

**Impasses do desenvolvimento
brasileiro: a questão produtiva**

Ricardo Carneiro

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 153, nov. 2008.**

ISSN 0103-9466

Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva ¹

Ricardo Carneiro

Introdução

Para analisar os impasses do desenvolvimento da economia brasileira, na sua dimensão produtiva, este texto se inicia com uma caracterização do regime de baixo crescimento prevalecente nos últimos 25 anos. Em seguida, confronta as duas hipóteses explicativas principais para esse fenômeno: aquela de inspiração ortodoxa, para a qual esse regime decorreria ainda da herança do período desenvolvimentista, e outra, heterodoxa, segundo a qual, a crise da dívida externa e seu legado, associado ao perfil das políticas liberais postas em prática após os anos 1990, num contexto da globalização, responderiam pela trajetória da economia brasileira durante o período.

Após a caracterização do baixo dinamismo, e da formulação das hipóteses explicativas, o trabalho procura avançar na comprovação dessas últimas, confrontando o perfil geral de políticas econômicas postas em prática após 1990 com a dinâmica da economia. Sua preocupação central é a de mostrar quais os fatores responsáveis pelo bloqueio do dinamismo, entendido este último como o *catching up* produtivo-tecnológico com os países centrais.²

1 O regime de baixo dinamismo: uma caracterização

Um dos fatos mais marcantes da economia internacional, olhada do prisma das economias periféricas, é a perda de dinamismo das economias latino-americana e brasileira, no período da globalização, quando se confronta este último período com a era do regime de Bretton Woods. Ou seja, cai sensivelmente a taxa de crescimento da

(1) Texto escrito como parte das atividades da Cátedra Celso Furtado, para o I Congresso de Estudiosos do Brasil na Europa; Universidade de Salamanca, dias 19, 20 e 21 de Novembro de 2008.

(2) Em outros ensaios, como por exemplo, em Carneiro (2006) e Carneiro (2008) aborda-se questões complementares a esta, analisando-se os bloqueios advindos da inconvertibilidade monetária e suas implicações para a estabilidade macroeconômica e o desenvolvimento financeiro.

América Latina e do Brasil, e se acelera a do crescimento da Ásia em desenvolvimento e em particular, a da China. Esses dados desqualificam a idéia de que houve durante o período da globalização uma perda generalizada de dinamismo por parte da periferia (Tabela 1).

Tabela 1
Taxa de crescimento do PIB (% ao ano)

	1960-1980	1981-2006	1981-1991	1992-2006
Ásia em Desenvolvimento	5,5	8,2	7,8	8,2
China	4,9	10,0	9,7	10,0
Hong Kong, China	9,5	5,1	6,0	4,3
Coréia	7,7	6,8	9,1	5,2
Cingapura	9,3	6,7	7,1	6,5
Malásia	7,2	6,1	6,2	5,7
Tailândia	7,5	5,9	8,1	4,2
Índia	3,5	5,9	5,0	6,6
Indonésia	6,0	5,1	6,5	3,9
Filipinas	5,4	2,9	1,3	4,2
América Latina	5,5	2,5	1,6	3,0
Argentina	3,4	2,1	0,3	2,8
Brasil	7,3	2,5	2,1	3,0
Chile	3,5	4,9	4,1	4,9
Colômbia	5,4	3,3	3,6	3,0
México	6,7	2,3	1,4	2,9
Venezuela, RB	3,9	2,1	1,8	2,0

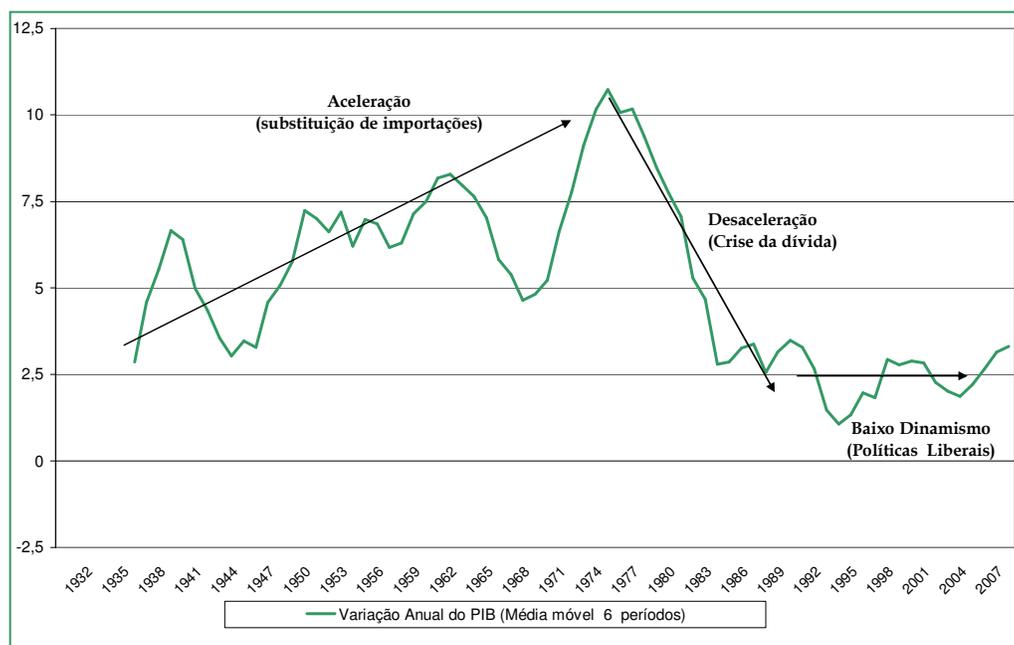
Fonte: World Bank Group. World Development Indicators.

Não se sustenta também, o argumento de que o mau desempenho da América Latina e do Brasil deveu-se exclusivamente à crise da dívida. Os dados mostram uma recuperação parcial do crescimento – menos intensa no caso brasileiro – para os anos após a década perdida, mas o patamar destes anos está longe de alcançar aquele prevalente entre 1960 e 1980. Para o Brasil, a distância é ainda maior.

O exame da trajetória da economia brasileira, para um período mais longo, mostra uma fase de aceleração do crescimento, que vai dos anos 1930 aos anos 1980, coincidente com o período nacional-desenvolvimentista, de progressiva diversificação da estrutura produtiva, por meio da industrialização. A década da crise

da dívida, os anos 1980, marca uma forte desaceleração do crescimento, numa economia compelida a transferir recursos reais para o exterior. A superação dessa fase, e a implantação de um regime de crescimento fundado nos mercados desregulados, após 1990, não conduz à retomada do dinamismo senão que a um regime de baixo crescimento.

Gráfico 1
Brasil (Variação anual do PIB em % ao ano)
1930-2007



Fonte: FIBGE, Contas Nacionais

Os dados indicam um padrão de crescimento peculiar, desde o final dos anos 1980, caracterizado por uma maior volatilidade da taxa de crescimento, em torno de uma média reduzida. Esse perfil, com ciclos mais frequentes e acentuados, é típico do crescimento comandado pela demanda – consumo e exportações líquidas – com o investimento ocupando papel subordinado. Na tradição do pensamento crítico latino-americano, como em Tavares (1998), e Cardoso de Melo (1998), realça-se o papel do investimento descontínuo, aquele que não decorre de respostas ao crescimento prévio da demanda, na sustentação do crescimento e na diferenciação da estrutura produtiva. Assim, por exemplo, após um aumento do investimento como resposta ao crescimento

da demanda seguiu-se, em várias oportunidades, como por exemplo, no Plano de Metas e no II PND, a realização de um bloco de inversões com capacidade de auto-alimentação. A demanda prévia tinha, nesses casos, menos importância em razão do caráter descontínuo desses investimentos, decorrente das indivisibilidades e das complementaridades.

No período pós 1980, o comportamento do consumo esteve condicionado por episódicos e intensos aumentos na demanda decorrentes da variação descontínua da renda – como nos programas de estabilização com drástica redução da inflação – em geral, associados também à ampliação do crédito. As exportações líquidas guardaram relação com os ciclos de crescimento internacional com impactos expressivos em preços e quantidades exportadas. O padrão pós 1980 contrasta, portanto, com o modelo de desenvolvimento observado durante a fase de substituição de importações durante a qual, a diferenciação da estrutura produtiva e seus encadeamentos constituem a principal força dinâmica do crescimento com o investimento ocupando uma posição dominante.

A caracterização acima lança luzes sobre o desempenho qualitativo da economia brasileira, no período da globalização. Como é sabido, durante o assim denominado período da substituição de importações, o crescimento se fez acompanhar de uma significativa diversificação da estrutura produtiva, notadamente na indústria, num movimento de *catching up* com os países desenvolvidos. Nos anos que compreendem o processo de globalização, este processo é revertido, ou seja, os segmentos mais dinâmicos da indústria brasileira não coincidem, em boa medida, com aqueles dos países desenvolvidos, e com o dos emergentes de melhor performance.

Os dados da Tabela 2 indicam uma grande modificação na estrutura da indústria dos países desenvolvidos, entre os anos de 1993 e 2006: a ampliação significativa da participação da indústria de material de eletrônico e de comunicação, dando suporte ao avanço do setor da tecnologia da informação, e das atividades manufatureiras conexas, fundadas na microeletrônica. Os países em desenvolvimento como um todo, acompanham a mudança em direção à preeminência desse setor e, também, diferenciam a sua indústria em outras direções, que implica incorporar segmentos mais avançados do ponto de vista tecnológico, como é o caso de máquinas e aparelhos elétricos e outro material de transporte.

A trajetória da economia brasileira é algo distinta, pois, apesar de acompanhar essas duas últimas tendências não foi capaz de incorporar de maneira significativa o setor emblemático da nova onda tecnológica: material eletrônico e de comunicação. Ressalta no caso brasileiro, ao contrário do mundo desenvolvido, e em desenvolvimento, um maior peso das indústrias baseadas em recursos naturais.

2 As interpretações ortodoxas

As explicações de índole ortodoxa para a má performance da economia brasileira, referem-se, com maior ênfase, ao período pré 1990 durante o qual esta economia, como as demais latino-americanas, se caracterizaram por um modelo de crescimento fundado na substituição de importações. O marco internacional dessas interpretações é o World Development Report de 1991 do Banco Mundial. De acordo com este documento, a estratégia de crescimento com base na proteção à indústria nascente teria levado à redução da concorrência e à distorção de preços relativos, reduzindo o ritmo de crescimento do investimento e do aumento da produtividade dessas economias. O estudo sugere que aqueles países em desenvolvimento que adotaram outra estratégia como, por exemplo, a liberalização e maior exposição às forças do mercado, como mecanismo de alocação de recursos, tiveram maior sucesso. No entanto, o documento se vê em dificuldades para explicar o sucesso asiático fundado em altas doses de intervencionismo.

Tabela 2
Estrutura do Valor Adicionado da Indústria de Transformação (%)
Estrutura do VTI Industrial por Grupos de Países

	Desenvolvidas		em Desenvolvimento		Brasil	
	1993	2006	1993	2006	1993	2006
15. produtos alimentícios e bebidas	11,0	8,2	15,8	11,9	12,9	15,5
16. produtos do fumo	0,6	0,4	2,6	3,0	1,3	0,5
17. produtos têxteis	2,4	1,1	6,2	4,6	4	2,5
18. vestuário e acessórios	2,5	0,8	3,6	2,6	3,1	1,5
19. artefatos de couro e calçados	0,7	0,3	1,8	1,3	1,7	0,8
20. produtos de madeira	2,4	1,9	2,0	1,1	3,9	3,4
21. celulose, papel e produtos de papel	3,7	2,6	2,4	2,2	2,6	2,9
22. edição, impressão e reprodução de gravações	6,1	4,2	2,7	1,7	2,3	1,7
23. coque, refino de petróleo, combustíveis nucleares e álcool	2,8	2,3	7,5	5,9	12,0	11,3
24. produtos químicos	10,0	8,9	10,4	9,7	10,4	9,8
25. artigos de borracha e plástico	3,3	2,6	3,9	3,7	4,1	3,5
26. produtos de minerais não-metálicos	3,9	2,8	5,5	4,1	4,9	4,5
27. Metalurgia básica	5,6	3,9	5,7	7,5	4,1	4,3
28. produtos de metal - exceto máquinas e equipamentos	7,1	5,4	4,8	3,6	7,6	6,3
29. máquinas e equipamentos	8,0	7,5	4,9	5,6	4,6	5,7
30. máquinas para escritório e equipamentos de informática	2,6	3,7	1,1	1,0	1,3	...
31. máquinas, aparelhos e materiais elétricos	6,4	3,8	2,5	6,9	2,8	4,8
32. material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	3,1	25,0	5,4	11,0	3,5	3,1
33. equipamentos de instrumentação médico-hospitalares e outros	2,8	2,6	1,1	0,8	2,3	...
34. montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	7,6	7,2	5,0	3,9	3,8	4,7
35. outros equipamentos de transporte	2,9	2,3	2,1	5,5	4,5	11,0
36. móveis e indústrias diversas	4,7	2,9	3,0	2,3	2,5	2,2

Fonte: UNIDO.

No Brasil, os diagnósticos dessa vertente interpretativa foram desenvolvidos por autores como Franco (1998), e Bacha e Bonelli (2005). De acordo com Franco (1998), o fraco desempenho da economia brasileira a partir dos anos 1980, coroa um período mais amplo de perda de dinamismo, em curso desde os anos 1960, e é visto como resultante do esgotamento do processo de substituição de importações, e da continuidade de políticas econômicas incompatíveis com o novo paradigma de desenvolvimento, centrado no *outsourcing* das grandes empresas. Para ele, a maior extroversão do crescimento, característica principal do padrão globalizado, com coeficientes importados e exportados substancialmente mais elevados, seria inconciliável com economias com elevado grau de proteção.

Segundo Franco (1998), o obstáculo constituído pelo protecionismo, que ganha mais destaque nos anos 1980, por conta da globalização, já vinha se manifestando anteriormente, pois a substituição de importações ao fundar-se na proteção teria implicado na supressão da concorrência e em comportamentos *rent seeking* das empresas, eliminando assim a concorrência, mecanismo básico de indução do investimento e do crescimento da produtividade. Uma objeção genérica a esse tipo de raciocínio refere-se à relação postulada, de estreita causalidade, entre protecionismo, concorrência e crescimento da produtividade. O primeiro, não pode ser pensado exclusiva, nem principalmente, como proteção comercial, mas, sobretudo, como barreiras à entrada a novos produtores. Assim, no padrão de política econômica prevalecente durante a ISI, barreiras à entrada expressivas só existiram nos poucos setores vedados ao capital estrangeiro. A excepcional participação do IDE nessas economias e em particular na brasileira, atestam o caráter pouco relevante das barreiras à entrada.

Admitindo como verdadeiro, que o aumento da produtividade decorre da cadeia de causação que tem no crescimento do produto, e do investimento, seus elos anteriores, pode-se postular que a forte desaceleração do crescimento desses últimos, observada no início dos anos 1980, foi o fator desencadeador da baixa performance da primeira. Dito de outra maneira, o choque negativo promovido pela ruptura do financiamento externo e a permanente transferência de recursos reais ao exterior, estaria na origem – com todo o quadro de restrição e incerteza que trouxe – da desaceleração do crescimento e da sua volatilidade, ocasionando uma redução do investimento e conseqüentemente do crescimento da produtividade.

O argumento anterior, pode se constituir numa contestação às idéias do autor, na medida em que as mesmas se restrinjam a explicar a perda de desempenho da economia brasileira a partir dos anos 1980, com o esgotamento do modelo de substituição de importações e o surgimento de um novo paradigma internacional, a globalização. Todavia, em várias passagens do seu texto Franco (1998), ensaia uma crítica mais geral à este padrão de crescimento. De acordo com ele, a ISI seria um processo de crescimento comandado pela demanda e, mais precisamente, pelo investimento público. A ele deveria ser contraposto outro modelo, fundado nas transformações do lado da oferta e mais exatamente, na concorrência e na inovação tecnológica.

A interpretação carece de sentido, pois ao contrário do que postula o autor, a ISI esteve largamente fundada num processo radical de inovação por meio da diversificação da estrutura produtiva, com incorporação de novos setores à matriz industrial. Aliás, dada a ausência de um núcleo endógeno de geração de tecnologia essa é a principal forma de incorporação de inovações tecnológicas em países periféricos. Para estes, a fronteira tecnológica estabelece-se a partir dos países desenvolvidos e o processo de inovação assume a forma atualização (*catching up*).

A interpretação de Bacha e Bonelli (2005), vai na mesma direção, mas com algumas nuances. Também se pergunta das razões da forte desaceleração da economia brasileira, após os anos 1980, e vê raízes longínquas e recentes para tal. Segundo os autores, esta perda de dinamismo se deveu ao tipo de resposta da política econômica, aos dois grandes choques de relações de troca sofridos pela economia brasileira: o do início dos anos 1950, – queda dos preços do café – e o de meados dos anos 1970, – aumento dos preços do petróleo. A alternativa seguida, pelo Plano de Metas e pelo II PND, respectivamente, foi a diversificação da economia, isto é, da indústria, por meio do aprofundamento da substituição de importações. Para eles, a resposta correta teria sido ampliar a *exportabilidade* da economia, ou seja, elevar o seu coeficiente exportado a partir das vantagens comparativas existentes, o que teria implicado especializar a estrutura produtiva, ao invés de diversificá-la.

Este tipo de interpretação, fundado numa concepção estática das vantagens comparativas, dá margem a vários tipos de objeção. Desde logo, ignora o fundamento teórico, de inspiração smithiana, da relação entre tamanho do mercado e divisão do trabalho. Uma economia do porte da brasileira, certamente admite um grau de

diversificação da estrutura produtiva mais elevado, por conta de seu tamanho. Dado esse ponto de partida, não se pode tampouco ignorar a conexão kaldoriana, da construção das vantagens comparativas dinâmicas, fundadas na existência de economias de escala. Isto significa que se podem criticar alguns caminhos particulares, ou experiências históricas concretas do modelo de substituição de importações, cujo resultado foi uma excessiva diversificação da estrutura produtiva. Todavia, as críticas genéricas a este caminho foram amplamente contestadas pelas teorias do desenvolvimento econômico, mormente por suas interpretações clássicas. Ademais, como já vimos, o desempenho da economia brasileira no período 1930-1980 é uma evidência incontestável do sucesso dessa estratégia de desenvolvimento devido ao seu dinamismo.

Analisando a experiência brasileira, os autores sugerem que as principais conseqüências da estratégia perseguida, foi uma redução do potencial de crescimento de longo prazo da economia brasileira, por duas razões essenciais: o encarecimento do investimento, devido aos aumentos dos preços relativos dos bens de capital e uma redução da produtividade do capital decorrente da redução da relação produto/capital marginal. Ambas, se somariam para diminuir o crescimento do produto: a primeira, em razão da redução do acréscimo do estoque de capital para dada taxa de poupança, a segunda, como decorrência do decréscimo da quantidade de produto para dados acréscimos do estoque de capital.

A argumentação de Bacha e Bonelli (2005), portanto, não diverge da de Franco (1998), no que tange à queda de produtividade, apenas dá ênfase ao declínio da produtividade do capital que teria como razão última, a não incorporação de progresso técnico também resultante da falta de estímulos propiciado pela concorrência. Em adição, os autores postulam que este problema seria ainda mais grave no caso do setor produtor de bens de capital. Ou seja, nesse segmento, a ineficiência resultante da sua implantação, com elevados níveis de proteção, seria de tal ordem, que teria conduzido a uma mudança de preços relativos, ante os bens de consumo, ocasionando o encarecimento do investimento. Em termos dinâmicos, o desenvolvimento do setor de bens de capital ineficiente, em substituição, na margem, ao eficiente setor produtor de bens de consumo, produziu tanto o encarecimento do investimento como a queda da produtividade do capital.

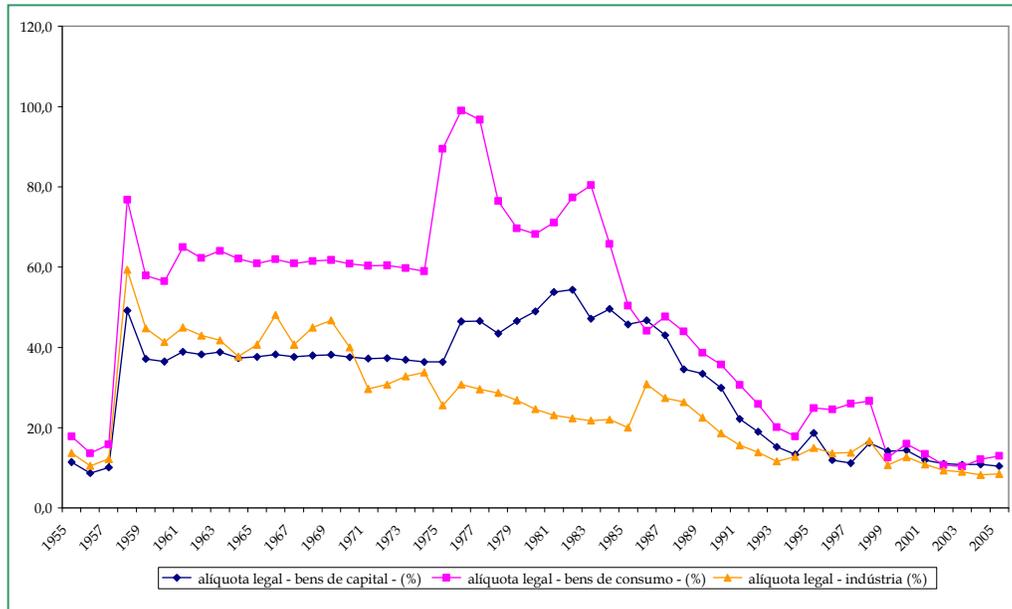
A análise relativa aos fatos empíricos da tese, por eles postulada, está também sujeita a vários reparos. No que tange à queda da produtividade do capital, ou redução da relação produto-capital, como eles próprios reconhecem, não se pode tomar o Brasil como caso particular. Vale dizer, essa é uma tendência generalizada no mundo capitalista de então e provavelmente reflete a maior lentidão do progresso técnico, de um padrão tecnológico oriundo da II Revolução Industrial, em vias de exaustão após meados dos anos 1970.

Duas outras constatações dos autores, quanto aos anos 1980, merecem consideração. A primeira delas refere-se à percepção de que a redução da taxa de crescimento do PIB, antecede a queda da taxa de investimento. Como salientado acima, é muito provável que a ruptura do financiamento externo tenha posto em cheque o modelo de crescimento, centrado no uso da poupança externa associado à diferenciação da estrutura produtiva. Nesse contexto, o dinamismo oriundo do lado da oferta perde intensidade passando o crescimento a ser determinado pelo comportamento da demanda. Não é por outra razão que se amplia, conforme constatado pelos autores, e consideravelmente, o grau de ociosidade desejada na indústria, uma estratégia dos empresários para fazer frente a ciclos de crescimento mais voláteis.

Além das críticas gerais e específicas à ortodoxia, quanto a sua interpretação da perda de dinamismo do crescimento, durante a fase do modelo de substituição de importações, cabe também assinalar a sua impropriedade para explicar a continuidade do baixo dinamismo no período seguinte, pós 1990, marcado pela remoção dos vários obstáculos, apontados pelos autores, como cruciais na sua explicação.

Assim, por exemplo, como se vê no Gráfico 2, a proteção à indústria se reduz contínua e significativamente, ampliando de maneira muito expressiva o coeficiente importado do setor. Dando suporte aos fatos históricos analisados pelos autores, há dois momentos importantes nos quais as tarifas são ampliadas: a segunda metade dos anos 1950 e, novamente em meados dos anos 1970. Contudo, percebe-se de modo inequívoco que o patamar de proteção declina progressivamente a partir do final dos anos 1980, permanecendo em níveis baixos após meados dos anos 1990.

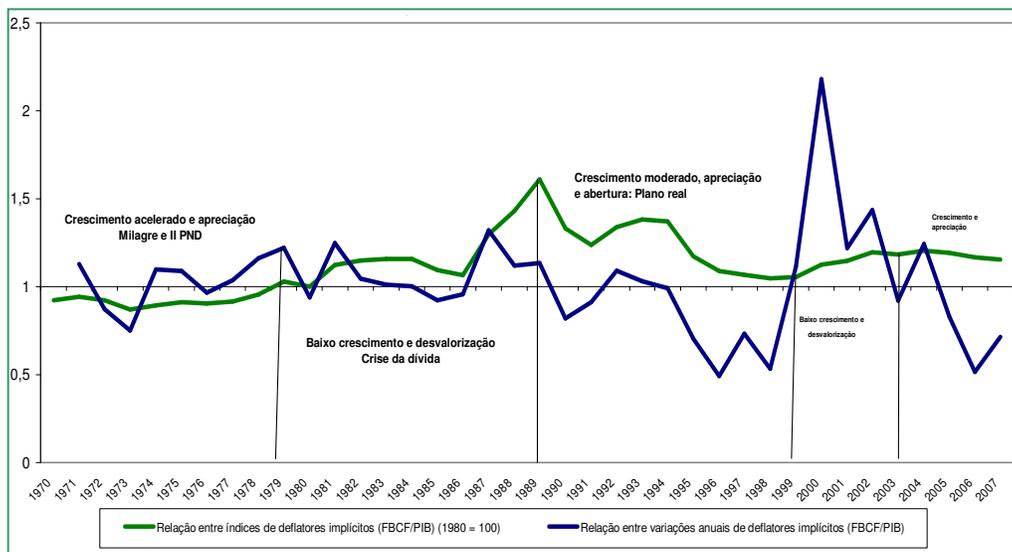
Gráfico 2
Alíquotas de importações na indústria brasileira (%)



Fonte: Ministério da Fazenda, apud IPEADATA

Como consequência da redução da proteção tarifária e da ampliação do coeficiente de penetração das importações, não mais se verifica o encarecimento do investimento, senão que o seu barateamento (Gráfico 3). Esses dados mostram que este encarecimento é um fenômeno característico dos anos 1980 marcado por vários fatos negativos, no contexto da crise da dívida externa, tais como: a desaceleração do crescimento, com implicações na escala de produção das indústrias de bens de capital local, e as maxidesvalorizações da moeda nacional que encarecem o componente importado do investimento. Desde o final dessa década, em consonância como processo de abertura, percebe-se um declínio substancial dos preços relativos dos bens de capital. Desde então, estes mostram um oscilação cíclica muito influenciada pela posição da taxa de câmbio do real como reflexo da substancial ampliação do coeficiente importado.

Gráfico 3
Preços relativos do investimento



As respostas dadas a essas mudanças são distintas: Franco (1998), por ter escrito quase dez anos antes, num período de auge cíclico sugeriu, equivocadamente, a superação do problema; Bacha e Bonelli (2005), explicam sua persistência pela sucessão de choques externos ocorridos nos anos 1990. A ser verdade esta última tese, ela deveria ter atingido indistintamente os vários países emergentes, o que está longe de ser verdade como se pode constatar pelos dados da Tabela 1. É necessário, portanto, explorar outros caminhos para explicar a persistência de nossa perda de dinamismo, em outro contexto internacional e com um novo modelo de crescimento.

3 Uma hipótese alternativa

Ficou sugerido acima, a incapacidade da interpretação ortodoxa em explicar o declínio do dinamismo econômico brasileiro, mormente após os anos 1990, marcado pela supressão das restrições por ela apontada como cruciais, com destaque para o protecionismo característico da substituição de importações. Para avançar numa hipótese alternativa sobre o padrão de baixo dinamismo econômico, vigente no Brasil após os anos 1980, é necessário considerar, brevemente, os condicionantes interpostos ao desenvolvimento pelo novo contexto internacional, marcado pela globalização e

também, pelos determinantes domésticos, seja a herança dos anos 1980, seja o novo perfil de política econômica de inspiração liberal, posto em prática nos anos 1990.

Assim, para entender o desempenho da economia brasileira após 1990, é necessário inicialmente, considerar os novos obstáculos engendrados pela ordem internacional. De um lado, a livre mobilidade, muda o perfil dos capitais direcionados à periferia e estabelece fortes condicionantes a configuração da política macroeconômica, tornando-a refém da administração da inserção externa. De outro, o novo padrão de concorrência intercapitalista modifica a natureza do investimento direto e dificulta as possibilidades de aprofundamento da industrialização nos países periféricos.

Alguns aspectos decisivos, no plano doméstico, se associam à nova fase do desenvolvimento capitalista, para estabelecer importantes condicionantes à performance da economia brasileira. Esses fatores internos são: a herança da crise da dívida³ e a hegemonia das políticas liberais. A primeira traduzida como uma financeirização precoce dos grandes grupos econômicos nacionais e o enfraquecimento do Estado, deu margem a implementação de políticas econômicas de corte liberal, de grande radicalidade.

3.1 Os condicionantes oriundos da globalização⁴

A busca de ativos financeiros para compor os portfólios dos agentes econômicos dos países desenvolvidos – *money chasing yield* na acepção minskyana – constitui a principal força por trás da globalização e marca também a sua especificidade, ante outros períodos históricos. Como salientado por Obstfeld e Taylor (2004), de maneira distinta da época do padrão-ouro, na globalização, crescem principalmente, os fluxos brutos de capitais entre países e não os fluxos líquidos. Mais ainda, o caráter multidirecional desses fluxos predomina sobre o unidirecional marcando assim a sua especificidade, qual seja, a diversificação de portfólios em escala global.

(3) Uma análise da economia brasileira nos anos 1980 e a discussão da herança deste período pode ser encontrada em Belluzzo e Almeida (2002), e Carneiro (2002).

(4) Não é objetivo deste item discutir exaustivamente o novo contexto internacional marcado pela globalização e seus condicionantes sobre o desempenho dos países periféricos. Para uma discussão mais detalhada do assunto ver Carneiro (2007)

Da perspectiva da periferia, a globalização financeira trás significativas implicações. No plano das vantagens potenciais se destaca o acesso a fluxos de capitais de maior magnitude, ou seja, o acesso ampliado à poupança externa. No entanto, essa nova poupança externa tem caráter mais volátil do que no passado. A própria natureza dessa poupança financeira, pautada pela busca de diversificação de ativos e riscos, define o seu caráter e indica como sua motivação principal a busca valorização desses ativos, sem conexão imediata com o financiamento do investimento.

No debate contemporâneo sobre as relações entre absorção de poupança externa e desenvolvimento, a literatura tanto internacional quanto nacional enfatiza a desconexão entre os mesmos, como por exemplo, em Prasad, Rajan e Subramanian (2007) e Pereira e Nakano (2003). Mais ainda, o que se enfatiza é não só a desconexão como também o fato dos países em desenvolvimento, cujo dinamismo foi o mais intenso, apresentarem como característica comum a exportação de capitais via superávits recorrentes nas suas contas de transações correntes.

Desta forma, essas economias têm que lidar com fluxos de capitais ampliados e mais voláteis direcionados para o mercado de ativos, sem conexão imediata como o investimento instrumental. E, no caso dos países periféricos, ao contrário dos países desenvolvidos, os mercados cambiais, financeiros e de capitais para os quais esses investimentos se dirigem, são mais estreitos o que cria uma situação de maior instabilidade macroeconômica em razão dos seus ciclos acentuados.

A globalização também possui uma vertente secundária, a produtiva, que se desenvolve a partir do estabelecimento de um novo padrão de concorrência. Como sugerido por uma vasta literatura⁵ o essencial nesse caso é a nova governança das empresas com base na maximização do valor acionário. Este implica tanto a busca da maximização dos lucros quanto da distribuição dos dividendos. Para realizar esses objetivos os controladores buscam, dentre outra coisas, especializar as atividades das empresas no *core business* como forma de ampliar o controle sobre as mesmas. Essa especialização permite também uma melhor identificação dos fluxos de caixa reforçando a liquidez do valor acionário. A não adaptação a esse padrão de governança, como por exemplo, a retenção de lucros, sujeita as empresas a aquisições hostis facilitado pela liquidez que adquirem os ativos empresariais.

(5) Ver, por exemplo, o número especial da revista *Economy and Society*, v. 29, Issue 1, Feb. 2000, dedicado ao assunto.

O desempenho insuficiente, medido pela não obtenção de retornos considerados como normais, implica no *outsourcing*, como mecanismo de fracionamento das atividades mais rentáveis, e a constituição de regimes de subcontratação. Recorre-se também, em muitos casos, a operações de Fusões e Aquisições, como forma de ampliar a rentabilidade com base em ganhos patrimoniais.

A especialização no *core business* é também reforçada por características do processo produtivo. Em setores nos quais progresso técnico é mais rápido, aprofunda-se o regime de subcontratação (*outsourcing*), com a formação de uma rígida hierarquia de taxas de lucros. A principal forma de expansão das empresas, nesse caso, é via investimento em nova capacidade produtiva (*greenfield*). Nos segmentos de menor intensidade de progresso técnico, a hierarquia da taxa de lucros se faz pelo aumento do poder de mercado, ou seja, pela centralização de capitais. A principal via de expansão das empresas, nesses casos é por meio do investimento patrimonial isto é, Fusões e Aquisições.

Essas modificações na governança das empresas, nos países centrais, têm implicações sobre a natureza e as formas do IDE e a divisão internacional do trabalho. A prevalência das Fusões e Aquisições, traduzem-se por uma concentração do IDE nos países centrais. Ademais, quando nessa forma o IDE dirige-se aos países periféricos, assume o caráter *resource based e market seeking* na classificação de Dunning (1998), sem impactos significativos na diferenciação da estrutura produtiva, no progresso tecnológico e na maioria dos casos, nas exportações.

Por outro lado, nas formas mais avançadas, associadas ao *global sourcing* das empresas – *efficiency seeking* e *strategic asset seeking* – concentra-se na forma *greenfield*. Esta tem como determinante principal a busca de fatores de produção baratos – trabalho e recursos naturais – e apesar de conectar as atividades locais às cadeias globais de produção e aos mercados dinâmicos, essas formas de IDE não implicam necessariamente mudanças significativas nas cadeias produtivas. Configuram-se, na maioria dos casos, como uma atividade *maquiladora*. De acordo com a UNCTAD (2003), o acesso às formas mais avançada do IDE, combinado com o adensamento de cadeias produtivas e dinamismo tecnológico local constitui a exceção e não a regra nos países periféricos e esteve restrita a alguns países asiáticos.

3.2 Repensando o desenvolvimento

Diante do advento da globalização, a problemática do desenvolvimento dos países periféricos muda consideravelmente. Em princípio, torna-se mais difícil a tarefa de superação do subdesenvolvimento. No regime de Bretton Woods, caracterizado por uma menor liberalização na esfera financeira, as tarefas do desenvolvimento estavam contidas em dois grandes objetivos: superar o atraso produtivo-tecnológico e reduzir a heterogeneidade social. No novo contexto da globalização, há desde logo, uma ampliação dos graus de dificuldade para a consecução dessas tarefas. Ademais, há que se acrescentar outro grande desafio, próprio de um regime internacional fundado na livre mobilidade de capitais, qual seja, o da superação da inconvertibilidade monetária. Neste ensaio, como já alertado na Introdução, trataremos apenas do primeiro aspecto.

3.2.1 O atraso produtivo-tecnológico

No âmbito da economia política latino-americana e, mais precisamente, na escola da CEPAL, segundo a interpretação clássica de Prebisch (1998), o atraso produtivo-tecnológico está associado à especialização produtiva em setores de baixa elasticidade renda da demanda e pequeno dinamismo tecnológico. Ele esteve também associado a ausência de autonomia tecnológica pela ausência de um setor produtor de bens de capital desenvolvido, como por exemplo, em Furtado (1998). Olhada de outro ângulo, como na escola da Campinas, a questão da industrialização, enquanto condição necessária para a superação do subdesenvolvimento é vista como um processo de constituição de forças produtivas capitalistas e, portanto, como a diferenciação da estrutura produtivo-industrial na direção da incorporação dos setores produtores de meios de produção.

Em quaisquer dessas vertentes interpretativas, o ponto essencial é a imperiosidade da diversificação da estrutura produtiva como caminho para o desenvolvimento. Diversificação, nos termos smithianos, tem um significado particular, qual seja, o da ampliação da divisão do trabalho e, portanto, de incremento de produtividade. Mas, isto não poderia também ser conseguido por meio do aprofundamento da divisão do trabalho em economias especializadas? A negação do caminho da especialização, como forma de conseguir esses ganhos de produtividade, tem várias razões: a especialização em bens primários destinados ao comércio internacional implicaria um crescimento dos mercados e, portanto da demanda,

menores do que aqueles associados à diversificação; a velocidade do progresso técnico seria muito maior na indústria do que na agricultura. Em resumo, a interação entre dinamismo dos mercados e ganhos de produtividade (divisão do trabalho) seria maior em economias diversificadas.

O caminho para a diversificação, a partir de economias com origem colonial e que se inserem no mundo capitalista pela exportação de produtos primários, teria obstáculos de diversas naturezas: a magnitude de capital dos novos empreendimentos; o acesso a tecnologia; as escalas de produção vis a vis o tamanho dos mercados domésticos. Decorreria daí a necessidade da intervenção do Estado, neste processo de diversificação e industrialização, por meio de políticas de desenvolvimento.

Nos processos de desenvolvimento com base na diferenciação da estrutura produtiva, coube ao Estado várias tarefas como, por exemplo, assegurar proteção à indústria nascente bem como a mobilização de recursos para financiar a sua expansão. Por sua vez, foi tarefa do Estado assegurar, por meio de empresas públicas, a oferta de insumos de uso generalizado cujo fornecimento estava fora do alcance do capital privado – pela escala do empreendimento – e do interesse do capital multinacional – pelo seu risco.

Como já foi apontado no início desse texto, a crise dos anos 1980 deu ensejo, sobretudo na América Latina, à crítica ao modelo crescimento com base na diversificação da estrutura produtiva ou como se convencionou chamar, por substituição de importações, dando origem a novas estratégias de desenvolvimento centradas na liberalização e conseqüentemente na especialização. Por outro lado, a globalização, tal qual apontado anteriormente também modificou as relações centro-periferia e, portanto, os condicionantes gerais do processo de desenvolvimento. A partir desses novos marcos cabe indagar como os países periféricos enfrentaram a questão do atraso produtivo-tecnológico, quais as suas estratégias e o seu grau de êxito.

A resposta a esta questão implica considerar as estratégias de inserção dos países periféricos na globalização ou a sua relação privilegiada com uma das vertentes dessa última, a financeira ou a produtiva. Essas relações predominantes por sua vez, têm que buscar explicação necessariamente na herança do processo de desenvolvimento progresso, principalmente no legado da crise da dívida. Ou seja, a globalização e suas duas vertentes, com a hegemonia da dimensão financeira, constitui

um processo único; as formas de articulação dos países da periferia dependem do seu ponto de partida e do perfil de suas políticas.

Ao discutir o assunto, o *mainstream*, por meio dos trabalhos de Dooley et al. (2003), sugerem a existência de um duplo padrão de inserção periférica: o *trade account* e o *capital account*. No primeiro, do qual participaram os países da Ásia em desenvolvimento, a articulação se deu preferencialmente pelos fluxos de comércio e IDE (*greenfield*). No segundo, característico dos países da América Latina, a integração ocorreu principalmente por meio dos fluxos de capitais, incluindo o IDE de natureza patrimonial (Fusões e Aquisições). Ao primeiro padrão estaria associado um regime de câmbio fixo ou semi-fixo e, ao segundo, o de câmbio flutuante. A tipologia embora pertinente, realça exclusivamente as características associadas às articulações externas com pouca ênfase nos aspectos domésticos.

Em adição à tipologia anterior pode se lançar mão do trabalho de Palma (2004), para quem a distinção essencial entre as formas de integração, olhadas da ótica produtiva, seria entre **produtividade** e **posicionamento**. Os países da Ásia em desenvolvimento realizaram ambas as mudanças, vale dizer, ampliaram a produtividade em setores tradicionais e lograram mudar o posicionamento da sua estrutura produtiva, no sentido de aproximá-la dos países centrais (*catching up*). Já os países latino-americanos, com poucas exceções, apenas realizaram o primeiro movimento.

No âmbito desse paradigma, trabalhos como o da UNCTAD (2003), e Akyuz (2005), sugerem critérios adicionais para o desempenho dos países periféricos a partir de indicadores como; grau de industrialização; presença de setores intensivos em tecnologia; adensamento de cadeias produtivas e relevância da pauta de exportações de manufaturados. Os países que cumpriram todos esses critérios, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, são considerados de industrialização madura e englobam os NICs asiáticos: Coreia, Taiwan, Singapura e Hong Kong. Em seguida, temos os países industrializados cuja diferença com os anteriores é um avanço menos significativo do adensamento das cadeias produtivas, são eles: China, Tailândia e Malásia. Nos países denominados de enclave, essa última característica teve bem menos importância como no caso de México e Filipinas. Por fim, teríamos os países atrasados, Brasil, Argentina e Chile nos quais os indicadores ou regrediram ou pouco avançaram durante o período considerado.

Há por fim, outro aspecto relativo ao desenvolvimento dos países da periferia, no novo contexto da globalização e que diz respeito à estratégia de desenvolvimento perseguida. Uma parte da literatura que trata da questão como, por exemplo, Rodrik (2004) enfatiza o *export-led growth* e o papel decisivo da taxa de câmbio competitiva. Esta estratégia se caracterizaria por um tipo de crescimento no qual a demanda externa, ou os mercados adicionais daí advindos, teriam um papel crucial.

O ganho de mercados adicionais pelas exportações líquidas, associado à redução da restrição de divisas parece ter sido um ingrediente crucial das estratégias exitosas. Contudo, isso é mais verdadeiro para países pequenos e de alto grau de abertura. Mesmo neles, como mostram Akyuz et AL. (2001) foi necessário ir realizando, com o passar do tempo, o *up grade* das exportações e da estrutura produtiva.

Para países de maior dimensão e menor grau de abertura a estratégia foi necessariamente complementada pela ampliação do mercado interno. Ou seja, taxa de câmbio competitiva significa uma redução do potencial de crescimento dos mercados internos que não é inicialmente compensada pelos mercados externos. Isto requer necessariamente o desenho de políticas de ampliação do mercado interno tais como, diversificação da estrutura produtiva, ampliação da infra-estrutura e melhora da distribuição da renda. Exceto pelo último aspecto o caso da China representa um exemplo de sucesso dessa estratégia.

3.3 O caso brasileiro

A trajetória pouco dinâmica da economia brasileira, embora não se diferencie do caso mais geral, latino-americano, possui particularidades a serem exploradas. Certamente, a particularidade brasileira não reside na herança da crise da dívida, pois esta é comum a todos os países da região. Todavia, como já assinalado, é esta herança que ao se expressar no enfraquecimento substancial do Estado abre caminho para a radicalidade dos experimentos liberais. Assim, o perfil de políticas econômicas posto em prática na América Latina, tem características que o elegend como um condicionante crucial à performance econômica dos diversos países.

É possível caracterizar a política econômica vigente na região, desde o início dos anos 1990, a partir de três grandes vetores: a política de abertura comercial, compreendendo além dessa última a desregulação do IDE e privatizações cuja

justificativa era a ampliação da concorrência e conseqüente aumento da produtividade; a política de abertura financeira, cujo objetivo, no que tange aos fluxos de capitais era ampliar o acesso à poupança externa, e no âmbito das instituições, alargar presença de bancos estrangeiros e, por meio desta, acirrar a concorrência, reduzir os custos de financiamento e ampliar seus prazos. No plano macroeconômico a estabilidade monetária, entendida como estabilidade de preços, era o principal compromisso da política. Por fim, no âmbito social a preocupação central era suprimir a pobreza por meio de políticas focalizadas, em substituição ao objetivo da redução das desigualdades por meio de políticas universais.

A hipótese geral para o caso brasileiro, não se diferencia daquela para o caso latino-americano e associa o baixo dinamismo, à incapacidade das políticas de corte liberal em equacionar as questões-chave do desenvolvimento, tal qual definidas na Introdução, ou seja, a superação do atraso produtivo-tecnológico, da inconvertibilidade monetária e a heterogeneidade social. Mas, é plausível pensar hipóteses particulares para a economia brasileira associadas a cada um desses planos. No âmbito produtivo tecnológico, cuja discussão constitui o objetivo deste texto é possível associar o baixo dinamismo a três fatores cruciais: à pequena diferenciação da estrutura produtiva, à internacionalização assimétrica e à insuficiente ampliação da infra-estrutura.

3.3.1 A especialização regressiva

O primeiro aspecto a destacar nesse plano é o da baixa diferenciação da estrutura produtiva, mormente na indústria. Sob o impacto das políticas de abertura postas em prática ao longo dos anos 1990 e também de vários episódios de apreciação da moeda local houve, no dizer de Coutinho (1997), uma especialização regressiva da estrutura produtiva industrial. O exame dos dados dá sustentação à afirmação anterior e está consubstanciado em três processos distintos: a redução da participação da indústria no PIB; a diminuição do adensamento das cadeias produtivas, medido pela relação VTI/VBP; e a ampliação da participação dos setores menos intensivos em tecnologia na estrutura industrial.

A comparação entre os graus de industrialização dos países periféricos e sua evolução confirma o que já havia sido constatado pela UNCTAD (2003) e Akyuz (2005): uma diminuição do grau de industrialização nos grandes países da América Latina – exceto o Chile – com maior intensidade na Argentina e no Brasil. Além de

intensidades distintas o processo tem também uma temporalidade diferente: ele é simultâneo no México e no Brasil, iniciando-se ainda nos anos 1980, e só começa nos anos 1990 na Argentina. Note-se também que é comum a todos esses países, um desempenho medíocre da indústria no período analisado o que contrasta com os asiáticos em desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, tem a menor taxa de crescimento da indústria e transformação dentre os países selecionados e para ambos os períodos considerados (Tabela 3).

Tabela 3
Participação da Indústria de Transformação (VTI) no PIB

Países	Valor da Transformação Industrial (% do PIB)					Taxa de crescimento (%)	
	1986	1990	1995	2000	2005	1986-2005	1990-2005
<u>Argentina</u>	27,0	27,0	18,0	18,0	23,0	1,9	3,4
<u>Brasil</u>	34,7	26,5	18,6	17,2	18,4	1,1	2,0
<u>Chile</u>	19,0	20,0	18,0	19,0	18,0	4,7	4,3
<u>China</u>	35,0	33,0	34,0	32,0	33,0	12,1	12,9
<u>Índia</u>	16,0	17,0	18,0	16,0	16,0	6,7	6,2
<u>Indonésia</u>	17,0	21,0	24,0	28,0	28,0	7,3	6,2
<u>Coréia</u>	29,0	27,0	28,0	29,0	28,0	8,3	7,6
<u>Malásia</u>	19,0	24,0	26,0	33,0	31,0	9,5	8,0
<u>México</u>	25,0	21,0	21,0	20,0	18,0	3,3	2,8
<u>Tailândia</u>	24,0	27,0	30,0	34,0	35,0	8,9	7,0

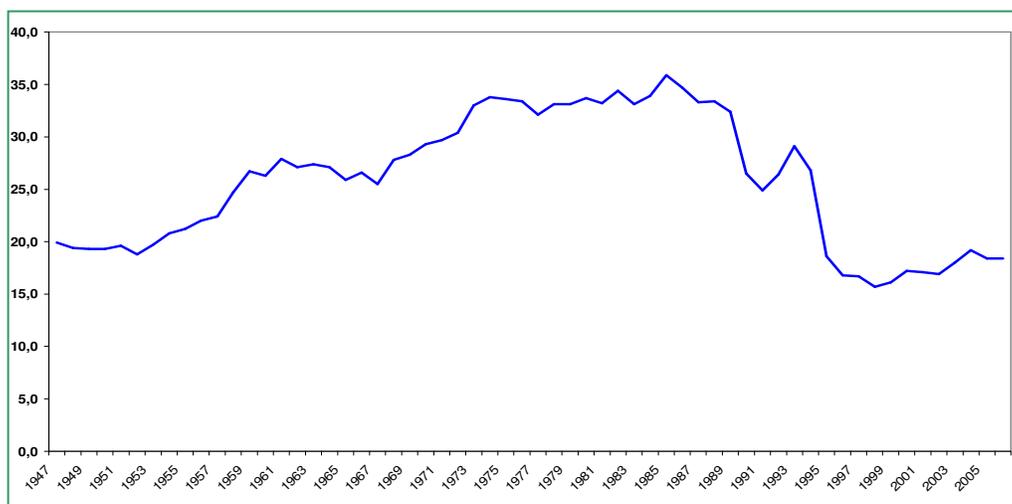
Fonte: World Bank. World Development Indicators.

A consideração do caso asiático serve para dirimir algumas dúvidas sobre o processo latino-americano e brasileiro. Note-se que há na maioria dos primeiros, uma associação entre rápido crescimento do produto industrial e ampliação ou manutenção do grau de industrialização. O caso da Coreia chama particular atenção, pelo seu alto nível de renda per capita, e por se constituir num país de industrialização madura. Mesmo neste país não há indicações de redução do grau de industrialização, sugerindo que a relação inversa entre nível de renda per capita e grau de industrialização, encontrada por Palma (2005), ainda não se materializou neste caso.

Ora, se mesmo em países mais desenvolvidos como é o caso da Coreia, o nível de renda per capita ainda não é uma variável central a explicar a trajetória declinante do grau de industrialização, com muito mais razão também não o seria no

caso dos países latino-americanos e, particularmente do Brasil, onde a redução do indicador é a mais intensa dentre os países selecionados, caindo quase pela metade em vinte anos.

Gráfico 4
Grau de industrialização
Indústria de transformação/PIB (%)



Fonte: IBGE- Contas Nacionais

A queda do grau de industrialização após 1986, e que vai até 1998, ao contrário do que postula Nassif (2008), para quem esta redução estaria circunscrita à segunda metade dos anos 1980, pode ser subdividido em três etapas. Na primeira, entre 1985 e 1991, está claramente associado à estagnação da indústria decorrente da desorganização da produção associada ao processo hiperinflacionário e, ainda, à apreciação da moeda nacional.⁶ A breve recuperação que se assiste, entre 1991 e 1993, deveu-se à forte retomada do crescimento num contexto de taxas menores de inflação. Já nos anos 1994-1998 a perda de importância da indústria está associada ao processo de abertura combinado com forte apreciação da moeda nacional. A recuperação após

(6) A mudança de preços relativos ocasionada pela flutuação da taxa de câmbio da moeda nacional tem implicações significativas sobre o peso da indústria no PIB. Isto porque os setores produtores de bens comercializáveis tem maior participação na indústria ante aquela no PIB. Logo, uma apreciação diminui a participação da indústria no PIB e a desvalorização a aumenta.

1999 se deve a vários fatores como, a moeda relativamente desvalorizada, entre esta data e 2004, e a aceleração do crescimento após este último ano.

Ao discutir a desindustrialização dos países da América Latina, incluindo o Brasil, Palma (2005), sugere que ela traduz uma forma particular de doença holandesa ou de re-especialização da estrutura produtiva. De acordo com esse autor, a desindustrialização, entendida como a perda de importância do setor manufatureiro, no emprego e no PIB, representaria uma evolução natural das economias de maior renda per capita. Nessas economias o setor de serviços tende a ganhar maior peso ante a indústria. Da ótica da demanda, isto seria explicado pela maior elasticidade renda da demanda por serviços, ante os bens industriais. Do lado da oferta, a produtividade elevada da indústria permitiria ir liberando mão de obra a ser reabsorvida no setor de serviços.

A doença holandesa representaria, no entanto, uma anomalia, pois significaria uma perda de participação da indústria não associada ao aumento da renda per capita. No caso específico dos países avançados, as experiências concretas estiveram associadas à descoberta de uma base importante de recursos naturais – petróleo na Holanda e Noruega - ou uma grande expansão dos serviços não vinculados à produção – turismo na Espanha e Itália. Como consequência, observou-se uma apreciação das moedas desses países e uma maior especialização nesses setores com queda da importância do setor manufatureiro de bens comercializáveis.

As particularidades da América Latina permitiriam caracterizar uma terceira forma de doença holandesa, associada à política econômica posta em prática a partir dos anos 1990. A supressão radical da proteção à indústria – tarifária e não tarifária – a desregulação do IDE, as privatizações, e a recorrente apreciação das moedas locais, tiveram como principal consequência a volta de um padrão de especialização produtiva fundada em vantagens comparativas estáticas, ou seja, essas políticas induziram a aderência da estrutura produtiva à dotação de fatores existentes com ênfase nos recursos naturais.

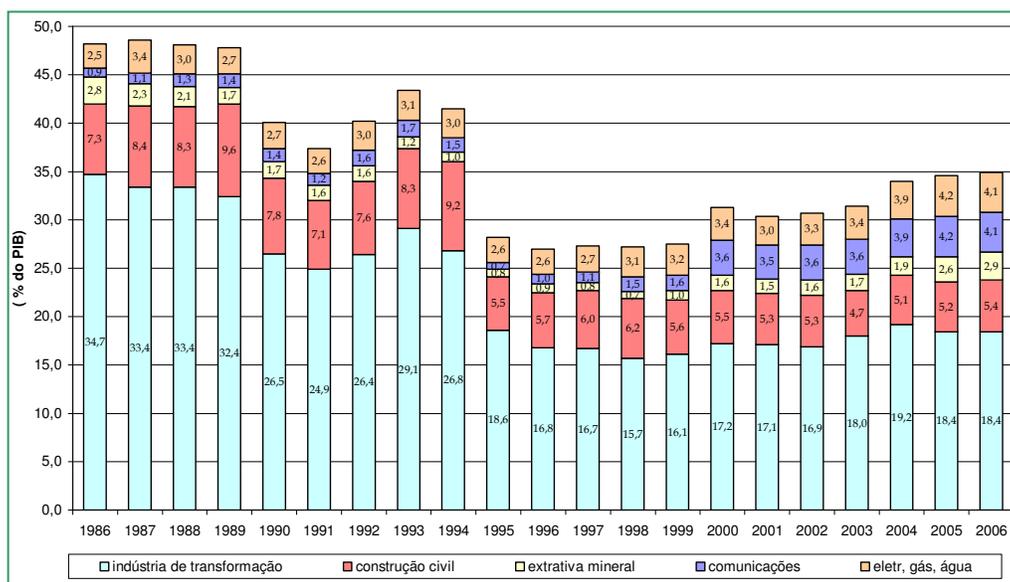
No caso brasileiro, a intensidade da redução do peso da indústria no PIB demanda algumas explicações adicionais. Desde logo, é possível pensar que uma queda dessa magnitude reflita também modificações de outra natureza relativas à reorganização das relações de produção. De fato, houve no Brasil, entre meados dos anos 1980 e a metade dos anos 1990, um processo de terceirização de várias tarefas industriais – manutenção, limpeza, assistência técnica – que deslocaram valor adicionado da indústria para os serviços. Ademais, após os anos 1990, o próprio setor

serviços moderno, em particular as telecomunicações, se expandiu a taxas significativas.

No entanto, não é razoável admitir que a redução do grau de industrialização, na magnitude na qual foi observada, possa ser explicada por esses fenômenos. Como se pode ver no Gráfico 5 a queda do peso da indústria de transformação no PIB, o qual é acompanhado pela redução simultânea da construção civil, arrasta para baixo a participação conjunta da indústria e serviços industrializados entre 1986 e 1998.

Após 1999, como a participação dos dois segmentos mais importantes – transformação e construção civil – mantêm-se inalterada, a recuperação deve-se aos demais segmentos com destaque para as telecomunicações. Todavia, o dinamismo destes setores – mais a indústria extrativa – está longe de compensar a baixa performance dos primeiros recuperando as participações do conjunto das atividades do final dos anos 1980 ou da primeira metade dos anos 1990. Em resumo, para além das eventuais mudanças nas relações de produção, ou de dinâmica diferenciada dos subsetores, o baixo crescimento da indústria de transformação, decorrente das políticas econômicas postas em prática após os anos 1990, foi o principal responsável pela desindustrialização precoce.

Gráfico 5
Indústria e serviços industrializados
(Participação no PIB)

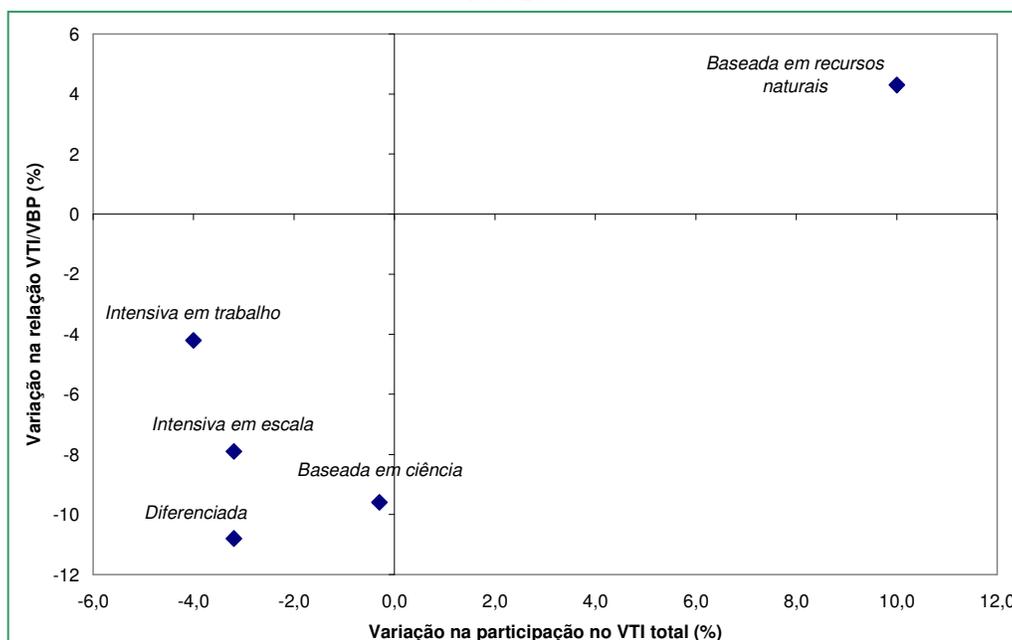


Fonte: IBGE-PIA.

A noção de desindustrialização precoce, associada ao perfil de política econômica, necessita de algumas qualificações para sua melhor caracterização. Numa primeira dimensão, como já mostrado, ela significou uma perda de participação da indústria no PIB para além do que seria explicado por mudanças associadas na estrutura produtiva ou das relações de produção. Essa modificação expressa, portanto, outras mudanças provocadas pela política econômica de corte liberal cujo efeito maior foi uma re-especialização da estrutura produtiva em segmentos intensivos em recursos naturais e uma perda de adensamento das cadeias produtivas.

O Gráfico 6 evidencia essas transformações. Nos dez anos que vão de 1996 a 2006 o único segmento a ampliar a sua participação no VTI total foi o do segmento intensivo em recursos naturais. Só a ele coube também, a prerrogativa de adensar as cadeias produtivas, medida pela relação VTI/VBP. Em todos os demais segmentos observou-se o contrário: perda de participação do VTI no total e perda de adensamento de cadeias produtivas. Ou seja, os dados indicam que a desindustrialização no Brasil esteve associada à queda de valor adicionado da indústria por um duplo processo de especialização: o setorial e o das cadeias produtivas.

Gráfico 6
Evolução da estrutura industrial por intensidade tecnológica
1996-2006

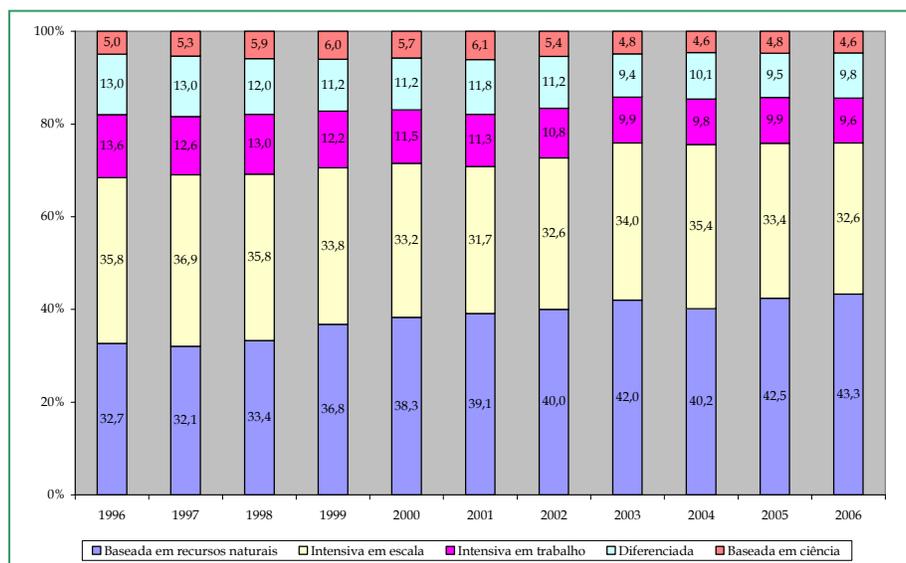


Fonte: IBGE-PIA.

A análise da estrutura setorial da indústria brasileira revela outras dimensões da re-especialização após o período de abertura, associada em vários momentos, à apreciação da moeda doméstica. O aspecto mais significativo deste processo é a ampliação do peso da indústria baseada em recursos naturais, (Gráfico 7), explicada quase integralmente pelo excepcional crescimento do segmento de Petróleo e, em menor escala pela indústria extrativa e processadora de minérios. Dados detalhados da Pesquisa Industrial Anual (PIA) mostram que o ganho de participação de cerca de dez pontos percentuais, da indústria baseada em recursos naturais, esteve concentrado em refino de petróleo e extração de minerais metálicos.

No outro extremo, temos a perda de relevância da indústria intensiva em tecnologia, com padrões setoriais distintos. Na indústria diferenciada, que concentra o núcleo da produção de equipamentos industriais, a perda de importância é significativa e concentra-se em dois segmentos: o de máquinas e equipamentos e o de material eletrônico. O único segmento que mantém o seu peso é o de máquinas e aparelhos elétricos que produz motores mais simples, de uso generalizado. Por sua vez, a preservação da indústria baseada em ciência, que tem um peso pouco expressivo quando comparada aos países desenvolvidos, ou mesmo aos emergentes de maior nível de desenvolvimento, deve-se à estabilidade do conjunto de seus segmentos. O destaque nesse caso é para a indústria farmacêutica e a de equipamento aeronáutico.

Gráfico 7
Evolução da estrutura industrial (VTI) por intensidade tecnológica



Fonte: IBGE-PIA.

Outro segmento no qual a indústria brasileira tem notória especialização é no intensivo em escala embora, a sua importância tenha decaído após a abertura. Uma parcela muito expressiva do setor constitui um prolongamento da indústria baseada em recursos naturais, produtora de *commodities* industriais, como nas indústrias de metalurgia, papel e petroquímica. Desses, apenas a Metalurgia ganha participação ao longo do período analisado. Além desse segmento, tem muita relevância aquele dedicado à produção de material de transporte de vários tipos – automóveis, caminhões, ônibus – e suas partes e peças e cuja participação elevou-se ligeiramente nos últimos anos.

Um aspecto imprevisto, das modificações sofridas pela estrutura produtiva da indústria, diz respeito à perda de relevância do setor intensivo em trabalho e que se deveu, quase integralmente, à regressão da indústria têxtil, de vestuário e de calçados. Para além dos fatores já mencionados, como a rápida redução da proteção combinada com a apreciação cambial do período 1994-1998, a continuidade da perda de sua relevância sugere a presença de fatores estruturais importantes. Dentre eles, a concorrência da indústria chinesa parece ter sido o fator mais significativo.

É possível pensar esse conjunto de modificações da indústria brasileira à luz das modificações introduzidas pela liberalização, mas não só. Sua operação num contexto de tarifas mais reduzidas e eliminação da proteção não tarifária, constitui o pano de fundo mais estrutural e conduzem a esta re-especialização fundada em vantagens comparativas estáticas. Episódios recorrentes de forte apreciação da moeda local como em 1993-1998 e 2003-2008 também têm a sua importância e, conjuntamente, explicam as mudanças mais gerais de re-orientação. A mudança da geografia global e o surgimento de novos atores – como a China – têm o seu peso, mas que deve ser avaliado no contexto apontado anteriormente.

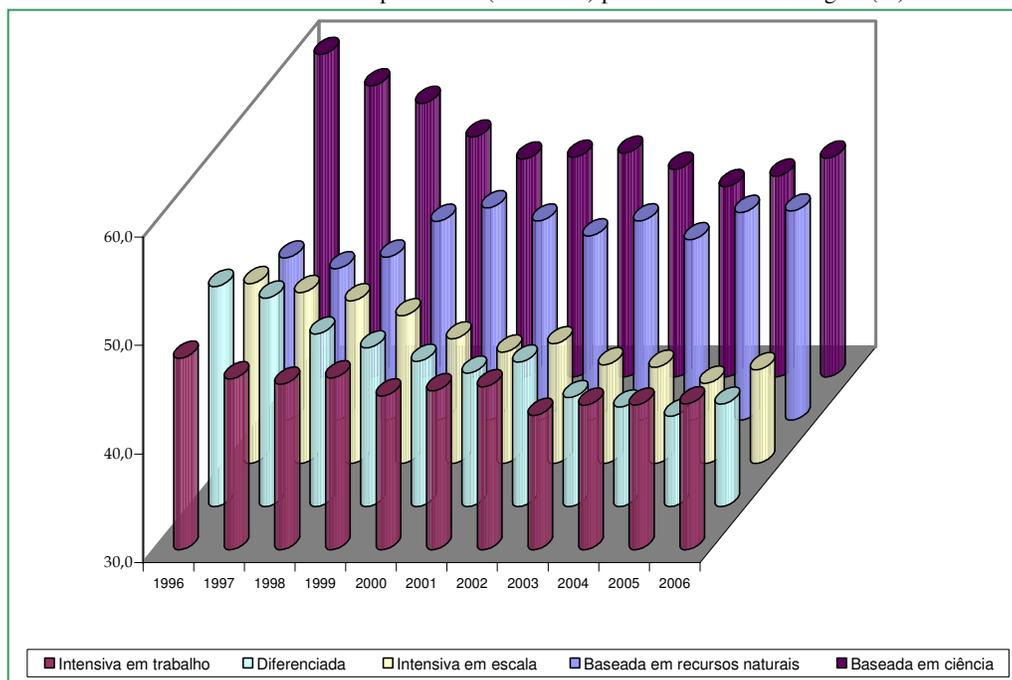
A re-especialização da economia brasileira em setores intensivos em recursos naturais retira dinamismo da indústria e da economia como um todo. A justificativa mais geral para esta conclusão enfatiza a menor elasticidade-renda da demanda desses setores e também seu menor dinamismo tecnológico. Este é de fato um argumento clássico da teoria do desenvolvimento e foi retomado contemporaneamente por Rodrik (2004), para quem o perfil de especialização é crucial para explicar o dinamismo diferenciado. Ou seja, com base em análise de várias experiências, ou ator conclui que quanto mais um país periférico busca se aproximar da estrutura industrial dos países centrais, maior o seu dinamismo.

O processo de re-especialização da economia brasileira, que constitui uma das faces da desindustrialização, pode ser também avaliado ao se analisar as cadeias produtivas. Para o conjunto da indústria, há uma evidente perda de adensamento, medido pela relação VTI/VBP, (Gráfico 8). Isto significa que do valor bruto da

produção da indústria, uma parcela crescente deveu-se a compras intermediárias, fora da indústria. Isto pode ter se originado de uma re-primarização da estrutura produtiva, ou uma ampliação do coeficiente importado de insumos parte e peças. Como veremos, ambas as mudanças ocorreram.

A primeira modificação pode ser vista na indústria baseada em recursos naturais e, refere-se ao aumento da densidade das cadeias produtivas da atividade petrolífera. Ou seja, amplia-se o peso da indústria petrolífera e com ela o aumento das compras intermediárias na atividade extrativa. A perda de densidade nas cadeias, por sua vez, vai se intensificando à medida em que a indústria adquire maior complexidade tecnológica. Ele é moderado no setor intensivo em trabalho, dobra no intensivo em escala, e alcança os maiores valores na indústria diferenciada e na baseada em ciência, certamente em razão da ampliação do coeficiente importado. Um fato significativo é a estabilidade do coeficiente que mede o adensamento, a relação VTI/VBP, no último triênio da série e que ocorre apesar da apreciação da moeda nacional.

Gráfico 8
Adensamento das cadeias produtivas (VTI/VBP) por intensidade tecnológica (%)

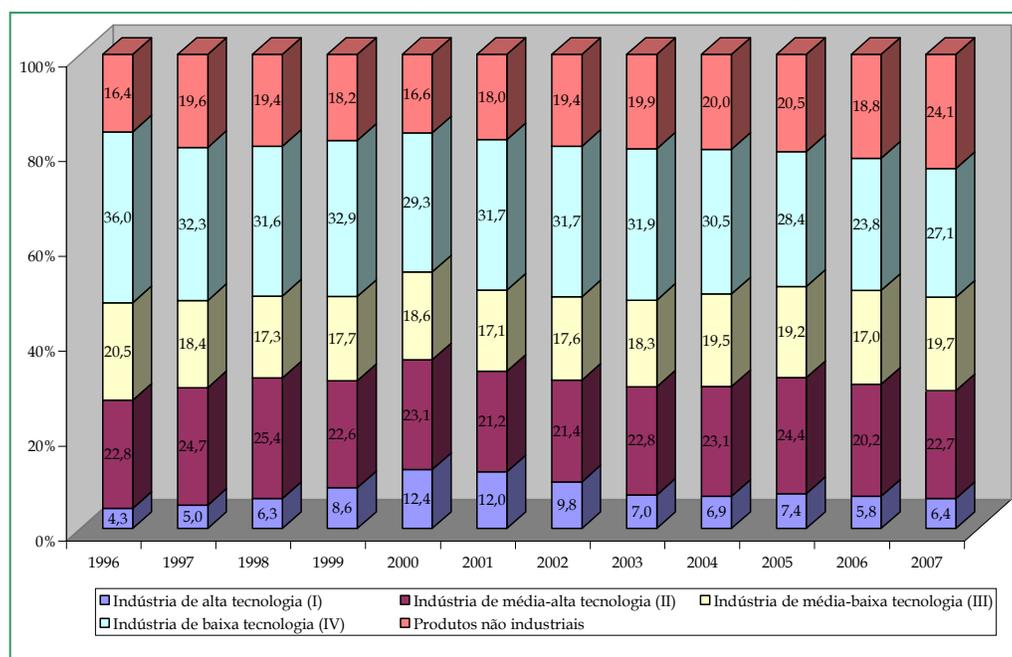


Fonte: IBGE- PIA.

A desindustrialização por diminuição de adensamento das cadeias produtivas tem importância crucial para explicar a perda de dinamismo da economia brasileira, na medida em que enfraquece os efeitos multiplicadores do gasto autônomo, ou seja, os aumentos da demanda desencadeados pela ampliação do investimento, exportações líquidas ou déficit público vazam da indústria e deságuam na ampliação da demanda por importações.

A avaliação da inserção externa da indústria brasileira confirma o padrão de especialização já percebido nos dados da estrutura produtiva, mas com algumas nuances importantes. A partir de uma classificação ligeiramente diferente da anterior pode-se analisar em detalhe esta inserção. Os dados agregados relativos à pauta de exportação por intensidade tecnológica mostram uma aparente estabilidade, com alguma flutuação cíclica, do peso das exportações de maior intensidade tecnológica (alta tecnologia + média alta tecnologia) na pauta brasileira. Partindo de cerca de 26% do total no início do período, elas chegam a alcançar 1/3 do total em 2001 e 2002 para regredir para os valores do início da série no último biênio. A modificação mais relevante ocorre no segmento de baixa tecnologia que reduz a sua participação e que tem como contrapartida a ampliação dos produtos não industriais expressando nesse particular a re-primarização da pauta (Gráfico 8).

Gráfico 8
Estrutura das exportações brasileiras por intensidade tecnológica



Fonte: IBGE- PIA.

A aparente estabilidade das participações, sobretudo na indústria de maior intensidade tecnológica, esconde, contudo, modificações relevantes. Os segmentos fundados em vantagens comparativas absolutas, localizados nos setores primários e de baixa e média tecnologias detêm não só a maior parcela das exportações brasileiras, mas a integralidade do saldo comercial. (Tabela 4) Isto fica evidente quando se adiciona o saldo do setor de produtos não industriais aqueles de baixa e baixa-média tecnologia. Nesses últimos, o grande destaque é para aqueles segmentos intensivos em recursos naturais como Alimentos e bebidas, Siderurgia e Madeira e Papel e celulose.

No setor de alta-tecnologia o único segmento superavitário, é o de material aeronáutico. Exceto por esse último ramo, toda a indústria de alta tecnologia é altamente deficitária e as suas exportações nesses casos se deve, em boa medida, a uma atividade de montagem, com alto coeficiente importado que utiliza o Brasil como plataforma para mercados específicos. Na indústria de média-alta tecnologia, o saldo encontra-se também concentrado em um único segmento: o de veículos. Há outros setores que apesar de deficitários possuem uma inserção exportadora importante como o de Máquinas e Equipamentos, mecânicos e elétricos. Essa linha de produção e exportação refere-se a máquinas de menor complexidade tecnológica e ocupa importantes nichos de mercados regionais e globais.

Tabela 4
Saldo Comercial da Indústria por Intensidade Tecnológica

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	(5.599)	(6.753)	(6.624)	(1.290)	(765)	2.621	13.119	24.758	33.640	44.708	46.120	40.028
Produtos não industriais	(510)	3.029	3.797	3.264	2.403	4.091	5.119	6.791	8.129	11.473	13.869	18.070
Produtos industriais	(5.089)	(9.782)	(10.421)	(4.554)	(3.168)	(1.470)	8.000	17.968	25.511	33.235	32.251	21.958
Indústria de alta tecnologia (I)	(8.380)	(9.570)	(8.838)	(7.656)	(7.342)	(6.842)	(4.525)	(5.296)	(7.548)	(8.377)	(11.839)	(15.044)
Aeronáutica e aeroespacial	(61)	(310)	(34)	438	1.840	1.943	1.608	990	1.755	1.745	1.326	1.784
Farmacêutica	(1.522)	(1.672)	(1.825)	(2.080)	(1.979)	(2.132)	(1.888)	(1.781)	(2.093)	(2.281)	(2.718)	(3.764)
Material de escritório e informática	(1.347)	(1.376)	(1.380)	(1.071)	(1.473)	(1.433)	(1.169)	(1.050)	(1.232)	(1.550)	(2.222)	(2.383)
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	(3.728)	(4.417)	(3.795)	(3.557)	(4.168)	(3.292)	(1.454)	(1.910)	(3.968)	(3.884)	(5.295)	(6.629)
Instrumentos médicos de ótica e precisão	(1.722)	(1.795)	(1.804)	(1.386)	(1.563)	(1.928)	(1.621)	(1.545)	(2.009)	(2.408)	(2.930)	(4.052)
Indústria de média-alta tecnologia (II)	(9.727)	(11.982)	(12.369)	(9.982)	(8.695)	(10.719)	(6.935)	(3.292)	(2.447)	494	(908)	(10.126)
Máquinas e equipamentos elétricos n. e.	(1.219)	(1.822)	(1.966)	(1.861)	(1.814)	(2.822)	(2.162)	(1.544)	(1.239)	(945)	(907)	(1.266)
Veículos automotores, reboques e semi-reboques	(708)	(642)	(534)	295	972	992	2.300	4.126	5.695	7.825	7.836	5.736
Produtos químicos, excl. farmacêuticos	(4.005)	(4.360)	(4.795)	(4.417)	(4.858)	(5.223)	(4.487)	(4.694)	(6.824)	(6.165)	(6.795)	(10.852)
Equipamentos para ferrovia e material de transporte n. e.	(120)	(216)	(209)	(310)	(136)	(103)	(76)	49	(0)	131	(27)	(66)
Máquinas e equipamentos mecânicos n. e.	(3.674)	(4.943)	(4.865)	(3.689)	(2.858)	(3.562)	(2.509)	(1.229)	(78)	(351)	(1.014)	(3.679)
Indústria de média-baixa tecnologia (III)	2.887	1.853	1.350	1.912	1.434	1.725	3.979	6.594	10.182	12.257	12.914	11.950
Construção e reparação naval	171	168	111	(1)	(6)	2	(47)	(107)	1.251	172	5	669
Borracha e produtos plásticos	(327)	(426)	(497)	(294)	(342)	(346)	(297)	(98)	(176)	(220)	(169)	(318)
Produtos de petróleo refinado e outros combustíveis	(1.901)	(2.052)	(1.670)	(1.615)	(2.749)	(1.346)	(569)	200	1	1.227	845	(118)
Outros produtos minerais não-metálicos	209	219	250	385	433	393	568	716	989	1.194	1.464	1.414
Produtos metálicos	4.735	3.945	3.156	3.437	4.098	3.022	4.323	5.884	8.118	9.884	10.768	10.303
Indústria de baixa tecnologia (IV)	10.130	9.916	9.436	11.171	11.435	14.365	15.481	19.962	25.324	28.862	32.084	35.178
Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	86	100	123	337	470	514	578	747	1.029	1.049	933	777
Madeira e seus produtos, papel e celulose	1.505	1.610	1.518	2.423	2.759	2.658	2.969	4.233	5.061	5.415	5.836	6.488
Alimentos, bebidas e tabaco	6.472	6.281	6.018	6.456	5.735	8.530	9.225	11.699	15.474	18.677	21.687	24.647
Têxteis, couro e calçados	2.067	1.925	1.778	1.956	2.471	2.663	2.709	3.283	3.759	3.722	3.629	3.266

Fonte: SECEX/MDIC.

O quadro de fraco desempenho da indústria brasileira, após os anos 1990, encontra explicação no perfil de política econômica liberal posto em prática no país após essa década. No bojo dessa política uma variável crucial à qual se atribuiu um papel associado essencialmente à estabilização de preços foi a taxa de câmbio. Do uso recorrente da taxa de câmbio como instrumento de estabilização, e dos ciclos de liquidez internacional, decorreu um perfil de flutuação cíclica acentuado da taxa de câmbio real bem como episódios recorrentes de forte apreciação.

Uma análise comparativa, com outros países emergentes, da evolução da taxa de câmbio real efetiva da moeda brasileira, mostra um padrão de flutuação só comparável ao de países produtores e exportadores de *commodities* como Argentina e Indonésia. Esse perfil de flutuação cambial mostrado na Tabela 5 segue de perto a classificação de países apresentadas anteriormente que destacava o avanço da participação da indústria no PIB e o peso dos manufaturados na pauta de exportações os quais estão associados a manutenção de taxas reais de câmbio mais estáveis e competitivas.

Tabela 5
Indicadores da evolução da taxa real efetiva de câmbio
(janeiro de 1994 a dezembro de 2007)

(média de 2000 = 100)

	Máximo	Mínimo	Amplitude	Desvio Padrão
Indonésia	166,0	52,1	113,9	25,6
Argentina	107,6	37,3	70,2	24,7
Brasil	146,7	59,4	87,3	24,0
México	114,3	53,6	60,6	12,1
Filipinas	132,2	82,0	50,2	12,3
Tailândia	138,6	77,6	60,9	11,7
Coréia	121,8	66,3	55,5	11,6
Malásia	134,2	87,1	47,1	10,8
China	108,8	68,8	39,9	8,6
Taiwan	110,8	78,4	32,4	8,3
Chile	112,1	79,3	32,8	7,8
Cingapura	111,3	91,1	20,2	5,7

Fonte: BIS.

Os impactos de apreciações recorrentes da taxa de câmbio real e da sua volatilidade sobre a estrutura industrial foram amplamente discutidos na literatura sobre o desenvolvimento. A principal implicação apontada é a discriminação – por uma relação de preços desfavorável - dos setores produtores de bens comercializáveis, via de regra, aqueles de maior dinamismo tecnológico. Essa discriminação se aplica como conseqüência ao Investimento Direto Estrangeiro direcionado a esses segmentos respondendo, portanto por uma menor diferenciação setorial da indústria. Vejamos portanto como isto se refletiu no perfil de IDE atraído pelo Brasil.

3.3.2 A internacionalização assimétrica

Desde o início dos anos 1990, a economia brasileira e a atividade empresarial passaram por um processo significativo de desregulação cujo efeito maior foi a intensificação da concentração da propriedade e da internacionalização, com implicações decisivas para a dinâmica da nossa economia e, em particular, para o investimento, em razão das novas estratégias empresariais. Entre 1994 e 2006, o número anual de Fusões e Aquisições no país mais do que triplicou com uma presença crescente das operações transfronteiriças. Como parte desse processo, o Investimento Direto Estrangeiro atingiu patamares inusitados. Assim tanto o IDE como as F&As deram origem a profundas mudanças na estrutura da propriedade das empresas, mas paradoxalmente, não deram ensejo a um desempenho expressivo do investimento produtivo (*greenfield*).

No que tange particularmente ao IDE, duas características centrais marcaram esses investimentos conformando a assim chamada internacionalização assimétrica: uma elevada participação de operações de Fusões e Aquisições, expressão do caráter predominantemente *market seeking e resource based* dessas inversões, e a pouca expressão, até os anos 2000, do investimento estrangeiro originado no país indicando a pequena relevância da internacionalização da grande empresa brasileira.

A incorporação do Brasil e dos países emergentes à globalização, que ocorre com maior intensidade após os anos 1990, é marcada pela preeminência do IDE como fluxo de capital mais importante, mas com significativas diferenças tanto ante os países centrais como entre eles próprios. Os dados da Tabela 6 mostram um importante aumento de participação dos países emergentes na recepção do fluxo do IDE oriundo do exterior (*inward*) após os anos 1990, abarcando cerca de 1/3 dos fluxos totais. Esses números representam um avanço ante os valores observado nos anos 1980, que além de inferiores eram bastante voláteis. A participação da América Latina é ligeiramente crescente atingindo um pico no triênio de maior concentração das privatizações entre

1996 e 1998. Já a Ásia em desenvolvimento apresenta seus maiores ganhos de participação no início da década de 90 e, um posterior declínio, mas, apesar disto, a sua parcela ainda é o dobro da América Latina.

O Brasil tem um desempenho singular no IDE, pois ele aumenta desde o início dos anos 1990 e se acelera na sua segunda metade, apesar de não sustentar o patamar obtido durante o auge das privatizações, em 1998. Só o México e em menor escala, a Colômbia, têm trajetória semelhante na América Latina. Na Ásia, a China também apresenta esse padrão, mas com escala muito superior, entre quatro e cinco vezes maior. Nos demais países, exceto na Índia, onde apesar do baixo patamar o crescimento é expressivo, o IDE ou nunca foi significativo, como na Coreia e Taiwan, pertencentes junto com o Japão ao *first tier*, ou sofreu forte declínio ao longo dos anos 1990 como na Malásia, Tailândia e Singapura. Tudo isto põe em relevo a posição do Brasil e também do México, como países de expressiva atratividade ao IDE, mas seguindo de longe a China.

Tabela 6
Distribuição do IDE (*inward*) por regiões e países

	Memo: 1985	1990- 1992	1993- 1995	1996- 1998	1999- 2001	2002- 2004	2005- 2006
	Média dos períodos em %						
Economias em desenvolvimento	26,3	24,9	36,4	34,4	21,5	32,2	31,1
América Latina	12,6	7,3	9,0	12,9	8,6	9,8	7,2
Argentina	1,6	1,7	1,4	1,6	1,1	0,4	0,4
Brasil	2,5	0,8	0,9	3,6	2,5	2,3	1,5
Chile	0,3	0,6	0,9	1,0	0,5	0,7	0,7
Colômbia	1,8	0,3	0,4	0,8	0,2	0,4	0,8
Venezuela	0,2	0,6	0,3	0,8	0,3	0,2	0,1
México	3,4	2,3	3,0	2,2	1,9	3,0	1,8
Ásia em desenvolvimento	9,2	14,2	24,2	18,9	11,0	17,7	16,5
China (+ Hong Kong + Macau)	2,9	5,2	14,8	11,1	7,2	11,6	10,0
Coreia	0,6	0,5	0,3	0,6	0,7	0,8	0,6
Taiwan	0,2	0,7	0,5	0,3	0,4	0,2	0,4
Índia	0,5	0,1	0,4	0,6	0,4	0,8	1,0
Malásia	0,4	2,3	2,0	1,2	0,2	0,5	0,4
Singapura	0,0	2,4	2,9	2,1	1,5	2,0	1,7
Tailândia	0,3	1,3	0,6	0,8	0,5	0,8	0,8

Fonte: UNCTAD, FDI on-line.

Uma avaliação da importância do IDE, para as regiões periféricas e para o Brasil, requer necessariamente considerar não só as participações relativas no plano internacional, mas o significado desses fluxos de capitais para as economias receptoras. Dos indicadores disponíveis, aquele que mede o IDE como proporção do PIB parece ser o mais adequado para qualificar a sua importância para as várias economias emergentes. Por este critério se reafirma a importância crescente do IDE para essas economias que aumenta com mais velocidade na América Latina, mas que possui maior peso na Ásia em desenvolvimento (Tabela 7).

No caso do Brasil, quando se compara a sua posição no contexto latino-americano fica evidente o menor significado do IDE como proporção do PIB – exceto no auge das privatizações em 1996-98. Isto é ainda mais verdadeiro para comparações com a Ásia em desenvolvimento e não só com relação à China, mas também ante países menores como Malásia, Cingapura e Tailândia. Em resumo, o conjunto dos dados mostra que o Brasil é importante como receptor de IDE por conta do tamanho da sua economia, ou seja, em termos absolutos, mas muito menos relevante quando se pondera esses fluxos pelo PIB.

Tabela 7
Indicador de relevância do IDE (IDE/PIB em %)

	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01	2002-05
Economias em desenvolvimento	1,1	1,9	2,8	3,6	2,8
América Latina	1,0	1,5	3,4	4,8	3,3
México	1,2	2,3	3,0	3,4	2,5
Argentina	1,5	1,6	2,7	4,3	2,2
Brasil	0,3	0,4	2,5	5,1	2,6
Chile	2,9	4,1	6,2	8,2	5,8
Colômbia	1,1	1,5	3,8	2,6	4,1
Venezuela	1,8	1,2	5,3	3,3	1,9
Ásia em desenvolvimento	4,5	6,9	8,5	9,2	7,2
China	1,5	3,6	4,1	8,9	7,8
Taiwan	0,6	0,5	0,5	1,3	0,4
Coréia	0,3	0,2	0,8	1,6	0,8
Índia	0,1	0,4	0,7	0,8	0,9
Malásia	7,6	7,1	5,8	3,2	3,2
Cingapura	10,3	11,3	11,2	18,7	12,6
Tailândia	2,3	1,2	3,5	3,7	1,3

Fonte: UNCTAD, FDI on line.

Um dos canais de articulação das economias periféricas à globalização via IDE é, como já assinalado o das operações de Fusões e Aquisições. Da perspectiva das economias periféricas essas operações tem tido uma participação relativamente pequena, mas crescente. Outro aspecto relevante refere-se ao aumento mais que proporcional, nos anos 2000, das compras ante as vendas de empresas dessas regiões, expressão da aceleração da internacionalização das empresas locais. Há distinções relevantes entre as duas periferias: no início do período, as vendas eram muito mais importantes, comparativamente às compras, na América Latina, mas, esses números praticamente se igualam em meados dos anos 2000, sugerindo uma convergência de padrão (Tabela 8). O Brasil tem nessa dimensão um desempenho singular. As vendas de empresas se elevam consistentemente nos anos 1990 e mantêm-se altas nos anos 2000. A novidade está no aumento das compras ocorrido nestes últimos anos e que não tem paralelo em outros países periféricos. Isto indica, como veremos adiante, uma aceleração da internacionalização das empresas brasileiras após 2000 e a relevância do canal de Fusões e Aquisições.

Tabela 8
Fusões e Aquisições: distribuição regional (% do Total)

	Operação	1990	1995	2000	2005
Economias em desenvolvimento	Compras	4,8%	6,9%	4,2%	10,5%
	Vendas	10,7%	8,6%	6,2%	14,4%
América Latina	Compras	1,1%	2,1%	1,6%	4,3%
	Vendas	7,6%	4,6%	4,0%	6,6%
Argentina	Compras	0,0%	1,1%	0,1%	0,0%
	Vendas	4,2%	1,0%	0,5%	0,1%
Brasil	Compras	-	0,2%	0,0%	2,4%
	Vendas	0,1%	0,9%	2,0%	1,7%
Chile	Compras	-	0,4%	0,0%	0,0%
	Vendas	0,3%	0,4%	0,3%	0,5%
Colômbia	Compras	-	0,0%	0,0%	0,0%
	Vendas	0,2%	0,0%	0,1%	0,4%
Venezuela	Compras	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	Vendas	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%
México	Compras	0,5%	0,1%	0,4%	0,5%
	Vendas	1,5%	0,4%	0,3%	1,7%

Continua...

Tabela 8 – Continuação

	Operação	1990	1995	2000	2005
Ásia em desenvolvimento	Compras	2,2%	3,5%	1,8%	5,1%
	Vendas	2,6%	3,4%	1,8%	6,4%
Índia	Compras	-	0,0%	0,1%	0,2%
	Vendas	0,0%	0,1%	0,1%	0,5%
China	Compras	0,0%	0,1%	0,0%	0,3%
	Vendas	0,0%	0,2%	0,2%	1,8%
Taiwan	Compras	0,9%	0,1%	0,1%	0,2%
	Vendas	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%
Coréia	Compras	0,0%	0,7%	0,1%	0,1%
	Vendas	-	0,1%	0,6%	1,5%
Malásia	Compras	0,1%	0,6%	0,1%	0,2%
	Vendas	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%
Filipinas	Compras	-	0,1%	0,0%	0,0%
	Vendas	0,0%	0,6%	0,0%	0,2%
Singapura	Compras	0,3%	0,5%	0,8%	3,1%
	Vendas	0,8%	0,7%	0,1%	0,3%
Tailândia	Compras	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
	Vendas	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%

Fonte: UNCTAD, FDI on line.

Os dados anteriores suscitam uma reflexão acerca da natureza do IDE direcionado à periferia. A construção de um indicador, relacionando esses fluxos de IDE com as operações de Fusões e Aquisição, permite constatar o maior significado da dimensão patrimonial no Brasil e na América Latina ante a Ásia em desenvolvimento (Tabela 9). O peso das Fusões e Aquisições nos fluxos de IDE para periferia tem um componente cíclico acentuado associado às privatizações ocorridas na América Latina, particularmente no triênio 1996-1998. A partir de então, a relação é declinante, mas o patamar dessa região é muito superior ao da Ásia. Nessa última região, tem muita relevância as Fusões e Aquisições intra-regionais constituindo uma das dimensões da sua forte integração produtiva e comercial.

No Brasil, o peso das F&As no investimento direto sempre foi elevado e com forte componente cíclico, certamente influenciado pelas privatizações, mas também, pela posição da taxa de câmbio. Essa importância das F&As traduz-se numa participação superior à média da região e bem acima de países como o México, no qual o *greenfield* das *maquilaroras* teve grande peso. Uma comparação com a China elucida

o padrão brasileiro. No primeiro país, o peso das F&As vai aumentando lentamente como reflexo da transnacionalização da estrutura produtiva, decorrente do próprio IDE. Já no Brasil, ela é elevada desde o início e reflete a desnacionalização da propriedade de empresas locais, tanto públicas quanto privadas.

Tabela 9
Relação IDE (*inward*)/ Fusões e Aquisições (Vendas) em %

	1990-1992	1993-1995	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2005-2006
Economias em desenvolvimento	22%	15%	31%	32%	22%	32%
América Latina	47%	31%	52%	42%	29%	39%
Argentina	89%	41%	80%	82%	47%	57%
Brasil	13%	35%	82%	47%	40%	47%
Chile	39%	26%	41%	79%	40%	25%
Colômbia	25%	39%	58%	32%	33%	61%
Venezuela	69%	31%	47%	24%	38%	5%
México	28%	18%	36%	37%	26%	16%
Ásia em desenvolvimento	13%	9%	16%	23%	18%	27%
China + (Hong Kong e Macao)	9%	9%	10%	11%	11%	17%
Coréia	27%	8%	55%	88%	88%	78%
Taiwan	0%	2%	16%	42%	34%	71%
Índia	7%	21%	24%	29%	28%	46%
Cingapura	14%	12%	8%	114%	34%	131%
Malásia	2%	4%	7%	6%	3%	11%
Tailândia	10%	6%	30%	38%	11%	25%

Fonte: UNCTAD, FDI on line.

Essas características distintas do IDE, entre as regiões, define com precisão o tipo de integração realizado pela economia brasileira e latino-americana na qual teve maior destaque a esfera da propriedade. As implicações para o dinamismo do investimento foram significativas. Em primeiro lugar, porque o volume inicial de investimento instrumental (*greenfield*) é menor nessa configuração, ou seja, o impacto na taxa de investimento doméstica é comparativamente menor. Em segundo lugar, porque as operações de F&As se concentram em setores tradicionais, já existentes nessas economias, contribuindo pouco para a diferenciação da estrutura produtiva e conseqüentemente para a inserção nas cadeias globais de produção e comércio.

O tipo predominante de IDE – patrimonial x *greenfield* – tem, por sua vez, importância decisiva no desempenho das economias receptoras. Suas implicações iniciais sobre a taxa de investimento e diferenciação da estrutura produtiva já foram apontadas. Mas, há também uma associação importante entre o tipo de IDE, e o desempenho exportador. Isto porque o *greenfield* implica, na maioria dos casos, em acentuar as articulações com cadeias produtivas e mercados globais. A rigor, a vinculação entre IDE e exportações diz respeito também a importância do IDE originado no país (*outward*) que sustenta a internacionalização das empresas locais.

A relação IDE (*inward*) /exportações aumenta no conjunto dos países emergentes até o final dos anos 1990, refletindo o forte ciclo de absorção de IDE mas, cai significativamente após 2002 como resultado da redução do ritmo desse último e da aceleração das exportações (Tabela 10). A comparação da América Latina com a Ásia, confirma a presença de dois padrões distintos, pois tanto o patamar quanto o crescimento são muito maiores na primeira região.

Tabela 10
Relação IDE (*Inward*)/exportações em %

	1990-92	1993-95	1996-98	1999-01	2002-05
Economias em desenvolvimento	4,7	8,1	11,2	12,3	8,0
América Latina	8,4	12,4	24,0	27,4	15,0
México	9,0	12,8	10,6	12,6	9,6
Argentina	23,8	23,7	30,5	50,2	9,5
Brasil	4,1	5,9	38,3	52,5	18,2
Chile	12,2	19,9	28,9	33,1	18,2
Colômbia	8,1	13,4	34,5	17,3	24,7
Venezuela	6,5	4,4	22,4	14,2	5,7
Ásia em desenvolvimento	4,1	7,4	8,4	8,8	6,4
China	8,2	27,7	25,7	18,2	12,0
Taiwan	1,6	1,3	1,2	3,0	0,8
Coréia	1,2	0,8	2,4	4,8	2,4
Índia	1,0	4,5	8,6	9,1	8,2
Malásia	11,1	9,3	7,0	3,0	3,1
Cingapura	7,4	8,3	8,5	13,1	7,3
Tailândia	8,3	3,9	8,2	7,1	2,2

Fonte: UNCTAD, FDI on line.

Novamente, a comparação do Brasil com a China ilustra os dois perfis diferentes: no Brasil o indicador continua se ampliando até 2001 por conta da expansão do IDE sem a

contrapartida do aumento das exportações refletindo a menor orientação exportadora desses investimentos como exaustivamente analisado nos trabalhos de Hiratuka (2003), e Negri (2003). Mesmo após essa data, a queda do indicador está associada a ampliação das exportações de *commodities*. Na China, o indicador já inicia seu declínio em 1998 em função do desempenho exportador, com destaque para as manufaturas, pois a absorção de IDE mantém-se em alto patamar como vimos acima.

Essa última característica do IDE brasileiro, vale dizer, a sua menor propensão exportadora suscita a discussão de outra dimensão crucial do IDE, a sua via *outward*. O IDE, como qualquer fluxo de capital, tem uma via de entrada (*inward*) que traduz a absorção de investimentos de empresas estrangeiras e uma via de saída (*outward*) cujo significado é a internacionalização das empresas domésticas. Ao discutirem a importância da internacionalização Alem e Cavalcanti (2005), destacam três aspectos fundamentais ao processo: a concorrência, a competitividade e o acesso a mercados. No primeiro, a questão fundamental é a mudança do espaço da concorrência que se torna necessariamente global ou pelo menos regional a partir de certo tamanho de empresa. A internacionalização, por sua vez, permite ampliar a escala de produção e diluir custos de P&D, bem como ter acesso a novas tecnologias. Por fim, possibilita também superar barreiras comerciais e ampliar as exportações.

A intensidade do processo de internacionalização das empresas de um país – número de empresas e setores envolvidos – traduz o grau de desenvolvimento empresarial do país e sua capacidade de concorrência global. Desse ponto de vista, fica patente mais uma insuficiência da política de desenvolvimento no Brasil pela sua incapacidade de promover a internacionalização da grande empresa brasileira, bem como de dotá-la de escala de produção adequada para concorrer em escala global.

Olhada da perspectiva dos investimentos *outward*, foi significativa a ampliação do IDE originado nos países periféricos no total desses investimentos no âmbito global (Tabela 11). Apesar desse desempenho, o IDE originado de países periféricos, ainda é bastante inferior àquele que entra nesses países oriundo dos países centrais. No triênio 2004-2006 o primeiro equivalia a cerca de 1/3 do segundo. A despeito do aumento da participação da América Latina nesse tipo de investimento, comparativamente à Ásia em desenvolvimento, esta última mantém, ao final do período, uma participação que é o dobro da latino-americana. Isto traduz uma internacionalização mais significativa das empresas asiáticas que, aliás, também se inicia mais cedo e reflete o caráter mais dinâmico da inserção global dessa região via comércio e investimento.

Tabela 11
Distribuição do IDE (*outward*) por regiões e países

	1990- 1992	1993- 1995	1996- 1998	1999- 2001	2002- 2004	2005- 2006
Economias em desenvolvimento	8,1%	11,8%	15,3%	16,3%	10,1%	14,1%
América Latina	1,4%	2,4%	2,4%	2,5%	3,1%	4,2%
Argentina	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,0%	0,2%
Brasil	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,5%	1,3%
Chile	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%
Colômbia	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%
Venezuela	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
México	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,3%	0,6%
Ásia em desenvolvimento	6,2%	8,8%	12,2%	13,2%	6,6%	8,1%
China + (Hong Kong e Macau)	3,2%	5,9%	8,1%	8,4%	3,7%	4,8%
Coreia	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	0,5%	0,5%
Taiwan	1,5%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	0,7%
Índia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%
Malásia	0,1%	0,2%	0,5%	0,7%	0,3%	0,4%
Cingapura	0,6%	0,6%	1,1%	1,5%	0,6%	0,7%
Tailândia	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%

Fonte: UNCTAD, FDI on line.

No caso brasileiro, a internacionalização segue de perto o perfil latino americano e embora não seja desprezível está longe de alcançar um patamar tão expressivo quanto o asiático. É necessário considerar também que, no período após 2002, a apreciação das moedas latino-americanas e brasileira incentivou essa internacionalização em razão do barateamento dos ativos externos em moeda local. O trabalho da CEPAL (2006), reforça esse ponto ao ver motivações particulares para a internacionalização, no caso das empresas brasileiras, como, por exemplo, a busca de proteção contra a instabilidade macroeconômica presente na alta volatilidade da taxa de câmbio e flutuações da demanda agregada. Após 2005 esse movimento é exacerbado no Brasil e na região e certamente esteve associado à valorização das moedas locais.

Os dados do relatório anual sobre IDE da UNCTAD (2007), relativos às multinacionais originárias dos países emergentes, são muito elucidativos a propósito do perfil e intensidade da internacionalização das empresas latino-americanas e brasileiras comparativamente às asiáticas. Ao final de um período de 25 anos de globalização, a presença das empresas da primeira região, entre as originárias de países emergentes é pouco significativa, pois há apenas doze empresas entre as cem maiores – oito mexicanas, três brasileiras e uma venezuelana. Enquanto no caso mexicano essa

presença se dá em setores variados, nos casos brasileiro e venezueleno ela está concentrada no segmento produtor de *commodities*. O contraste com as empresas das Ásia em desenvolvimento é ainda mais acentuado. A presença das primeiras ocorre numa gama de setores muito ampla. Porém, o que é mais relevante é a existência de empresas asiáticas, de grande porte, nos setores intensivos em tecnologia como material eletrônico e computadores.

Há outros indicadores que reforçam o padrão distinto dessa internacionalização empresarial. A relação entre ativos no estrangeiro e ativos totais (Tabela 12), é muito mais elevada no caso das empresas asiáticas comparativamente às latino-americanas e brasileiras. Isto traduz um processo de internacionalização mais efetivo, ou seja, uma multinacionalização dessas empresas operando sob o regime de *global sourcing* com distribuição das cadeias produtivas em vários países e concorrendo em escala global. Como assinalado por Chang (2002) esse perfil de internacionalização da empresas asiática foi produto também da política industrial que elegeu como um dos seus objetivos dotar as empresas de escala suficiente para absorver tecnologias de ponta e concorrer na economia global.

Tabela 12
Empresas não financeira de países em desenvolvimento

Países	Ativos (US\$ milhões)		Ativos Externos/Ativos Totais	Ativos Totais/Total Países em Desenvolvimento
	Externos	Total		
Brasil	17.993	110.420	16,3%	7,7%
China + Hong Kong	179.608	513.358	35,0%	35,6%
China	46.310	312.634	14,8%	21,7%
Hong Kong	133.298	200.724	66,4%	13,9%
Egito	1.892	3.107	60,9%	0,2%
Índia	6.528	42.137	15,5%	2,9%
Malásia	12.060	107.963	11,2%	7,5%
México	38.316	91.901	41,7%	6,4%
Filipinas	2.145	6.379	33,6%	0,4%
Coréia	52.089	205.984	25,3%	14,3%
Cingapura	44.861	77.573	57,8%	5,4%
África do Sul	25.751	54.145	47,6%	3,8%
Taiwan	48.487	151.670	32,0%	10,5%
Tailândia	945	15.837	6,0%	1,1%
Venezuela	8.534	60.305	14,2%	4,2%
Total	439.209	1.440.779	30,5%	100,0%

Fonte: UNCTAD, World Investment Report.

3.3.3 A deterioração da infra-estrutura

De acordo com a hipótese formulada anteriormente, uma das razões para o insuficiente dinamismo da economia brasileira reside na deterioração da infra-estrutura. Essa última tem importância direta e indireta na formação da taxa de investimento. De um ponto de vista quantitativo, ela já respondeu, nos períodos de crescimento acelerado da economia brasileira, como nos anos 1970, por 1/5 da taxa de investimento, cerca de 5% do PIB, de acordo com os dados de Bielschwovsky (2002), apresentados na Tabela 13, tendo se reduzido no início dos anos 2000 para metade desse valor, aproximadamente 2,5% do PIB ou 1/8 da taxa de investimento corrente. As indicações para a década atual são de uma deterioração ainda maior até 2002, com alguma recuperação após essa data, conforme os dados de intenções de investimento coletados por Rodrigues et al. (2005) para o setor empresarial, privado e público, e por Afonso et al. (2005), para o setor público.

Tabela 13
Taxa de investimentos em infra-estrutura 1971/2001 (em % do PIB)

Ano	Total	Energia (eletricidade)	Comunicação	Transporte	Saneamento
1971-1980	5,4	2,1	0,8	2,0	0,5
1981-1989	3,6	1,5	0,4	1,5	0,2
1990-1993	2,4	1,0	0,5	0,8	0,1
1993-1994	1,8	0,7	0,6	0,5	0,0
1995	1,5	0,5	0,5	0,4	0,1
1996	2,1	0,6	0,8	0,5	0,2
1997	2,4	0,7	0,8	0,6	0,3
1998	3,2	0,9	1,2	0,8	0,4
1999	2,7	0,8	1,2	0,6	0,2
2000	2,6	0,7	1,1	0,6	0,2

Fonte: Bielschwovsky (2002).

A infra-estrutura é responsável também pela indução do investimento nos demais setores da economia por duas razões: a primeira delas é a redução da incerteza ao assegurar a disponibilidade de insumos de uso geral, como energia elétrica ou bens públicos, como estradas. Por sua vez, aumenta a competitividade sistêmica e permite ampliar a lucratividade do investimento ao reduzir custos de produção. Nesse último

caso, a ampliação da infra-estrutura desempenha papel equivalente ao do progresso técnico em atividades industriais.

O diagnóstico mais comum sobre a insuficiência de investimentos do setor, como, por exemplo, o da ABDIB (2006), advoga que esta decorre da ausência de marcos regulatórios adequados, ou seja, regras claras e estáveis para os investidores privados. Por compreenderem, no mais das vezes, a oferta de bens públicos, muito dos quais produzido sob a forma de monopólios naturais, o setor de infra-estrutura necessitaria de marcos regulatórios adequados cuja função essencial seria a de estabelecer as regras de operação do setor privado e suprir a inexistência de concorrência. Seus objetivos seriam o de definir políticas tarifárias, qualidade mínima dos serviços, metas de investimento, afetando, portanto, o padrão de oferta, e a rentabilidade do investimento.

A proposição acima abstrai uma questão crucial relativa à especificidade da infra-estrutura e que vai muito além do risco regulatório: o elevado risco econômico implícito na atividade e que ou independe ou subordina o primeiro. Em geral, essa atividade envolve investimentos muito altos nos quais estão presentes fortes indivisibilidades, além de implicarem custos de implantação incertos. Os prazos de amortização são também dilatados comparativamente à atividade industrial.

As características acima terminam por conferir às atividades de infra-estrutura, um perfil peculiar, no qual ressalta a elevada incerteza quanto à rentabilidade do investimento. É necessário considerar ademais, que uma parcela expressiva das atividades de infra-estrutura não possui, de imediato, desde a sua implantação, a densidade econômica necessária ou a atinge somente no longo prazo. Os projetos novos, em razão das indivisibilidades, e da ociosidade daí decorrente, têm uma taxa de retorno reduzida durante período de tempo significativo. Essas são, aliás, as razões que fazem com que o setor público, cuja ação não se pauta por critérios privados de retorno, tenha um papel essencial no setor.

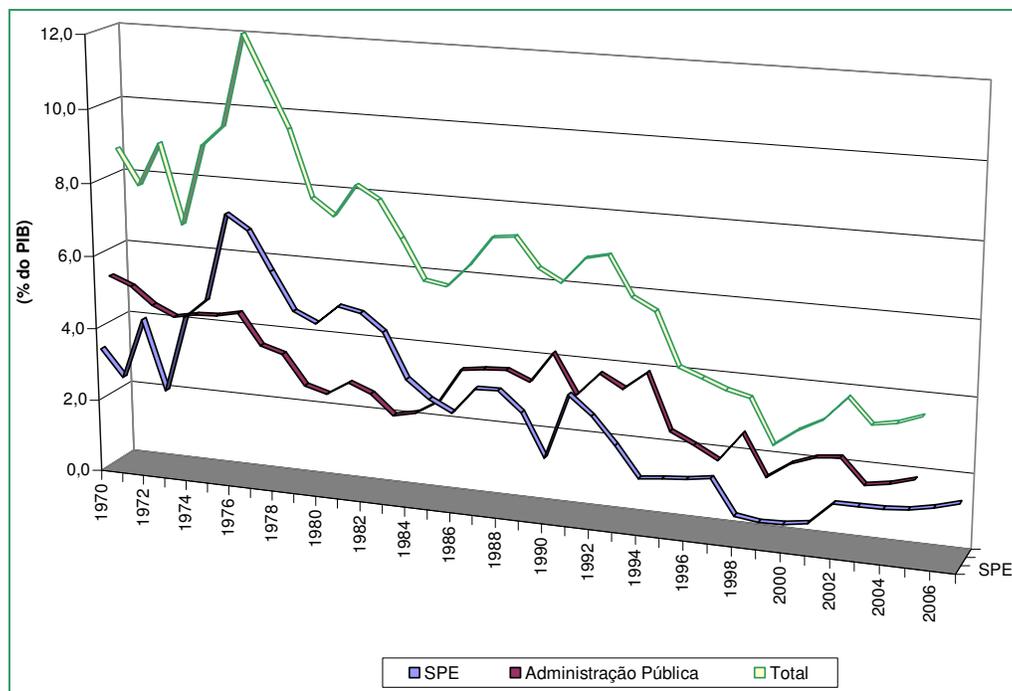
Tomando por base as considerações anteriores, pode-se concluir que o risco regulatório é um subconjunto do risco econômico e a relação entre eles, depende da atividade específica de infra-estrutura e de sua etapa de construção ou operação. Por exemplo, a construção de uma hidroelétrica envolve um nível de risco econômico muito superior ao regulatório. Já a operação de uma instalação existente pelo setor privado realça o risco regulatório. A construção de uma termoelétrica também envolve

muito mais riscos regulatórios do que econômicos associados às regras de reajuste de tarifas.

Pode-se sintetizar o que foi dito, da seguinte maneira: há setores de atividade nos quais o risco econômico subordina o risco regulatório se prestando aos investimentos públicos. Noutros, a situação é inversa e as regras claras podem permitir o investimento privado. Mesmo neste último caso é necessário atentar para o conflito entre a existência de monopólios naturais e a concorrência. Ou seja, nesses casos, a regulação não tem apenas a tarefa de propiciar segurança para o investimento privado, mas também o de assegurar a transmissão dos ganhos de produtividade aos preços e o nível de investimento adequado. Essa não é uma tarefa trivial conforme documentado pelo estudo da CEPAL (2004), que assinala um elevado contencioso entre as agências regulatórias e os investidores em toda a América Latina.

Utilizando o investimento público como *proxy* dos investimentos em infraestrutura no Brasil, constata-se um quadro dramático. Desde meados dos anos 1970 quando atinge o seu pico, o investimento público, lato senso, vem declinando continuamente no país. Isto ocorre tanto para o investimento da administração pública, quanto para o das empresas estatais, embora este último tenha declinado proporcionalmente mais, como reflexo das privatizações. Ele atinge seu auge nos anos 1970, reduzindo-se com a crise da dívida nos anos 1980, mas ainda se mantendo em patamar elevado. Os anos 1990 marcam uma queda adicional com uma significativa recuperação nos anos 2000. Após essa data é o investimento do SPE quem se recupera primeiro, sendo secundado pelo da Administração pública após 2007, sob o impulso do PAC.

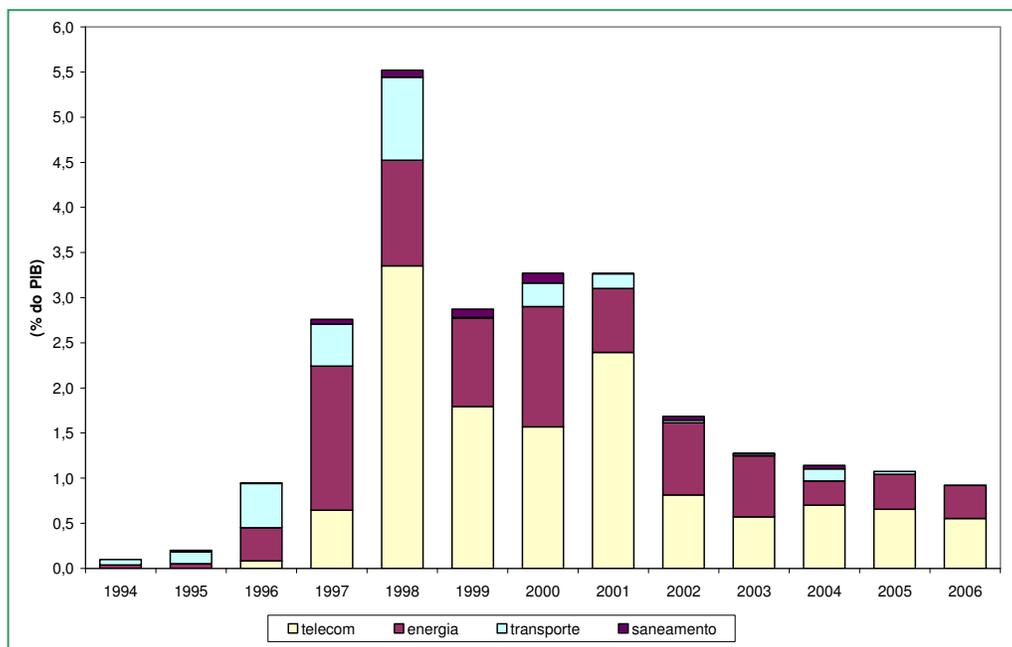
Gráfico 9
Investimento Público (% do PIB)



Fonte: Giambiagi (2006).

Uma parcela significativa da queda do investimento público é explicada pela privatização de serviços públicos como Telecomunicações e Energia. Mas como se pode perceber pelos dados do Gráfico 10, o investimento privado nessa área não substituiu a contento o investimento público. Passado o momento inicial, de fortes inversões por compra de ativos, o total do investimento privado caiu para um valor inferior a 1% do PIB. Este número está longe de compensar a redução do investimento público da ordem de 4% do PIB entre o início dos anos 1990 e a primeira metade dos anos 2000.

Gráfico 10
Investimento privado em infra-estrutura



Fonte: Banco Mundial, WDI.

Das quatro atividades infra-estruturais mais relevantes, apenas as Comunicações tem a sua taxa de investimento ampliada. Como se sabe, esse foi o setor no qual a privatização foi quase completa, englobando toda a atividade de telecomunicação. Os setores nos quais, a participação pública foi em maior ou menor grau preservada, como Energia, Transporte e Saneamento apresentaram pior desempenho. Foi exatamente no setor de Telecomunicações que o setor privado conseguiu sustentar taxas de investimento mais elevadas, compensando a saída do setor público (Gráfico 10). Isto também ocorreu mas, em escala reduzida na área de Energia.

Além das indefinições quanto a divisão de tarefas entre setor público e privado na infra-estrutura, pelo menos até meados dos anos 2000, a *rationale* do ajuste fiscal executado após 1998 teve grande responsabilidade na manutenção do baixo patamar do investimento público em infra-estrutura. Assim, o ajuste fiscal posto em prática desde o final de 1998, impede os investimentos públicos e em particular das empresas públicas, por duas razões: uma geral, outra específica. A geral refere-se à

forma de contabilização do déficit pelo critério “abaixo da linha”. Ou seja, o déficit ou a sua variação – e em sentido simétrico, o superávit – é o resultado do excesso de gastos sobre receitas, independentemente da sua natureza, se corrente ou de capital. Para efeitos da contabilidade do déficit “abaixo da linha”, tanto faz a natureza do excesso de gastos sobre a receita, bem como a forma de financiá-lo. Isto quer dizer que a restrição ao gasto atinge indiscriminadamente, o gasto corrente e de capital, sem atentar para o fato crucial de que o segundo gera fluxo de caixa compatível com o seu pagamento.⁷

O aspecto específico dessa contabilidade, diz respeito ao conceito de necessidades de financiamento do setor público ou, à incorporação, nesse conceito, das empresas públicas. Diga-se de antemão que essa incorporação não é prática corriqueira na contabilidade do déficit nos países da OCDE como reconhece o FMI (2004). A limitação da capacidade de endividamento das empresas públicas – pois seu acréscimo seria registrado como déficit – é reconhecidamente o principal obstáculo a ampliação do seu investimento. O critério é tão mais absurdo quando se considera que parte das empresas públicas, pelo menos no Brasil, são empresas de capital aberto, com ações cotadas em Bolsa e com parcela expressiva de acionistas privados.

Diante das questões acima e das evidências de retração substantiva do investimento público, no Brasil, e em países com ajuste fiscal monitorado, o FMI tem relaxado os critérios de contabilização do déficit por dois mecanismos: a exclusão de empresas com boa governança corporativa – como é o caso da Petrobrás no Brasil – e a também exclusão de um conjunto de investimentos de comprovada importância econômica, do cálculo do déficit/superávit, por meio do Programa Piloto de Investimento.

Ao proceder dessa maneira, o FMI está apenas reconhecendo o óbvio, ou seja, que estas medidas ampliam, a médio prazo, a solvência do setor público. Isto porque os ativos resultantes dos investimentos gerarão fluxos de caixa que se agregarão às receitas correntes aumentando a capacidade de pagar a dívida. Em função disto, no

(7) O trabalho de Afonso et al. (2005) sugere uma contabilização particular do déficit discriminando gastos correntes e gastos com investimento. Esses últimos seriam ordenados segundo a sua taxa de retorno. Apenas os resultados dos investimentos com valor dos retornos inferiores à taxa média da economia seriam passíveis de contabilização como déficit. O valor lançado seria diferença entre o retorno obtido e a taxa média.

balanço do ajuste fiscal, o FMI (2004), estabelece os pré-requisitos tanto para a exclusão das empresas quanto para o PPI.

Em Janeiro de 2007, diante do desempenho pífio da economia durante o primeiro mandato do Presidente Lula, o governo anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo objetivo era o de elevar o crescimento por meio da ampliação da taxa de investimento, contemplando três estratégias: incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infra-estrutura; remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. Dentre as três linhas de ação o grande destaque era para o investimento em infra-estrutura, tanto pela sua relevância para a aceleração do crescimento quanto pelo volume de recursos alocados.

As medidas concretas do PAC estão contidas em cinco áreas distintas: Investimento em Infra-Estrutura, Estímulo ao Crédito e ao Financiamento, Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário, Melhora do Ambiente de Investimento, Medidas Fiscais de Longo Prazo. Destes, os dois primeiros, além de mais importantes do ponto de vista quantitativo, possuem um efeito mais previsível sobre a economia, os demais têm impacto mais incerto ou diferido no tempo.

Uma forma de apresentar o significado do PAC é comparar os investimentos realizados no setor e subsetores da infra-estrutura, no período 2002-2005, com aquele projetado para o período 2007-2010, tal qual realizado por Torres Filho e Puga (2007). Na Tabela 14, constata-se que as taxas implícitas de crescimento são substancialmente elevadas e de certo modo originais na história econômica brasileira, e só encontram paralelo em momentos peculiares, como, por exemplo, durante o II PND. A consecução das metas não pode ser descartada *a priori*, pois traduzem as necessidades de investimento do setor cujo patamar andou bastante deprimido nos últimos 20 anos. O aspecto central nesse caso é avaliar quais serão os agentes responsáveis por esses investimentos e qual a sua capacidade de realizá-los.

Tabela 14
Investimentos do PAC

Setores	Realizado 2002-2005*	PAC 2007- 2010**	Crescimento Previsto (%)	
	R\$ bilhões	R \$ bilhões	Total	Anualizado
Infra -estrutura energética				
Petróleo e Gás	99,2	179,0	80,4	12,5
Energia Elétrica (exc. Distrib.)	20,2	78,4	287,5	31,1
* Geração	14,3	65,9	361,7	35,8
* Transmissão	6,00	12,6	109,9	16,0
Infra -estrutura social e urbana				
Habitação	33,7	106,3	215,4	25,8
Saneamento	16,3	40,0	145,4	19,7
Infra -estrutura logística				
Ferrovias	7,7	7,9	2,6	0,5
Total (82 % do PAC)	177,1	411,6	132,4	18,4

* Levantamento realizado pela SAE /BNDES – valores a preços constantes de 2006.

** Valores previstos no PAC.

Fonte: SAE /BNDES e PAC.

Do ponto de vista dos agentes responsáveis pela realização dos investimentos, o PAC trás implícito uma recuperação dos níveis do investimento público embora sem muita precisão quanto a maneira de realizar este objetivo. No total desses investimentos, a participação da administração pública é relativamente pequena – cerca de 13% do total – ficando o restante a cargo do setor empresarial, público e privado. Mesmo no âmbito da administração pública, está suposto um aumento substancial dos níveis de investimento comparativamente aos valores observados entre 2003 e 2006. Nessa esfera, os recursos adicionais para investimento público no âmbito do PAC, adviriam na sua grande maioria, do Programa Piloto de Investimento, referentes à redução do superávit primário no montante de 0,5% do PIB a cada ano. Por sua vez, não está apontado qual o agente ou fonte de financiamento das inversões restantes e como ele se distribui entre empresas públicas e privadas.

Tabela 15
Investimento em infra-estrutura
(Investimentos do PAC: 2007-2010)

	Em R\$ bilhões
Logística	58,3
Orçamento Fiscal e da Seguridade	33,0
Estatais Federais e Demais Fontes	25,3
Energia	274,8
Orçamento Fiscal e da Seguridade	-
Estatais Federais e Demais Fontes	274,8
Infra-Estrutura Social	170,8
Orçamento Fiscal e da Seguridade	34,8
Estatais Federais e Demais Fontes	136,0
Total do PAC	503,9
Orçamento Fiscal e da Seguridade	67,8
Estatais Federais e Demais Fontes	436,1

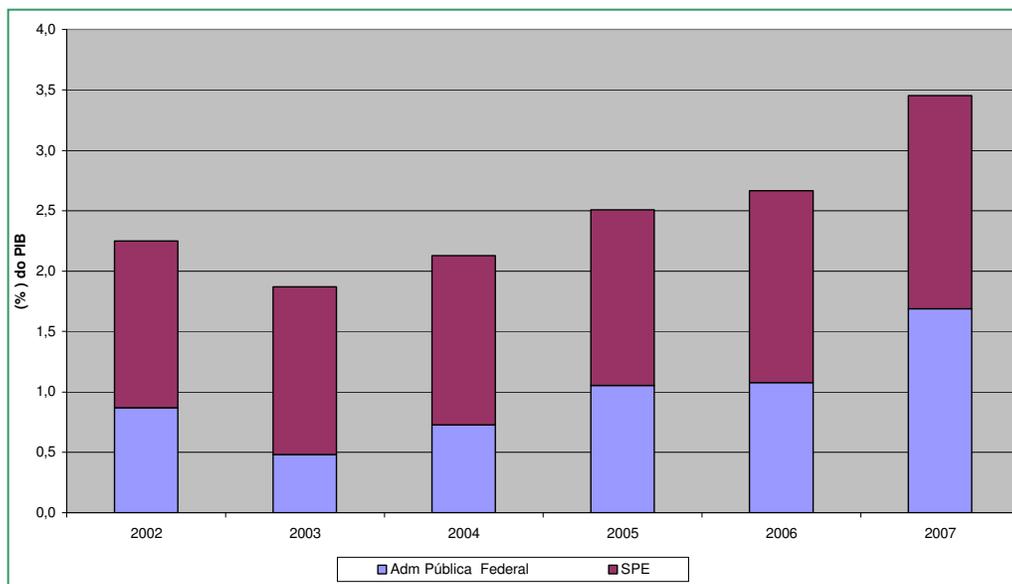
Fonte: Ministério da Fazenda.

O aspecto de maior indefinição reside no investimento público empresarial o qual se imagina deverá dar conta da maior parte da outra parcela do investimento de infra-estrutura. Grosso modo, a participação expressiva do setor público empresarial nesse programa, de cerca de 2/3 dos investimentos, implicaria em dobrar o volume das inversões dessas empresas observada no quadriênio 2002-2005. Esse esforço estaria concentrado na área de energia – Petróleo e Gás e energia Elétrica – mas teria relevância também na infra-estrutura social. O aspecto decisivo nesse caso é que não há mecanismos de financiamento especificados para lograr tal objetivo, pois ele conflita frontalmente com o valor do superávit primário programado. Como já salientado, o endividamento das empresas, para ampliar os investimentos, reduziria o valor do saldo primário colidindo com as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As informações existentes confirmam parcialmente a ampliação do investimento público na área de infra-estrutura. Isto tanto pelo aumento dos investimentos do SPE quanto da administração pública federal como se pode ver no Gráfico 12. Como, no período, as metas de saldo primário foram cumpridas, pode-se deduzir que os recursos adicionais para financiar a ampliação do investimento

advieram do aumento mais rápido de receitas ante as despesas, ocasionado pela aceleração do crescimento observado no período.

Gráfico 12
Investimento do setor público federal



Conclusões

Ao longo desse texto analisaram-se as razões para o baixo dinamismo da economia brasileira, nos últimos vinte e cinco anos. Procurou-se associar esse baixo desempenho a algumas características estruturais às quais estão vinculados por sua vez, determinados perfis de política econômica. Como pano de fundo dessas determinações domésticas, um contexto internacional adverso, comparativamente a outros momentos, como o do regime de Bretton Woods. Das possibilidades de integração, mais ou menos favoráveis, ao processo de desenvolvimento, terminamos por nos engajar predominantemente por meio daquela de menor impulso ao *catching up*: a via financeira.

Tomada essa forma de integração como pano de fundo, o primeiro fator destacado para a explicação do baixo dinamismo da economia brasileira foi a baixa diferenciação da estrutura produtiva, especialmente o relativo atraso do setor industrial, na incorporação dos setores dinâmicos do novo paradigma tecnológico. Menos

encadeamentos e, portanto, efeitos multiplicadores reduzidos, além de baixo *spill over* tecnológico constituem uma característica crucial do padrão de crescimento da indústria nesse período. Da perspectiva da política econômica, a falha essencial nesse caso, foi a política cambial cujo perfil principal foi uma alta volatilidade da taxa real efetiva de câmbio e recorrentes episódios de apreciação da moeda local.

Esta política cambial, associada à ausência de uma política industrial contribuiu decisivamente para a não incorporação dos setores de maior dinamismo tecnológico e também, para a discriminação do Investimento Direto Estrangeiro de maior qualidade, reforçando a tendência da especialização regressiva. O grande peso desses investimentos, realizados por meio de operações de Fusões e Aquisições, implica efeitos dinamizadores de menor monta sobre a economia brasileira pelo seu menor impacto na taxa de investimento, menor orientação exportadora e concentração em setores de menor dinamismo tecnológico. Como outra face desse processo, assistiu-se também a uma pouco significativa internacionalização da grande empresa nacional.

Por fim, a deterioração da infra-estrutura econômica e social teve papel decisivo na perda de dinamismo. A limitação da ampliação de externalidades positivas, de redução geral de custos na economia, e de sinalização da sustentabilidade do crescimento de longo prazo, foram os efeitos maiores do baixo patamar de investimentos do setor. Na sua raiz esteve a recorrente contenção do investimento público decorrente tanto de uma postura ideológica contra ele quanto de um determinado perfil de ajuste fiscal.

Referências bibliográficas

- ABDIB. *Agenda da Infra-estrutura (2007-2010)*. São Paulo: 2006.
- AFONSO, J. R. et al. *Fiscal space and public sector investments in infrastructure: a Brazilian case-study*. Ipea, 2005. (Texto para Discussão, n. 1141).
- AKYUZ, Y. Impasses do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 72, jul. 2005.
- AKYUZ, Y.; CHANG, H.; e KOZUL-WRIGHT, R. New Perspectives on East Asian Development. In: AKYUZ, Y (Ed.). *East Asian Development*. London: Frank Cass, 2001.
- BACHA, E.; BONELLI, R. Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 25, n. 3 (99), p. 163-189, jul./set. 2005.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. *Depois da queda*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- BIELSCHOWSKY, R. (Coord.). *Investimento e reformas no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990*. Brasília: Cepal/Ipea, 2002.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio*. (Contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento brasileiro). Campinas: IE/Unicamp, 1998. (Coleção 30 Anos de Economia).
- CARNEIRO, R. (Org.) *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo, SP: Editora Unesp, 2006. 348p.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise – A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, SP: Unesp/IE-Unicamp, 2002.
- CARNEIRO, R. Globalização e inconversibilidade monetária. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 28, n. 4, out. 2008.
- CARNEIRO, R. *Globalização e integração periférica*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2007. 45p. (Texto para Discussão, n. 126).
- CEPAL. *Desarrollo productivo en economías abiertas*. Santiago de Chile, 2004. cap. 4.
- CHANG, HA-JOON. *Rethinking development economics*. London: Antherm Press, 2002.
- COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.
- DOOLEY, M. P.; FOLKERTS-LANDAU, D.; GARBER, P. *As essay on the revived Bretton Woods system*. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research, 2003. (NBER Working Paper Series, 9971).
- DUNNING, J. *Globalization, economic restructuring and development*. The 6th Raúl Prebisch Lecture. Genève: UNCTAD, 1998.
- FMI. *Public investment and fiscal policy*. Fiscal Affairs Department and the Policy Development and Review Department. International Monetary Fund, Mar. 2004. Mimeographed.
- FRANCO, Gustavo H. B. A inserção externa e o desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 3, jul./set. 1998.
- FURTADO, C. Desarrollo e subdesarrollo. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*. Santiago de Chile: Cepal/Fondo de Cultura, 1998.
- GIAMBIAGI, F. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual o limite para o aumento do gasto público? IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1169).

HIRATUKA, C. Padrões de integração comercial das filiais de empresas transnacionais. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE, 2003.

NEGRI, F. de. Empresas estrangeiras na indústria brasileira: características e impactos sobre o comércio exterior. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. *Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil*. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: IE, 2003.

OBSTFELD, M.; TAYLOR, A. M. *Global capital markets (Integration, crisis and growth)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004. p. 393-454.

PALMA, G. *Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”*. Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento organizada pela FIESP e IEDI, Centro Cultural da FIESP, 28 ago. 2005.

PEREIRA, L. C. B.; NAKANO, Y. Crescimento econômico com poupança externa? *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2, abr./jun. 2003.

PRASAD, E.; RAJAN, R.; SUBRAMANIAN, A. *Foreign capital and economic growth*. NBER, Nov. 2007. (Discussion Paper, n. 3186).

PREBISCH, R. El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta años de pensamiento en la Cepal: textos seleccionados*. Santiago de Chile: Cepal/Fondo de Cultura, 1998.

RODRIGUES, D.; CARDOSO, C.; CRUZ, N. A volta ao crescimento econômico sinalizado pelos anúncios de investimentos em 2004. *Revista do BNDES*, 2005.

TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998. (Coleção 30 anos de Economia).

TORRES FILHO, E.; PUGA, F. P. *Perspectivas do Investimento 2007/2010*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

UNCTAD. *World Investment Report, 2007*.

UNCTAD. *Trade and Development Report, 2003 Part Two Capital Accumulation, Economic Growth and Structural Change, 2003*.