínua valorização da moeda nacional entre 2006 a 2010 (excetuando 2009) evidenciaria a “doença holandesa” a partir da confirmação do processo de desindustrialização da economia

brasileira, de forma que a política cambial pró-trabalho de valorização da moeda doméstica possa ser classificada por alguns autores com “populismo cambial”. Sendo assim, esses quatro períodos da economia brasileira servem para analisar os impactos da mudança de orientação da política cambial sobre o regime de crescimento e distribuição de renda.

O regime de bandas cambiais inaugurado em 1994 estipulava que o Banco Central atuaria no mercado cambial comprando ou vendendo dólares conforme a valorização ou desvalorização da moeda doméstica. A necessidade de operar no mercado de câmbio implicou na necessidade de atrair capitais através de altas taxas de juros. A âncora cambial combinada com ampla mobilidade de capitais e déficit em transações correntes condicionava a alta taxa de juros. A contínua necessidade de administração cambial limitava a política monetária aos capitais internacionais, de forma que a taxa de juros doméstica maior do que a média internacional servia com referência para as expectativas, inibindo o risco de que possíveis desvalorizações cambiais impactassem nos preços domésticos. Um câmbio valorizado e seu impacto no salário real e nas importações, combinado com política de juros altos, contribuiriam para a consolidação do déficit comercial entre 1994 e 1999 (TERRA; FERRARI-FILHO 2014). A relação entre a balança comercial e taxa de câmbio nominal do Brasil entre 1994 e 2010 pode ser apreciada no gráfico 11.

Gráfico 11 – Balança comercial e taxa de câmbio nominal (R\$) do Brasil entre 1994 e 2010



Fonte: Ipeadata

As subsequentes crises especulativas do mercado financeiro internacional, no México em (1994/1995) e no leste asiático em (1997), acarretariam aumento da instabilidade e dos custos da manutenção de uma política cambial de sustentação de valorização da moeda doméstica. Perante a necessidade de manter a atração de ativos estrangeiros, a política econômica se torna cada vez mais pró-capital a partir da diminuição do controle de capitais e aumento da taxa de juros. Por sua vez, a taxa de juros seguiria comprometendo toda a estrutura produtiva, mantendo o crescimento econômico estagnado, dificultando inclusive o crescimento da arrecadação tributária e a manutenção de uma política fiscal superavitária.

A instabilidade dos fluxos externos frente às crises internacionais e a consequente dificuldade do governo de financiar a paridade ocasionariam a crise cambial em 1999. Perante a impossibilidade de manutenção do regime de bandas cambiais, o governo opta por liberar o câmbio e instituir um regime de câmbio flutuante para a economia brasileira. No comunicado n. 006565 sobre o regime cambial, o Banco Central do Brasil (BCB) estipula que o mercado interbancário (segmentos livre e flutuante) é que definiria a taxa de câmbio. O BCB poderia intervir ocasionalmente e de forma limitada com o objetivo de conter movimentos desordenados das taxas de câmbio, ou seja, deveria atuar somente para conter os efeitos dos fluxos de capitais na volatilidade do câmbio. Ademais, como as intervenções no câmbio não deveriam alterar a política monetária, elas precisavam ser esterilizadas³⁵. Todavia, as intervenções esterilizadas têm efeito pequeno e pouco duradouro sobre a taxa de câmbio, o que faz com que tenham de ser continuadas. Segundo Bastos e Fontes (2014), esta continuidade leva ao acúmulo de reservas internacionais que até certo nível funcionam como um seguro contra crises cambiais, porém a um custo fiscal considerável³⁶.

Com a mudança em 1999, a taxa de câmbio passa ser o mecanismo de ajuste da balança de pagamento, enquanto a taxa de juros assume o papel principal no controle da inflação. Dessa forma o país inauguraria o tripé macroeconômico com a instituição do regime de metas de inflação com autonomia do Banco Central, combinada com a política fiscal superavitária e o câmbio flutuante. Com o câmbio flutuante as intervenções cambiais teriam a

³⁵ A esterilização é a operação com títulos públicos que promove o enxugamento de liquidez em moeda nacional, decorrente da compra de moeda estrangeira pelo BCB, ou a injeção de liquidez em moeda nacional, no caso de venda de moeda estrangeira por este. A esterilização decorre do fato de que o Banco Central não quer, com a intervenção, praticar política monetária, o que ocorreria se não houvesse esterilização. Acontece que a esterilização diminui muito a eficácia das intervenções sobre o nível da taxa de câmbio, tanto em magnitude quanto em duração.

³⁶ Bastos e Fontes (2014) citam como exemplo o custo fiscal entre julho de 2011 e junho de 2012 que foi de R\$ 62 bilhões, equivalentes a 1,4% do PIB.

função de prover liquidez em momentos de necessidade e acumular reservas, mas não de influenciar o nível ou a tendência da taxa de câmbio (BASTOS; FONTES, 2014). Todavia, intervenções no mercado cambial se tornam cada vez mais frequentes, às vezes visando ao controle da volatilidade excessiva, às vezes guiando a taxa de câmbio para níveis considerados adequados pelo governo.

Ao analisar o período de transição cambial, entre 2º trimestre de 1999 ao 1º trimestre de 2001, Bastos e Fontes (2014) de fato encontram algo muito próximo da flutuação pura. No entanto, com a chegada das eleições de 2002, a retração dos fluxos de capitais e tendência à depreciação, aumentaram a necessidade de intervenções contra ataques especulativos. Ademais, a mudança do regime cambial seria acompanhada por medidas que buscavam estimular a permanência e entrada de capital estrangeiro. Dentre essas medidas, Bastos e Fontes (2014) destacam que o Banco Central passou a permitir a abertura e a manutenção de contas em moeda estrangeira em bancos autorizados a operar no mercado câmbio, autorizou repasses interfinanceiros de recursos captados no exterior e equiparou o investidor estrangeiro ao residente.

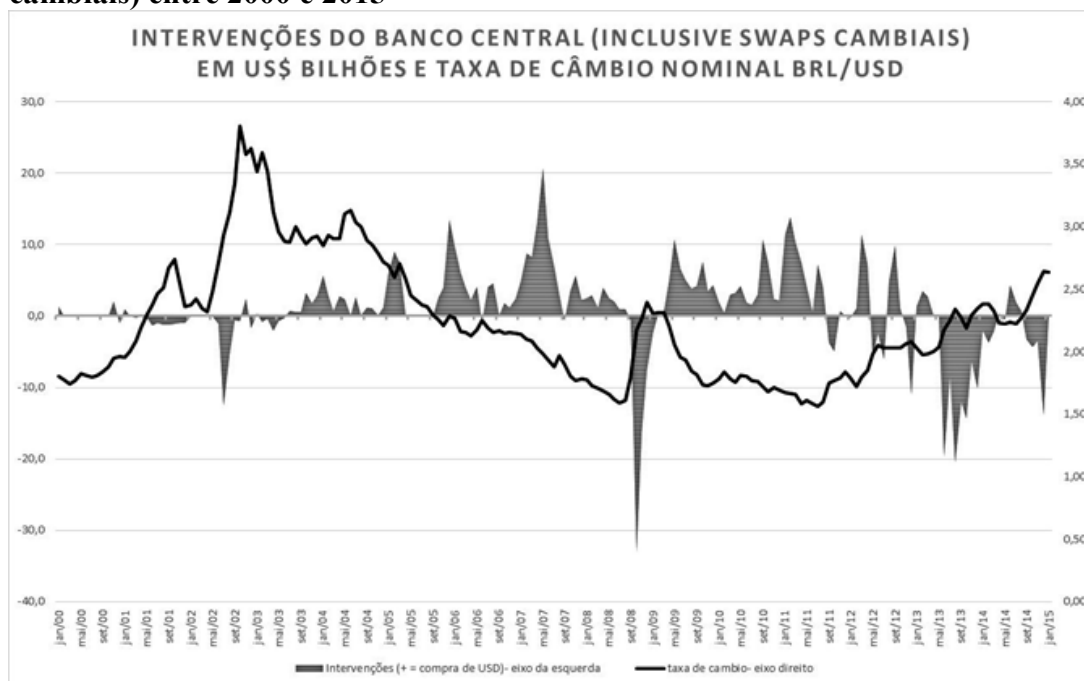
A desvalorização do real ocorrida a partir da adoção do regime de câmbio flutuante em 1999 não seria suficiente para alavancar as exportações, permanecendo a balança comercial deficitária até meados de 2001. Na segunda metade do ano de 2002, a instabilidade financeira em torno das eleições presidenciais, combinou com o aprofundamento da crise argentina, pressionando o câmbio flutuante para a maior cotação desde a criação do Plano Real. As expectativas quanto à estabilidade da economia brasileira somente melhoram com a publicação da “Carta ao povo brasileiro” por Luiz Inácio Lula da Silva. Nela, o candidato à presidência concordava com o programa de auxílio emergencial a ser prestado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) através de um grande empréstimo de divisas internacionais para financiar o estrangulamento cambial. Além do compromisso público de respeitar os contratos em relação à dívida pública doméstica e externa, o auxílio continha as habituais cláusulas restritivas às políticas monetária e fiscal.

No primeiro momento, as intervenções tinham como objetivo suprir uma carência temporária de oferta no mercado de câmbio associada às graves perturbações internas. Tratava-se assim de evitar uma volatilidade excessiva, durante um período atípico, considerado como passageiro. Devido aos choques externos ocorridos na economia no início dos anos 2000, o Banco Central reduziu a exposição cambial líquida dos bancos, aumentou o recolhimento compulsório, reduziu a exposição líquida cambial e aumento das exigências

para exposição líquida de câmbio das instituições. Com a reestruturação do Sistema de Pagamento Brasileiro (SPB), o Banco Central aumentou a regulamentação da operação comercial de exportação intrafirma e a regulação via regras do recolhimento compulsório e de adiantamentos relativos a operações de câmbio. Porém, com a redução da volatilidade do câmbio em 2003, a exigência de capitalização mínima para atender à exposição líquida caiu de 100% para 50%. O Tesouro passou a operar mais no mercado de câmbio, efetuando compras e ampliando o prazo máximo para a liquidação de noventa dias para 180 dias (BASTOS; FONTES, 2014).

No final de 2003, o real inicia seu maior período de apreciação cambial até meados de 2010. Uma conjuntura de abundância de capitais externos combinado com alta nos preços das *commodities* abasteceu o mercado cambial com a grande oferta de moeda estrangeira. Nesta fase, as compras de moeda estrangeira pelo Banco Central são volumosas e sistemáticas (LUPORINI; SOUZA, 2015). Com a justificativa de reduzir a volatilidade e “comprar um seguro” (reservas internacionais) contra momentos de dificuldade, o governo manteve o discurso de que o regime era de metas inflacionárias e câmbio livremente flutuante. Nesse período, o Banco Central intensificou as intervenções no mercado futuro através dos *swaps* cambiais. O gráfico 12, retirada do trabalho de luporini e Souza (2015) ajuda a vislumbrar esse movimento.

Gráfico 12 - Intervenções do Banco Central no mercado de câmbio (inclusive SWAPS cambiais) entre 2000 e 2015



Fonte: LUPORINI E SOUZA, 2015

Com a melhoria do balanço de pagamentos, a política de recomposição das reservas internacionais permitira o relaxamento do obstáculo à saída de capitais. Segundo Bastos e Fontes (2014), as medidas editadas pelo BCB promoveriam a simplificação, atualização e adequação da regulação cambial. Em 2004, o Novo Regulamento de Câmbio de Importação e o Novo Regulamento sobre Fretes Internacionais permitiram aos bancos a abertura de conta depósito a vista para pessoa física brasileira que se encontravam temporariamente no exterior e estabeleceu as condições para registro dos recursos captados no mercado internacional mediante a emissão de títulos em moeda brasileira. Já em 2005, o objetivo era aumentar a simplicidade e a eficiência nas operações cambiais e ajustar o mercado de câmbio ao contexto internacional de grande liquidez e menor aversão ao risco nos países emergentes. Para tanto, o Banco Central instituiu a nova regulamentação cambial das exportações e unificou o Mercado de Câmbio de Taxa Livre (MCTL) e o Mercado de Câmbio de Taxa Flutuante (MCTF), passando a existir apenas um mercado de câmbio sujeito a apenas um conjunto de regras.

O aumento do crescimento e das exportações pressionou o Banco Central a atuar mais no mercado cambial com vias de evitar a volatilidade, reduzir a exposição cambial do endividamento público e recompor as reservas internacionais. Para tanto a alíquota do Imposto de Renda (IR) para os investidores não residentes nas aplicações em títulos públicos federais e em fundos de investimento de empresas emergentes cai de 15% para zero. Fixou-se um limite máximo de receita de exportação que poderia ser mantido no exterior (30%). Ademais, isentou-se a cobrança da CPMF nas operações de oferta pública de ações de empresas no mercado de balcão. Para reduzir a necessidade de financiamento externo e melhorar a percepção do risco Brasil, o Banco Central e o Tesouro Nacional anteciparam o pagamento ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Clube de Paris. O aumento do influxo de capitais estrangeiros, à medida que viabilizou a recomposição das reservas, reforçou a tendência de sobrevalorização da taxa de câmbio. A valorização cambial guarda paralelo também com a política fiscal deficitária americana e seu impacto na desvalorização o dólar frente às demais moedas estrangeiras. A combinação de crescentes saldos comerciais e superávits fiscais, juntos com uma política cambial estável, permitiria que a economia brasileira recebesse o *investment grade*, além de passar a ser considerado um credor líquido internacional.

A crise internacional de 2008 inverteria o fluxo de capitais, pressionando o Banco Central a vender dólares no mercado cambial tentando conter abrupta desvalorização cambial.

Nesse período foram realizados leilões no mercado a vista com compromisso de recompra, empréstimos em moeda estrangeira, eliminação da alíquota de IOF nas liquidações de operações de câmbio e operações de *swaps* em moeda com o FED (LUPORINI; SOUZA, 2015). Em função do ambiente de turbulência dos mercados internacionais, o Banco Central reduziu a exposição cambial das instituições financeiras através: da redução do limite máximo da posição cambial líquida como proporção do patrimônio ponderado (de 60% para 30%); do aumento da exigência de capital para a exposição líquida em câmbio das instituições (de 50% para 100%); e da redução do limite de exposição dos bancos em ouro e em ativos e passivos referenciados em variação cambial (de 60% para 30%) (BASTOS; FONTES, 2014). Essas medidas combinadas com os acúmulos de reservas em moeda estrangeira e à redução do passivo externo, permitiria a economia brasileira se mostrar menos suscetível às crises de liquidez internacional.

Para evitar que liquidez do mercado estrangeiro pós-crise resultasse em excessiva volatilidade e desequilíbrio no mercado de câmbio, em 24 de dezembro de 2008 foi criado o Fundo Soberano do Brasil com o objetivo de preservação da economia brasileira frente a crises próprias de ciclos econômicos. Com o aumento da liquidez nos mercados internacionais, o fluxo cambial volta a registrar entradas de divisas de forma que o Banco Central passa a adotar medidas para inibir a entrada excessiva de capitais. Aumentou a alíquota de IOF sobre as operações de câmbio (de zero para 2%), instituiu o IOF de 1,5% sobre a emissão de novas ações de companhias brasileiras em bolsas estrangeiras e instituiu medidas de regulamentação de empréstimos estrangeiros e exigências de registro em câmara de compensação de derivativos vinculados a empréstimos entre residentes no país e residentes no exterior (BASTOS; FONTES, 2014)

Passados os momentos críticos da crise financeira internacional, o influxo de capital estrangeiro volta a procurar o Brasil como mercado ascendente. Nesse período, o Banco Central adotou medidas para evitar a constante valorização do real. Segundo Luporini e Souza (2015) as principais medidas foram: aumento da alíquota de IOF sobre margem de garantia dos investimentos estrangeiros na BM&F (de 0,38% para 6%); elevação da alíquota de IOF sobre as operações de renda fixa (de 2% para 4% e depois para 6%); e proibição de realização de operações de aluguel, troca e empréstimo de títulos, valores mobiliários e outros ativos financeiros por investidor não residente.

Apesar de o regime cambial ser considerado flutuante, ele é influenciado operações de compra e venda de reservas cambiais no mercado financeiro. Para tanto, Luporini e Souza

(2015, p.25) levantaram evidências empíricas de que a autoridade monetária brasileira, “[...] apesar de se declararem comprometidas com a flutuação livre do câmbio, e com intervenções limitadas apenas ao objetivo de conter o excesso de volatilidade, na prática intervêm no mercado de câmbio também por outros motivos.”.

Através de dados mensais, Luporini e Souza (2015) investigaram a probabilidade de intervenção frente à volatilidade ou aos desalinhamentos cambiais entre 1999 e 2010. Os autores indicam que as intervenções responderam não somente à volatilidade excessiva, como declarado formalmente o Banco Central, mas também aos desalinhamentos do câmbio. Na verdade, a probabilidade de intervenção foi maior no caso de desalinhamentos cambiais que desvalorizaram a moeda local, atuando para manter a moeda doméstica valorizada. Por sua vez, a volatilidade cambial apresentou significância estatística apenas em algumas especificações, já os desalinhamentos cambiais afetaram de forma sistemática as intervenções no Brasil. Sendo assim, os autores concluem que as intervenções tenderam a ser positivas (aquisição de moeda estrangeira pelo Banco Central) durante o ciclo de apreciação (2004 a 2011), com exceção do período agudo da crise de 2009, contribuindo para a valorização do real durante o período.

No que tange os controles de capitais e às regulações do mercado, os anos de maior ativismo da autoridade governamental foram 1999, 2000, 2002, 2008. Segundo Luporini e Souza (2015), o grau de preocupação do governo com os efeitos da valorização cambial sobre a economia pode ser mensurado através das medidas pró ou contra entradas e saídas de capitais. Durante o período de mudança do regime cambial, entre 1999 e 2000, predominaram as medidas que procuravam diminuir a saída de capitais e facilitar sua entrada. Este também foi o comportamento prevalecente em 2006 e 2008, desvalorizando a moeda. Por sua vez, com a retomada da valorização do real entre 2009 e 2010, houve medidas apenas do tipo que procura obstaculizar a entrada de capitais ou facilitar a saída. Todavia, o crescimento das entradas líquidas de capital se manteve, financiando os déficits em transações correntes e ajustes no Balanço de Pagamentos de forma que o câmbio termina 2010 desvalorizado.

Diversos trabalhos enfatizaram a relação entre a administração da taxa de câmbio e o crescimento econômico, seja pela sua função de âncora nominal e da garantia de estabilidade de preços, seja pelas metas reais de equilíbrio macroeconômico, seja devido à estabilidade da taxa de câmbio (BALASSA, 1978; KRUEGER, 1982; SACHS, 1985; DOLLAR, 1992). Para esses autores uma taxa de câmbio competitiva permite acesso à demanda internacional, possibilitando o aumento dos investimentos e do crescimento econômico. Os países do leste

asiático são o melhor exemplo de níveis desvalorizados das taxas de câmbio real associado a maiores taxas de crescimento econômico. A maioria dessas economias passou por uma fase inicial de industrialização por substituição de importações, no entanto, ao invés de aprofundar essa estratégia em direção à fronteira tecnológica, elas se dedicaram à exportação de produtos manufaturados simples. Com a manutenção da industrialização básica, esses países começaram a produzir e a exportar uma gama maior de produtos manufaturados. Com o crescimento das exportações, essas economias passaram a receber mais facilmente fluxos de capitais, em especial para os investimentos estrangeiros diretos (BALASSA, 1978).

Para Bresser-Pereira (2004) a taxa de câmbio uma ferramenta essencial para o crescimento econômico para os países em desenvolvimento. Primeiro, por ser capaz de estimular as exportações e restringir as importações, mantendo o equilíbrio em conta corrente. Apesar de uma taxa de câmbio desvalorizada manter os salários reais baixos e, conseqüentemente, o consumo reprimido, ela cria oportunidades para investimentos em indústrias exportadoras, promovendo elevação PIB e compensando o constrangimento inicial do consumo. Por sua vez, as estratégias de orientação para o mercado interno, fundamentada especialmente em taxas de câmbio real valorizadas, estiveram relacionadas com menores taxas de crescimento econômico dos países da América Latina.

Mais recentemente, a relação entre nível do câmbio e crescimento econômico tem sido objeto de análise empírica e teórica por diversos autores (WILLIAMSON, 2003; RODRIK, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2007). Para esses autores, uma estratégia de crescimento econômico precisa entender a taxa de câmbio como uma variável de escolha de política econômica. A adoção de taxas de câmbio competitivas é necessária para que as empresas consigam exportar produtos que não sejam *commodities*, promovendo a evolução do investimento, do emprego, da estrutura produtiva e por fim, do próprio crescimento econômico.

A relação entre o desalinhamento da taxa de câmbio real e o crescimento econômico é investigada por Gala (2007) para 58 países em desenvolvimento entre 1960 e 1999 e encontrou que a sobrevalorização cambial afetou negativamente a taxa de crescimento econômico. Já Rodrik (2008) utilizou uma amostra de 184 países entre 1950 e 2004, desenvolvidos e em desenvolvimento, para encontrar uma relação linear em que os países com maiores índices de desvalorização cambial cresceram a taxas mais elevadas que os demais países. Por fim, com base nos dados de 60 países em desenvolvimento entre 1965 e 2003, Aguirre e Calderón (2005) concordam que depreciações moderadas incrementam o

crescimento, todavia os autores também concluem que níveis muito depreciados da taxa de câmbio podem reduzir o crescimento..

Os modelos pós-kaleckianos e pós-keynesianos para economias abertas inspirados no trabalho de Bhaduri e Marglin (1990) mensuram o impacto da desvalorização sobre a margem de lucro e conseqüentemente sobre utilização de capacidade e o investimento. Os resultados dos modelos de regime de crescimento kaleckianos dependem da taxa de câmbio real de uma economia aberta e sua relação com a distribuição de renda e com a competitividade internacional, configurando os regimes de crescimento e distribuição de renda. A taxa de câmbio real pode ser entendida com um indicador de competitividade internacional através das relações de exportações e importações, de forma que o aumento da competitividade pode ser causado por um aumento da taxa de câmbio nominal, depreciação da moeda nacional, aumento dos preços externos ou queda dos preços internos.

Por sua vez, segundo a teoria keynesiana, o câmbio administrado e adaptável às circunstâncias tem por objetivo reduzir as incertezas sobre os preços futuros dos ativos. De maneira mais específica, a taxa de câmbio pode funcionar de estímulo ao investimento e à poupança, beneficiar as exportações de bens industriais, aumentar a produtividade relacionada à concorrência internacional, estimular às elasticidades-renda das exportações ou compensar falhas de mercado e contratuais. Para a macroeconomia estruturalista, especificamente para a abordagem kaldoriana e para a teoria do crescimento com restrição no balanço de pagamento (Thirlwall), o gerenciamento da taxa de câmbio real é uma condição necessária para um desempenho macroeconômico adequado de longo prazo dos países em desenvolvimento. Gala (2007) argumenta que a taxa de câmbio real afeta o crescimento de longo prazo por meio de investimentos e mudanças tecnológicas.

Para a estratégia novo-desenvolvimentista, a taxa de câmbio real é a variável central na promoção da acumulação de capital e no crescimento dos países em desenvolvimento, pois permite às empresas adquirir tecnologias de ponta e melhorar a competitividade da produção nacional (Bresser-Pereira, 2012). O crescimento será maior se o investimento relacionado à *profit-share* compensar a perda de utilização da capacidade devido à queda do salário real e do consumo. Ademais, desde que bem sucedida, é possível que o desempenho das exportações mantenha um nível suficientemente elevado que promova também a expansão da utilização de capacidade e do salário real. Basta que o crescimento do grau de utilização da capacidade seja acompanhado pelo aumento da *profit-share*, permitindo a cooperações entre

trabalho e capital. O único problema com essa estratégia é a impossibilidade de que todos os países alcancem um superávit comercial suficiente simultaneamente.

Missio (2012) demonstra que as mudanças na taxa de câmbio real alteram a distribuição de renda, influenciando a decisão das empresas de investir no progresso tecnológico. O financiamento de investimentos das empresas no progresso tecnológico depende de seus próprios recursos por meio de lucros retidos. Assim, mudanças na taxa de câmbio real alteram a distribuição de renda através dos custos de produção (salário real), promovendo o investimento no progresso tecnológico. Por sua vez, Ribeiro et al. (2016) construíram um modelo para investigar os efeitos da desvalorização cambial na competitividade não precificada via mudanças na distribuição de renda e na taxa de inovação tecnológica. Conclui-se que a desvalorização cambial também impactou no preço dos insumos intermediários importados e no custo unitário de produção, deslocando o *mark-up* das empresas domésticas e comprometendo o próprio crescimento.

Ao verificar o comportamento do regime de crescimento e distribuição de renda do Brasil entre 1995 e 2010, Oreiro, Abramo e Lima (2013) encontram a taxa de acumulação do capital como resultado da *profit-share*, do grau de utilização da capacidade produtiva, da taxa de câmbio real, da taxa real de juros e uma tendência temporal. Os resultados classificam o regime em *wage-led* os períodos entre 1995/I e 1998/IV, refletindo a política pró-trabalho de paridade cambial durante o período. Entre o período de 1999/0 a 2008/IV, os autores encontram o regime *profit-led* para economia brasileira como resultado da desvalorização cambial, por fim, a partir de 2008 se observa uma reversão do papel do câmbio em direção do trabalho, voltando a atuar para aumento da participação dos salários na economia, mas não suficiente para reverter o regime de crescimento *profit-led*.

Para avaliar a relação empírica entre taxa de câmbio real e crescimento para a economia brasileira, Oreiro et al. (2011) utilizaram uma base de dados trimestral para concluir que apreciações cambiais estão relacionadas a taxas menores de crescimento durante o período 1994-2007. Oreiro e Araújo (2012) também apontam uma relação positiva e decrescente entre as depreciações cambiais e as acumulações de capital no período entre 1994 e 2008. De maneira semelhante, Missio et al. (2018) investiga e confirma relação positiva e não linear entre taxa de câmbio real e acumulação de capital para o período 1996-2017. Para o período de 1996 a 2011, Baltar et al. (2016) testaram como o investimento setorial é afetado pelas desvalorizações cambiais reais e concluíram que as desvalorizações estão relacionadas a expansões nas acumulações de capital dos setores industriais.

Por sua vez, para classificar o regime de crescimento e distribuição de renda da economia brasileira, Araújo e Gala (2012) empregaram metodologia de séries temporais de equação simples para avaliar quais são os regimes de demanda e acumulação de capital para uma base de dados trimestral para o período 2002-2008. A partir dos resultados estimados pelas equações de investimento, poupança e de exportação, os autores encontram um regime de crescimento interno da demanda agregada do tipo *wage-led*, ou seja, a demanda agregada responde de forma positiva a uma elevação da participação dos salários na renda. Porém, ao incluírem a participação do setor externo, Araújo e Gala (2015) concluem que o regime de crescimento da economia brasileira entre 2000 e 2008 foi do tipo *profit-led*.

Há também uma literatura que relaciona a taxa de câmbio real ao processo de mudança estrutural, industrialização e desindustrialização. Marconi e Rocha (2012) concluíram que as taxas de câmbio reais entre 1995 e 2008 contribuíram para a desindustrialização brasileira. Utilizando uma base de dados setorial para o período 1996-2012, Araújo e Peres (2018) mostraram que os períodos com câmbio real valorizado alteraram a estrutura produtiva brasileira em favor das atividades primárias em detrimento do setor tecnologicamente mais avançado. Por fim, Ribeiro, McCombie e Lima (2019) relembram que operacionalização da política cambial através da taxa real de câmbio ao mesmo tempo em que pode promover a mudanças na melhoria do crescimento da estrutura produtiva da economia, estimulando o progresso tecnológico e os *spillovers* de conhecimento e afetando positivamente o crescimento do produto; pode também ser responsável pelo aumento a desigualdade de renda, reduzindo os salários reais e, portanto, prejudica o consumo agregado e o crescimento do produto. O modelo empírico sugere que, uma vez que a distribuição funcional da renda e o nível relativo das capacidades tecnológicas sejam explicitamente levados em consideração, o impacto direto dos desalinhamentos da taxa de câmbio real no desempenho do crescimento dos países em desenvolvimento torna-se estatisticamente não significativo. Para os autores, a taxa de câmbio real afeta indiretamente o crescimento, sendo que o impacto indireto da desvalorização da moeda sobre o crescimento nos países em desenvolvimento é pequeno, negativo e estatisticamente significativo.

A estratégia de buscar um crescimento *export-led* através das desvalorizações cambiais consegue minimizar as restrições externas ao crescimento de países com moeda internacionalmente inconvertível. A desvalorização promove aumento da parcela dos lucros no produto (*profit-share*) e uma vez que a propensão a poupar a partir dos lucros tende a ser maior do que a propensão a poupar a partir dos salários, a poupança doméstica aumenta frente

à desvalorização real do câmbio. O aumento da poupança doméstica é retroalimentado pelo crescimento dos lucros das empresas exportadoras e pelo aumento da arrecadação e poupança pública. Ao mesmo tempo em que o país eleva seu saldo de transações correntes, diminui a necessidade de fluxo de capitais externos para se financiar.

No entanto, a globalização produtiva expõe os trabalhadores, a competição internacional, através de redes globais de produção e comércio, criando insegurança no trabalho e pressão por menores salários reais. A agenda do “governo austero” e do câmbio desvalorizado ataca a legitimidade do governo no planejamento e na condução das políticas econômicas, empurrando o mercado de trabalho persistentemente para a desregulamentação, independentemente de perigos sociais e econômicos de longo prazo. A busca por um regime de crescimento *export-led* implica necessariamente a diminuição da parcela dos salários no produto total (*wage-share*). A disputa por vantagens comparativas via custos de salario real, pode levar as economias subdesenvolvidas a uma corrida de arrocho salarial em um mercado cada vez mais globalizado e financeirizado.

Por várias décadas, o crescimento liderado pelas exportações foi uma estratégia de desenvolvimento relativamente bem sucedida nas economias do leste asiático, porém é possível perceber sinais claros de desgaste a partir dos dois regimes simbióticos de crescimento econômico: *debt-led* e *export-led*. Uma estratégia de crescimento *export-led* condena as economias emergentes a continuarem crescendo atrás das economias industriais, porém os resultados positivos dessa estratégia, mesmo que pequenos e no curto prazo, viabilizam sua promoção.

A análise da atuação do Banco Central desde a instituição do regime de câmbio flutuante revelou que, apesar de declarar oficialmente a não intervenção no nível de câmbio, a autoridade monetária atuou para conter as desvalorizações da moeda doméstica e permitir sua valorização em outros momentos entre 1999 e 2010. A partir dos resultados apresentados pela literatura de modelos de regime de crescimento e distribuição de renda baseados no trabalho de Bhaduri e Marglin (1990), é possível perceber os impactos da política cambial pró-capital no período entre 1999 e 2004 e pró-trabalho entre 1994-1999 e 2004-2014. Por sua vez, modelos que avaliam o impacto da desvalorização cambial na estrutura produtiva identificaram uma relação positiva com o crescimento e industrialização, estando os períodos de valorização cambial relacionado com o processo de desindustrialização da economia brasileira.

5.1.3 A política Industrial e a estrutura produtiva da brasileira

Para o setor industrial nos países periféricos, o início da década de 1990 foi marcado pela eliminação do protecionismo existente nas décadas anteriores, abertura comercial, fim das barreiras não-tarifárias e redução das alíquotas de importação. Em meio a esse processo de abertura, as orientações de políticas econômicas não se preocuparam em propor uma política industrial que definisse uma estratégia de engate do país nas cadeias de valor, considerando setores mais dinâmicos ou capacidades de encadeamentos internos. O resultado da abertura foi uma relativa melhora da produtividade, porém, com perda de encadeamentos produtivos e uma reespecialização regressiva da estrutura produtiva.

Durante o governo de Collor de Mello, entre 1990 e 1992, a política industrial e de comércio exterior se concentrou nos processos de privatização e abertura econômica. A crise do modelo de crescimento baseado no endividamento do estado abriu espaço para políticas liberalizantes de eliminação de barreiras não tarifárias de proteção industrial e tarifárias de importação exportação. A Lei 8.031, sancionada pelo presidente em 1990, instituiu o Programa Nacional de Desestatização com os seguintes objetivos fundamentais (BRASIL, 2008, artigo 1º da Lei 8.031/90):

- a) reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
- b) contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;
- c) permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- d) contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia;
- e) permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;
- f) contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa.

O conturbado cenário econômico brasileiro, o governo lança sua política industrial em meio à tentativa de estabilização econômica. A política buscava, segundo Suzigan e Vilela (1997), maximizar a taxa de crescimento da produtividade, juntamente com elevação do salário real e abertura econômica. Para tanto, o governo procurou estabelecer a competição como regra e a competitividade como objetivo das empresas. As chamadas diretrizes gerais para a política industrial e de comércio exterior (PICE) iniciam-se em junho 1990 com as

seguintes estratégias: redução gradual das tarifas e eliminação de incentivos generalizados; reestruturação produtiva da indústria, fortalecimento de novos setores a partir da especialização produtiva; planejada exposição da industrial à competição externa; e aumento da capacidade tecnológica da firma nacional a partir de proteção seletiva das indústrias de alta tecnologia e suporte à difusão de inovações para outros setores (SUZIGAN; VILELA, 1997).

Como explicado no capítulo 3, a proposta cepalina de condução nas políticas econômicas durante a década de 1990 seria marcada pela ênfase na competitividade externa e eficiência produtiva, retomando a questão da reinserção internacional das economias periféricas, e por fim, a preocupação com a revolução tecnológica e seus impactos na industrialização, conhecimento e aprendizagem. Como apresentado no capítulo 3, na obra *‘Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990’*, Fernando Fajnzylber, evidenciou uma nova orientação de atuação do Estado: maior competitividade internacional baseada em incorporação deliberada e sistemática do progresso técnico ao processo produtivo via promoção da abertura comercial, desregulação e privatização. Todavia, a estratégia de inserção internacional através do progresso técnico desconsiderou o forte viés exportador de *commodities* e a industrialização voltada para o mercado interno. A intenção era criar uma relação benéfica entre progresso técnico, emprego e distribuição de renda frente ao desafio histórico que o subemprego e o desemprego tecnológico traziam para a vinculação imediata entre avanços na produtividade e melhorias na equidade nos países periféricos.

No entanto, o desenvolver do programa sob cenário econômico internacional resultaria na falta de articulação entre as políticas industrial e macroeconômica durante o período. No que tange ao descompasso com a política monetária, observou-se uma taxa de juros excessivamente alta desencorajava os investimentos produtivos e reduziam o tamanho do mercado. Como a questão fiscal não havia sido resolvida, os investimentos em ciência, tecnologia, educação e infraestrutura foram insuficientes e estéreis. A principal crítica à PICE, segundo Suzigan e Vilela (1997), está no descompasso entre os mecanismos: se por um lado tentava estimular a inovação via redução de custos, por outro aumentava a incerteza de investimento devido à ampla concorrência via importação de tecnologia. Frente às condições de longa data de oligopolização da economia brasileira, quando foi permitido à indústria nacional amplo acesso às importações, observou-se a migração das atividades produtivas para atividades comerciais, visto que a ausência de restrições cambiais e o câmbio sobrevalorizado.

A partir da abertura, evidenciou-se o quanto a indústria nacional encontrava-se defasada frente às concorrentes internacionais nos setores mais dinâmicos, apresentando vantagem apenas em setores intensivos em mão de obra e em recursos naturais. Assim, a indústria se viu forçada a adotar uma série de posturas na tentativa de sobrevivência frente à concorrência internacional como: reduções hierárquicas, reestruturação produtiva e, concentração seletiva. As modificações, no entanto, não foram e não poderiam ser feitas na velocidade exigida pela abertura, forçando a indústria doméstica a assumir posições consideravelmente defensivas e minando seus encadeamentos produtivos e sinergias. Sendo assim, sujeita a um ambiente macroeconômico adverso (juros elevados, câmbio apreciado, ausência de políticas industriais), a estrutura produtiva brasileira se reinsere no cenário internacional com fortes desvantagens competitivas em setores estratégicos a partir de uma reespecialização produtiva em atividades industriais de menor valor agregado.

A paridade cambial instituída pelo plano Real, valorizando a moeda nacional, juntamente com a abertura comercial às importações e a retirada de incentivos fiscais às indústrias nacionais, reconfigurariam drasticamente nosso o setor produtivo brasileiro e sua respectiva inserção no mercado externo. A abertura financeira e comercial incentivou a especialização reversa do parque produtivo à medida que a importação de máquinas, equipamentos, peças, insumos e matéria-prima ficaram acessíveis, desarticulando a cadeia de fornecedores nacionais e forçando-as a se especializar em atividades de comércio. Esse comportamento foi verificado com mais intensidade na indústria intensiva em tecnologia e capital. Na indústria intensiva em mão de obra e recursos naturais houve um aumento na inserção comercial à medida que o processo de abertura e valorização cambial permitia acesso a variados mercados.

No capítulo 3, Ocampo (2005) explica que a liberalização desencadeia uma "inovação" por permitir às empresas ter melhor acesso aos insumos e bens de capital importados. No entanto, a destruição de ligações internas e capacidades tecnológicas anteriores, devido à especialização em atividades com economias de escala dinâmicas mais fracas, tendem a comprometer a expansão da produtividade. Segundo o autor (2005), embora os efeitos microeconômicos da competição sobre o crescimento da produtividade possam ser positivos, a especialização pode ter efeitos macroeconômicos negativos. Sendo assim, as economias periféricas precisam alcançar as taxas de mudança estrutural que são necessárias para preencher gradualmente a brecha que a separa do mundo industrializado.

Uma típica relação entre centro e periferia à medida que se tem déficit comercial em artigos de alto valor agregado e superávit em recursos naturais, insumos básicos e bens de baixo valor agregado. O que se observa durante a década de 1990 é uma quebra do padrão de desenvolvimento baseado no tripé: capital internacional, nacional e estatal. A nova configuração traria novamente a empresa multinacional para os setores industriais mais dinâmicos. Ademais, a privatização das empresas estatais acabava com as políticas econômicas atreladas aos investimentos, tarifas e mercado, diminuiu consideravelmente o papel estatal na economia.

Nesse novo cenário o capital nacional recuou novamente para setores secundários. Segundo Barros e Goldenstein (1997), aquelas empresas que se mantiveram acomodadas durante todo o processo de industrialização da economia brasileira devido a reserva de mercado propiciada pelo mercado protegido, tiveram que se aproximar tecnologicamente das empresas internacionais ou sucumbir a sua vasta liberalização econômica do nosso mercado. Ao mesmo tempo, verifica-se um processo intenso na globalização tanto produtiva quanto financeira que também se impõe como condição necessária à sobrevivência das empresas.

Objetivando avaliar os movimentos durante a reestruturação da economia brasileira, Haguenaer et.al (2002) apresentam os setores e o seu comportamento quanto a participação do PIB, exportação e importação durante os primeiros anos de década de 1990. Com a abertura comercial e a sobrevalorização cambial promovida pelo plano Real permitiu-se a manutenção da competitividade daqueles setores os quais já se inseriam no mercado internacional e um enfrentamento da indústria nacional com a competição internacional. Exemplificando, o setor agroindustrial conseguiu aumentar sua participação relativa no PIB mantendo um alto índice de exportação, a indústria de metalomecânica se mostrou dinâmica frente à competição internacional, de modo que manteve próxima sua participação no PIB com aumento da participação das importações na produção. Os demais setores se mostraram mais suscetíveis à abertura, tiveram maior participação das importações tanto no montante total destinado ao consumo final como também de insumos intermediários.

Basicamente, a abertura comercial não foi tão benéfica para aqueles setores os quais já conseguiam competir no mercado internacional e prejudicou a indústria nacional no sentido de concorrência com produtos estrangeiros. Por outro lado, foi um choque de realidade para o parque produtivo, forçando-o a se aperfeiçoar perante a nova realidade competitiva. Os esforços de investimento em P&D, modernização e novos produtos foram transferidos para o aprimoramento da capacidade produtiva e para o desenvolvimento de processos mais

eficientes. Nesse interim, as alianças estratégicas ganharam notoriedade uma vez que diluíam os custos e riscos de novos empreendimentos.

Segundo Cimoli e Pocile (2011), a liberalização do comércio e a valorização da moeda local favoreceram os setores menos intensivos em tecnologia. Um efeito semelhante está relacionado com choques positivos nos termos de troca das exportações de *commodities*, à medida que os recursos foram realocados para outras atividades menos intensivas em tecnologia. A mercantilização da produção durante a industrialização periférica guiada pelo Estado, fez com que investimento em P&D e em infraestruturas perdessem prioridade nas firmas. Houve menor demanda de adaptação às condições locais e menor interação entre produtores e usuários. Por outro lado, a liberalização tornou as empresas mais próximas às cadeias globais de valor em que o estímulo à aprendizagem local foi sendo abandonada em favor de um foco na homogeneização de insumos e bens, dentro de um sistema hierárquico de produção. Isso ocorreu em paralelo com a “*comoditização*” progressiva da produção de bens e serviços na região. Esses processos resultaram em uma desarticulação das cadeias produtivas locais, juntamente com a marginalização de pequenas e médias empresas nacionais. A racionalização baseada no uso mais intenso de insumos e equipamentos importados produziu gaps na matriz de produção e efeitos negativos nos níveis de emprego e heterogeneidade estrutural.

Comin (2009), analisando o valor adicionado e da densidade da indústria concluiu que a indústria brasileira entre 1996 a 2006 passou por um processo de desindustrialização, uma vez que nenhum setor industrial sofreu processo significativo de adensamento produtivo enquanto que a queda foi particularmente pronunciada nos setores mais dinâmicos da indústria. Um significativo empobrecimento da indústria brasileira em que os setores de alta e média-alta tecnologia foram os mais penalizados em termos de participação na agregação de valor e emprego bem como em termos de densidade produtiva. Ou seja, o sentido mais geral da reestruturação industrial foi o da redução de sua intensidade tecnológica.

Nos anos que se seguiram, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva lança em 2004 a Política industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) juntamente com a Lei de Inovação Tecnológica (LIT). Segundo Almeida (2011), essas políticas visavam promover o desenvolvimento de uma autonomia tecnológica nacional capitaneada pelo governo. Em linhas gerais, segundo a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a PITCE seguiu três diretrizes: linhas de ações horizontais (inovação, inserção externa, modernização, desenvolvimento tecnológico e institucional), setores estratégicos (*softwares*, semicondutores,

bens de capital, medicamentos e fármacos), e atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).

A falha no planejamento da PITCE, segundo Suzigan e Furtado (2006), reside na falta de articulação e coordenação entre as medidas e entidades executoras, na prevalência de políticas setoriais sobre as horizontas e no menosprezo aos instrumentos fiscais. Do ponto de vista do desempenho da indústria e de sua contribuição para o crescimento e inserção da economia brasileira no mercado internacional, a PITCE seria comprometida pela continua valorização da moeda real a partir de 2004.

Com o intuito de dar continuidade as propostas da PITCE, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), iniciada pelo governo federal em 2008, tinha como objetivo, fortalecer a economia do país, sustentar o crescimento e incentivos às exportações e estabelecer diálogo entre o setor privado e determinadas metas de crescimento, exportação e encadeamento produtivo. A partir da coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior (MDIC), em parceria com os Ministérios da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, a política estipulou como metas a aceleração do investimento físico, estímulo à inovação, ampliação da inserção externa e aumento do numero de micro e pequenas empresas exportadoras. Houve também avanços institucionais em direção ao desenvolvimento industrial, como a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI³⁷), da Agencia Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI³⁸), reorganização da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), reestabelecimento de linhas de crédito específica no BNDES, sancionada a Lei da Inovação³⁹, Lei do Bem⁴⁰ e Lei da Biossegurança⁴¹.

A política industrial seria atualizada pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Apesar dos objetivos da política seguirem as linhas gerais da política anterior, houve o estabelecimento de metas numéricas a serem alcançadas no final do período planejado (2012). Com o intuito de corrigir a maior parte das deficiências de articulação notadas durante a PITCE, a PDP definiu funções e responsabilidades entre os atores, cobrando os respectivos resultados. Segundo Guerreiro (2012), o modelo de gestão praticado representou uma retomada na organização burocrata nacional e nas respectivas capacidades de articulação entre

³⁷ Lei N° 11.080/2004

³⁸ Lei N° 11.080/2004

³⁹ Lei N° 10.973/2004

⁴⁰ Lei N° 11.196/2005

⁴¹ Lei N° 11.105/2005

as instituições e com o próprio setor privado, imprescindíveis no desenvolvimento de uma política industrial.

Com a eclosão da crise financeira internacional no final de 2008 algumas políticas econômicas se mostraram anticíclicas. No caso da política industrial, a PDP se manteve incentivos conjunturais em meio à crise. Cano e Silva (2010) citam as desonerações tributárias em setores estratégicos e o subsídio a construção civil com o programa “Minha Casa, Minha Vida”. Além dos efeitos negativos sobre as decisões de investimento, a crise derrubou as exportações brasileiras, com implicações diretas no nível de atividade econômica. A meta de participação no total de exportações mundiais e no número de micro e pequenas empresas ficaram bem abaixo do crescimento médio necessário de 10% (CANO; SILVA, 2010). Não foi alcançada também as metas mais importante da PDP: a elevação do investimento fixo para 21% do PIB até 2010 (crescimento de 5%) e o crescimento dos investimentos privados em P&D de 9,8% ao ano, alcançando 0,65% do PIB.

Para Guerreiro (2012), o PDP foi feliz quando promoveu a desoneração dos gastos em inovação e utilizou as compras governamentais para garantir demanda para a indústria local. Na leitura da FIESP (2011), a política foi pouco ousada, uma vez que as desonerações pontuais e disponibilidade creditícia estavam muito distantes dos benefícios concedidos às atividades de inovação em outros países. A Federação entende que a crise econômica e o impacto no ambiente macroeconômico minimizou a eficácia dos instrumentos da modesta política indústria. No entanto, faltou ao PDP usar o mecanismo de compras do governo articulada com a política comercial, com a política tecnológica e o desenvolvimento de mecanismos de defesa comercial de forma a estimular as inovações.

O principal descompasso da PDP, segundo Guerreiro (2012), está no fato que o incentivo à competição internacional depende de parâmetros dos números macroeconômicos no que tange à lucratividade (juros), preços relativos (câmbio) e por fim à demanda internacional. Dessa forma, à medida que a demanda internacional foi comprometida a partir do cenário pós-crise econômica, a opção pela manutenção das taxas de juros em patamares elevados e a valorização cambial inviabilizaram a competição industrial no mercado externo. O descompasso com a macroeconomia seria responsável pela inversão vetorial da pressão competitiva do mercado internacional, ao invés de promover a competitividade no mercado internacional via exportações, teve-se a ampliação da competitividade interna relacionada ao aumento das importações.

Como apresentado anteriormente, a apreciação do câmbio tende a aumentar o salário real os custo de produção em relação ao resto do mundo. Esse processo induz a migração de atividades produtivas, antes realizadas na economia doméstica, para o exterior, causando uma desindustrialização da economia doméstica, afetando a capacidade exportadora do país e as elasticidades-renda das importações e exportações no longo prazo. Os trabalhos de Oreiro e Feijó (2010), Bresser-Pereira e Marconi (2008), Bonelli (2005), demonstraram como o processo de desindustrialização da economia brasileira foi corroborado por período de sobrevalorização crônica da taxa de câmbio causada pela “doença holandesa”.

Pereira e Cario (2017) relembram que na interpretação estruturalista o processo de desindustrialização das economias periféricas a partir da década de 1990 foi marcado pela rápida e ampla abertura econômica, recuo do papel do Estado na organização e incentivos ao setor e perda da capacidade de investimento em infraestrutura e em pesquisa e desenvolvimento. Ademais, para os autores (2017, p.14) “a dimensão histórica e a importância das decisões de estratégia de desenvolvimento é um elemento importante para entender a quadro de desindustrialização atual e as possibilidades de sua superação.” Dessa forma, as características da política industrial ao longo dos anos 1990 e 2000 reacende o debate sobre a forma como o Estado pode atuar para o desenvolvimento e suas limitações no processo de coordenação. Segundo Pereira e Cario (2017, p14), “elementos nem sempre quantificáveis e passíveis de ação deliberada da política econômica, porém que, na maioria das vezes, exerce papel central no sucesso ou fracasso na promoção da industrialização e desenvolvimento.”

A partir do gráfico 13 é possível vislumbrar a evolução do saldo comercial das diferentes manufaturas, classificadas quanto ao sua intensidade tecnológica⁴², e a taxa de câmbio real efetiva entre o período de 1995 a 2014. Durante o período marcado pela valorização da moeda doméstica representada pelo regime de paridade cambial e por políticas industriais de promoção de competitividade, percebe-se queda das atividades em que a economia brasileira era superavitária, manufaturas intensiva em trabalho e recursos naturais e de baixa tecnologia; e manutenção do déficit comercial em atividades de média e alta tecnologia. A partir de 1999, o regime de câmbio flutuante e a desvalorização resultante permitiram às atividades de média tecnologia passar de déficit para uma balança comercial superavitária a partir de 2003. Porém, perante a contínua valorização do real, esse grupo volta

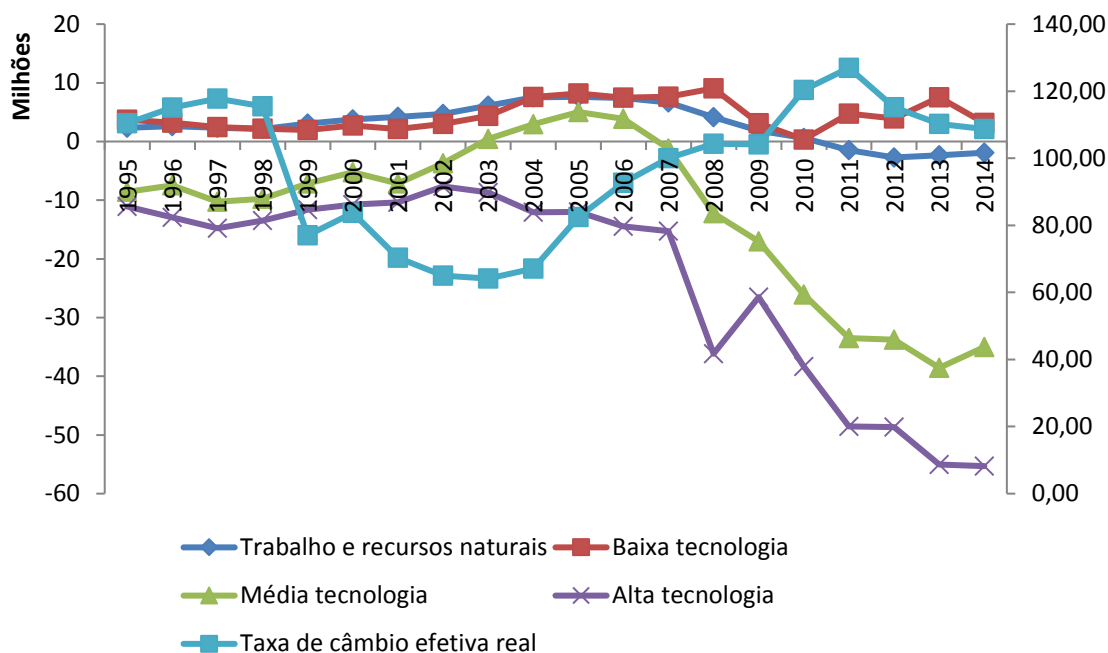
⁴² A classificação das atividades manufatureiras entre intensivas em trabalho e recursos naturais, baixa, média ou alta tecnologia feita pela UNCTAD Stat, está disponível em:
https://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications/DimSicRev3Products_Tdr_Hierarchy.pdf

a ser deficitário em 2007 e segue sua trajetória de deterioração da balança comercial até 2014. O comportamento do grupo de manufaturas de média tecnologia frente às variações na taxa de câmbio efetiva real mostra que essas atividades conseguem responder satisfatoriamente à política de desvalorização cambial, tornando-se mais competitivas no mercado internacional. Ao mesmo tempo, o movimento da taxa de câmbio também revela que boa parte do consumo referente ao aumento da participação dos salários na renda (*wage-share*) foi transferido para importações, principalmente de manufaturas de alto coeficiente tecnológico. Não obstante, a contínua valorização do real e o aumento das importações impactariam até as manufaturas intensivas em trabalho e em recursos naturais que passam a ser deficitárias no ano de 2011.

As transformações de absorção de trabalho são atrativas para os países de baixa renda, pois são baseadas em tecnologias simples e, podem ter fortes efeitos de convergência produtiva (diminuição do subemprego) e efeitos positivos sobre a distribuição de renda. Devido a seus baixos custos de entrada, essas atividades tendem a ter margens de lucro fracas e podem estar sujeitas a deterioração dos termos de troca se a demanda internacional não se expandir rapidamente.

Para Cimoli e Porcille (2011) a competitividade baseada em atividade intensiva em trabalho e em recursos naturais não é sustentável ao longo do tempo. É a competição por capacidades tecnológicas (CTs) que permite à periferia estar presente nos mercados onde a demanda cresce em taxas maiores. A medida que aumenta a participação dos mais setores intensivos em tecnologia, aumentam os retornos e as externalidades que promovem o crescimento das exportações, da acumulação de capital e do crescimento. No caso da América Latina, segundo Cimoli e Porcille (2011), a acumulação de capacidades tecnológicas foi profundamente afetada pela macroeconomia através dos choques estruturais e por fracas instituições de ciência e tecnologia. Segundo os autores, as estruturas econômicas da América Latina são resultados da rápida liberalização do comércio, da apreciação da moeda nacional e de grandes fluxos de capital estrangeiro, bem como a ausência de políticas industriais e tecnológicas ativas, impactando nas estratégias competitivas das firmas.

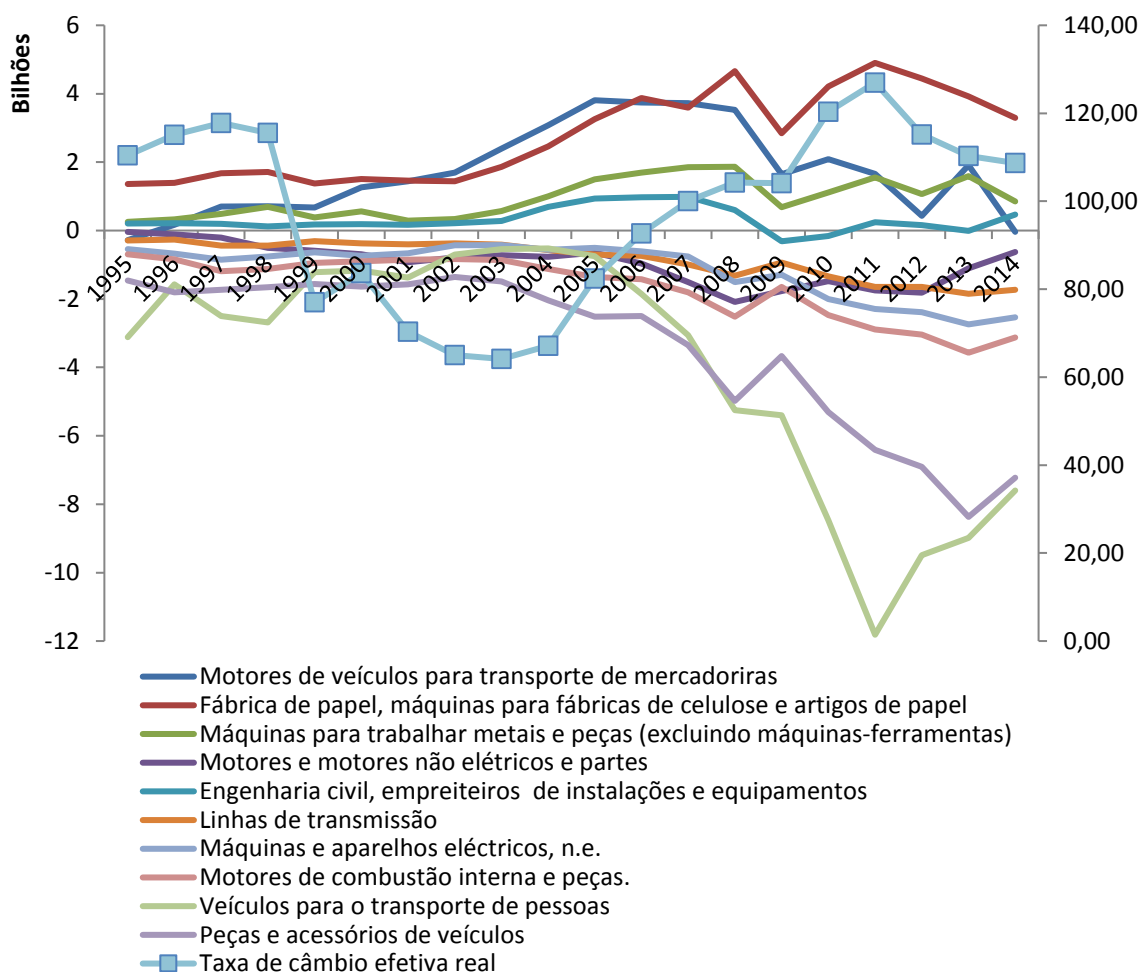
Gráfico 13 - Saldo comercial por coeficiente tecnológico e a taxa de câmbio efetiva real no Brasil entre 1995 e 2014



Fonte: UNCTADSTAT

Um olhar mais atento sobre os números de comércio das atividades manufatureiras de média tecnologia permite vislumbrar, com mais exatidão, quais setores industriais foram capazes de responder a desvalorização cambial com aumento do saldo comercial. O gráfico 14 contém as 10 atividades de maior peso na balança comercial dentro do grupo de manufaturas de média tecnologia. Dentre as atividades que compõe o grupo, as com maior relevância na balança comercial brasileira são aquelas relacionadas à indústria automotiva. O período de desvalorização cambial entre 1999 e 2006 foi marcado pela melhora da balança comercial a partir de 2002 dos setores de motores para veículos de transporte de mercadorias (caminhões e utilitários), fabricação de papel, máquinas de trabalho do metal e engenharia civil. Entretanto, a contínua valorização da moeda doméstica até 2011 é acompanhada pela deterioração comercial de boa parte das atividades, excluindo a fabricação de papel e máquinas para trabalhar metal. Por outro lado, a valorização cambial piora consideravelmente a balança comercial referente à veículos de transporte de pessoas e peças e acessórios para veículos, denunciando parte do vazamento da demanda interna via importação do setor automotivo.

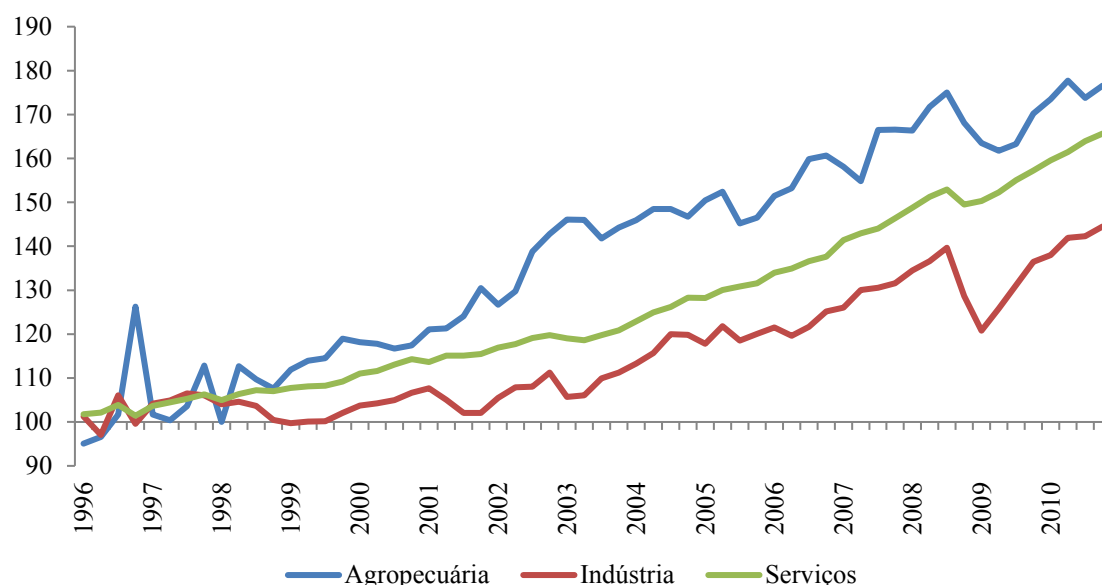
Gráfico 14 - Saldo comercial das manufaturas de média tecnologia e a taxa de câmbio efetiva real no Brasil entre 1995 e 2014



FONTE: UNCTAD-STAT e BRUEGEL

Um exame das variações da série encadeada do índice de volume trimestral dos grupos de atividades entre 1996 e 2015 pode fornecer algumas pistas sobre a interação entre o padrão de crescimento, distribuição e a estrutura produtiva. A agropecuária manteve-se quase todo o período liderando o índice de volume trimestral, passando a acelerar mais rapidamente a partir de 2000. Por sua vez, enquanto os serviços mantiveram o crescimento constante durante quase todo o período, o crescimento da indústria foi mais instável e respondeu pelos menores índices de crescimento no período, apesar de sua escalada entre 2004 e 2008. O gráfico 15 apresenta a série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal da agropecuária, indústria e serviços no Brasil entre 1996 e 2010.

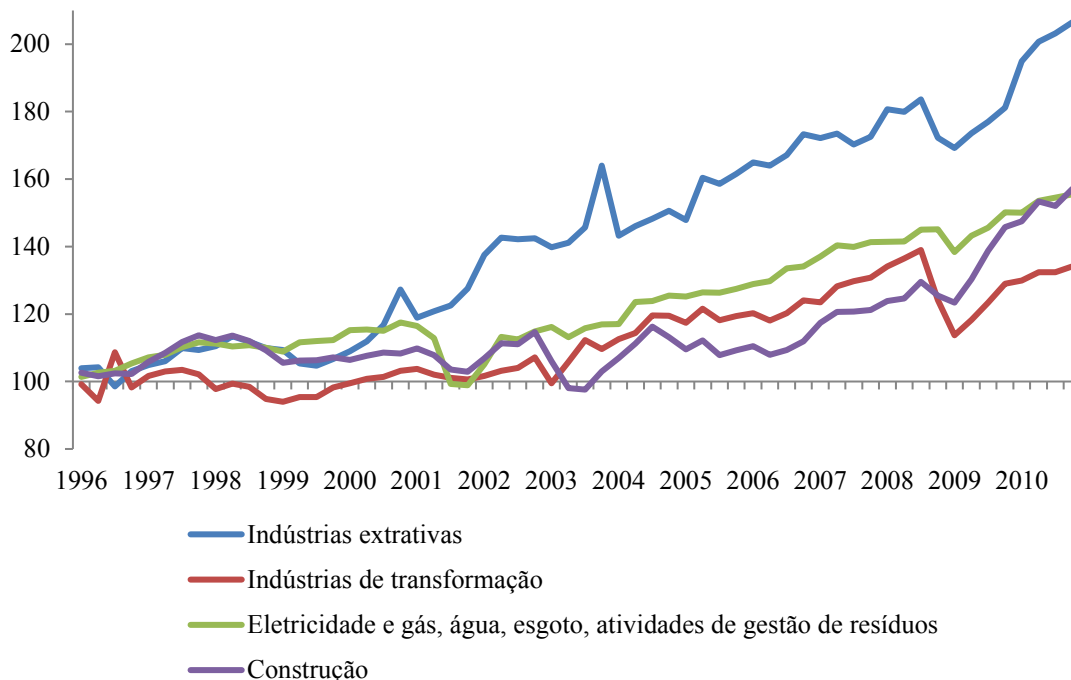
Gráfico 15 - Série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal da agropecuária, indústria e serviços no Brasil entre 1996 e 2010 (Base: média 1995 = 100)



Fonte: IBGE/SCN trimestral

O gráfico 16 traz a série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal da indústria extrativa, de transformação, eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e construção no Brasil entre 1996 a 2014. Ao se avaliar unicamente o setor industrial, percebe-se que a maior parte do aumento do volume da indústria esteve relacionada com o aumento das atividades extrativas, crescendo acentuadamente a partir de 2002. Essa trajetória certamente está relacionada ao boom das *commodities* e aumento dos preços do petróleo, gás e minério de ferro. Dentro da indústria de transformação, vale ressaltar que as atividades relacionadas a têxteis (incluindo têxteis, vestuário e acessórios, artefatos e calçados de couro) contraíram-se no período, o que pode estar relacionado à diminuição da participação do vestuário no consumo agregado, mas também ao crescente penetração das importações provenientes da Ásia. A construção, por sua vez, cresceu junto com o investimento público e o crescimento das moradias residenciais privadas. Por fim o crescimento do setor de eletricidade, gás, esgoto e etc., guarda relação com o aumento dos gastos públicos em serviços de saneamento e infraestrutura.

Gráfico 16 - Série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal da indústria extrativa, de transformação, eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e construção no Brasil entre 1996 a 2014 (Base: média 1995 = 100)



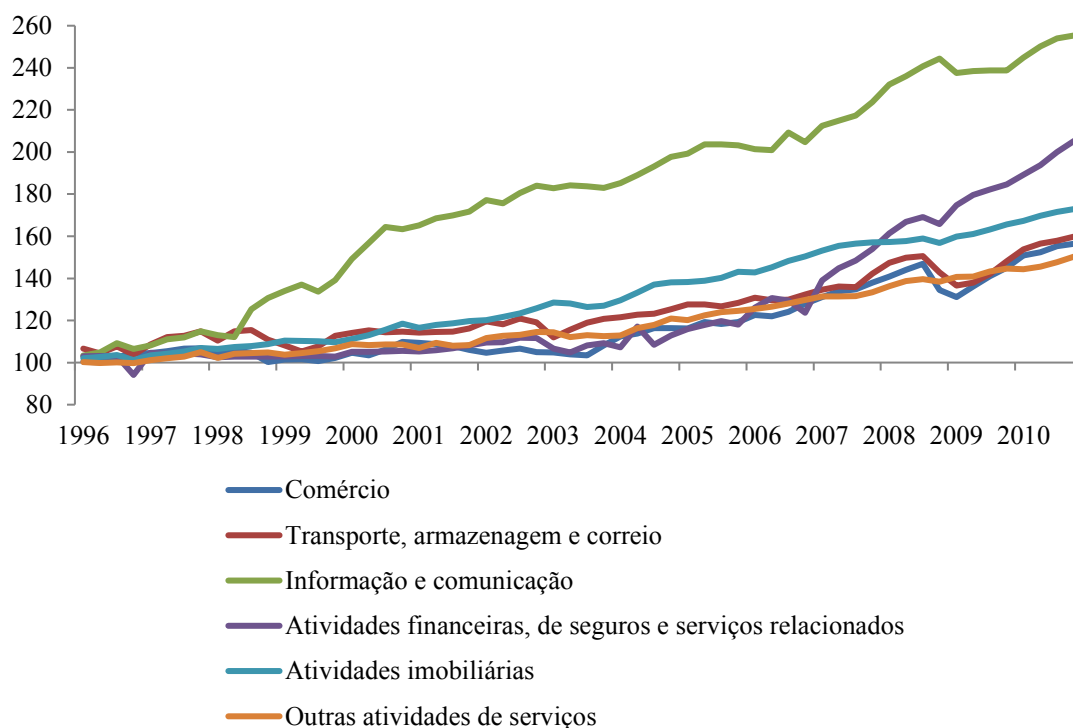
Fonte: IBGE/SCN trimestral

Com relação aos serviços, pode-se observar que seu crescimento é explicado pelo crescimento dos serviços de informação e comunicação, atividades financeiras e imobiliárias. O comércio, transporte e outros serviços (incluindo alimentação e alojamento, saúde e educação particulares, serviços prestados às empresas, entre outras atividades), contribuíram menos para o aumento do volume de serviços. Reforçando a suspeita de que se trata de um aprofundamento do padrão de consumo em que a queda da desigualdade representou a incorporação no mercado de consumo de massa de grupos previamente excluídos.

Quando se trata do caráter inflacionário do processo de redistribuição de renda no Brasil, vale ressaltar que os preços dos serviços têm crescido acima do índice geral de preços ao consumidor entre 2005 e 2010. Segundo Carvalho e Rugitsky (2017), a redistribuição em direção aos salários e a redução da desigualdade salarial podem ser vistas como responsáveis pelo aumento da participação dos serviços no PIB de cerca de 66 para 69% na última década. Salários mais altos afetam a inflação nos serviços do lado do custo devido sua natureza não negociável e sua maior intensidade de trabalho. Assim, não apenas devido à falta de competitividade externa, mas também por causa do maior coeficiente e menor crescimento da produtividade da mão de obra de serviços, de forma que os preços do setor de serviços

respondam mais rapidamente ao aumento dos salários. O gráfico 17 apresenta a série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal dos serviços no Brasil entre 1996 e 2010

Gráfico 17 - Série encadeada do índice de volume trimestral com ajuste sazonal dos serviços no Brasil entre 1996 e 2010 (Base: média 1995 = 100)



FONTE: IBGE/SCN trimestral

É necessário examinar com mais cuidado a interação entre o impacto da mudança na estrutura de trabalho na distribuição de renda e na estrutura produtiva. Segundo Carvalho et al. (2014) cerca de 18% da redução da desigualdade de renda entre 2002 e 2012 pode ser atribuída a mudanças na estrutura ocupacional. Esse crescimento, por sua vez, parece estar relacionado ao crescimento dos serviços e da participação do emprego na construção, enquanto a queda no emprego na agricultura pode estar relacionada ao declínio da informalidade e a relativa estagnação do emprego industrial. Tudo isso ocorreu junto com a aceleração da taxa de crescimento do salário mínimo, que parece ter aumentado o poder de barganha dos trabalhadores no meio da distribuição de renda e, ao aumentar sua renda, reforçou o crescimento relativo de empregos nas atividades de serviços que os atendiam (RUGITSKY, 2017).

5.2 IMPACTOS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO REGIME DE CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA ENTRE 1994 E 2014

A maior parte da literatura sobre os regimes de crescimento e distribuição de renda não se preocupa em utilizar os resultados obtidos, ou seja, propõem modelos que classificam os regimes e indicam como as políticas impactaram no crescimento ou a distribuição. Porém, na maioria das vezes, não discriminam o impacto das diferentes conduções das políticas econômicas ou propor atuações que visem modificar a estrutura desse crescimento. Como apresentado anteriormente, as estratégias novo e social-desenvolvimentistas utilizam os modelos do regime de crescimento e distribuição de renda para entender a condição subdesenvolvida das economias periféricas, levantadas pelo estruturalismo cepalino e propor orientações de políticas-meio (cambial e fiscal) em direção ao crescimento *export-led* ou *wage-led*.

Nessa seção, o trabalho avalia o impacto da variação da *wage-share*, da taxa de câmbio efetiva real, do perfil da tributação fiscal, bem como, da estrutura produtiva no crescimento a partir dos dados anuais em painel de nove economias subdesenvolvidas latino-americanas: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela. A relação entre as variáveis será estimada e comparada a partir dos modelos de vetores autorregressivos (VAR). Primeiro, avalia-se o impacto da *wage-share* e do nível de utilização da capacidade no investimento na série completa (1994 a 2014) e depois nos dois subperíodos (1994 - 2004 e 2004 - 2014) na tentativa de captar as modificações no regime de crescimento econômico ao longo do tempo. No segundo modelo, insere-se a variação da taxa de câmbio efetiva real no modelo para mensurar o impacto da política cambial na concentração de renda e no crescimento, tanto para o período completo, como para os dois subperíodos. No terceiro ponto, aborda-se as variáveis de política fiscal no modelo com a intenção de captar as modificações tanto no crescimento, quanto na concentração de renda nos mesmos períodos anteriores. Por fim, é abordada a relação entre a estrutura produtiva, crescimento e utilização de capacidade entre 1994 e 2010. Nesse último modelo, optou-se por não subdividir o período pela indisponibilidade de variáveis que captem a mudança no perfil da política industrial. A quadro 7 a seguir traz todas as variáveis que serão analisadas, suas descrições e fonte.

Quadro 12 - Variáveis selecionadas

	Variáveis	Descrição	Fonte
Regime de crescimento e distribuição de renda	Investimento (csh_i)	Participação da formação bruta de capital no PIB	PENN WORLD TABLE, 9.1
	Nível de utilização de capacidade (útil)	Razão entre PIB potencial e PIB real conforme referência de Bhaduri e Marglin (1990)	PENN WORLD TABLE, 9.1
	<i>Wage-share</i> (labsh)	Participação da remuneração do trabalho no PIB	PENN WORLD TABLE, 9.1
Política cambial o e regime de crescimento e distribuição	Taxa de câmbio efetiva real (reer_172)	Taxa de câmbio efetiva real considerando 172 parceiros comerciais	BRUEGEL
Política fiscal e o regime de crescimento e distribuição	PIB produto (rgdpo)	PIB real pelo lado do produto em paridade do poder de compra US\$ 2011	PENN WORLD TABLE, 9.1
	Participação dos gastos do governo (csh_g)	Participação do consumo do governo no PIB	PENN WORLD TABLE, 9.1
	Política fiscal financiada com impostos indiretos (pfi)	Taxas e impostos indiretos (bens e serviço, exportações, importações)	ICTD / UNU-WIDER
	Política fiscal financiada pelos salários (pfs)	Taxas e impostos sobre renda, folha de pagamento e força de trabalho	ICTD / UNU-WIDER
	Política fiscal financiada pelos lucros (pfl)	Taxas e impostos sobre propriedade e renda das corporações	ICTD / UNU-WIDER
Política Industrial, crescimento e utilização da capacidade	PIB produto (rgdpo)	PIB real pelo lado do produto em paridade do poder de compra (US\$ 2011)	PENN WORLD TABLE, 9.1
	Produtividade total dos fatores (cwtfp)	Produtividade tota dos fatores relevantes para o bem-estar social em paridade do poder de compra (US\$ 2011)	PENN WORLD TABLE, 9.1
	Saldo comercial das atividades intensivas em mão de obra e recursos naturais (sc_trn)	Exportação menos importação do grupo de manufaturas intensivas em mão de obra e recursos naturais conforme Classificação Internacional de Comércio (SITC)	UNCTAD-STAT
	Saldo comercial das atividades de baixa tecnologia (sc_bt)	Exportação menos importação do grupo de manufaturas de baixa tecnologia conforme Classificação Internacional de Comércio (SITC)	UNCTAD-STAT
	Saldo comercial das atividades de média tecnologia (sc_mt)	Exportação menos importação do grupo de manufaturas de média tecnologia conforme Classificação Internacional de Comércio (SITC)	UNCTAD-STAT
	Saldo comercial das atividade de alta tecnologia (sc_at)	Exportação menos importação do grupo de manufaturas de alta tecnologia conforme Classificação Internacional de Comércio (SITC)	UNCTAD-STAT

Fonte: Elaboração própria.

Os modelos de vetores autoregressivos (VAR) consistem em uma regressão por mínimos quadrados ordinários de determinada variável a partir de variáveis defasadas. Um VAR é modelo no qual as variáveis são especificadas como funções lineares de suas próprias defasagens (*lags*) de outras variáveis exógenas. A ideia é desenvolver um modelo dinâmico com o mínimo de restrições, nos quais as variáveis estruturais possam ser tratadas como endógenas. São sistemas de equações simultâneas que capturam a existência de relações de interdependência entre variáveis, e que permitem avaliar o impacto de choques estocásticos sobre determinada variável do sistema. Dessa forma, esses modelos permitem analisar as interrelações entre múltiplas variáveis a partir de um conjunto mínimo de restrições, possibilitando a estimação do efeito de um “choque” nessa variável sobre as demais. O intuito é estimar variações na trajetória futura das variáveis que compõem o VAR. Por sua vez, o presente trabalho fez uso do modelo de vetores de correção de erros (VEC) que utiliza a análise da cointegração de erros para a estimação quando nem todas as variáveis apresentam estacionariedade. A ideia intuitiva de cointegração é que variáveis não estacionárias podem caminhar juntas, isto é, podem ter trajetórias temporais interligadas, de forma que no longo prazo apresentem relação de equilíbrio. O uso do VEC se justifica uma vez que nem todas as variáveis apresentaram estacionariedade em nível, conforme os testes de raiz unitária apresentados na tabela 14 a seguir:

Tabela 8 - Testes de raiz unitária

Variável	Método	t-Statistic	Prob	Resultado
PIB	ADF - Fisher Chi-square	1.81888	1.0000	Não
(rgdpo)	ADF - Choi Z-stat	6.40511	1.0000	estacionária
Investimento	ADF - Fisher Chi-square	33.2939	0.0579	Não
(csh_i)	ADF - Choi Z-stat	-1.88027	0.0300	Estacionária
Nível de utilização de capacidade	ADF - Fisher Chi-square	47.5263	0.0013	Estacionária
(útil)	ADF - Choi Z-stat	-3.71367	0.0001	
<i>Wage-share</i>	ADF - Fisher Chi-square	31.9818	0.0777	Não
(labsh)	ADF - Choi Z-stat	-0.83626	0.2015	Estacionária
Taxa de câmbio efetiva real	ADF - Fisher Chi-square	25.5711	0.2706	Não estacionária
(reer_172)	ADF - Choi Z-stat	-0.38628	0.3496	
Participação dos gastos do governo	ADF - Fisher Chi-square	34.7135	0.0415	Estacionária
(csh_g)	ADF - Choi Z-stat	-1.95212	0.0255	
Política fiscal financiada com impostos indiretos	ADF - Fisher Chi-square	19.2173	0.5077	Não estacionária
(pfi)	ADF - Choi Z-stat	1.01580	0.8451	
Política fiscal financiada pelos salários	ADF - Fisher Chi-square	5.80034	0.9969	Não estacionária
(pfs)	ADF - Choi Z-stat	3.72722	0.9999	

Política fiscal financiada pelos lucros (pfl)	ADF - Fisher Chi-square	13.3956	0.8598	Não estacionária
	ADF - Choi Z-stat	1.35305	0.9120	
Saldo comercial das atividades intensivas em mão de obra e recursos naturais (sc_trn)	ADF - Fisher Chi-square	8.16126	0.9967	Não estacionária
	ADF - Choi Z-stat	3.69582	0.9999	
Saldo comercial das atividades de baixa tecnologia (sc_bt)	ADF - Fisher Chi-square	7.07224	0.9989	Não estacionária
	ADF - Choi Z-stat	4.28547	1.0000	
Saldo comercial das atividades de média tecnologia (sc_mt)	ADF - Fisher Chi-square	6.25800	0.9996	Não estacionária
	ADF - Choi Z-stat	5.59963	1.0000	
Saldo comercial das atividade de alta tecnologia (sc_at)	ADF - Fisher Chi-square	2.22118	1.0000	Não estacionária
	ADF - Choi Z-stat	6.93501	1.0000	

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Uma vez que o trabalho pretende analisar a relação entre diversas variáveis, será necessário realizar testes de causalidade e cointegração para cada um dos modelos. Primeiro, para o modelo fechado de crescimento e distribuição de renda, considerando o impacto da *wage-share* e da utilização de capacidade no investimento. Segundo, para o impacto da taxa de câmbio efetiva real no investimento, na utilização de capacidade e na *wage-share*. Terceiro, para a relação entre os gastos do governo, crescimento e a fonte de financiamento das política fiscal. Por fim, para o impacto do saldo comercial das atividades divididas por seu coeficiente tecnológico no crescimento e do nível de utilização de capacidade. Dessa forma, inicialmente será apresentado o comportamento do investimento frente às variações na utilização de capacidade e na *wage-share*. Vale lembrar que a participação dos lucros na renda (*profit-share*) é inversamente proporcional a participação dos salários, ambos variando entre zero e um.

Os resultados dos testes de raiz unitária revelam que, tanto o crescimento do PIB, como do investimento e da *wage-share*, não são estacionárias, enquanto o nível de utilização de capacidade é estacionário. A partir desse resultado, optou-se por estimar um modelo VEC, pois, esse preserva as informações e permite identificar relações de longo e curto prazo. Realizou-se o teste de cointegração para as variáveis, investimento, *wage-share* e nível de utilização da capacidade. Verificou-se que existe, pelo menos, uma equação de cointegração entre as variáveis, o necessário para viabilizar um VEC. Os resultados do teste de cointegração estão disponíveis no anexo. O próximo passo foi verificar se existe causalidade

entre as variáveis, para tanto o teste de causalidade de Granger é uma maneira de verificarmos se uma série temporal (X) ajuda a prever a outra série (Y), ou vice-versa. Uma variável X causa outra variável Z no sentido de Granger se a observação de X no presente, ou no passado, ajuda a prever os valores futuros de Z para algum horizonte de tempo. A tabela 15 a seguir traz os resultados para o teste de causalidade de Granger para as três variáveis do modelo fechado de regime de crescimento e distribuição de renda: investimento, utilização de capacidade e *wage-share*. Os resultados originais fornecidos pelo *Eviews* encontram-se no anexo.

Tabela 9 - Teste de causalidade de Granger

Variável	Prob.	Resultado
Investimento	0.0011	Causalidade existente
Nível de utilização de capacidade	0.0177	Causalidade existente
<i>Wage-share</i>	0.0293	Causalidade existente

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Uma vez que as variáveis são cointegradas e apresentam causalidade, o modelo VEC consegue fornecer uma relação de longo prazo entre as variáveis a partir dos resultados da estimação apresentada na tabela 16 a seguir. A partir dos dados entre 1994 a 2014, é possível concluir que o investimento esteve negativamente relacionado ao nível de utilização de capacidade e à *wage-share*, ou seja, maiores níveis de utilização de capacidade impactaram negativamente o investimento, enquanto maiores participações do lucro na renda (inverso da *wage-share*) tiveram um impacto positivo na variável no longo prazo. Esse resultado é condizente com a literatura dos modelos regime de crescimento e distribuição de renda, a depender da sensibilidade do investimento às variações na participação dos lucros e no nível de utilização da capacidade, um regime será classificado entre *wage-led* ou *profit-led*.

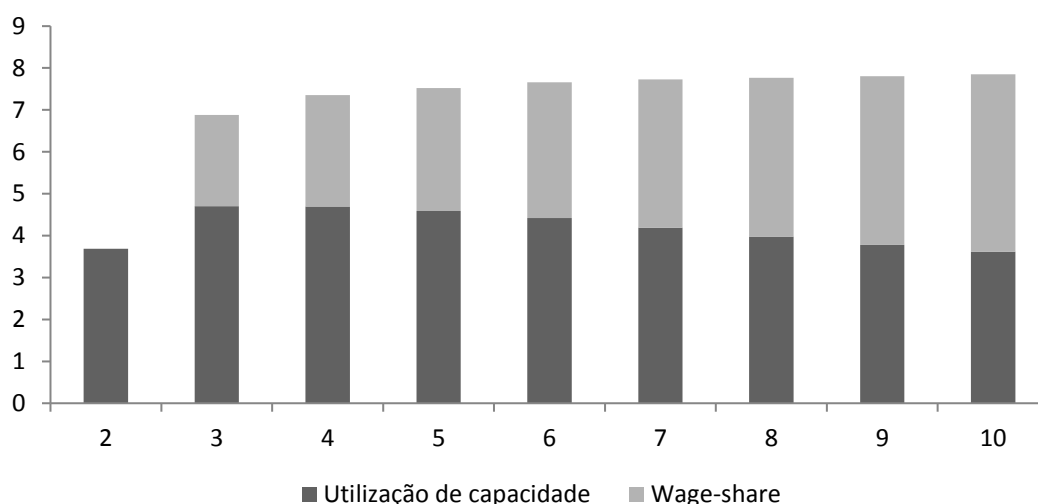
Tabela 10 - Relação de cointegração de longo prazo entre o investimento, nível de utilização de capacidade e *wage-share*

Variável	Relação de longo prazo da equação de cointegração
Nível de utilização da capacidade	-1.962926 (0.19905) [-9.86138]
<i>Wage-share</i>	-0.127938 (0.35922) [-0.35616]

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Outro resultado útil, para o comportamento do crescimento da distribuição de renda entre 1994 e 2014, é a análise da decomposição da variância. A partir dela é possível visualizar qual variável foi mais responsável pela explicação da variável dependente e como essa influência evolui ao longo do tempo. Para melhor visualização, a decomposição da variância é apresentada em gráfico de colunas sobrepostas e foi retirada a participação do erro padrão e da própria variável, o resultado completo encontra-se disponível no anexo. O gráfico 18 revela que o nível de utilização da capacidade apresenta maior influência sobre o investimento no curto prazo. No entanto, no longo prazo, o investimento passa a ser explicado mais pela *wage-share*. Ou seja, se no primeiro momento o investimento é mais sensível ao nível de utilização de capacidade, essa sensibilidade modifica-se ao longo do tempo passando a ser mais sensível à *wage-share*.

Gráfico 18 - Decomposição da variância do investimento em relação ao nível de utilização de capacidade e da *wage-share* com base nos dados do grupo de países selecionados entre 1994 e 2014

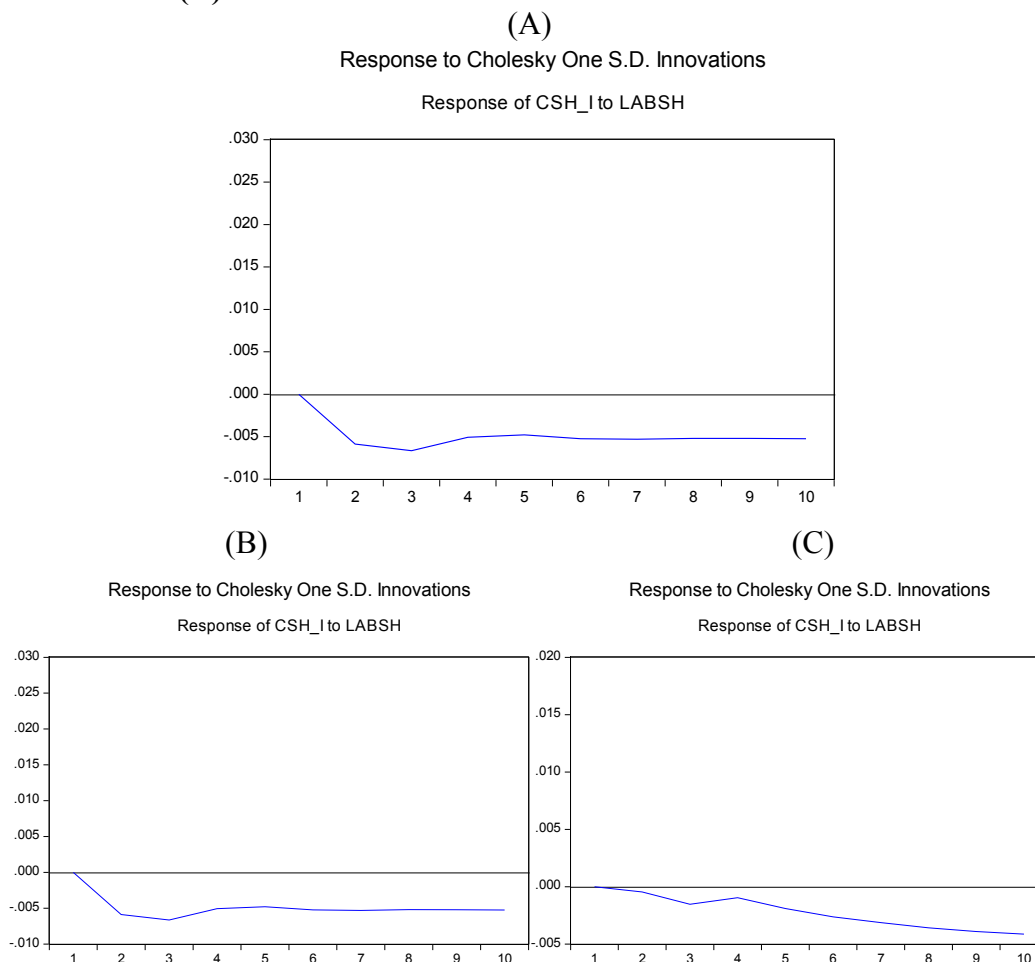


Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Por fim, o gráfico 19 apresenta a resposta do investimento a choques no nível de utilização de capacidade para o grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014. Os modelos VAR, embasados nos dados fornecidos, oferecem a ferramenta para avaliar como a variável dependente irá reagir aos “choques” nas demais variáveis. Sendo assim, o trabalho apresenta a seguir o resultado de impulsos no nível de utilização de capacidade e na *wage-share* e, impacto sobre o investimento para os dados entre 1994 e 2014, bem como, para os dois subperíodos analisados, 1994 a 2004 e 2004 a 2014.

na renda (*profit-share*). Também, foram plotados os gráficos de impulso resposta para o período completo (1994 a 2014) e para os subperíodos (1994 a 2004 e 2004 a 2014).

Gráfico 20 - Resposta do investimento a choques na *wage-share* para grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014(C)



Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

A apreciação dos gráficos de impulso-resposta revela que o investimento esteve ao longo de todo o período entre 1994 a 2014 relacionado negativamente com a participação dos salários na renda (*wage-share*), ou seja, as quedas da participação dos lucros na renda impactaram negativamente no investimento. Esse impacto é maior no curto prazo para os dados entre 1994 e 2004, porém, estáveis ao longo do tempo. Enquanto que para o período entre 2004 e 2014, os pequenos impactos negativos do aumento da *wage-share* no investimento passam a aumentar no longo prazo, denunciando a relação inversa entre aumento da participação dos salários e o investimento. Com o gráfico 18 (C) é possível inferir que, o nível de utilização de capacidade é capaz de promover investimento no curto prazo, porém,

esses efeitos se invertem ao longo do tempo e maiores níveis de utilização passam a comprometer investimento. Já o investimento relacionado à participação dos lucros na renda (*profit-share*) se mostrou positiva, tanto no curto, quanto no longo prazo. Dessa forma é possível inferir que, embora o investimento seja sensível ao nível de utilização de capacidade, possibilitando crescimento *wage-led* no curto prazo, sua reação é negativa para a participação dos salários na renda limita esse estio de crescimento.

5.2.1 Política fiscal, crescimento e distribuição de renda

A política fiscal foi objeto de estudo desse trabalho desde as análises do estruturalismo clássico, passando pelo neoestruturalismo, regimes de crescimento e distribuição de renda e, por fim, compondo o conjunto das políticas econômicas das recentes propostas desenvolvimentista. Nessa seção, o trabalho analisa a relação entre o crescimento econômico, o nível de utilização de capacidade, a *wage-share*, os gastos do governo e a origem dos impostos. Para tanto, foi apresentado na introdução que nem todas as variáveis são estacionárias em nível. Dessa forma, utiliza-se o modelo VEC da classe VAR. O próximo passo é verificar se existe causalidade entre as variáveis a partir do teste de Granger, apresentados na tabela 17. Os resultados demonstraram que, apesar das considerações teóricas, para os dados entre 1994 a 2014 dos países selecionados, os impostos direto sobre os lucros e sobre os salários não mostraram causalidade com o crescimento econômico e com a distribuição de renda, de forma que foram excluídas do modelo. O teste de cointegração, disponível no anexo, encontrou a existência de duas equações de cointegração, permitindo, então, a estimação do modelo.

Tabela 11 - Teste de causalidade de Granger

Variável	Prob.	Resultado
PIB	0.0051	Causalidade existente
Gastos do governo	0.0025	Causalidade existente
Impostos indiretos	0.0006	Causalidade existente
Imposto direto sobre lucros	0.3989	Causalidade não existente
Imposto direto sobre salários	0.7174	Causalidade não existente
Utilização de capacidade	0.0019	Causalidade existente
<i>Wage-share</i>	0.0059	Causalidade existente

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Após realizar o teste de causalidade e de cointegração, o resultado do modelo VEC é apresentado na tabela 18. Ao contrário dos outros modelos que tinham o investimento como variável dependente, aqui o crescimento do PIB assumiu essa posição frente às variações do

nível de utilização de capacidade, *wage-share*, gastos do governo e impostos indiretos. A relação inversa entre nível de utilização de capacidade e o crescimento do PIB foi bem próxima da encontrada em relação ao investimento. Por sua vez, a *wage-share*, que antes influenciava negativamente o investimento, passa a cointegrar positivamente com o crescimento do PIB, evidenciando novamente o aspecto *wage-led* do crescimento no período analisado. Por fim, os gastos do governo e os impostos indiretos apresentam cointegração de longo prazo negativa com o crescimento, denunciando que aumentos nos impostos indiretos tendem a ser maléficis para o crescimento no longo prazo.

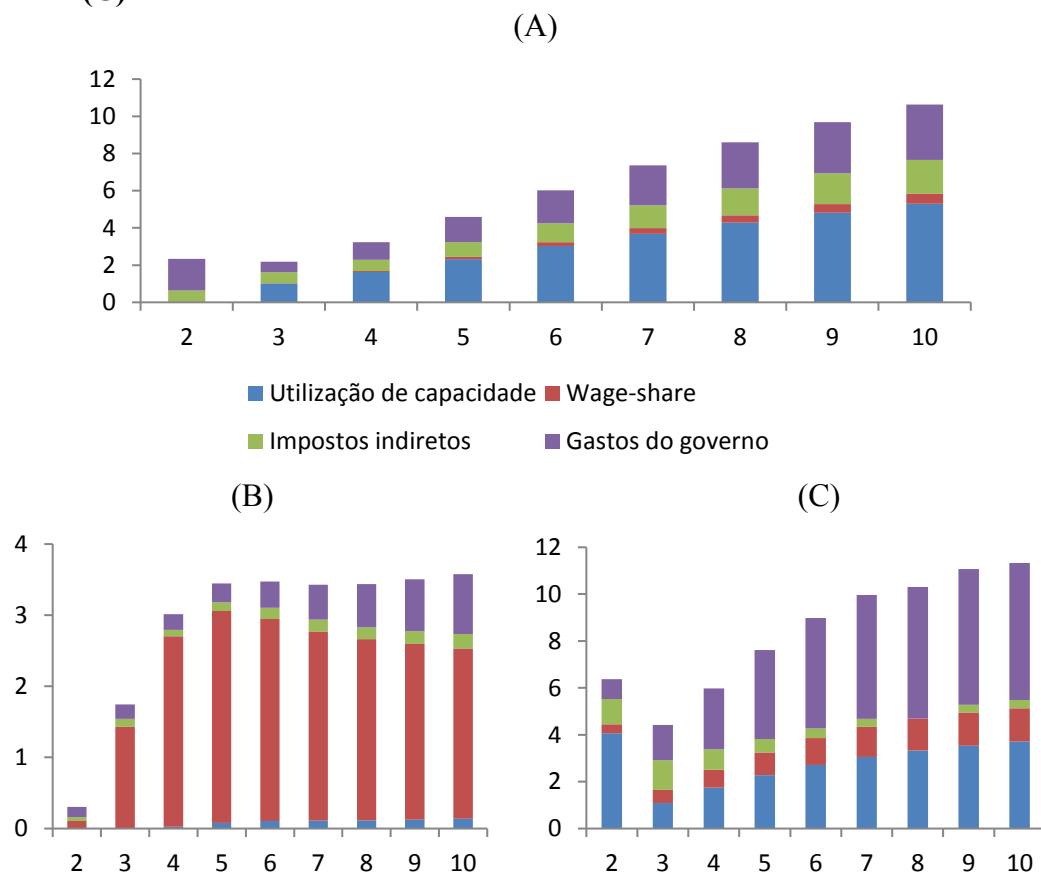
Tabela 12 - Relação de cointegração de longo prazo entre crescimento, nível de utilização de capacidade, *wage-share*, gastos do governo e impostos indiretos

Variável	Relação de longo prazo da equação de cointegração
Nível de utilização da capacidade	-1977063. (693295.) [-2.85169]
<i>Wage-share</i>	409379.7 (1095786) [0.37359]
Gastos do governo	-20872830 (2138228) [-9.76174]
Impostos indiretos	-4144564. (1958498) [-2.11619]

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Em seguida, a análise da decomposição da variância ajuda a entender quais variáveis foram mais responsáveis pela variação do crescimento entre 1994 e 2014. Além do período completo, o gráfico 21 apresenta a decomposição referente ao período de 1994 a 2004 e de 2004 a 2014 para elucidar as respectivas diferenças. Começando pela decomposição da variância do período completo, percebe-se que, apesar de os gastos do governo e impostos indiretos explicarem bem no curto prazo, a variação no crescimento e na utilização de capacidade são quem melhor explica no longo prazo. Já a variação do crescimento no período entre 1994 a 2004 estiveram mais relacionadas com a *wage-share*, enquanto que os gastos do governo foram a principal variável para a década seguinte.

Gráfico 21 - Decomposição da variância do PIB em reação à utilização da capacidade, *wage-share*, impostos indiretos e gastos do governo para o grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C)



Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Por fim, a avaliação de como o crescimento responde aos choques nos gastos do governo e nos impostos indiretos, permite vislumbrar como as economias reagiriam às mudanças na política fiscal no gráfico 22. Os gastos do governo mostram relação negativa com o crescimento para todo o período. Porém, se considerar somente os dados de 2004 a 2014, essa relação se inverte. Na segunda década do período, choques nos gastos do governo impactaram positivamente o crescimento do produto.

share para encontrar qual a reação entre as variáveis entre 1994 e 2014. Não obstante, o objetivo é avaliar quais os impactos da condução da política cambial sobre o regime de crescimento e distribuição de renda, contrastando-os com os resultados obtidos sem a taxa de câmbio. Para tanto, também serão apresentados os resultados parciais para os períodos entre 1994 e 2004 e 2004 e 2014. O primeiro recorte contempla o período de paridade cambial de 1994 a 1999 e a desvalorização até 2004, apresentando características tanto pró-trabalho, como pró-capital. Já entre 2004 e 2014 a política de “flutuação suja” permitiu retomada da valorização do real até 2012.

Como apresentado anteriormente, a taxa de câmbio efetiva real não é estacionária, dessa forma, utiliza-se como no modelo anterior, uma estimação a partir dos vetores de correção de erros (VEC). Para tanto, é necessário realizar o teste de cointegração entre as variáveis: taxa de câmbio efetiva real, investimento, nível de utilização de capacidade e *wage-share*. Os resultados do teste, apresentados na tabela 19 e disponível no anexo, encontrou duas equações de cointegração, permitindo a utilização do modelos VEC para relacionar as variáveis. O segundo teste necessário é encontrar se existe causalidade entre as variáveis, incluindo a taxa de câmbio efetiva real. A tabela 19 traz os resultados do teste de causalidade, o resultado completo está disponível no anexo.

Tabela 13 - Teste de causalidade de Granger para o investimento, nível de utilização de capacidade, *wage-share* e taxa de câmbio efetiva real.

Variável	Prob.	Resultado
Investimento	0.0005	Causalidade existente
Nível de utilização de capacidade	0.6137	Causalidade existente
<i>Wage-share</i>	0.0009	Causalidade existente
Taxa de câmbio efetiva real	0.1098	Causalidade existente

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*

Uma vez que as variáveis são cointegradas e existe causalidade, o modelo VEC consegue fornecer a relação de longo prazo entre as variáveis, apresentados na tabela a seguir 20. Os resultados, disponibilizados no anexo, demonstram que, mesmo com a inclusão da taxa de câmbio efetiva real no modelo, o nível de utilização de capacidade e a *wage-share* permanecem apresentando uma relação negativa com o investimento. Porém, ao comparar esse resultado com os obtidos sem a participação da taxa de câmbio percebe-se que o investimento se tornou mais sensível ao nível de utilização de capacidade e menos sensível à participação dos salários na renda. Por sua vez, a taxa de câmbio apresentou uma relação positiva com o investimento, de modo que, a valorização da moeda incita o aumento do

investimento no longo prazo. Esse resultado é diferente do teorizado por parte dos modelos de regime de crescimento e distribuição de renda e, principalmente, pela proposta novo-desenvolvimentista de desvalorização expansionista para o investimento.

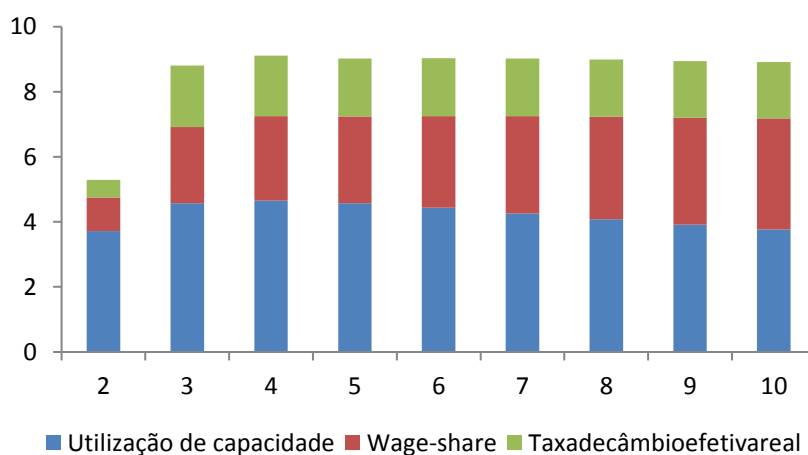
Tabela 14 - Relação de cointegração de longo prazo entre o investimento, nível de utilização de capacidade e *wage-share*

Variável	Relação de longo prazo da equação de cointegração
Nível de utilização da capacidade	-2.344199 (0.23080) [-10.1567]
<i>Wage-share</i>	-0.060510 (0.40254) [-0.15032]
Taxa de câmbio efetiva real	0.002263 (0.00124) [1.83025]

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

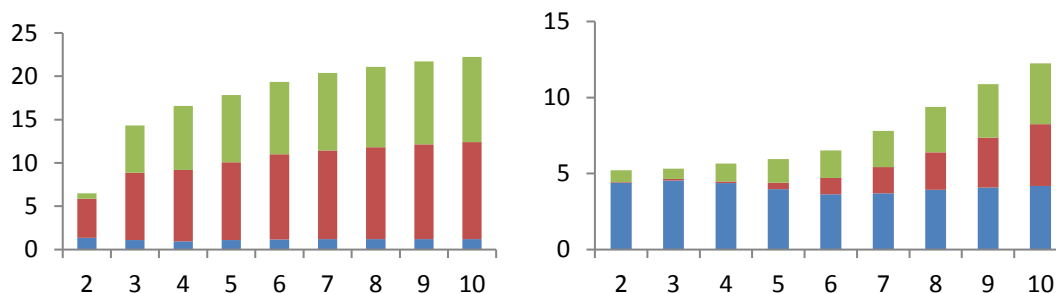
O gráfico 24 da decomposição da variância ajuda a visualizar quais variáveis melhor explicam a variável dependente ao longo do tempo. No curto prazo, a variação do investimento é explicada principalmente pelo nível de utilização de capacidade e em menor grau pela *wage-share*. Entretanto, a taxa de câmbio efetiva real passa a explicar parte da variação do investimento, porém, com uma participação menor se comparada com a capacidade de explicação da utilização de capacidade e *wage-share*.

Gráfico 24 - Decomposição da variância do investimento em relação à utilização de capacidade, *wage-share* e taxa de câmbio efetiva real para o grupo de países selecionados entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C)
(A)



(B)

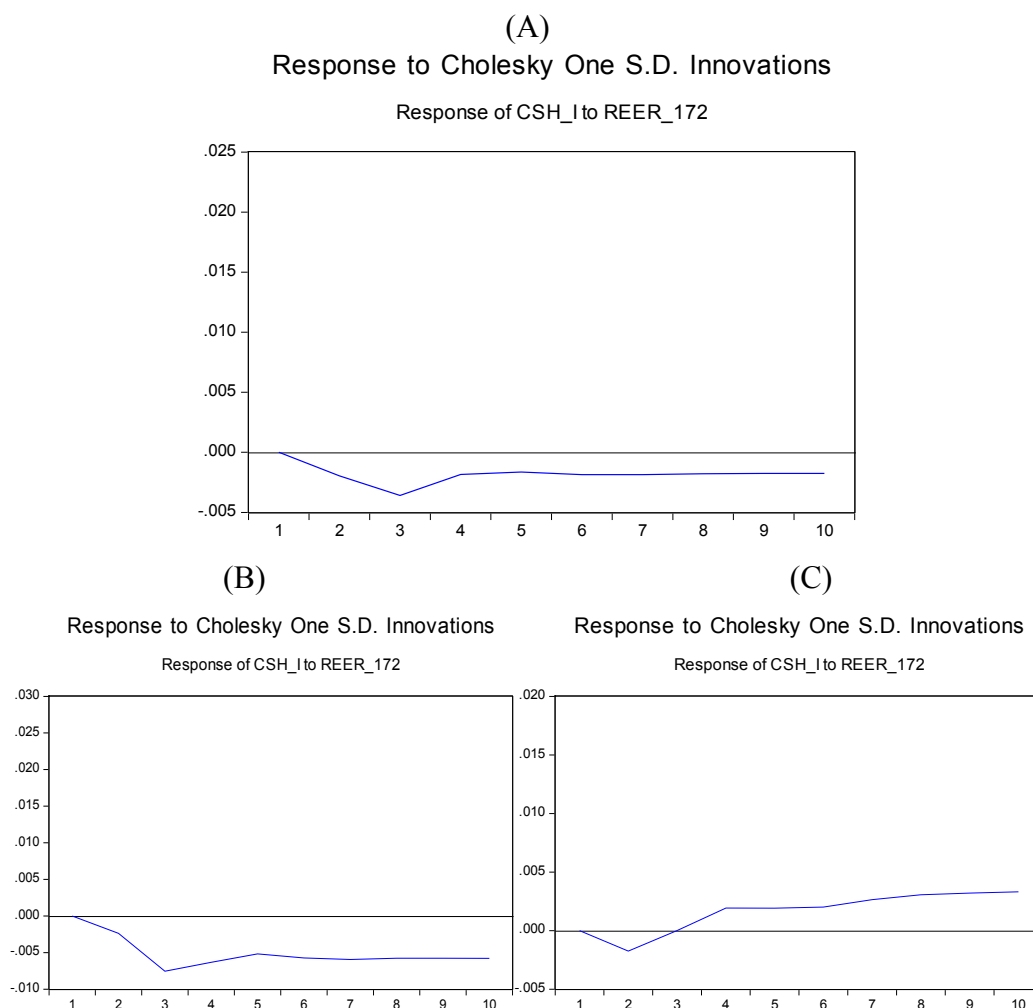
(C)



Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*

Ao avaliar o comportamento da decomposição da variância para os dois períodos separadamente, 1994 a 2004 e 2004 a 2014, percebe-se que o investimento foi pouco influenciado pelo nível de utilização de capacidade na primeira década, durante o período de paridade cambial e de desvalorização da moeda doméstica, uma vez que a variância esteve mais ligada a *wage-share* e à taxa de câmbio efetiva real. Já para o período entre 2004 a 2014, marcado pela valorização do real, a utilização de capacidade é quem mais explica a variação do investimento nos primeiros períodos, enquanto no longo prazo as três variáveis contribuem quase que proporcionalmente para a variação do investimento. Finalmente, a partir dos modelos da classe VAR é possível captar a resposta do investimento, do nível de utilização da capacidade produtiva e da *wage-share* às variações na taxa de câmbio efetiva real. Como realizado anteriormente, no gráfico 25 também serão apresentados os resultados referentes aos subperíodos de 1994 a 2004 e 2004 a 2014 na tentativa de captar os impactos da condução da política cambial no regime de crescimento e distribuição de renda.

Gráfico 25 - Resposta do investimento às variações da taxa de câmbio efetiva real para o grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014(C)



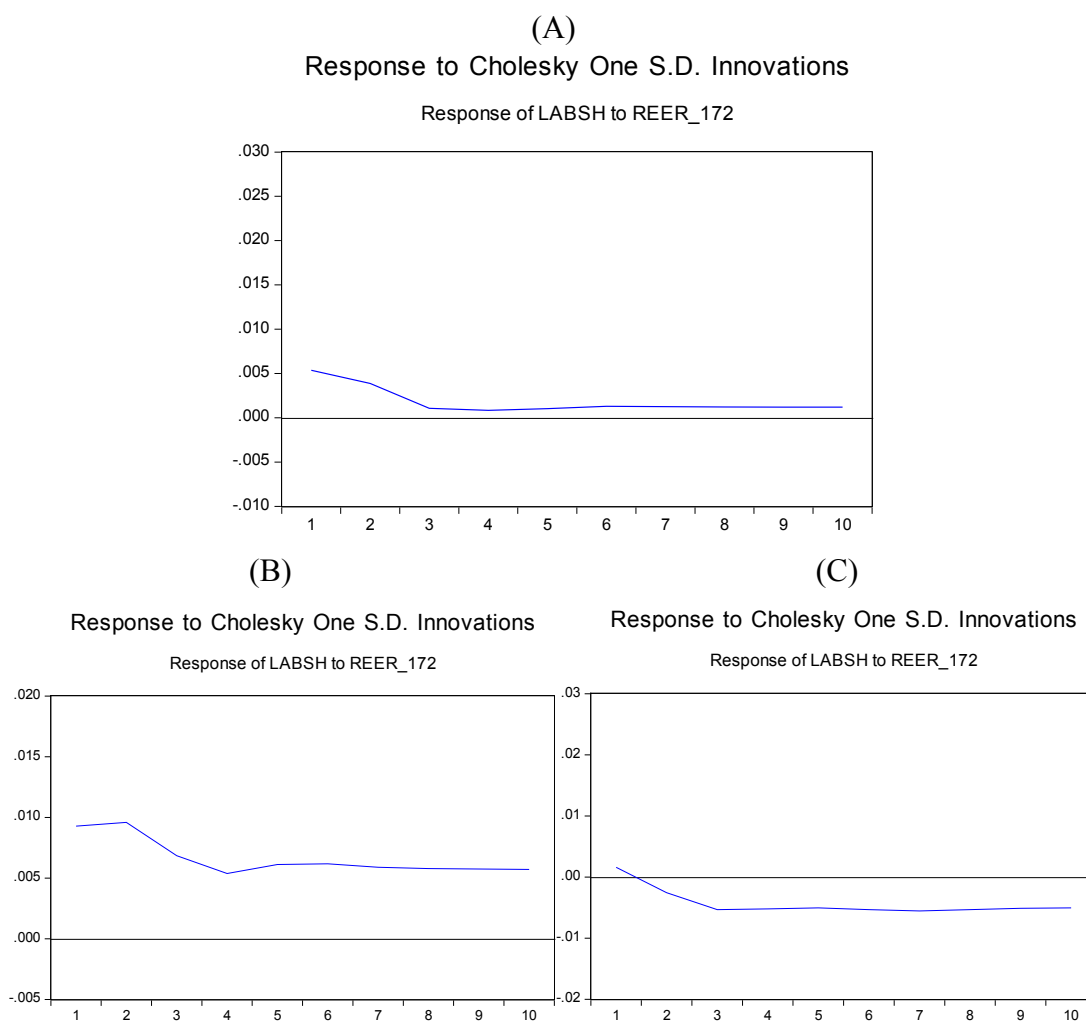
Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*

No longo prazo, o investimento responde positivamente para a valorização da taxa de câmbio. Porém, choques de valorizações na moeda doméstica impactaram negativamente no investimento, assim como identificado por parte da literatura dos regimes de crescimento e distribuição de renda e advertido pelo novo-desenvolvimentismo. Todavia, ao avaliarmos essa relação para o subperíodo entre 2004 e 2014 percebe-se que, apesar do impacto inicial negativo no investimento, ele não se mantém, de forma que a valorização da moeda doméstica acaba por incitar maiores níveis de investimento no longo prazo.

Além dos impactos da taxa de câmbio no investimento, também se avaliou como as variações do câmbio impactaram na *wage-share* e na utilização de capacidade entre 1994 a 2014. O gráfico 26 também apresenta os resultados para os subperíodos de 1994 a 2004 e

2004 a 2014 para verificar se a modificação na condução da política cambial impactou na relação entre as variáveis.

Gráfico 26 - Resposta da *wage-share* choques da taxa de câmbio real efetiva para grupo de países selecionados no período entre 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C)

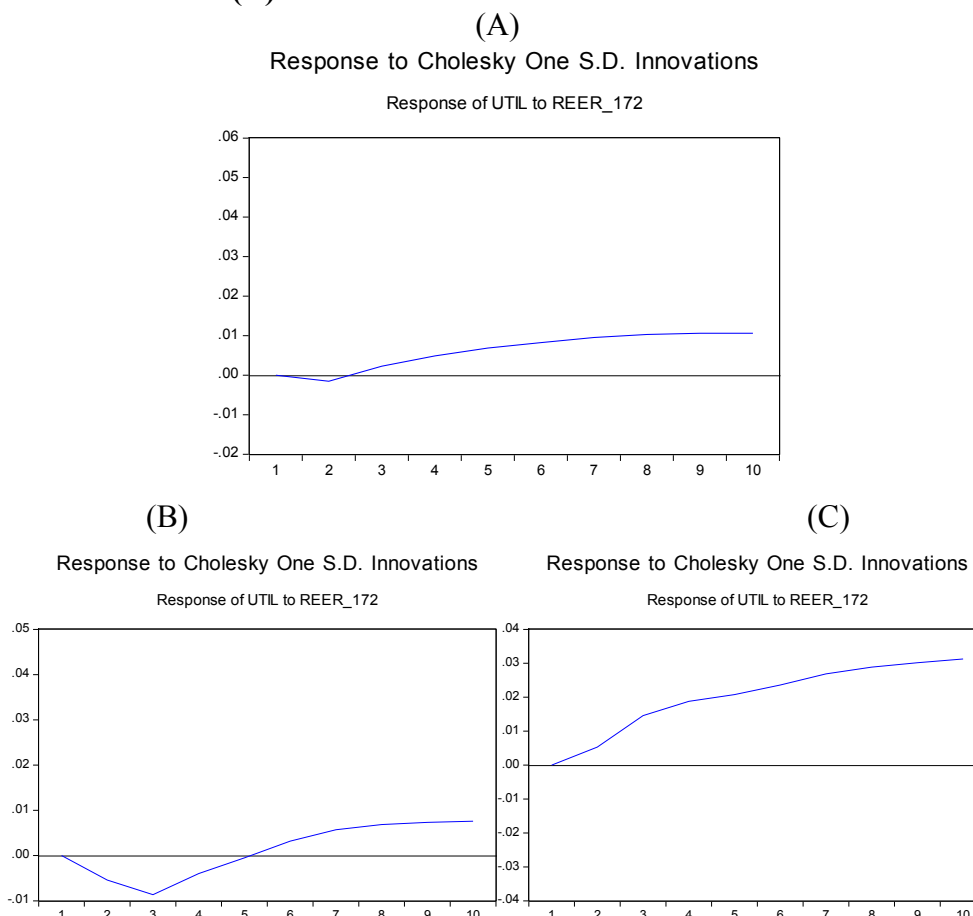


Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

A partir dos gráficos é possível perceber que a participação dos salários respondeu positivamente à valorização da taxa de câmbio, assim como os pressupostos teóricos que relacionam a valorização da moeda doméstica ao aumento do salário real e, conseqüentemente, da *wage-share*. Esse comportamento é resultado tanto do período entre 1994 a 2004, em que o câmbio valorizado conviveu com baixas participações do salário na renda e pouco crescimento; como também do período entre 2004 a 2014, quando a valorização da moeda doméstica foi acompanhada por melhora da *wage-share*, do

investimento e do nível de utilização da capacidade. Ao analisar a resposta do nível da utilização de capacidade às variações da taxa de câmbio, disponíveis no gráfico 27, é possível notar a relação positiva entre as variáveis.

Gráfico 27 - Resposta do nível de utilização de capacidade às variações na taxa de câmbio real efetiva para os períodos de 1994 a 2014 (A), 1994 a 2004 (B) e 2004 a 2014 (C)



Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Os gráficos demonstram mudança considerável no comportamento do nível de utilização de capacidade frente às variações na taxa de câmbio real efetiva ao considerar o período completo, bem como os dois subperíodos propostos. Para a série completa, o nível de utilização da capacidade apresenta resposta inicial negativa à valorização da moeda doméstica, porém é rapidamente revertido ao longo do período. A valorização cambial e o aumento da *wage-share* do consumo acabam por incitar nível de utilização de capacidade. Ao analisar somente os anos de 1994 a 2004, percebe-se que a valorização cambial, representada pelo regime de paridade cambial, impactou negativamente o nível de utilização de capacidade. Porém, a influência da desvalorização ocorrida a partir da adoção do regime de câmbio

flutuante incitou o aumento do nível de utilização de capacidade. Tal comportamento foi verificado com mais intensidade para o período entre 2004 a 2014, quando a valorização da moeda doméstica foi amplamente acompanhada pelo aumento do nível de utilização de capacidade.

5.2.3 Crescimento, estrutura produtiva, produtividade e utilização de capacidade

O crescimento da produtividade e a inserção tecnológica dos países subdesenvolvidos também foi objeto de discussão desse trabalho visto que os problemas da industrialização periférica permeiam os primeiros estudos estruturalistas. Esse referencial teórico incorporou os avanços da análise neoschumpeteriana para analisar o papel da tecnologia e no crescimento e desenvolvimento nos países atrasados. Com o objetivo de contribuir para o debate acerca da inserção externa do setor produtivo latino-americano, o trabalho seguiu a metodologia das seções anteriores e desenvolveu um modelo VEC que relaciona o crescimento do PIB com a produtividade total dos fatores e o saldo comercial por grupo de manufaturas, divididas conforme o seu componente tecnológico (recursos naturais e mão de obra, baixa, média e alta tecnologia). Testou-se a participação dos salários na renda, porém, não foi encontrada causalidade com as demais variáveis, sendo excluída da análise. O teste de cointegração, disponível no anexo, mostrou que, para o conjunto de variáveis testadas existem três equações de cointegração, possibilitando uso do VEC. Os testes de causalidade de Granger, apresentados na tabela 21, revelaram que existe causalidade entre todas as variáveis, ou seja, a ocorrência de uma consegue prever a ocorrência das demais.

Tabela 15 - Teste de causalidade de Granger para o crescimento do PIB, produtividade total dos fatores, recursos naturais e mão de obra, baixa, média e alta tecnologia.

Variável	Prob.	Resultado
PIB	0.0000	Causalidade existente
Produtividade total dos fatores	0.0000	Causalidade existente
Recursos naturais e mão de obra	0.0000	Causalidade existente
Baixa tecnologia	0.0000	Causalidade existente
Média tecnologia	0.0000	Causalidade existente
Alta tecnologia	0.0000	Causalidade existente
Utilização de capacidade	0.0325	Causalidade existente
<i>Wage-share</i>	0.2779	Causalidade não existente

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*

Feitos os testes de cointegração e causalidade, o resultado do modelo VEC apresentado na tabela 22 contém a relação de longo prazo entre as variáveis. Durante o

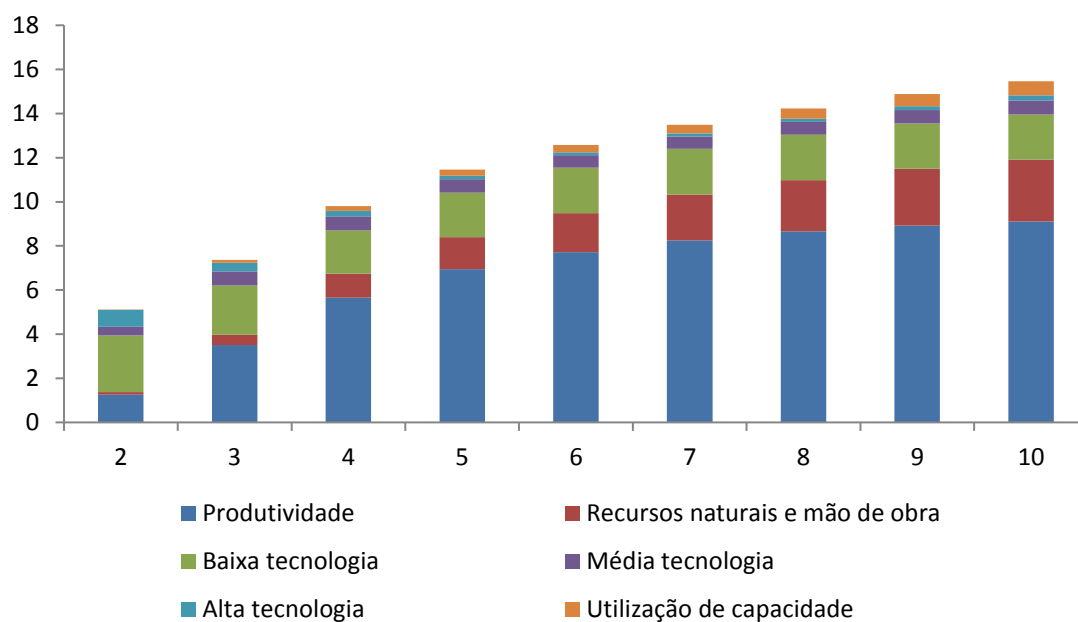
período entre 1994 a 2014, a produtividade esteve relacionada negativamente com o crescimento do PIB, uma vez que, apesar do crescimento ter acelerado na segunda década, a produtividade manteve-se em queda durante quase toda a série. No que tange ao saldo comercial das manufaturas classificadas conforme o seu componente tecnológico, tanto as manufaturas intensivas em recursos naturais e mão de obra, como as de alta e baixa tecnologia, apresentaram relação de cointegração negativa com o crescimento do PIB. Já o saldo comercial das manufaturas de média tecnologia e a utilização de capacidade apresentaram cointegração positiva com o crescimento do PIB.

Tabela 16 – Relação de cointegração de longo prazo entre PIB, produtividade, grupo de manufaturas classificados quanto ao componente tecnológico e utilização de capacidade para os países selecionados.

Variável	Relação de longo prazo da equação de cointegração
Produtividade	-1635981. (2379003) [-0.68767]
Recursos naturais e mão de obra	-1.011056 (0.21877) [-4.62148]
Baixa tecnologia	-0.509715 (0.17712) [-2.87788]
Média tecnologia	0.498275 (0.08459) [5.89057]
Alta tecnologia	-0.503599 (0.07616) [-6.61277]
Utilização de capacidade	4713941. (2458867) [1.91712]

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*

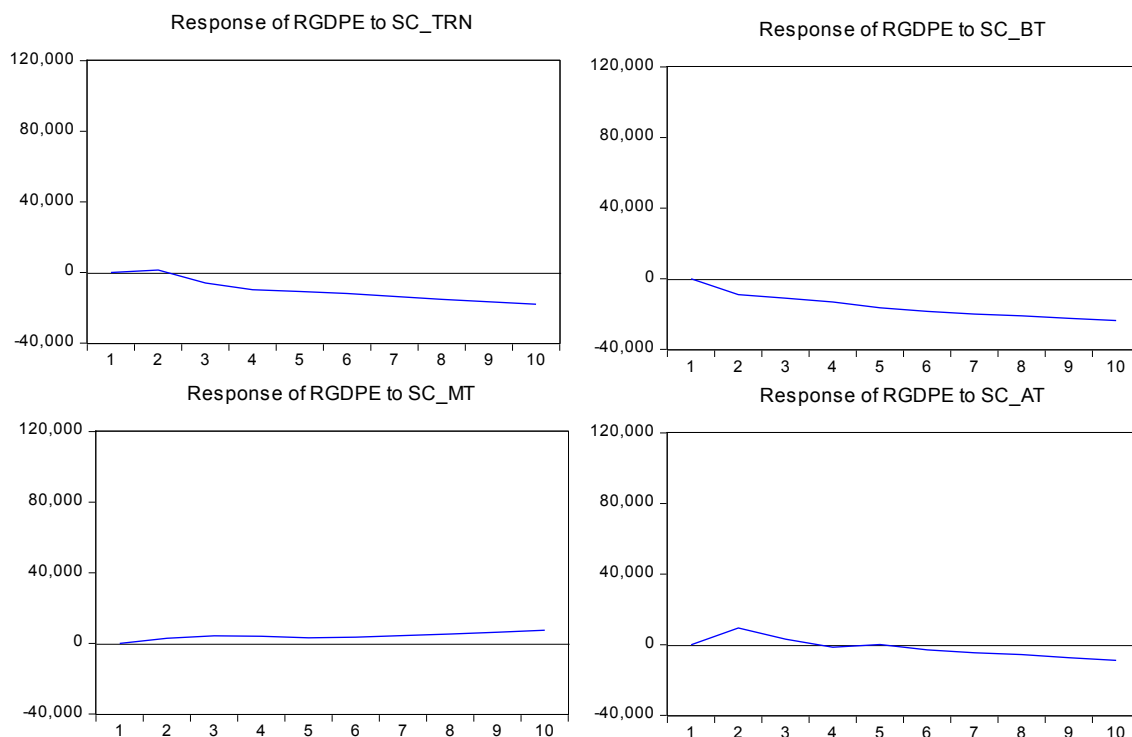
A decomposição da variância ajuda a entender quais as variáveis explicaram melhor o crescimento do PIB dentro do modelo proposto. A partir da apreciação do gráfico 28 é possível perceber que, em um primeiro momento, o saldo comercial de manufaturas de baixa tecnologia contribuíram expressivamente para o crescimento do PIB frente às outras variáveis. A produtividade também explica parte da variação do PIB, porém, sua importância aumenta com o passar do tempo, ao mesmo tempo em que as manufaturas intensivas em recursos naturais e mão de obra também passam a explicar as variações no crescimento do PIB. Em menor grau, a utilização de capacidade e o saldo comercial de manufaturas de média tecnologia estiveram relacionados com o crescimento do PIB.

Gráfico 28- Decomposição da variância do PIB

Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

Por último, o gráfico 29 oriundo das funções de impulso e resposta disponíveis para os modelos da classe VAR ajudam a visualizar o impacto do saldo comercial das manufaturas, classificadas pelo seu componente tecnológico, no crescimento do PIB e na produtividade com base nos dados de 1994 a 2014. Choques no saldo comercial das manufaturas intensivas em recursos naturais e mão de obra e das manufaturas de baixa tecnologia impactaram negativamente o crescimento do PIB, como já denunciava os resultados da equação de cointegração. Também, como exposto anteriormente, o saldo comercial das atividades de média tecnologia acompanharam o crescimento do PIB tanto no curto, como no longo prazo. Por fim, as manufaturas de alto coeficiente tecnológico, apesar de apresentarem no longo prazo cointegração negativa com o crescimento, no curto prazo, elas impactam positivamente na expansão do PIB.

Gráfico 29 - Resposta do crescimento à variação nos grupos de manufaturas classificados conforme componente tecnológico (recursos naturais, baixa, média e alta tecnologia) para o grupo de países selecionados
Response to Cholesky One S.D. Innovations

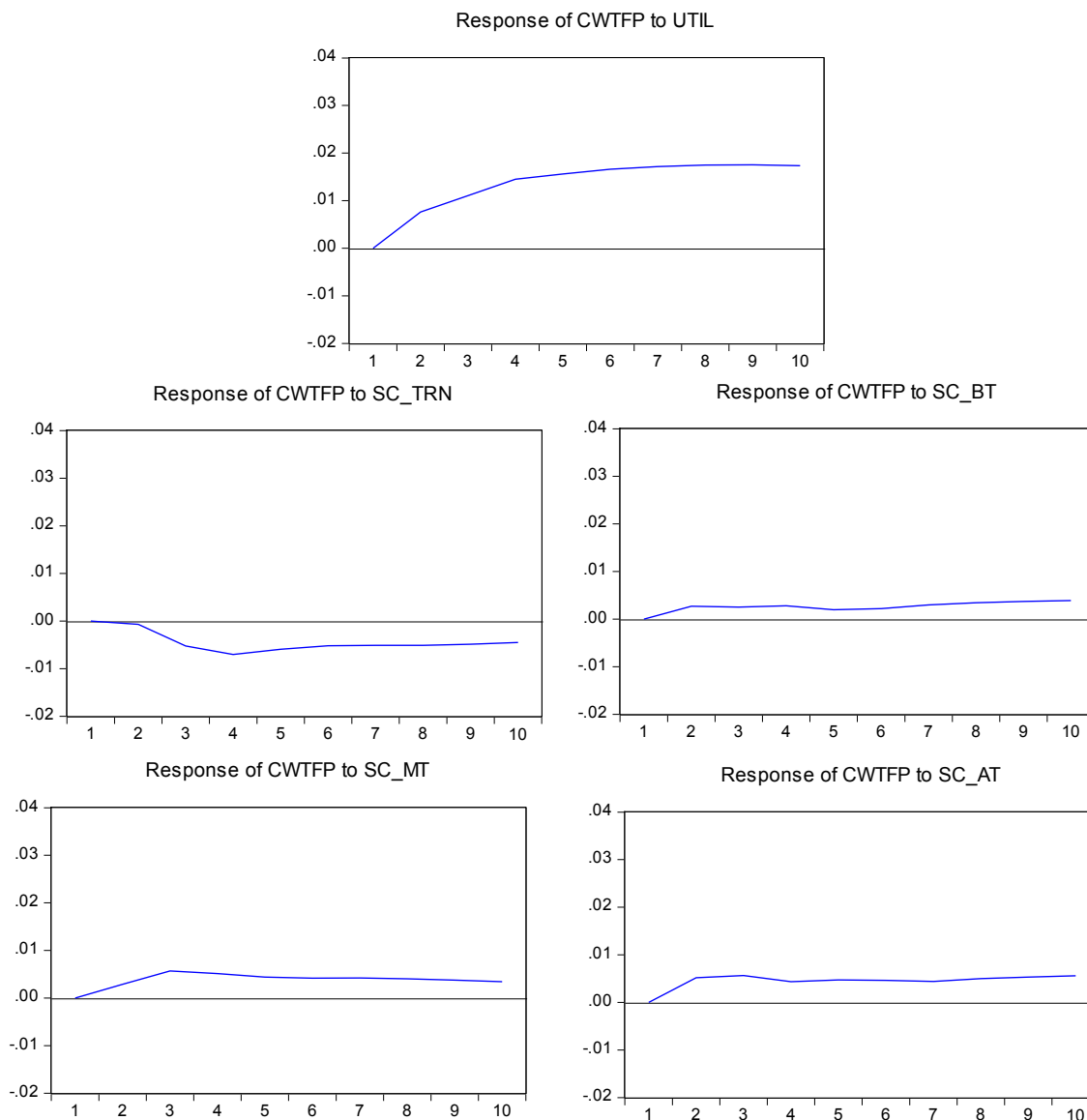


Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

O gráfico 30 apresenta a resposta da produtiva às variações na utilização de capacidade e no saldo comercial das manufaturas classificadas pelo componente tecnológico para o grupo de países selecionados. Ao considerar no modelo VEC, a produtividade como variável dependente, as relações apresentadas anteriormente não se modificam. Porém, dessa forma, é possível vislumbrar a relação entre o saldo comercial das manufaturas e o aumento da produtividade. O nível de utilização da capacidade mostrou-se positivo tanto o crescimento do PIB, como para o aumento da produtividade. Por sua vez, no que tange o saldo comercial das manufaturas, somente as intensivas em recursos naturais e mão de obra impactam negativamente no aumento da produtividade.

Gráfico 30 – Resposta da produtiva às variações na utilização de capacidade e no saldo comercial das manufaturas classificadas pelo componente tecnológico (recursos naturais, baixa, média e alte tecnologia) para o grupo de países selecionados

Response to Cholesky One S.D. Innovations



Fonte: Elaboração própria a partir do *Eviews*.

5.3 A CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS E O REGIME DE CRESCIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL ENTRE 1994 E 2014

O novo e o social-desenvolvimentismo, além de se referenciar teoricamente no estruturalismo cepalino clássico e nos recentes avanços das teorias neoschumpeterianas e pós-keynesianas, baseiam-se no comportamento recente das economias periféricas para propor conjunto de políticas econômicas dentro de uma estratégia de desenvolvimento. Para tanto,

esse capítulo salientou qual a relação entre a condução das políticas cambial, fiscal e industrial com o crescimento do PIB, do investimento e da produtividade para as economias latino americanas entre 1994 a 2014.

A primeira seção foi dedicada a debater as características dessas políticas ao longo de 20 anos, suas modificações e continuidades, bem como, o resultado no crescimento e na distribuição de renda. A política fiscal que, desde o processo de estabilização inflacionária promovida pelo Plano Real, estava comprometida com as metas de superávit fiscal, foi levemente relaxada a partir de 2005, com maiores gastos em seguridade, saúde, educação e moradia. No que tange ao lado da tributação, a regressividade presente na predominância dos impostos indiretos sobre os diretos, foi acompanhada de aumento nos impostos sobre os salários já em 2002.

Por sua vez, a política cambial foi marcada pela manutenção da moeda valorizada através da política de paridade cambial entre 1994 e 1999 e seguida por intensa desvalorização após mudança para o regime flutuante entre 1999 e 2004. Na segunda década, a apreciação da moeda doméstica via flutuação “suja” do câmbio até 2011, reacenderia o debate em torno do papel da taxa de câmbio no crescimento e distribuição de renda. Por fim, o setor industrial brasileiro conviveu com diversas políticas industriais que tiveram sua efetividade pouco comprovada em meio às distorções macroeconômicas. Todavia, o setor de manufaturas de média tecnologia apresentou melhora em sua inserção externa durante o período de desvalorização cambial. Entretanto, com a contínua valorização da moeda doméstica, todos os setores passam a piorar seu saldo comercial, inclusive o de manufaturas intensivas em recursos naturais e mão de obra.

Na segunda seção foram analisadas as correlações entre as diversas variáveis debatidas ao longo do trabalho para os dados dos países principais países latino-americanos entre 1994 a 2014. A primeira contribuição foi encontrar cointegração de longo prazo negativa entre o investimento e participação dos salários na renda e a utilização da capacidade, evidenciando a relação direta entre concentração de renda nos lucros e aumento do investimento. Ao analisar a resposta do investimento aos choques no nível de utilização de capacidade (gráfico 17), notou-se que, entre 1994 a 2004, aumentos do nível de utilização da capacidade causava efeito positivo no investimento. Essa relação ainda se mantém para o período entre 2004 a 2014. No entanto, os limites da expansão do nível de utilização de capacidade acabam por limitar seu crescimento no segundo período da série. Por sua vez, o investimento se mostrou negativamente impactado pelo aumento da *wage-share*, mostrando

que, apesar do crescimento do PIB responder bem à melhoria na distribuição de renda, o investimento ainda é dependente da melhora da participação dos lucros na renda.

Apesar dos aumentos na participação dos salários estarem cointegrados negativamente com o investimento, melhorias na *wage-share* estiveram relacionadas com maior crescimento do PIB, se incluídos os gastos do governo e os impostos indiretos. Ao inserir no debate o papel dos gastos do governo e dos impostos no crescimento do PIB, na *wage-share* e no nível de utilização de capacidade, percebeu-se que não existe causalidade entre os a discriminação dos impostos diretos sobre salários ou lucros, de forma que as variáveis não foram passíveis de análise. Por sua vez, o crescimento do PIB esteve cointegrado positivamente com a participação dos salários na renda, características de um regime de crescimento *wage-led*. Já os gastos do governo e os impostos indiretos, apesar de apresentarem causalidade, sua cointegração de longo prazo foram negativas para o crescimento. A utilização de capacidade e os gastos do governo foram os que mais explicaram a variância do PIB. Todavia, durante o período entre 1994 a 2004, a *wage-share* foi consideravelmente mais importante para o crescimento frente as demais variáveis. Com base nos dados dos anos de 1994 a 2014, variações positivas nos gastos do governo estiveram relacionados com queda do PIB.

Entretanto, já para o período de 2004 a 2014, a supracitada relação foi inversa, mostrando que, o relaxamento da política fiscal esteve acompanhado de maior crescimento, nesse período específico. Esse resultado corrobora com a estratégia social-desenvolvimentista, haja vista que coincide com o período do aumento de gastos sociais em educação, saúde, seguridade e moradia. Os dados de tributação não mostraram causalidade para os impostos diretos discriminados entre sobre salários e lucros. Porém, os impostos indiretos, majoritariamente sobre consumo, tiveram causalidade e foram cointegrados negativamente com o crescimento do PIB, de forma que, aumentos dos impostos indiretos estiveram relacionados com queda da atividade econômica no período entre 1994 a 2014.

A influência da política cambial sobre o crescimento e distribuição de renda foi investigada a partir da inserção da taxa de câmbio real efetiva no modelo de dados em painel VEC. Foi encontrada causalidade entre as variáveis, de forma que sua cointegração de longo prazo foi positiva com o investimento. Ou seja, valorização da moeda doméstica esteve relacionada com aumento do investimento para os dados entre 1994 a 2014. Entretanto, ao analisar as funções de impulso-reposta para o período completo, nota-se que uma apreciação da moeda doméstica causa menor investimento. Esse resultado é ilustrado pelo período entre

1994 a 2004, em que a paridade seguida pela desvalorização cambial foi acompanhada de queda do investimento. Já para os dados entre 2004 a 2014, marcados pela retomada da apreciação da moeda doméstica, o investimento respondeu positivamente a choques na taxa de câmbio efetiva real. O impacto do câmbio na participação dos salários na renda seguiu as conclusões teóricas quanto à composição do salário real. Entretanto, para o período entre 2004 a 2014, a participação dos salários não acompanhou a contínua valorização da moeda, denunciando deterioração da reação linear entre as variáveis.

Por fim, um modelo VEC também foi construído pra encontrar a relação entre o crescimento do PIB pelo lado do produto, da produtividade total de fatores e da utilização de capacidade com a inserção externa do setor produtivo representada pelo saldo comercial das manufaturas classificadas, conforme seu coeficiente tecnológico. A *wage-share* foi excluída do modelo, uma vez que não apresentou causalidade. A análise de cointegração de longo prazo revelou que, para o período entre 1994 a 2014, o aumento do PIB foi acompanhado de queda da produtividade e do saldo comercial de manufaturas intensivas em recursos naturais e mão de obra, alta e baixa tecnologia. O único grupo de manufaturas que esteve relacionado ao aumento do PIB e da produtividade foi o de média tecnologia. Todavia, a decomposição da variância revelou que a produtividade é quem mais explicou a variação do crescimento do PIB pelo lado do produto entre 1994 a 2005. Os testes do comportamento do crescimento, frente às variações nos grupos de manufaturas, confirmou que, apenas as de média tecnologia impactaram positivamente. Não obstante, quando considerada a variável dependente, a produtividade respondeu positivamente aos choques em todas as atividades, exceto nas manufaturas intensivas em recursos naturais e mão de obra.

Esses resultados foram elencados na tabela 23 para fornecer parâmetro de avaliação do impacto das políticas econômicas no crescimento e distribuição de renda. A primeira relação que merece ser destacada é a cointegração de longo prazo do investimento. Ela se mostrou negativa para aumentos da *wage-share* em todo o período, permitindo que se conclua que o investimento responde positivamente à concentração de renda nos lucros. O nível de utilização da capacidade também apresentou cointegração negativa no longo prazo. Entretanto, o investimento respondeu positivamente a choques na utilização de capacidade para o período entre 1994 a 2014, 1994 a 2014. Todavia, ao incluir a participação do governo, via gastos e tributos, o crescimento do PIB se mostrou positivamente cointegrado com o aumento da *wage-share* no longo prazo. Dessa forma, apesar de o investimento ter se mostrado *profit-led*, o crescimento do produto com a participação do governo foi *wage-led*.

Vale destacar que, o crescimento só respondeu bem ao aumento da *wage-share* para o período entre 2004 a 2014, sendo que, para os dados entre 1994 a 2004, o crescimento respondeu negativamente aos choques no aumento da participação dos salários. Esse resultado se deve a maior flexibilidade da política fiscal a partir de 2005, aumentando os gastos do governo em serviços básicos. Pelo lado da tributação, os impostos diretos, discriminados entre salários e lucros, não mostraram causalidade. Já os impostos indiretos, além da causalidade, apresentaram cointegração negativa para o crescimento do PIB.

Por fim, a inserção do setor produtivo foi avaliada a partir do saldo comercial das manufaturas classificadas, conforme sua intensidade tecnológica e seu impacto no crescimento do PIB-produto e na produtividade total dos fatores. O único grupo de manufaturas que apresentou cointegração positiva foi o de média tecnologia. No que tange à produtividade, somente o saldo comercial das manufaturas intensivas em recursos naturais e mão de obra apresentou impacto negativo na produtividade. Nesse modelo também foi verificado que, apesar do PIB estar cointegrado negativamente no longo prazo, a produtividade total dos fatores respondeu ao crescimento econômico, como teorizado pela lei de Kaldor-Verdoon. Ademais, choques de aumento do nível de utilização de capacidade foram acompanhados por aumento da produtividade, sugerindo melhor uso da estrutura produtiva. Em especial, os setores de média tecnologia, que melhoraram consideravelmente seu saldo comercial enquanto estiveram relacionados com o aumento do PIB e da produtividade entre 1994 a 2014. A seguir a Tabela 23 apresenta as variáveis dependentes suas relações com as demais variáveis estruturais.

Tabela 17- Variáveis dependentes suas relações com as demais variáveis estruturais

Variável dependente	Variáveis estruturais	Cointegração	Impulso-resposta			
			1994 - 2014	1994 - 2004	2004 - 2014	
Regime fechado	Investimento (csh_i)	Nível de utilização de capacidade (útil)	-9,8	+	+	+/-
		<i>Wage-share</i> (labsh)	-0,35	-	-	-
Política Fiscal	PIB produto (rgdpo)	Nível de utilização de capacidade (útil)	-2,5	-	-	-
		<i>Wage-share</i> (labsh)	0,37	-	-	+
		Participação dos gastos do governo (csh_g)	0,3	-	-	+
		Política fiscal financiada com impostos indiretos (pfi)	-2,1	-	-	-
		Política fiscal financiada pelos salários (pfs)	Sem causalidade			
		Política fiscal financiada pelos lucros (pfl)	Sem causalidade			
Política Cambial	Investimento (csh_i)	Taxa de câmbio efetiva real (reer_172)	1,8	-	-	+
		<i>Wage-share</i> (labsh)	-0,15	+	+	-
		Nível de utilização de capacidade (útil)	-10	+	-	+
Política Industrial	PIB produto (rgdpo)	Saldo comercial das atividades intensivas em mão de obra e recursos naturais (sc_trn)	-4,6	-		
		Saldo comercial das atividades de baixa tecnologia (sc_bt)	-2,8	-		
		Saldo comercial das atividades de média tecnologia (sc_mt)	5,8	+		
		Saldo comercial das atividade de alta tecnologia (sc_at)	-6,6	+/-		
	Produtividade total dos fatores (cwtfp)	Saldo comercial das atividades intensivas em mão de obra e recursos naturais (sc_trn)	4,5	-		
		Saldo comercial das atividades de baixa tecnologia (sc_bt)	4,04	+		
		Saldo comercial das atividades de média tecnologia (sc_mt)	-4,6	+		
		Saldo comercial das manufaturas de alta tecnologia (sc_at)	3,8	+		
		Nível de utilização de capacidade (útil)	0,16	+		

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos resultados apresentados e da trajetória das políticas econômicas é possível discutir melhor a operacionalização das políticas econômicas dentro de estratégias de desenvolvimento. Na orientação liberal, a política fiscal não deve “atrapalhar” a dinâmica econômica que funcionaria harmonicamente guiada pelo mercado. A estabilidade de preços e a solvência do setor público devem ser objetivo maior, de preferência com redução do gasto público, reduzindo o tamanho do Estado e aumentando a eficiência na alocação de recursos. Todavia, em uma estratégia desenvolvimentista, a política fiscal deve ser compatível com papel ativo do Estado e com maior grau de discricionariedade no manejo da política, o que não implica, necessariamente, estabelecer regras e limites ou *deficits* crônicos. A busca pelo cumprimento da meta através de política fiscal emergencial e contracionista, retira estímulos da demanda agregada. No que tange à política cambial, o regime de câmbio flutuante permite a absorção de choques externos diante de contexto internacional com alto grau de incerteza e volatilidade de variáveis financeiras e preços das *commodities*. Algum grau de flexibilidade é necessário, entretanto, se ela for excessiva pode comprometer próprio desenvolvimento econômico.

Como já explicado por Prebisch (1949) e Furtado (1959), o primeiro motivo para uma política cambial ativa na periferia é o ciclo de preços de *commodities* e seus impactos na oscilação da renda. Além da instabilidade causada pelos ciclos dos preços internacionais, a existência de um setor exportador de *commodities* e recursos naturais com altas vantagens competitivas, acaba por promover a sobreapreciação da taxa de câmbio, conhecida como “doença holandesa”. Os dados desse capítulo mostraram que, o saldo comercial das manufaturas de média tecnologia estiveram relacionadas positivamente com o crescimento do PIB e da produtividade em momentos de desvalorização da moeda doméstica. O impacto da condução da política cambial no crescimento e na distribuição, bem como, a resposta de determinado setor industrial ao crescimento a seu impacto na produtividade, pode levar à justificativa novo-desenvolvimentista de que uma depreciação ajuda a competitividade externa do setor produtivo nacional. Contudo, a depreciação da taxa de câmbio não foi suficiente para restaurar a competitividade industrial, exceto para as manufaturas de média tecnologia. Uma competitividade baseada na desvalorização da taxa de câmbio real e a consequente queda dos salários reais e da *wage-share*, apesar do melhorar o desempenho do saldo comercial, seus efeitos distributivos podem justificar um patamar mínimo que permita ganhos de participação dos salários na renda, aumento do investimento e do crescimento, como nos dados entre 2004 a 2014. A política cambial precisa abarcar essas distorções para

propor métodos de mitigar os efeitos indesejados. Para tanto, o novo-desenvolvimentismo sugere o aumento de impostos sobre as exportações de *commodities*, redução seletiva de impostos de importação, constituição de fundos de estabilização, seletividade sobre os impostos de importação (bens de consumo elaborados, bens de capital e insumos industriais), etc.

Como apresentado, a produtividade do trabalho tende a acompanhar o aumento do grau de utilização da capacidade, devido a um aperto do mercado de trabalho e a fatores tecnológicos, como ‘economias de escala’ ou ‘aprender fazendo’. A questão é permitir que os ganhos pudessem ser repassados para os salários e para a *wage-share* para incitar crescimento *wage-led*. A tentativa de manter a taxa de câmbio desvalorizada pode ser vista como forma de estimular a produção industrial e, desta forma, contrabalançar com mudança na estrutura produtiva menos vinculada com a restrição externa. Todavia, tais efeitos levam tempo para impactar no setor produtivo, já que as mudanças nos preços relativos não são capazes de impactar imediatamente sobre a estrutura produtiva e, no curto prazo, a depreciação da moeda tende a ser contracionária.

Para tanto, a política industrial precisa promover a aprendizagem e atualização nos setores tecnológicos mais avançados, a fim de reduzir a tendência de aumento dos coeficientes de penetração das importações. O aprofundamento da industrialização requer qualificações, tendo em vista a sofisticação da estrutura produtiva e o vasto potencial de empregos qualificados, não somente nas atividades de média tecnologia. No caso da América Latina, a acumulação de capacidades tecnológicas foi profundamente afetada pelas políticas-meio (fiscal, cambial e monetária), pelos choques estruturais e por fracas instituições de ciência e tecnologia. A rápida liberalização do comércio, a apreciação da moeda nacional e os grandes fluxos de capital estrangeiro, bem como, a ausência das políticas industriais e tecnológicas ativas, impactaram nas estratégias competitivas das firmas. As empresas latino-americanas emergiram de três décadas de proteção para enfrentar a concorrência aberta no mercado internacional. Embora no investimento de 1990 se recuperasse modestamente, frente a queda dos anos 1980, manteve-se em níveis mais baixos do que em 1970, sendo que as empresas latino-americanas estavam em fraca posição para responder ao novo desafio da competitividade internacional. Além disso, o choque positivo nos termos de troca da década de 2000 contribuiu à desarticulação dos processos locais de inovação e produção, à perda de instituições e pessoal especializado em P&D e o movimento para especialização concentrada em *commodities*. É necessário absorver, adaptar e aprimorar a tecnologia estrangeira, subindo

a escada de tecnologia para atividades cada vez mais intensivas em tecnologia. Assim, para percorrer um ciclo virtuoso, a aprendizagem, o crescimento da produtividade e a demanda de exportações, aumentam o emprego nos setores modernos, mantendo a balança comercial em equilíbrio.

Tudo sugere que a valorização da moeda, na década de 2000, favoreceu os setores menos intensivos em tecnologia nos países da América Latina. Nesse processo, a globalização tornou as empresas mais dependentes das cadeias globais de valor dentro de um sistema hierárquico de produção. Isso ocorreu em paralelo com a “comoditização” progressiva da produção de bens e serviços na região. Esses processos resultaram em desarticulação das cadeias produtivas locais, juntamente com a marginalização das pequenas e médias empresas nacionais. A racionalização, baseada no uso mais intenso de insumos e equipamentos importados, produziu *gaps* na matriz de produção e efeitos negativos nos níveis de emprego e heterogeneidade estrutural.

6 SÍNTESE CONCLUSIVA

O debate sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda permeiam os primeiros trabalhos clássicos da ciência econômica. O estruturalismo cepalino desenvolveu um referencial teórico a partir do método histórico-estrutural para descrever o crescimento econômico e a distribuição de renda específica dos países periféricos do sistema capitalista. A relação centro-periferia e a consequente deterioração dos termos de troca, como o subdesenvolvimento, a extrema concentração de renda e o setor produtivo altamente oligopolizado, internacionalizado e heterogêneo, ajudam a definir o estilo de desenvolvimento desses países, além de recomendar atuações via políticas econômicas. Não obstante, a partir da reestruturação teórica representada pelo neoestruturalismo, os estudos cepalinos procuraram retomar o tema sobre estratégias de desenvolvimento utilizando o arcabouço teórico pós-keynesiano para as políticas-meio (fiscal e cambial) e os avanços da teoria neoschumpeteriana para a discussão sobre o papel da política industrial e a inovação tecnológica na periferia. Sendo assim, o trabalho avaliou as estratégias novo e social-desenvolvementistas, utilizando como referencial a teoria estruturalista e neoestruturalista cepalinas, bem como a condução das políticas econômicas no Brasil ao longo das décadas de 1990 e 2000 e sua interação com o regime de crescimento e distribuição baseado em dados em painel de oito países latino-americanos.

Para entender o caráter desenvolvimentista das propostas, o primeiro capítulo foi dedicado à escola de pensamento estruturalista. Primeiro foram elencadas as características do método histórico-estrutural e seu princípio “normativo”, propondo a atuação do Estado via políticas econômicas para o ordenamento do desenvolvimento dos países latino-americanos. Este estudo teve como base os principais autores do estruturalismo clássico: Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel e Maria da Conceição Tavares. Tais autores contribuíram para definir as características específicas do crescimento e distribuição nos países periféricos a partir de conceitos como: a relação centro-periferia e a consequente deterioração dos termos de intercâmbio, o desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos e a distinta elasticidade de renda das importações e exportações; o subdesenvolvimento, o subemprego estrutural e a extrema concentração de renda, tendendo à estagnação secular e à insuficiência dinâmica da demanda; a heterogeneidade estrutural, em seu caráter setorial, social e regional; e o estilo de desenvolvimento, marcado por um setor industrial não exportado, uma estrutura produtiva oligopolizada (alto *mark-up*), com predominância de IDE em setores chave da economia, e o descompasso na evolução dos setores produtivos frente à

necessidade de financiamento externo e da crescente necessidade de atuação estatal. Tal arcabouço veio acompanhado de uma série de orientações de políticas econômicas no bojo do processo de industrialização por substituição de importação, tais como: claros incentivos ao setor industrial; limitação da importação; complementariedade entre os setores produtivos; integração vertical; reversão da especialização produtiva; incentivos cambiais; redistribuição de renda em favor dos salários; e reforma agrária, financeira, tributária, educacional e tecnológica.

Perante o novo contexto internacional e a retomada das orientações neoclássicas para políticas econômicas neoliberais representadas pelo “Consenso de Washington”, o neoestruturalismo atualizou seu referencial teórico a partir das obras de Fernando Fajnzylber, José Antonio Ocampo, Ricardo Ffrench-Davis, Mario Cimoci e Gabriel Porcille. Essa reestruturação teórica em meio ao fim do modelo baseado no financiamento externo e do desequilíbrio no balanço de pagamentos passou a focar no processo de *catching-up* tecnológico a partir do avanço do sistema nacional de inovação e da capacidade criativa do capital humano. Com o avanço do arcabouço teórico, as orientações cepalinas de atuação estatal passaram a valorizar a política industrial voltada para a competitividade externa, eficiência produtiva, processos de aprendizagem (tecnologia, organização produtiva, marketing), diversificação e integração, além do controle dos preços macroeconômicos, regulação bancária, política tarifária de promoção das exportações e modernização institucional.

O neoestruturalismo também incorporou a literatura pós-keynesianos a kaleckianos de regime de crescimento e distribuição de renda para propor uma macroeconomia estruturalista para o desenvolvimento. A partir desses modelos, é possível entender a interação das variáveis estruturais que permeiam a explicação cepalina. Segundo os autores (BHADURI; MARGLIN, 1990; BLECKER, 1989; DUTT, 1984), as características dos regimes de crescimento (*profit-led* ou *wage-led*) serão determinadas pelo comportamento do consumo, investimento e saldo de exportações frente à mudança na participação dos lucros (*profit-share*) e dos salários (*wage-share*). Assim, um regime de crescimento econômico é o resultado das estruturas econômicas reais e das instituições influenciadas pelas políticas do governo. No entanto, a natureza do regime econômico não é uma variável de escolha para os formuladores de políticas econômicas, ou seja, ela deve ser entendida como o resultado das interações entre as estratégias políticas e a estrutura real da economia.

As características estruturais das economias periféricas ou subdesenvolvidas (concentração de renda, mercado oligopolizado, dependência financeira e tecnológica e deterioração dos termos de troca) influenciam o comportamento de variáveis, como por exemplo: propensão marginal a consumir ou poupar, sensibilidade ao investimento a *profit-share* e à capacidade ociosa. Nesse sentido, os valores encontrados para as variáveis modelam o resultado da influência dos “fatos estilizados” no comportamento do regime de crescimento econômico dos países subdesenvolvidos. Sendo assim, os modelos pós-keynesianos podem evidenciar as características do processo de crescimento e distribuição de renda já apontadas no âmbito da teoria cepalinas.

A partir desse arcabouço teórico, o trabalho pôde evoluir para a discussão a respeito das estratégias de desenvolvimento e sua operacionalização via políticas econômicas. O trabalho utilizou a nomenclatura proposta por Fonseca (2004), ao definir as políticas-meio como instrumentos manipulados pelos formuladores de políticas visando à estabilidade macroeconômica, e as políticas-fins como formuladas ou implementadas para atingirem objetivos conscientemente visados em áreas específicas (industrial, agrária, tecnológica e educacional). A literatura pós-keynesiana serviu de referência para a explicação dos impactos das políticas-meio, fiscal e cambial, no regime de crescimento e distribuição de renda. A teoria neoschumpeteriana serviu para respaldar a política-fim industrial. Conforme a orientação redistributiva das políticas-meio, pró-capital ou pró-trabalho, foi possível definir uma estratégia de desenvolvimento voltada para crescimento da participação dos lucros via exportação (*profit-led/novo-desenvolvimentista*) ou crescimento da participação dos salários (*wage-led/social-desenvolvimentista*), respectivamente.

Para promover um regime de crescimento *profit-led* puxado pelas exportações (*export-led*), a orientação pró-capital da política fiscal é de atuação via orçamento de capital com superávits no orçamento corrente, baixo grau de endividamento e aumento da disponibilidade de poupança. As despesas orçamentárias precisam ser equilibradas e financiadas por impostos fixos sobre os lucros da exportação, famílias ou títulos. Quanto à política cambial, acredita-se que a desvalorização cambial seja expansionista para o produto, pois mudanças nos preços relativos geram mudanças nas elasticidades-renda e no preço das importações e exportações, promovendo crescimento com estabilidade do balanço de pagamentos a partir de uma melhor inserção internacional. Entende-se que os efeitos da distribuição sobre as exportações líquidas compensa os efeitos da queda da demanda interna privada. Nessa estratégia, a política industrial deve incentivar o aumento da competitividade das exportações através elevação da

produtividade na indústria de transformação e nos setores de bens comercializáveis independentemente das *commodities*. Não obstante, deve promover a inserção no paradigma tecnológico atual através do incentivo a potenciais entrantes e atração de P&D internacional.

Por sua vez, um regime de crescimento *wage-led* necessita de uma orientação pró-trabalho das políticas-meio. Essa estratégia de crescimento implica em uma política fiscal pautada no orçamento corrente, em que certo grau de endividamento promove a expansão do nível de utilização da capacidade produtiva. As despesas orçamentárias equilibradas devem ser financiadas por imposto fixo de redistribuição dos lucros para os salários ou por impostos fixos sobre os lucros. No que tange à política cambial, a apreciação cambial aumenta o salário real, o consumo e a utilização de capacidade. Para essa estratégia, o comércio exterior compõe apenas uma pequena parcela da demanda agregada, de forma que os efeitos do consumo que compensam os efeitos líquidos da exportação e importação e ainda aumentam a concorrência interna (diminuição do *mark-up*) reduzem o monopólio e promovem ganhos de produtividade. Já a política industrial deve se preocupar em disputar uma posição no próximo paradigma tecnológico a partir de investimento em sistema de patentes, subsídios, tarifas e criação de infraestrutura física e institucional, além da regulação da competição e orientação tecnológica.

Todo esse referencial teórico foi útil para, no capítulo 4, embasar as recentes propostas de estratégias de desenvolvimento novo e social-desenvolvimentista. A primeira, mais preocupada com a deterioração dos termos de troca, já destacada pela relação centro-periferia, propõe uma orientação pró-capital das políticas-meio (fiscal e cambial) como estratégia de crescimento *export-led*. Nesse ínterim, a política-fim industrial, subordinada e incentivada pelas políticas-meio, deve promover o avanço tecnológico da indústria exportadora, permitindo ganhos de produtividade e consequente recomposição salarial frente às políticas concentradoras de renda. Já o social-desenvolvimentismo é mais atento à condição de subdesenvolvimento e à extrema concentração de renda, resultado do crescimento da participação dos salários abaixo da produtividade. Dessa forma, a orientação das políticas-meio é pró-trabalho, visando incentivar um regime de crescimento e distribuição *wage-led*. A estratégia aposta na dinamização do mercado interno a partir do aumento da participação dos salários na renda e o consequente aumento do consumo e da utilização de capacidade. Ademais, a política-fim industrial deve focar nos incentivos ao investimento em infraestrutura produtiva e social e na promoção dos encadeamentos produtivos em torno dos recursos naturais, permitindo, assim, o adensamento da cadeia produtiva e a diminuição da heterogeneidade estrutural.

Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi discutir as orientações de políticas econômicas dentro das estratégias de desenvolvimento novo e social-desenvolvimentista, tendo como referência teórica o estruturalismo cepalino e as teorias neoschumpeteriana e pós-keynesiana dentro do arcabouço neoestruturalista. Ademais, com base em exercícios econométricos, verificam-se as relações entre o crescimento do PIB e do investimento com as variáveis de distribuição de renda (*wage-share* e utilização de capacidade). Em seguida, são adicionadas, aos modelos, as variáveis referentes às políticas cambial (taxa de câmbio efetiva real), fiscal (gastos e tributação do governo) e industrial (manufaturas classificadas quanto ao seu coeficiente tecnológico).

As estratégias de desenvolvimento apresentadas também se baseiam nas políticas econômicas e nos consequentes resultados do regime de crescimento e distribuição de renda das economias periféricas a partir da década de 1990. No Brasil, uma política fiscal que, desde o processo de estabilização inflacionária promovida pelo Plano Real, estava comprometida com as metas de superávit fiscal foi levemente relaxada a partir de 2005, com maiores gastos em seguridade, saúde, educação e moradia. No que tange ao lado da tributação, a regressividade presente na predominância de impostos indiretos sobre os diretos foi acompanhada de um aumento nos impostos sobre os salários já em 2002. Já política cambial foi marcada pela manutenção da moeda valorizada através da política de paridade cambial entre 1994 e 1999 e seguida por uma intensa desvalorização após a mudança para o regime flutuante entre 1999 e 2004. Na segunda década, a apreciação da moeda doméstica, via flutuação “suja” do câmbio até 2011, reacenderia o debate em torno do papel da taxa de câmbio no crescimento e na distribuição de renda. Por fim, o setor industrial brasileiro conviveu com diversas políticas industriais que tiveram sua efetividade pouco comprovada em meio às distorções macroeconômicas. Todavia, o setor de manufaturas de média tecnologia apresentou uma melhora em sua inserção externa durante o período de desvalorização cambial. Entretanto, com a contínua valorização da moeda doméstica todos os setores passam a piorar seu saldo comercial, inclusive o de manufaturas intensivas em recursos naturais e mão de obra.

Os resultados encontrados sugerem que, apesar de o investimento ter respondido negativamente ao aumento da parcela dos salários na renda, o regime de crescimento e distribuição dos países selecionados foi *wage-led* entre 1994 a 2014. No que tange à política fiscal, os gastos do governo estiveram positivamente relacionados com o crescimento do produto – já os impostos indiretos tiveram um efeito negativo. A política cambial teve

diferentes comportamentos ao longo do período, apesar da valorização da moeda doméstica cointegrar positivamente com o crescimento, a desvalorização se mostrou capaz de incitar o investimento, principalmente entre 1999 e 2004. Por fim, o único grupo de manufaturas que impactou positivamente no crescimento foi o de atividades de média tecnologia, e a produtividade respondeu bem às variações em todos os grupos de manufaturas, exceto nas intensivas em mão de obra e recursos naturais.

Apesar das restrições apontadas por diversos autores clássicos da Ciência Econômica, ao longo da trajetória histórica, alguns períodos foram caracterizados por um crescimento acelerado, acompanhado de uma melhoria na distribuição funcional da renda. Todavia, os modelos de regime de crescimento e distribuição de renda, baseados na obra seminal de Bhaduri e Marglin (1990), mostraram que, pelo menos no curto prazo, a transição do desemprego para o pleno emprego, ou da capacidade ociosa para a capacidade plenamente ocupada, permite aumentar os salários mais que a produtividade sem prejudicar os lucros, sem, portanto, colocar em risco a acumulação de capital. Ao mesmo tempo, ao considerarmos o lado da oferta e da dinâmica produtiva e, mais especificamente, o progresso técnico, o crescimento com melhoria na distribuição de renda só é possível quando o desenvolvimento tecnológico é poupador de capital, ou seja, quando o desenvolvimento econômico ocorre através do barateamento do capital, ou, em outras palavras, na medida em que o progresso técnico promove substituição de máquinas obsoletas por mais novas e mais eficientes, permitindo o aumento da produtividade do trabalho.

Como apresentado anteriormente, uma estratégia *export-led*, como o novo-desenvolvimentismo, é focada em mudar o nível da taxa de investimento e de crescimento do país, julgados insatisfatórios pela sociedade. A adoção da estratégia começa por uma desvalorização da moeda nacional, visando ao equilíbrio industrial, encarecendo os bens comercializáveis em relação aos não comercializáveis. Tal mudança nos preços relativos implica uma redução do poder de compra e, por consequência, uma diminuição da parcela dos salários, aumentando a *profit-share*. A aposta dessa estratégia é de que, com a depreciação da moeda doméstica, aumentam-se a lucratividade e os investimentos voltados para a exportação, promovendo ganhos de produtividade. Por sua vez, a elevação da produção aquece o mercado de trabalho, permitindo a recuperação salarial para patamares anteriores à desvalorização cambial. Como o país segue exportando, a elevação das importações, decorrente do aumento da renda, é inteiramente financiável pelas receitas em moeda estrangeira, sem a necessidade

de gerar endividamento externo. Entretanto, devido ao impacto positivo que a depreciação da moeda doméstica tem sobre a inflação, a atividade econômica precisará ser contida para evitar o repasse dos custos da desvalorização da moeda para os preços dos comercializáveis e não comercializáveis. Esse controle da demanda agregada recai sobre a política fiscal e sobre a necessidade de recorrentes e crescentes superávits, o que pode representar um alto custo político em países marcados pela extrema concentração de renda e falta de infraestrutura social e produtiva.

Para combater a desigualdade de renda e ao mesmo tempo não comprometer a participação dos lucros, o investimento e o próprio crescimento, é preciso limitar os ganhos financeiros através da taxa de juros, aluguéis, dividendos e especulação de ativos. O importante para o capitalista produtivo é a diferença entre a taxa de juros e o custo do capital. Uma segunda forma de diminuir a desigualdade é minimizar as diferenças de remuneração entre os altos profissionais, taxando progressivamente seus rendimentos e permitindo que os ganhos de produtividade sejam repassados ao salário mínimo. Por fim, a expansão da infraestrutura social e produtiva permite a queda da desigualdade econômica, pois eleva o padrão de vida da população sem comprometer a participação nos lucros. Ademais, uma vez que os gastos são financiados por impostos, uma estrutura tributária mais progressiva contribui para a redução da desigualdade, uma vez que as classes mais abastadas pagarão para financiar os serviços sociais de educação, cuidados de saúde, cultura, previdência social, assistência social e mecanismos de renda mínima.

Como apresentado, a distribuição pode permanecer constante depois de realizada a desvalorização, pois basta que a política fiscal, mesmo superavitária, seja discricionária quanto aos gastos e arrecadações, permitindo assim, o crescimento do emprego e da renda, com uma taxa de lucro constante e a taxa de salários crescendo com o aumento da produtividade. Dessa forma, a partir de diferentes orientações das políticas-meio, é possível evitar a suposta dicotomia entre *wage-led* e *export-led*. Ferrari-Filho e Fonseca (2015) tecem crítica à dualidade construída entre as estratégias novo e social-desenvolvimentistas. Uma vez que tanto regime *wage-led*, como *export-led*, são *approaches* keynesianos-kaleckianos, ambos tratam da variável da demanda agregada, a qual teria a responsabilidade de alavancar o crescimento, sendo ela o consumo doméstico ou as exportações. Os autores afirmam que “o debate acadêmico *wage-led* vis-à-vis *export-led* é uma falsa dicotomia, uma vez que ambos os regimes estão relacionados às condições de demanda agregada” (FERRARI-FILHO; FONSECA, 2015, p. 5), sendo o investimento mais ou menos influenciado pela *profit-share*

em relação ao mercado interno ou às exportações. Ferrari-Filho e Fonseca (2015) denominam a *variável desencadeadora* aquela que dinamiza o crescimento (salários e/ou exportação), não sendo ela a única responsável, pois “ela deve se articular com as outras variáveis componentes da demanda agregada, em especial o investimento, público e privado” (p. 5). O padrão de crescimento é a articulação entre a variável desencadeadora com as demais variáveis da demanda agregada. Esse padrão não se reproduz espontaneamente e nem é definido pelos *polymakers*, exigindo políticas econômicas deliberadas para sua viabilização. Um padrão não é resultado de escolha, e cada um deles possui pontos “fortes” ou “fracos”, “positivos” ou “negativos”, ou seja: “há variáveis que contribuem para facilitar ou restringir sua viabilidade, configurando diferença entre sua formulação (típica-ideal, ou ‘modelo’) e a realidade fática de sua implantação” (FERRARI-FILHO; FONSECA, 2015, p.6)

Segundo Ferrari-Filho e Fonseca (2015), não se deve eleger apenas uma variável-chave, consumo doméstico ou exportações, mas equilibrá-los perante a necessidade de promover demanda agregada via aumento do investimento. Para tanto, a política econômica não se restringe aos instrumentos fiscais, monetários e cambiais, mas também engloba políticas salariais, industriais, leis, regulações, delimitação dos direitos de propriedade, etc. Para os autores, as políticas-meio precisam ser coordenadas de forma a: operacionalizar a política fiscal, para que haja expansão da demanda efetiva e redução das desigualdades sociais; flexibilizar do tripé macroeconômico, estimulando maiores níveis de consumo e investimento; e coordenar e regular os mercados financeiros e cambiais para estabilizar fluxo de capitais e taxa de câmbio. Em suma, essas políticas devem contemplar a estabilidade no emprego e nos preços, no equilíbrio fiscal e na balança de pagamentos, equacionando-os com investimento público e promoção de programas sociais, além de política cambial que equilibre o balanço de pagamentos.

Para a condução de uma estratégia em que os salários tenham maior participação nos ganhos de produtividade, são necessárias outras políticas além das macroeconômicas. Ferrari-Filho e Fonseca (2015) destacam outras cinco estruturas que precisam ser alvo dos formuladores de políticas econômicas: políticas tributárias e financeiras de estímulo às exportações (desoneração das exportações, e das linhas de crédito via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social); criação de um ambiente institucional dinamizador do mercado de capitais, levando em consideração a proteção ao investidor, os limites à exposição de instituições financeiras e investidores institucionais a risco, os estímulos ao mercado secundário e uma tributação adequada ao perfil de risco; priorização das relações comerciais e

financeiras com os parceiros da América Latina, BRIC e demais países emergentes; (iv) implementação de uma reforma tributária com maior incidência sobre a renda e riqueza com maior progressividade; e (v) definição de políticas de renda para regular os salários e os preços, em conformidade com os ganhos de produtividade da economia e a dinâmica concorrencial dos mercados.

Certo grau de variação nas orientações das políticas econômicas entre pró-capital e pró-trabalho são necessárias dentro de uma estratégia de desenvolvimento que vise promover mudanças na estrutura social e produtiva de uma economia. A estratégia de desenvolvimento *profit/export-led* priorizará o aumento da poupança e do investimento, a competitividade salarial e uma melhor inserção internacional através de políticas fiscal, cambial e pró-capital. Todavia, esse crescimento apenas reforça a concentração de renda a partir da queda do salário real e da utilização de capacidade, de forma que, para promover o desenvolvimento, mesmo *profit-led*, a estratégia precisará, em algum momento, permitir ganhos salariais acima dos aumentos da produtividade via políticas-meio pró-trabalho. Por sua vez, a estratégia *wage-led* social-desenvolvimentista, preocupada com a concentração de renda, com o baixo consumo e mercado oligopolizado (alto *mark-up*), orienta políticas econômicas pró-trabalho. Entretanto, para uma estratégia sustentável de desenvolvimento, será necessário, em algum momento, promover políticas pró-capital, sejam elas de desvalorização cambial em prol da competitividade, maiores gastos fiscais em infraestrutura produtiva ou no fortalecimento do SNI.

Uma estratégia de crescimento, *profit-led* ou *wage-led*, por mais que priorize determinadas variáveis estruturais e oriente as respectivas políticas econômicas (pró-capital ou pró-trabalho), precisará, em algum momento, rever suas diretrizes em busca de um desenvolvimento mais justo ou sustentável. Trata-se, portanto, de definir qual estratégia inicial é compatível com o cenário internacional e com o atual estágio do crescimento e distribuição de renda dos países periféricos. Sendo assim, essa tese visou contribuir com o debate em torno da operacionalização das estratégias de desenvolvimento via políticas econômicas. Todavia, outras questões ficam latentes a partir dessa base teórica e metodológica. Como advertido na introdução, a política monetária não foi o foco deste trabalho, de forma que a avaliação do impacto da condução dessa política-meio no regime de crescimento e distribuição de renda nos países periféricos precisa ser incorporada às propostas de desenvolvimento. Ademais, estudos que investiguem mais detalhadamente cada uma das

políticas aqui abordadas podem contribuir para melhor caracterizar tanto o regime de crescimento, como as propostas de atuação estatal.

O desafio é encontrar uma estratégia de desenvolvimento balanceada que permita às economias periféricas retomarem o crescimento econômico acompanhado de uma melhoria na distribuição de renda no longo prazo. Para tanto, essas sociedades precisam entender as políticas econômicas como instrumento da consciência coletiva capaz de guiar a dinâmica capitalista para determinados padrões desejáveis para seu próprio e exclusivo desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty**. New York: crown publishers. 2012.

ADELMA, I. Beyond Export-Led Growth. **World Development**, Vol. 12, No. 9, p. 931-949 Great Britain. 1984

ALBUQUERQUE, E. Catching up no século XXI: construção combinada de sistemas de inovação e de bem-estar social. In: SICSÚ, J.; MIRANDA, P. (Ed.). **Crescimento econômico: estratégias e instituições**. p. 55-85. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

AMSDEN, A. H. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. New York: Oxford University Press, 2001.

ARAÚJO, E. Nível do câmbio e crescimento econômico: teorias e evidências para países em desenvolvimento e emergentes. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 469-498, Dec. 2010 .

ARAÚJO, E.; GALA, P. Regimes de crescimento econômico no Brasil: evidências empíricas e implicações de política. **Estud. av.**, São Paulo , v. 26, n. 75, p. 41-56, Aug.2012. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000200004&lng=en&nrm=iso>

AUER, P.; BERG, J.; COULIBALY, J. Is a stable workforce good for productivity? **International Labour Review**, Vol. 144 (3), pp. 319–343. 2005.

BARBOSA-FILHO. **Exchange Rates, growth and inflation, presented in the annual conference on development and change ACDC**, Campos do Jordão, Brazil, nov. 18-20, 2006.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BASTOS, E.; FONTES, P. Mercado de Câmbio Brasileiro, Intervenções do Banco Central e Controles de Capitais de 1999 a 2012. **IPEA, Texto para Discussão** 1934, 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o programa nacional de desestatização (pnd), e dá outras providências. Brasília, DF, mar 2008. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.031-1990?OpenDocument. Acesso em: 7 out. 2010.

BARROS, R.P.; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R.; FRANCO, S. Determinantes da queda de desigualdade de renda no Brasil. **Série Seminários**, Brasília: IPEA. 2010.

BIELSCHIWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos do Pensamento na CEPAL – Uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos do Pensamento na CEPAL**. Vol. 1, Rio de Janeiro: Record. 2000.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012

BHADURI, A. MARGLIN, S. Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies. **Cambridge Journal of Economics**, 13, 375-393. 1990

BLECKER, R. International competition, income distribution and economic growth. **Cambridge Journal of Economics**, 13, 395-412. 1989

BLECKER, R. A. Open economy models of distribution and growth. **Working Papers 2010-03**, American University, Department of Economics. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; **Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina**. São Paulo: Nobel, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crescimento econômico com poupança externa? **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 2, p. 3-27, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo-desenvolvimentismo. **Folha de S. Paulo**, 19 set. 2004. g

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. **Nueva Sociedad**, n. 210, p. 110-125, Jul./Ago. 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Por que a poupança externa não promove crescimento. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 1, p. 3-19, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. An account of new developmentalism and the structuralist macroeconomics. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3, p. 493-502, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados** (USP. Impreso), v. 26, p. 7-28, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul.-dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C.; MARCONI, N.; OREIRO, J.L. **Doença Holandesa** In: BRESSER-PEREIRA ET AL. **Developmental Macroeconomics: New Developmentalism as a Growth Strategy**, London: Routledge, 2014

BRESSER-PEREIRA, L.C.; NAKANO, Y. Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 3, p. 3-27, 2002.

CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**, México, Siglo Veintiuno, 1969.

CALIXTRE, A. B. **Nas fronteiras da desigualdade brasileira - Reflexões sobre as décadas de 1990 e 2000**. São Paulo: FES, (Texto para Discussão). 2014.

CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CARVALHO, F. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, jul./dez. 2008.

CARVALHO, F. J. C.; LOPEZ J. G.; Uma estratégia de desenvolvimento na tradição keynesiana-estruturalista. In: J. SICSÚ; A. CASTELLAR. (Org.) **Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento**. 1aed.Brasília: IPEA, v. , p. 51-57. 2009.

CEPAL. Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, **Cuadernos de la CEPAL, n° 20**, Santiago do Chile, 1978.

CEPAL. Políticas de ajuste e renegociação da dívida externa na américa latina. In: **Cuadernos de La cepal**. N° 48. Nações Unidas, n° de venda: S.84.II.G .18. Santiago do Chile, dezembro de 1985.

CEPAL. Transformación productiva con equidad. **Série Libros de la Cepal**, n° 25 (LC/G.1601-P.). Santiago do Chile, março. Publicação das Nações Unidas, n° de venda: S.90.II.G.6. 1990.

CEPAL. **Equity, Development and Citizenship**, Santiago, Chile. 2000.

CEPAL. **Progreso Técnico y Cambio Estructural en América Latina**, División de Desarrollo Productivo, Santiago de Chile CEPAL, october. 2007.

CEPAL. **Globalization and Development: A Latin American Perspective**, Stanford University Press. 2003.

CEPAL. **La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir**. Santiago: Cepal/ECLAC, 2010.

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.

CHANG, H-J. **Globalisation, economic development and the role of the State**. Penang, TWN; New York, Zed Books. 2004.

CHANG, H-J. **The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future**. Penang, TWN; New York, Zed Books. 2008.

CORREA, M. F.; FEIJO, C . O Desenvolvimentismo no Brasil: o Debate Atual. **Análise econômica** (UFRGS), v. 35, p. 233-262, 2017.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Novas tecnologias, novo paradigma tecnológico ou nova regulação: a procura do novo. **Ensaio FEE**. Porto Alegre: v. 17, n. 2. 1996.

CIMOLI, M; PORCILE, G. Learning, technological capabilities, and structural dynamics. In: OCAMPO, J; ROS, J (Eds.). **The Oxford Handbook of Latin American Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

CIMOLI, M; PORCILE, G. Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: un caja de herramientas estructuralista. **Serie Desarrollo Productivo** N° 194. Cepal, Set. 2013.

CIMOLI, M; PORCILE, G. Technology, structural change and BOP-constrained growth: a structuralist toolbox. **Cambridge Economic Journal**, v. 38, p. 215-237, 2014.

CIMOLI, M.; MARTINS, A.; PORCILE, G.; SOSSDORF, F. "**Productivity, social expenditure and income distribution in Latin America,**" *Desarrollo Productivo* 201, Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2015.

CURADO, M. Do esgotamento do projeto neoliberal ao governo Lula: em busca de um projeto nacional de desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp.67-81, jan.-jun. 2013

DOMAR, E. D. Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. **Econometrica**, pp. 137-47. 1946.

DOMAR, E. D. Expansion and Employment. **American Economic Review**, pp. 34-55. 1947.

DORNBUSCH, R., FISCHER, S. AND SAMUELSON, P.A., Heckscher- Ohlin Trade Theory with a continuum of goods. **Quarterly Journal of Economics**, 95, pp. 203-24. 1980.

DOSI, G. Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation. **Journal of Economic Literature**, 26(3):1120-1171, 1988.

DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. The economic of technical change and international trade. In: **London and New York: Harvester Wheatsheaf**. New York University Press. 1990.

DOSI, G. Technological Paradigms and Technological Trajectories. **Revista Brasileira de Inovação**, 5 (1): 17-32. 2008.

DUTT, A. Stagnation, Income Distribution and Monopoly Power. **Cambridge Journal of Economics**, 8, 25-40.1984.

EDQUIST, C. Systems of innovation: Perspectives and challenges. **Oxford and book of Innovation**, 2005. p181-208. 2005.

EVANS, P. **The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change**. In: HAGGART, S.; KAUFERNAN, R. (Coord.). **Politics of economic adjustment**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

FAJNZYLBER, F.; Industrialización en América Latina: de la 'caja negra al casillero vacío. **Cuadernos de la cep a l**, n° 60, Santiago do Chile, 1989.

FAJNZYLBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. **Revista de la CEPAL**, Santiago, Chile, Nações Unidas, n. 36, 1988.

FEIJÓ, C.; CÂMARA, F. F.; CERQUEIRA, L. F. **Distribuição e crescimento em uma economia fechada e com alta inflação: o caso brasileiro do pós II Guerra.** In: Encontro Nacional de Economia, 41., 2013, Foz do Iguaçu. Anais Eletrônicos... . Niterói: ANPEC, 2013. Disponível em:<http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i2-659188f1191541204_c4291772a0c4728.doc>. Acessado em: 01 jun. de 2015.

FERRARI-FILHO, F.; FONSECA, P. C. D. Which Developmentalism? A Keynesian-Institutionalist Proposal. **Review of Keynesian Economics**, v. 3, p. 90-107, 2015.

FMI. Spillovers and Cycles in the Global Economy, World Economic and Financial Surveys. In: **World Economic Outlook April 2007**, IMF, Washington, D.C.2007.

FONSECA, P. C. D. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.117-128, jul.-dez. 2016.

FONSECA, P. C. D.. Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, SP, v. 15, n.nº 2 (26), p. 225-256, 2004.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimento Econômico e Distribuição de Renda. In: SALVO, Mauro; PORTO JR, Sabino da Silva. (Org.). **Uma Nova Relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil**. 1ed.Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC - Editora da Universidade de Santa Cruz do Sul, 2004, v. , p. 269-292. 2004b.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In: DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimentismo: o Conceito, as Bases teóricas, as Políticas**. 1ed. Porto Alegre: UFRGS, v. , p. 13-71. 2015.

FONSECA, P. C. D.; SALOMAO, I. C.; Furtado VS. Prebisch: A Latin American controversy. **Inv. Econ [online]** vol.77, n.306, pp.74-93. ISSN 0185-1667. <http://dx.doi.org/10.22201/fe.01851667p.2018.306.6790>. 2018. Acesso em: 7 de março de 2019

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 27ª ed. São Paulo: Publifolha, 2000 [1959].

FURTADO, C.; **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**, Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C.; **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

FURTADO, C.; **Análise do modelo brasileiro**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

FURTADO, C.; **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1973

FURTADO, C.; **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1967; Abril Cultural, 1979.

- FFRENCH-DAVIS, R. (org.) Macroeconomia para el crecimiento y globalización financiera: cuatro puntos estratégico. In: **Crecimiento esquivo y volatilidade financiera**. Santiago do Chile: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Mayol Ediciones/Palgrave, abril , 2005.
- FREEMAN, C. **The Economics of Industrial Innovation**. Segunda edição. Cambridge (Mass.): MIT Press, 1982.
- FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustmet: business cycles and investment behaviour. In: Dosi, G. et all. **Technical change and economic theory**. Londres: Pinter Publishers, 1988
- GALA, P. Dois padrões de política cambial: América Latina e Sudeste Asiático. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1 (29), p. 65-91, 2007.
- GROSSMAN, G.M.; HELPMAN, E. Trade, knowledge spillovers and growth. **European Economic Review**. 35 (May), pp. 517-26. 1991.
- GWYNNE, R. N.; KAY, C. Views from the Periphery: Futures of Neoliberalism in Latin America. **Third World Quarterly**, v. 21, n. 1, pp. 141-156, 2000.
- HARROD, R. Essay in Dynamic Theory. **The Economic Journal**, pp. 14-33. 1939.
- HEIN E. MUNDT, M. Financialisation and the requirements and potentials for wage-led recovery-a review focussing on the G20. **Conditions of Work and Employment Series**, No. 37, International Labour Organization (ILO). 2012.
- HEIN, E.; VOGEL, L. Distribution and growth reconsidered – empirical results for six OECD countries. **Cambridge Journal of Economics**, 32, 479-511. 2008.
- HICKS, J. R. Mr. Keynes and the Classics - A Suggested Interpretation. **Econometrica**, v. 5 (Abril): 147-159. 1937.
- HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). In: CAMPELO, T., NÉRI, M. (eds.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, pp. 207-216. 2013.
- JOHNSON, C. MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975. **Stanford University Press**. Stanford, 1982.
- KALDOR, N. Alternative Theories of Distribution. **The Review of Economics Studies**, pp. 83-100. 1956.
- KALDOR, N. Marginal Productivity and the macroeconomic theories of distribution: comment on Samuelson and Modigliani, **The Review of Economics Studies**, vol (33) pp. 309-19. 1966

KALDOR, N. **Further Essays on Economic Theory**, London, Duckworth. 1978.

KALDOR, N. **The Scourge of Monetarism**. Oxford University Press: Oxford. 1982.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Editora Noval Cultural, (Coleção Os Economistas), tradução português: [1936].1996.

KEYNES, J.M. **Essays in Persuasion. The Collected Writings of John Maynard Keynes**, v. IX, London: Royal Economic Society. 1972.

KEYNES, J.M. Activities 1940-1946: shaping the post War World: employment and commodities?'. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, vol.27. London: MacMillan. 1980.

KEYNES, J. M. **The Collected Writings of John Maynard Keynes**, v. XIII. London: MacMillan, 1971-1983.

LEWIS, W.A. **Economic Development with Unlimited Supplies of Labour**. The Manchester School, v. 22, n. 2, p. 139-191, 1954.

LISBOA, M. B. SAMUEL, P. Crítica ao Novo-desenvolvimentismo. Cadernos do desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.181-189, jul.-dez. 2016

LUNDEVALL, B. **National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning**. 1992.

LUPORINI, V.; SOUZA, F. A política cambial brasileira de facto: 1999-2015. **Estud. Econ.**, São Paulo , v. 46, n. 4, p. 909-936, dez. 2016.

MADDISON, A. **The World Economy – A Millennial Perspective**, Paris, Development Centre Studies, OECD. 2001.

MALERBA, F. Learning by firms and incremental technical change. In: **The Economic Journal**. 1992.

MARQUETTI, A. A. Estimativa do estoque de riqueza tangível no Brasil, 1950-1998. **Nova Economia**, v.10, n.2, p.11-37, dez. 2000.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Volume I. Editora Nova Cultura Ltda., 1996.

MISSIO, F. J.; JAYME JR., F. G. ; OREIRO, J. L. . The structuralist tradition in economics: methodological and macroeconomics aspects. **Revista de Economia Política**, v. 34, p. 247-266, 2015.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia & Sociedade**, v. 24, p. 1-28, 2015.

NELSON, R. WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press. 1982.

NEWTON, I. **Carta de Sir Isaac Newton a Robert Hooke**. Sociedade Histórica da Pensilvânia. 1675.

NURKSE, R. **Problemas de Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

OCAMPO, J. The Quest for Dynamic Efficiency: Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries. In: OCAMPO, J. (Ed.). **Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability**. Stanford University Press, 2005.

OECD. **Employment Outlook**. Paris, 2007.

OHLIN, B., **Interregional and International Trade**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 1933.

ONARAN, O. GALENIS, G. Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects. **Conditions of Work and employment**, series No. 40. 2012.

OREIRO, J.L.; ABRAMO, L.D.; LIMA, P.G. **Taxa de Câmbio, Taxa de Juros e Regimes de Acumulação em um Modelo Macro-Dinâmico Pós-Keynesiano**. VI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira (AKB), Anais de Congresso, 2013

OREIRO, J. L.; FEIJO, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**. São Paulo , v. 30, n. 2, p. 219-232, June 2010.

OREIRO, J. L. MARCONI, N. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. **Cadernos de Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.167-179, jul.-dez. 2016

OREIRO, J. L.; NAKABASHI, L.; LEMOS, B. P. **A Economia do crescimento puxado pela demanda agregada: teoria e aplicações ao caso brasileiro**. Curitiba:[s.n.], 2007.

OSTRY, J.D; LOUNGANI, P; FURCERI, D. Neoliberalism: Oversold? **Imf finance & development**, june 2016, Volume 53, Number 2. 2016.

PALLEY, T. The economics of wage-led recovery: Analysis and policy recommendations, **International Journal of Labour Research**, 3 (2), 219-245. 2011

PALLEY, T. The Rise and Fall of Export-led Growth. **Investigación Económica**, vol. LXXI, núm. 280, abril-junio, pp. 141-161, Facultad de Economía México. 2012

PALLEY, T. Cambridge and neo-Kaleckian growth and distribution theory: comparison with an application to fiscal policy. **Review of Keynesian Economics**, vol. 1, no 1, p. 79-104. 2013

PASINETTI, L.; Rate of Profit and Income Distribution in Relation to the Rate of Economic Growth. **Review of Economics Studies**, XXIX (4) October:267-79. 1962.

PAULANI, L. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 1, jan./abr. 2013.

PEREIRA, W.; CÁRIO, S. A. F. Indústria, Desenvolvimento Econômico e Desindustrialização: sistematizando o debate no Brasil. **Economia e desenvolvimento**, Santa Maria, v. 29, p. 587, 2017

PEREZ, C. Cambio Técnico, Restructuration Competitiva y Reforma Institucional en los Países en Desarrollo. **El Trimestre Económico**, v.61, 1992.

PEREZ, C. **Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza**. México: Siglo XXI, 2004

PEREZ, C. Technological revolutions and techno-economic paradigms. **Cambridge Journal of Economics**, Vol. 34, No.1, pp. 185-202. 2010.

PINTO, A. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. In: **El trimestre económico**, México, D.F.: Fondo de Cultura Económico, vol. 32, n. 125, jan./mar., pp. 3-69, 1965.

PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. In: **Revista de la Cepal**, n. 96, dez., p. 73-93, 2008 1976.

PIRES, M. Política fiscal e ciclos econômicos no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 1, pp. 69-90, 2014

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas** (E/CN.12/89), Santiago do Chile, c e p a l , 1949.

PREBISCH, R. **Una nueva política comercial para el desarrollo**, México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

PREBISCH, R. **Capitalismo periférico, crisis y transformación**, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1981.

PREBISCH, R. Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: BIELCHOSWSKY, R. (Org). **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Cofecon/Record, pp. 179-215. ([2000])1952

POPOV, V.; POLTEROVICH, V. Accumulation of foreign exchange reserves and long term growth. **New Economic School**, Moscow, Russia, unpublished paper, 2002.

ROBINSON, J. **The Acumulation of Capital**. London: The Mcmillan Press. 1956.

ROBINSON, J. **Essays in the Theory of Economic Growth**. London: Mcmillan. Trad. Português, São Paulo: Editora Abril S.A., (Coleção Os Pensadores), [1976]. 1962.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009

RODRÍGUEZ, F. RODRIK, D. Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence. **NBER Macroeconomics Annual 2000**, Vol. 15, Ben S. Bernanke and Kenneth Rogoff (eds.), Cambridge, MIT Press. 2001.

RODRIK, D. **Development Strategies for the Next Century**. Conference Development Theory at the Threshold of the Twenty-first Century, ECLAC, August. 1999.

RODRIK, D. **Growth Strategies**. Harvard University, John F. Kennedy School of Government, June. 2001.

RODRIK, D. **The real Exchange rate and economic growth**, John F. Kennedy School of Government Harvard University, Cambridge, Setembro. 2008. g

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problems of industrialisation of Eastern and SouthEastern Europe. **The Economic Journal**, Cambridge University Press, v. 53, n. 210/211, p. 202-211, 1943.

ROWTHORN, R. Demand, Real Wages and Economic Growth. **Thames Papers in Political Economy**, Autumn 1-39, reprinted in *Studi Economici*, 1982, (18), 3-54. 1981.

SAMUELSON, P.A., International trade and equalisation of factor prices. **Economic Journal**, 58, p. 163-84, 1948.

SERRA, J. E TAVARES, M.C. Más allá del estancamiento. In: TAVARES, M.C. **América Latina: de la sustitución de importaciones al capitalismo financiero**. México, Fondo de Cultura Económica. 1982.

STOCKHAMMER, E. Wage-led growth: An introduction. **International Journal of Labour Research**, 3 (2), 167–188. 2011

STOCKHAMMER, E. ONARAM, O. Wage-led growth: Theory, Evidence, Policy. **Political Economy Research Institute**. Number 300, November. 2012.

STORM, S. NAASTEPAD, C.W.M. The productivity and investment effects of wage-led growth. **International Journal of Labour Research**, 3 (2), 197–218. 2011

SICSÚ, J. A Construção de uma Estratégia de Desenvolvimento. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.). **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. 1ed. Brasília: IPEA, p. 19-27, 2009.

SICSÚ, J., PAULA, L. F. de; e MICHEL, R ‘Introdução’. in: **Novo-Desenvolvimentismo: um Projeto Nacional de Crescimentos com Equidade Social**. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. 2005.

SISCU, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. Por que novo-desenvolvimentismo?. **Revista de Economia Política**, São Paulo , v. 27, n. 4, p. 507-524, Dec. 2007.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, M. C. Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardíos y periféricos. **Economía de América Latina**. México, Centro de Investigación y Docência Económicas (Cide), nº 6, primeiro semestre. 1981.

TAYLOR, L. **Macro Models for Developing Countries**. New York: McGraw-Hill, 1979.

TAYLOR, L. **Structuralist Macroeconomics**, New York: Basic Books, 1983.

TAYLOR, L. **Growth, Income Distribution and Inflation: Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory**, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1991.

TERRA, Fabio H. B.; FERRARI-FILHO, Fernando. **As políticas econômicas em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período 1995-2011**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, XL, Natal, RN, 2014.

THIRLWALL, A. P. **The balance of payments constraint as a explanation of international growth rate differences**. Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, 128, 1980.

THIRWALL, A. P. **Regional problems are balance of payments problems**. *Regional Studies*, v. 14, 1982.

UNCTAD Trade and Development **Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change**. New York and Geneva: United Nations; 2003.

WADE, R. **El mercado dirigido: la teoría económica e la function del gobierno en la industrialización del Este de Asia**. México, Fondo de Cultura Económica. 1999.

WILLIAMSON, J. Exchange rate policy and Development. **Initiative for Policy Dialogue Task Force on Macroeconomics**. Columbia: Nova York, 2003.

YOU, J.; DUTT, A. K. Government debt, income distribution and growth. **Cambridge Journal of Economics**, Vol 20:335-351. 1996.

APÊNDICE A - TABELAS

Tabela 18- Teste de cointegração para o consumo, nível de utilização da capacidade e *wage-share*

Date: 07/10/19 Time: 18:13
 Sample (adjusted): 1997 2014
 Included observations: 198 after adjustments
 Trend assumption: Linear deterministic trend
 Series: CSH_I UTIL LABSH
 Lags interval (in first differences): 1 to 2

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized		Trace	0.05	
No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistic	Critical Value	Prob.**
None *	0.333535	93.16770	29.79707	0.0000
At most 1	0.045000	12.82573	15.49471	0.1214
At most 2	0.018559	3.709125	3.841466	0.0541

Trace test indicates 1 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Tabela 19 - Teste de causalidade de Granger (*Eviews*)

VEC Granger Causality/Block Exogeneity Wald

Tests

Date: 07/12/19 Time: 18:03

Sample: 1994 2014

Included observations: 198

Dependent variable: D(CSH_I)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(UTIL)	8.063541	2	0.0177
D(LABSH)	7.059731	2	0.0293
All	18.34689	4	0.0011

Tabela 20 - Resultado do modelo VEC para investimento, nível de utilização de capacidade e *wage-share*.

Vector Error Correction Estimates

Date: 07/12/19 Time: 18:03

Sample (adjusted): 1997 2014

Included observations: 198 after adjustments

Standard errors in () & t-statistics in []

Cointegrating Eq:	CointEq1		
CSH_I(-1)	1.000000		
UTIL(-1)	-1.962926 (0.19905) [-9.86138]		
LABSH(-1)	-0.127938 (0.35922) [-0.35616]		
C	1.785910		
Error Correction:	D(CSH_I)	D(UTIL)	D(LABSH)
CointEq1	-0.008519 (0.00610) [-1.39768]	0.123835 (0.01418) [8.73052]	-0.017049 (0.00586) [-2.90733]
D(CSH_I(-1))	-0.296544 (0.07504) [-3.95173]	-0.571384 (0.17463) [-3.27197]	0.115043 (0.07220) [1.59349]
D(CSH_I(-2))	-0.164439 (0.07098) [-2.31654]	-0.223386 (0.16519) [-1.35230]	0.105667 (0.06829) [1.54726]
D(UTIL(-1))	0.075790 (0.02774) [2.73229]	0.414741 (0.06455) [6.42503]	0.058226 (0.02669) [2.18184]
D(UTIL(-2))	-0.028139 (0.02548) [-1.10454]	0.138109 (0.05928) [2.32959]	-0.030851 (0.02451) [-1.25874]
D(LABSH(-1))	-0.128930 (0.08419) [-1.53139]	0.492976 (0.19592) [2.51619]	0.074017 (0.08100) [0.91380]
D(LABSH(-2))	-0.142259 (0.07866) [-1.80851]	-0.055902 (0.18305) [-0.30539]	0.009834 (0.07568) [0.12995]
C	0.002123 (0.00154) [1.37995]	-0.002460 (0.00358) [-0.68730]	0.001993 (0.00148) [1.34697]
R-squared	0.168216	0.492239	0.099089
Adj. R-squared	0.137571	0.473532	0.065897
Sum sq. resids	0.083925	0.454492	0.077681

S.E. equation	0.021017	0.048909	0.020220
F-statistic	5.489241	26.31311	2.985374
Log likelihood	487.8935	320.6576	495.5478
Akaike AIC	-4.847409	-3.158157	-4.924725
Schwarz SC	-4.714550	-3.025298	-4.791866
Mean dependent	0.000919	-0.008967	0.002185
S.D. dependent	0.022631	0.067406	0.020921

Determinant resid covariance (dof adj.)	3.40E-10
Determinant resid covariance	3.00E-10
Log likelihood	1327.883
Akaike information criterion	-13.14024
Schwarz criterion	-12.69184

Tabela 21 - Teste de cointegração da taxa de câmbio efetiva real, nível de utilização da capacidade, *wage-share* e investimento

Date: 07/10/19 Time: 18:44

Sample (adjusted): 1997 2014

Included observations: 197 after adjustments

Trend assumption: Linear deterministic trend

Series: CSH_I UTIL LABSH REER_172

Lags interval (in first differences): 1 to 2

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized	Trace	0.05		
No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistic	Critical Value	Prob.**
None *	0.353229	129.8780	47.85613	0.0000
At most 1 *	0.149776	44.03271	29.79707	0.0006
At most 2	0.044942	12.06828	15.49471	0.1537
At most 3	0.015161	3.009650	3.841466	0.0828

Trace test indicates 2 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Tabela 22 - Teste de causalidade da taxa de cambio efetiva real, investimento *wage-share*

VEC Granger Causality/Block Exogeneity Wald

Tests

Date: 07/11/19 Time: 01:18

Sample: 1994 2014

Included observations: 120

Dependent variable: D(CSH_I)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
----------	--------	----	-------

D(LABSH)	0.976512	2	0.6137
D(UTIL)	14.05329	2	0.0009
D(REER_17 2)	4.417511	2	0.1098
All	24.21074	6	0.0005

Tabela 23 -- Resultado do modeo VEC para investimento, utilização de capacidade, *wage-share* e taxa de cambio efetiva real

Vector Error Correction Estimates

Date: 07/13/19 Time: 18:51

Sample (adjusted): 1997 2014

Included observations: 197 after adjustments

Standard errors in () & t-statistics in []

Cointegrating Eq:	CointEq1			
CSH_I(-1)	1.000000			
UTIL(-1)	-2.344199 (0.23080) [-10.1567]			
LABSH(-1)	-0.060510 (0.40254) [-0.15032]			
REER_172(-1)	0.002263 (0.00124) [1.83025]			
C	1.883276			
Error Correction:	D(CSH_I)	D(UTIL)	D(LABSH)	D(REER_17 2)
CointEq1	-0.011591 (0.00533) [-2.17539]	0.103401 (0.01271) [8.13704]	-0.019548 (0.00480) [-4.07498]	-8.368813 (3.48650) [-2.40035]
D(CSH_I(-1))	-0.284459 (0.07676) [-3.70592]	-0.493487 (0.18306) [-2.69576]	0.127206 (0.06911) [1.84072]	52.63445 (50.2259) [1.04796]
D(CSH_I(-2))	-0.130538 (0.07314) [-1.78484]	-0.180560 (0.17443) [-1.03517]	0.111062 (0.06585) [1.68668]	54.35507 (47.8566) [1.13579]
D(UTIL(-1))	0.074231	0.438165	0.076144	25.40219

	(0.02876)	(0.06860)	(0.02590)	(18.8212)
	[2.58071]	[6.38739]	[2.94033]	[1.34966]
D(UTIL(-2))	-0.021892	0.109869	-0.034117	-0.262743
	(0.02616)	(0.06240)	(0.02356)	(17.1206)
	[-0.83671]	[1.76072]	[-1.44830]	[-0.01535]
D(LABSH(-1))	-0.112601	0.587723	0.138509	5.193140
	(0.09067)	(0.21624)	(0.08163)	(59.3290)
	[-1.24188]	[2.71793]	[1.69675]	[0.08753]
D(LABSH(-2))	-0.095573	-0.104258	0.009145	-49.53129
	(0.08563)	(0.20421)	(0.07709)	(56.0293)
	[-1.11615]	[-0.51053]	[0.11863]	[-0.88402]
D(REER_172(-1))	-0.000138	-0.000364	-0.000190	-0.057153
	(0.00013)	(0.00030)	(0.00011)	(0.08191)
	[-1.10265]	[-1.21895]	[-1.68794]	[-0.69780]
D(REER_172(-2))	-0.000186	0.000176	-0.000189	-0.018831
	(0.00013)	(0.00030)	(0.00011)	(0.08253)
	[-1.47107]	[0.58369]	[-1.66304]	[-0.22816]
C	0.002270	-0.002458	0.001721	0.758502
	(0.00153)	(0.00365)	(0.00138)	(1.00129)
	[1.48337]	[-0.67351]	[1.24912]	[0.75753]
R-squared	0.189386	0.477971	0.167231	0.067692
Adj. R-squared	0.150372	0.452846	0.127151	0.022822
Sum sq. resids	0.081373	0.462833	0.065959	34840.94
S.E. equation	0.020860	0.049750	0.018781	13.64973
F-statistic	4.854367	19.02417	4.172456	1.508611
Log likelihood	487.9725	316.7481	508.6591	-789.3023
Akaike AIC	-4.852512	-3.114194	-5.062529	8.114745
Schwarz SC	-4.685852	-2.947534	-4.895869	8.281405
Mean dependent	0.001033	-0.008500	0.001761	0.527412
S.D. dependent	0.022631	0.067257	0.020102	13.80820
Determinant resid covariance (dof adj.)		4.23E-08		
Determinant resid covariance		3.44E-08		
Log likelihood		574.6814		
Akaike information criterion		-5.387628		
Schwarz criterion		-4.654324		

Tabela 24 - Causalidade de Granger para PIB, utilização de capacidade, *wage-share*, gastos do governo, imposto indiretos, imposto sobre salários e sobre os lucros
VEC Granger Causality/Block Exogeneity Wald

Tests

Date: 07/13/19 Time: 18:54

Sample: 1994 2014

Included observations: 198

Dependent variable: D(RGDPO)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(UTIL)	3.056905	2	0.2169
D(LABSH)	2.307110	2	0.3155
D(PFI)	3.847412	2	0.1461
D(CSH_G)	1.187151	2	0.5523
D(PFL)	3.339612	2	0.1883
D(PFS)	15.76587	2	0.0004
All	28.26622	12	0.0051

Dependent variable: D(UTIL)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	8.374620	2	0.0152
D(LABSH)	1.851290	2	0.3963
D(PFI)	4.027935	2	0.1335
D(CSH_G)	0.368358	2	0.8318
D(PFL)	17.17690	2	0.0002
D(PFS)	6.115711	2	0.0470
All	31.13870	12	0.0019

Dependent variable: D(LABSH)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	1.109519	2	0.5742
D(UTIL)	2.464740	2	0.2916
D(PFI)	0.654504	2	0.7209
D(CSH_G)	4.084386	2	0.1297
D(PFL)	13.13926	2	0.0014
D(PFS)	2.750040	2	0.2528
All	27.80823	12	0.0059

Dependent variable: D(PFI)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	4.774781	2	0.0919

D(UTIL)	1.905469	2	0.3857
D(LABSH)	1.112897	2	0.5732
D(CSH_G)	4.446875	2	0.1082
D(PFL)	8.387564	2	0.0151
D(PFS)	2.767877	2	0.2506
All	34.30002	12	0.0006

Dependent variable: D(CSH_G)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	5.281570	2	0.0713
D(UTIL)	13.88396	2	0.0010
D(LABSH)	5.572569	2	0.0616
D(PFI)	3.915234	2	0.1412
D(PFL)	3.770448	2	0.1518
D(PFS)	0.196069	2	0.9066
All	30.28103	12	0.0025

Dependent variable: D(PFL)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	0.559180	2	0.7561
D(UTIL)	2.059983	2	0.3570
D(LABSH)	3.222226	2	0.1997
D(PFI)	2.253559	2	0.3241
D(CSH_G)	0.890753	2	0.6406
D(PFS)	2.176489	2	0.3368
All	12.59894	12	0.3989

Dependent variable: D(PFS)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	0.464099	2	0.7929
D(UTIL)	0.490609	2	0.7825
D(LABSH)	0.488611	2	0.7832
D(PFI)	0.138025	2	0.9333
D(CSH_G)	0.091461	2	0.9553
D(PFL)	5.733752	2	0.0569
All	8.829992	12	0.7174

Tabela 25 - Resultado do modelo VEC para PIB, gastos do governo, impostos indiretos, utilização de capacidade e *wage-share*

Vector Error Correction Estimates

Date: 07/13/19 Time: 18:46

Sample (adjusted): 1997 2014

Included observations: 198 after adjustments

Standard errors in () & t-statistics in []

Cointegrating Eq:	CointEq1				
RGDPO(-1)	1.000000				
CSH_G(-1)	-20872830 (2138228) [-9.76174]				
PFI(-1)	-4144564. (1958498) [-2.11619]				
UTIL(-1)	-1977063. (693295.) [-2.85169]				
LABSH(-1)	409379.7 (1095786) [0.37359]				
C	4669149.				
Error Correction:	D(RGDPO)	D(CSH_G)	D(PFI)	D(UTIL)	D(LABSH)
CointEq1	0.012057 (0.00304) [3.95983]	5.22E-09 (7.0E-10) [7.43338]	-7.94E-10 (9.5E-10) [-0.83230]	2.15E-08 (4.0E-09) [5.33742]	-9.00E-10 (1.5E-09) [-0.59092]
D(RGDPO(-1))	0.576138 (0.08793) [6.55193]	-9.51E-09 (2.0E-08) [-0.46846]	-3.36E-08 (2.8E-08) [-1.22186]	-9.29E-08 (1.2E-07) [-0.79693]	1.95E-08 (4.4E-08) [0.44261]
D(RGDPO(-2))	-0.020412 (0.08238) [-0.24778]	-1.83E-08 (1.9E-08) [-0.96122]	-1.36E-08 (2.6E-08) [-0.52649]	-1.16E-07 (1.1E-07) [-1.06380]	9.63E-09 (4.1E-08) [0.23390]
D(CSH_G(-1))	-127374.6 (249160.) [-0.51122]	0.126882 (0.05750) [2.20657]	0.174712 (0.07803) [2.23894]	0.180285 (0.33022) [0.54596]	-0.228473 (0.12457) [-1.83409]

D(CSH_G(-2))	36676.51 (231986.) [0.15810]	0.057112 (0.05354) [1.06675]	-0.084719 (0.07265) [-1.16605]	0.135505 (0.30746) [0.44073]	0.009868 (0.11598) [0.08508]
D(PFI(-1))	-365245.6 (229527.) [-1.59129]	0.044821 (0.05297) [0.84614]	-0.051724 (0.07188) [-0.71954]	0.129169 (0.30420) [0.42462]	0.104654 (0.11475) [0.91199]
D(PFI(-2))	308745.5 (371054.) [0.83208]	0.133170 (0.08563) [1.55512]	-0.129255 (0.11621) [-1.11227]	0.353387 (0.49177) [0.71861]	0.196491 (0.18551) [1.05918]
D(UTIL(-1))	-105606.0 (67120.8) [-1.57337]	-0.000146 (0.01549) [-0.00942]	0.021562 (0.02102) [1.02574]	0.325058 (0.08896) [3.65411]	0.057967 (0.03356) [1.72737]
D(UTIL(-2))	-16401.90 (63611.0) [-0.25785]	0.039694 (0.01468) [2.70389]	-0.029025 (0.01992) [-1.45693]	0.068482 (0.08431) [0.81231]	-0.000796 (0.03180) [-0.02502]
D(LABSH(-1))	149979.8 (166517.) [0.90069]	-0.005343 (0.03843) [-0.13903]	-0.055005 (0.05215) [-1.05474]	0.185962 (0.22069) [0.84264]	0.133353 (0.08325) [1.60181]
D(LABSH(-2))	-164580.6 (148569.) [-1.10777]	0.061723 (0.03429) [1.80018]	-0.028356 (0.04653) [-0.60942]	-0.084444 (0.19690) [-0.42886]	0.053244 (0.07428) [0.71681]
C	5990.636 (3651.82) [1.64045]	-0.001262 (0.00084) [-1.49696]	0.001877 (0.00114) [1.64079]	0.000180 (0.00484) [0.03711]	0.001054 (0.00183) [0.57749]
R-squared	0.365378	0.415620	0.086021	0.371900	0.072129
Adj. R-squared	0.327847	0.381060	0.031968	0.334754	0.017255
Sum sq. resids	3.20E+11	0.017047	0.031395	0.562206	0.080006
S.E. equation	41482.88	0.009574	0.012992	0.054978	0.020740
F-statistic	9.735271	12.02602	1.591424	10.01193	1.314445
Log likelihood	-2380.101	645.6924	585.2395	299.6014	492.6287
Akaike AIC	24.16264	-6.400933	-5.790298	-2.905065	-4.854835
Schwarz SC	24.36193	-6.201644	-5.591009	-2.705776	-4.655546
Mean dependent	20172.79	-0.002676	0.000520	-0.008967	0.002185
S.D. dependent	50598.17	0.012169	0.013205	0.067406	0.020921
Determinant resid covariance (dof adj.)		1.37E-05			
Determinant resid covariance		1.00E-05			
Log likelihood		-264.9538			
Akaike information criterion		3.332867			
Schwarz criterion		4.412349			

Tabela 26 - Decomposição da variância

Variance Decomposition of RGDPQ:						
Period	S.E.	RGDPQ	UTIL	LABSH	PFI	CSH_G
1	41482.88	100.0000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000
2	74752.92	98.73208	0.465803	0.056601	0.575826	0.169689
3	105385.3	97.82571	1.006471	0.029151	0.571081	0.567583
4	133775.2	96.76295	1.625008	0.049493	0.609740	0.952813
5	160364.4	95.40319	2.320554	0.120854	0.788398	1.367005
6	185633.2	93.98189	3.022305	0.210557	1.008773	1.776475
7	209927.7	92.63421	3.681357	0.301437	1.236435	2.146562
8	233380.8	91.40735	4.282587	0.386578	1.453912	2.469576
9	256036.3	90.32194	4.820082	0.463174	1.649719	2.745080
10	277911.6	89.37501	5.295296	0.530915	1.821765	2.977015

Tabela 27 - Teste de cointegração

Date: 07/13/19 Time: 18:59

Sample (adjusted): 1997 2014

Included observations: 198 after adjustments

Trend assumption: Linear deterministic trend

Series: RGDPQ UTIL LABSH PFI

CSH_G

Lags interval (in first differences): 1 to 2

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized	Eigenvalue	Trace	0.05	Prob.**
No. of CE(s)		Statistic	Critical Value	
None *	0.462743	217.8462	69.81889	0.0000
At most 1 *	0.290264	94.83294	47.85613	0.0000
At most 2	0.099266	26.94629	29.79707	0.1030
At most 3	0.028092	6.246279	15.49471	0.6664
At most 4	0.003048	0.604461	3.841466	0.4369

Trace test indicates 2 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Tabela 28 - Causalidade de Granger entre o PIB, saldo comercial por grupo tecnológico, produtividade, utilização de capacidade e wage-share

VEC Granger Causality/Block Exogeneity Wald

Tests

Date: 07/13/19 Time: 22:02

Sample: 1994 2014

Included observations: 198

Dependent variable: D(RGDPO)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(SC_AT)	9.121105	2	0.0105
D(SC_BT)	23.05680	2	0.0000
D(SC_MT)	12.52685	2	0.0019
D(SC_TRN)	31.99472	2	0.0000
D(UTIL)	4.199208	2	0.1225
D(CWTFP)	12.14922	2	0.0023
D(LABSH)	8.924766	2	0.0115
All	114.2598	14	0.0000

Dependent variable: D(SC_AT)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	86.12547	2	0.0000
D(SC_BT)	6.792018	2	0.0335
D(SC_MT)	0.879780	2	0.6441
D(SC_TRN)	15.37144	2	0.0005
D(UTIL)	2.098640	2	0.3502
D(CWTFP)	3.380885	2	0.1844
D(LABSH)	0.531127	2	0.7668
All	120.1557	14	0.0000

Dependent variable: D(SC_BT)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	21.38019	2	0.0000
D(SC_AT)	32.48759	2	0.0000
D(SC_MT)	3.223835	2	0.1995
D(SC_TRN)	2.895612	2	0.2351
D(UTIL)	1.044335	2	0.5932
D(CWTFP)	2.927006	2	0.2314
D(LABSH)	0.297374	2	0.8618
All	56.50350	14	0.0000

Dependent variable: D(SC_MT)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	21.97372	2	0.0000
D(SC_AT)	0.755378	2	0.6854

D(SC_BT)	12.23480	2	0.0022
D(SC_TRN)	35.29462	2	0.0000
D(UTIL)	0.428306	2	0.8072
D(CWTFP)	0.866248	2	0.6485
D(LABSH)	1.404819	2	0.4954
All	89.24298	14	0.0000

Dependent variable: D(SC_TRN)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	15.91227	2	0.0004
D(SC_AT)	0.303199	2	0.8593
D(SC_BT)	3.862805	2	0.1449
D(SC_MT)	0.007984	2	0.9960
D(UTIL)	0.215596	2	0.8978
D(CWTFP)	4.172361	2	0.1242
D(LABSH)	1.724005	2	0.4223
All	50.80766	14	0.0000

Dependent variable: D(UTIL)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	0.603025	2	0.7397
D(SC_AT)	0.317972	2	0.8530
D(SC_BT)	0.495142	2	0.7807
D(SC_MT)	3.023459	2	0.2205
D(SC_TRN)	6.154584	2	0.0461
D(CWTFP)	6.251483	2	0.0439
D(LABSH)	2.738623	2	0.2543
All	25.65073	14	0.0287

Dependent variable: D(CWTFP)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	0.676233	2	0.7131
D(SC_AT)	2.467790	2	0.2912
D(SC_BT)	0.240971	2	0.8865
D(SC_MT)	4.953497	2	0.0840
D(SC_TRN)	10.55825	2	0.0051
D(UTIL)	20.81108	2	0.0000
D(LABSH)	1.553697	2	0.4599
All	48.94131	14	0.0000

Dependent variable: D(LABSH)

Excluded	Chi-sq	df	Prob.
D(RGDPO)	1.273325	2	0.5291
D(SC_AT)	0.613808	2	0.7357
D(SC_BT)	1.271819	2	0.5295
D(SC_MT)	0.267218	2	0.8749
D(SC_TRN)	0.319531	2	0.8523
D(UTIL)	3.351930	2	0.1871
D(CWTFP)	6.300306	2	0.0428
All	16.60340	14	0.2779

Tabela 29 - Teste de cointegração entre o PIB, saldo comercial por grupo tecnológico, produtividade, utilização de capacidade.

Date: 07/13/19 Time: 22:22

Sample (adjusted): 1997 2014

Included observations: 198 after adjustments

Trend assumption: Linear deterministic trend

Series: RGDPO SC_AT SC_BT SC_MT SC_TRN UTIL

CWTFP

Lags interval (in first differences): 1 to 2

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.418849	294.9874	125.6154	0.0000
At most 1 *	0.345559	187.5239	95.75366	0.0000
At most 2 *	0.270080	103.5772	69.81889	0.0000
At most 3	0.104360	41.24265	47.85613	0.1811
At most 4	0.054954	19.41968	29.79707	0.4631
At most 5	0.040140	8.228296	15.49471	0.4413
At most 6	0.000589	0.116620	3.841466	0.7327

Trace test indicates 3 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Tabela 30 - Resultado do modelo VEC para o PIB, saldo comercial por grupo tecnológico, produtividade, utilização de capacidade.

Vector Error Correction Estimates

Date: 07/13/19 Time: 22:45

Sample (adjusted): 1997 2014

Included observations: 198 after adjustments

Standard errors in () & t-statistics in []

Cointegrating Eq:	CointEq1
RGDPE(-1)	1.000000
CWTFP(-1)	-1635981. (2379003) [-0.68767]
SC_AT(-1)	-0.503599 (0.07616) [-6.61277]
SC_BT(-1)	-0.509715 (0.17712) [-2.87788]
SC_MT(-1)	0.498275 (0.08459) [5.89057]
SC_TRN(-1)	-1.011056 (0.21877) [-4.62148]
UTIL(-1)	4713941. (2458867) [1.91712]
C	-6243757.