



Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

Volume 4

Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) edita publicações sobre diversas temáticas que impactam a agenda do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI).

As edições são alinhadas à missão institucional do Centro de subsidiar os processos de tomada de decisão em temas relacionados à ciência, tecnologia e inovação, por meio de estudos em prospecção e avaliação estratégica baseados em ampla articulação com especialistas e instituições do SNCTI.

As publicações trazem resultados de alguns dos principais trabalhos desenvolvidos pelo Centro, dentro de abordagens como produção de alimentos, formação de recursos humanos, sustentabilidade e energia. Todas estão disponíveis gratuitamente para *download*.

A instituição também produz, semestralmente, a revista Parcerias Estratégicas, que apresenta contribuições de atores do SNCTI para o fortalecimento da área no País.

Você está recebendo uma dessas publicações, mas pode ter acesso a todo o acervo do Centro pelo nosso site: <http://www.cgee.org.br>.

Boa leitura!



Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

Volume 4

Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento



Brasília – DF
2015

© Centro de Gestão e Estudos
Estratégicos (CGEE)

Centro de Altos Estudos Brasil
Século XXI

*Organização Social supervisionada pelo Ministério da Ciência,
Tecnologia e Inovação (MCTI)*

Presidente

Mariano Francisco Laplane

Diretores

Fernando Sarti

José Eduardo Cassiolato

Diretor Executivo

Marcio de Miranda Santos

Diretores

Antonio Carlos Filgueira Galvão

Gerson Gomes

José Messias de Souza

Edição | *Márcio Tadeu dos Santos*

Diagramação e infográficos | *Carla Dionata*

Capa | *Diogo Moraes e Inara Régia Cardoso*

Projeto gráfico / *Núcleo de Design Gráfico do CGEE*

Catálogo na fonte

C389d

Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento. – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015. v.4

288 p.; il, 24 cm

ISBN 978-85-5569-077-8 (impresso)

ISBN 978-85-5569-078-5 (eletrônico)

1. Políticas socioeconômicas. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Mercado de trabalho. 4. Exportações brasileiras. I. Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI. II. CGEE. III. Título.

CDU 330.34(81)

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), SCS Qd. 9, Lote C, Torre C, 4º andar - salas 401 a 405, Ed. Parque Cidade Corporate, CEP: 70308-200 - Brasília, DF, Telefone: (61) 3424.9600, www.cgee.org.br

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.

Referência bibliográfica:

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro. Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento. Brasília, DF : 2015. 304 p.

Esta publicação é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do 2º Contrato de Gestão CGEE – 4º Termo Aditivo/Ação: Temas Estratégicos para o Desenvolvimento do Brasil /Subação: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI - 51.51.16/MCTI/2011.. Tiragem: 400 unidades. Impresso em 2015, Gráfica Athalaia.



Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

Volume 4

Brasil: em busca de um novo modelo de desenvolvimento

Supervisão

Gerson Gomes

Coordenação

Mayra Juruá Gomes de Oliveira

Equipe técnica do CGEE

Luiza Muniz Pinheiro

Consultores

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça

João Luiz Maurity Saboia

José Carlos Braga

Marcelo Pereira da Cunha

Marco Antonio Martins da Rocha

Marta dos Reis Castilho

Paulo Sérgio Fracalanza

Ricardo Bielschowsky

Os textos apresentados nesta publicação são de responsabilidade dos autores.

Sumário

Apresentação	9
Introdução	11

Capítulo 1

A construção novamente interrompida? Dilemas da economia brasileira no período recente (2004-2014)	19
Introdução	19
1. Padão de desenvolvimento no Brasil contemporâneo	23
2. Um panorama da economia brasileira: 2004-2014	26
Considerações Finais	55
Referências	57

Capítulo 2

Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2013	61
Introdução	61
1. A dimensão social	64
2. Macroeconomia e financiamento para o desenvolvimento?	70
3. A dimensão produtiva (primeira parte): comportamento do investimento em três frentes de expansão e em seus encadeamentos produtivos	80
4. A dimensão produtiva (segunda parte) - A queda de braço entre freios e impulsos aos investimentos nas frentes de expansão e nos encadeamentos produtivos industriais que as potenciam	89
Síntese e considerações finais	98
Referências	103

Anexo A – Tabela de indicadores de infraestrutura	106
Anexo B – Algumas declarações governamentais sobre a estratégia de desenvolvimento nos campos econômico e social	107

Capítulo 3

Mercado de trabalho, políticas sociais e distribuição de renda - performance recente e perspectivas	111
Introdução	111
1. Evidência empírica dos avanços na distribuição de renda	113
2. Principais causas para a melhoria da distribuição de renda	115
3. A baixa produtividade do trabalho	121
4. Os desafios para a continuidade da melhora da distribuição de renda no futuro	124
Referências	126

Capítulo 4

Transformações recentes no mundo do trabalho no Brasil: estrutura ocupacional, rendimentos, demografia e desigualdade	129
Introdução	129
1. Criação de empregos	131
2. A evolução dos rendimentos do trabalho	138
3. Formalização das relações do trabalho	142
4. Algumas considerações sobre a dinâmica demográfica	145
5. Desigualdades	151
Considerações finais e agenda de pesquisas	155
Referências	157

Capítulo 5

Transformações produtivas e patrimoniais no Brasil pós-crise	161
Introdução	161
1. A indústria brasileira nos anos 2000	162
2. Evolução recente dos indicadores das grandes empresas brasileiras	168
3. Comportamento das líderes setoriais no período recente	174
Conclusões	197
Referências	199
Anexo	200

Capítulo 6

Bancos de desenvolvimento e políticas públicas anticíclicas: um estudo de experiências no Brasil e no Chile	203
Introdução	203
1. Experiências	204
2. Sistema financeiro chileno: há banco de desenvolvimento?	206
3. Crise: atuação do Banco Central na restauração das condições de liquidez e do BancoEstado na manutenção do crédito	216
4. Brasil: sistema público de financiamento e ciclo recente de crédito	219
5. Crise: atuação do Banco Central e dos bancos públicos	224
Considerações finais	226
Referências	228

Capítulo 7

Padrão do crescimento brasileiro pós Plano Real: uma abordagem estrutural a partir da análise de insumo-produto	231
Introdução	231
1. Análise de insumo-produto	234
2. Resultados	244
Conclusões	252
Referências	254
Anexo A	255
Anexo B	256

Capítulo 8

Exportações brasileiras de bens manufaturados e integração regional: evolução recente e perspectivas	259
Introdução	259
1. Evolução e especialização das exportações de manufaturados brasileiras	261
2. Perspectivas sombrias para as exportações brasileiras de manufaturados: a concorrência chinesa no mercado latino-americano e a erosão das preferências brasileiras na Aladi	274
Referências	277
Glossário	279
Lista de figuras	283
Lista de Tabelas	286

Apresentação

O Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI é uma associação civil sem fins lucrativos, concebida com o propósito de se tornar um centro de excelência voltado para o estudo e a discussão das questões fundamentais, dos desafios e das opções de desenvolvimento do Brasil e para a formação e qualificação complementar de quadros de alto nível envolvidos na formulação, direção e gestão estratégica das políticas públicas.

Esta ideia nasceu no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), no ano de 2011, e foi rapidamente abraçada por professores e pesquisadores dos institutos de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e incorporada anualmente ao programa de atividades do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), por meio de seu Contrato de Gestão supervisionado pelo MCTI. A partir de 2013, o Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI passou a contar também com o fundamental apoio do Ministério da Educação.

Durante a fase preparatória, desenvolvida ao longo de 2012 e 2013, se consolidaram as relações com os institutos de economia da UFRJ e da Unicamp e com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Foram realizadas, ainda, várias atividades de pesquisa, debates e disseminação de informações. Além disso, avançou-se no desenho das ações iniciais de formação e capacitação de quadros e, no segundo semestre de 2013, materializou-se a primeira etapa do processo de institucionalização do Centro, com a formação de uma associação civil e a implantação de seus correspondentes órgãos de governança.

A matriz conceitual em torno da qual se estruturam os objetivos e as atividades do Centro tem como elemento constitutivo a visão do desenvolvimento como um processo que combina, simultaneamente, o crescimento econômico e a transformação das bases técnicas do sistema produtivo com a redistribuição da renda e redução das desigualdades sociais e regionais, a sustentabilidade ambiental, o aperfeiçoamento da democracia e a afirmação dos interesses estratégicos nacionais e da soberania do Estado brasileiro.

Nessa perspectiva, aprofundar o conhecimento da nossa realidade, prospectar o futuro e promover na sociedade brasileira um debate amplo e qualificado, que contribua com a construção de um novo modelo de desenvolvimento do País, são objetivos essenciais do trabalho do Centro. No mesmo sentido, e como componente medular desse esforço, o Centro pretende também colaborar com a elevação da capacidade técnica do Estado brasileiro de planejar, coordenar e

gerir, com critério estratégico, o processo de desenvolvimento nacional e as políticas públicas necessárias a sua materialização.

Os textos reunidos nos novos volumes 4 e 5 da série Dimensões Estratégicas do Desenvolvimento Brasileiro são resultados de estudos inéditos desenvolvidos ao longo de 2014. Em seu conjunto, eles refletem o esforço de reflexão crítica, independente e comprometida com o desenvolvimento soberano e inclusivo que o Centro busca promover.

Boa leitura!

Fernando Sarti
José Eduardo Cassiolato

Diretores do Centro de Altos
Estudos Brasil Século XXI

Mariano Francisco Laplane

Presidente do CGEE



Introdução

Fernando Sarti

O Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, dentro de seu objetivo de gerar e difundir novos conhecimentos e ideias sobre a temática do desenvolvimento e contribuir para a melhor formação de quadros qualificados dentro do Estado brasileiro, responsáveis pela elaboração e execução de políticas públicas, desenvolveu, nos últimos dois anos, estudos críticos e aprofundados para diagnosticar e propor soluções para as principais temáticas do desenvolvimento econômico e social brasileiro. O presente livro, composto de oito capítulos, divulga parte desses estudos e integra a série “Dimensões Estratégicas do Desenvolvimento Brasileiro”, cujos primeiros volumes podem ser integralmente baixados eletronicamente. Neste quarto volume, questões cruciais para o processo de desenvolvimento brasileiro com foco no ambiente doméstico são discutidas e analisadas.

No primeiro capítulo “A construção novamente interrompida? Dilemas da economia brasileira no período recente (2004-2014)” os autores Braga e Palludeto argumentam que o processo de superação e/ou redução de alguns dos principais gargalos ao desenvolvimento brasileiro (redução da vulnerabilidade externa, estabilidade monetária e financeira, padrão de crescimento sustentado no investimento com avanços sociais), que se desenhava no início dos anos 2000 até os desdobramentos da crise financeira internacional, parece ter se esgotado e até mesmo retroagido em algumas dimensões. Como proposta os autores apontam para a necessidade de se buscar um padrão de desenvolvimento com políticas estruturantes suportadas e complementadas por uma política macroeconômica (fiscal, cambial e monetária) adequada, sem o que será impossível retomar e avançar numa agenda desenvolvimentista com mudanças estruturais e avanços sociais de elevação do nível de emprego e renda e de acesso a serviços públicos de melhor qualidade.

O segundo capítulo, de autoria de Ricardo Bielschowsky, “Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2013” avalia os avanços e problemas na estratégia de desenvolvimento econômico e social nos governos Lula e Dilma. O autor aponta avanços sociais (melhoria distributiva, queda na pobreza e na indigência, aumento de salário médio e mínimo; redução da taxa de desemprego, formalização do mercado de trabalho, aumento da participação do gasto público social no PIB), mas também alguns atrasos e/ou problemas ainda não resolvidos: acesso e qualidade educacional, mercantilização no sistema de saúde e de educação, mobilidade urbana, saneamento, regressividade no sistema tributário, alta concentração da renda e da propriedade, entre outros.

Com relação à dimensão econômica do desenvolvimento são apontados como avanços o desempenho do PIB e dos investimentos até 2010, controle da inflação, evolução do salário mínimo, redução da taxa de desemprego, formalização nas relações de trabalho, baixa dívida pública, elevação do nível de reservas internacionais, abundância de crédito, aumento no financiamento público de longo prazo. Os principais problemas apontados foram: baixo crescimento do PIB e dos investimentos a partir de 2011 e impactos sobre a produtividade e a competitividade, piora no balanço de transações correntes, elevadas taxas de juros, apreciação e instabilidade cambial, atrasos no investimento público em infraestrutura, política de preços de petróleo e derivados, risco de racionamento energético e desarranjo nas finanças do setor elétrico.

O autor analisa também a contribuição dos investimentos para a evolução da economia em geral e da indústria em particular, nos subperíodos 2003-2010 e 2010-2013, em três frentes de expansão: as atividades de produção de bens de consumo de massa, de serviços de infraestrutura e de bens e serviços intensivos em recursos naturais. A principal conclusão é que os três motores de investimento não potencializaram o crescimento da economia nem o desenvolvimento industrial, através dos encadeamentos produtivos e tecnológicos, devido ao aumento do coeficiente importado e à natureza do investimento, focado mais em processos de modernização e racionalização que em expansão da capacidade produtiva. Embora escrito em meados de 2014, o texto ainda traz reflexões cruciais sobre os dilemas do modelo que vinha sendo traçado no País.

O terceiro capítulo “Mercado de trabalho, políticas sociais e distribuição de renda - performance recente e perspectivas” apresenta as razões para a melhoria da distribuição de renda desde o início dos anos 2000, a partir do desempenho do mercado de trabalho e das políticas sociais do período. Segundo o autor João Saboia, os fatores que explicaram a melhora na distribuição de renda foram: a. o bom desempenho do mercado de trabalho com a forte geração de empregos formais e o recuo relativo no emprego informal; b. o aumento do salário mínimo e seu impacto sobre os menores salários, tanto no setor formal quanto no informal, promovendo um aumento no nível médio de remuneração no mercado de trabalho, bem como os impactos sobre as pensões e aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e da assistência social através do Benefício de Prestação Continuada (BPC); e, finalmente, c. os programas de transferência de renda, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF) e o BPC, que beneficiaram mais de um quarto das famílias brasileiras. O autor enfatiza que, apesar da importância dos programas de transferência de renda na melhoria da distribuição de renda, o principal papel coube ao dinamismo do mercado de trabalho.



Na conclusão do capítulo, o autor avalia algumas perspectivas e propostas com relação à evolução dos três fatores (salário mínimo, transferência de renda e mercado de trabalho) e seus impactos sobre a distribuição de renda. Destaques para a estagnação do salário mínimo se mantidas as regras atuais de reajuste com base no crescimento do PIB, a necessidade de ampliar a população beneficiária e/ou aumentar o valor dos benefícios dos programas de transferência de renda e a sensível piora do mercado de trabalho, com a estagnação da economia nos últimos anos, aprofundada pelo quadro recessivo de 2015.

O quarto capítulo “Transformações recentes no mundo do trabalho no Brasil: demografia, estrutura ocupacional e desigualdade” dos autores Fracalanza e Corazza complementa a discussão do terceiro capítulo e analisa, a partir de uma série de indicadores, as mudanças e avanços positivos no mercado de trabalho no Brasil, ressaltando que essas conquistas foram tímidas e frágeis, podendo ser revertidas em um curto espaço de tempo.

Além de analisar as principais transformações no mercado de trabalho em razão da evolução do salário mínimo, do expressivo crescimento do volume de emprego, da extensão das relações de formalização para os ocupados, da redução dos indicadores de desemprego e da diminuição das desigualdades, sobretudo no que respeita aos rendimentos do trabalho, os autores aprofundam a discussão da possível existência de uma “janela de oportunidade demográfica” ou “bônus demográfico” no Brasil e seu impacto sobre o mercado de trabalho e o próprio desenvolvimento. O conceito está associado a um fenômeno transitório, correspondendo a um intervalo de tempo no qual a estrutura etária da população apresenta menores razões de dependência e maiores percentuais de população em idade economicamente ativa, oferecendo, do ponto de vista demográfico, a oportunidade para a melhoria da qualidade de vida, da redução dos níveis de pobreza e de desigualdade.

O quinto capítulo “Transformações produtivas e patrimoniais no Brasil pós-crise” trata da desaceleração da economia brasileira a partir de 2010 com base nos impactos das mudanças de estratégias de produção, investimento e inserção externa das grandes corporações frente à conjuntura econômica doméstica e internacional bastante adversa.

Como aponta seu autor Marco Antonio da Rocha, uma primeira estratégia defensiva foi a reestruturação parcial das cadeias de fornecedores de um conjunto de atividades produtivas com a substituição de produção local por produtos importados, o que foi favorecida tanto pela internacionalização das grandes empresas quanto pela crescente valorização cambial. Essa estratégia teve destaque nas cadeias de vestuário, máquinas e equipamentos e material de transporte e

complexo automotivo. Outro fator que contribuiu para reduzir os encadeamentos produtivos sobre a economia foi a redução da demanda internacional e dos preços de algumas *commodities* extrativas e agrícolas. Assim, os setores domésticos da indústria extrativa e do agronegócio reduziram sua demanda local por material de transporte, bens de capital e máquinas e equipamentos em geral e desaceleraram ou postergaram seus planos de investimentos. O último fator analisado foi a desaceleração dos investimentos públicos no período mais recente, contrastando com a forte expansão verificada no ciclo de investimento de 2004-2008, e seus impactos sobre a demanda dos setores de insumos básicos, bens de capital e, sobretudo, das grandes construtoras e sua rede de fornecedores e prestadores de serviços.

O sexto capítulo “Bancos de desenvolvimento e políticas anticíclicas: um estudo de experiências no Brasil e Chile” enfatiza numa perspectiva histórica a importância dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento econômico. A autora, Ana Rosa Ribeiro de Mendonça, analisa de forma mais detalhada a atuação dos bancos públicos na concessão de crédito nas duas últimas décadas no Brasil e no Chile. Nos anos imediatamente anteriores à crise financeira internacional, os bancos públicos no Brasil e Chile atuaram de forma pró-cíclica. Com os desdobramentos da crise, a atuação anticíclica foi aprofundada tanto no Brasil quanto no Chile. Essa atuação foi decisiva no caso brasileiro para mitigar os riscos e os efeitos da crise financeira até porque o Brasil vivenciou no período um expansivo e inédito ciclo de crédito, com seus agentes econômicos assumindo posições muito alavancadas. No pós crise, o comportamento das instituições nos dois sistemas analisados se diferenciou. No caso do Chile, o BancoEstado diminuiu a intensidade de atuação no crédito, enquanto no Brasil os bancos públicos continuaram a emprestar recursos em ritmo mais intenso do que os bancos privados.

O sétimo capítulo “Padrão do crescimento brasileiro pós Plano Real: uma abordagem estrutural a partir da análise de insumo-produto” de autoria de Marcelo Pereira Cunha apresenta duas metodologias para a avaliação do padrão de crescimento da economia brasileira no período 1995-2009. A primeira metodologia utiliza as Tabelas de Recursos e Usos (TRU) do IBGE. A segunda realiza uma análise de decomposição estrutural para o aumento da produção, separando o efeito de aumento da demanda final (efeito escala) do efeito de mudança tecnológica (alteração na estrutura de consumo intermediário), a partir da matriz de insumo-produto e dos efeitos diretos e indiretos ao longo da cadeia produtiva.



Alguns dos principais resultados encontrados pelo autor foram: a. baixo aumento da produtividade média do trabalho na economia brasileira, embora a evolução tenha sido bastante assimétrica entre os setores; b. a crescente participação da remuneração do fator capital em função da combinação de ganhos de produtividade e de aumentos expressivos nos preços em algumas atividades; c. baixo crescimento da indústria da transformação; d) a importância do aumento da demanda final (efeito escala) para explicar o crescimento dos setores produtivos vis-à-vis à mudança tecnológica.

Finalmente, o último e oitavo capítulo “Exportações brasileiras de bens manufaturados e integração regional: evolução recente e perspectivas” de responsabilidade de Marta Castilho trata outro tema importante na agenda desenvolvimentista que é a contribuição da integração comercial regional para um padrão virtuoso de inserção externa e seus impactos sobre o desenvolvimento industrial brasileiro. A autora analisa a estrutura setorial e geográfica da pauta exportadora brasileira, enfatizando a importância da América Latina como destino das nossas exportações de produtos industriais, sobretudo aqueles de maior grau de sofisticação. As relações do Brasil com seus vizinhos se destaca das demais tanto em termos de composição, quanto em termos de articulação e complementariedade produtiva. Além disso, a autora aponta como a estrutura de comércio regional é em grande medida determinada pelas preferências comerciais regionais. Por fim, a autora atenta para a perigosa tendência de crescente perda de participação das exportações industriais brasileiras dentro da região para as exportações de terceiros mercados, sobretudo de origem chinesa, devido tanto à erosão das preferências resultante dos múltiplos acordos comerciais que têm sido assinados pelos países latino-americanos com países externos à região quanto à elevada competitividade desses concorrentes.

Acreditamos que o conjunto destes capítulos traça um diagnóstico aprofundado e crítico do desenvolvimento econômico e social brasileiro nas últimas duas décadas, constituindo em uma importante contribuição para o avanço e aperfeiçoamento da agenda desenvolvimentista. Uma ótima leitura a todos.



Capítulo 1



Capítulo 1

A construção novamente interrompida? Dilemas da economia brasileira no período recente (2004-2014)¹

José Carlos Braga²
Alex Wilhans Antonio Palludeto³

Introdução

A economia brasileira atravessou ao longo dos dois últimos decênios processos de mudança e continuidade importantes para a compreensão de suas possíveis trajetórias futuras. Uma avaliação histórico-estrutural do período 1994/2014 aponta para o reconhecimento de ao menos duas transformações que merecem particular consideração:

- 1) a superação da crise do desenvolvimentismo⁴, que foi marcada por elevadas taxas de inflação e expressiva vulnerabilidade externa. Essa superação foi acompanhada pela estabilidade de preços trazida pelo Plano Real e, posteriormente, pela conclusão da renegociação da dívida externa;

1 O título faz alusão ao livro "Brasil - a construção interrompida" de Celso Furtado, publicado em 1992, no qual o autor, diante das circunstâncias históricas do período, avalia com certo pessimismo a capacidade de a sociedade brasileira levar a cabo um projeto de desenvolvimento.

2 Professor titular do Instituto de Economia da Unicamp. Pós-Doutorado pela Universidade da Califórnia, Berkeley.

3 Doutorando do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisador assistente do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais (Ceri) na mesma instituição.

4 O período desenvolvimentista no Brasil se estende, grosso modo, de meados da década de 1940 aos anos 1980 e início dos anos 1990, marcados pela crise da dívida externa e a alta inflação que caracterizou não apenas a economia brasileira, mas diversas outras da região. Seguindo definição dada por Fonseca (2014, p.59): "entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista".

- 2) a melhoria das condições de vida de grande parcela da população que estava sob situação de miséria e extrema pobreza por meio de melhorias na configuração do emprego e dos rendimentos – originadas do aumento do salário mínimo (SM), da taxa de ocupação e das transferências governamentais – que reduziram a precariedade socioeconômica de importantes segmentos da sociedade brasileira.

Sobretudo a partir de 2004, a conjuntura econômica favorável que permitiu boa parte das conquistas socioeconômicas recentes – particularmente aquelas elencadas no segundo conjunto acima – parecia indicar, ainda que de forma incipiente, que uma nova fase se abria à economia brasileira. No entanto, a crise internacional de 2007/2009 parece ter demonstrado a inexistência no País de um padrão de desenvolvimento, em virtude tanto de fatores externos quanto de internos. Desde aquele momento se mostra a vulnerabilidade da expansão da formação bruta de capital fixo, que vinha em ascensão desde 2004, e mais à frente explicitou-se também a insuficiência do avanço do consumo de bens-salário para sustentar uma expansão vigorosa do Produto Interno Bruto (PIB), bem como uma deterioração das contas externas.

O grande entusiasmo com as perspectivas socioeconômicas do Brasil, compartilhado por um círculo relativamente volumoso de acadêmicos, ensejado pelo crescimento econômico de meados dos anos 2000, aliado a uma distribuição de renda mais igualitária, parece, hoje, senão arrefecido, ao menos questionado. Que a economia brasileira contornou algumas das faces mais perversas de seu histórico subdesenvolvimento no decorrer da última década é fato reportado por diversos estudos⁵; que a combinação dos múltiplos processos que conduziram a este resultado, no entanto, definiram um novo padrão de desenvolvimento do capitalismo brasileiro é uma hipótese que deve ser analisada com muita cautela – e confrontada com a realidade efetiva da economia brasileira marcada por percalços em diversos âmbitos, já aproximadamente por mais de meia década.

No momento em que este texto é escrito, dezembro de 2014, explicita-se uma conjuntura que aponta para a necessidade de ajustes de natureza fiscal, cambial, monetária e de balanço de pagamentos. Semelhante conjuntura, por si, já confirma a inexistência de uma trajetória de desenvolvimento consistente. Mais problemático ainda é o fato de que forças político-econômicas parecem colocar o governo de Dilma Rousseff reeleito com discurso pró-desenvolvimento numa trajetória de organizar tais ajustes nos mesmos moldes de tantos outros já efetuados no Brasil em tempos recentes. A saber: cortes de gastos públicos, taxas de juros elevadas, possível valorização cambial e as sabidas

5 Ver, por exemplo, Hoffmann (2010).



consequências negativas para o crescimento e o emprego⁶. Esse perfil de ajuste macroeconômico conhecido internacionalmente pelo traço de austeridade promete que à frente aparecerá a bonança econômica. Não há teoria robusta que o garanta, tampouco evidências empíricas.

Com efeito, a política de austeridade na Zona do Euro tem se mostrado um fracasso e em alguma medida já está submetida a questionamento e revisão. Ocorre semelhante guinada em meio a mudanças no discurso de instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de economistas até há pouco tempo líderes de interpretações paradigmáticas do *mainstream*, como Olivier Blanchard, entre outros⁷.

Nesses vinte anos, persistiram aspectos estruturais que seguem caracterizando o Brasil como um país subdesenvolvido – ainda que para fins de nomenclatura “institucional”, em especial nas organizações multilaterais, o País faça parte de um heterogêneo bloco chamado, como se sabe, de “países emergentes”.

Nessa perspectiva, uma política convencional e austera de ajustes no Brasil de hoje pode agravar e lançar forte indeterminação sobre a reconstrução do desenvolvimento. Ou seja, mesmo que após tal ajuste ocorra crescimento econômico, ele poderá ter perfil agravante da concentração da renda e da riqueza e poderá manter, ou mesmo acentuar, traços de subdesenvolvimento ainda existentes.

Relembre-se, retrocedendo brevemente no tempo, que as forças políticas que comandaram o Brasil desde o início do Plano Real até 2002 trataram de implantar um padrão de desenvolvimento capitalista de estilo liberal – ou neoliberal, na linguagem atualmente mais em voga. Isso ocorreu em alguns aspectos, mas ficou a meio caminho com a derrota eleitoral sofrida em 2002. Essa estratégia de formação de um padrão de desenvolvimento liberal do capitalismo brasileiro não por acaso proclamava que estava a efetuar a derrubada da “Era Vargas” e a enterrar o que restava do período desenvolvimentista. Consequentemente, é forçoso reconhecer que com o novo padrão monetário – o Real – terminava o período desenvolvimentista no capitalismo brasileiro, pois a crise daquele padrão, percorrida nos 1980 e início dos 1990, cessa com duas de suas dimensões fundamentais: a forte restrição de divisas e o descontrole inflacionário (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002), cedendo lugar a um novo estilo de estruturação e dinâmica capitalista. Para essas forças políticas, a estratégia foi – e segue sendo, como visto na campanha eleitoral de 2014 – a de uma livre inserção na globalização

6 *Post-Scriptum*: De fato, os seis primeiros meses de 2015 foram marcados por ações dessa natureza, que, a princípio, pouco parecem se diferenciar do já conhecido receituário econômico convencional. Embora o nebuloso cenário que ora se apresenta impeça uma avaliação precisa das medidas adotadas, há um relativo consenso de que a taxa de crescimento da economia brasileira será negativa e a taxa de inflação estará próxima (ou acima) do teto da meta estabelecida pelo governo no ano de 2015. Nesse sentido, vários dos dilemas econômicos aos quais adiante se irá referir são, antes, reforçados – e não resolvidos.

7 Ver Drumond (2014).

capitalista, o que implica ampla e irrestrita abertura comercial, financeira e produtiva; avanço das privatizações em áreas econômicas e sociais que estejam sob domínio do Estado e sejam do interesse empresarial; montagem de um quadro regulatório que assegure adequado grau de liberdade e flexibilidade na determinação da rentabilidade dos capitais aplicados nas referidas áreas; reforma do Estado de modo a posicioná-lo nas tradicionais funções públicas como segurança e atividades econômicas e sociais, nas quais a rentabilidade não seja atrativa ao empresariado.

Mas, ao mesmo tempo, um Estado que não economize recursos quando necessário for socorrer grupos empresariais de todo tipo que estejam sob ameaça de desvalorização de sua riqueza financeira e de baixo dinamismo em seus negócios operacionais (comerciais e industriais) por insuficiência de demanda agregada. Por isso, é um equívoco imaginar que a estratégia liberal/neoliberal trata de um projeto de estado mínimo⁸. O “*big bank*” – banco central – e o “*big government*” – representado pelo dispêndio do setor público em momentos de desaceleração econômica – servem como “seguranças de última instância” em situações de crise. No auge, quanto menos Estado melhor, na crise, que venha o Estado fazer o que for necessário para proteger o setor privado. Logo, a defesa do estado mínimo é um discurso que só encontra respaldo em determinados momentos, sobretudo na prosperidade, e constitui alvo equivocado de alguns críticos desavisados.

Pois bem, com a mudança, em 2002, o padrão acima referido, que não foi implantado a contento segundo a agenda de seus formuladores, é em parte freado. Ao mesmo tempo, apesar de tentativas de mudanças de conteúdo em diferentes momentos do tempo histórico, o fato é que as forças políticas que substituíram as liberais tampouco alcançaram em 12 anos de governo implantar um novo padrão de desenvolvimento, a despeito, insista-se, de avanços na questão social. Num curto período de tempo, de 2004 a 2008, alguns indicadores sugeriram o surgimento de uma trajetória de desenvolvimento. Mas tal não se confirmou pelo andamento da economia a partir daquele último ano.

Nesse sentido, no presente texto a questão a ser analisada é: quais as evidências de que o País carece de um padrão de desenvolvimento? Observe-se que se evita, aqui, a expressão “padrão sustentado de desenvolvimento”, a qual induz a miragens, mas ainda assim é muito utilizada no âmbito normativo ou mesmo político-propagandístico. Tal proposição é uma falácia frente à realidade da dinâmica capitalista, em que as flutuações são inevitáveis tanto no curto quanto no longo prazo. Assim como são inarredáveis momentos de crise, os quais podem se

8 Conforme observa Munck (2005, p. 62, tradução nossa), o neoliberalismo na prática “não acredita numa simples ‘reversão’ do Estado e compreende a necessidade de fazer e refazer constantemente o mercado e as regras que o governam”. Trata-se, portanto, de uma reconfiguração do papel do Estado na economia capitalista e não de sua supressão. Para uma síntese, cf. Saad-Filho e Johnston (2005).



manifestar como tendência, em períodos prolongados, de estagnação relativa – ainda que não como um colapso do sistema capitalista, como sugerem certas interpretações⁹.

Ao serem discutidas as mencionadas evidências, necessariamente emergirão problemas cuja solução é indispensável para a superação do subdesenvolvimento e que devem constar em uma estratégia de desenvolvimento que seja consistente – no sentido de conter grau de resistência expressivo diante dos percalços inarredáveis do processo tipicamente capitalista de produção.

A questão financeira *lato sensu* – cuja significação se explicará na seção à frente – será o fio condutor da análise que se segue, dado seu caráter determinante e estratégico nas experiências de países que foram e têm sido exitosos na trajetória do desenvolvimento, ainda que o texto possa complementarmente tocar outras dimensões.

Desse modo, além desta introdução, o trabalho se compõe de três outras seções: a seguir faz-se uma breve discussão acerca dos referenciais teóricos básicos que orientam a análise do padrão de desenvolvimento no Brasil, com particular ênfase ao que aqui se denomina questão financeira; a seção 2, por sua vez, dedica-se à apresentação e ao exame de algumas tendências da evolução econômica recente do Brasil que se colocam como limites à constituição de um padrão de desenvolvimento no País e, por fim, serão tecidas algumas considerações finais, à guisa de conclusão.

1. Padrão de desenvolvimento no Brasil contemporâneo

Em termos gerais, um padrão de desenvolvimento representa um conjunto de relações entre os agentes socioeconômicos – o Estado, os capitalistas e os trabalhadores – cuja compatibilidade garante, ao longo do tempo, a manutenção do processo de acumulação de capital (ERBER, 1992) combinado à melhoria das condições de reprodução material de parcela relevante da população, tendo como referências a evolução do sistema capitalista internacional e a forma com que se articula à dada economia nacional. Portanto, embora o padrão de desenvolvimento possa apresentar-se sob distintas roupagens concretas – e assim o foi historicamente –, sua constituição exige simultaneamente: por um lado, que o sentido dos processos econômicos (que se manifestam no consumo, investimento, produtividade, crédito, balanço de pagamentos, contas públicas etc.)

⁹ No campo teórico marxista, diversos foram os autores, particularmente entre os anos finais do século XIX e início do século XX, que argumentaram pela inviabilidade econômica do sistema capitalista. Para maiores detalhes, cf. Howard e King (1989).

aponte para o desenvolvimento¹⁰; por outro, que haja consistência dos mesmos nessa direção, isto é, que os processos econômicos se articulem de modo relativamente compatíveis entre si rumo ao desenvolvimento.

Nesse contexto, a tentativa de identificar, no período recente, a conjugação de elementos que confirmam sentido e consistência à evolução recente da economia brasileira pressupõe uma série de condições que, de modo algum, parecem óbvias diante da atual conjuntura.

Com efeito, a crise econômica internacional recolocou questões centrais da realidade socioeconômica brasileira cujo tratamento e superação são indispensáveis para que se estruture, de fato, um padrão de desenvolvimento em um contexto marcado pela globalização produtiva, comercial e financeira¹¹. Aqui, destaque cabe às finanças, sua estruturação e funcionamento no contexto da interação entre Estado e mercado.

Mas de que trata as finanças? Representam apenas aquelas atividades relacionadas à prestação de serviços financeiros? Em outras palavras, a questão financeira limita-se tão-somente à operação do que conhecemos como sistema financeiro (bancos, corretoras, seguradoras, investidores institucionais etc.)?

Restringir as finanças ao círculo de atividades econômicas de algumas instituições revela o desconhecimento de que, em última instância, toda decisão, processo ou posição econômica no capitalismo é de natureza financeira. Aquele que talvez mais bem tenha apontado para a extensão e profundidade que as finanças conformam no sistema capitalista seja Minsky (1975). No tratamento da forma pela qual se tomam as decisões de gasto no capitalismo, sobretudo o investimento, foco do autor, Minsky (1975) observa que se trata sempre de uma decisão acerca da combinação de um fluxo de rendimentos esperados e do grau de liquidez que compõem sua riqueza. Vale dizer que, de modo geral, trata-se da decisão de assumir, frente a um futuro incerto, uma determinada posição ativa com base em uma posição passiva que lhe dê (ou não) respaldo. Naturalmente, as instituições financeiras cumprem, aqui, um papel central na medida em que manejam o crédito e que este passa a se disseminar por toda a economia. No entanto, ainda que a natureza das suas atividades se distinga, por exemplo, daquela de uma empreiteira, lhes cabem a mesma decisão: compor sua riqueza entre ativos e passivos; combinar fluxo de rendimento esperado e liquidez; isto

10 Desenvolvimento “refere-se a um processo de transformação – no sentido morfogênico de adoção de formas que não são um simples desdobramento das preexistentes – que engloba o conjunto de uma sociedade. Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta na forma de aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade” (Furtado, 2000, p. 41, grifos nossos). Para uma análise detalhada do conceito de desenvolvimento econômico, cf. Maluf (2000).

11 Acerca das modalidades pelas quais a globalização se apresenta na literatura, cf. Prado (2006).



é, abstraído o conteúdo específico objeto daquela decisão – e o capitalismo opera essa abstração¹² – avaliar financeiramente as posições a se assumir¹³. Dessa forma, argumenta Minsky (1980, p. 507):

Finance affects the behavior of a capitalist economy in three ways. First, positions in the existing stock of capital assets need to be financed. Second, activities, that is, the production and distribution of consumption and investment goods, need to be financed. Third, payment commitments, as stated on financial contracts, need to be met.

As finanças afetam o comportamento de uma economia capitalista de três maneiras. Em primeiro lugar, as posições no estoque existente de bens de capital precisam ser financiadas. Em segundo lugar, as atividades, ou seja, a produção e distribuição de bens de consumo e investimento, precisam ser financiadas. Em terceiro lugar, os compromissos de pagamento, como pactuados em contratos financeiros, precisam ser atendidos. (Tradução nossa)

Observe que esse fato não caracteriza apenas o capitalista em suas diversas modalidades, mas defronta também os trabalhadores e o próprio Estado. Do entrelaçamento das posições ativas e passivas da totalidade dos agentes é que se torna compreensível a dinâmica capitalista, e particularmente a instabilidade que a define. Por essa razão é possível afirmar que a “realidade última em uma economia capitalista é o conjunto de balanços inter-relacionados entre as várias unidades” (MINSKY, 1975, p. 116, tradução nossa). Além disso, essa abordagem pode ser tomada não somente a partir de uma unidade isolada – o capitalista, o trabalhador etc. – como da perspectiva da economia nacional como um todo e de sua relação com o resto do mundo. Nesse sentido, torna-se ainda mais rica a constatação de que “[as] finanças ditam o ritmo da economia” (MINSKY, 1975, p. 127, tradução nossa). A finança no sentido do conjunto de posições ativas e passivas adotadas pelos que decidem tanto no setor público quanto no privado, considerados isolada ou conjuntamente. Dentre outras, é a partir dessa visão de Minsky (1975) que se pode desdobrar a tese de que o capitalismo existente desde o colapso do sistema de Bretton Woods (1971/73) até o presente constitui um padrão sistêmico de riqueza sob dominância financeira¹⁴.

12 Sobre o debate acerca do processo de abstração, em vários níveis, na sociedade capitalista, cf. Toscano (2008).

13 Desse modo, assim como Marx e Keynes, conforme sugere Dillard (1984), partindo de paradigmas teóricos distintos, destacam a natureza intrinsecamente monetária do sistema capitalista, parece válido também por em evidência, nos termos propostos, sua essência financeira.

14 Embora não exposta na tabela pelo seu peso relativamente pequeno como proporção do PIB, a compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em função da desoneração da folha de pagamentos a partir de 2012, também parte das outras despesas de custeio e capital – como o PAC e as despesas discricionárias –, saltou de R\$ 1,8 bilhões em 2012 para R\$ 15,8 bilhões em 2014, como uma tentativa de estimular a economia.

Dessa abordagem, portanto, se avalia, aqui, em que medida as finanças, no sentido acima delineado, apontam (ou deixam de apontar) para o sentido e consistência acima referidos como elementos definidores de um padrão de desenvolvimento. Compreenda-se, desde logo, que dentre a multiplicidade de temas que toca, a questão financeira permeia a interação de componentes como a taxa básica de juros fixada pelo banco central (Selic), o espectro a termo da taxa de juros, a taxa de câmbio, os indicadores das finanças públicas, os fluxos internacionais de capitais *vis-à-vis* o resultado em transações correntes no balanço de pagamentos e a configuração da oferta de crédito pelo sistema financeiro.

Esses são os conteúdos básicos cujas características problemáticas serão analisadas a seguir e que conseqüentemente apontarão para eventuais ações que se demonstram necessárias à fundação de um padrão de desenvolvimento calcado na realidade socioeconômica do Brasil de hoje e dos movimentos econômico-financeiros internacionais.

2. Um panorama da economia brasileira: 2004-2014

A partir do acima exposto, pretende-se, agora, elencar e analisar, ainda que sumariamente, certos fatos estilizados¹⁵, ao nível macroeconômico, que sobressaem da história econômica recente do Brasil e que se apresentam como limites ao desenvolvimento socioeconômico.

Sem qualquer pretensão de elaborar uma lista exaustiva – e mesmo original –, buscou-se tão-somente identificar alguns daqueles fenômenos que, de acordo com a concepção teórico-metodológica avançada na seção anterior, nos pareceram relevantes enquanto desafios a uma estratégia que pretenda estruturar um padrão de desenvolvimento no Brasil. Assim, torna-se possível evidenciar, em linhas gerais, a combinação de políticas necessárias para fazer frente às questões levantadas, muitas das quais já destacadas por vários autores, e em que medida tais políticas se enquadram na atual abordagem das autoridades brasileiras.

¹⁵ Conforme destaca Kaldor (1961, p. 178, tradução nossa): “Uma vez que os fatos, tal como registrados pelos estatísticos, estão sempre sujeitos a inúmeras dificuldades e qualificações, e por isso são incapazes de serem resumidos com precisão, o teórico, a meu ver, deve ser livre para começar com uma visão ‘estilizado’ dos fatos”. Ainda que utilizado pelo autor em um contexto bastante diverso, os fatos estilizados podem ser tomados como um ponto de partida adequado para as discussões que aqui se pretendem levantar. Para maiores detalhes acerca desse conceito, cf. Boland (2008).



A hipótese que orienta a seleção apresentada é de que o crescimento econômico do período que se estende de 2004 a 2008, possibilitado pela combinação *sui generis* de um contexto internacional extremamente favorável e uma elevação do consumo – fruto do aumento dos salários reais e do crédito – ocultou várias das contradições que agora emergem em um cenário externo adverso. Vale dizer que a relativa bonança econômica vivenciada pelo Brasil entre 2004-2008 permitiu a “acomodação”¹⁶ de uma série de problemas estruturais que vêm desde então se acumulando e acabaram por se manifestar nos anos de 2008 a 2014, bem como apresentam propensão a persistirem na ausência de ações público-privadas de caráter estratégico.

Para tanto, como maneira de fornecer um mapa relativamente amplo da evolução econômica recente com base na proposta sugerida, alguns eixos fundamentais serão analisados com relação à dimensão externa assim como no que se refere à dimensão interna.

2.1. A dimensão externa

Tomemos, em primeiro lugar, o conjunto da economia brasileira e sua relação com o resto do mundo. De partida, tal como se observa na Figura 1, com a crise de 2007/2009 evidenciou-se uma queda expressiva do saldo comercial. Naturalmente, esse fenômeno expressa, em grande parte, as condições adversas no cenário externo atual; ao mesmo tempo, sugere que nossa histórica dependência da economia internacional parece longe de estar superada por um vigoroso crescimento endógeno, uma vez que o crescimento do PIB de 2004-2008 encontra uma de suas principais explicações no crescimento das exportações, sobretudo das *commodities*. A deterioração do saldo comercial, nos termos propostos na seção anterior, indica a incapacidade de partes da estrutura produtiva da economia brasileira, tais como vários setores industriais, de fornecer um fluxo de recursos adequado ao crescente passivo que se acumulou nos anos recentes (Figura 9).

¹⁶ Observe-se que, no âmbito dessa situação, determinados problemas não apenas persistiram como se agravaram. Emblemático disso é o processo de crescentes percalços à dinâmica renovada da indústria brasileira.

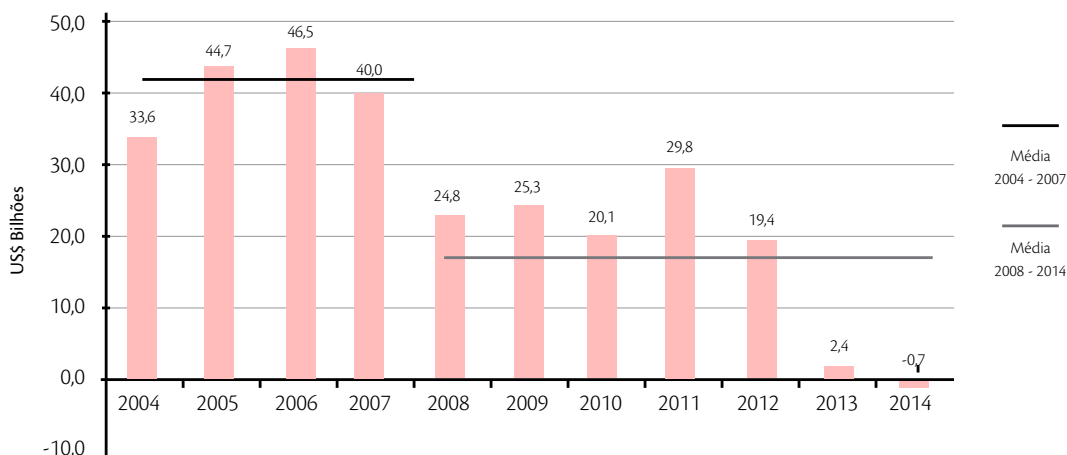


Figura 1. Saldo da balança comercial (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = acumulado de janeiro-setembro

Ademais, um olhar mais atento à queda do saldo comercial demonstra que a mesma foi acompanhada por uma piora na qualidade das exportações quando se considera a tecnologia a elas incorporada, com redução da participação dos bens de alta/média tecnologia. Tal fenômeno sugere que a histórica baixa capacidade de incorporação/disseminação de tecnologia da economia brasileira ainda persiste, à exceção do agronegócio, que, em consequência, amplia a participação dos setores primários na pauta exportadora. Do mesmo modo, a crescente parcela dos produtos industriais na pauta importadora brasileira indica uma perda de dinamismo da estrutura produtiva em operação no País para fazer frente à concorrência externa. De fato, em análise para o período de 2000-2010, Gordon e Gramkow (2011) observam que:

A dependência de importação de produtos de maior complexidade tecnológica e de maiores efeitos para frente e para trás nas cadeias produtivas intensificou-se ao longo do período. A dependência de setores de importação de produtos desses ramos da indústria faz com que o processo de geração endógena de conhecimento esteja comprometido e que haja perda da capacidade de gerar externalidades ao longo dos diferentes elos da economia. Esse fato dificulta o processo de criação de novos setores mais sofisticados e que estejam na base do atual paradigma tecnoeconômico, o que prejudica o processo de inserção externa da indústria nacional. A evolução da estrutura produtiva desses setores evidencia uma perda de dinamismo ao longo do período analisado.



Se, ao considerar a balança comercial, a situação não parece promissora, tampouco a evolução recente da balança de serviços e rendas indica um cenário de prosperidade, uma vez que a tendência de elevação do déficit prosseguiu firme (Figura 2). Nota-se que, enquanto os serviços e as rendas apresentaram trajetória semelhante entre 2004-2008, no período seguinte, o déficit em rendas manteve-se relativamente constante enquanto o déficit em serviços se elevou a uma taxa maior, explicando, portanto, o crescimento do déficit total.

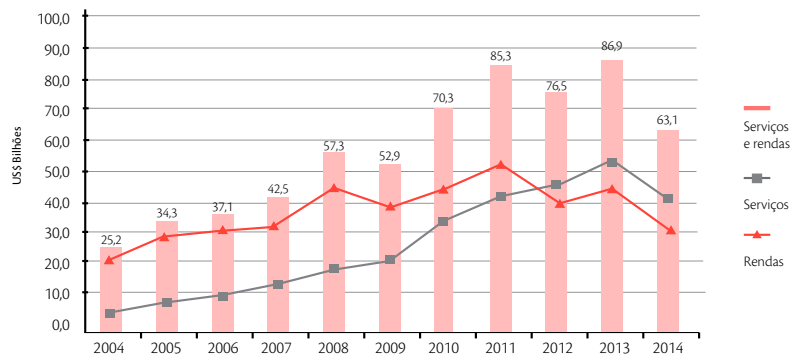


Figura 2. Déficit da balança de serviços e rendas (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = acumulado de janeiro-setembro.

Dentre as categorias de serviços mais relevantes, conforme se pode notar na Figura 3, cabe apontar para as viagens internacionais e para o aluguel de equipamentos. Ambos aceleraram a tendência deficitária da balança de serviços entre 2008-2014. O resultado em aluguel de equipamentos é bastante sugestivo: indica, uma vez mais, a debilidade da estrutura industrial brasileira, sobretudo em fornecer os meios de produção que garantem a sua própria reprodução.

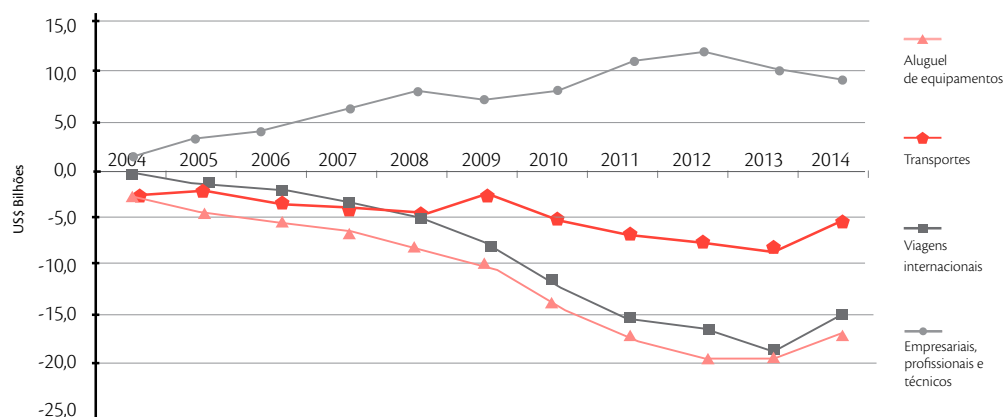


Figura 3. Serviços selecionados (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = acumulado de janeiro-setembro

A evolução delineada acima se expressou em déficits crescentes no balanço de transações correntes a partir de 2008, atingindo aproximadamente 3,6% do PIB em 2013 e 3,7% em 2014 no período de janeiro a setembro (Figura 4). Assim, a necessidade de apoiar-se na entrada de capital para o equilíbrio das contas externas novamente se apresentou à economia brasileira.

Parte expressiva do financiamento externo no período recente foi coberta pelo volume médio mais elevado do investimento estrangeiro direto (IED) entre 2008-2014. Destes investimentos, parcela relevante corresponde a participações no capital (Figura 5). Embora seja uma fonte de financiamento mais estável que o investimento em carteira, cabe lembrar que o IED não resulta diretamente em ampliação da capacidade produtiva (*greenfield*), uma vez que – e possivelmente foi este o movimento no Brasil recente – o IED pode estar associado a processos de fusões e aquisições (FeA), que não se traduz em maiores taxas de investimento (SARTI; LAPLANE, 2003). Ademais, conforme destacam Moreira e Almeida (2013):

[...] as operações de fusões e aquisições recentes são majoritariamente concentradas em setores produtores de *commodities* metálicas e agrícolas de baixa e de média baixa intensidade tecnológica, cujo processo de produção apresenta reduzidos efeitos de encadeamentos produtivos e tecnológicos.



Além disso, um volume maior de IED no presente indica uma pressão adicional às contas externas no futuro (remessa de lucros, dividendos, salários etc.) sem qualquer garantia de que, ao mesmo tempo, implique maior capacidade de geração de receitas pela exportação.

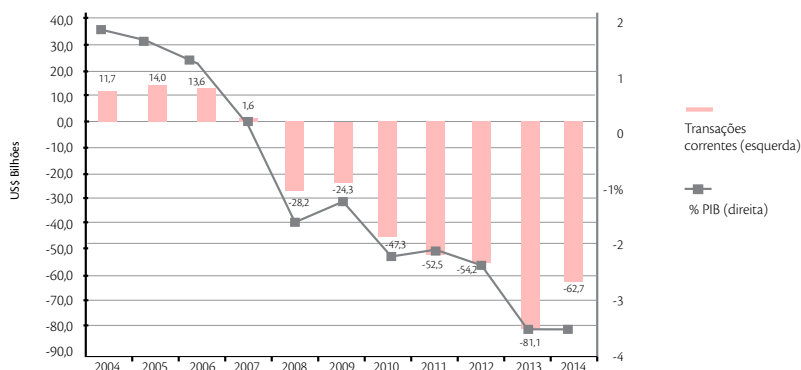


Figura 4. Saldo em transações correntes (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = acumulado de janeiro-setembro.

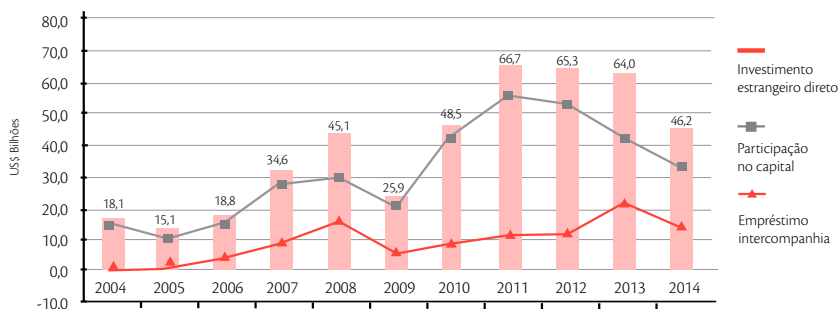


Figura 5. Evolução do investimento estrangeiro em carteira (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = acumulado de janeiro-setembro.

Também se observa uma entrada mais acentuada de investimento estrangeiro em carteira (IEC) em 2008-2014. Sua maior volatilidade pode indicar problemas futuros ao financiamento do balanço de pagamentos do País (Figura 6).

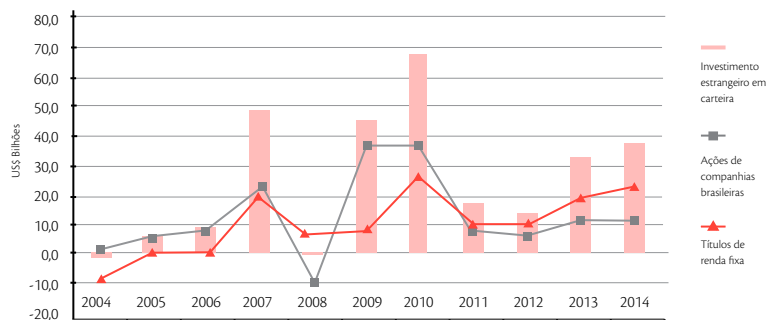


Figura 6. Necessidades de financiamento externo (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = acumulado em 12 meses até junho.

A deterioração das contas externas a partir de 2008, por fim, manifestou-se na maior necessidade de financiamento externo (NFE), o que tende a promover a necessidade de se recorrer a formas de financiamento mais instáveis tal como revelado no período recente, o que se observa na Figura 7.

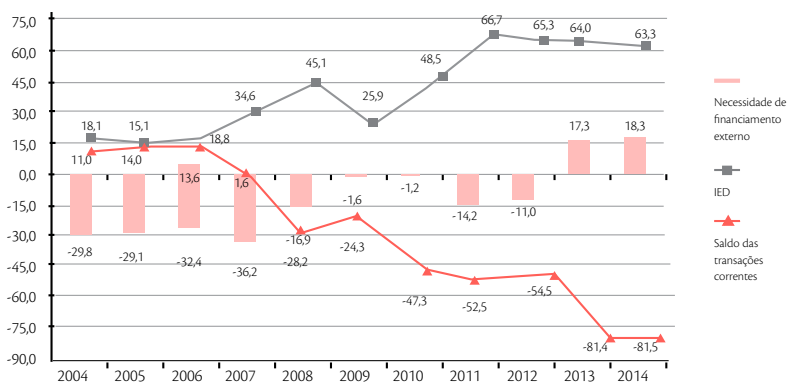


Figura 7. Evolução da taxa de câmbio (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = outubro.

Todo esse movimento encontra como contrapartida as sucessivas rodadas de apreciação do Real frente ao Dólar desde 2004 (Figura 8). Embora essa trajetória tenha contribuído para a manutenção de taxas de inflação razoavelmente baixas e estáveis, há um relativo consenso acerca de seus impactos negativos sobre a dinâmica industrial brasileira (MARCONI; ROCHA, 2011).



Figura 8. Reservas internacionais, passivo externo e dívida externa (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = outubro

A partir de 2012, no entanto, observa-se uma clara tendência de depreciação, restando saber se esse processo – necessário para a rearticulação de importantes segmentos industriais – irá ser mantido pelas autoridades domésticas frente à inflação ascendente que pode gerar, a depender das características, ritmo e condições da “administração” desse movimento cambial por parte do Banco Central (BC)

No mesmo período, verificou-se um aumento substantivo das reservas internacionais, o que confere maior segurança às contas externas – a despeito de seu custo fiscal não desprezível – e uma queda da relação dívida externa líquida /PIB, o que tornou o País “credor” internacional a partir de 2008 (Figura 9). No entanto, esses fenômenos não significam diretamente que o País está em uma posição de todo confortável frente ao cenário internacional. De fato, ao se considerar um indicador mais amplo, como o passivo externo líquido, medido pela posição internacional de investimentos líquida, nota-se que ocorreu uma elevação substantiva no período recente, ainda que a parcela deste denominada em moeda doméstica tenha se expandido (VAN NOIJE, 2014). Fica, assim, mais bem caracterizada a dependência financeira da economia brasileira em relação à economia internacional: longe da estrutura produtiva aqui instalada ser compatível com o volume e natureza do passivo externo que se acumula, o Brasil parece se encontrar em uma posição internacional de instabilidade. Claro, não se reproduzem hoje as condições do passado, particularmente dos anos 1980, então ainda mais perversas ao desenvolvimento do País. Por outro lado, o atual contexto exige a promoção de medidas que possibilitem a construção de uma trajetória favorável do saldo de transações correntes, sobretudo pela balança comercial.

Sem o resgate de uma política de desenvolvimento – que, por sua definição, implica a promoção de modificações na estrutura produtiva, que, por sua vez, produza reflexos na pauta exportadora brasileira –, o único meio de expandir os saldos comerciais é por intermédio da expansão contínua dos preços e da demanda internacional por *commodities*. (GENTIL; ARAÚJO, 2012, p. 29)

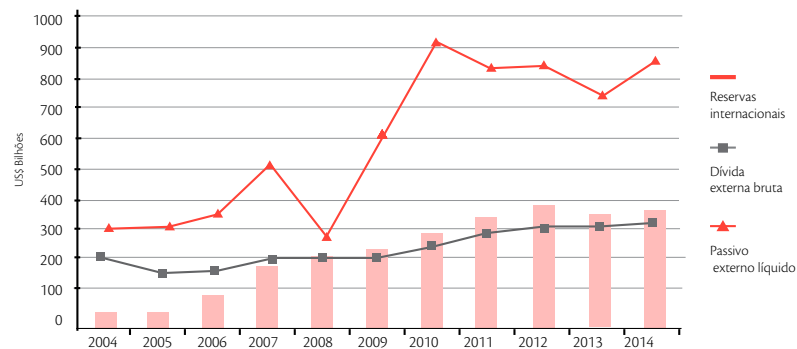


Figura 9. Reservas internacionais, passivo externo e dívida externa (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.*2014 = junho



2.2. A dimensão interna

2.2.1. As contas públicas

Uma segunda dimensão na qual se apresentam elementos que problematizam a estruturação de um padrão de desenvolvimento no Brasil é o setor público. Conforme se nota na Figura 10, ainda que a parcela correspondente ao gasto com juros tenha sido, em média, menor no período 2008-2014 em relação aos anos 2004-2007, o déficit nominal atinge 3,3% do PIB em 2013 e 4,9% em 2014. Esse fenômeno resulta do menor superávit primário médio a partir de 2008. A importância desse indicador não pode ser negligenciada na medida em que aponta para a menor capacidade do setor público em sustentar políticas de crescimento por meio do gasto público – particularmente em uma conjuntura político-econômica que novamente parece tender para um vigoroso ajuste fiscal, que já demonstrou sua inadequação no passado recente (SERRANO; SUMMA, 2012) – e menos porque, como argumentam alguns, leva a uma perda de credibilidade das autoridades domésticas – ainda que isso também seja concebível. Nesse particular, emerge o papel das agências de *rating*, que sob critérios discutíveis e já postos sob suspeita internacionalmente, ameaçam retirar do Brasil a “etiqueta” de grau de investimento e, desse modo, incitam à elevação ainda maior da taxa básica de juros – o Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) – atualmente em 11,75% combinado a um forte ajuste fiscal, como suposta garantia de “confiança” dos investidores internacionais na economia brasileira.

Se, por um lado, há uma deterioração do resultado primário do setor público no período recente, por outro, é forçoso reconhecer o avanço positivo para a economia brasileira que tem sido verificado desde 2004 na relação dívida líquida/PIB: de 49,5% em 2004 passou para 34,3% em 2013, ainda que com uma leve projeção de alta para 2014 (Figura 11). Na mesma direção, a parcela da dívida externa no estoque total da dívida pública reduziu-se de forma acelerada a partir de 2004, situando-se, atualmente, em torno de 3,4% no acumulado de 12 meses até setembro (Figura 12)

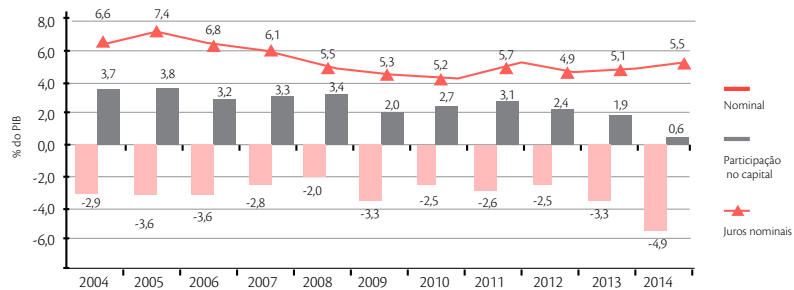


Figura 10. Necessidade de financiamento do setor público consolidado (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.* 2014 = acumulado em 12 meses até setembro.

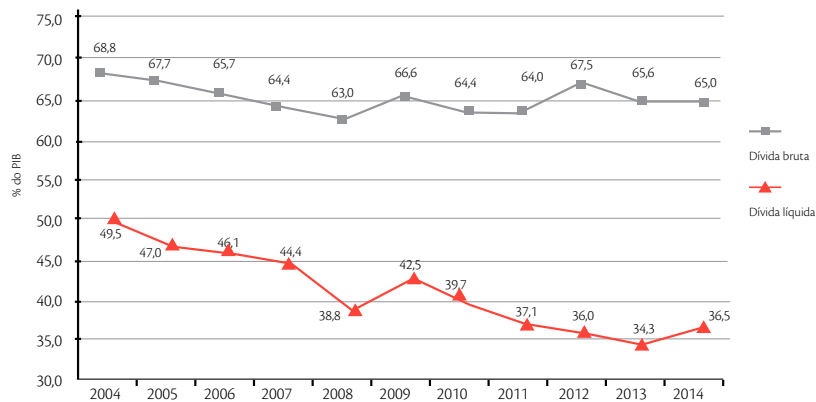


Figura 11. Evolução da dívida pública bruta e líquida do governo geral * (2004-2014)**

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

* O Governo Geral abrange Governo Federal, governos estaduais e governos municipais. Exclui Banco Central e empresas estatais.

** 2014 = acumulado em 12 meses até setembro.

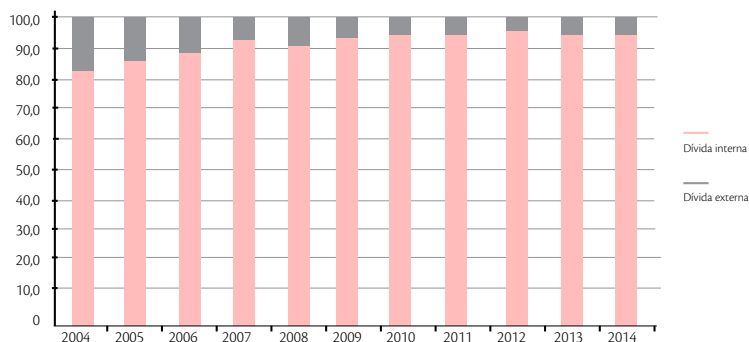


Figura 12. Composição da dívida governo geral* (2004-2014**)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores

* O Governo Geral abrange Governo Federal, governos estaduais e governos municipais. Exclui Banco Central e empresas estatais.

** 2014 = acumulado em 12 meses até setembro.

Contudo, e é neste ponto que reside porção relevante das críticas ao modo de gestão recente das contas públicas, ainda que a relação dívida líquida/PIB tenha declinado, o mesmo movimento não se verifica no que concerne à dívida bruta, que de 63% do PIB em 2008 salta para 65% em 2014. Parte da explicação pode ser encontrada na Figura 13, que apresenta o crédito concedido pelo Tesouro Nacional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Na medida em que se referem a operações de crédito-débito no interior do setor público, tal fenômeno não aparece na dívida líquida, mas se expressa no estoque da dívida bruta. Observe que, de apenas 1% do PIB em 2004, o volume de crédito ascendeu para aproximadamente 9% em 2014. Embora essa capitalização do BNDES represente um aumento do potencial de crescimento econômico na medida em que se traduza em financiamento de novas inversões, há nessa relação um custo imediato não desprezível dado pela diferença entre a taxa pela qual capta recursos o Tesouro Nacional (Selic) e a taxa que cobra o BNDES pelos seus empréstimos (Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP) – ainda que esse custo possa ser superado pelas receitas esperadas advindas da geração de renda resultante da própria atuação do BNDES, conforme argumentam Pereira, Simões e Carvalhal (2011), não há indicações de que assim seja em um ambiente de baixo crescimento econômico tal como o que agora se prefigura.

Ademais, convém lembrar que a gestão da dívida pública não é uma questão de cunho apenas técnico, mas envolve uma discussão mais ampla acerca daqueles que, de fato, se beneficiam de

seu volume e do modo pelo qual este é gerido; um debate, portanto, mais afeito à economia política. Conforme estimativas da Auditoria Cidadã da Dívida¹⁷, cerca de 47% da dívida pública interna é detida por bancos nacionais e estrangeiros, 18% por fundos de investimentos e 11% por investidores estrangeiros. Logo, os maiores beneficiários do tamanho da dívida pública e da sua elevada remuneração no País são precisamente os grandes grupos financeiros nacionais e estrangeiros e todas as grandes empresas ditas “não-financeiras” e as pessoas físicas que aplicam suas “poupanças financeiras” através desses grupos, cuja importância é crescente com o processo de globalização. O problema maior, a merecer aprofundamento posterior, é que nas condições em que se configuram atualmente a política econômica brasileira e as políticas estruturantes (industrial, de infraestrutura e outras), esses interesses pouco ou nada se compatibilizam com a formação de um padrão de desenvolvimento ao não articularem essas finanças e dívidas com a expansão dos investimentos produtivos.

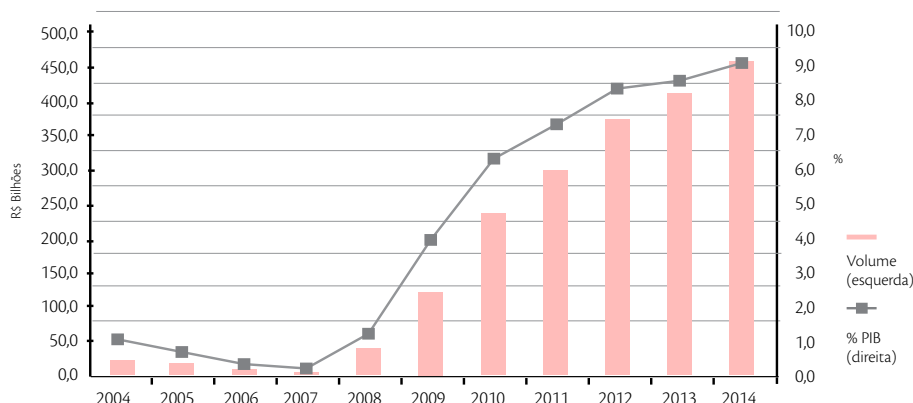


Figura 13. Evolução do crédito do Tesouro Nacional junto ao BNDES (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. * 2014 = acumulado em 12 meses até setembro.

A relevância da atual situação das contas públicas torna-se ainda mais evidente quando se tem em conta o papel anticíclico que pode assumir o investimento público e, para um prazo mais longo, também o reconhecimento da histórica carência de investimentos em infraestrutura no País, tipicamente realizados pelo setor público. Nos últimos anos, observa-se a tentativa das autoridades domésticas em estimular o crescimento econômico, ainda que bastante timidamente, ao levar a participação do investimento público no PIB de aproximadamente 1,5% em 2004 para 3,4% no

17 A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação, sem fins lucrativos, criada em 2000 cujo propósito básico é promover e divulgar estudos e pesquisas relacionados com o tema do endividamento público brasileiro. Para maiores detalhes: <<http://www.auditoriacidada.org.br/>>



acumulado de 2014 (Figura 14). O patamar mais elevado do investimento público em relação ao PIB no período 2008-2014 encontra explicação no crescimento dos investimentos das estatais, uma vez que os demais investimentos da União permaneceram relativamente constantes a partir de 2009 em torno de 1% do PIB. Considerando que os investimentos da União referem-se a áreas básicas da melhoria da qualidade de vida, tais como segurança, saúde, educação, transporte dentre outras, semelhante resultado atesta significativa lacuna numa variável estratégica para a constituição de uma trajetória de desenvolvimento.

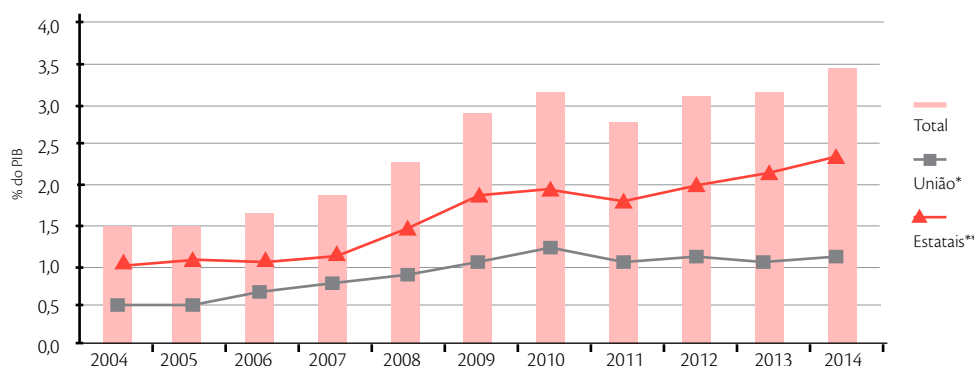


Figura 14. Evolução do investimento público total: União e empresas estatais (2004-2014)

Fonte: Elaborado a partir de Gomes e Cruz (2014, p. 41)

* Acumulado em 12 meses até junho de 2014. ** Acumulado em 12 meses até março de 2014.

O aumento na participação do investimento público no PIB refletiu-se, no período recente, em uma elevação também na participação do mesmo no investimento total (Figura 15). Vale dizer que, ao saltar de cerca de 9% do PIB, em 2004, para quase 20% no acumulado até junho em 2014 – mesmo que, em parte, seja resultado da debilidade recente dos investimentos privados –, o investimento público aparece hoje como umas das principais categorias de gasto na sustentação do crescimento do País – cujo peso ainda é maior em um contexto de aparente estagnação para o qual se abre a economia brasileira.



Figura 15. Participação do investimento público no investimento total (2004-2014*)

Fonte: Elaborado a partir de Gomes e Cruz (2014, p. 41). *2014 = acumulado em 12 meses até junho.

No entanto, a continuidade dos projetos de investimento público não somente se vê ameaçada pela deterioração fiscal já observada como também pela piora da situação econômica das empresas estatais. De acordo com a Figura 16, nota-se que a partir de 2008 os resultados nominal e primário foram, com exceção do ano de 2010, negativos, apontando para um cenário de redução no ritmo dos investimentos. Cabe notar que, para alguns setores, esses resultados derivam, em parte, da própria estratégia das autoridades domésticas de contenção dos preços administrados com o intuito de impedir a elevação da inflação.

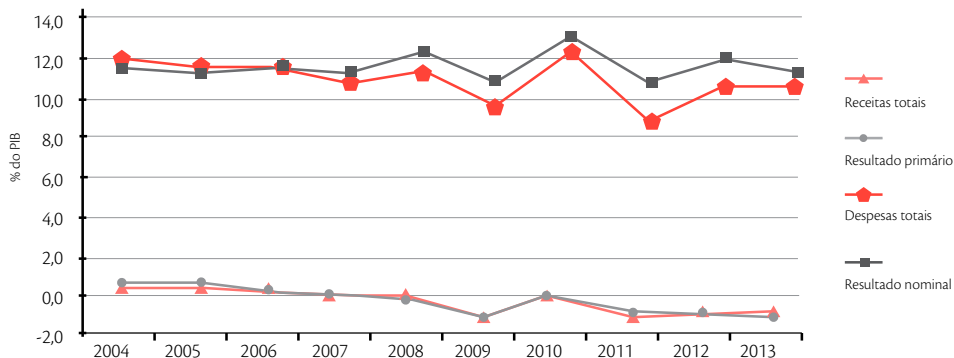


Figura 16. Necessidade de financiamento líquido das empresas estatais (2004-2013)

Fonte: Elaborado a partir de Afonso (2014, p. 24).

Uma consideração mais detida das receitas e despesas públicas também é capaz de revelar aspectos importantes da evolução recente. Conforme atestam as tabelas 1 e 2, a passagem das receitas



totais de 21,6% do PIB em 2004 para 24,5% no acumulado em 12 meses até setembro de 2014 se deve principalmente à forte elevação do volume arrecadado pelo Imposto de Renda e pelas demais receitas – com particular destaque para as concessões e os dividendos. O declínio relativo da participação das contribuições deve-se, em grande medida, à extinção da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) em 2007. Ademais, observa-se um crescimento expressivo das receitas da Previdência Social, especificamente em relação ao setor urbano, que deve estar vinculado à diminuição do desemprego e simultâneo aumento da formalização do mercado de trabalho.

As despesas totais, por outro lado, se elevaram em ritmo mais acelerado, passando de 15,6% do PIB em 2004 para aproximadamente 19,8% em 2014. Dentre as despesas cuja proporção aumentou de forma expressiva encontra-se a categoria custeio e capital. Além da elevação das despesas com o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e a concessão de benefícios assistenciais, particular destaque cabe aos gastos com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as despesas Discricionárias: a soma de ambos como proporção do PIB foi de 3,52% em 2007 para cerca de 5% no acumulado em 12 meses até setembro de 2014¹⁸. Outro componente central na elevação recente das despesas públicas são os benefícios previdenciários, em razão da política de aumento do salário mínimo. Aliás, a diferença entre as receitas previdenciárias e as despesas previdenciárias, que apresentou uma tendência de elevação entre 2004 e 2011, passou desde então a declinar, sugerindo uma deterioração das contas da Previdência.

De modo geral, verifica-se, portanto, uma trajetória de redução da capacidade de gasto do setor público brasileiro nos últimos anos; precisamente em uma conjuntura na qual se coloca a necessidade de contrabalançar o menor ritmo dos gastos privados e em que se tornam ainda mais visíveis as históricas carências do País quanto a obras de infraestrutura. A predominância da busca do superávit primário ou nominal como eixo decisivo da gestão fiscal tem imposto limites aos avanços estruturantes do gasto público para um padrão de desenvolvimento. A saber, é sofrível há tempos o comportamento do investimento público e o custeio está a requerer uma profunda transformação no sentido de cortar onde há excesso ou ociosidade e de ampliar onde há necessidades quantitativas, qualitativas e de remuneração dos funcionários públicos. A estrutura tributária espera por mudanças de qualidade e quantidade há décadas. A resultante do acima mencionado é que um sistema de financiamento do setor público pró-desenvolvimento ainda está por ser construído.

18 Embora não exposta na tabela pelo seu peso relativamente pequeno como proporção do PIB, a compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em função da desoneração da folha de pagamentos a partir de 2012, também parte das outras despesas de custeio e capital – como o PAC e as despesas discricionárias –, saltou de R\$ 1,8 bilhões em 2012 para R\$ 15,8 bilhões em 2014, como uma tentativa de estimular a economia

Tabela 1. Perfil das receitas públicas: componentes selecionados – R\$ bilhões (2004-2014*)

	2004	2005	2006	2007
Receita total	419,62	488,37	543,51	618,87
Receitas do Tesouro Nacional	324,61w	378,55	418,42	477,14
Receita bruta	338,34	392,44	429,08	490,92
Impostos	140,73	166,55	181,81	214,41
IR	102,99	124,62	136,49	160,14
IPI	22,91	26,37	28,16	33,79
IOF	5,25	6,10	6,77	7,83
Imposto de Importação	9,20	9,09	10,04	12,25
Contribuições	160,92	181,56	192,43	218,15
Demais	36,69	44,33	54,83	58,37
(-) Restituições	-13,72	-13,88	-10,66	-13,77
(-) Incentivos fiscais	0,00	-0,01	0,00	-0,01
Receitas da Previdência Social	93,77	108,43	123,52	140,41
Urbana	90,61	105,09	119,72	136,17
Rural	3,16	3,35	3,81	4,25
Receitas do Banco Central	1,24	1,39	1,57	1,32
Transferências total	67,56	83,94	92,78	105,60
Receita líquida total (1-2)	352,06	404,44	450,73	513,27

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

Nota: 2014 = acumulado em 12 meses até setembro.



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	716,66	739,30	919,77	990,41	1.062,21	1.181,10	1.240,81
	551,34	555,05	705,30	741,30	783,44	871,16	907,75
	564,73	569,85	719,53	757,43	802,83	894,68	930,80
	269,27	258,17	296,46	355,89	372,67	407,43	427,15
	191,76	191,60	208,20	249,82	264,15	292,81	309,69
	39,47	30,75	39,99	46,92	45,93	47,10	49,61
	20,34	19,24	26,60	31,81	30,77	29,41	29,35
	17,23	16,09	21,12	26,73	31,11	37,20	37,47
	215,43	212,51	249,83	285,66	304,50	346,21	355,64
	80,03	99,16	173,25	115,88	125,66	141,04	148,02
	-13,39	-14,74	-14,13	-15,86	-19,25	-23,47	-23,04
	0,00	-0,05	-0,10	-0,27	-0,14	-0,05	-0,01
	163,36	182,01	211,97	245,89	275,76	307,15	330,24
	158,38	177,44	207,15	240,54	270,00	300,99	323,63
	4,97	4,56	4,81	5,36	5,76	6,16	6,61
	1,96	2,24	2,51	3,22	3,00	2,79	2,82
	133,08	127,68	140,68	172,48	181,38	189,99	205,14
	583,58	611,62	779,10	817,92	880,83	991,11	1.035,67

Tabela 2. Perfil das receitas públicas:
componentes selecionados – % do PIB (2004-2014*)

	2004	2005	2006	2007
1. Receita total	21,6%	22,7%	22,9%	23,3%
Receitas do Tesouro Nacional	16,7%	17,6%	17,7%	17,9%
Receita bruta	17,4%	18,3%	18,1%	18,4%
Impostos	7,2%	7,8%	7,7%	8,1%
IR	5,3%	5,8%	5,8%	6,0%
IPI	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%
IOF	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Imposto de Importação	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%
Contribuições	8,3%	8,5%	8,1%	8,2%
Demais	1,9%	2,1%	2,3%	2,2%
(-) Restituições	-0,7%	-0,6%	-0,4%	-0,5%
(-) Incentivos fiscais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Receitas da Previdência Social	4,8%	5,0%	5,2%	5,3%
Urbana	4,7%	4,9%	5,1%	5,1%
Rural	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Receitas do Banco Central	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
2. Transferências total	3,5%	3,9%	3,9%	4,0%
3. Receita líquida total (1-2)	18,1%	18,8%	19,0%	19,3%

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

Nota: 2014 = acumulado em 12 meses até setembro.



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	23,6%	22,8%	24,4%	23,9%	24,2%	24,4%	24,5%
	18,2%	17,1%	18,7%	17,9%	17,8%	18,0%	17,9%
	18,6%	17,6%	19,1%	18,3%	18,3%	18,5%	18,3%
	8,9%	8,0%	7,9%	8,6%	8,5%	8,4%	8,4%
	6,3%	5,9%	5,5%	6,0%	6,0%	6,0%	6,1%
	1,3%	0,9%	1,1%	1,1%	1,0%	1,0%	1,0%
	0,7%	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%
	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%
	7,1%	6,6%	6,6%	6,9%	6,9%	7,1%	7,0%
	2,6%	3,1%	4,6%	2,8%	2,9%	2,9%	2,9%
	-0,4%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,5%	-0,5%
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	5,4%	5,6%	5,6%	5,9%	6,3%	6,3%	6,5%
	5,2%	5,5%	5,5%	5,8%	6,1%	6,2%	6,4%
	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	4,4%	3,9%	3,7%	4,2%	4,1%	3,9%	4,0%
	19,2%	18,9%	20,7%	19,7%	20,1%	20,5%	20,4%

**Tabela 3. Perfil dos gastos públicos:
componentes selecionados – R\$ bilhões (2004-2014*)**

	2004	2005	2006	2007
Despesa Total	302,72	351,77	401,98	455,62
Despesas do Tesouro	175,39	204,05	234,65	268,36
Pessoal e encargos sociais	83,66	92,23	105,50	116,37
Custeio e capital	91,12	111,27	128,46	151,47
Despesa do FAT	9,95	12,04	15,44	18,65
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV)	7,50	9,25	11,64	14,19
Outras Despesas de custeio e capital	68,09	79,64	91,80	108,61
PAC	-	-	-	7,34
Discrecionárias	-	71,47	79,79	86,11
Transferência do Tesouro ao Banco Central	0,62	0,55	0,70	0,52
Benefícios previdenciários	125,75	146,01	165,59	185,29
Benefícios previdenciários – urbano	102,50	118,69	133,30	148,72
Benefícios previdenciários – rural	23,25	27,32	32,28	36,58
Despesas do Banco Central	1,57	1,71	1,74	1,96

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

*2014 = acumulado em 12 meses até setembro.



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	497,90	572,18	700,32	724,40	804,97	914,12	1.002,37
	295,91	344,44	442,44	439,19	484,62	553,00	618,62
	130,83	151,65	166,49	179,28	186,10	202,74	213,45
	164,04	191,60	274,71	257,78	296,21	348,14	403,02
	21,03	27,43	30,31	34,66	39,33	44,69	49,84
	16,04	18,95	22,23	24,90	29,21	33,52	36,44
	120,99	140,03	171,20	187,70	216,40	251,85	295,56
	11,36	17,93	22,08	28,02	39,31	44,71	59,98
	96,00	110,58	128,63	142,42	156,59	175,29	197,04
	1,04	1,18	1,24	2,14	2,32	2,11	2,15
	199,56	224,88	254,86	281,44	316,59	357,00	380,15
	159,65	175,83	198,77	220,00	245,45	276,65	294,54
	39,91	49,04	56,09	61,43	71,14	80,35	85,61
	2,43	2,87	3,03	3,77	3,75	4,11	3,60

**Tabela 4. Perfil dos gastos públicos:
componentes selecionados – % do PIB (2004-2014*)**

	2004	2005	2006	2007
Despesa Total	15,59%	16,38%	16,96%	17,12%
Despesas do Tesouro	9,03%	9,50%	9,90%	10,08%
Pessoal e encargos sociais	4,31%	4,30%	4,45%	4,37%
Custeio e Capital	4,69%	5,18%	5,42%	5,69%
Despesa do FAT	0,51%	0,56%	0,65%	0,70%
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	0,39%	0,43%	0,49%	0,53%
Outras despesas de custeio e capital	3,51%	3,71%	3,87%	4,08%
PAC	-	-	-	0,28%
Discricionárias	-	3,33%	3,37%	3,24%
Transferência do Tesouro ao Banco Central	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%
Benefícios previdenciários	6,48%	6,80%	6,99%	6,96%
Benefícios previdenciários – urbano	5,28%	5,53%	5,63%	5,59%
Benefícios previdenciários – rural	1,20%	1,27%	1,36%	1,37%
Despesas do Banco Central	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

*2014 = acumulado em 12 meses até setembro.



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	16,42%	17,66%	18,58%	17,48%	18,33%	18,87%	19,76%
	9,76%	10,63%	11,74%	10,60%	11,03%	11,41%	12,19%
	4,31%	4,68%	4,42%	4,33%	4,24%	4,18%	4,21%
	5,41%	5,91%	7,29%	6,22%	6,74%	7,19%	7,94%
	0,69%	0,85%	0,80%	0,84%	0,90%	0,92%	0,98%
	0,53%	0,58%	0,59%	0,60%	0,67%	0,69%	0,72%
	3,99%	4,32%	4,54%	4,53%	4,93%	5,20%	5,83%
	0,37%	0,55%	0,59%	0,68%	0,89%	0,92%	1,18%
	3,17%	3,41%	3,41%	3,44%	3,57%	3,62%	3,88%
	0,03%	0,04%	0,03%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%
	6,58%	6,94%	6,76%	6,79%	7,21%	7,37%	7,49%
	5,27%	5,43%	5,27%	5,31%	5,59%	5,71%	5,81%
	1,32%	1,51%	1,49%	1,48%	1,62%	1,66%	1,69%
	0,08%	0,09%	0,08%	0,09%	0,09%	0,08%	0,07%

2.2.2. O sistema financeiro

O recente desempenho do sistema financeiro coloca também elementos importantes para o debate acerca do padrão de desenvolvimento no Brasil, com destaque para o vigoroso processo de expansão do crédito. Com efeito, tal como se observa na Figura 17, o crédito total passou de 25,7% do PIB em 2004 para 57,3% em outubro de 2014. Contudo, enquanto entre 2004-2008 o crédito concedido por instituições privadas e públicas cresceu relativamente no mesmo ritmo, a partir de 2008, o crédito oriundo de instituições privadas permaneceu estagnado em torno de 26% do PIB. Dessa forma, a expansão do crédito entre os anos de 2008 e 2014 é resultado da explícita orientação das autoridades domésticas em fomentar o crescimento frente à eclosão da crise internacional por meio dos bancos públicos (FREITAS, 2011). De fato, o volume do crédito concedido pelas instituições públicas passou de aproximadamente 10% do PIB em 2004 para 31% em outubro de 2014 – tornando o setor bancário público dominante na concessão de crédito no País.

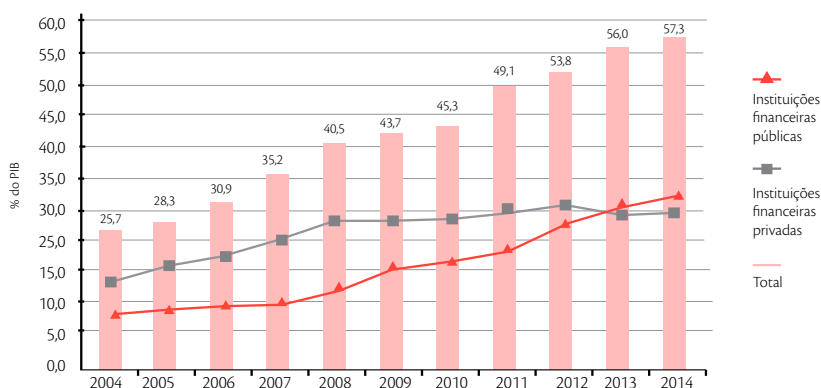


Figura 17. Evolução do crédito total: setor privado e público (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.*2014 = outubro.

Ao mesmo tempo em que o sistema de bancos públicos tornou-se proeminente na concessão de crédito, o exame dos destinos aos quais foi canalizado também revela uma mudança de percurso nos anos recentes em relação ao período 2004-2008. Conforme se verifica na Figura 18, a participação do crédito no PIB para a indústria, que apresentou crescimento acelerado até 2008, se elevou, desde então, menos de 1% do PIB até outubro de 2014. Esse movimento indica o menor dinamismo industrial dos últimos anos e, simultaneamente, sugere que a retomada do setor não está no horizonte visível na ausência de políticas que se mostrem efetivas para o segmento.



O único crescimento expressivo se encontra no crédito para habitação, que de aproximadamente 1% do PIB em 2004 saltou para 9,5% em outubro de 2014. De fato, a expansão do crédito imobiliário foi uma das principais medidas adotadas para a redução do histórico déficit habitacional no País – aliada a amplos programas governamentais explicitamente voltados para o atendimento das classes economicamente menos favorecidas, como o “Minha casa, minha vida”.

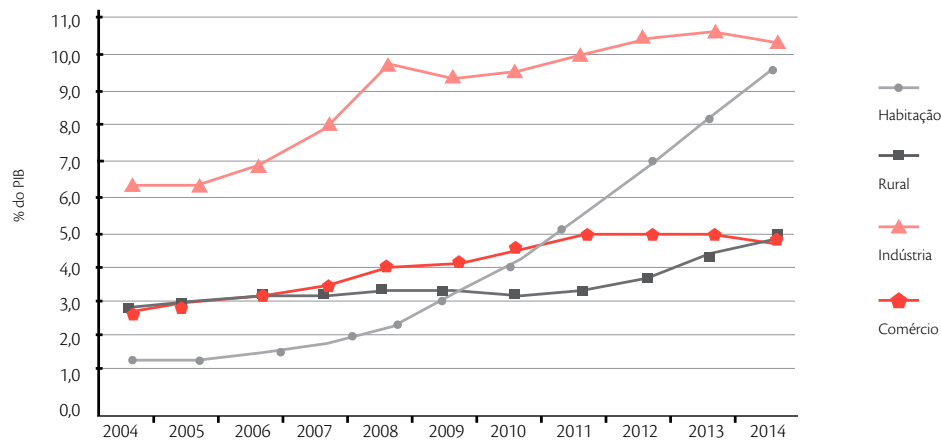


Figura 18. Evolução do crédito por destino: habitação, rural, indústria e comércio (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.*2014 = outubro.

A importância do crédito habitacional no período recente explicita-se, também, ao considerarmos o endividamento das famílias. Como se observa na Figura 19, a partir de 2008, o endividamento das famílias em relação à renda cresceu, sobretudo, em virtude do crédito habitacional: excluindo essa modalidade do endividamento familiar total, a proporção em setembro de 2014 (28,5%) é pouco maior que em 2008 (27,2%). Ora, esse movimento indica, desde logo, que não se pode esperar uma elevação vigorosa do consumo no futuro imediato – reconhecidamente um dos principais componentes, ao lado das exportações, no crescimento do PIB entre 2004-2008.

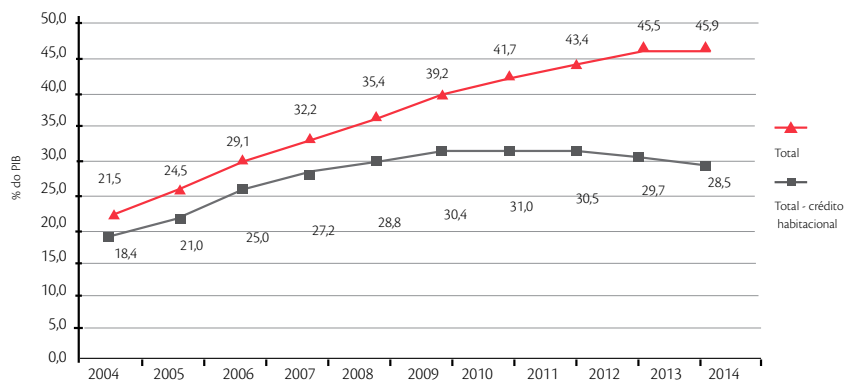


Figura 19. Endividamento das famílias em relação à renda acumulada dos últimos doze meses (2004-2014*)

Fonte: BCB. Elaboração dos autores. *2014 = setembro.

Além do menor ritmo do crescimento do crédito de forma geral – com exceção daquele destinado à habitação, como visto acima –, é conveniente destacar a ausência de mecanismos de financiamento de longo prazo privados, sobretudo quanto ao mercado de capitais. Embora seja este um elemento histórico do baixo desenvolvimento do País, a evolução dos últimos anos não sinaliza que esteja em vias de superação. Conforme se observa na Tabela 5, o mercado de renda fixa cresceu em ritmo mais elevado que o mercado de renda variável e parcela expressiva daquele é ainda composta por títulos públicos. Ademais, quanto aos títulos privados, observa-se um peso relativamente grande daqueles de origem bancária: crédito de depósito bancário (CDB) e letras financeiras (LF). Nesse sentido, o mercado de títulos corporativos, como as debêntures, ainda se demonstra muito tímido frente às exigências que se colocam ao crescimento da economia brasileira. De acordo com Torres Filho e Costa (2013):

[...] o mercado de debêntures continuou sendo pequeno, pouco profundo e ilíquido, apresentando fortes características de dominância pelo crédito bancário. De fato, quando se compara o crescimento dos diferentes segmentos do mercado financeiro brasileiro a partir de 2004, percebe-se que a maior parte das emissões de debêntures é um “transbordamento” das operações de crédito de curto prazo dos bancos comerciais ou resulta de arbitragem regulatória dessas mesmas instituições.



Esse descompasso, frente ao que ocorreu no mercado internacional e no doméstico, permite afirmar que o Brasil configura um caso de atraso histórico tanto no mercado internacional de títulos corporativos quanto em relação ao restante do mercado financeiro nacional. Essa condição deve-se, nos dias atuais, primordialmente, a fatores locais. Na prática, persiste uma condição de inércia, que vem sustentando uma “zona de conforto” para os principais atores.

Esse traço perverso do desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro deve-se, sobretudo, às altas taxas de juros, que tornam pouco atrativas tanto a emissão quanto a retenção de ativos dessa natureza. Em síntese, conforme destaca Freitas (2011):

[...] o aprofundamento desejado do mercado privado de financiamento de longo não será concretizado sem uma profunda alteração da cultura rentista arraigada nos estratos de renda mais alta da sociedade brasileira, que não abre mão da indexação financeira, introduzida no período de alta inflação. Além disso, o peso dos títulos públicos pós-fixados e os juros básicos elevados – mantidos, não obstante a relativa estabilidade dos preços da inflação, em níveis extremamente altos para os padrões internacionais – contribuem para o viés “curto prazista” dos investidores financeiros. O financiamento privado voluntário de longo prazo exige que se alongue o prazo das aplicações financeiras.

Estruturar o sistema financeiro do País e convertê-lo em um instrumento capaz de dar a flexibilidade necessária à acumulação de capital ainda é um desafio à construção de um padrão de desenvolvimento e certamente passa pelo fomento do mercado de títulos corporativos de longo prazo. De fato, encerrado o ciclo de crédito para o consumo, apresenta-se mais uma vez a necessária constituição de um aparato financeiro em volume e estrutura adequados à formação de capital fixo, sobretudo nas áreas de infraestrutura e de alta tecnologia.

**Tabela 5. Evolução do estoque do mercado financeiro brasileiro:
rendas fixa e variável – R\$ bilhões (2006-2014*)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mercado de renda fixa	1.621	1.878	2.333	2.627	3.020	3.340	3.730	3.860	3.980
Títulos públicos	1.094	1.225	1.265	1.398	1.640	1.820	2.070	1.970	2.020
Títulos privados	527	653	1.068	1.228	1.380	1.520	1.650	1.890	1.960
Debêntures	156	210	248	283	338	397	501	585	660
CDB	343	397	730	830	854	753	650	640	553
LF	-	-	-	-	31	149	236	337	346
Títulos de crédito	24	36	65	82	122	179	220	289	358
Outros	4	10	25	33	35	42	44	44	45
Mercado de ações	1.545	2.478	1.375	2.335	2.569	2.294	2.524	2.414	2.426
Total	3.166	4.356	3.708	4.962	5.589	5.634	6.254	6.274	6.406

Fonte: Elaborado, até 2009, a partir de Torres Filho e Costa (2013, p. 37) e, para 2010-2014, a partir de Anbima (vários anos).
 *2014 = outubro.



Considerações Finais

Após as análises acima realizadas é oportuno explicitar nas condições do Brasil atual quais eixos são fundamentais para que se tenha efetivamente um padrão de desenvolvimento que enfrente os dilemas do subdesenvolvimento que ainda persistem:

- I) desde logo, o Brasil necessita de um padrão de desenvolvimento no qual as políticas estruturantes (ver item VI abaixo) e a política macroeconômica (fiscal, cambial e monetária) estejam em relação de complementaridade e contemplem de forma articulada e interdependente a questão econômica e a questão social. A saber, a existência do referido padrão é incompatível com políticas públicas conflitantes quando postas diante do processo socioeconômico em sua totalidade. Não é possível, diante da realidade brasileira, ter uma política social duradoura que melhore as condições de vida da população (via oportunidades de ganhos de rendimentos e de acesso a serviços públicos) se ao mesmo tempo existem percalços na economia tais como baixo crescimento, desindustrialização, taxas de juros nominais e reais elevadas, taxa de câmbio comprometedor do desenvolvimento, finanças públicas com base tributária frágil, com custo descontrolado, e com incapacidade de realizar os investimentos públicos imprescindíveis;
- II) a política cambial sintonizada com o desenvolvimento não pode ser cúmplice da apreciação cambial que sabidamente tem sido um dos fatores da desindustrialização ainda que esta tenha outros determinantes tão ou mais incisivos. De todo modo é condição necessária ao desenvolvimento, ainda que não suficiente, impedir flutuações cambiais das quais resultam recorrentemente períodos de valorização do real cuja duração impacta negativamente a competitividade de nossas exportações, particularmente as do setor industrial;
- III) a política monetária é descompromissada com o desenvolvimento na medida em que a taxa básica de juros se mantenha sistematicamente elevada em termos nominais e reais, a despeito de flutuações. Este caráter do capitalismo brasileiro desde o surgimento do Real enquanto padrão monetário é destruidor das condições objetivas e das expectativas empresariais compatíveis com a expansão da formação bruta de capital fixo executável pelo par Estado-mercado;
- IV) a irresponsabilidade fiscal é inadmissível. É também inadmissível para a exequibilidade do desenvolvimento de um País de porte continental como o Brasil e suas correspondentes carências em um Estado cuja configuração tributária e fiscal não viabilize um orçamento de investimentos que resolva as deficiências da infraestrutura econômica e social. A reforma dos aparelhos estatais é imperativa. Há áreas em que o excesso de órgãos e de pessoal existe e há áreas em que existem carências de ambos. Por que não enfrentar esse problema?;
- V) o controle da inflação solidário ao desenvolvimento não pode estar baseado em elevações das taxas de juros, a não ser em conjunturas específicas em que a demanda agregada esteja acelerada. O que está a ser requerido pela realidade é a extinção do que ainda exista de indexação

de preços, investimentos que ampliem a capacidade de oferta agregada, finanças públicas organizadas para uma lógica combinada de expansão econômica com estabilidade de preços;

- VI) políticas estruturantes voltadas à reorganização estratégica de eixos fundamentais para a configuração do padrão de desenvolvimento tais como:¹⁹
- a) fomentar adequada e duradoura articulação público-privada, institucionalmente fundamentada, para investir significativamente nos setores de infraestrutura;
 - b) redinamizar a indústria por meio de uma robusta política industrial que realisticamente defina prioridades técnico-produtivas e modalidades de interação, inclusive em *joint ventures*, nas cadeias internacionalizadas de produção;
 - c) seguir avançando no agronegócio e na utilização de recursos naturais com o propósito de articulá-los ao dinamismo industrial, no que o pré-sal pode ser “paradigmático”;
 - d) através de uma política financeira, organizar complementaridades entre os sistemas financeiros público e privado para o *funding* de investimentos via operações de crédito e de mercado de capitais;
 - e) realizar um enfrentamento, político e tecnicamente apropriado, à questão fundiária, tendo em conta as dimensões sociais e econômicas correspondentes;
 - f) aprofundar a distribuição de renda e de riqueza que tenha sido conquistada nos últimos tempos, inserindo-as na estrutura e dinâmica do padrão de desenvolvimento;
 - g) promover uma inserção internacional soberana – sem xenofobia – na dinâmica econômico-financeira da globalização a partir do desenvolvimento configurado como objetivo do País;
 - h) retomar a prática do planejamento econômico nas distintas esferas públicas visto que essa foi abandonada há décadas e se expressa emblematicamente no fato de que o Ministério do Planejamento e as eventualmente ainda existentes secretarias de planejamento dos governos subnacionais transformaram-se em órgãos dedicados apenas às práticas orçamentárias.

¹⁹ No âmbito deste capítulo, apenas alguns dos referidos eixos são mencionados. O prosseguimento da pesquisa implicará ampliação de escopo, aprofundamento da análise e das proposições de ações e políticas concretas.



Referências

- AFONSO, J.R. As necessidades de financiamento das empresas estatais federais. **Nota Técnica do IBRE/FGV**, mai. 2014.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES DO MERCADO FINANCEIRO E DE CAPITAIS - ANBIMA. Mercado de renda fixa. **Boletim Anbima**, vários anos.
- BELLUZZO, L.G.M.; ALMEIDA, J.S.G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- BOLAND, L.A. Stylized facts. In: DURLAUF, S.N.; BLUME, L.E. (eds.) **The new palgrave dictionary of economics**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- BRAGA, J.C.S. **Temporalidade da Riqueza**: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas: IE/UNICAMP, 2000.
- DILLARD, D. Keynes and Marx: a centennial appraisal. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 6, n. 3, p. 421-432, 1984.
- DRUMOND, C. Catedral em reforma. **Carta Capital**, v. 20, n. 828, p. 58-60, 2014.
- ERBER, F.S. Desenvolvimento industrial e tecnológico na década de 90: uma nova política para um novo padrão de desenvolvimento. **Ensaio FEE**, v. 13, n. 1, p. 9-42, 1992.
- FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo: a construção de um conceito. In: CALIXTRE, A.B. et al. (org.). **Presente e futuro do desenvolvimento Brasileiro**, Brasília: IPEA, 2014.
- FREITAS, M.C.P. Estratégias concorrenciais e crédito bancário no Brasil no contexto pós-crise. **Boletim de Economia FUNDAP**, n. 6, p. 19-40, 2011.
- FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- GENTIL, D.L.; ARAÚJO, V.L. Dívida pública e passivo externo: onde está a ameaça? 2012. Textos para Discussão do IPEA, n. 1768, 2012.
- GOMES, G.; CRUZ, C.A.S. **Vinte anos de economia Brasileira 1994/2014**. Brasília: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, 2014.
- GORDON, J.L.; GRAMKOW, C. As características estruturais da inserção externa brasileira e suas principais implicações – 2000/2010. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6, n. 9, p. 93-118, 2011.
- HOFFMANN, R. Desigualdade da renda e das despesas per capita no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 647-61, 2010.

- HOWARD, M.C.; KING, J.E. **A history of Marxian economics**. Vol. 1. London: Macmillan, 1989.
- KALDOR, N. Capital accumulation and economic growth. In: LUTZ, F.A.; HAGUE, D.C. (eds.) **The Theory of capital**. London: St. Martins Press, 1961.
- MARCONI, N.; ROCHA, M. Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce – o caso brasileiro. **Economia e Sociedade**, v. 21, p. 853-888, 2012.
- MALUF, R.S. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 15, p. 53-86, 2000.
- MINSKY, H.P. **John Maynard Keynes**. New York: McGraw Hill, 2008 [1975].
- _____. Capitalist financial processes and the instability of capitalism. **Journal of Economic Issues**, v. 14, n. 2, p. 505-523, 1980.
- MOREIRA, C.A.L.; ALMEIDA, A.T. A dinâmica recente do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no Brasil e impactos sobre a conta de transações correntes. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 41, n. 1, p. 9-22, 2013.
- MUNCK, R. Neoliberalism and politics, and the politics of neoliberalism. In: SAAD-FILHO, A.; JOHNSTON, D. (eds.) **Neoliberalism: A critical reader**. London: Pluto Press, 2005.
- PEREIRA, T.R.; SIMÕES, A.; CARVALHAL, A. Mensurando o resultado fiscal das operações de empréstimo do Tesouro ao BNDES: custo ou ganho líquido esperado para a União? **Textos para Discussão do IPEA**, n. 1665, 2011.
- PRADO, L.C.D. Globalização: notas sobre um conceito controverso. In: LACERDA, A.C. (org.) **Crise e oportunidade: o Brasil e o cenário internacional**. São Paulo: Editora Lazuli, 2006.
- SAAD-FILHO, A.; JOHNSTON, D. (eds.) **Neoliberalism: A critical reader**. London: Pluto Press, 2005.
- SARTI, F.; LAPLANE, M. O Investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90. In: LAPLANE, M.; COUTINHO, L.; HIRATUKA, C. (org.) **Internacionalização e desenvolvimento da indústria no Brasil**. São Paulo: Unesp, 2003.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. **Oikos**, v. 11, n. 2, p. 166-202, 2012.
- TORRES FILHO, E.T.; COSTA, F.N. Financiamento de longo prazo no Brasil: um mercado em transformação. **Textos para Discussão do IPEA**, n. 1843, 2013.
- TOSCANO, A. The open secret of real abstraction. **Rethinking Marxism**, v. 20, n. 2, p. 273-287, 2008.
- VAN NOIJE, P. Vulnerabilidade externa e composição da posição internacional de investimentos: Brasil 2001-2010. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 3, p. 471, 2014.



Capítulo 2



Capítulo 2

Uma avaliação social-desenvolvimentista sobre a evolução das políticas socioeconômicas no Brasil: 2003-2013

Ricardo Bielschowsky²⁰

Introdução

Este texto apresenta uma discussão sobre o desempenho nos dois primeiros governos Lula e nos três primeiros anos do governo Dilma, nos campos social e econômico.

Cabe, de partida, um importante alerta: o texto está sendo publicado em 2015, mas foi concluído em meados de 2014. Não pôde conter, portanto, a análise do mau desempenho macroeconômico de 2014 e, menos ainda, reações e considerações sobre a evolução socioeconômica no turbulento período de crise política instalado desde fins desse ano.

Do ponto de vista metodológico, a referência principal para construir a avaliação do período 2003-2013 é o exame de êxitos e fracassos a partir do que esses governos identificaram como sua estratégia, tal como, por exemplo, aquela expressa em diferentes documentos associados aos planos plurianuais.

Observe-se que, embora publicado em 2015, este texto foi escrito antes das eleições de 2014 e, portanto, antes da decisão do governo eleito em 2014 de praticar a ortodoxia fiscal e monetária

20 Professor do IE-UFRJ. O artigo, concluído em novembro de 2014, foi preparado para o Centro de Altos Estudos, e reúne, sistematiza e complementa ideias apresentadas pelo autor em uma série de ensaios anteriores (BIELSCHOWSKY, 2001, 2002, 2012, 2014a, 2014b). O autor agradece a Claudio Hamilton dos Santos pelo generoso suporte empírico do Dimac-Ipea, e a Ricardo Summa por suas contribuições à seção macroeconômica, eximindo-os, obviamente, dos eventuais erros e omissões.

em 2015, ponto de partida para um provável retrocesso em vários campos. Não foram introduzidas mudanças por conta disso.

A promessa principal dos governos de Lula e Dilma pertence ao campo social: inclusão e proteção, com redução da pobreza e melhoria na distribuição de renda. Em forma integrada ao social, a promessa principal no campo econômico é o desenvolvimento com redistribuição de renda pelo mercado interno de produção e consumo de massa.

Além do controle da inflação, o governo identificou que a sustentação econômica a médio e longo prazos do modelo de desenvolvimento reside, em primeiro lugar, em investimentos em três frentes de expansão, cujas potencialidades no contexto brasileiro foram, de fato, comprovadas no período 2004-2010: produção e consumo de massa, infraestrutura e produção de bens e serviços intensivos em recursos naturais; e, segundo, que essas frentes de expansão devem ser potenciadas por encadeamentos produtivos, especialmente importantes na indústria de transformação, e em processos de inovação tecnológica – algo cujo avanço na atual etapa da história econômica brasileira deixou muito a desejar, mesmo no período 2004-2010.

O argumento fundamental apresentado neste ensaio é o de que, desde 2003, o governo se guiou por uma boa estratégia de desenvolvimento, alcançou uma longa lista de realizações, mas ao mesmo tempo não evitou erros e imperfeições na condução de várias políticas, e deixou de avançar em campos considerados de grande importância em uma agenda social-desenvolvimentista. Escolheu e buscou um rumo correto, conquistou avanços, mas errou em muitos pontos, inclusive por omissão.

O esquema analítico aqui empregado pode ser visualizado na Tabela 6. Toma-se por base, para analisar a efetividade da implementação da estratégia socioeconômica nos últimos 12 anos - seus erros e acertos - a declaração governamental sobre a estratégia encontrada no último documento de “Avaliação do Plano Plurianual 2012-2015”, apresentada ao Congresso Nacional em maio de 2013 (reiterada na versão de 2014 de documento com o mesmo título). Ela consta, tal e qual, na coluna da esquerda.

Antes de prosseguir, cabem algumas ressalvas. Observe-se que, embora a formulação do governo sobre estratégia de desenvolvimento compreenda outras dimensões além da social e da econômica – a saber, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento regional, fortalecimento do Estado e de sua institucionalidade e inserção internacional - no presente ensaio abordam-se tão somente as duas primeiras dimensões da estratégia, ou seja, a social e a econômica. Tampouco se examina neste trabalho a questão das reformas política, tributária etc., que deverão centralizar as atenções em 2015.



Tabela 6. Esquema metodológico: análise da estratégia de desenvolvimento e as políticas públicas dos governos Lula e Dilma, em seus erros e acertos

	Acertos	Insuficiências Problemas
1. Dimensão social		
Estratégia, conforme governo federal*		
"Universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas menos favorecidas da população e melhoria na distribuição de renda".		
2. Dimensão econômica		
Estratégia, conforme governo federal *		
2a. "Praticar uma macroeconomia e um financiamento para o desenvolvimento, garantindo os objetivos de estabilidade macroeconômica e de crescimento com redistribuição de renda".		
2b. "Dar curso e velocidade às três frentes de expansão (três motores do investimento) que se encontram atuantes na economia brasileira":		
Produção e consumo de massa		
Infraestrutura econômica		
Atividades intensivas em recursos naturais		
2c. "Potenciar as três frentes de expansão"		
Com educação, C&T, inovação		
Com encadeamentos produtivos		

*Extraído de: Brasil, MPOG (2013), Relatório anual de Avaliação do PPA 2012-2015 (ano-base 2012), Brasília: MPOG, DF.

Não menos importante, não se discute a dimensão política do enfrentamento pelos governos, em suas ações, de restrições oriundas de problemas estruturais como os de concentração de propriedade e de poder, e sua representação de interesses, tão típicos da sociedade brasileira, e tão difíceis de serem neutralizados ou contornados, dadas as estruturas de dominação existentes no País.

Além desta introdução e da conclusão, o texto contém quatro seções. A seção 2 versa sobre a questão social, e as três outras abordam as questões econômicas. A terceira trata da dimensão macroeconômica, e as duas últimas abordam a dimensão produtiva: a quarta realiza um primeiro diagnóstico do comportamento do investimento, e a quinta complementa a anterior com a análise de impulsos e freios ao investimento nas frentes de expansão, tanto em geral como no caso dos encadeamentos básicos com a indústria de transformação e da inovação tecnológica – que é onde se encontram os maiores problemas da dimensão produtiva do desenvolvimento no atual estágio da economia nacional.

1. A dimensão social

Os indicadores apresentados a seguir permitem que se fale em razoável êxito nas políticas sociais de governo nos dois mandatos de Lula e no de Dilma no que diz respeito à renda (de trabalho, previdência e assistência), como mostram os dados do Tabela 7. A melhor evidência do impacto favorável desses avanços são os indicadores de queda na pobreza e a melhoria na distribuição de renda (Tabela 8).

**Tabela 7. Renda de trabalho, previdência e assistência
2002, 2006, 2010 e 2013 (valores a preços de 2013)**

		2002	2006	2010	2013
Trabalho e renda					
Índice de salário mínimo real (2002=100)		100	127	157	175
Índice de salário médio real (PME-IBGE) (2002=100)		100	107	123	134
Índice de renda domiciliar real média per capita (2002=100)	50% de domicílios de menor renda	100	124	155	179
	50% de domicílios de maior renda	100	110	124	136
Taxa de desemprego metropolitano (PME-IBGE)		11,7	10,0	6,7	5,4
Número de pessoas com vínculos formais de trabalho (milhões – Rais/MTE)		28,7	35,2	44,1	48,2
Previdência					
Número de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social - RGPS (milhões)		18,9	21,6	24,4	27,0
Índice de valor médio real por beneficiário (2002=100)		100	131	146	154
Índice de valor real total dos benefícios (2002=100)		100	149	188	221
Assistência					
Benefício de prestação continuada (BPC) e Renda mensal vitalícia (RMV)	Número de beneficiários (milhões)	2,3	2,9	3,7	4,2
	Valor médio real por beneficiário (2002=100)	100	127	157	175
Bolsa família	Número de famílias beneficiadas	3,6a/	11,0	12,8	14,1
	Valor médio real dos benefícios (em R\$ de 2013)	-	81,7	105,4	141,8

Fontes: IBGE, Ipea Data, SPI/MPOG; a/ outros programas.



Tabela 8. Distribuição de renda e pobreza, anos selecionados

		2002	2006	2010	2012
Distribuição de renda (Coeficiente de Gini, famílias)		0,59	0,56	0,54	0,53
Taxa de pobreza (% de pessoas com renda familiar média abaixo da linha de pobreza e de extrema pobreza)	Pobres (inclusive extremamente pobres)	34,4	26,8	19,9b/	15,9c/
	Extremamente pobres	14,0	9,5	6,8 b/	5,3 c/

Fontes: IBGE, Ipea Data, SPI/MPOG; a/ outros programas; b/média aritmética de 2009 e 2001; c/2012.

Na outra dimensão básica da proteção social, ou seja, no acesso a serviços públicos básicos (educação, saúde, saneamento, mobilidade urbana etc.), há razões para acreditar que os avanços tenham sido bem mais modestos. O Tabela 9 exhibe dados à primeira vista alentadores, em termos quantitativos, mas seria preciso examiná-los com o critério de qualidade, especialmente quando se consideram os gigantescos atrasos acumulados - o que não é feito neste Capítulo.

Há, como se sabe, muito que melhorar e avançar nesta sociedade que acumulou enorme dívida social. Há avanços que poderiam ter sido acelerados, outros que sequer foram iniciados, assim como insuficiente enfrentamento de processos indesejáveis. Sem entrar em seus detalhes, listo abaixo alguns deles.

Em matéria de educação, por um lado, a melhoria foi, infelizmente, apenas parcial; houve, por um lado, avanços significativos em matéria de qualidade nos primeiros anos do ensino fundamental, como mostram as notas do Ideb, e de acesso à educação técnica de nível médio (Pronatec) e superior (Reuni e Prouni). Mas a educação fundamental, a partir do quinto ano primário, evoluiu pouco, e a educação média não melhorou.

O fato de a responsabilidade principal pela educação básica ser de Estados e municípios não elimina a necessidade de que a coordenação como um todo da solução seja federal. O resultado tem sido a continuidade da mercantilização do ensino, beneficiada pelo aumento da renda familiar; nesse cenário, o cidadão, em razão da má qualidade do ensino público, opta pelo pagamento de escolas privadas para seus filhos.

Tabela 9. Indicadores de bem-estar: saúde, educação, desenvolvimento urbano e desenvolvimento agrário, 2002 e 2013

	2002	2013	
Saúde			
Número de procedimentos ambulatoriais (bilhões)	1,8	3,8	
Número de atendimentos na atenção básica (bilhões)	0,9	1,2	
Número de atendimentos na atenção especializada (bilhões)	0,15	0,45	
Número de internações eletivas (milhões)	1,5	2,2	
Mortalidade infantil (por 100 mil crianças nascidas)	26,1	14,6	
Esperança de vida ao nascer (anos)	70,3	74,5	
Educação			
Taxas de frequência à escola	4 e 5 anos de idade	61,5 a/	78,5 b/
	6 a 14 anos de idade	96,1 a/	98,2 b/
	15 a 17 anos de idade	81,9 a/	84,2 b/
Matrículas na educação profissional de nível médio (milhões)	0,3	0,45	
Matrículas na rede pública de ensino superior (milhões)	1,1	1,7	
Anos de estudo (média) de pessoas com 25 anos e mais	6,1	7,6 b/	
Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb)	4ª série ensino fundamental	3,8 (2005)	5,2 (2013)
	8ª série ensino fundamental	3,5 (2005)	4,2 (2013)
	3ª série ensino médio	3,4 (2005)	3,7 (2013)
Desenvolvimento urbano			
Moradias do Programa Minha casa minha vida	-	1,5 milhões no período 2011-2013	
Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias d/	36,8 (2001)	58,2 (2012)	
Desenvolvimento agrário			
Número de contratos do Pronaf (milhões)	0,9 (safra 2002-03)	2,2 (safra 2012-13)	
Gasto com políticas sociais no orçamento da União (% PIB) – inclui transferência e assistência			
	12,7	14,1	
	14,6	16,8	

Fonte: MEC, MS, MDS, MCidades, MDA, TEM, Ipea Data, SPI/MPOG; a/ 2004; b/2012; c/ 2011; d/Fonte: SPI/MPOG Relatório de avaliação do PPA ano base 2013.



Ao mesmo tempo, a fórmula essencial do ensino em tempo integral, apesar de ter tido um primeiro avanço significativo por meio do Programa Mais Educação - de 300 mil alunos, em 2008, para cerca de 4,7 milhões, em 2012 -, ainda requer um esforço concentrado no sentido de verdadeira universalização. E, embora também tenha havido avanços no acolhimento de crianças em sistemas de creches, era de se esperar que num espaço de doze anos esse serviço essencial tivesse avançado bem mais.

O sistema de saúde permanece, como se sabe, com múltiplos problemas, tanto de acesso – mais dramáticos em muitos municípios interioranos, que o Programa mais médicos tenta remediar - como de qualidade, sem que se indique um caminho de tratamento sistêmico para solução a médio e longo prazos. Há que reconhecer avanços relevantes em termos de abrangência do Sistema Único de Saúde - SUS (com alguns números impressionantes, como se observa na Tabela 9); mas a impressão que se tem é que a qualidade permanece sem maiores avanços. Infelizmente, não se dispõe de uma boa base de dados sobre indicadores da qualidade dos serviços de saúde, de modo que a percepção de má qualidade não é acompanhada de efetiva identificação dos eventuais progressos e/ou retrocessos.

Tal como no caso da educação, a elevação da renda familiar é aproveitada pelo sistema privado de saúde para capturar grandes contingentes populacionais antes servidos pelo do sistema público. É de se supor que a mercantilização tenha avançado mais nos municípios e bairros urbanos populares em que se tenham combinado elevação de poder aquisitivo de extratos de renda média-baixa com má qualidade da saúde pública local. Um governo federal voltado ao aperfeiçoamento da universalização da saúde deveria identificar esse processo em parceria com os demais entes da federação e estabelecer a concorrência contra o sistema privado, elevando a qualidade do acesso gratuito pelo SUS.

A desigualdade social no sistema de saúde se dá também nos casos – majoritários em muitos Estados e municípios – em que o setor público compra os serviços a hospitais privados, provocando uma hierarquização perversa de tratamentos no interior de cada unidade: excelente para os ricos, razoável para os que têm seguros de saúde de classe média e média/baixa, ruim para os que recorrem aos serviços pagos pelo SUS. Muito embora vários países de socialdemocracia avançada também tenham modelos público-privados parecidos, a qualidade do tratamento entre pacientes cobertos pelos sistemas público e privado é muito mais homogênea.

A destinação de *royalties* de petróleo do virtuoso sistema de partilha à saúde e à educação por certo abre novas esperanças, especialmente porque vem acompanhado do clamor das ruas e das urnas.

Mas o desafio é gigantesco. Os parágrafos acima apenas ilustram o sentido geral das preocupações com o problema de enfrentamento das mazelas sociais acumuladas e da falta de avanços político-institucionais correspondentes.

O limitado escopo do presente Capítulo não permite - e a especialidade de quem o escreve não recomenda - maiores incursões na problemática social brasileira. Mas não impede assinalar que a lista de problemas é, como se sabe, longa. Inclui, por exemplo, insuficiente melhoria no saneamento básico, continuidade e por vezes acirramento nos problemas de mobilidade urbana e criação de novos problemas sociais graves nas fronteiras de expansão por mineração e energia hidrelétrica na Região Norte do País. Inclui, também, escasso tratamento de propriedade urbana e rural concentradas, e captura de recursos da Previdência por desonerações.

Não menos relevante, a lista inclui reforma no sistema de tributação brasileiro, extremamente regressivo. Como se sabe, a distância entre a má distribuição de renda brasileira e a boa distribuição que se verifica em países como os do norte da Europa é muito menor antes de se computar a tributação do que depois de fazê-lo. Isto indica que sem uma profunda reforma dificilmente se conseguirá reverter o problema distributivo brasileiro - que melhorou um pouco, mas, como se sabe, continua grave. Há que se reconhecer, contudo, que dada a composição do Congresso brasileiro as condições políticas para realizar a reforma são pouco favoráveis.

Desnecessário assinalar, ao mesmo tempo, que tal lista deve incluir a necessidade de novas rodadas de mobilização em favor dos direitos humanos e dos princípios de cidadania plena previstos na Constituição de 1988, nela incluído um combate sem tréguas a todo tipo de discriminação.

Em síntese, o reconhecimento de avanços não pode reduzir a atenção aos problemas por enfrentar. Permito-me reproduzir no que se segue algumas observações que já tive a oportunidade de divulgar anteriormente sobre o projeto governamental de inclusão social e esses problemas. Considero correta a afirmação de Eduardo Fagnani, coordenador da rede "Plataforma Política Social", em mensagem dirigida aos participantes da rede: "A principal hipótese com a qual tenho trabalhado é que essa melhoria no bem-estar é fruto dos ensaios de novo modelo de desenvolvimento que ampliou a convergência entre objetivos econômicos e sociais". Os dois comentários que se seguem mostram minha afinidade com essa proposição.

O primeiro diz respeito a uma conexão relativamente óbvia entre a dimensão econômica e a social do desenvolvimento, que as integra. Como vem sendo reconhecido, o consumo de massa tem sido elemento decisivo na expansão econômica recente, e foi produto de forte aumento da massa



salarial e das transferências (para os quais o aumento do salário mínimo foi decisivo), de aumento do crédito popular e de queda nos preços relativos dos bens de salário.

Nem todos os estudiosos de políticas governamentais sabem que a estratégia de crescimento com redistribuição de renda, pela via de produção e consumo de massa, foi anunciada com todas as letras no programa de campanha de Lula em 2002 e destacada pelo governo no Plano Plurianual 2004-2007, aprovado em 2003. Por suposto, o que ocorreu desde então nada mais é do que um primeiro passo num longo percurso na direção do atendimento, mais de quarenta anos depois, da proposta que Celso Furtado e outros intelectuais e políticos progressistas fizeram de mudança do modelo, de renda concentrada e consumo de elite para renda desconcentrada e consumo de massa²¹.

O segundo comentário retorna a um ponto talvez bem mais controvertido, salientado acima. Para além do fato de que houve uma melhoria na distribuição da renda e uma queda substancial nos índices de pobreza, e de que houve ademais um significativo aumento na ocupação e na formalização nas relações de trabalho, o que se pode dizer relativamente ao atendimento dos direitos da cidadania, expressos na Constituição de 1988?

Tem razão Fagnani quando sintetiza a problemática ao dizer que coexistem na sociedade brasileira, desde a promulgação da Constituição, duas tendências de sentidos opostos, que expressam uma tensão entre os paradigmas do Estado Mínimo versus o do Estado de Bem-estar Social. A primeira ganhou impulso entre 1990 e 2002, com o neoliberalismo, e a segunda esboçou reação num quadro

21 Reproduz-se nesta nota de pé de página a síntese da trajetória intelectual do modelo de consumo de massa traçada em textos anteriores por Bielschowsky (2001 e 2012). O autor afirmava então que os episódios mais importantes da trajetória desse projeto no pensamento desenvolvimentista brasileiro são: i) Furtado (1966) argumenta que a estrutura distributiva teria de ser modificada para provocar uma alteração no perfil de demanda que reorientasse a estrutura produtiva na direção de uma elevação na intensidade do emprego de mão de obra. Enquanto isso não ocorresse, haveria uma tendência à concentração de renda e à estagnação por insuficiência de demanda e retornos decrescentes de escala; ii) Alguns anos depois, Maria da Conceição Tavares e José Serra (1972) argumentaram que a concentração de renda era perversa socialmente, mas funcional ao crescimento; iii) Gradualmente, vários economistas, como por exemplo, Wells (1975) passaram a prover evidências de que uma redistribuição de renda tenderia a implicar aumento na demanda de bens dos setores modernos da economia mais que proporcional aos ganhos de renda. A principal implicação analítica dessas evidências era a de que uma melhoria na distribuição de renda não implicaria alteração radical na estrutura produtiva. A questão da adaptação do perfil da oferta a um perfil de demanda com menor concentração de renda recebia, com a constatação, um importante ingrediente novo; iv) Castro (1989) percebeu o alcance das evidências e argumentou que havia condições para que o Brasil ingressasse em uma fase de expansão "horizontal" da estrutura produtiva moderna já existente, por meio da extensão às classes mais pobres do acesso aos bens de consumo modernos. A estratégia de construção do futuro do Brasil deveria basear-se na possibilidade de expansão nos segmentos modernos, com fortes ganhos de produtividade por economias de escala, devido ao tamanho do mercado interno brasileiro. O Partido dos Trabalhadores aproveitou o projeto em documentos da campanha eleitoral de 2002 e, durante o governo Lula, foi apresentado com destaque no Plano Plurianual 2004-2007 e mencionado nos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2002-2015 (Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003, 2007 e 2011).

de ambiguidades nos primeiros anos dos governos Lula, de 2003 a 2005, e parece ter conquistado espaços mais significativos desde então.

Por um lado, e como se assinalou, podem-se encontrar indicações de que não se desfez a imensa concentração de propriedade, não se alterou a enorme regressividade tributária, aumentaram as pressões e o avanço da mercantilização e privatização das políticas sociais, bem como as restrições e captura de fontes de financiamento, e se enfraqueceu o pacto federativo.

Por outro, podem-se encontrar evidências de avanços na direção do fortalecimento das políticas sociais, não apenas na direção do combate da miséria extrema, no estabelecimento de uma política de valorização do salário mínimo, na formalização no mercado de trabalho e num primeiro – e, incipiente, bem entendido – movimento de ampliação de investimentos nas políticas urbanas, e em realizações na área de educação.

A coexistência de tendências contraditórias não deveria surpreender: o momento é de embate entre a afirmação do individualismo de mercado, próprio do neoliberalismo, e a defesa dos princípios da solidariedade e dos direitos, expressos na Constituição de 1988. Há, é claro, muito que avançar, inclusive no plano da clara identificação de uma estratégia de desenvolvimento desejável e viável, em que progressos na economia e na sociedade se façam de forma integrada. Isto fortalece a disputa política e ideológica em favor do projeto de cidadania plena.

2. Macroeconomia e financiamento para o desenvolvimento?²²

Segundo o documento acima citado, a estratégia dos governos Lula e Dilma incluiria a prática de “uma macroeconomia e um financiamento para o desenvolvimento, garantindo os objetivos de estabilidade macroeconômica e de crescimento com redistribuição de renda”.

Sem maiores pretensões senão o de oferecer uma brevíssima síntese, desenham-se no que se segue alguns fatos estilizados sobre o período 2003-2013 para verificar até que ponto as políticas e os resultados foram condizentes com a estratégia declarada.

Por razões de espaço, os números que dão suporte à análise que se segue não foram objeto

²² Conforme observado anteriormente, embora publicado em 2015, este artigo foi concluído em meados de 2014, e não foi alterado para dar conta do desempenho em 2014 e 2015.



de exposição e detalhamento neste texto. O leitor poderá encontrar as principais séries macroeconômicas empregadas durante a elaboração do presente Capítulo na Tabela 10.

Houve, em todo o período, razoável estabilidade nos preços internos. Salvo no primeiro ano, 2003, a inflação nunca ultrapassou o teto das metas. Mas os governos Lula e Dilma passaram por diferentes fases, no que se refere a crescimento e a política macroeconômica.

O ano de 2003 foi de ajuste, com estagnação. Praticaram-se políticas monetárias e fiscais restritivas. Como o desemprego era alto e havia capacidade ociosa generalizada, pode-se concluir que essa política de contenção da demanda correspondia a uma tentativa de reduzir *déficits* de balança de pagamentos e enfrentar o “efeito Lula” sobre o câmbio, produto da campanha eleitoral de 2002, baixando a taxa de câmbio, que castigava a inflação pelo lado de custos.

Ocorreu, em seguida, de 2004 a 2010, um movimento de crescimento que correspondeu a uma ruptura com mais de vinte anos de relativa estagnação. Foram anos de folga cambial, viabilizada pela expansão de exportações de *commodities* (por quantidades e preços) provocada pela China até 2010, e, até 2007, pelo crescimento do comércio mundial como um todo.

O crescimento atingiu uma taxa média de 4,4% ao ano – incluído nesse número o interregno recessivo de 2009 - e, tal como prometido pelo governo, com acelerado aumento dos investimentos (9% anuais, em média). Ocorreu, também, num contexto de baixa inflação e melhoria distributiva, forte aumento do consumo (5% anuais, em média), como resultado de ampliação do crédito e de elevação da massa salarial - por maior emprego e significativa valorização salarial, especialmente das camadas menos favorecidas da população, numa dinâmica de ampliação do consumo de massa.

O governo aproveitou a bonança nas exportações para controlar a inflação – e ajudar a melhorar a distribuição de renda - pela via da taxa de câmbio, que foi fortemente sobrevalorizada a partir de 2006. Recorreu, para isto, à atração de capitais externos por meio de grande diferencial de juros reais relativamente às economias desenvolvidas.

É possível distinguir três momentos nessa trajetória de 2004 a 2010. Em 2004 e 2005 praticaram-se políticas fiscais e de juros – ainda que não de crédito - que se contrapunham às energias de crescimento oriundas da expansão das exportações e da demanda nacional. Foram anos de freios ao aquecimento da economia pela política macroeconômica - ou, para expressar com a forma mais severa empregada por Nelson Barbosa (2010), anos em que a ortodoxia provocou “interrupção do crescimento”.

Nos anos 2006 a 2008 e, de novo em 2010, com o benefício da contínua melhoria dos termos de intercâmbio, a política macroeconômica teve o sentido de energizar o crescimento, pelas vias de continuidade na elevação do salário-mínimo – iniciada em 2004 - forte aumento do investimento público e das empresas estatais, expansão creditícia e uma tendência geral à queda nos juros reais. E, em 2009, teve o sentido de se contrapor à recessão ligada à crise financeira mundial com importantes políticas anticíclicas – reconhecidamente bem sucedidas, a ponto de evitar o aumento do desemprego e a queda de salários. Foram, nos doze anos aqui avaliados, os cinco melhores anos em termos de políticas macroeconômicas de estímulo ao crescimento.

Durante o governo Dilma houve forte declínio nas taxas de crescimento (2%, em média, de 2011 a 2013). A despeito desse desempenho, a taxa de desemprego, que já vinha em declínio ao longo dos governos Lula, manteve a trajetória nesses anos. Isto resultou de menor expansão da oferta de trabalho e de continuidade da expansão mais que proporcional do emprego em serviços, intensivos em mão de obra, favorecendo uma continuidade do aumento salarial entre trabalhadores de menor renda. No entanto, tanto o investimento como o consumo passaram por desaceleração, sem qualquer socorro por parte do comércio externo, posto que a expansão das exportações passasse a ser bem inferior à que vinha ocorrendo ao longo da maior parte da década anterior, com o agravante de que houve aumento mais que proporcional nas importações.

No início de 2011, o governo optou por uma macroeconomia fortemente ortodoxa, por meio de contração fiscal e de elevação das taxas de juros – “desaceleração rudimentar”, na aguda análise de Serrano e Summa (2012).

Esses instrumentos de contenção do nível de atividade foram acompanhados de um diagnóstico governamental oficial de inflação de demanda, calcada na ideia de superaceleração do crescimento em 2010. Mas, de fato, o diagnóstico escondia forte preocupação com uma inflação de custos no Brasil em 2010, provocada por forte aumento internacional nos preços das *commodities* – que curiosamente, e de forma não antecipada pelo governo, já começava a ceder no primeiro semestre de 2011.

Essa prática determinou uma quebra da tendência ao crescimento dos sete anos prévios. E, a despeito do esforço do governo em reverter o desaquecimento a partir do segundo semestre de 2011, mediante gradual redução do superávit primário, queda de juros, e subsídios variados a consumo, investimento e exportações, não se conseguiu a recuperação desejada.

Vários elementos se combinaram para conspirar contra a recuperação da expansão: menor aumento no consumo do governo devido à desaceleração no aumento da arrecadação, própria da redução



no ritmo de expansão da economia; reversão da queda de juros (em meados de 2013), por conta de humores internacionais devidos à perspectiva de fim do “*quantitative easing*” norte-americano; recuo, também, no que se refere a uma tentativa, em 2012, de redução dos “*spreads*”, sob a pressão de acirrada disputa política entre bancos e governo; dificuldades na recuperação dos investimentos públicos; e, não menos importante, reversão na tendência ao aumento dos investimentos privados, desde 2012, sob o impacto do menor crescimento global e da desaceleração da demanda interna.

Não menos importante, muito concorreu para esse comportamento agregado a desaceleração do consumo privado, que, a despeito de certa continuidade da expansão da massa salarial, cresceu cada vez menos desde 2010. Isto resultou do aumento do endividamento familiar, dos gigantescos juros sobre o consumo e, possivelmente, também do endividamento imobiliário das famílias, que passou de 2% a 8% do PIB, ajudando a comprometer a renda disponível com juros e dívida.

Passemos à taxa de câmbio. As condições externas foram de um modo geral favoráveis ao bom comportamento da inflação, e concorreram para a administração da estabilidade por meio da apreciação da taxa de câmbio. À exceção do imediato pós-crise do “*subprime*”, o governo Lula transcorreu com “bonança externa”, tanto no comércio internacional como em termos de liquidez internacional.

A pressão de preços das *commodities* e a inflação potencial de custos daí proveniente foram neutralizadas pela apreciação cambial permitida pelas mesmas condições internacionais favoráveis que valorizaram as *commodities*. A liquidez abundante, interrompida no imediato pós-crise do “*subprime*”, mas restabelecida posteriormente pelo “*quantitative-easing*” norte-americano, auxiliou o modelo de controle de inflação pelo câmbio apreciado, administrada com “flutuação suja” por meio de manipulação nas taxas de juros e outras intervenções do Banco Central no mercado de câmbio.

Observe-se que a apreciação cambial com juros elevados foi muito mais importante, como modelo de combate à inflação, do que o modelo do “tripé” (metas de inflação, metas de superávit primário e câmbio flutuante). Na prática, desde sua implantação em 1999, o modelo exhibe a meta de controle fiscal para dissimular a verdadeira fórmula empregada para atingir a meta de inflação, ou seja, para dissimular a gestão das taxas de juros como fórmula de atrair e fixar capitais externos de curto prazo e, com isto, controlar a elevação de preços por meio da apreciação do câmbio, que a abundância de divisas permite praticar²³.

23 Diga-se de passagem, independente da retórica do Banco Central, que faz de conta que deixa o câmbio flutuar livremente, a contenção cambial por fixação de taxas de juros foi o principal instrumento de manejo da inflação no Brasil, desde o Plano Real de 1994, tanto com o mecanismo do câmbio fixo, que vigorou até a entrada de 1999, como no posterior regime do “tripé”, com câmbio “flutuante”.

No governo Dilma as condições internacionais pioraram, mas sem maiores traumas. Os preços de *commodities* sofreram queda a partir de 2011, mas mantiveram-se relativamente altos em termos históricos – ou seja, a situação não é nem um pouco comparável com as que provocaram os recorrentes choques externos na história econômica do século XX. Em 2011-2012 o governo decidiu-se corajosamente por uma desvalorização cambial com redução nas taxas de juros básicos e dos “*spreads*” nos juros bancários, com o objetivo - sem êxito - de estimular a economia e aumentar a competitividade na indústria de transformação; mas, a partir de meados de 2013 em diante, já num contexto internacional de liquidez menos favorável, evitou maiores desvalorizações por meio de nova elevação da taxa de juros; e, ademais, abandonou a tentativa de reduzir os “*spreads*” cobrados pelos bancos.

Uma das consequências de todo esse processo foi o aumento no saldo negativo em conta corrente, suave até 2010 e muito crescente a partir de 2011. Nos governos Lula, como se analisará adiante, o investimento na indústria foi importante no quesito modernização, mas não parece ter tido igual desempenho no que se refere à expansão, diversificação e inovação. E, no governo Dilma, a apreciação cambial foi parcialmente desfeita, mas isto não chegou a exercer um impacto positivo sobre o investimento no setor industrial, provavelmente em função de inadequadas políticas industriais, da desaceleração da demanda nacional e da concorrência mundial - em geral pouco favorável ao Brasil e especialmente desfavorável diante das condições de capacidade ociosa global posteriores à crise de 2008.

Em síntese, na contabilidade de ganhos e perdas da política cambial, houve, por um lado, ganhos em termos de estabilidade de preços e de melhoria nos salários e, conseqüentemente, de aumento da demanda efetiva e do investimento por ela induzido; e por outro, perdas com os efeitos do câmbio apreciado sobre a competitividade, a diversificação produtiva e a inovação, e com a continuidade da desindustrialização relativa e de sérios riscos de aumento de vulnerabilidade externa a médio e longo prazos.

A síntese anterior leva a uma importante advertência. Não obstante o reconhecimento de que a taxa de câmbio deve ter contribuído com o comportamento assinalado sobre o investimento e a produção industrial, seu efeito tem de ser analisado com cuidado, sob pena de exagerar sua contribuição negativa à expansão dos investimentos na indústria. Esta também depende, em grande medida, de políticas industriais, das perspectivas quanto à evolução da demanda interna, privada e pública, e da acirrada concorrência internacional.



Deve-se buscar uma taxa de câmbio que concilie dois objetivos: por um lado, é necessário ter em conta que uma exagerada desvalorização cambial conspira contra a contenção da inflação e o aumento dos salários reais, ou seja, contra a justiça social e contra a operação do modelo de crescimento por produção e consumo de massa - e, conseqüentemente, contra o investimento movido pelo mercado interno; e, por outro, deve-se ter em conta a necessidade de elevar as condições de competitividade para a indústria brasileira. Ou seja, não deve haver nem muita apreciação, nem muita desvalorização. O ponto é retomado mais adiante.

Para finalizar, seguem-se três observações, a primeira delas sobre a questão do “financiamento para o desenvolvimento”. Essa é uma área na qual houve uma novidade alvissareira, ou seja, a acentuada ampliação no volume de crédito disponibilizado pelo BNDES, conjugado a juros reais (TJLP) declinantes. No entanto, as taxas de juros de curto e médio prazos continuam muito elevadas, conduzindo os agentes à preferência por aplicações financeiras relativamente ao investimento produtivo. Parte disso – talvez a mais grave – é o fato de que os juros sobre capital de giro permanecem entre os maiores do mundo – a despeito do esforço por reduzi-lo - tornando muito pouco atraente o investimento em expansão, especialmente nos casos, comuns, em que se prevê que os futuros fluxos de caixa não permitirão dispensar o crédito bancário para a contratação de mais trabalhadores, a compra de mais insumos etc.

A segunda observação final refere-se ao futuro imediato, visto na ótica de quem analisa a economia brasileira nestes meados de 2014. Por um lado, é possível afirmar que os problemas da economia brasileira para a recuperação no próximo ano têm sido por vezes enunciados com exagero. Afinal, a inflação está sob controle, não há pressão excessiva de redução de preços de *commodities* e ainda que tenda a ocorrer alguma desvalorização cambial, não parece provável que venha a ser excessiva, pelo menos no curto prazo; nesse contexto, a pressão inflacionária mais forte se daria em função da elevação prevista nos preços da energia; além disso, e não obstante a recente deterioração no superávit primário, uma recuperação da economia seria portadora de maior arrecadação, e permitiria reverter a tendência, preservando o atual quadro geral da dívida pública, que ainda é razoavelmente sólido, não obstante a piora recente.

Há, no entanto duas restrições à recuperação imediata do crescimento. Primeiro, como as fontes de demanda que alimentaram a expansão no período 2004-2010 estão menos ativas – consumo, investimento e exportação – o aumento do gasto público passa a ter uma grande responsabilidade, restando por verificar o que o governo fará a respeito, diante de tendências à queda da arrecadação. E, segundo, pelo lado da oferta, a seca pode frear o crescimento, tanto pelos efeitos sobre quantidade de energia, como pela escassez absoluta de água, especialmente para a indústria paulista.

A terceira observação vai para além do curto prazo: não há como ignorar que se acumularam, no âmbito da economia, algumas “tensões” que poderão fazer parte do dia a dia brasileiro nos próximos anos. As mais importantes parecem ser:

- a) o *déficit* em conta corrente do balanço de pagamentos é elevado; apesar de grandes reservas de petróleo, e do fato de que a demanda asiática por bens intensivos em nossos abundantes recursos naturais tende a continuar se ampliando, assim como a produção brasileira de petróleo, um eventual aumento no *déficit* pode vir a constituir um problema para a estabilidade macroeconômica, se resultar em desvalorização cambial acentuada. Apesar de o País dispor de boas reservas internacionais, uma recuperação do crescimento pode levar a problemas externos, especialmente devido a efeitos sobre importação de bens de capital e bens intermediários de alta densidade tecnológica, que são relativamente inelásticas a taxas de câmbio;
- b) a margem para continuar elevando salários parece ser menor do que no passado, e a tensão distributiva (salário-lucro) pode, como resultado, estar aumentando. Ainda que a existência de quantidade considerável de subemprego indique que a pressão pela alta salarial venha a ser suave, e perfeitamente assimilável, especialmente em condições de crescimento e de aumento de produtividade, é de se supor que o desejável aumento dos salários venha a dar-se em condições menos favoráveis do que no passado recente;
- c) em função da queda na arrecadação – e a depender do que ocorrerá nesse terreno - o espaço fiscal para ampliação de gastos está mais apertado do que no passado; ao mesmo tempo, as pressões se ampliaram muito. De acordo com a bem-humorada classificação de Nelson Barbosa, disputam participação no orçamento público seis correntes de interesses: i) “industrialismo” (desonerações setoriais, subsídios e equalização de taxa de juros para as empresas); ii) “financismo”: aumento do resultado primário e redução mais rápida da dívida pública; iii) “trabalhismo”: aumento do salário mínimo e desoneração da renda do trabalho; iv) “universalismo”: aumento do gasto social com saúde, educação e segurança pública; v) “funcionalismo”: recomposição dos salários e aumento na contratação de servidores públicos; vi) “federalismo”: aumento nos repasses da União para Estados e municípios.²⁴

A modo de conclusão, vale alertar para a necessidade de que se volte a apostar no crescimento, sem prejuízo da estabilidade de preços. Para garantir a expansão concomitante da oferta, da competitividade e dos salários reais, há que se buscar, em primeiro lugar, uma política fiscal que não conspire contra o crescimento e o investimento público, e que aposte no aumento da arrecadação como subproduto do crescimento; e, segundo, taxas básicas de juros que não estimulem aplicações financeiras em detrimento de investimento produtivo e taxas de juros de curto prazo com *spreads*

24 Palestra de Barbosa no Ipea, em 23 de abril de 2014.



que não inviabilizem investimentos em expansão, como tem se dado nas empresas cujos fluxos de caixa as colocam submetidas ao endividamento bancário (forçando-as a buscar capital de giro nos bancos). Não menos importante, para garantir a permanência do modelo de crescimento com aumento salarial e melhoria na redistribuição de renda e, ao mesmo tempo, a elevação da competitividade industrial, é necessário que a política cambial evite os extremos de apreciação e depreciação cambiais exageradas.

Tabela 10. Indicadores macroeconômicos, evolução anual 2003-2013

	2003	2004	2005	2006
PIB	1,15	5,71	3,16	3,96
Consumo das famílias	-0,78	3,82	4,47	5,20
Consumo da adm. pública	1,15	4,09	2,30	2,58
Investimento (FBCF)	-4,59	9,12	3,63	9,77
FBCF da adm. pública	-30,90	11,91	5,03	31,22
"Despesas de investimento" das estatais	0,08	-4,31	4,87	3,32
Investimento privado (proxy = FBCF total - FBCF APU) inclui estatais	-0,51	8,82	3,47	7,36
Exportação	10,40	15,29	9,33	5,04
Importação	-1,62	13,30	8,47	18,45
Saldo do BP em c.c. (% do PIB)	-3,76%	-4,19%	-1,51%	0,75%
Inflação (INPC)	10,38	6,13	5,05	2,81
Distribuição de renda (Gini)	0,583	0,572	0,570	0,563
Massa salarial efetiva	-	3,08	5,06	6,42
Massa salarial habitual	-	1,58	4,22	5,94
Transferências	19,60	11,91	11,40	11,50
Crédito (saldo total)	-	-	10,93	14,55
Crédito total (série interrompida)	1,35	7,84	13,42	14,37
Crédito a pessoa jurídica (saldo total)	-	-	3,92	9,03
Crédito a pessoa jurídica (série interrompida)	0,19	4,83	6,74	10,37
Crédito a pessoa física (saldo total)	-	-	24,38	23,41
Crédito a pessoa física (série interrompida)	3,37	12,90	23,87	19,76
Taxa real de juros (Selic) (média anual)	14,22	8,78	13,45	12,17
Taxas médias de juros - capital de giro	36,71	30,30	32,16	28,12
Taxas médias de juros - crédito pessoal	91,40	73,55	69,40	62,26
Carga tributária bruta (% PIB)	31,70%	32,65%	33,94%	33,89%
Carga tributária líquida (% PIB)	16,89%	18,14%	19,33%	19,12%
Taxa de câmbio (média anual)	3,07	2,93	2,43	2,18

Fontes: Dimac/Ipea, com base em IBGE, Banco Central etc.

Obs. 1. A série de transferências foi interrompida pelo Ipea por motivo de mudança metodológica a partir de 2012.

Obs. 2. A estimativa dos investimentos das estatais foi interrompida e aguarda o lançamento da nova metodologia das Contas Nacionais



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	6,09	5,17	-0,33	7,53	2,73	1,03	2,49
	6,07	5,67	4,44	6,94	4,09	3,22	2,55
	5,13	3,17	3,11	4,23	1,93	3,33	1,97
	13,85	13,57	-6,72	21,33	4,72	-3,99	5,18
	-3,87	28,52	3,68	35,70	-14,88	6,48	5,19
	19,79	32,75	28,35	18,24	-5,87	17,69	11,87
	16,29	11,87	-8,08	19,22	8,00	-5,37	5,18
	6,20	0,55	-9,12	11,52	4,49	0,48	2,53
	19,88	15,36	-7,60	35,84	9,75	0,20	8,34
	1,76%	1,58%	1,25%	0,11%	-1,71%	-1,49%	-2,20%
	5,16	6,48	4,11	6,47	6,08	6,20	5,56
	0,556	0,546	0,543		0,531	0,530	0,527
	6,18	7,41	3,13	8,09	5,06	6,56	2,14
	5,81	6,88	3,91	7,40	4,81	6,34	2,55
	13,13	10,21	12,70	11,92	11,38	12,43	ND
	19,43	25,72	13,51	11,06	13,46	12,69	7,56
	-	-	-	-	-	-	-
	15,36	25,58	13,59	9,56	11,65	11,01	6,62
	11,64	25,06	11,00	10,25	12,23	7,60	-
	25,20	25,89	13,41	13,02	15,73	14,74	8,67
	17,09	20,64	11,40	12,06	16,52	10,61	-
	7,58	6,55	5,83	3,98	4,33	2,79	2,38
	23,70	25,45	23,79	21,92	22,58	17,64	17,70
	50,97	54,06	47,53	42,89	44,85	39,91	39,09
	34,41%	34,45%	33,24%	33,48%	35,25%	35,65%	35,86%
	19,54%	20,07%	18,06%	18,89%	20,45%	19,96%	19,65%
	1,95	1,84	1,99	1,76	1,67	1,96	2,16

3. A dimensão produtiva (primeira parte): comportamento do investimento em três frentes de expansão e em seus encadeamentos produtivos

3.1 Introdução

Esta seção analisa o comportamento dos investimentos nas três frentes de expansão em ação na economia brasileira. Elas foram identificadas em trabalho anterior do autor (BIELSCHOWSKY, 2012), e assumidas pela Secretaria de Investimento do Ministério do Planejamento como o padrão de formação de capital que dá lugar à atual estratégia de desenvolvimento no campo da economia.

Ou seja, o objetivo, aqui, é examinar até que ponto está sendo efetivada a estratégia no que se refere a “dar curso e velocidade às três frentes de expansão (três motores do investimento) que se encontram atuantes na economia brasileira” e “potenciar sua expansão” com inovação e encadeamentos produtivos (conforme Tabela 11). O diagnóstico sobre as facilidades e dificuldades enfrentadas pela estratégia é feita na seção 5.

Tabela 11. Taxas médias de crescimento do PIB, da FBCF e da produtividade do trabalho, 1971-2013, períodos selecionados

	1950-1980	1981-1993	1994-2003	2004-2010	2011-2013	
PIB	7,4	1,6	2,5	4,4	2,1	
FBCF	7,7	-1,9	1,9	9,2	2,0	
Produtividade b/	Pessoas ocupadas	4,2 a/	-0,8 c/	0,7	2,1	0,5
	Horas trabalhadas	-	0,2 c/	0,7	2,4 d/	1,2 e/

Fontes: IBGE, Bacha e Bonelli (2001) relativamente a 1950-80 e demais períodos Barbosa e Pessoa (2013); a/ Taxas anuais, b/ médias aritméticas, b/ Taxas anuais médias geométricas; d/ 1981-90; d/ 82-93; e/2004-2010; e/ 2011-2012.

Os números sobre os ritmos de evolução da formação bruta de capital fixo na economia brasileira, apresentados na Tabela 11, mostram rápida expansão no período 2004-2010 e descontinuidade no



ritmo a partir de 2011. Mostram também que há um trinômio indissociável na operação da economia, ou seja, forte correlação entre os ritmo e crescimento do PIB, do investimento e da produtividade ²⁵.

A trajetória mais recente pode ser visualizada na Figura 20. A taxa de investimento (em % do PIB) em 2013 foi cerca de 5 pontos percentuais superior à de 2003, a preços constantes (correspondentes a cerca de 4 pontos, a preços correntes), e permaneceu nesse patamar a partir de 2011. A expectativa para 2014 é que tenha havido um declínio no investimento total – em termos absolutos e como proporção do PIB - a despeito de um forte aumento no investimento público.

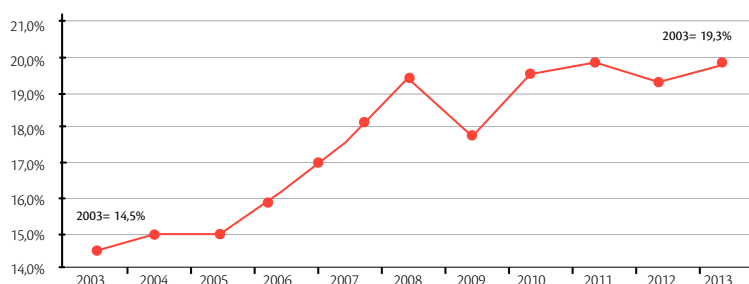


Figura 20. Taxa de Investimento: 2003-2013 (preços constantes de 2000)

Fonte: IBGE.

Considerando-se a série histórica brasileira, conforme se mostra na Figura 21, esse patamar situou-se (a preços constantes), 2,4 pontos percentuais acima do nível médio alcançado no período 1994-2003, de baixo crescimento, e 7 pontos percentuais, abaixo do nível médio atingido nos anos 1971-1980, período fortemente expansivo (3,1 pontos percentuais abaixo, a preços correntes).

A pergunta mais frequente quando se está discutindo o tema é qual deve ser a taxa de investimento, como percentagem do PIB, requerida para a expansão da economia. Uma hipótese razoável, e bastante corrente entre economistas brasileiros, é a de que a um ritmo de expansão de, digamos, 4 a 5 % ao ano é necessário elevar a taxa de investimento em cerca de 3 a 4 pontos percentuais acima

25 A causalidade na ocorrência dessa correlação é objeto de divergências teóricas. Jayme Ros (2014) examinou empiricamente o caso da América Latina e encontrou fundamentos para acreditar que tem razão Kaldor (1966, 1967 e 1968) quando postula que a expansão da demanda determina o aumento dos investimentos, e ambos, por via de economias de escala e de *"learning by doing"*, determinam o aumento de produtividade. O autor argumenta que tem razão também Kaldor (1957) quando em *paper* anterior identifica na mudança estrutural da composição do emprego na direção da indústria de transformação o fundamento para elevação da produtividade.

do nível atual. Ou seja, o aumento alcançado ao longo do período 2006-2010, de 2,5 pontos percentuais sobre o período prévio, ainda teria correspondido a menos da metade do caminho por percorrer.

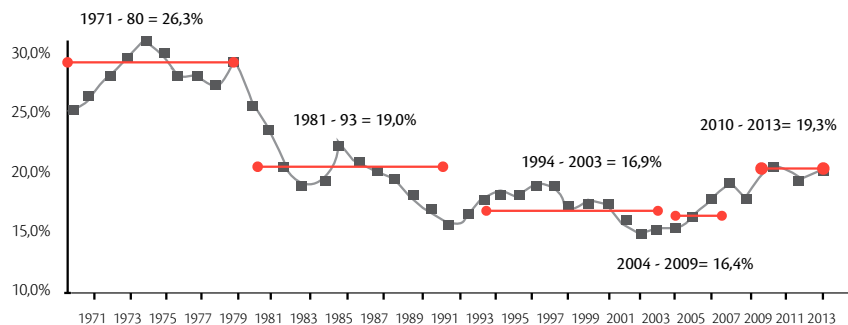


Figura 21. Taxa média anual de investimento: 1971-2013 (preços constantes de 2000)

Fonte: IBGE.

Essa percepção se vê ser fortalecida pelo recurso a comparações internacionais, que mostram que a taxa de investimento brasileira como proporção do PIB é 2% inferior à média mundial (TEIXEIRA/CRÉDIT SUISSE, 2013, PUGA, 2010) – curiosamente, cerca de 4% inferior em “construção”, mas cerca de 2% superior em “equipamentos”.

A intuição de que se requer uma elevação por outros 3 a 4 % do PIB parece razoável, e pode servir como uma primeira aproximação, para efeito de sinalização, sobre a necessidade de elevação da taxa atual. Convém, porém, advertir para o fato de que uma reflexão minimamente rigorosa sobre o tema requer vários cuidados:

- a) uma correta aproximação a “cenários” sobre taxas de investimento requeridas exigiria construir um mapa de alternativas de composição do crescimento por setor de atividade da economia; por exemplo, um crescimento baseado em serviços intensivos em mão de obra, como o que ocorreu nos anos recentes, que não exige expansão dos investimentos na mesma velocidade de um crescimento baseado em ampliação da infraestrutura de transportes e energia, ou em construção residencial, atividades que possuem elevada relação capital-produto; exigiria, também, que se conhecesse a taxa de reposição do estoque de capital existente, algo desconhecido (quanto mais “velho” esse estoque, maior a taxa reposição, bem entendido);
- b) há, como tem sido apontado por alguns, muitas dúvidas sobre a correção dos dados do IBGE a respeito da formação bruta de capital fixo, muito especialmente no que se refere à “construção” (a parte referente a equipamentos não tem suscitado dúvidas);



- c) a comparação internacional que ajuda a referida percepção deve ser tomada com cautela, por duas razões: primeiro, a forma de contabilizar investimento varia de país para país - no Brasil, diferente de muitos países, a parte “intangível” dos investimentos não é contabilizada como tal (softwares, custeio por conta de atividades de investimento como viagens, consultorias etc.); segundo, como observado, existem fundadas suspeitas de que “construção” seja uma atividade muito mal capturada nas estatísticas do IBGE.

Observe-se que o investimento público (governos e estatais federais) cresceu de 16,7% a 24,0% do total da formação bruta de capital fixo entre 2003 e 2012. No período 2004-2010 dois entre os cinco pontos percentuais de aumento na taxa de investimento foi de responsabilidade do setor público. Seu ritmo de expansão de 2004 a 2008 já havia sido algo superior ao do setor privado (12,6% contra 9,3%, em média), e nos dois anos seguintes (2009-10) chegou a ser muito superior, com papel importante na reação à crise, acumulando nos dois anos uma expansão de 40%. O setor privado havia recuperado o ímpeto inversionista em 2010 mas a reversão do crescimento interrompeu a tendência, determinando uma evolução posterior desfavorável e volátil (expansão apenas moderada em 2011, involução em 2012, expansão em 2013, e ao que tudo indica, provável involução em 2014). O setor público, por sua vez, teve queda em 2011, recuperando-se em 2012 e 2013, ainda que a um ritmo lento.

As estatísticas do IBGE mostram que a taxa de crescimento do investimento em equipamentos foi, no período 2004-2013, cerca de duas vezes superior à da construção (em média, 9% anuais contra 4,8% anuais). Se estiverem corretas – algo por confirmar no que se refere à construção - isto teria sido resultante principalmente do menor crescimento do investimento em construção residencial. Também restaria por confirmar se nos anos 2010-2013, não obstante o Programa Minha casa minha vida - e importante expansão no financiamento à casa própria - ter-se-ia repetido o suposto fraco desempenho que as estatísticas mostram ter ocorrido nos anos 2000.

Vale notar que o investimento de famílias (majoritariamente em residências) pesa cerca de 25% do total da formação bruta de capital fixo da economia, e quase não contém máquinas e equipamentos. Isto também ajuda a explicar porque a expansão do investimento do setor privado, em construção residencial, foi inferior à do setor público, no período 2004-2010.

3.2 Investimentos em três frentes de expansão

O Brasil entrou em meados dos anos 2000 no que pode vir a se firmar como a nova etapa de desenvolvimento socioeconômico de longo curso. Tem havido importante redução da pobreza e inédita melhoria distributiva na área social. Na área econômica, puxando a economia e os

investimentos, identificam-se, nos últimos doze anos – ainda que enfraquecidas nos últimos anos - “três frentes de expansão”: atividades de infraestrutura, atividades associadas à produção e à exportação de bens intensivos em recursos naturais (agroindústria, mineração e petróleo) e atividades ligadas à produção de bens e serviços de consumo de massa.

Bielschowsky, Squeff e Vasconcelos (2014) analisaram o período 2000-2009 a partir de uma matriz de investimento extraída da matriz insumo-produto, com metodologia e dados trabalhados por Freitas e Miguez (2012). O Tabela 12 mostra os resultados agregados mais relevantes daquela pesquisa. Encontraram-se evidências de que os ritmos de expansão foram semelhantes nas três frentes: entre 2003 e 2008 a formação bruta de capital fixo como um todo cresceu cerca de 10% ao ano, em média, e o investimento em cada uma das três frentes de expansão se expandiu precisamente no mesmo ritmo, de cerca de 10% ao ano (infelizmente não estão disponíveis números de contas nacionais anuais desagregadas para os anos mais recentes).

**Tabela 12. Investimento nas frentes de expansão:
composição (2008) e taxas de crescimento (2004-2008)**

	Composição do investimento (%)	Taxas médias de crescimento (%)
	2008	2004-2008
Infraestrutura não residencial	29,1	16,0
Residências (famílias)	22,3	3,4
Total de infraestrutura (inclusive residências)	51,4	10,0
Recursos naturais	18,0	10,0
Total de infraestrutura	-	-
Consumo de massa	20,4	10,0
Bens de capital e intermediários	10,2	12,0
Total	100	10,0
Memo: indústria de transformação	21,5	10,3

Fonte: Bielschowsky, Squeff e Vasconcelos (2014).

No caso da indústria de transformação, a taxa de expansão dos investimentos nos diferentes segmentos, por categoria de uso, também esteve no período 2004-08 nas proximidades dos 10% ao ano (entre 9% em não duráveis e 13% em bens de capital). Há que ressaltar, contudo, que, no



caso de infraestrutura, a parte não residencial da mesma se expandiu a 16% no período, enquanto a construção residencial evoluiu a um ritmo de expansão de meros 3,3 % anuais.

As três frentes têm pesos diferentes na formação de capital: os investimentos em infraestrutura correspondem a cerca de 50% do total, aproximadamente metade disso em residências e a outra metade no restante; os investimentos em recursos naturais correspondem a pouco menos de 20% do total; e os investimentos na produção de bens e serviços de consumo de massa (exceto alimentos), a pouco mais de 20% do total (cerca de 80% dos quais em serviços); os restantes 10% dizem respeito ao investimento relativo aos setores produtores de “bens de produção” (indústrias de bens intermediários e de bens de capital) destinados às três frentes de expansão.

Na perspectiva teórica adotada no trabalho, o entendimento é que os investimentos em infraestrutura são alimentados pela expansão autônoma dos investimentos públicos e do financiamento a residências; aqueles em recursos naturais originam-se tanto na ação (relativamente autônoma) da Petrobras como na indução proveniente da expansão da demanda mundial (puxada pela China), e os investimentos em produção de bens e consumo de massa são induzidos pela expansão da demanda resultante do crescimento da economia (de aumentos na renda e de sua melhoria distributiva) e do aumento do crédito.

As três frentes de expansão refletem, portanto, traços marcantes da atual fase pela qual passa a economia brasileira. Em outras palavras, são historicamente “datadas”: a primeira corresponde a um retorno do investimento público no segundo governo Lula; a segunda, à descoberta e exploração de petróleo em águas muito profundas e à expansão da demanda asiática por bens intensivos em recursos naturais; e a terceira ao aumento da renda da população por meio de políticas salariais e distributivas e da expansão do crédito ao consumo popular.

Observe-se que o crescimento com redistribuição de renda e o investimento associado ao consumo de massa são elementos que integram, dinamicamente, as dimensões econômica e social do atual modelo de desenvolvimento. O aumento de investimentos ligados à infraestrutura social (casa própria, energia para todos, infraestrutura de educação etc.) são um segundo conjunto de elementos dessa integração.

É razoável supor que nos últimos três anos (2011-2013) a presença ainda ativa das frentes de expansão – consumo de massa, infraestrutura e recursos naturais - tenha sido o fator que impediu que a taxa de investimento agregada da economia caísse como proporção do PIB, apesar da reversão do ciclo expansivo em 2011.

Para um bom funcionamento em longo prazo, porém, os três motores de investimento deveriam estar sendo potenciados por dois “turbinadores”, ou seja, por seus encadeamentos produtivos, e por inovação tecnológica. Como se sabe, nenhum dos dois está operando a contento, especialmente na indústria de transformação. As importações de bens intermediários e de capital vêm crescendo em forma explosiva, e a taxa de inovação no setor produtivo mantém-se baixa, por padrões internacionais. Ou seja, o Brasil, embora seja o único país da América Latina em que a produção para consumo de massa pode atingir escalas significativas no que se refere à indústria - já que o México abandonou essa trilha com o Tratado norte-americano de livre comércio (*North american free trade agreement – Nafta*) – não tem aproveitado adequadamente essa via de desenvolvimento. Corre-se o risco de haver consumo de massa no Brasil e produção em massa na China. A indústria de transformação está se configurando como o “calcanhar de Aquiles” do desenvolvimento de longo prazo no Brasil.

3.3 Baixo investimento em expansão e diversificação na indústria: o “calcanhar de Aquiles” do desenvolvimento produtivo brasileiro

A desindustrialização, entendida como redução da participação da indústria no PIB, é o grande desafio do desenvolvimento brasileiro no plano da estrutura produtiva. A perdurar, a tendência em vigor, além das limitações à produção e da difusão de progresso técnico, poderá determinar crescentes *déficits* comerciais e em transações correntes, com sérias consequências sobre a estabilidade macroeconômica e o crescimento em longo prazo.

Tudo indica ter havido pouco investimento em expansão e diversificação na indústria de transformação nos anos 2000, predominando investimentos em modernização das instalações (BIELSCHOWSKY, SQUEFF e VASCONCELOS, 2014). Houve, por certo, importantes investimentos de expansão em alguns setores, como celulose, alimentos, automotriz, indústria naval e montagem de produtos eletrônicos de consumo. Mas, de um modo mais geral as empresas industriais parecem ter sido cautelosas no que se refere à expansão e à diversificação produtiva. O comportamento das indústrias tem sido assim apesar de estarem operando com elevados níveis de ocupação da capacidade produtiva – com variações, bem entendido, segundo setores e tamanhos de empresas.

Ao mesmo tempo, se se considerarem os números das diferentes pesquisas de Inovação Tecnológica (Pintec) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o investimento em inovação tampouco teve evolução favorável.



A falta de expansão da capacidade produtiva e de inovação – e não uma eventual falta de competitividade corrente das empresas e plantas em operação, menos ainda eventuais fechamentos de empresas - parece ser a razão principal para o fato de a expansão dos investimentos, de 2003 a 2008, não ter freado o impulso importador nos anos 2000, e tampouco a verdadeira avalanche importadora ocorrida no período mais recente. Insuficiência de oferta também parece ter sido a razão para a estagnação ou a redução das exportações a partir de 2005, ao lado da apreciação do câmbio e da expansão do mercado interno. O principal vazamento de demanda para o exterior ocorreu pela via de bens na velha indústria de bens intermediários (sobretudo química e petroquímica) e de bens da nova indústria eletrônica (partes, peças, componentes etc.). No primeiro caso, faltou investimento em expansão. No segundo, faltou investimento em diversificação da produção industrial.

Os empresários dos setores industriais instalados no País encontram na modernização uma engenhosa forma de preservar a rentabilidade e a competitividade, mesmo em condições de apreciação cambial. Modernizar, para eles, significa repor equipamentos e fazer arranjos no processo produtivo, que têm por objetivo aumentar a eficiência do estoque de capital já existente – e elevar marginalmente a capacidade. O fazem por meio de investimentos cujo valor é relativamente reduzido, quando comparado ao valor de mercado de cada empresa. Investir em modernização é, portanto, altamente lucrativo, e tem baixo risco: não há maiores decisões a fazer, porque os investimentos já estão realizados (enraizados). A decisão de investir é feita “na margem”, em modernização de baixo valor frente ao investimento enraizado.

No terreno de hipóteses, nossa aposta é que os investimentos em novas instalações destinados a ampliar a capacidade ou a diversificá-la – e mais ainda, a introduzir inovações – têm sido modestos. Nossa explicação é que se tem obedecido a uma lógica totalmente distinta da que preside a modernização.

As razões específicas para essa hipótese de resistência ao investimento em expansão e diversificação em vários dos segmentos da indústria de transformação pertencem ao campo de estudos setoriais, indo, portanto, bem além do escopo deste breve ensaio exploratório. Ainda assim, mais adiante se adiciona uma análise exploratória do comportamento agregado, em que se argumenta que estiveram presentes, travando os investimentos, tanto causas internas como internacionais.

A hipótese se alinha com a conclusão à que chegou Bielschowsky (2002) ao analisar as características e determinantes do investimento na indústria de transformação nos anos 1990, no que denominou miniciclo de modernizações. É de teor semelhante também à conclusão de Kupfer e Laplane (2010), e do que Kupfer e Carvalho (2007) entendem como característica central do comportamento da indústria brasileira, ou seja, sua “rigidez estrutural”: não há contração significativa de setores, mas

tampouco se avança na direção de uma estrutura industrial mais diversificada, com maior densidade tecnológica.

Antes de passar à seção seguinte, cabem dois comentários finais. O primeiro é o de que a forte expansão dos investimentos em modernização na indústria não foi acompanhada de correspondente elevação de produtividade²⁶. Uma possível explicação é a de que a modernização das plantas industriais esteja alcançando rendimentos decrescentes. Como são plantas antigas (a maioria anterior à década de 1980), podem estar exigindo investimentos cada vez maiores para permitir a mera preservação da capacidade produtiva pré-existente. A reativação de plantas obsoletas em momentos de forte aquecimento da economia (caso de cimento, por exemplo) é outra possível causa para a estagnação da produtividade.

O segundo diz respeito ao aspecto talvez mais surpreendente das pesquisas recentes sobre a indústria de transformação (PINTO, 2012; BASTOS, BIELSCHOWSKY e PINTO, 2014, no prelo): as grandes empresas tiveram nos anos 2000 elevada rentabilidade sobre o patrimônio líquido, e nos anos mais recentes, embora esta tenha caído, no geral, permaneceu em níveis atraentes. Isto explica por que, mesmo diante do acirramento da concorrência externa e com taxas de câmbio apreciadas, as grandes empresas industriais tenderam a não fechar suas plantas e, salvo exceções, a se modernizarem e não contraírem a produção. Mas, ao mesmo tempo, e se é certo que há pouco investimento em expansão e diversificação, cabe perguntar o porquê da preferência por não investir mesmo nos anos de forte crescimento, diante de rentabilidades atraentes. Nossa hipótese é a de que na percepção dos empresários o mercado internacional é desfavorável à produção brasileira devido à alta competitividade da produção asiática, algo acirrado depois de 2008 pela capacidade ociosa mundial.

Esse diagnóstico leva imediatamente a um questionamento sobre a forma como o governo orientou a redução de impostos nos setores industriais: as desonerações deveriam ter sido destinadas principalmente a investimentos em expansão e diversificação, que é onde reside a principal carência estrutural da economia brasileira. Redução da carga fiscal pode vir a representar um excelente mecanismo de contraposição aos fortes freios que obstruem o processo de investimento industrial no Brasil, mas da forma como tem sido praticada tende a aumentar a já elevada rentabilidade, sem gerar, como contrapartida, o necessário incentivo ao investimento.

²⁶ O ponto tem sido apontado em palestras por David Kupfer. Sobre evolução da produtividade na indústria, consultem-se, entre outros, Squeff (2012), Barbosa Filho e Pessoa (2013), Bonelli (2014), e a coletânea organizada por De Negri e Cavalcante (2014).



4. A dimensão produtiva (segunda parte) - A queda de braço entre freios e impulsos aos investimentos nas frentes de expansão e nos encadeamentos produtivos industriais que as potenciam

4.1 Introdução

Como em qualquer economia, o processo de investimento no Brasil ocorre num terreno decisório em que há uma permanente queda de braço entre estímulos e freios. Nesse sentido, e de maneira a organizar a discussão sobre a eficácia das políticas, identificam-se no se segue os fatores determinantes básicos da decisão de investir no período recente, pelo lado dos freios e impulsos.

Observe-se que não é nosso propósito, nesta breve nota técnica, realizar uma análise aprofundada das políticas. Bem menos do que isto, apenas buscamos ajudar a organizar a reflexão para eventuais novas análises mais aprofundadas das mesmas. Assim, o que fazemos aqui é eventualmente arriscar não mais que breves comentários de natureza especulativa sobre o aproveitamento dos impulsos positivos e o enfrentamento dos negativos.

4.2 Advertência: o contexto regulatório e a baixa propensão a investir

A propensão a investir está submetida desde os anos 1990 a um contexto de decisões de investimento menos estimulante do que no período desenvolvimentista, devido à mudança no marco regulatório da economia promovido pelas reformas neoliberais.

Nos anos 1950 a 1980, de rápido crescimento, a propensão a investir era alta, tanto no que se refere a investimentos autônomos (investimento público e, nos anos 1970, também forte aumento do financiamento a residências da classe média), como no investimento induzido pelo alto crescimento.

A crise dos anos 1980 interrompeu a operação daquela lógica inversora. E as reformas neoliberais nos anos 1990 a eliminaram, colocando no lugar um regime de incentivos/desincentivos ao investimento que, ainda que possa provocar eventuais ganhos microeconômicos (por melhoria de eficiência nas empresas), do ponto de vista agregado representam golpes na propensão a investir da economia brasileira, por reduzir alguns estímulos fundamentais à realização de investimentos (BIELSCHOWSKY, 2000, e 2002):

- a liberalização comercial reduziu a rentabilidade e aumentou os riscos e as incertezas para investimentos em expansão e diversificação produtiva nos setores de bens “*tradables*”;
- a privatização significou maiores exigências de rentabilidade e maior aversão a riscos e incertezas;
- a liberalização financeira e a volatilidade nos fluxos de capitais geraram grande instabilidade macroeconômica, que reduziram a confiança do investidor. E a tendência a controlar a inflação pelo mecanismo de apreciação cambial, conseguida por atração de capitais de curto prazo com juros elevados, viabilizada pela abertura financeira, provocou a preferência pelo lucro financeiro frente ao investimento fixo;
- a retração do Estado fragilizou a capacidade do setor público de coordenar e de realizar investimentos em infraestrutura e de por em marcha blocos integrados de expansão multi-setorial; fragilizou, portanto, a capacidade de empregar o Estado se *contrarrestar* a menor propensão a investir derivada das reformas.

O enfrentamento dessa nova realidade histórica requer uma atenção ao investimento por parte do governo que, apesar de significativos avanços nos últimos doze anos, ainda está por merecer maior radicalização.

4.3 Impulsos (reais e/ou potenciais) ao investimento nas três frentes de expansão

Tomando por base o que tem ocorrido nos últimos onze anos, é possível distinguir os seguintes impulsos favoráveis ao processo de investimento brasileiro:

- a) inexistem maiores barreiras estruturais ao crescimento em médio prazo (terras e energia abundantes, divisas externas sob controle, boa disponibilidade de força de trabalho etc.);
- b) há evidências de que estiveram em ação três frentes de expansão na economia, e tudo indica que elas permanecem potencialmente ativas - apesar de desaceleração recente;
- c) estado geral da macroeconomia é bastante razoável (inflação sob controle, moderada relação entre dívida pública e PIB e entre *déficit* externo e exportações, reservas elevadas etc.);
- d) há inédita capacidade de mobilizar recursos de longo prazo, públicos e privados: espaço fiscal, expansão de recursos à disposição do BNDES, capacidade de acionar a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB), fundos de pensão com estímulos à diversificação de suas aplicações (por efeito da queda dos juros no mercado interno) e evidências de grande expansão no espaço de emissão primária de ações e debêntures, no Brasil e no exterior; e, por se verificar, possibilidades de expansão de crédito de longo prazo com os bancos comerciais, estatais e privados;



- e) a expansão das exigências de infraestrutura em telecomunicações, transporte e energia pode operar com resultados razoáveis como impulsores de tomadas de decisão pelos setores público e privado na direção de ampliação dos investimentos. Isto é o que se depreende, por exemplo, em tabela no Anexo B do presente trabalho, em que se apresenta uma série de indicadores de oferta e demanda de infraestrutura nesses três segmentos;
- f) estão operantes pelo menos três instrumentos de bom potencial de impulso: a. o PAC representa um importante programa de recuperação da capacidade de investimento do setor público, com significativa experiência acumulada desde 2007; b. nos anos mais recentes o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), com juros baixos ou negativos, pode estar ajudando a evitar maiores quedas na taxa de investimento, nas atuais circunstâncias de baixa expansão do PIB e de dificuldades da economia mundial; c. o estímulo também pode estar vindo pela via dos regimes de conteúdo nacional nas encomendas por parte do Estado, como as da Petrobras e do sistema SUS, e nas exigências para empréstimos do BNDES.

Nos últimos doze anos o governo atuou nas três frentes de expansão. Impulsionou o investimento induzido pelo mercado com melhoria distributiva e a expansão do mercado internos de consumo de massa, e o apoiou com crédito de longo prazo e juros razoáveis pelo BNDES – ainda que com baixo êxito no caso de investimentos na indústria e em inovação, bem entendido; expandiu o investimento em recursos naturais, notadamente com a Petrobras e com incentivos à agricultura, tanto na agroindústria como com a pequena propriedade (como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf) e recuperou a capacidade de investimento do setor público, por meio dos mecanismos acima apontados.

Esse conjunto poderia ter sido ser mais bem aproveitado se os freios tivessem sido desativados ou minimizados em forma mais intensa. Vamos a eles.

4.4 Freios reais e/ou potenciais aos investimentos em infraestrutura (geral e residencial) e em recursos naturais

É razoável supor que estejam em ação os seguintes freios ao investimento em infraestrutura:

- a) como examinado mais acima, praticou-se contenção fiscal em diferentes momentos nos últimos onze anos (especialmente em 2003-5 e 2011);
- b) o setor público enfrenta dificuldades para acelerar seu investimento (para realizar pré-investimento, acelerar e fiscalizar licitações, contornar obstruções legais - ambientais, judicialização etc.);

- c) há inadequada oferta de serviços de construção civil (queda de braços por preços entre governos e firmas, margens elevadas e problemas financeiros nas firmas na construção residencial etc.);
- d) há debilidade do mercado de crédito em longo prazo para construção residencial.

No caso de recursos naturais, o freio principal tem sido a desaceleração da demanda internacional. Outro elemento importante é o fato de que parece haver insuficiente capacidade doméstica de produção interna de bens e serviços de alta densidade tecnológica, como parte dos que demanda a Petrobras. Em princípio, a empresa tem entre seus objetivos maximizar o conteúdo nacional de sua demanda. No entanto, cabe perguntar se, na pressa por realizar os investimentos, a Petrobras não estaria dando preferência a conteúdo nacional em segmentos menos relevantes do ponto de vista tecnológico. É possível que o êxito alcançado em segmentos como, por exemplo, o de construção naval não esteja tendo igual intensidade em outros segmentos relevantes.

Há outro elemento que tem sido corretamente mencionado no Brasil como freio, ou seja, as condições da Petrobras em preservar o ritmo de implementação de seu programa de investimentos. A preocupação decorre das disponibilidades financeiras da empresa - prejudicada pela contenção de preços -, da crise mais geral por que passa e do possível efeito de ambos sobre as condições de seu acesso ao mercado financeiro global. De fato, não somente por seu volume direto de investimento, mas pelos efeitos sobre os investimentos de seus fornecedores, isto pode vir ter efeito nada desprezível sobre a taxa de formação bruta de capital fixo no Brasil, pelo menos no curto a médio prazos.

4.5 Uma digressão: observações (incômodas) sobre a governança de recursos naturais

Cabe, neste ponto, uma digressão, com algumas observações – ou perguntas – sugeridas pela recente expansão dos investimentos em recursos naturais na América Latina e no Brasil. Elas pertencem à problemática muito atual do que tem sido denominado de “governança de recursos naturais” (CEPAL, 2014).

A primeira observação, na linha do que foi mencionada com relação à Petrobras, relaciona-se com o tipo de encadeamentos produtivos com a indústria de transformação que está sendo gerado pelos investimentos em bens intensivos recursos naturais. Pergunta-se: entre o extremo de um retorno a um modelo colonial de “economia de enclave” e o do aproveitamento “escandinavo” de recursos naturais para fomentar a diversificação produtiva e o progresso técnico nas cadeias de



valor potenciais, que a ampla dotação de recursos naturais oferece, onde nos encontramos? Que aperfeiçoamentos cabe fazer nas políticas da Petrobras, no tratamento de empresas que se orientam por lógica privada como a Vale do Rio do Doce, e aquelas pertencentes à agroindústria brasileira?

A segunda diz respeito à relação com a natureza. A intensificação da exploração de recursos naturais acende uma nova luz amarela na questão da governança de recursos naturais. É de se supor que a ampliação do uso do solo, dos recursos do subsolo e da área marinha impõe toda uma revisão de conceitos e políticas, para dar conta da avalanche de investimentos em exploração de recursos que poderá ocorrer nas próximas décadas.

A terceira relaciona-se com a propriedade do investimento em recursos naturais e a natureza de acesso aos mesmos. Ao que tudo indica, está em curso uma onda de investimentos chineses em toda a América Latina – após um primeiro movimento na África, em que a questão das formas de controle sobre o território e a economia das nações latino-americanas não vem sendo adequadamente considerada.

É o caso, por exemplo, do acesso à terra. Como a lei brasileira proíbe propriedade de terra por estrangeiro, pergunta-se : até que ponto o processo de arrendamento de terras a fundos de investimento esconde um movimento de crescente controle chinês da produção agrícola brasileira ?

Nesse terreno, da propriedade, o Brasil deveria estudar a forma como os países preocupados com a questão da soberania nacional em longo prazo – Estados Unidos, China, Índia etc. - tratam os investimentos estrangeiros em seus territórios. Talvez a política a ser seguida deva ser a chinesa, que submete a absorção do capital estrangeiro a regras estritas de interesse nacional.

Por último, mas não menos importante, há toda a questão da absorção da renda gerada pela exploração de recursos naturais, especialmente relevante diante da valorização desses bens. Felizmente, no caso particular do petróleo (e gás) o novo “regime de partilha” corresponde a uma importante inovação, garantindo ao País uma elevada proporção dos benefícios da extração dessa riqueza natural brasileira. No entanto, é baixa a tributação das exportações de minérios e de bens agrícolas em geral, protegidas pela Lei Kandir. Trata-se de um problema cuja gravidade tende eventualmente a crescer caso venha a ocorrer uma maior desvalorização da taxa de câmbio - com efeitos não só sobre a inflação, mas igualmente sobre a distribuição de renda.

4.6. Freios (reais e/ou potenciais) aos investimentos em bens e serviços de consumo de massa e em bens industriais: restrições internas e internacionais

A partir de 2011 parece ter-se reinstalado no empresariado brasileiro uma percepção de que as condições para o crescimento e a rentabilidade futura tornaram-se relativamente desfavoráveis. No caso de bens submetidos diretamente à concorrência internacional, os determinantes externos – recessão e concorrência mundial - podem estar tendo peso maior do que os internos, especialmente no caso da indústria de transformação.

O período 2004-2010 foi o primeiro ciclo sustentado de expansão desde 1980, e em seus últimos anos a “queda de braços” parecia estar sendo ganha pelos impulsos favoráveis ao investimento, sobrepujando-se aos freios. Começou a ocorrer uma ruptura com o cálculo empresarial que havia governado o investimento privado nos vinte e cinco anos prévios, ou seja, o de que a economia estava fadada a lento crescimento.

Mas o ritmo do aumento do investimento e a confiança do investidor sofreram dois golpes, produzindo retorno à expectativa de lento aumento nas vendas. O primeiro foi a crise de 2008, parcialmente contornada em 2010; e o segundo deu-se a partir em 2011, com queda abrupta do crescimento. Esta reversão foi determinada por queda no ritmo de expansão do consumo (premido por forte endividamento familiar e por menor expansão na massa salarial) e dos investimentos, e por inversão no comportamento do comércio mundial; e foi fortalecida por sinais de cautela fiscal e monetária por parte do próprio governo (2011 e 2013), diante de supostas pressões inflacionárias.

Um segundo componente restritivo reside nas taxas de juros de curto prazo, que permaneceram muito elevadas em quase todo o período. Apesar de avanço considerável nos últimos anos, na relação juros-câmbio, a percepção de recorrência ao esquema de juros altos, para apreciar o câmbio como mecanismo de contenção de inflação, prejudicou a decisão de investir, ao projetar baixo crescimento e/ou baixa rentabilidade no futuro.

Como assinalado anteriormente, as altas taxas de juros estimulam aplicação financeira por parte das empresas, e afugentam a tomada de empréstimos. A fuga ao endividamento para investir em expansão é relativamente suavizada graças à disponibilização do crédito de longo prazo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a juros razoáveis – e em certo momento do período mais recente até mesmo negativos. Mas isto não se dá no que se refere aos juros a crédito de curto prazo – campeão mundial na categoria – dados os requisitos de aumento do capital de giro resultante da expansão: mais trabalhadores, mais insumos etc., especialmente



nos casos, comuns, em que se prevê que os futuros fluxos de caixa não permitirão dispensar maior crédito bancário.

Um terceiro componente desfavorável residiu em taxas de câmbio que desestimularam o investimento em expansão e diversificação da produção industrial (ainda que tenham estimulado o investimento em modernização); como se estabeleceu um certo temor entre empresários de que o governo tende a evitar desvalorização da taxa de câmbio, como forma de controlar a inflação e beneficiar a melhoria distributiva, tendeu a prevalecer a percepção de que rentabilidade sobre um estoque de capital totalmente novo – típico de expansão e diversificação – não justifica os riscos e as incertezas que a concorrência mundial e asiática trazem aos empresários sediados no País.

Um quarto componente provém da concorrência internacional. Houve nos últimos dez a quinze anos uma verdadeira “revolução” de queda de preços no mercado mundial, provocada pela engrenagem sino-asiática de produção, comandada por China, Japão e Coreia do Sul, que combina baixos salários na China, significativos aumentos de escala, e forte introdução de progresso técnico. O fato de que parte importante da indústria de transformação brasileira é formada por empresas multinacionais, e que estas têm filiais na Ásia, onde participam da engrenagem regional de aumento de produtividade e redução de preços, ajuda a explicar por que a decisão empresarial por investir na indústria brasileira tem sido cautelosa.

Adicionalmente, e não menos importante, o menor crescimento do PIB e do comércio internacional a partir de 2008 motivou a formação de grande capacidade ociosa mundial, especialmente na indústria de transformação. Entre ocupar a capacidade nas casas-matrizes ou em filiais, investir nas filiais asiáticas ou no Brasil, a opção do investimento no País parece encontrar-se em franca desvantagem.

Por último, há que se considerar a possibilidade de que esteja se formando um efeito cumulativo de confirmação de baixa competitividade na indústria de transformação. Baixo investimento em expansão, modernização e inovação (examinado adiante) gera estagnação na produtividade e consequente queda de competitividade no setor, formando um círculo vicioso de estagnação.

4.7 Que políticas?

Para abordar adequadamente o tema em termos de recomendações de política, há que realizar estudos setoriais e sub-setoriais muito concretos sobre as características e determinantes das decisões de investir. Na ausência de um conhecimento sistematizado dessa natureza, resta assinalar

que a solução de conjunto para o desenvolvimento da capacidade produtiva em longo prazo reside em algo mais radical do que o necessário encaminhamento de políticas para cada uma das partes.

A receita mais geral tem três componentes. Primeiro, e sem descontrolar a inflação, há que eliminar a memória do baixo crescimento - com consistência e estabilidade nas políticas de crescimento de maneira a ampliar o investimento de natureza induzida. Segundo, há que ampliar o investimento sob a responsabilidade direta ou indireta do setor público. Expansão dos investimentos em infraestrutura (e petróleo) são uma responsabilidade pública, mesmo quando são executados por empresas privadas. Terceiro, há que apoiar o investimento com a continuidade da ampliação do crédito de longo prazo com juros competitivos com o do resto do mundo, e com redução drástica dos juros sobre o capital de giro, “campeões mundiais” na categoria.

No que se refere à indústria de transformação, há que se apartar da série de equivocados argumentos que vêm sendo apresentados.

Em primeiro lugar, é um equívoco guiar-se por um modelo de tipo *export-led*, já que não é o que as empresas desejam, conforme repetidamente expressam quando consultadas. A vaga suposição de que é necessário inserir a produção nacional em supostas cadeias globais de valor nunca vem acompanhada sobre como fazê-lo, possivelmente porque o que há no mundo são essencialmente cadeias regionais de valor, geograficamente afastadas do Brasil.

Segundo, a ideia de reduzir custo por menores tarifas alfandegárias e maior concorrência vem sendo insistentemente repetida sem a devida consideração sobre taxa de câmbio. Os defensores dessa política parecem esquecer, aliás, que está ocorrendo uma avalanche importadora, o que significa que não tem faltado concorrência.

Terceiro, e não menos importante, é equivocada a proposta de reduzir salário e realizar desvalorização cambial radical, porque omite os efeitos recessivos pelo lado da demanda e o retrocesso social que provocariam.

A questão orientadora mais geral da política industrial deveria ser bem outra, ou seja, a de fortalecer a produção doméstica e por em marcha “blocos solidários de investimento” para permitir, por exemplo, que a demanda de bens de capital e intermediários para infraestrutura e extração de petróleo seja predominantemente satisfeita por produtores nacionais. O aumento das exportações é de suma importância, mas dificilmente deixará de depender de que as empresas tenham solidez na disputa do mercado interno, que no Brasil sempre foi a base para exportações bem sucedidas.



Há que aumentar a rentabilidade e diminuir riscos e incertezas dos investimentos em *greenfield* (ou em expansão considerável das plantas produtivas existentes), e dar incentivos poderosos especialmente aos investimentos que promovam diversificação da produção em setores tecnologicamente densos e em inovação. Essa foi a fórmula vitoriosa em todas as experiências bem sucedidas de industrialização – inclusive a brasileira. Trata-se, possivelmente, da única forma de preservar e fortalecer a indústria nesta fase da história mundial, de feroz concorrência global e asiática.

E é necessário eleger as prioridades da política industrial, e para isto a velha fórmula de observar o comportamento do balanço de pagamentos será muito útil: o buraco é em partes/peças/componentes e em fármacos (onde reside o grosso do progresso técnico global), mas é também na petroquímica (e na redução do saldo positivo da siderurgia).

É necessário diferenciar as políticas para os cerca de 10% do total do PIB e da formação bruta de capital fixo (FBCF) brasileiro que precisam disso; em sua maior parte os segmentos “muito *tradables*” da indústria de transformação. E há que direcionar os incentivos fiscais e creditícios (PBM, PSI etc.) em favor dos investimentos, especialmente dos que se destinam a expansão, diversificação e inovação, preferencialmente a fazê-lo em favor da produção e das vendas correntes – cuja rentabilidade vem sendo elevada na maior parte dos setores, pelo menos para as grandes empresas. Por último, e não menos importante, há que realizar encomendas públicas em proporções bem mais significativas, ordenadas e previsíveis do que as atuais.

No campo da tecnologia, há que reforçar a implementação de parcerias entre setor público e setor privado, inclusive com identificação e incentivos aos nichos de mercado mundial para inovações brasileiras, e ampliação radical do mecanismo de contratos de risco. O tratamento tem que ser setorial e, com os devidos cuidados, até mesmo vertical, com aceno de políticas integradas de recursos financeiros, encomendas estatais, e incentivos creditícios e fiscais. A discussão sobre mecanismos para a elevação substancial da taxa de inovação deveria adicionar à atual pauta de políticas tecnológicas questões pertinentes a uma relação Estado-empresa vertical, com as empresas mais aptas ao P&D no País – os candidatos naturais são as cerca de mil empresas que realizam atividade em forma permanente, em centros de pesquisa próprios; e, de preferência, deveria fazê-lo segundo a fórmula utilizada nos países vitoriosos em inovação, ou seja, com operações de risco e, na medida do possível, com garantias de demanda futura dos resultados do P&D tecnicamente bem sucedido.

Em outras palavras, há que pensar em modalidades de “turbinar” os motores do investimento nas três frentes de expansão, pondo em marcha um processo de “reindustrialização”, o que inevitavelmente envolve políticas radicais de adensamento das cadeias produtivas e de elevação na taxa de inovação.

Não se pode obviamente desconsiderar que políticas dessa natureza representam custos para o País, em termos de encarecimento de bens industriais (frente aos preços das importações) e de redução de carga tributária líquida associada a isenções para premiar o esforço investidor. Muito pior, porém, seria perder autonomia para crescer em longo prazo por falta de um setor industrial pujante.

Tudo isto requer muita determinação política, e um pacto de compromissos entre Estado e o setor industrial em que o primeiro garante mercado e rentabilidade e o último realiza o investimento em expansão, diversificação e inovação.

Síntese e considerações finais

Este ensaio realizou um balanço entre avanços e problemas na estratégia brasileira de desenvolvimento nos governos Lula e Dilma, nos planos social e econômico. Tabelas 13 a 16, autoexplicativas, apresentam sínteses desse balanço em três áreas (social, macroeconômica e produtiva), com destaque para os grandes acertos e as grandes insuficiências.

Tabela 13. Síntese de avaliação da dimensão social da estratégia nacional de desenvolvimento do período 2003/2013

Estratégia	Acertos	Insuficiências/problemas
Universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas menos favorecidas da população e melhoria na distribuição de renda	Melhoria distributiva Queda na pobreza e na indigência Aumento de salário médio e mínimo Redução da taxa de desemprego, e avanços na formalização do mercado de trabalho Aumento do gasto público social como % do PIB	Insuficiente melhoria educativa, problemas de qualidade (algumas melhorias), insuficiente acesso na educação secundária, continuidade na mercantilização Sistema de saúde com muitos problemas de acesso e qualidade, continuidade na mercantilização Continuidade e por vezes acirramento nos problemas mobilidade urbana, escassa melhoria no saneamento Preservação de alta regressividade no sistema tributário Continuidade na alta concentração da renda e da propriedade (rural e urbana) Criação de problemas sociais graves nas fronteiras de expansão por mineração e energia hidrelétrica no norte do País

Fonte: Elaboração própria



Tabela 14. Síntese da avaliação da dimensão macroeconômica da estratégia nacional de desenvolvimento do período 2003-2014

Estratégia	Acertos	Insuficiências/problemas
Praticar uma macroeconomia e um financiamento para o desenvolvimento, garantindo os objetivos de estabilidade macroeconômica e de crescimento com redistribuição de renda	Bom crescimento do PIB e dos investimentos até 2010 Inflação controlada Contínuo aumento no salário mínimo Forte redução da taxa de desemprego; ampla formalização nas relações de trabalho. Dívida pública baixa, razoavelmente sob controle, e em reais Forte elevação do nível de reservas internacionais Crédito abundante, forte aumento no financiamento público de longo prazo (BNDES)	Baixo crescimento do PIB e dos investimentos a partir de 2011 e, portanto, da produtividade e da competitividade Contenção fiscal inadequada em alguns anos; instabilidade nos sinais para o mercado Sensível piora no balanço de transações correntes Elevadas taxas de juros (em geral, e em particular ao capital de giro), excessivo uso de apreciação cambial, instabilidade cambial Atrasos no investimento público em infraestrutura; Baixo aumento nos preços de petróleo Perigo de racionamento energético, desarranjo nas finanças do setor elétrico

Fonte: Elaboração própria

Tabela 15. Balanço do cumprimento dos objetivos de praticar políticas macroeconômicas pró-desenvolvimento

2003-2012: Políticas macroeconômicas favoráveis ?	
À contenção de inflação?	Sim (regime de tripé com flutuação suja e apreciação cambial, atuando com o benefício de expansão das exportações de commodities e liquidez internacional quase sempre abundante)
À redistribuição de renda?	Sim (por políticas de salário, transferências, assistência, e por política de apreciação cambial)
Ao crescimento?	2003-2005 Não: Políticas fiscais restritivas, juros elevados, investimento público estagnado (mas crédito em geral em expansão)
	2006-2010 Sim: Políticas de crescimento (e anticíclica em 2009), incentivos ao investimento, público e privado (apesar de juros altos), forte ampliação do financiamento ao investimento e do crédito em geral
	2011-2014 Não: política fortemente recessiva em 2011, dificuldade de restaurar o crescimento depois disso, por falta de políticas de investimento autônomo e políticas anticíclicas que compensassem a desaceleração do consumo e a queda do investimento privado (apesar de financiamento de longo prazo abundante)

2003-2012: Políticas macroeconômicas favoráveis ?

À expansão e diversificação da capacidade produtiva (e redução da vulnerabilidade externa)?	Ao investimento	Sim, no período 2006-2010, apesar de juros de curto prazo elevados; Não, nos demais anos, (apesar de abundância de financiamento e de bons incentivos de 2011 em diante)
	À diversificação produtiva (indústria)	Não: políticas industriais (inclusive de demanda pública) inadequadamente conduzidas, juros de curto prazo elevados e, até 2012, forte apreciação cambial; forte piora no balanço de pagamentos em conta corrente
	À inovação	Não: incapacidade de elevar taxa de inovação, apesar de incentivos e de importantes avanços na esfera acadêmica em C&T

Fonte: Elaboração própria

Tabela 16. Síntese da avaliação da dimensão produtiva da estratégia nacional de desenvolvimento

Estratégia		Acertos	Insuficiências/problemas
Dar curso e velocidade às três frentes de expansão (três motores do investimento) que se encontram atuantes na economia brasileira	Produção e consumo de massa	Crescimento ativado em 2006-2010 Melhoria distributiva, aumento da massa salarial Ampliação do crédito Baixa inflação na cesta básica Ativação do mercado de serviços para a baixa renda	Crescimento enfraquecido em 2004-05 e em 2011-14 Baixos encadeamentos produtivos na indústria Baixa taxa de inovação, em geral e na indústria Forte deterioração na balança comercial
	Infraestrutura econômica	Recuperação no investimento em infraestrutura	Baixos encadeamentos produtivos com a indústria Estado insuficientemente capacitado para ampliar com maior velocidade o investimento em infraestrutura
Dar curso e velocidade às três frentes de expansão (três motores do investimento) que se encontram atuantes na economia brasileira	Atividades intensivas em recursos naturais	Forte aumento dos investimentos na Petrobrás; Crédito abundante para a agropecuária (Banco do Brasil)	Insuficientes encadeamentos produtivos com a indústria Aumento de problemas com meio ambiente Falta de tributação adequada, exceto no caso do petróleo Falta de uma política para regular a participação do capital estrangeiro
	Com educação, C&T, inovação	Forte elevação no gasto público com educação, ciência e tecnologia	Baixo esforço de P&D no sistema produtivo, baixa taxa de inovação
Potenciar as três frentes de expansão	Com encadeamentos produtivos	Forte ampliação nas atividades de produção de serviços para consumo de massa	Insuficiente encadeamento da indústria de transformação com os três motores do investimento, rigidez estrutura da indústria. Baixo investimento na indústria, crescente déficit no balanço de pagamentos do setor

Fonte: Elaboração própria



As tabelas de síntese mostram importantes avanços, e, ao mesmo tempo, grandes insuficiências. Algumas considerações finais são pertinentes.

Como em qualquer processo histórico, a estratégia atual, tal como expressa nos documentos recentes de governo, tem problemas que precisam ser enfrentados, ora de origem internacional, ora de origem interna. De acordo com os compromissos de campanha, o objetivo do segundo mandato de Dilma seria o de dar prosseguimento à estratégia em curso com uso da tática da “continuidade com mudanças”, corrigindo as muitas imperfeições, e melhorando e ampliando os mecanismos e instrumentos apropriados ao funcionamento em longo prazo do modelo de crescimento com redistribuição de renda, em forma ousada e inovadora.

Conforme assinalado ao longo do presente ensaio, isso tem implicações para os três conjuntos de elementos que compõem a agenda estratégica do governo.

No campo social, significa, como apontado, dar sequência à ampliação do bem-estar, com ampliação em quantidade e qualidade dos investimentos e gastos sociais, urbanos e rurais, e da proteção social em geral. Significa, também, reverter com firmeza a mercantilização dos serviços de natureza social (saúde e educação etc.), enfrentar os velhos e novos problemas rurais e urbanos, e atacar com crescente radicalidade os enormes problemas assinalados pelas manifestações de rua de 2013. A lista, muito mais extensa do que cabe neste parágrafo conclusivo, por certo inclui a necessidade de buscar fórmulas de reforma tributária para reduzir a alta regressividade que contornem as tradicionais resistências políticas.

No campo macroeconômico, trata-se de retomar o crescimento interrompido nos últimos anos, sem prejuízo de que se conserve a estabilidade de preços. A desaceleração recente no nível de atividade recomenda a realização, com prudência e boa seletividade, de gastos fiscais de natureza anticíclica, mesmo porque é difícil imaginar uma retomada que não seja puxada pelo setor público. Isto, combinado a taxas de juros baixos e a uma taxa de câmbio que, prudentemente, se situe entre o extremo da apreciação cambial, que prejudica a competitividade, e o da desvalorização exagerada, que inflaciona a economia e deprime os salários, pode bem representar a abertura a uma nova rodada de políticas macroeconômicas comprometida com o desenvolvimento da economia.

E, no campo produtivo, trata-se de dar sustentação em longo prazo às políticas de investimento nas três frentes de expansão dos investimentos em ação na economia – infraestrutura, consumo de massa e recursos naturais - bem como a agregação de valor pelas vias do fortalecimento de encadeamentos produtivos internos e de maior incidência de inovação tecnológica nas empresas.

O momento em que este ensaio está sendo concluído precede em alguns meses as eleições presidenciais de 2014. Esperemos que o vencedor saiba conduzir o País na direção buscada pelos últimos governos, ou seja, o desenvolvimento com inclusão e proteção social, reforçando suas virtudes mas, ao mesmo tempo, corrigindo e superando as importantes deficiências em sua implementação.



Referências

- BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E.; GARCIA, M.A. **Brasil entre o passado e o futuro**, Ed. Boitempo, 2010.
- BARBOSA FILHO, F.H.; PESSOA, S. Pessoal ocupado e jornada de trabalho: uma releitura da evolução da produtividade no Brasil. **Texto para Discussão da FGV/IBRE**, n. 35, 2013.
- BIELSCHOWSKY, R. **Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006**, Brasília: mimeo, Julho de 2001.
- _____. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e sociedade**, v. 21, n. especial, p. 729-747. Campinas: IE/UNICAMP, dez. 2012. Disponível em: < <http://goo.gl/iyM6F5> >.
- _____. **Investimento e reformas no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990**. Brasília: Ipea, 2002.
- _____. **O modelo de desenvolvimento proposto por Lula e Dilma**. Site Brasil Debate, set. 2014b. Disponível em: < <http://brasildebate.com.br/o-modelo-de-desenvolvimento-proposto-por-lula-e-dilma/in-Plataforma> >.
- BIELSCHOWSKY, R.; SQUEFF, G.; VASCONCELOS, L. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. In: CALIXTRE, A.B.; BIANCARELLI, A.M.; CINTRA, M.A.M. (orgs.) **Presente e futuro do desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014a.
- BONELLI, R. Produtividade e armadilha do lento crescimento. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L.R. **Produtividade no Brasil, desempenho e determinantes**. Brasília: IPEA, 2014.
- BONELLI, R.; BACHA, E. **Crescimento e produtividade no Brasil: o que nos diz o registro de longo prazo**. Rio de Janeiro: versão preliminar, mimeo, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. **Plano plurianual 2004-2007**. Brasília: MPOG, 2003.
- _____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MPOG, 2007.
- _____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MPOG, 2011.
- _____. **Relatório anual de Avaliação do PPA 2012-2015 (ano-base 2012)**, Brasília: MPOG, DF, 2013.

- _____. **Relatório anual de Avaliação do PPA 2012-2015 (ano-base 2013)**, Brasília: MPOG, DF, 2014.
- CASTRO, A.B. **Consumo de massas e retomada do crescimento – sugestões para uma estratégia**. Banco do Brasil, 1989. Mimeo.
- DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L.R. **Produtividade no Brasil, desempenho e determinantes**. Brasília: IPEA, 2014
- FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- KALDOR, N. A model of economic growth. *Economic Journal*, n. 67, p. 591-624. 1957.
- _____. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**, Cambridge: Cambridge University Press. 1966.
- _____. **Strategic factors in economic development**. The Frank W. Pierce Memorial Lectures at Cornell University Serie, oct. 1966. Ithaca, Nueva York: Cornell University, 1967.
- _____. Productivity and growth in manufacturing industry: A reply. *Económica*, n. 35, p. 385-391. 1968.
- KUPFER, D.; CARVALHO, L. **Síndrome macroeconômica, competitividade e crescimento**. In: BRASIL: Fórum Especial Internet, 2, 28 e 29 mar. 2007. Mimeo.
- KUPFER, D.; LAPLANE, M.F. **Perspectivas do investimento no Brasil: síntese final**. Campinas: UNICAMP; Rio de Janeiro: UFRJ, 2010. Disponível em: < <http://goo.gl/PypQdZ>>.
- MIGUEZ, T.H.; FREITAS, F.N.P.; SQUEFF, G.C.; VASCONCELOS, L.F.; MORAES, T.M. **Uma proposta metodológica para a estimação da Matriz de Absorção de Investimentos para o período 2000-2009**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão).
- PUGA, F.; BORÇA JR, G. **Perspectivas de desenvolvimento em infraestrutura 2011-2014. Visão do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: BNDES, n. 92, jun 2011.
- ROS, J. **Productividad y crecimiento en América Latina: ¿Por qué la productividad crece más en unas economías que en otras?** CEPAL, subsele regional de México, México, DF : LC/MEX/L.1145, 2014.
- SERRANO, F.; SUMMA, R.F. **A Desaceleração rudimentar da economia Brasileira**. Rio de Janeiro: *Oikos*, v. 11, n. 2, 2012.
- SQUEFF, G. **Desindustrialização, luzes e sombras no debate brasileiro**. Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1747).



- TAVARES, M.C.; SERRA, J. Além da estagnação. In: _____. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- TEIXEIRA, N. **Brasil: Menor incerteza global e maior confiança contribuiriam para um cenário mais favorável**. Disponível em: <<http://goo.gl/sUPoNR>>, 2013.
- TORRES FILHO, E.T. et al. Perspectivas de investimento 2009/12 em um contexto de crise. **Visão do investimento**, Rio de Janeiro: BNDES, n. 60, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/qsvlUJ>>.
- WELLS, J. Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

Anexo A – Tabela de indicadores de infraestrutura

Tabela 17. Indicadores de demanda e oferta de infraestrutura econômica e social: transporte, energia e comunicações (distintos anos de referência, e 2013)

	Referência	2013
Transportes		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões (2002)	89,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil (2002)	202,6 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Movimentação de contêineres (ton.)	35,0 milhões (2002)	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton.)	529 milhões (2002)	931 milhões
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
Energia		
Capacidade instalada de geração (MW)	102,6 mil (2008)	126,7 mil
Número de unidades consumidoras	61,0 milhões (2007)	74,6 milhões
Extensão de linhas de transmissão (km)	94,8 mil (2008)	116,8 mil
Comunicações		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões (2002)	271,1 milhões
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil
Assinantes de TV	3,5 milhões (2002)	18,0 milhões
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40,0 %

Fontes: SPI/MPOG, com base em Anac; DNIT; Denatran; ANTT; Antaq; CMSE; Anatel; CTIC.br, SPI/MPOG.



Anexo B - Algumas declarações governamentais sobre a estratégia de desenvolvimento nos campos econômico e social

No que se refere à intencionalidade da estratégia seguida, seguem-se, a título de exemplo, manifestações governamentais em quatro diferentes momentos.

- a) Durante a campanha eleitoral de 2002 (“programa de governo”):

“(…) Especificadas as linhas de estratégia do novo modelo, cabe apontar os aspectos gerais da dinâmica de crescimento proposta. O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda per capita e, conseqüentemente, da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas. O crescimento sustentado a médio e longo prazo resultará da ampliação dos investimentos na infraestrutura econômica e social e nos setores capazes de reduzir a vulnerabilidade externa, junto com políticas de distribuição de renda” (“Programa de Governo 2002”, Coligação Lula Presidente, p. 44).

- b) Em 2003, no Plano Plurianual 2004-2007:

“O PPA 2004-2007 tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: inclusão social e desconcentração de renda, com vigoroso crescimento do produto e do emprego (...) pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas”. (MPOG, 2003, pp. 17 e 19).

- c) Em 2007, no documento de lançamento do PAC:

“O Brasil iniciou, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um novo modelo de desenvolvimento econômico e social. Projeto que combina crescimento econômico com distribuição de renda e proporciona a inclusão de milhões de brasileiros e brasileiras no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo de massa. (...) Para crescer mais, de forma sustentável, é preciso aumentar a taxa de investimento da economia brasileira. Assim, o presidente Lula lança, neste início de seu segundo mandato, o Programa de Aceleração do Crescimento” (Brasil, presidência, 2007, PAC, versão para a imprensa, pp. 1-2).

- d) Em 2013, no Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015 (enviado pelo governo ao Congresso Nacional):

“Em sua dimensão social, a estratégia é de universalização e institucionalização dos direitos da cidadania, inclusão social das parcelas menos favorecidas da população e melhoria na distribuição de renda” (...) Em sua dimensão econômica, a estratégia caracteriza-se por:

- i. praticar uma macroeconomia e um financiamento para o desenvolvimento, garantindo os objetivos de estabilidade macroeconômica e de crescimento com redistribuição de renda;
- ii. dar curso e velocidade às três frentes de expansão que se encontram atuantes na economia brasileira: investimentos em produção e consumo de massa; investimentos em infraestrutura econômica e social; e investimentos em atividades intensivas em recursos naturais;
- iii. potencializar as três frentes de expansão por meio de avanços substanciais nos terrenos da educação, ciência, tecnologia e inovação – construindo uma “sociedade de conhecimento” – até o ponto em que o processo de inovação possa tornar-se uma quarta frente de expansão da economia; e potenciá-las, também, por meio do fortalecimento de encadeamentos produtivos;” (SPI/MPOG, 2013, pp.14-15)”.



Capítulo 3



Capítulo 3

Mercado de trabalho, políticas sociais e distribuição de renda - performance recente e perspectivas

João Luiz Maurity Saboia²⁸

Introdução

Ao longo dos últimos anos ocorreu uma combinação de resultados econômicos no País até certo ponto surpreendentes. Se por um lado a performance do Produto Interno Bruto (PIB) não foi brilhante, por outro houve avanços consideráveis em certas áreas, mais especificamente, no mercado de trabalho e na distribuição de renda.

É comum o questionamento sobre como poderia o mercado de trabalho estar se comportando tão bem, com aumento da renda, maior formalização do emprego e redução do desemprego se a economia vem crescendo pouco, especialmente a partir de 2011.

O objetivo deste texto é procurar entender as razões para a melhoria da distribuição de renda no passado recente a partir da performance do mercado de trabalho e das políticas sociais do período. Por outro lado, o comportamento do mercado de trabalho é analisado mostrando sua evolução e seu importante papel na melhoria da distribuição de renda.

Além da análise retrospectiva, são discutidas as perspectivas para a continuidade da melhora na distribuição de renda no futuro próximo, mostrando as dificuldades a serem superadas.

A questão da distribuição de renda pode ser analisada sob várias formas. No Brasil, o enfoque mais

²⁸ Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Este trabalho contou com apoio das estudantes do IE/UFRJ Giovanna Loiola e Pilar Picon no processamento dos dados utilizados

comum é o da distribuição pessoal que toma como unidade de análise a renda do indivíduo, da família ou do domicílio. Dessa forma, considera-se que a distribuição é melhor quando há menos desigualdade e mais equilíbrio entre as rendas dos indivíduos/famílias/domicílios²⁹.

Há, entretanto, outras formas de análise menos utilizadas, podendo ser mencionadas pelo menos duas. A primeira é a chamada distribuição funcional da renda, onde são considerados os grandes agregados macroeconômicos, com destaque para a renda do trabalho e do capital. Esse tipo de análise depende de dados das contas nacionais, que no caso brasileiro costumam ser divulgados com grande defasagem. Atualmente, os últimos dados disponíveis para esse tipo de análise no País datam de 2009.

Outra alternativa de análise da distribuição de renda, especialmente importante em países com grandes dimensões territoriais, é a distribuição regional da renda. No caso do Brasil, conhecido pelos grandes desequilíbrios regionais, que podem ser ilustrados pela comparação entre o Sudeste e o Nordeste, o estudo da distribuição regional da renda torna-se especialmente importante. Apesar de sua importância, esse tipo de análise não será discutido neste texto³⁰.

O Brasil é conhecido por possuir uma das piores distribuições de renda do mundo. Entretanto, desde o início da última década, ela tem apresentado melhoras surpreendentes. O objetivo deste breve estudo é procurar entender as razões para os avanços observados. Nesse sentido, o documento está dividido em mais três seções.

Inicialmente, são apresentados os dados que comprovam a melhora da distribuição de renda nos últimos anos. Em seguida são apontadas as principais causas para o avanço observado. Finalmente, são mostrados os desafios e perspectivas para a continuidade do movimento favorável.

29 Análises sobre a distribuição de renda na linha desenvolvida por Thomas Piketty no livro *Capital in the Twenty First Century* não costumam ser desenvolvidas no Brasil devido à dificuldade de acesso aos dados da Receita Federal no País. A única exceção de conhecimento do autor são as estimativas preliminares de Medeiros, M. et alii (2014).

30 A distribuição de rendimentos pode também considerar as características dos indivíduos como sexo, escolaridade, idade, raça etc.



1. Evidência empírica dos avanços na distribuição de renda

Inicialmente, apresentaremos os dados que comprovam a melhora da distribuição pessoal da renda no Brasil. Em seguida, mostraremos algumas informações sobre os avanços do ponto de vista da distribuição funcional.

Para ilustrar a melhora da distribuição pessoal da renda utilizaremos dados da renda domiciliar per capita. Tal melhora pode ser comprovada através da forte queda do Coeficiente de Gini, que representa o indicador mais utilizado em estudos da distribuição pessoal da renda³¹ (Figura 22).

O Coeficiente de Gini da distribuição da renda domiciliar per capita caiu de 0,596 em 2001 para 0,530 em 2012. Trata-se de um resultado que deve ser comemorado na medida em que não há registro de um período tão longo de melhora acentuada e contínua da distribuição de renda no País.

Apesar da forte queda, índices superiores a 0,5 são considerados extremamente elevados quando comparados com o padrão internacional. Assim, embora o País tenha melhorado bastante sua situação distributiva no período, ainda continua localizado entre aqueles com as piores distribuições de renda³².

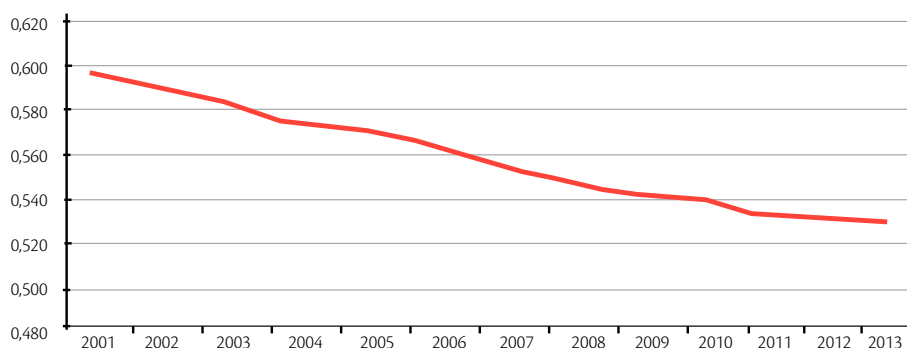


Figura 22. Coeficiente de Gini (renda domiciliar per capita) – 2001-2013

Conforme mencionado anteriormente, a distribuição de renda pode também ser analisada sob o enfoque funcional da renda, que mostra como os rendimentos se distribuem segundo os ganhos do capital e do trabalho.

31 O Coeficiente de Gini varia entre 0 e 1. Quanto menor seu valor menos desigual é a distribuição de renda.

32 Segundo dados recentes do PNUD o Brasil é o quarto país mais desigual em termos de distribuição de renda na América Latina, superando apenas Honduras, Bolívia e Colômbia.

A distribuição funcional da renda no Brasil também é bastante desigual para os padrões internacionais. Seguindo os avanços da distribuição pessoal da renda, a partir de 2005, ela tem melhorado, com elevação da parcela da remuneração dos trabalhadores. Tendo em vista o forte crescimento da remuneração média da população ocupada a partir de meados da década passada, o resultado esperado para a distribuição funcional da renda não poderia ter sido outro.³³ (Figura 23).

Hallak Neto (2013) comparou a distribuição funcional brasileira com outros 36 países a partir de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD). O Brasil (com 43,6%) situou-se na 29ª posição, em 2009, no tocante à participação das remunerações no PIB, posicionando-se entre África do Sul (44,9%) e Itália (42,8%). A proporção registrada na economia brasileira ficou muito abaixo da maioria dos países desenvolvidos, embora tenha sido consideravelmente superior à de México (29,2%) e Índia (28,5%), últimos colocados neste tipo de comparação. No extremo superior, a Suíça (60,9%) e a Dinamarca (58,7%) apareceram na liderança do *ranking* de países com maior proporção da renda gerada destinada ao trabalho em 2009.

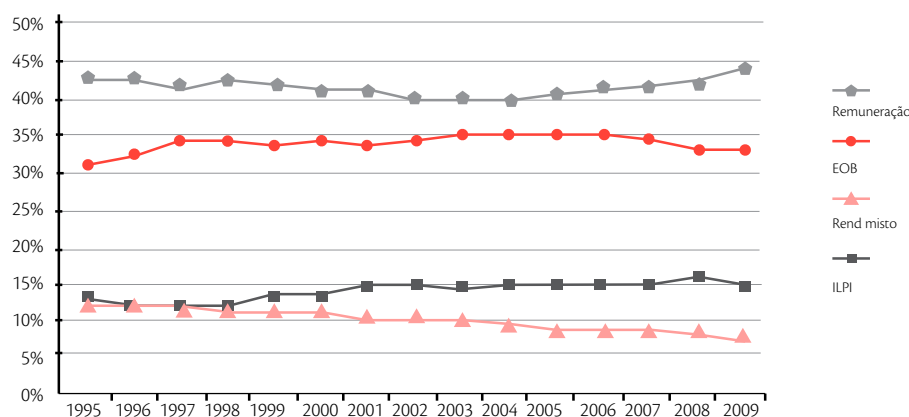


Figura 23. Participação dos componentes do PIB pela ótica da renda – 1995/2009

Fonte: Sistema de Contas Nacionais/IBGE.

Na próxima seção serão apontadas as principais causas para a melhoria da distribuição de renda no Brasil a partir da década passada.

³³ O ano de 2009 era o último com informações disponíveis para a distribuição funcional da renda por ocasião da preparação deste texto. Os quatro itens da distribuição funcional da renda apresentados no Gráfico 2 são: remuneração dos empregados, excedente operacional bruto (EOB), rendimento misto bruto e impostos sobre a produção e a importação (ILPI).



2. Principais causas para a melhoria da distribuição de renda

Há um consenso entre os especialistas brasileiros que a redução das desigualdades de rendimento está associada, principalmente, à melhora no mercado de trabalho. Adicionalmente, há que ser considerado o excepcional aumento do salário mínimo, que contribui não apenas no mercado de trabalho, mas indiretamente na previdência e na assistência social, pelo fato da grande maioria das pensões e aposentadorias oficiais estar fixada ao valor de um salário mínimo.

Cabe também destacar o importante papel dos programas de transferência de renda criados no País, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, que embora voltados para a redução da pobreza, também contribuem para a melhoria da distribuição de renda.³⁴

Segundo Lavinias (2013), 15% da melhoria da distribuição de renda nos últimos anos se devem ao Programa Bolsa Família (PBF), 25% às pensões e aposentadorias oficiais beneficiadas pelo aumento do salário mínimo, sendo o restante da melhoria resultante exclusivamente da renda gerada no mercado de trabalho³⁵.

a) Melhora do mercado de trabalho

Com relação ao mercado de trabalho, cabe mencionar a forte geração de empregos nos últimos anos, cujo resultado mais palpável tem sido a redução da taxa de desemprego. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), enquanto em 2003 a taxa média de desemprego nas seis principais regiões do País era da ordem de 12%, atualmente tem flutuado em torno de 5%³⁶. (Figura 24)

Um fato notável que merece ser mencionado é que a geração de emprego no período ocorreu ao mesmo tempo em que houve recuo do setor informal da economia. Em termos relativos, emprego formal com carteira assinada passou de 44% para 55% do total de pessoas ocupadas no período 2003/2013, segundo os dados da PME. Tal resultado é a combinação de diversos fatores³⁷. Por um lado, a própria sociedade passou a dar mais importância aos direitos dos trabalhadores, cujo não cumprimento muitas vezes resulta em processos na Justiça do Trabalho, usualmente ganhos

34 Sobre as causas para a melhoria da distribuição de renda ver, por exemplo, a coletânea Barros, Foguel, Ulysses (2007).

35 Para uma discussão sobre as razões para a melhoria da distribuição de renda no Brasil ver, além de Lavinias (2013), a coletânea Barros et al. (2007).

36 As regiões metropolitanas cobertas pela PME/IBGE são Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife.

37 Sobre as razões o aumento da formalização no mercado de trabalho ver Cardozo Jr (2007) e Simão (2009).

pelos empregados. Por outro lado, o governo aumentou a fiscalização nas empresas para cobrar o cumprimento da legislação trabalhista. Finalmente, a própria melhoria do mercado de trabalho observada no período aumentou o poder de barganha dos trabalhadores, com a possibilidade de escolherem melhores empregos que cumpram a legislação trabalhista.

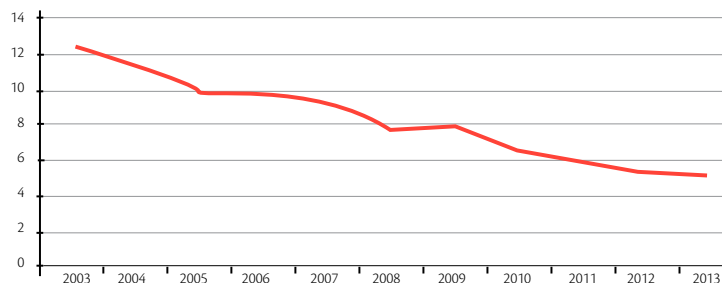


Figura 24. Taxa de desemprego – 2003-2013

Fonte: PME/IBGE

Os números são impressionantes quando se analisa a quantidade de empregos gerados nos últimos anos. Tomando-se, por exemplo, os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged)³⁸, que informa a criação líquida de empregos formais no País, observa-se que nos dez anos que vão de 2004 a 2013 foram gerados 13,4 milhões de empregos.³⁹

Houve anos excepcionais, como em 2010, com a criação de mais de 2,1 milhões de empregos formais. Mesmo na recessão de 2009 foram gerados quase um milhão de novos empregos formais. No triênio 2011/2013, quando houve desaceleração da economia, o Caged levantou 3,2 milhões de novos empregos, o que não deixa de ser um ótimo resultado. Cabe, entretanto, observar que com a queda recente, em 2012 e 2013 foram atingidos os menores valores de geração de empregos desde 2003. A Figura 25 ilustra a evolução da geração de empregos formais no período.

Apesar dos excepcionais resultados em termos de geração de empregos formais, é preciso salientar que nos últimos anos os novos empregos gerados estão concentrados nos menores níveis salariais até o valor de dois salários mínimos (SM). A Tabela 18 fornece a quantidade de empregos gerados segundo a faixa salarial no triênio 2011/2013 quando houve forte desaceleração no crescimento econômico.

³⁸ Os dados do Caged são informados pelas empresas com as admissões e os desligamentos ocorridos a cada mês, permitindo uma estimativa para a geração de empregos formais no País, excluindo a administração pública.

³⁹ Apenas para efeito de comparação, nos quatro anos anteriores (2000/2003) os novos empregos gerados não passaram de 2,7 milhões.

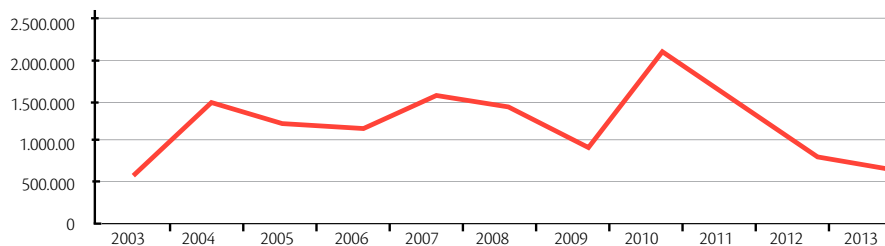


Figura 25. Geração de empregos formais – 2003-2013

Fonte: Caged e Ipea Data

Tabela 18. Geração de empregos formais por folha de salários mínimos – 2011/2013

Faixa de SM	2011	2012	2013	Total	%
Até 1.0	569.399	408.129	372.391	1.349.919	42,8
1.01 a 1.5	1.224.785	888.793	917.044	3.030.622	96,0
1.51 a 2.0	117.812	38.415	- 51.772	104.455	3,3
2.01 a 3.0	- 139.636	- 210.210	- 196.928	- 546.774	- 17,3
3.01 a 4.0	- 97.684	- 105.818	- 119.477	- 322.979	- 10,2
4.01 a 5.0	- 37.273	- 34.355	- 59.7607	- 131.335	- 4,2
5.01 a 7.0	- 38.599	- 52.948	- 52.034	- 143.581	- 4,5
7.01 a 10.0	- 17.266	- 22.698	- 33.245	- 73.209	- 2,3
10.01 a 15.0	- 8.214	- 18.918	- 22.743	- 49.875	- 1,6
15.01 a 20.0	- 7.282	- 8.449	- 11.716	- 27.447	- 0,9
Mais de 20.0	- 7.517	- 11.380	- 15.269	- 34.166	- 1,1
Total	1.558.525	870.561	726.544	3.155.630	100

Fonte: Caged e Ipea Data.

Entre os dados positivos cabe ainda registrar o aumento da escolaridade dos trabalhadores. Considerando-se, por exemplo, aqueles que possuem ao menos o curso médio completo, houve aumento de 46% para 64% do total de ocupados no período 2003/2013, segundo a PME. O aumento

da escolaridade favoreceu crescimento dos rendimentos do trabalho no período, com efeitos sobre a distribuição de renda

Saboia e Kubrusly (2014) desenvolveram indicadores para o mercado de trabalho baseados em nove estatísticas da PME que confirmam os avanços do mercado de trabalho no período analisado. São elas:

- taxa de desemprego;
- desemprego de longa duração;
- desemprego de chefes de família;
- remuneração média;
- desigualdade de renda entre setor formal e informal;
- sub-remuneração;
- emprego formal;
- escolaridade;
- subemprego.

A Figura 26 ilustra os resultados para o indicador-síntese nas seis regiões metropolitanas cobertas pela PME, confirmando as diferenças entre as RM do Sul/Sudeste e do Nordeste. Os indicadores são claros no sentido de mostrar a melhora ocorrida no mercado de trabalho entre 2003 e 2013 nas seis RM.⁴⁰

São Paulo é o destaque, com tendência a se isolar das demais RM do Sul/Sudeste ao longo do período analisado. Porto Alegre, que havia iniciado o período apresentando padrão próximo ao de São Paulo se aproxima do padrão médio do Rio de Janeiro e Belo Horizonte a partir de meados da década passada. A situação é bem menos favorável nas condições do mercado de trabalho de Salvador e Recife. Além disso, as duas RM do Nordeste parecem ter invertido a tendência de melhora em 2013.

É surpreendente verificar a substancial melhora do mercado de trabalho metropolitano em um período em que o crescimento econômico foi relativamente baixo, especialmente a partir de 2011. Essa aparente contradição será discutida mais adiante, apresentando-se uma hipótese para tal comportamento, que poderia ser explicado pela má performance da produtividade do trabalho.

⁴⁰ O indicador apresentado na Figura 25 utiliza metodologia inspirada no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, variando entre zero e um. Valores maiores indicam melhora no mercado de trabalho.

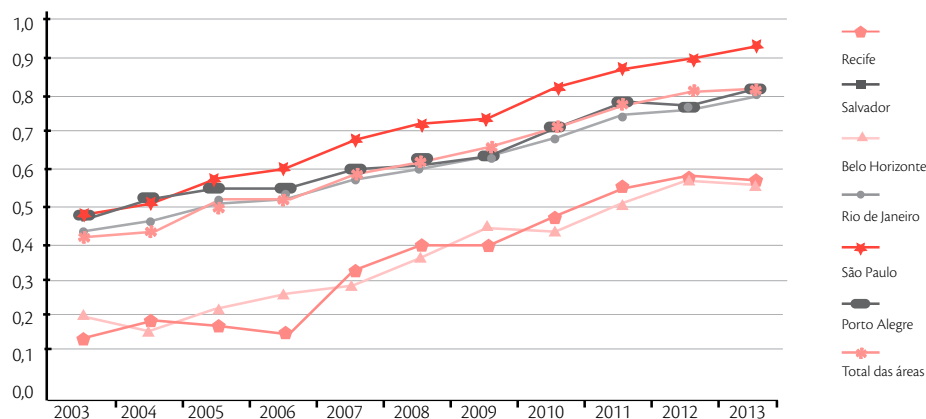


Figura 26. Índice-síntese de mercado de trabalho - 2003-2013

Fonte: Saboia e Kubrusly (2014).

b) Crescimento do salário mínimo

O salário mínimo (SM) já vinha crescendo desde a segunda metade dos anos noventa por conta do final da hiperinflação obtida com o Plano Real. Seu forte crescimento, entretanto, passa a ocorrer somente a partir de 2004 quando a conjuntura política e econômica do País favoreceu a obtenção de reajustes mais generosos.

As discussões no Congresso por ocasião dos reajustes anuais acabaram desembocando numa regra aplicada a partir de 2009 em que, além da correção pela inflação (INPC), passou a ser concedido ao SM o aumento do PIB de dois anos anteriores⁴¹. A legislação que define tal regra terminará em 2015 quando deverá ser renovada ou definida outra fórmula para os futuros reajustes para o SM.

O resultado da política do SM sobre a evolução de seu valor real ao longo dos anos pode ser observado na Figura 26. No período entre 2003 e 2013 o SM cresceu 74% em termos reais.

Tendo em vista a importância do SM na determinação dos menores salários, tanto no setor formal quanto no informal, não causa surpresa verificar que o nível médio de remuneração no mercado de trabalho também cresceu bastante no período. Segundo os dados da PME, houve aumento de 30%

⁴¹ A razão para a utilização do crescimento do PIB de dois anos anteriores e não do último ano é técnica na medida em que o SM é reajustado em janeiro enquanto a primeira estimativa de crescimento da economia de um determinado ano só é divulgada no final de fevereiro do ano seguinte.

do salário médio em termos reais entre 2003 e 2013. A Figura 27 mostra duas curvas ascendentes representando a evolução do SM e da remuneração média do trabalho no período.

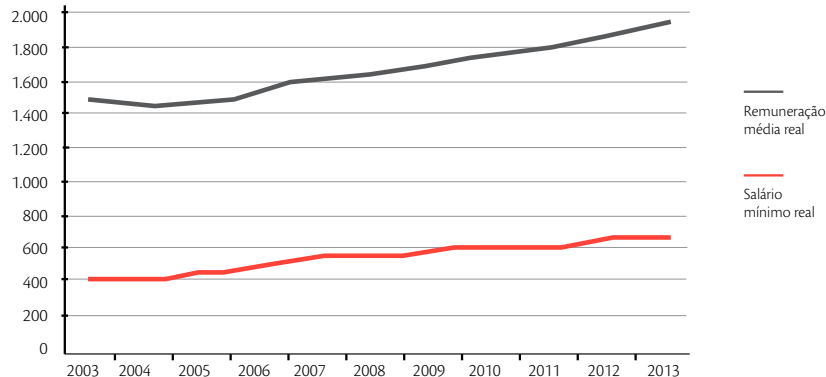


Figura 27. Salário mínimo e remuneração média real - 2003/2013 (R\$ de dezembro de 2013)

Fonte: PME/IBGE e Ipea Data

Conforme mencionado anteriormente, o efeito do salário mínimo sobre a distribuição de renda se dá não apenas pelo mercado de trabalho, mas também através das pensões e aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e da assistência social através do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

No primeiro caso, cerca de dois terços dos beneficiários recebem prestações mensais iguais a 1 SM. No segundo caso, o benefício também é igual a 1 SM sendo recebido por cerca de 4 milhões de pessoas.

c) Programas de transferência de renda

A importância dos programas de transferência de renda para a melhoria das condições de vida da população é inegável. No caso do Programa Bolsa Família (PBF), há mais de 14 milhões de famílias beneficiadas cobrindo cerca de 50 milhões de pessoas. O número de famílias beneficiadas pelo Programa mais do que dobrou entre 2004 e 2012

No BPC, conforme mencionado acima, são aproximadamente 4 milhões de famílias pobres com idosos acima de 65 anos ou pessoas com deficiências. Em outras palavras, mais de um quarto das famílias brasileiras é beneficiada pelo PBF e pelo BPC.



Os efeitos do PBF e do BPC sobre a redução da pobreza são reconhecidos e mensuráveis. Segundo Lavinás (2013) a taxa de pobreza de 15% em 2011 baixava para 11% ao serem acrescentados os rendimentos desse tipo de programas. No caso da indigência, a taxa caía de 7% para 4%.

Quando considerada a distribuição de renda, entretanto, os efeitos de tais programas são bastante limitados tendo em vista o volume relativamente baixo de recursos transferidos aos beneficiários de tais programas. O gasto do PBF representa cerca de 0,5% do PIB, enquanto o do BPC atinge 0,7%, mostrando que seu volume de recursos é muito pequeno quando comparado com a massa de rendimentos do trabalho⁴².

Portanto, tais programas devem ser entendidos como voltados para a redução da pobreza e não para a melhoria da distribuição de renda. De qualquer forma, não há dúvidas de que ao se reduzir a pobreza se está, simultaneamente, melhorando a distribuição de renda.

3. A baixa produtividade do trabalho

Partindo do diagnóstico de que os avanços ocorridos na distribuição de renda no passado recente estão intimamente ligados à melhora do mercado de trabalho, nossa análise sobre as perspectivas para o futuro parte das dificuldades a serem enfrentadas no mercado de trabalho.

De acordo com os dados do Caged, no triênio 2011/2013, três de cada quatro empregos gerados no setor formal da economia brasileira foram localizados no setor terciário, sendo dois em serviços e um no comércio. O padrão típico do terciário tem sido a criação de empregos de baixos salários e produtividade⁴³.

Os dados relativos ao nível de produtividade da economia brasileira são bastante desfavoráveis. Em primeiro lugar, conforme pode ser verificado na Figura 28, a produtividade do trabalho vem crescendo em ritmo muito lento nos últimos anos. Entre 2000 e 2013 o crescimento foi de apenas 12%, ou seja, menos de 1% ao ano.

42 Para se ter uma dimensão do que tais percentuais representam, basta compará-los com os dados da distribuição funcional da renda discutidos na seção 2, onde foi visto que as remunerações representavam 43,6% do PIB em 2009.

43 Conforme visto na Tabela 17, a geração líquida de empregos no triênio 2011/2013 estava concentrada na faixa de remuneração até 1,5 SM.

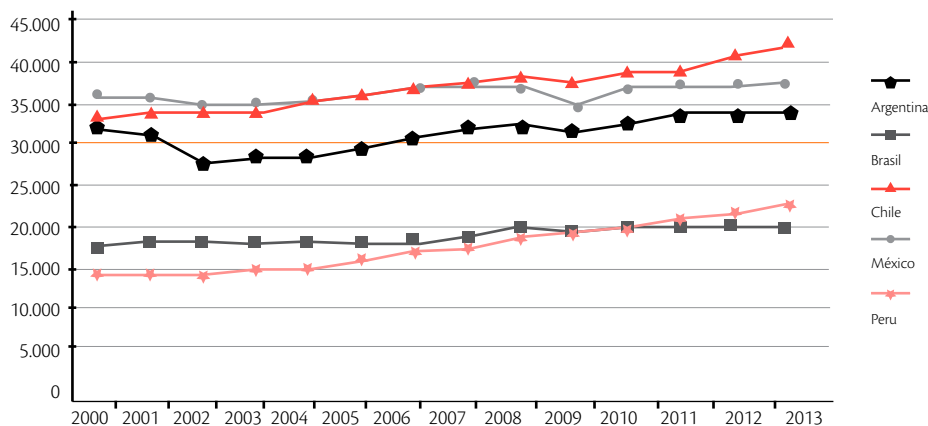


Figura 28. PIB por pessoa ocupada – 2000/2013 (em US\$ de 2013 ppc)

Fonte: *The Conference Board Total Economy Database.*

Por outro lado, a comparação com os demais países da América Latina mostra que a produtividade do trabalho no Brasil supera apenas a encontrada na Bolívia. Em 2013, ela correspondia a 47% da produtividade do trabalho do Chile, 53% do México e 59% da Argentina.

A comparação com países latino-americanos menos desenvolvidos como Venezuela, Peru e Colômbia também se mostra desfavorável ao Brasil – representando 68%, 89% e 99% das respectivas produtividades.

O crescimento da produtividade na América Latina a partir de 2000 foi relativamente medíocre como no caso da Argentina e México, que apresentaram aumento de apenas 6% no período, abaixo, portanto, do crescimento de 12% observado no Brasil. Mas outros países mostraram evolução bem mais favorável entre 2000 e 2013 - Colômbia (18%), Peru (27%) e Chile (57%).

Comparações com os dados dos Estados Unidos são bastante desfavoráveis para os países latino-americanos, especialmente para o Brasil que se situou entre 17% e 18% do nível da produtividade do trabalho da economia norte-americana em todo período analisado. Enquanto México e Argentina tiveram perda relativa, Chile e Peru aumentaram seu nível de produtividade em relação aos Estados Unidos. Em 2013, a produtividade do trabalho chilena representava 37% da norte-americana, a situação mais favorável na América Latina. (Figura 29)

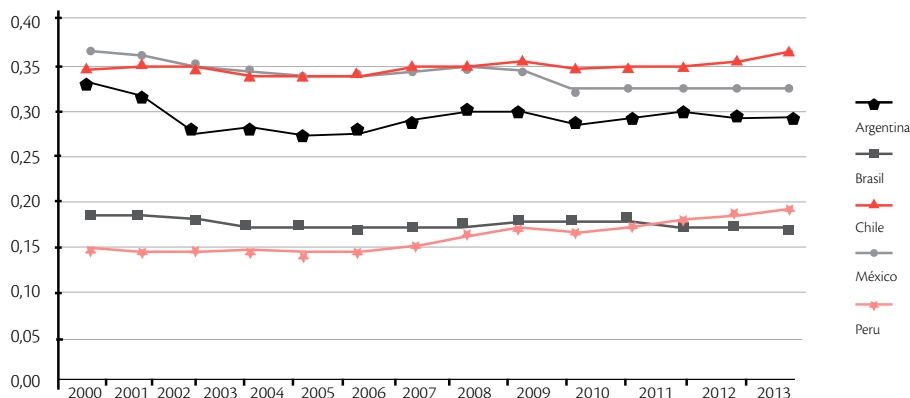


Figura 29. PIB por pessoa ocupada - 2000/2013 (proporção em relação aos Estados Unidos)

Fonte: *The Conference Board Total Economy Database.*

Segundo de Negri e Cavalcante (2013), no caso do setor de serviços teria havido queda da produtividade do trabalho no Brasil na década passada e seu nível, em 2008, não passava de 26% da produtividade do trabalho do setor de serviços encontrada nos Estados Unidos, ficando abaixo do observado no Chile, México e Argentina⁴⁴.

Com a forte transição demográfica que vem ocorrendo no País, a População Economicamente Ativa (PEA) está envelhecendo rapidamente⁴⁵. Mantido o atual nível de produtividade do trabalho, ou mesmo se houver pequeno crescimento, no futuro poderá faltar mão de obra até mesmo de baixa qualificação. Dessa forma, a questão do aumento da produtividade se coloca como um dos requisitos principais para o bom comportamento do mercado de trabalho nos próximos anos.

Não se trata aqui de apenas dar continuidade ao aumento da escolaridade dos trabalhadores, até porque tal política já vem ocorrendo e não tem produzido efeitos palpáveis sobre a produtividade do trabalho. É necessário antes de tudo aumentar a qualidade do ensino público em seus diversos níveis. Além disso, a ênfase no ensino médio técnico pode ser uma boa alternativa ao atual ensino médio genérico. Nessa linha de raciocínio, o Pronatec parece ter sido uma boa iniciativa do governo e deveria ser fortalecido.

⁴⁴ De Negri e Cavalcante (2013) mostram que o crescimento da economia se beneficiou nos últimos anos da entrada de novos trabalhadores, alternativa que se encontra atualmente limitada. Portanto, seria necessário o aumento da produtividade do trabalho para a retomada do crescimento.

⁴⁵ Sobre a transição demográfica no Brasil ver Brito (2007) e Alves (2013).

Como o aumento da produtividade não depende apenas dos trabalhadores, seu crescimento passa pela retomada dos investimentos. Há consenso de que a taxa de investimentos do País da ordem de 17 a 18% do PIB encontra-se em nível bastante baixo e precisa ser elevado. Portanto, seria desejável o aumento tanto do investimento público quanto do privado. Para isso, além de enfrentar a questão do financiamento aos investimentos, é preciso criar um ambiente favorável que incentive os investimentos privados.

4. Os desafios para a continuidade da melhora da distribuição de renda no futuro

Atualmente, há fortes críticas de parte dos especialistas sobre a política de aumento real do salário mínimo, especialmente por conta de seu impacto sobre as contas públicas. As críticas são de vários tipos. Alguns acreditam que seu valor já se encontra bastante alto comparativamente ao nível de produtividade do trabalho. Outros questionam seu efeito sobre a previdência social, cujo piso de pensões e aposentadorias é fixado em um salário mínimo. Há ainda Tendo em vista o baixo crescimento da economia em 2013 e 2014, a recessão de 2015 e, provavelmente, de 2016, a manutenção das regras atuais para o reajuste do salário mínimo representarão um crescimento muito pequeno para seu valor real até 2018, favorecendo a redução das críticas acima e a manutenção das atuais regras de reajuste.

Independente do que será feito com o salário mínimo, a questão que se coloca quando se pensa na continuidade da melhora da distribuição de renda no futuro, é que os menores salários deveriam crescer mais que os maiores níveis, de forma a reduzir o enorme fosso existente entre os maiores e os menores salários no Brasil. Mas ao mesmo tempo, não podem crescer muito acima do aumento da produtividade do trabalho. Nesse sentido, o crescimento da produtividade possui um papel central na melhoria da distribuição de renda no País.

Passando-se à questão dos programas de transferência de rendimentos, estudos realizados têm mostrado que a focalização do Programa Bolsa Família (PBF) é muito boa, transferindo renda efetivamente aos mais pobres. Além disso, a imensa maioria das pessoas que satisfazem aos critérios de elegibilidade já está incorporada ao PBF. Por outro lado, não há evidências de que o PBF teria reduzido a oferta de trabalho, que seria uma das críticas feitas ao Programa⁴⁶.

Assim, para que o PBF possa continuar a favorecer a redução da pobreza e a melhoria da distribuição

⁴⁶ Sobre a questão da focalização do PBF ver Soares (2009) e Souza (2013).



de renda no futuro, o caminho natural seria ampliar a população beneficiária e/ou aumentar o valor dos benefícios como feito pelo Plano Brasil sem Miséria.

O PBF atua diretamente junto à população pobre, transferindo renda e reduzindo a pobreza. Sua continuidade e fortalecimento são muito importantes para a manutenção do processo de redução nas desigualdades de rendimento no futuro. Mas conforme discutido anteriormente, seu efeito sobre a distribuição de renda é secundário frente à importância do mercado de trabalho.

Apesar da importância dos programas de transferência de renda na melhoria da distribuição de renda, o principal papel cabe sem dúvida ao mercado de trabalho, que apresentou melhoras significativas na última década. O baixo crescimento econômico desde 2011 demorou um pouco a se refletir sobre o mercado de trabalho que só no segundo semestre de 2014 começou a apresentar sinais de desaceleração. Em 2015, entretanto, a forte recessão foi definitiva para a piora do mercado de trabalho. Assim, a recuperação das condições favoráveis do mercado de trabalho e a continuidade da melhoria da distribuição de renda vão depender da retomada do crescimento da economia no futuro.

Finalizando, é preciso deixar bem claro que houve inegáveis avanços na questão distributiva no Brasil nos últimos anos, mas que a situação ainda é muito precária, deixando o País numa condição bastante desfavorável frente aos demais países, inclusive nossos vizinhos sul americanos. Apesar da redução dos índices de desigualdade, o País continua possuindo uma das piores distribuições de renda do mundo. Portanto, é fundamental que essa questão continue sendo uma das prioridades no futuro para que novos avanços sejam alcançados.

Referências

- ALVES, J.E.D. O bônus demográfico no Brasil. **Jornal dos Economistas**, n. 292, Corecon-RJ e Sindecon-RJ, Rio de Janeiro, Nov. 2013.
- BARROS, R.P.; FOGUEL, M.N.; ULYSSEA, G. (orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**, v. 1 e 2, IPEA, Brasília, 2007.
- BONELLI, R., FONTES, J., O Desafio Brasileiro no longo prazo. In: BONELLI, R.; PINHEIRO, A.C. (orgs.). **Ensaio IBRE de economia Brasileira – I**, IBRE-FGV, Rio de Janeiro, 2013.
- BRITO, F. A Transição demográfica no Brasil: as possibilidades e desafios para a economia e a sociedade, **Texto para Discussão**, 318, Cedeplar, UFMG, Belo Horizonte, 2007.
- CARDOSO Jr, J.C. De volta para o futuro? As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. **Texto para Discussão**, 1310, IPEA, Brasília, Novembro de 2007.
- DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L.R. Evolução recente dos indicadores de produtividade no Brasil. **Radar, Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 28, IPEA, Ago. 2013.
- FILGUEIRAS, S. O Dilema do salário mínimo. **Brasil Econômico**, Brasília, 12 mai. 2014.
- GIAMBIAGI, F. A Questão do salário mínimo. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 jun. 2014.
- LAVINAS, L. 21st Century Development. **New Left Review**, n. 84, Nov./Dez., 2013.
- HALLAK NETO, J. **A Distribuição funcional da renda e a economia não observada no âmbito do sistema de contas nacionais do Brasil**. Tese (doutorado). Rio de Janeiro: Instituto de Economia, UFRJ, 2013.
- MEDEIROS, M. et ali. **O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012, 2014**. Disponível em: < <http://ssm.com/abstract=2479685> >.
- MENEZES FILHO, N. Salário mínimo e desigualdade. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 jun. 2014.
- SABOIA, J.; KUBRUSLY, L.S. Indicadores para o mercado de trabalho metropolitano no Brasil. **Texto para Discussão**, 021, Instituto de Economia - UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.
- SIMÃO, A. Sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no Brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007. **Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise** n. 39, Rio de Janeiro, IPEA, Mai. 2009.
- SOARES, S. et ali. Focalização e cobertura do programa bolsa família, qual o significado dos 11 milhões de famílias? **Texto para Discussão**, 1396, IPEA, Brasília, Mar. 2009.
- SOUZA, A.P. et ali. Uma investigação sobre a focalização do programa bolsa família e seus efeitos imediatos. **Working Paper**, 13, FGV-EESP, Nov. 2013.



Capítulo 4



Capítulo 4

Transformações recentes no mundo do trabalho no Brasil: estrutura ocupacional, rendimentos, demografia e desigualdade

Paulo Sérgio Fracalanza⁴⁸
Rosana Icassatti Corazza⁴⁹

Introdução

A ponderada avaliação de um expressivo conjunto de indicadores do mundo do trabalho no Brasil, desde o início do primeiro governo Lula em 2003, sugere ao analista uma perspectiva de significativas e desejáveis transformações.

Mesmo tendo sido marcado por grandes flutuações do nível de atividade econômica, esse período que abrange os anos que escoam de 2003 a 2014 testemunhou mudanças importantes retratadas no crescimento pronunciado do salário mínimo real, na ampliação da formalização das relações de trabalho, na evolução positiva da estratificação dos ocupados, na redução dos níveis de desemprego aberto e na diminuição das extensas desigualdades dos rendimentos do trabalho.

É certo que todas essas inegáveis conquistas ainda são, por um lado, muito tímidas frente à dimensão estrutural dos problemas que marcam o mercado de trabalho no Brasil e, por outro, muito frágeis que não possam ser revertidas em breve tempo.

Assim, o que nos propomos a fazer nos limites deste Capítulo é sugerir uma análise para alguns dos

48 Professor do Instituto de Economia da Unicamp. Coordenador Geral dos Programas de Pós-graduação do Instituto de Economia da Unicamp. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (Cesit/Unicamp).

49 Professora do Instituto de Geociências da Unicamp no Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT).

indicadores do mundo do trabalho no Brasil no período entre 2003 e 2014, sempre que as fontes primárias de dados estiverem disponíveis.

Para melhor apreciação das mudanças que se verificaram nos últimos anos, dispomo-nos a tratá-las nas seis seções que se seguem a esta breve introdução.

Na próxima seção, a segunda, ocupamo-nos do fenômeno da dinâmica do emprego no período de análise, observando indicadores sobre a criação líquida de postos de trabalho, a evolução do estoque de ocupados em empregos formais e as taxas de desemprego. Finalmente consideramos os dados sobre as mudanças nos contingentes populacionais da População em Idade Ativa (PIA), PEA e dos ocupados que convenientemente trabalhados fornecem importantes indicações sobre a decomposição das taxas de desemprego a partir da evolução desses contingentes populacionais.

A terceira seção é dedicada a uma apreciação da evolução dos rendimentos do trabalho, com análises que se debruçam sobre o desempenho dos salários mínimo, médio e mediano em termos reais e sobre a distribuição percentual e a criação líquida de postos de trabalho segundo as classes de rendimentos ao longo do período em tela.

A quarta seção é voltada para a análise de alguns indicadores selecionados sobre a evolução da formalização das relações de trabalho no Brasil, segundo a posição na ocupação e principais setores de atividade.

No quinto item, tratam-se, em breves linhas, das transformações recentes no domínio da demografia, caracterizando o período recente que presenciou uma expressiva redução do ritmo do crescimento populacional, em razão da queda das taxas de fertilidade e de natalidade e do aumento da esperança de vida no Brasil. Ademais, chama-se a atenção para a rápida mudança no perfil etário da população que proporciona transitoriamente o que se convencionou chamar bônus demográfico, com importantes desafios às políticas públicas.

No sexto e penúltimo item investigam-se alguns aspectos atinentes às desigualdades, especialmente no que diz respeito à transformação da estrutura socioeconômica brasileira com a expressiva redução do contingente populacional vivendo na condição de miséria, a diminuição das desigualdades de rendimento do trabalho e mudanças no perfil ocupacional que se apresentaram significativas no período em questão.

Finalmente, na sétima e última seção organizam-se algumas considerações finais e apresentam-se os contornos de uma agenda de pesquisa.



1. Criação de empregos

Nesta seção trataremos do tema, sem dúvida, mais candente: a capacidade da economia brasileira nos últimos 12 anos de, a despeito da grave crise que eclodiu em 2007 e que ainda abala o mundo, criar oportunidades de trabalho para os brasileiros.

Não há como desprezar a importância desse fenômeno. Como se sabe, nas sociedades salariais e, sobretudo nos países em desenvolvimento com precárias redes de proteção aos excluídos do mercado de trabalho, o emprego remunerado continua a ser a fonte precípua de reconhecimento, inserção social e sobrevivência do indivíduo⁵⁰. Mesmo que reconheçamos os riscos crescentes da fratura social, os efeitos nefastos da precarização das relações laborais e os impactos do crescimento de uma massa de “inúteis ao mundo”⁵¹ não hesitaremos em congratular as medidas que possibilitem uma maior absorção dos indivíduos desejosos de trabalhar.

É útil rememorar que os custos do desemprego não se restringem àqueles associados à ausência de rendimentos dos desempregados e à perda potencial da produção não realizada. Uma avaliação criteriosa dos custos do desemprego deveria ainda abranger, nas palavras de SEN (1997, pp. 174-178): i) os custos decorrentes da exclusão social, da desorganização da vida familiar e da ruptura das relações sociais que acometem os desempregados; ii) a perda das qualificações laborais, sobretudo para os desempregados de longa duração; iii) as repercussões psicológicas e os estados patológicos originados da experiência dolorosa do desemprego; e, finalmente, iv) a degradação dos valores sociais e do sentimento de responsabilidade nas sociedades que sofrem cronicamente deste mal.

O primeiro indicador que apresentamos é o da criação líquida de empregos no setor formal da economia, entre 2003 e 2014, a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais)⁵², que pode ser observado na Figura 30.

50 A mais importante referência sobre esse ponto é Castel (1995).

51 O tema do precariado, como uma nova classe perigosa, ganhou destaque nos últimos anos com as publicações de Guy Standing. Contudo, é dever reconhecer que a problemática e várias importantes argumentações do autor já haviam sido antecipadas em Castel (1995).

52 Os dados da Rais, divulgados anualmente, consolidam cerca de 97% do mercado de trabalho formal brasileiro e abrange pouco mais de sete milhões de empresas declarantes. Diferente do Caged, que se restringe ao trabalho celetista, a Rais inclui dados dos estatutários, trabalhadores regidos por contratos temporários e empregados avulsos. Para os anos de 2013 e 2014 foram utilizados dados do Caged sendo que, no caso de 2014, os dados foram consolidados até julho de 2014.

Como pode ser observado em todos esses anos houve uma criação expressiva de empregos no setor formal da economia que oscilou de um patamar mínimo de 860 mil postos líquidos criados, em 2003, a um máximo de 2,86 milhões, em 2010.

Na somatória de todos esses anos o saldo líquido de criação de empregos formais na economia brasileira alcançou a cifra de 20,7 milhões de novos postos de trabalho.

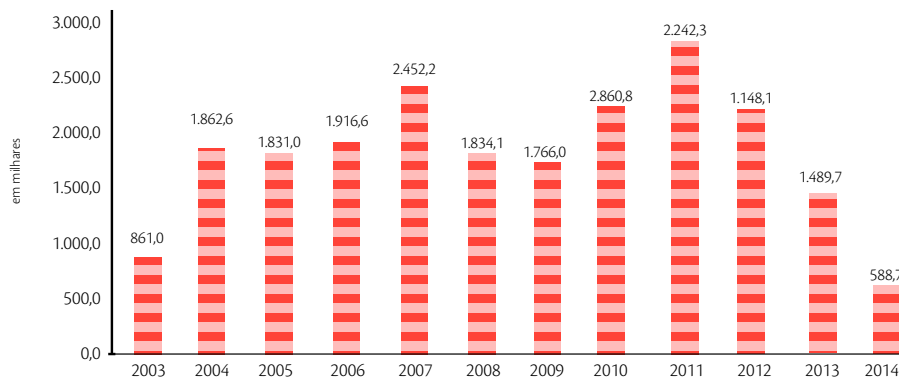


Figura 30. Saldo líquido de postos de trabalho (em milhares) Brasil - Rais e Caged: 2003 – 2014.

Fonte: 2003 até 2012: Rais. 2013 e 2014 (até julho): Caged – dados ajustados.

Para uma melhor compreensão da importância desse fenômeno, é útil observar na Figura 31, a evolução do estoque total de empregos da Rais, entre 2002 e 2013, em milhões de postos de trabalho.

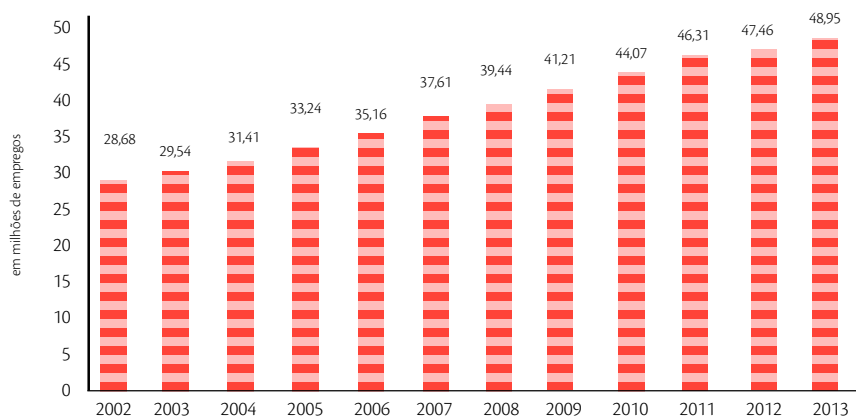


Figura 31. Evolução do estoque de empregos formais (em milhões) Brasil - Rais: 2002 – 2013

Fonte: 2002 até 2013: RAIS.



Como se pode observar o estoque total de empregos formais em 2002 era de quase 28,7 milhões de empregos. Portanto, entre 2002 e 2013, a criação líquida de 20,3 milhões de novos postos de trabalho significou um crescimento de 70,7%, ou seja, uma taxa média anual de crescimento de 5,0%. Esse resultado é ainda mais impressionante quando, apoiados na Tabela 19 calculamos a taxa média de crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) no mesmo período que foi de apenas 1,4% ao ano.

Outro importante indicador do período é a taxa média anual de desocupação nas regiões metropolitanas do Brasil, entre 2003 e 2014, a partir dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, como pode ser observado na Figura 32. O comportamento deste gráfico apresenta uma redução das taxas de desocupação quase monotônica, passando em 2003, de um patamar de 12,3%, para uma taxa de 4,9% de janeiro a abril de 2014, o que significa uma redução de 60,2% no período.

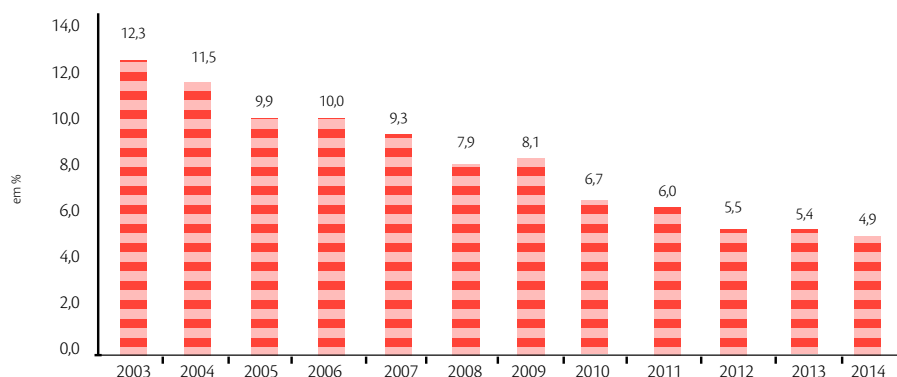


Figura 32. Taxa média anual de desocupação regiões metropolitanas - IBGE: 2003 – abril de 2014

Fonte: PME / IBGE. Para 2014, de janeiro a abril.

É útil fazer algumas considerações mais pormenorizadas sobre a evolução do indicador de desocupação da PEA no Brasil.

Como se verá a seguir, na seção sobre *demografia*, o Brasil atravessa um período bastante peculiar em termos de sua dinâmica populacional, conhecido como bônus demográfico. A combinação, mormente ao longo do século XXI, da queda da taxa de fecundidade, com as já reduzidas taxas de

mortalidade, produz um efeito de expansão absoluta e relativa da PIA, de 15 a 64 anos, que se espera ocorrer até meados da década de 20, quando se iniciaria a reversão dessa tendência⁵³.

Na Tabela 19, apresentam-se os dados para as regiões metropolitanas do País para a PIA, PEA e ocupados, em milhares de pessoas e as taxas de crescimento anuais, como também a taxa de desemprego (TD) e a taxa de atividade (TA=PEA/PIA) para os anos de 2002 a setembro de 2014.

Tabela 19. População ocupada, PIA, PEA (em milhares de pessoas e taxas de crescimento anuais), taxa de desemprego (TD) e taxa de atividade (TA) regiões metropolitanas– Pnad/IBGE: 2003 – setembro de 2014

Anos	PIA	PIA (%)	PEA	PEA (%)	Ocup.	Ocup. (%)	TD	TA
2002	36.361	-	20.125	-	17.780	-	11,65%	55,35%
2003	37.011	1,79%	21.129	4,99%	18.520	4,16%	12,34%	57,09%
2004	37.665	1,77%	21.525	1,88%	19.052	2,87%	11,49%	57,15%
2005	38.345	1,81%	21.693	0,78%	19.554	2,63%	9,86%	56,57%
2006	38.945	1,57%	22.139	2,06%	19.926	1,90%	10,00%	56,85%
2007	39.619	1,73%	22.535	1,79%	20.435	2,55%	9,32%	56,88%
2008	40.252	1,60%	22.934	1,77%	21.122	3,36%	7,90%	56,98%
2009	40.847	1,48%	23.148	0,93%	21.276	0,73%	8,09%	56,67%
2010	41.364	1,26%	23.611	2,00%	22.019	3,49%	6,74%	57,08%
2011	41.883	1,26%	23.898	1,22%	22.473	2,06%	5,97%	57,06%
2012	42.379	1,18%	24.295	1,66%	22.957	2,15%	5,51%	57,33%
2013	42.815	1,03%	24.433	0,57%	23.116	0,69%	5,39%	57,07%
2014	43.274	1,07%	24.209	-0,92%	23.018	-0,42%	4,92%	55,94%

Fonte: Pnad / IBGE.

Nota: 2002 de março a dezembro. Valores absolutos da população total, PIA e PEA em milhares de pessoas.

53 De fato, a partir de dados da Pnad, a relação entre a PIA e a população total do Brasil cresceu de um patamar de 82,2% em 2004, para 85,6% em 2012. As estimativas sobre o momento de reversão dessa tendência – ou o início do fechamento da janela de oportunidade demográfica – depende das taxas de fecundidades (são três cenários correspondentes aos supostos de taxas de fertilidade baixa, média ou alta) que se assumem nas respectivas projeções, atualizadas a cada dois anos pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (Desa/UN). As projeções são divulgadas no site da Divisão de População do DESA: <<http://www.un.org/en/development/desa/population/>>



Nessa tabela pode-se, com efeito, verificar que a População em Idade Ativa (PIA) tem crescido ao longo dos anos, embora seus percentuais venham se reduzindo ao longo do tempo. Se calcularmos a taxa média anual de crescimento da PIA entre 2002 e 2014 obteremos um valor de 1,46%⁵⁴.

Já o comportamento da PEA ao longo do período de análise é menos nítido. De forma geral, pode-se dizer que a despeito de um crescimento absoluto da População Economicamente Ativa de pouco mais de 4 milhões de pessoas entre 2002 e 2014, as taxas de crescimento anuais apresentaram comportamento instável ao longo do período, com uma redução do contingente dos ocupados de janeiro a setembro de 2014. A taxa média anual de crescimento da PEA ficou em 1,55% entre 2002 e 2014.

No caso da população ocupada, temos também oscilações mais amplas. De qualquer forma, a taxa média anual de crescimento da população ocupada de 2002 a 2014 alcançou a cifra de 2,18%, superior, portanto à da taxa de crescimento da PEA. Apenas em três anos, 2003, 2006 e 2009, o crescimento da população de ocupados fica abaixo do crescimento da PEA, quando então as taxas de desemprego crescem ligeiramente com respeito ao ano anterior, como também pode ser observado na Figura 32.

Para a explicação da dinâmica do desemprego, e de sua visível redução nos últimos anos, uma série de fatores deve ser considerada. Num nível mais agregado, pode-se dar atenção às mudanças que envolvem a dinâmica da expansão da população ocupada, da população em idade ativa e da taxa de participação (PEA/PIA).

É claro que a explicação das alterações e tendências de cada um desses agregados populacionais diz respeito a um conjunto muito vasto de variáveis. Assim, a dinâmica demográfica, os movimentos migratórios, a diversidade das respostas entre gêneros aos estímulos do mercado de trabalho, o desempenho econômico e seus desdobramentos assimétricos entre regiões, a evolução dos rendimentos familiares e a qualificação da mão de obra e as oportunidades abertas para seu aprimoramento, entre outros fatores, podem ser mobilizados para explicar a dinâmica do desemprego.

Nos limites deste trabalho, atualizaremos os dados de um estudo recente do Banco Central do Brasil (Bacen), publicado em setembro de 2014 e intitulado “Decomposição da Evolução da Taxa de Desemprego”, que propõe uma desagregação dos fatores determinantes da variação da taxa de

54 É útil notar que os valores populacionais representados não são censitários, pois se referem às estimativas da Pnad e captam apenas as regiões metropolitanas do País.

desemprego no Brasil entre 2002 e 2014, com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, para as regiões metropolitanas do País.

Utilizando a mesma metodologia do Bacen com os dados da PME até agosto de 2014, chegamos a resultados um pouco diversos dos já publicados e que são consubstanciados na Figura 33. A leitura do gráfico é simples: para cada ano as barras verticais indicam a decomposição do desemprego segundo os efeitos de variação da população ocupada, da população em idade ativa e da taxa de atividade em pontos percentuais. Também se apresenta, na linha, a variação em pontos percentuais da taxa de desocupação de ano para ano.

Tomemos, a título de exemplo, os resultados do primeiro ano de análise, 2003. Nesse ano o crescimento da taxa de desemprego em relação a 2002 é da ordem de 0,7 pontos percentuais. Com efeito, a taxa de desemprego que na média do ano de 2002 fora de 11,7% passa para 12,3% no ano seguinte. Como se pode decompor essa variação? O efeito da contribuição da população ocupada (EPO) é negativo em 3,7 pontos percentuais, uma vez que o aumento de ocupados no mercado de trabalho contribui, *coeteris paribus*, para uma redução do desemprego. Entretanto, o efeito da variação da PIA (EPIA), positivo em 1,6 pontos percentuais, se soma ao também positivo efeito de variação da taxa de atividade (ETA), de 2,8 pontos percentuais. Esses efeitos da variação positiva da PIA e da taxa de atividade sobrepujam os efeitos positivos do crescimento da população ocupada e contribuem para a queda da taxa de desemprego. Dessa forma, somando todas as variações das contribuições de cada um dos efeitos obtemos justamente o resultado de um aumento do desemprego de 0,7 pontos percentuais⁵⁵.

Observando a figura mais uma vez, pode-se constatar que a dinâmica de variação da população ocupada contribuiu de 2003 a 2013, para a redução das taxas de desemprego. Já no ano de 2014, com dados atualizados até setembro, temos pela primeira vez uma redução do contingente de ocupados que contribui nesse ano para o aumento da taxa de desemprego com 0,4 pontos percentuais.

Ao longo de todos os anos de análise, pode-se observar, em consonância com o que será tratado mais à frente na seção de demografia e desigualdade, a ampliação monotônica dos efeitos de variação da população em idade ativa ano a ano. Embora os efeitos da variação da população em idade ativa

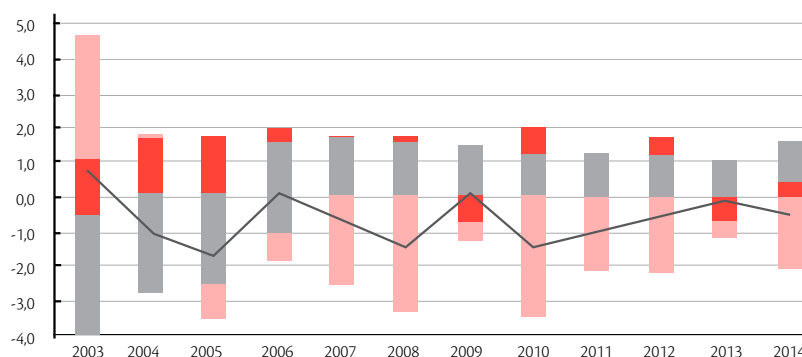
55 Para dirimirmos a dúvida se os resultados de 2014 poderiam ter sido contaminados por fatores sazonais, já que seu cálculo foi feito a partir da média do somatório dos meses de janeiro a setembro, com relação ao ano de 2013, procedemos ao cálculo para todos os anos anteriores dos resultados de janeiro a setembro. Em todos os anos a variação da população ocupada é positiva, com a única exceção do já mencionado ano de 2014.



tenham se amortecido nos últimos anos, na média do período de análise, esse efeito contribuiu com 1,32 pontos percentuais no sentido de um aumento da variação percentual da taxa de desemprego.

Finalmente, os efeitos da variação da taxa de atividade para a explicação da taxa de desemprego são bastante instáveis ao longo do período de análise. Com efeito, se calcularmos como dantes a média desse efeito para o período em tela chegaremos a um valor positivo de apenas 0,1 pontos percentuais.

A explicação para a redução das taxas de participação é desafiadora para os pesquisadores. Como hipótese provisória, sem prejuízo de outras explanações, talvez parte do comportamento recente da taxa de atividade resida no incremento da renda das famílias e nas maiores oportunidades recentes abertas para a educação e qualificação profissional dos trabalhadores, com a expansão significativa de vagas nos níveis de ensino técnico, médio e superior.



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ETA	2,7	0,1	-0,9	0,4	0,0	0,2	-0,5	0,7	0,0	0,4	-0,4	-1,9
EPIA	1,6	1,5	1,6	1,4	1,5	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0
EPO	-3,6	-2,5	-2,3	-1,7	-2,3	-3,0	-0,7	-3,0	-1,9	-2,0	-0,7	0,4
Variação TD	0,7	-0,9	-1,6	0,1	-0,7	-1,4	0,2	-1,3	-0,8	-0,5	-0,1	-0,5

Figura 33. Decomposição da variação da taxa de desemprego variação em 12 meses (p.p.) Brasil – IBGE: 2003 – setembro de 2014

Fonte: PME / IBGE.

Nota: 2002 de março a dezembro, 2014: até setembro. Elaboração própria.

2. A evolução dos rendimentos do trabalho

Para iniciarmos a discussão sobre a evolução dos rendimentos do trabalho nos últimos anos, cremos ser útil avaliar o desempenho do salário mínimo real ao longo do período de análise. A Figura 34 traz os dados para o Brasil de 2003 a agosto de 2014, deflacionados, mês a mês, os salários mínimos nominais pelo INPC a preços de agosto de 2014. Entre 2003 e 2014, portanto, o salário mínimo real cresceu de um patamar de R\$ 416,00 em 2003, para R\$ 733,00 em 2014, o que representa um crescimento real de 76,2% no período, ou seja, uma taxa média anual de crescimento de 5,3%.

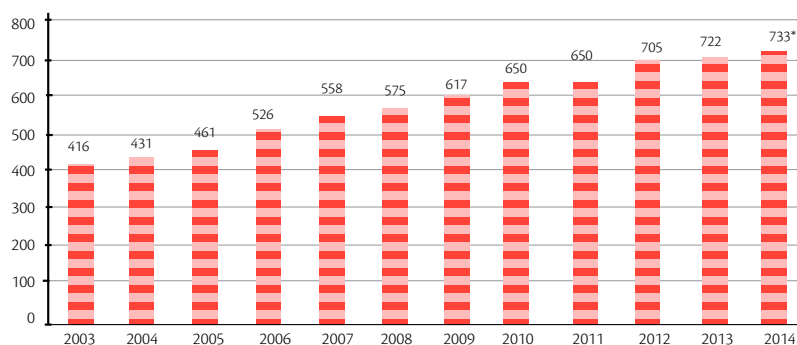


Figura 34. Salário mínimo real em reais de agosto de 2014 Brasil – Ipea: 2003 – agosto de 2014

Fonte: Ipea.

Nota: Valores do salário real obtidos deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE, com base em agosto de 2014. Elaboração própria.* Janeiro a agosto de 2014.

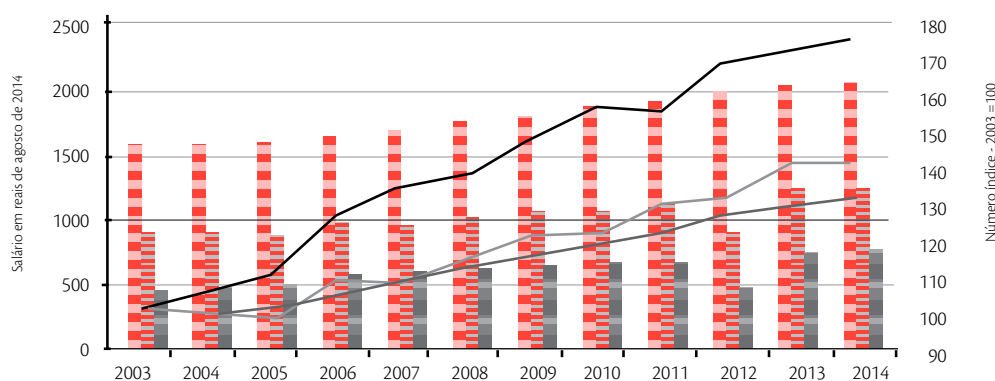
A Figura 35 traz outras importantes informações sobre a evolução dos rendimentos dos ocupados no mercado de trabalho brasileiro entre 2003 e agosto de 2014. São seis as séries representadas: nas barras verticais, a evolução, em reais de agosto de 2014, dos rendimentos médios, dos rendimentos medianos e do salário mínimo dos ocupados; nas linhas, a evolução, em números índices, com base 100 em 2003, dos mesmos rendimentos médios, rendimentos medianos e do salário mínimo dos ocupados.

A primeira constatação, digna de nota, é que ao longo do período de análise, o crescimento do salário mínimo, de 76%, supera amplamente o crescimento dos rendimentos medianos, de 42%, e o dos rendimentos médios, de 31%.



Alternativamente, esse mesmo fenômeno pode ser observado a partir dos dados da evolução dos rendimentos, médio e mediano, em comparação com os valores do salário mínimo, a valores reais de agosto de 2014. Assim, em 2003, com um salário mínimo de R\$ 416, o salário dos ocupados na posição mediana era de R\$ 862, ou seja 107,2% maior, enquanto o salário médio atingia o valor de R\$ 1.560, ou seja, 275,0% maior que o salário mínimo. Já em 2014, com um salário mínimo de R\$ 733, o salário mediano atingia o patamar de R\$ 1.223, ou seja, 66,8% maior, enquanto o salário médio, no patamar de R\$ 2.050, passa a ser 179,7% maior do que o salário mínimo.

Portanto, o que se constata é uma redução da distância relativa das medidas de tendência central – a média e a mediana dos salários dos ocupados – dos valores do salário mínimo.



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rend.médio (em R\$)	1560	1534	1561	1621	1672	1724	1780	1848	1897	1976	2007	2050
Rend.mediano (em R\$)	862	850	842	932	917	983	1041	1038	1118	1133	1221	1223
Salário mínimo (em R\$)	416	431	461	526	558	575	617	650	650	705	722	733
Rend. médio (índice)	100	98	100	104	107	111	114	119	122	127	129	131
Rend. mediano (índice)	100	99	98	108	106	114	121	120	130	131	142	142
Salário mínimo (índice)	100	104	111	127	134	138	148	156	156	169	174	176

Figura 35. Salário mínimo, rendimento médio, mediano e salário mínimo reais (de agosto de 2014) e em números índices (2003=100) Brasil – PME/IBGE: 2003 – agosto de 2014

Fonte: PME / IBGE. Elaboração própria.

Em parte, sem dúvida, poderíamos com razão conjecturar que tal fenômeno resulta do vigoroso crescimento dos salários mínimos no período que não teria sido acompanhado por reajustes da mesma ordem nos salários dos ocupados com rendimentos superiores a um salário mínimo.

Ademais, sabemos que a distribuição dos ocupados no Brasil segundo as classes de rendimentos é bastante assimétrica, com uma parcela muito ponderável dos trabalhadores concentrados nos estratos de menor remuneração. Essa característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro pode ser mais bem apreciada na Figura 36, que apresenta para o ano de 2013, um histograma de frequências relativas dos ocupados segundo as diversas faixas de rendimento. Para uma melhor visualização destacamos em duas linhas verticais os valores dos rendimentos médio e mediano dos ocupados e destacamos, numa cor diferenciada, a barra vertical que assinala os ocupados na faixa de remuneração do salário mínimo.

Com efeito, pode-se observar que a maior frequência do histograma indica a posição dos ocupados entre R\$ 600 e R\$ 800, com 18,8%, que enquadra o valor do salário mínimo. A média, como seria de se esperar num histograma com distribuição assimétrica positiva (o índice de distorção apresenta um valor de 1,57), com uma longa cauda à direita, encontra-se acima do valor da mediana.

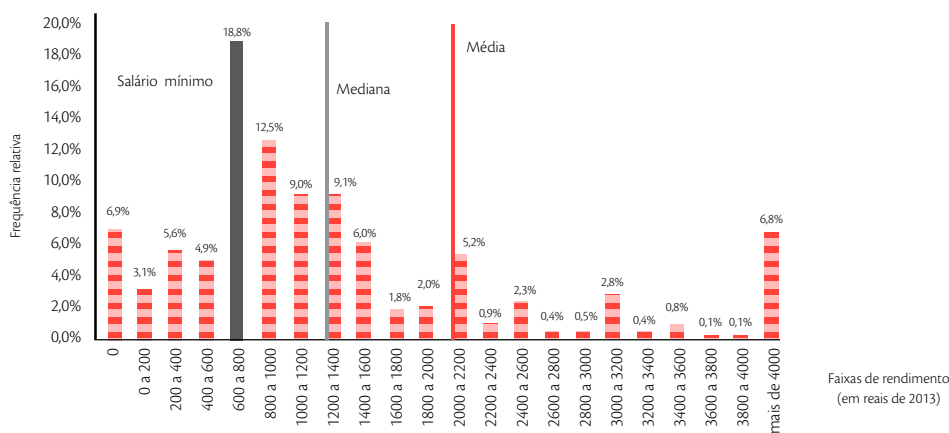


Figura 36. Frequência relativa dos ocupados por faixa de rendimento e valores do salário mínimo, médio e mediano Brasil: 2013

Fonte: PME / IBGE. Elaboração própria.



A Figura 37 aporta mais dados para a análise, com a síntese do saldo líquido de criação de empregos por faixas de rendimentos dos ocupados. Constatase que no período de 2003 a 2013 houve um expressivo crescimento do saldo líquido de empregos para os ocupados nos segmentos de mais baixos salários.

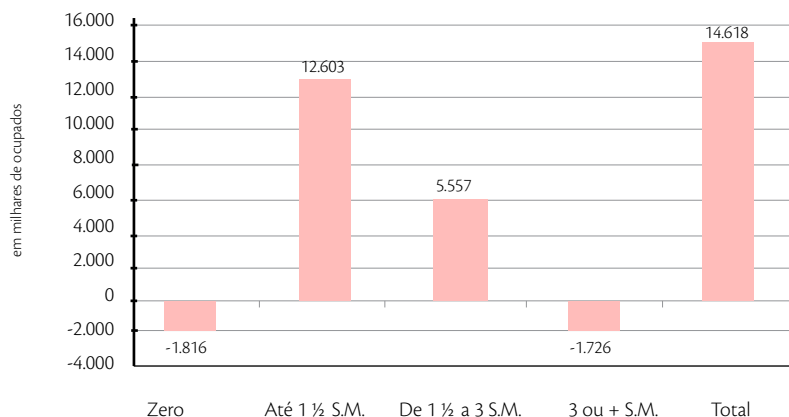


Figura 37. Saldo líquido de criação de empregos por faixas de rendimentos Brasil – PME/IBGE: 2003 a 2013 – salários mínimos correntes

Fonte: PME / IBGE. Elaboração Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit/IE/Unicamp).

Assim, enquanto houve uma diminuição do número de ocupados sem rendimentos e que ganhavam três ou mais salários mínimos, respectivamente da ordem de 1,8 milhões e de 1,7 milhões, os segmentos de ocupados na faixa de rendimentos de até 1,5 salários mínimos e de 1,5 a 3 salários mínimos, viram seus contingentes se ampliarem em 12,6 e 5,6 milhões de pessoas respectivamente. Assim, para ficarmos apenas nos segmentos que tiveram resultados líquidos positivos de criação de empregos, poder-se-ia dizer que para cada emprego criado no segmento de 1,5 a 3 salários mínimos, foram criados 2,26 empregos no segmentos de mais baixos salários de 1,5 salários mínimos.

Como consequência, como pode ser observado na Figura 38, a distribuição percentual dos ocupados por faixas de rendimentos alterou-se entre os anos de 2003 a 2013, com uma ampliação dos segmentos na faixa de até 1,5 salários mínimos e de 1 a 3 salários mínimos que cresceram respectivamente de 44,6% para 51,1% e de 24,3% para 26,4%. Inversamente, observou-se uma diminuição dos segmentos sem rendimentos e de 3 ou mais salários mínimos que passaram, respectivamente, de 10,5% a 6,9% e de 20,7% a 15,6% dos ocupados.

Deve-se ter em mente, ao avaliar esses dados, que entre os anos de 2003 e 2013, o salário mínimo nacional conheceu um aumento real de 74%. Dessa forma, muito embora as faixas de rendimentos representadas no gráfico para os dois anos de análise permitam a medida comparativa - ao refletirem os múltiplos dos rendimentos do salário mínimo que como já vimos são fundamentais na explicação da estrutura salarial dos brasileiros - não se pode perder de vista que para o ano de 2013, a estrutura de rendimentos retrata uma realidade bastante diferenciada, uma vez que todos os ocupados em cada um dos segmentos representados possuem poder aquisitivo de maior monta do que os de 2003. Ao dizer isto, pode-se justificar, em certa medida, o crescimento do percentual dos ocupados em 2013, nas faixas de menor salário.

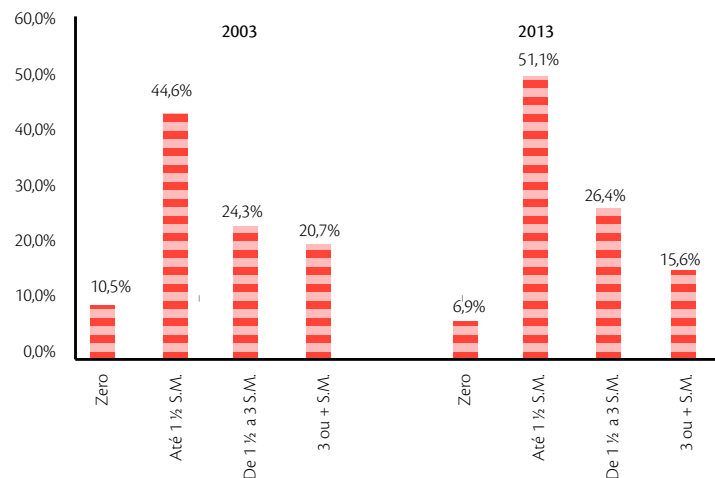


Figura 38. Distribuição percentual dos ocupados por faixas de rendimentos Brasil – PME/IBGE: 2003 a 2013

Fonte: PME / IBGE. Elaboração Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit/IE/Unicamp).

3. Formalização das relações do trabalho

Nesta seção procuraremos apresentar, de maneira breve, alguns indicadores sobre a evolução da formalização das relações de trabalho no Brasil entre 2003 e 2014.

Num estudo recente e metucioso, Krein e Manzano (2014) reúnem um conjunto de estatísticas que evidenciam a inequívoca redução da informalidade nas relações de trabalho no Brasil de 2003 a 2012, no sentido inverso ao que se produz em um conjunto de países desenvolvidos, presas de ajustes recessivos, de medidas de flexibilização e de precarização das relações laborais.



Krein e Manzano (2014) sugerem que a explicação do avanço da formalização das relações de trabalho no Brasil resulta de um amplo conjunto de fatores, entre os quais se destacam:

“1) a dinâmica da economia (...); 2) a dinâmica demográfica; 3) a retomada do papel do Estado como promotor do desenvolvimento econômico e social; 4) o aprimoramento do aparato regulatório; 5) a consolidação das instituições e do marco legal definidos na Constituição de 1988 e as novas perspectivas e programas das instituições públicas na área do trabalho (Ministério Público, Ministério do Trabalho e Emprego e Justiça do Trabalho); 6) as políticas de incentivo à formalização e simplificação promovidas pelo Estado (...); 7) a ampliação do poder de barganha dos sindicatos e dos trabalhadores e a pressão de alguns setores empresariais para evitar uma concorrência predatória na economia.” (KREIN e MANZANO, 2014, introdução).

Nos limites deste trabalho, apontam-se apenas os contornos mais gerais do recente fenômeno de formalização das relações de trabalho no Brasil.

A este título, a Figura 39 apresenta a evolução da taxa de formalidade para o Brasil, a partir de dados da Pnad, segundo as variadas posições na ocupação.

Destaca-se que a linha vermelha que apresenta os resultados da taxa de formalidade agregada apresenta um comportamento crescente monotônico. Se tomarmos o ano de 2002 como base, veremos que a taxa de formalidade que em 2002 era de 42,7% passa para 56,6% em 2013, ou seja, um crescimento de 13,9 pontos percentuais.

Entre todas as posições na ocupação representadas, os comportamentos de maior destaque sucedem no segmento dos empregados com carteira e dos trabalhadores por conta própria. Para se ter uma ideia do peso relativo desses segmentos, os trabalhadores assalariados e os trabalhadores por conta própria, formais e informais, respondem respectivamente por 56% e 20% do total das ocupações, por posição na ocupação principal do trabalhador, para o ano de 2012. Para o crescimento de 13,9 pontos percentuais da taxa de formalidade entre 2002 e 2013, 10,9 e 1,9 pontos percentuais são explicados, respectivamente pelo crescimento da taxa de formalidade nos segmentos dos empregados com carteira e por conta própria.

Com efeito, se observarmos isoladamente estes dois segmentos obteremos dados adicionais importantes. Entre os assalariados, ao se computar os dados da taxa de formalidade entre os anos de 2002 e 2013, observa-se que esta cresceu de 54,8% para 67,1% do total dos ocupados. Já entre

os trabalhadores por conta própria, o avanço da taxa de formalidade foi de 11 pontos percentuais: se em 2002 eram apenas 15% os trabalhadores formais nessa posição na ocupação, em 2012, a taxa havia se elevado para 26%, em extensa medida após a implementação da modalidade de pessoa jurídica do micro empreendedor individual, em 2009⁵⁶.

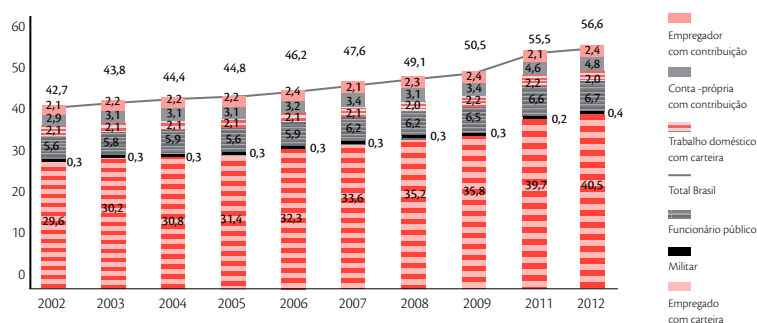


Figura 39. Evolução da taxa de formalidade segundo posição na ocupação Brasil - PNAD: 2002 a 2012

Fonte: Pnad.

Apud: KREIN & MANZANO (2014).

Finalmente, é útil observar a Figura 40 que apresenta a evolução da taxa de formalidade para os ocupados na posição de assalariados segundo os setores de atividade de 2003 a 2012, para o Brasil.

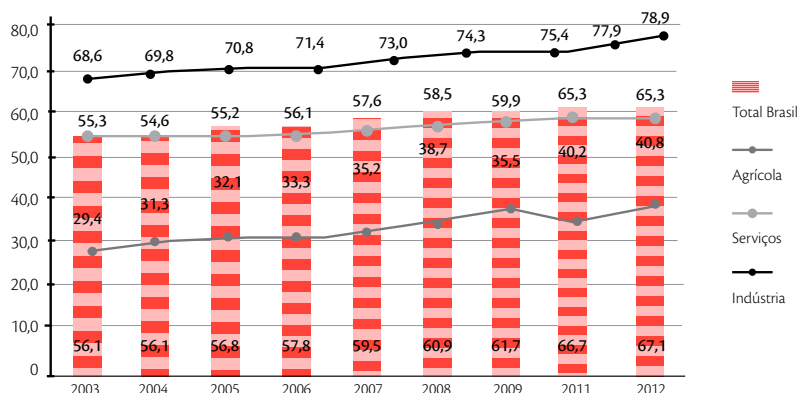


Figura 40. Evolução da taxa de formalidade entre os assalariados por setor de atividade Brasil: 2003 a 2012

Fonte: Pnad. Elaboração: Cesit.

Apud: KREIN e MANZANO (2014).

⁵⁶ Ver Krein e Manzano (2014).



A partir da figura pode-se constatar nas barras verticais o crescimento sem recuos da taxa de formalidade, de onze pontos percentuais, entre os ocupados entre 2003 e 2012. Outras informações importantes podem ser agregadas pela leitura das linhas representadas.

Assim, constata-se que o setor que apresenta as maiores taxas de formalidade é a indústria, seguido pelos serviços e pela agricultura. Se tomarmos o ano de 2012 como referência, a indústria apresentava taxas de formalidade de 78,9%, superior em 13,6 pontos percentuais às dos serviços (65,3%) e impressionantes 38,1% superior à taxa apresentada pelas ocupações agrícolas.

Finalmente, é útil constatar que em todos os setores de atividade o crescimento em termos de pontos percentuais foi da mesma grandeza: 10,3% na indústria, 10,0% nos serviços e 11,4% na agricultura.

4. Algumas considerações sobre a dinâmica demográfica

A dinâmica populacional e o desenvolvimento econômico guardam relações de influência recíproca. Desde a Revolução Industrial na Inglaterra do século XVIII observam-se, primeiramente, a redução, de maneira expressiva, das taxas de mortalidade infantil, seguida de um aumento da esperança de vida ao nascer e de uma redução da taxa de fertilidade. Inicialmente, em função da queda da mortalidade e da prevalência de alta natalidade, existe um período de crescimento populacional a taxas crescentes – a “explosão demográfica”. Paulatinamente, com a tendência à redução da fecundidade, esse crescimento se estabiliza e pode mesmo ser revertido. Trata-se de um fenômeno dinâmico e que afeta as populações ao longo do tempo o qual é chamado, em demografia, de transição demográfica.

O padrão se repete em praticamente todas as populações do mundo, podendo variar em suas grandezas e nos períodos temporais. Como a transição se processa ao longo de décadas, colocam-se desafios às políticas públicas em várias dimensões - saúde, educação, fiscal, previdência social, dentre outras - e lidar com esses desafios constitui uma verdadeira oportunidade para que se modele o futuro do País (WONG e CARVALHO, 2006; SOARES, 2008; QUEIROZ e TURRA, 2010; BANCO MUNDIAL, 2011; ARBACHE, 2011; CHADAD e POZZO, 2013).

Assim, se o desenvolvimento econômico é um dos *drivers* da transição demográfica, por outro lado a dinâmica e o teor do desenvolvimento podem ser influenciados pela própria transição e pelas políticas públicas arquitetadas para lidar com os desafios a ela associados.

A literatura aponta que a dinâmica populacional pode afetar o desenvolvimento econômico principalmente por meio de dois efeitos. Em primeiro lugar, populações com elevada expectativa de vida podem prover maiores retornos econômicos, tanto do ponto de vista privado, quanto na esfera macroeconômica; em segundo lugar, taxas de fecundidade reduzidas levam a alterações da pirâmide etária ao longo de sucessivas décadas, levando ao crescimento da População em Idade Ativa (PIA) e à redução das razões de dependência. Associados, esses dois efeitos proporcionam o que a demografia chama de “janela de oportunidade demográfica” ou “bônus demográfico” (ou, ainda, “dividendo demográfico”), que consiste em um período específico, dentro da transição demográfica, ao longo do qual existe, como se depreende pelo próprio termo, uma oportunidade que, se aproveitada, pode favorecer o desenvolvimento econômico (ALVES e BRUNO, 2006; ALVES, VASCONCELOS e CARVALHO, 2010; ALVES, 2014).

Durante o período de abertura da janela de oportunidade demográfica, prevalece uma baixa razão de dependência, que expressa a relação entre o número de “dependentes” (crianças entre zero e 14 anos e idosos acima de 65 anos) para cada cem habitantes em idade ativa (entre 15 e 64 anos). Neste período, predomina na população um perfil etário concentrado na população em idade ativa, com possibilidade de ocupação no mercado de trabalho, geração de renda e – durante esse período – sem compromissos significativos com dependentes. Em condições macroeconômicas favoráveis e com a adoção de políticas públicas adequadas, segundo tese que vem sendo defendida por muitos demógrafos e economistas com base em observações empíricas em diversos países, existe a possibilidade de gerar recursos para poupança, investimentos e desenvolvimento econômico (ALVES, VASCONCELOS e CARVALHO, 2010; ALVES, 2014; BRITO, 2008). A dinâmica demográfica, com uma redução da taxa de crescimento da PIA pode, ao lado de outras mudanças como o maior número de anos de estudo antes do primeiro emprego, significar uma menor pressão no mercado de trabalho, como já mencionado anteriormente neste trabalho (SABOIA, 2014).

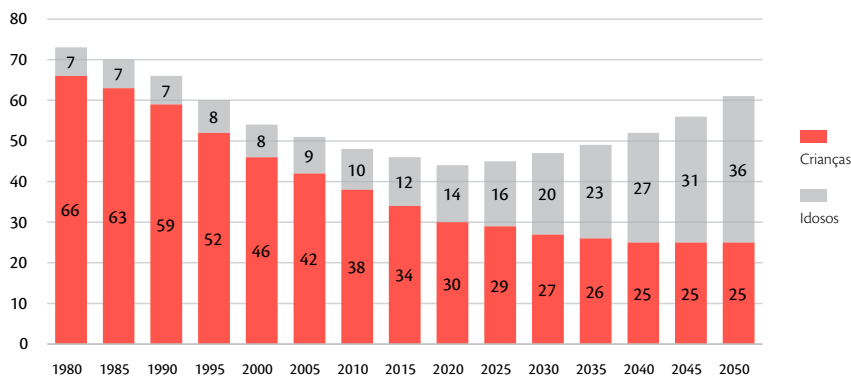


Figura 41. Razões de dependência – total, infantil e de idosos – variante média, para o Brasil no período de 1980 a 2050

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do *World Population Prospects: the 2012 Revisional*. Indicadores disponíveis a partir da base de dados online: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm>. Acesso em 07 de novembro de 2014.

Cada coluna do Figura 41 representa a razão total de dependência e seus dois componentes – a taxa de dependência infantil e a de idosos, em vermelho e cinza respectivamente. Os dados representam os valores observados para os anos de 1980 a 2010 e os valores projetados para os anos de 2015 a 2050 pela revisão mais recente, de 2012, da Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos Sociais das Nações Unidas (Desa/UN).

Uma primeira observação é a tendência de redução da razão de dependência infantil ao longo de todo o período, de 66 para 25 crianças entre zero e 14 anos para cada cem pessoas em idade ativa. O aumento da razão de dependência de idosos segue, neste período, um avanço paulatino, partindo de 7 em 1980 e chegando a 36 idosos com mais de 65 anos para cada 100 pessoas em idade ativa em 2050. Combinadas, as duas tendências evidenciam uma redução da razão total de dependência até alcançar seu patamar mínimo em 2020, quando será de 44 dependentes para cada 100 pessoas em idade ativa. A partir daí, a razão passa a se ampliar progressivamente, alcançando 61 dependentes para cada 100 pessoas em idade ativa.

É preciso salientar que as projeções demográficas são elaboradas com base em cenários. As projeções ilustradas na Figura 41 e no parágrafo acima correspondem ao cenário “variante média”. Existem ainda os cenários “variante baixa” e “variante alta”. A diferença entre os cenários está na variável-chave das estimativas, a taxa de fertilidade. Para as projeções da revisão de 2012 para o Brasil, as taxas de fertilidade

empregadas nas variantes baixa, média e alta são, respectivamente, 1,57, 1,82 e 2,07⁵⁷. As projeções das razões de dependência total nos três cenários podem ser conhecidas na Figura 42.

Conforme se observa na Figura 42, a razão de dependência total vem caindo consistentemente no Brasil e entre as décadas de 2020 e 2030 (nas variantes baixa e média) alcançará seus valores mínimos, inferiores a 50 dependentes para cada 100 pessoas potencialmente ativas. Nesses dois cenários – variantes baixa e média – este será o período de maior grau de abertura da janela de oportunidade demográfica.

Alves (2014) ressalta que dividendo demográfico constitui um fenômeno transitório, correspondendo a um intervalo de tempo no qual a estrutura etária da população apresenta menores razões de dependência e maiores percentuais de população em idade economicamente ativa, oferecendo, do ponto de vista demográfico, a oportunidade para a melhoria da qualidade de vida, da redução dos níveis de pobreza e de desigualdade.

O envelhecimento populacional compõe uma face particular da transição demográfica: com sua progressão, o “bônus” ou “dividendo” demográfico vai se esvaindo. A Figura 43 apresenta a evolução da participação do estrato etário da população com 65 anos ou mais, em termos percentuais, na população brasileira.

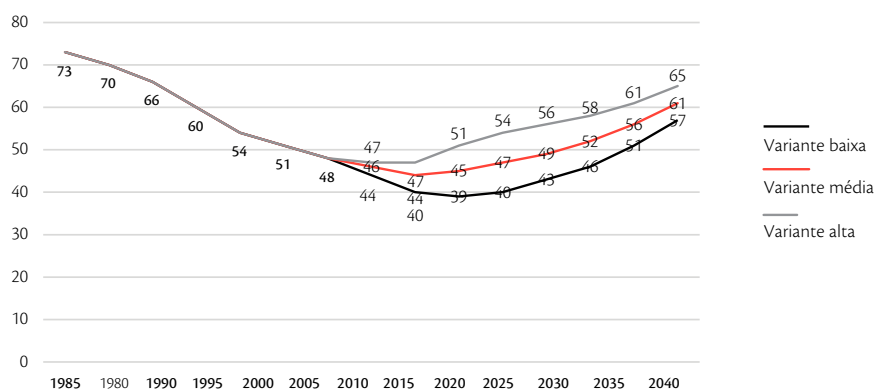


Figura 42. Razões de dependência total nos três cenários: variante baixa, média e alta, para o Brasil no período de 1980 a 2050

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do World Population Prospects: the 2012 Revision. Indicadores disponíveis a partir da base de dados online: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm>. Acesso em 07 de novembro de 2014.

⁵⁷ Dados apresentados empregados pela revisão de 2012 das projeções populacionais do Desa/ONU. Disponíveis em:<<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/fertility.htm>> Consulta em 08 de novembro de 2014.

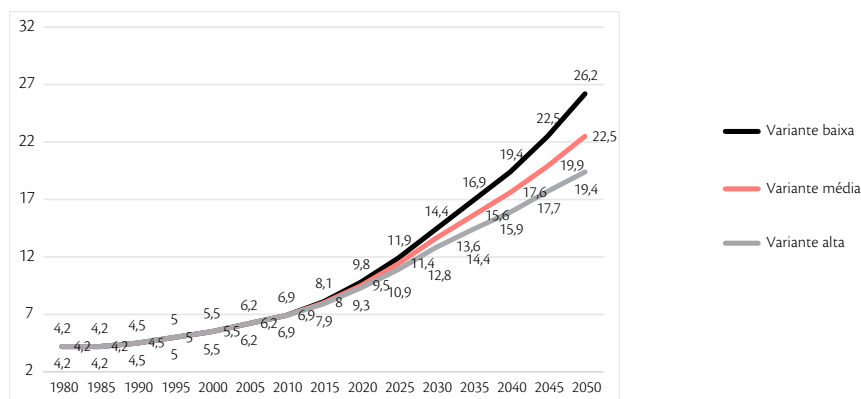


Figura 43. Participação relativa de idosos – estrato etário com 65 anos ou mais – na população brasileira – dados em % - para o período de 1980 a 2050, nos três cenários: variantes baixa, média e alta

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do World Population Prospects: the 2012 Revision. Indicadores disponíveis a partir da base de dados online: <http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_indicators.htm>. Acesso em 08 de novembro de 2014.

Pelos valores da dependência e pela velocidade da transformação, a natureza do fenômeno é a de uma alteração dramática da estrutura etária em poucas décadas.

A Figura 43 apresenta a evolução da participação percentual das pessoas com 65 anos ou mais na população brasileira, nos três cenários da revisão de 2012 das projeções populacionais das ONU. De acordo com a variante alta, essa parcela será de 19,4%; pela variante média, essa participação será de 22,5%, enquanto que no cenário da variante baixa, o percentual de idosos com mais de 65 anos chega a 26,2% da população do Brasil. Essas projeções não modificam significativamente os resultados projetados na revisão de 2008, conforme estudados por Alves, Vasconcelos e Carvalho (2010). Em seu conjunto, esses cenários permitem dizer que aproximadamente um em cada quatro ou cinco brasileiros terá mais de 65 anos de idade, em 2050. Da mesma forma, são pertinentes as observações dos autores sobre a aceleração do envelhecimento e sobre o avanço da expectativa de vida no País nos três cenários. Na revisão de 2012, a expectativa média ao nascer passa de 73,8 (em 2010) para 81,7 (em qualquer um dos cenários) em 2050, sendo que para os homens ela é de 79 anos e para as mulheres de 84,3 anos.

É quase intuitivo depreender-se daí implicações as mais fundamentais em termos de saúde pública e de previdência. Sem entrar no detalhamento dessas implicações, Alves, Vasconcelos e Carvalho (2010) chamam a atenção para a necessidade de equacionamento adequado e tempestivo das

questões que se colocam nessas áreas tendo em conta o fato de que, em poucas décadas, o Brasil apresentará um panorama demográfico radicalmente transformado: será um País envelhecido, apresentando o segmento etário com mais de 65 anos uma parcela expressiva e crescente da população, com necessidades que constituirão rubricas progressivamente mais pesadas tanto nos orçamentos das famílias como no do Estado.

Do ponto de vista essencialmente demográfico, a se julgar pelas projeções mais atualizadas, o envelhecimento populacional se associa à progressiva redução e eventualmente ao esgotamento do bônus demográfico ou ao fechamento da chamada janela de oportunidade demográfica. O envelhecimento ainda coloca a chance do aproveitamento de um “segundo bônus”, relativo a uma disponibilidade de poupança do segmento idoso da população. Desnecessário dizer que também para este bônus, as condições de crescimento econômico e de melhorias progressivas na inclusão no mundo do trabalho, no avanço da previdência e saúde são essenciais (QUEIROZ e TURRA, 2010).

Os dados aqui apresentados sobre a dinâmica demográfica atualizam contribuições feitas com base em projeções anteriores elaboradas no âmbito dos estudos populacionais das Nações Unidas. Demógrafos e economistas brasileiros têm se debruçado sistematicamente sobre essas transformações e sobre suas implicações em termos de aproveitamento das oportunidades, dos desafios às políticas públicas e dos riscos que emergem dessa dinâmica e suas relações com a esfera econômica (ALVES, VASCONCELOS e CARVALHO, 2010; QUEIROZ e TURRA, 2010; ARBACHE, 2011; CHADAD e POZZO, 2013; ALVES, 2014). Dentre os estudos, há aqueles que já consideram por demais tardia a esperança de se aproveitar essa oportunidade.

Sem deixar de lado a preocupação com os riscos por demais elevados expostos nessas perspectivas, nossa opção, no presente estudo, perfila-se com as contribuições que salientam que, antes que esse processo avance, tirar proveito desse bônus ou aproveitar essa janela de oportunidade é tarefa sobretudo que recai sobre os poderes públicos. Em outros termos, antes da chegada dos tempos das “vacas magras” do esgotamento do bônus demográfico, é imperativo que se transforme a oportunidade em realidade, a possibilidade de bonança em resultados que signifiquem a amenidade no porvir coletivo da Nação.

E neste ponto, deixa-se a área da demografia, adentrando-se nos campos da economia, da política e da justiça social.



5. Desigualdades

O tema da desigualdade é complexo e tem sido examinado por meio de uma multiplicidade de estratégias analíticas. É possível estudá-la optando-se por metodologias que afirmam a distribuição da renda em geral ou dos rendimentos do trabalho, em particular; ou por meio da equidade de acesso a condicionantes básicos de uma boa qualidade de vida, como educação, saúde e saneamento; ou aferindo-se “resultados” como são os casos de indicadores de desenvolvimento (sendo o mais amplamente usado o Índice de Desenvolvimento Humano) e outros como os indicadores de felicidade. Ainda há a estratégia que ganhou recentemente atenção graças ao trabalho de Piketty (2014), que consiste no estudo das diferenças em termos patrimoniais – os “estoques de riqueza”, como por exemplo de natureza financeira e imobiliária.

Não cabe, no âmbito deste breve texto, dedicado a pensar as transformações recentes no mundo do trabalho, fazer uma revisão dos enfoques e métodos voltados ao estudo da desigualdade. No entanto, tendo-se em conta os aspectos ocupacionais já referidos e as oportunidades (e riscos) que se entrevê pela abertura da janela de oportunidade demográfica, abordadas no item anterior, é interessante que interponham algumas observações sobre alguns aspectos da trajetória recente em termos da desigualdade em nosso País.

Observou-se que a “janela de oportunidade demográfica” no Brasil foi se abrindo progressivamente desde a década de 1980, com a redução da taxa de dependência, devendo alcançar sua mais ampla abertura na próxima década. Saber se o País está aproveitando esta oportunidade da melhor forma possível é uma questão fundamental e complexa. Parece uma obviedade dizer que um aproveitamento adequado deve deixar como legado a redução das desigualdades, com a erradicação da miséria e o fortalecimento de investimentos portadores de futuro, tendo como fins uma vida saudável, boa e plena para toda a população.

Ao longo dos últimos vinte anos, a confluência de uma série de ações de políticas públicas e das conjunturas macroeconômicas e setoriais permitiram ao Brasil assistir a um fenômeno singular de ascensão de dezenas de milhões de pessoas das condições mais degradantes da miséria para patamares de padrões de vida mais dignos.

Alguns estudos estimaram em cerca de 42 milhões os brasileiros (o equivalente à população da Argentina) que cruzaram a linha fronteira que delimita a “miséria” (NERI, 2012; POCHMANN, 2012 e 2014).

A desigualdade de rendimentos medida pelo Coeficiente de Gini também apresentou melhorias ao longo das últimas décadas, conforme é evidenciado na Figura 44.

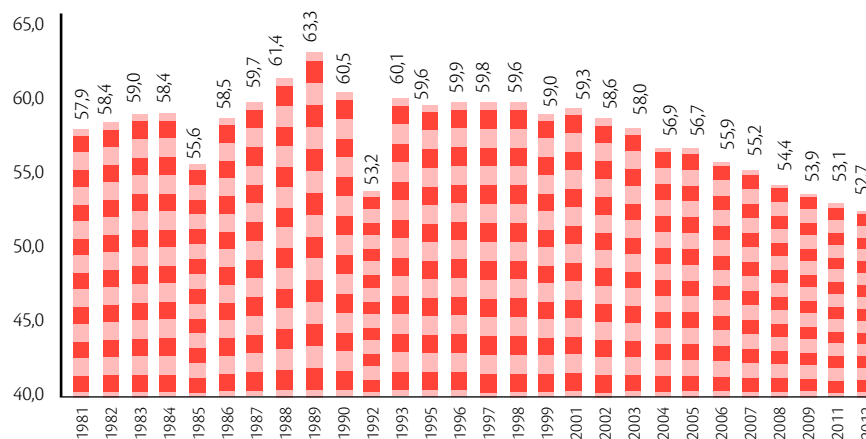


Figura 44. Coeficiente de Gini – Brasil, 1981-2012

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos indicadores da World Bank Database. Acesso em 08 de novembro de 2014.

Embora muitos analistas se mostrem entusiasmados com esses resultados, não é demais lembrar que um índice acima de 50 (ou 0,50) para os rendimentos do trabalho é considerado como de “inequidade muito alta” – “*very high inequality*”, o pior nível da escala utilizada pelos organismos internacionais para análise do indicador (PIKETTY, 2014).

Dentre os determinantes desses avanços, também existe bastante unanimidade - se bem que persistam divergências pontuais sobre a importância relativa desses fatores. Dentre esses determinantes salientam-se: i) o papel da estabilização monetária a partir do Plano Real, em 1994; ii) a ampliação da cobertura dos benefícios previdenciários (com destaque para a aposentadoria rural e para a cobertura previdenciária para o microempreendedor individual); iii) a expansão da formalização do mercado de trabalho; iv) os ganhos reais do salário mínimo; v) o crescimento do crédito ao consumo, à formação do patrimônio das famílias (crédito imobiliário) e ao microempreendedor; vi) além de um conjunto de políticas de inclusão social e assistenciais.

A existência de uma conjuntura internacional favorável no período anterior a 2008 a esses avanços também ganha destaque nas diversas análises sobre o tema da redução da miséria e da redução das desigualdades no Brasil ao longo da última década, sendo a crise mundial identificada como um dos óbices à continuidade desses processos.



A compreensão da natureza do fenômeno, entretanto, divide os especialistas: há aqueles que acreditam na constituição de uma “nova classe média” (NERI, 2011) e aqueles que observam uma progressão das classes trabalhadoras (QUADROS, 2007, 2008 e 2014; QUADROS, GIMENEZ e ANTUNES, 2012; POCHMANN, 2012 e 2014).

A emergência de uma “nova classe média” corresponde à interpretação formulada por analistas do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV), sob a liderança de Marcelo Cortes Neri, presidente do Ipea. A ideia parte do reconhecimento de um amplo e crescente “meio da pirâmide socioeconômica” – um “novo País” em meio ao topo “belga” e à base “indiana”, para retomar a referência de Neri à Belíndia da fábula de Edmar Bacha, nos anos 1970. Essa classe poderia ser caracterizada a partir de seus rendimentos, de seus padrões de consumo, de seu otimismo (medido por meio de índices de felicidade) e de valores como o trabalho e o empreendedorismo, sendo também chamada de classe C, proposta pelo Critério de Classificação Econômica, da Abep/Ibope.

A capacidade de consumo ampliada e seus efeitos sobre a dinâmica de alguns setores da indústria e serviços (como alimentos, vestuário, higiene e cuidados pessoais, eletrônicos de consumo, telefonia celular e automobilística) foram razões para que o fenômeno da emergência de uma “nova classe média” no Brasil ocupasse grande espaço na mídia nos últimos anos, assim como nas agendas de negócios desses setores. No período recente, com a crise nos principais mercados mundiais, a pujança do varejo no Brasil também foi destaque na mídia internacional, sobretudo nas páginas de negócios.

Já a interpretação das transformações recentes da estrutura socioeconômica no Brasil como expansão de “novos segmentos da classe trabalhadora” diz respeito à explicação avançada no âmbito das pesquisas lideradas por Waldir Quadros e Márcio Pochmann do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Cesit-IE/Unicamp).

Essa interpretação parte de uma metodologia que não se restringe a critérios estatísticos e recorre à sociologia do trabalho, partindo dos rendimentos dos declarantes aos inquéritos familiares do IBGE (Censo Demográfico e Pnad) para incorporar a diversidade de ocupações dentro de cada estrato socioeconômico. A grande referência é o trabalho de Mills, sobre a nova classe média norte-americana no segundo pós-guerra, considerada por Quadros (2008) adequada ao estudo da estratificação socioeconômica em sociedades e economias de capitalismo avançado, ou seja, as economias que implantaram as tecnologias e os modos de reprodução do capital típicos da 2ª Revolução Industrial.

Desta forma, os estudos nesta linha vêm demonstrando uma redução progressiva em termos absolutos do estrato de “miseráveis” no agregado que representa os indivíduos ocupados desde 2002. Essa redução parece ter uma correspondência com os aumentos progressivos e expressivos nos estratos da “massa trabalhadora” e da “baixa classe média”, que podem estar absorvendo os ocupados que deixam os estratos inferiores, na estratificação mensurada pela metodologia proposta nestes estudos (QUADROS, 2008).

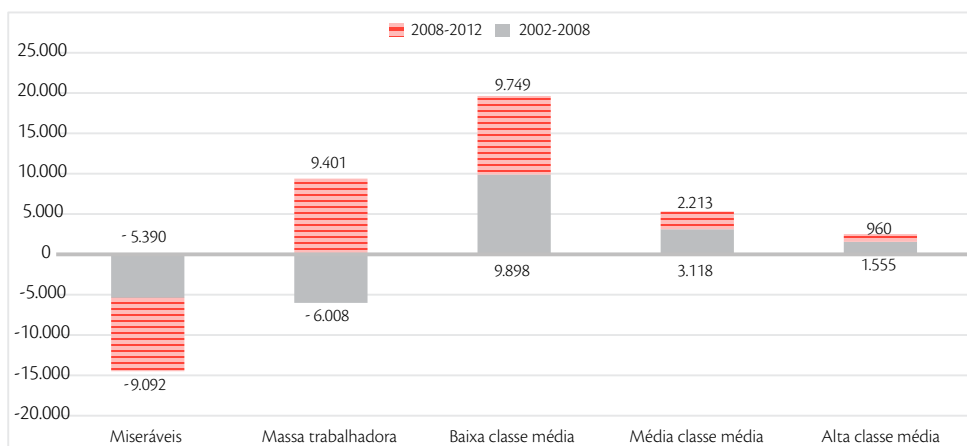


Figura 45. Brasil: estratificação social dos ocupados (em milhares de indivíduos) 2002-2012

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados apresentados por Quadros (2014).

Quadros (2014) explica as transformações ocupacionais reveladas pelos dados apresentados na Figura 45. Focalizando especificamente o período posterior a 2009, Quadros (2014) salienta as maiores contribuições para a redução de 5,4 milhões de ocupações para o estrato “miseráveis”, destacando principalmente as atividades agrícolas (-1,5 milhão), serviços domésticos (-918 mil), comércio e reparação (-768 mil), indústria de transformação (-657 mil), construção civil (-379 mil), Outras Atividades e Atividades mal Definidas (-355 mil) e outros serviços sociais e pessoais (-292 mil). No estrato “massa trabalhadora”, é observada a redução de seis milhões de ocupados, com destaque para a indústria de transformação (-1,7 milhão), comércio e reparação (-964 mil), atividades agrícolas (-757 mil), educação, saúde e serviços sociais (-731 mil), outras atividades e atividades mal definidas (-549 mil) e construção civil (-543 mil); o crescimento de 9,9 milhões de ocupados neste padrão de vida, as maiores contribuições vieram do comércio e reparação (1,9 milhão), construção civil (1,7 milhão), indústria de transformação (1,3 milhão), outras atividades e atividades mal definidas (922 mil).



mil), serviços domésticos (909 mil), alojamento e alimentação (840 mil), educação, saúde e serviços sociais (770 mil) e transporte, armazenagem e comunicação (690 mil) (QUADROS, 2014).

Embora considere favoráveis estes resultados, especialmente levando em consideração o cenário internacional desfavorável a partir de 2009, Quadros (2014) observa que esses dados não refletem, necessariamente, uma “melhora significativa das condições estruturais de vida, ainda marcadas profundamente pelas graves carências nas áreas sociais da saúde, educação, segurança, habitação, transporte e mobilidade, saneamento etc.” (QUADROS, 2014).

Por fim, cabe ainda uma qualificação essencial acerca do exame da questão da desigualdade. Thomas Piketty, em *O Capital no Século XXI*, apresenta uma visão renovada sobre a dinâmica da acumulação de capital e das desigualdades em termos de apropriação da riqueza, com análises para vinte países. Uma lição que se tira de Piketty (2014) é que as trajetórias recentes dos retornos de capital, que extrapolam quaisquer relações imagináveis com as taxas de crescimento econômico, estão na origem das maiores desigualdades no mundo contemporâneo, ameaçando minar os valores democráticos sobre os quais se pretende construir o futuro desta civilização.⁵⁸

Considerações finais e agenda de pesquisas

Procuramos ao longo deste breve trabalho apresentar algumas das transformações significativas que ocorreram no mundo do trabalho no Brasil, no período entre 2003 e 2014.

Nos limites deste ensaio, restringimo-nos sobretudo a análises que emolduraram uma perspectiva das modificações do salário mínimo, do expressivo crescimento do volume de emprego, da extensão das relações de formalização para os ocupados, da redução dos indicadores de desemprego e da diminuição das desigualdades, sobretudo no que respeita aos rendimentos do trabalho.

Também procuramos de forma breve enunciar importantes mudanças em curso nas características demográficas do Brasil, cujos impactos se fazem sentir no mercado de trabalho brasileiro.

Assim, voltamos a reiterar nossa impressão de que, se não se pode negar serem alvissareiras as recentes transformações, é mister reconhecer sua insuficiência, frente à brutal dimensão dos

58 Políticas corretoras dessas distorções – como a tributação progressiva, os impostos sobre as grandes fortunas, sobre sua transferência Inter geracional e sobre os rendimentos financeiros, dentre outras – seriam, neste sentido, urgentes. Convém notar que Medeiros, Souza & Castro (2014) apresentam recentemente alguns resultados de um estudo pioneiro no Brasil inspirado pelo trabalho de Piketty.

problemas estruturais e das desigualdades que ainda marcam o mercado de trabalho no Brasil e, por outro lado, sua fragilidade, o que exigiria, para evitar o risco de uma reversão dessas tendências recentes, o aprofundamento e a consolidação de políticas sociais inclusivas, de fortalecimento do mercado de trabalho e de medidas redistributivas.

Embora seja inegável o esforço de muitos pesquisadores em debruçar-se sobre os temas que aqui esboçamos, cremos que investigações muito frutíferas poderiam ser incentivadas em algumas sendas pouco exploradas, ou que ainda carecem de maior reflexão.

Portanto, no sentido de contribuir para a elaboração de uma agenda de pesquisa que avalie os caminhos percorridos nos últimos anos e que iluminem perspectivas futuras mais promissoras para a orientação das políticas públicas, elegemos algumas temáticas que nos parecem inescapáveis.

- 1) Estudos da composição setorial do trabalho que se articulem com a discussão sobre o fenômeno das mudanças do emprego industrial (e da performance da indústria) e com a recente evolução do setor de serviços.
- 2) Estudos que enfoquem o trabalho na base da pirâmide social.
- 3) Estudos que permitam aquilatar as transformações nos padrões de consumo e endividamento das famílias e também divisar as tendências contemporâneas de competição pelo consumo e seus desdobramentos para a construção de uma sociedade menos heterogênea e mais sustentável.
- 4) Estudos prospectivos, de natureza qualitativa e quantitativa, sobre os setores que deverão se transformar no futuro, de forma a oferecer os bens, serviços e amenidades necessários a uma sociedade que se transforma demograficamente.
- 5) Estudos que permitam determinar quais as necessidades em termos de formação e qualificação profissional para os jovens que ocuparão as funções sociais nesta sociedade futura.
- 6) Estudos que permitam mitigar os riscos da infância e da adolescência, para que esses jovens tenham uma vida boa, digna e plena nesta sociedade futura.
- 7) Estudos que dividem os meios – físicos, humanos e financeiros – e as formas de mobilização e gerenciamento desses recursos para o financiamento e execução das transformações necessárias para a construção desta sociedade.

Finalmente, propomos que se deve ter em mente e deve nortear a ação da pesquisa econômica sobre esses aspectos fundamentais do desenvolvimento é o reconhecimento de que ainda estamos diante de uma oportunidade – demográfica, econômica e política – para se determinar o “projeto de futuro” que queremos para o Brasil. É mais do que tempo de ousar.



Referências

- ALVES, J.E.D. A janela de oportunidade demográfica do Brasil. **Revista Coletiva**, v. 13, p. 12-16. 2014.
- ALVES, J.E.D.; BRUNO, M.A.P. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15. Campinas: ABEP. 2006. **Anais...** Campinas: ABEP. 2006. Disponível em: < http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro_2006/docspdf/ABEP2006_302.pdf >. Acesso em: 15 nov. 2014.
- ALVES, J.E.D.; VASCONCELOS, D. de S.; CARVALHO, A.A. de. Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho. **Texto para Discussão CEPAL-IPEA**, n. 10. Brasília, DF: CEPAL. 2010.
- ARBACHE, J. Transformação demográfica e competitividade internacional da economia brasileira. SEMINÁRIO MUDANÇA DEMOGRÁFICA E CRESCIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL. Rio de Janeiro: 2011. **Apresentação...** Rio de Janeiro: BNDES e Banco Mundial. 2011.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL - BACEN. **Decomposição da evolução da taxa de desemprego**. Relatório de Inflação. Brasília: Bacen. set. 2014.
- BANCO MUNDIAL. **Envelhecendo em um Brasil mais velho: implicações do envelhecimento populacional sobre crescimento econômico, redução da pobreza, finanças públicas e prestação de serviços**. Washington: BIRD. 2011.
- BIANCARELLI, A.M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 263-288. 2014.
- BRITO, F. Transição demográfica e desigualdades sociais no Brasil. **R. Bras. Est. Pop.**, v. 25, n. 1, p. 5-26. 2008.
- CASTEL, R. **Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat**. France: Editions Fayard. 490 p. 1996.
- CHADAD, J.P.Z.; POZZO, R.G. Mercado de trabalho no Brasil na primeira década do século XXI: evolução, mudanças e perspectivas – demografia, força de trabalho e ocupação. **Temas de Economia Aplicada**. São Paulo: FIPE/USP. 2013.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Natureza e dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras**. Brasília: IPEA. (Comunicado do IPEA, n. 104). 2011.
- KREIN, J.D.; MANZANO, M. **Análise da OIT de boas práticas na redução do emprego informal**

- na América Latina e no Caribe.** Relatório de Pesquisa para a OIT. Campinas: CESIT/Unicamp. (Forthcoming). 2014.
- MEDEIROS, M.; SOUZA; P.H.G.F.; CASTRO, F.A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do Imposto de Renda e Pesquisas Domiciliares. **Cienc Saude Coletiva**, no prelo. Disponível em: < http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/artigo_int.php?id_artigo=15020. > Acesso em: 12 nov. 2014.
- NERI, M. **A Nova classe média: o lado brilhante da pirâmide.** São Paulo: Saraiva. 2011.
- NONATO, F.J.A.P.; PEREIRA, R.H.M.; NASCIMENTO, P.A.M.M.; ARAÚJO, T.C. O perfil da força de trabalho brasileira: trajetórias e perspectivas. **Nota Técnica IPEA.** 2012.
- PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century.** Cambridge, MA: Harvard University Press. 2014.
- POCHMANN, M. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira.** São Paulo: Boitempo. 2012.
- _____. **O Mito da grande classe média: capitalismo e estrutura social.** São Paulo: Boitempo. 2014.
- QUADROS, W. **O encolhimento da classe média brasileira. Carta Social e do Trabalho**, n. 5. Campinas: CESIT-IE/Unicamp. 2007. Disponível em: < http://www3.eco.unicamp.br/cesit/images/stories/Versao_Integrals5.pdf >. Acesso em: 10 out 2014.
- _____. A evolução da estrutura social brasileira: notas metodológicas. Texto para Discussão, n. 147. Campinas: IE/Unicamp. 2008.
- _____. 2009-2012: heterodoxia impulsiona melhorias sociais. **Texto para Discussão**, n. 230. Campinas: IE/Unicamp. 2014.
- QUADROS, W.; GIMENEZ, D.M.; ANTUNES, D.J.N. O Brasil e a nova classe média dos anos 2000. **Carta Social e do Trabalho.** Campinas: CESIT, no. 20, out./dez. 2012. Disponível em: < http://www3.eco.unicamp.br/cesit/images/stories/Carta_Social_20_1.pdf >. Acesso em: 10 out. 2014.
- QUEIROZ, B.L.; TURRA, C.M. **Window of opportunity: socioeconomic consequences of demographic changes in Brazil.** Preliminary draft. 2010. Disponível em: < <http://www.ntaccounts.org/doc/repository/QT2010.pdf> >. Acesso em: 15 nov. 2014.
- SABOIA, J. Baixo crescimento econômico e melhora do mercado de trabalho – como entender a aparente contradição? **Estudos Avançados**, v. 28, n. 81, p. 115-125. 2014.
- SEN, A.K. L'inegalité, le chômage et l'Europe d'aujourd'hui. **Revue Internationale du Travail**, Genebra, v. 136, n. 2, p. 169-186. 1997.
- SOARES, S.S.D. O bônus demográfico relativo e absoluto no acesso à escola. Texto para **Discussão**, n. 1340. Rio de Janeiro: IPEA. 2008.
- STANDING, G. **O Precariado: a nova classe perigosa.** Belo Horizonte: Autêntica. 2013.
- WONG, L.L.R.; CARVALHO, J.A. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. **R. Bras. Est. Pop.**, v. 23, n. 1, p. 5-26. 2006.



Capítulo 5



Capítulo 5

Transformações produtivas e patrimoniais no Brasil pós-crise

Marco Antonio Martins da Rocha⁵⁹

Introdução

Passado o período de crescimento que caracterizou a economia brasileira na segunda metade dos anos 2000, o período pós-crise ficou marcado pela rápida deterioração dos indicadores econômicos após uma breve retomada. Em particular, a indústria de transformação nos últimos anos acumulou déficits comerciais, queda dos investimentos e redução do volume da produção. A análise realizada neste trabalho pretende observar os setores industriais a partir dos dados relativos às grandes empresas, seu desempenho e suas estratégias nos últimos dez anos. O principal objetivo é fornecer uma leitura das condições microeconômicas que estiveram ligadas ao desempenho da economia brasileira em conjunto.

Para isto, o trabalho foi dividido em três seções. A primeira parte procura contextualizar o comportamento da indústria em conjunto durante a última década, a partir do comportamento dos principais agregados, e procurando demonstrar a existência de conjunturas bem distintas entre o período anterior à crise e os anos mais recentes. Destaque para o comportamento das expectativas do setor privado, que se tornou uma variável central no debate econômico sobre a economia brasileira nos últimos anos.

⁵⁹ Professor do Instituto de Economia da Unicamp.

A segunda seção apresenta os dados de rentabilidade, endividamento e crescimento das grandes empresas, reunidos por atividade. A amostra de empresas foi selecionada a partir do banco de dados dos balanços contábeis (*base orbis*) do *Bureau Van Dijk*⁶⁰. Dessa base, foram selecionadas 150 grandes empresas não financeiras, que possuíam dados contábeis disponíveis para realizar a análise do período de tempo definido (de 2004 a 2013). A seleção dos indicadores e sua apresentação pretende demonstrar que juntamente com a deterioração das expectativas, houve também uma redução considerável dos indicadores de rentabilidade das empresas não financeiras.

A terceira seção buscou pormenorizar o desempenho dos setores em termos das estratégias seguidas pelas principais empresas de cada segmento. A intenção é apresentar algumas interpretações sobre o comportamento do setor produtivo após a crise como consequência das respostas das grandes empresas à conjuntura macroeconômica e às condições de concorrência internacional que prevaleceram durante a década. Demonstrando como este processo representou também uma mudança significativa da estrutura empresarial brasileira, principalmente em termos das formas de financiamento, estruturas de propriedade e especialização produtiva.

1. A indústria brasileira nos anos 2000

A indústria brasileira atravessou durante a última década uma série de transformações na estrutura produtiva e mudanças abruptas de conjuntura que marcam os dez últimos anos como uma época de mudanças significativas. Se a conjuntura foi marcada pela alternância de períodos de forte crescimento e momentos de crise e desaceleração, os impactos sobre a estrutura industrial também foram bastante heterogêneos. Enquanto alguns setores apresentaram forte retração do volume de suas atividades, outros setores presenciaram processos de consolidação setorial das empresas líderes, muitas vezes acompanhado de processos significativos de diversificação e internacionalização.

Além dos impactos da crise, a matriz industrial brasileira também foi afetada ao longo da década por outros três fatores: o ciclo de preço das *commodities*, o aumento da concorrência asiática e a presença dos fundos de pensão e dos bancos públicos na capitalização de algumas importantes empresas na economia brasileira. A combinação destes fatores explica os diferentes desempenhos setoriais no período. E no caso específico das grandes empresas de

⁶⁰ Como a amostra, de certa forma, foi aleatória para um universo de 183 grandes empresas, as empresas selecionadas apresentaram alto grau de heterogeneidade entre elas. Por isto, optou-se por trabalhar com os dados a partir das médias internas, ou seja, excluindo-se 20% das empresas com os resultados mais divergentes da média – 10% do limite inferior e 10% do limite superior – e trabalhando com a média “aparada”. No anexo é detalhada a forma de distribuição das empresas na composição setorial do painel.



construção, a retomada dos investimentos públicos foi um fator importante para o crescimento do setor. Em grande parte, estes fatores também condicionaram o padrão de especialização produtiva da economia brasileira nas últimas décadas.

Como simplificação, pode-se dividir a evolução da indústria brasileira na última década em três períodos: a aceleração do crescimento e dos investimentos a partir de 2005 até a crise internacional no final de 2008; a interrupção da trajetória de crescimento durante a crise e a rápida retomada a partir de 2010; e o período a partir de 2012 em que se observa a redução do crescimento, acompanhado da deterioração das expectativas e da elevação da capacidade ociosa. A sequência destas fases pode ser percebida em quase todos os indicadores da indústria.

De modo geral, o desempenho da indústria nacional, e em especial da indústria de transformação, foi bastante tímido no período. O valor da transformação industrial cresceu pouco acima de 20% durante o período, sendo que este crescimento concentra-se sobretudo no período de 2005 até a crise. A retomada posterior à crise possibilitou o retorno ao nível de produção do período anterior, porém com algumas características distintas que serão tratadas ao longo da análise. Novamente, os resultados setoriais são heterogêneos, enquanto a indústria de transformação cresceu cerca de 16% durante a década, a indústria extrativa – apoiada no ciclo de preços das *commodities* – mais que duplicou o valor de sua transformação industrial.

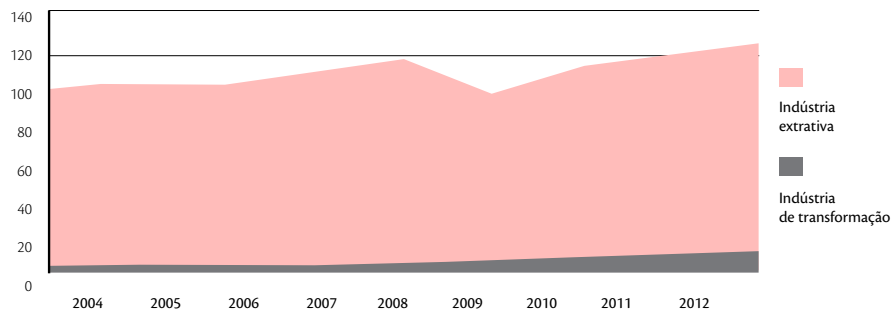


Figura 46. Evolução do valor da transformação industrial por indústria 2004-2012 (ano-base 2004=100)

Fonte: PIA/IBGE.

O ciclo de preço das *commodities* também afetou a indústria pelo lado dos custos, principalmente no período anterior à crise. Apesar da alta de alguns custos como matérias-primas e mão de obra, a distribuição dos custos industriais permaneceram sem grandes alterações, sendo que no período recente a participação dos custos no valor bruto da produção apresentou uma pequena queda.

Este ponto é particularmente importante dada a repercussão que a política salarial provocou no debate sobre a competitividade da indústria brasileira. O que se verifica é que este problema representou uma questão muito maior para algumas atividades específicas do que para a indústria de uma forma geral.

Por outro lado, quando observado o valor da transformação industrial, verifica-se que foi justamente no período posterior à crise que os gastos de pessoal ampliaram sua participação relativa. Este fator pode ter sido particularmente importante para reforçar a queda da lucratividade durante o período mais recente, sobretudo no período de desaceleração com apreciação cambial entre 2010 e 2012. Aliás, este dado aponta para o fato de que os salários pressionaram muito mais a indústria de transformação na desaceleração posterior à crise do que durante o ciclo de crescimento entre 2004 e 2009.

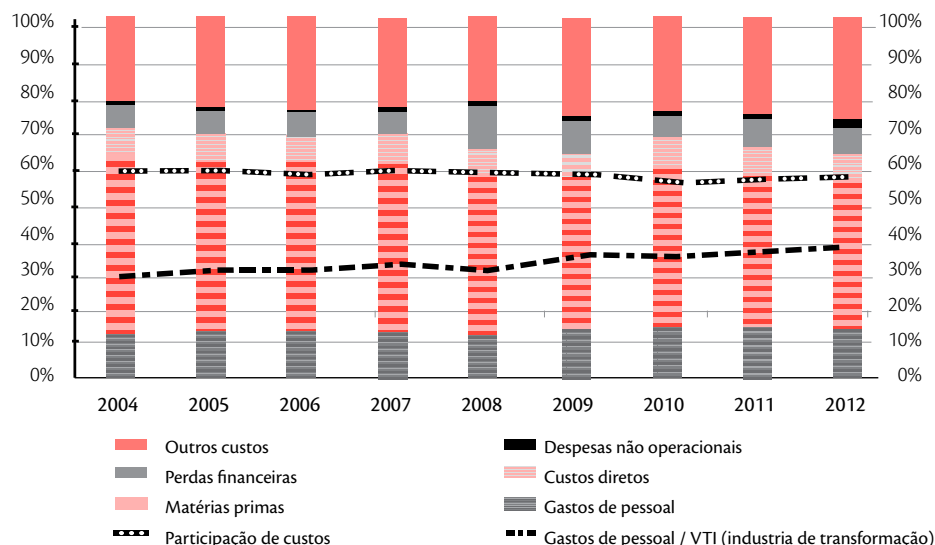


Figura 47. Estrutura de custos da indústria brasileira, participação dos custos no valor bruto da produção e participação dos gastos de pessoal no valor da transformação industrial 2004-2012

Fonte: PIA/IBGE.

Outro fato importante foi o aumento das despesas financeiras e perdas com variações monetárias no período da crise. Embora estas perdas financeiras tenham sido significativas durante 2008 e 2009, no período posterior as despesas financeiras permaneceram elevadas, havendo também um sensível aumento das despesas não operacionais e no valor das despesas com fretes em alguns momentos. Como dito, ainda que o acréscimo destes custos tenha sido considerável no período



pós-crise, ele foi mais que compensado pela redução do impacto dos preços das *commodities* no custo das matérias-primas.

Já os investimentos da indústria cresceram em ritmo considerável entre 2006 e 2008, e retomaram o ritmo de crescimento entre 2010 e 2012. No período 2006/2008 observou-se também o aumento da participação de máquinas e equipamentos no montante dos investimentos. Como sugerem Bielschowsky et al. (2014), este movimento, guardada as devidas proporções, repete a tônica do investimento industrial dos anos 1990, mais concentrado sobretudo na modernização da tecnologia de produção e na aquisição de maquinário mais eficiente e menos empenhado na ampliação da produção. Segundo os autores, a concorrência asiática, a volatilidade da taxa de câmbio e o patamar da taxa de juros são fatores que ajudam a compreender a preferência por investimentos de menor porte, ligados geralmente à modernização das linhas de produção e a redução de custos.

A volatilidade cambial também foi responsável pelo aumento das perdas financeiras em alguns anos específicos, como foi o caso de 2008 com o início da crise internacional (ALMEIDA e NOVAIS, 2012). De modo geral, a combinação entre a alta rentabilidade do período anterior à crise e as incertezas em relação às taxas de câmbio e juros compuseram um cenário em que os investimentos em modernização cresceram a um ritmo bem superior aos investimentos em ampliação do parque produtivo e pesquisa e desenvolvimento, consolidando um comportamento típico da indústria nacional em períodos de alta rentabilidade (KUPFER e LAPLANE, 2010; BIELSCHOWSKY et al., 2014).

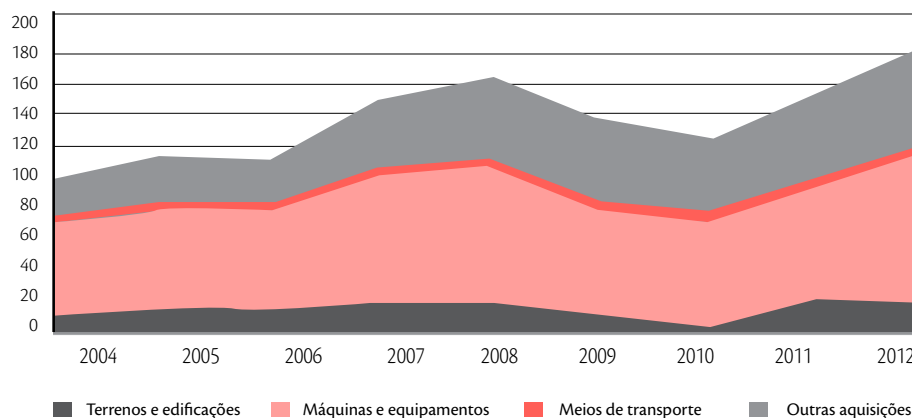


Figura 48. Aquisições do setor industrial 2004-2012 (bilhões R\$ - preços de 2012)

Fonte: PIA/IBGE.

Embora os anos posteriores à crise tenham apresentado níveis elevados de crescimento dos investimentos em alguns setores, esta conjuntura parece ter se revertido no período após 2012. Como será discutido ao longo das demais seções, a reversão deste quadro parece estar ligada não só ao cenário de incerteza na economia mundial no pós-crise, como a alguns dados mais estruturais como a reversão dos níveis de rentabilidade da indústria nacional e o forte incremento dos coeficientes de importação. Apesar da rápida retomada do crescimento após a crise, em 2014 somou-se ao quadro de redução dos investimentos a redução da produção industrial e o aumento da capacidade ociosa, que tendem a contribuir ainda mais para a deterioração das expectativas quanto ao comportamento dos investimentos nos próximos anos.

O nível da capacidade utilizada da indústria atingiu seu pico em 2008 e declinou rapidamente com a crise, voltando a se recuperar em 2010. Durante os anos posteriores à crise, a capacidade utilizada permaneceu em um patamar elevado, porém ao contrário de resultar em outro ciclo de investimentos, a reversão do grau de confiança dos empresários indica que provavelmente houve a postergação de uma série de investimentos. A partir de 2014, o nível da capacidade utilizada começou a cair, acompanhando a tendência de queda dos investimentos do conjunto de setores da economia brasileira, o que caracteriza um quadro em que os investimentos “autônomos” passam a ter um papel central na elevação da demanda.

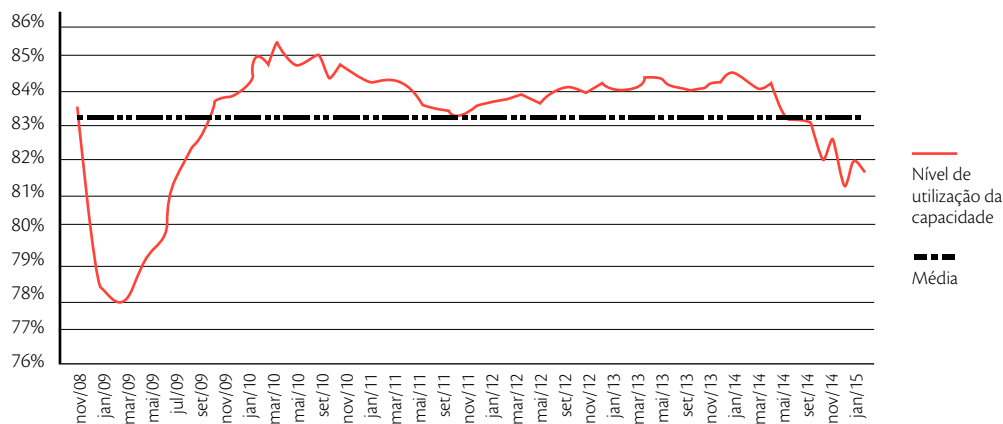


Figura 49. Nível da capacidade utilizada 2004-2015 (com ajuste sazonal)

Fonte: Sondagem Industrial/FGV.



A mudança de cenário após a rápida recuperação em 2010 também pode ser percebida pela deterioração do nível de confiança da indústria, o que compõe junto com declínio do nível de utilização da capacidade instalada e da queda recente da taxa de investimento um quadro digno de preocupação, ao menos no médio prazo. O comportamento do nível de confiança reflete, de modo geral, o quadro característico da indústria brasileira nos anos posteriores à crise, uma rápida recuperação do ritmo de crescimento seguida pela reversão da tendência de crescimento dos índices e sua estagnação ou declínio.

A reversão das expectativas parece estar ligada a um conjunto de características relacionadas às mudanças na indústria brasileira no pós-crise e ao esgotamento do modelo de crescimento dos anos anteriores à crise. Primeiramente, observou-se nos anos posteriores à crise um incremento significativo no coeficiente de importação de alguns setores importantes da indústria de transformação. Este foi o caso específico do crescimento do coeficiente de penetração das importações entre 2008 e 2013, por exemplo, nos segmentos de máquinas e equipamentos elétricos (16,8 pontos percentuais), de máquinas e equipamentos agrícolas (13,2 p.p.) e de outros equipamentos de transportes (26,3% p.p.). Mesmo em alguns setores intensivos em mão de obra, importantes na geração de empregos diretos, como têxteis, artigos de couro e artigos de vestuário, os coeficientes de importação cresceram no mesmo período 8 p.p., 15,6 p.p. e 11 p.p., respectivamente.

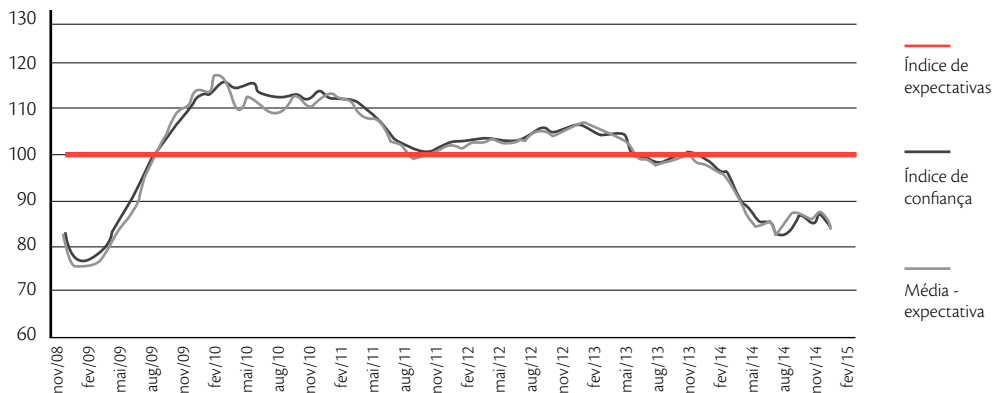


Figura 50. Índice de expectativas e índice de confiança da indústria 2008-2015

Fonte: Sondagem da Indústria/FGV.

Levando em consideração a importância destes setores na geração de emprego e nos encadeamentos produtivos, é de se imaginar que os impactos do aumento de seus coeficientes de importação

tenham sido significativos no restante da economia brasileira. Além do impacto do aumento das importações, os dados relativos às grandes empresas brasileiras indicam que o ciclo de alta rentabilidade também vem se encerrando, mesmo nos setores voltados ao consumo interno e na indústria extrativa em que a rentabilidade foi especialmente alta durante a década.

A seção seguinte apresenta os dados relativos ao desempenho recente das grandes empresas brasileiras. A evolução dos indicadores relativos à rentabilidade e endividamento das empresas selecionadas, de certa forma, capta a dinâmica da indústria brasileira na última década, alternando momentos bons com períodos de declínio da rentabilidade e margens de lucro apertadas. Os indicadores também demonstram a heterogeneidade dos efeitos da conjuntura econômica dos anos 2000 sobre a indústria brasileira, afetando positivamente os setores ligados às *commodities*, sobretudo minerais, e negativamente os setores que sofreram diretamente a concorrência dos produtos asiáticos.

2. Evolução recente dos indicadores das grandes empresas brasileiras

De forma breve, pode-se dizer que a crise internacional, no fim de 2008, divide o desempenho da indústria brasileira em um período de forte crescimento e alta lucratividade e outro, após a crise, de aumento da incerteza e queda dos indicadores de lucratividade. Mesmo a rápida recuperação após 2009 não foi suficiente para sustentar um ciclo maior de crescimento nos anos seguintes. Após 2011 inicia-se um movimento de mudança do cenário da década anterior, cuja heterogeneidade dos efeitos em cada setor torna a leitura dos dados mais intrincada. Sobretudo em alguns setores em que a diferença entre o desempenho das empresas líderes e as empresas de menor porte é relativamente grande, como é o caso da indústria têxtil e de autopeças.

A indústria extrativa foi particularmente beneficiada pela alta das *commodities* no período anterior à crise, apresentando índices de rentabilidade bastante elevados quando comparados aos demais setores. Embora a rentabilidade de quase todos os setores apresentem períodos de elevação e redução, a rentabilidade média da indústria apresentou uma aparente tendência de queda desde o triênio 2005-2007. No período posterior à crise, a rentabilidade média estabilizou-se em um patamar cerca de 30% mais baixo que a média do período anterior.

De 2004 até a crise, a maior parte dos setores industriais apresentou um acréscimo considerável na rentabilidade do ativo, com a indústria extrativa apresentando os níveis mais elevados. O segundo



maior crescimento da rentabilidade foi apresentado pelos setores de material de transporte e autopeças, sobretudo em razão da recuperação da rentabilidade de algumas empresas importantes de autopeças, aproveitando o crescimento da indústria automotiva no período. O setor de equipamentos de transporte e autopeças, juntamente com os setores de bens intermediários e de capital, foram os que apresentaram comportamento mais semelhante, bastante cíclico e com tendência decrescente ao longo do período.

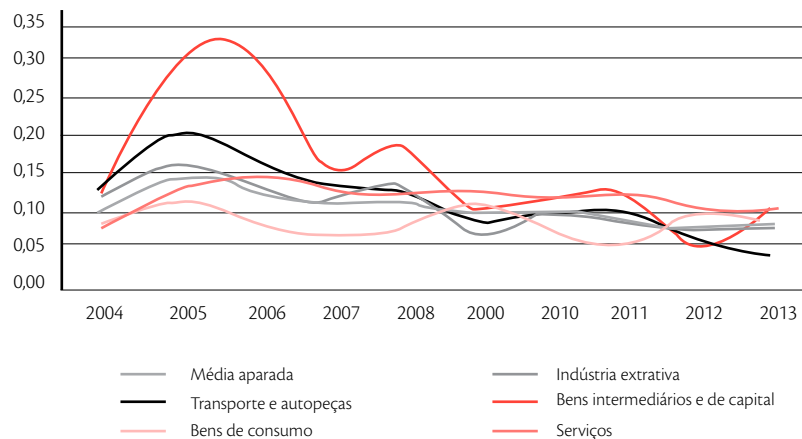


Figura 51. Rentabilidade do ativo (Ebitda/ativos totais) 2004-2013

Fonte: Orbis/Bureau Van Dijk.

Os setores de bens de consumo, embora a rentabilidade também tenha apresentado certo comportamento cíclico, tiveram, ao longo do período, rentabilidade em média menor que dos demais setores. Em parte, essa diferença deve-se à pressão exercida pela concorrência externa, sobretudo em períodos de apreciação cambial. A rentabilidade dos setores de bens de consumo apresentou, em geral, alta correlação com o comportamento da taxa de câmbio durante todo o período – reduzindo em razão da valorização cambial. Vale ressaltar que alguns dos setores de bens de consumo estão entre aqueles que justamente após a crise mais intensificaram seu coeficiente de importação.

O setor de serviços apresentou um comportamento mais estável da rentabilidade, e acima da média em quase todo o período, puxado principalmente pelas empresas do setor de eletricidade. As utilidades públicas, em parte por conta dos preços administrados, foram as atividades que apresentaram menores volatilidades dos indicadores de desempenho durante o período. Mesmo as empresas de construção civil analisadas na pesquisa, apesar de apresentarem rentabilidade

comparativamente menor que as empresas de serviços públicos, também apresentaram uma maior estabilidade dos indicadores de rentabilidade em relação à indústria.

O comportamento da margem líquida das grandes empresas, apesar da maior volatilidade, apresentou uma dinâmica semelhante. Novamente, o setor de bens de consumo apresentou o pior desempenho, com algumas empresas em especial operando com prejuízo elevado em alguns anos. Mesmo levando em consideração a especificidade dos resultados contábeis de algumas empresas, as empresas de bens de consumo analisadas operaram em média com margens reduzidas ao longo do período em comparação com os demais setores, sobretudo as empresas ligadas ao setor de alimentos e bebidas.

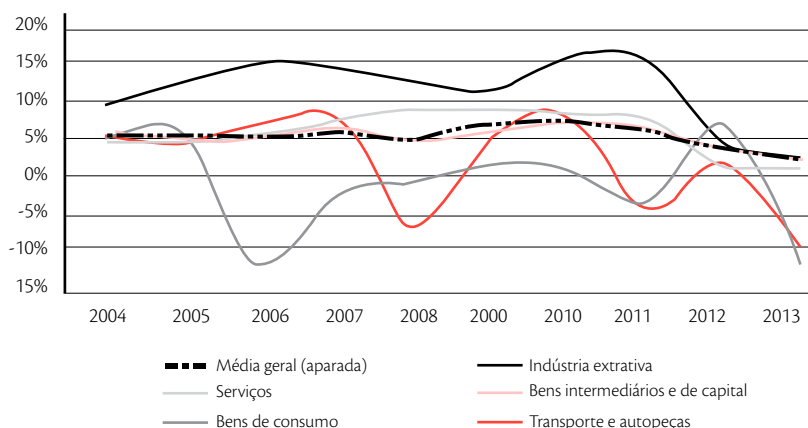


Figura 52. Margem líquida (lucro líquido / vendas totais) 2004-2013

Fonte: Orbis/Bureau Van Dijk.

Na Figura 52, também é possível visualizar a queda generalizada das margens de lucro a partir de 2012. A queda recente das margens de lucro compõem o quadro de deterioração das expectativas após a retomada do crescimento pós-crise, com a piora de alguns importantes indicadores econômicos, principalmente após 2013. De modo geral, as margens de lucro foram bem heterogêneas não só em relação aos setores, como também em relação às empresas de um mesmo setor; isto é válido sobretudo em relação aos setores de têxteis e calçados, artigos de vestuário e autopeças. A diferença de desempenho entre empresas de um mesmo setor fornece indícios de que algumas destas empresas conseguiram ajustar suas estratégias e melhorar sua inserção em relação às mudanças nas cadeias produtivas na última década.



A crise internacional também motivou um movimento geral de redução do endividamento das empresas, com uma melhora considerável na estrutura dos passivos (ALMEIDA e NOVAIS, 2012). Entretanto, a trajetória do endividamento dos setores voltou a subir a partir de 2012, principalmente na indústria extrativa e nos setores de insumos básicos. A elevação do endividamento, nestes setores, pode não ser necessariamente um dado negativo, posto que o crescimento do passivo se concentrasse em obrigações de longo prazo e que os investimentos desses setores envolvessem maior volume de financiamento.

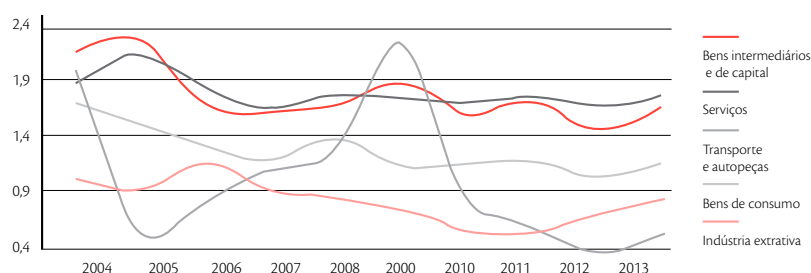


Figura 53. Grau de endividamento 2004-2013

Fonte: Orbis/Bureau Van Dijk.

Como discutido na seção anterior, o biênio 2012/2013 apresentou, de modo igual, um aumento das perdas financeiras das empresas, provavelmente resultado também da desvalorização cambial do período. O aumento do grau de endividamento das empresas de alguns setores reflete também essas perdas, embora em geral as obrigações de longo prazo tenham crescido mais que proporcionalmente. Apesar do aumento, o grau de endividamento ainda permanece baixo em comparação com o período anterior a 2004; porém os dados sobre endividamento e liquidez das empresas sugerem que, como argumentam Almeida e Novais (2012), “as empresas estavam se posicionando para um novo ciclo de imobilização de capitais, abortado, agora, pelo agravamento da crise da zona do euro e pelo enfraquecimento das demandas internas e externas”. Observando o comportamento do índice de confiança apresentado na introdução, este movimento coincide com o aumento do índice de confiança entre 2011 e 2012, seguido sua contínua deterioração após 2013.

O aumento da incerteza no período após 2010 também pode ser percebido pelo aumento do caixa das empresas em relação aos seus compromissos de curto prazo, comum em momentos de incertezas quanto ao comportamento dos investimentos. O índice de liquidez das empresas cresceu

entre 2012 e 2013 em quase todos os setores, o que igualmente corrobora a hipótese de Almeida e Novais (2012) sobre a postergação de um ciclo de investimentos devido à ampliação do cenário de incerteza no período mais recente. Porém, também reflete um dado positivo quanto ao caixa das empresas, considerando que apesar da queda da lucratividade e do aumento da capacidade ociosa, as empresas não passam por restrições de liquidez.



Figura 54. Liquidez imediata (caixa e aplicações de curto prazo / exigível de curto prazo) 2004-2013

Fonte: Orbis/Bureau Van Dijk.

A elevação da liquidez foi particularmente alta na indústria extrativa (cuja escala de operações impede a comparação gráfica com os demais setores) e nas empresas de serviços públicos. Na indústria de transformação, as maiores altas foram nos setores de autopeças, e produtos químicos e plásticos, com os setores de siderurgia e metalurgia, papel e celulose, e higiene pessoal e limpeza, sendo a exceção e apresentando redução do nível de liquidez após 2010. Em alguns setores de insumos básicos a situação geral é um pouco mais complicada em razão do excesso de oferta mundial após a crise, o que tem levado a suspensão de alguns planos de investimento, como é o caso de papel e celulose.

Quanto aos indicadores de crescimento das empresas, tanto o crescimento do patrimônio líquido como o crescimento dos ativos apresentam trajetórias semelhantes. De modo geral, as empresas apresentaram duas fases de crescimento: de 2005 a 2007, interrompido pela crise; e o período de 2009 a 2011, de recuperação após a crise. A partir de 2011, o ciclo de crescimento das empresas locais apresentou um movimento de estagnação dos indicadores, com o agravamento da situação contábil de algumas delas. O comportamento da taxa de crescimento das empresas, portanto, vem se somar aos outros dados que indicam uma mudança significativa do desempenho das empresas brasileiras após 2011/2012, o que sugere também a necessidade de uma alteração na política de estímulos à indústria nacional.

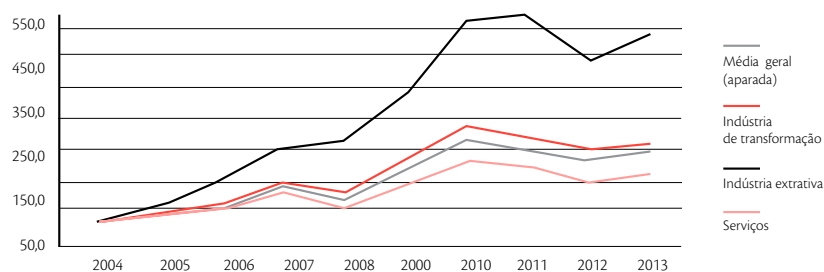


Figura 55. Crescimento real do patrimônio líquido 2004-2013 (2004=100)

Fonte: Orbis/Bureau Van Dijk.

Embora tenham ocorrido alguns casos de desempenho negativo durante o período, a maioria das empresas analisadas atravessou o período com a estrutura patrimonial em situação sólida. Apesar da estagnação da taxa de crescimento após 2011, durante o restante da década as empresas brasileiras passaram por dois períodos de crescimento com redução do grau de endividamento e ampliação do caixa, em que pese os efeitos da crise internacional. Apesar do impacto financeiro da crise sobre o balanço das empresas, a principal questão atual parece se referir à incerteza quanto ao comportamento futuro da economia, em especial do investimento público como fator gerador de demanda autônoma.

Ainda que haja um componente relativo às expectativas que tenha afetado os investimentos no curto prazo, a mudança dos índices de desempenho das empresas altera um quadro de alta rentabilidade que marcaram o período de crescimento anterior à crise. A queda das margens de lucro está relacionada à retração da demanda e, provavelmente, às contradições de um modelo de crescimento centrado no mercado interno que aprofunda cada vez mais os coeficientes de penetração das importações nas cadeias produtivas locais.

Entretanto, em diversos setores ocorreu em paralelo um processo de fortalecimento das empresas líderes, com mudanças significativas em suas estratégias, áreas de negócios, formas de financiamento e modelo de gerenciamento das operações. De modo geral, pode-se dizer que as empresas a partir da crise aceleraram seus processos de ajuste às condições de concorrência internacional e à tendência persistente de câmbio valorizado durante todo o período. A seção seguinte procura apresentar brevemente as mudanças mais importantes na inserção produtiva das empresas líderes durante a década tratada, mantendo o mesmo recorte setorial utilizado na análise agregada dos dados contábeis do conjunto de empresas.

3. Comportamento das líderes setoriais no período recente

A descrição das transformações das principais empresas líderes procura demonstrar a existência de certo descolamento entre o desempenho da indústria nacional na última década – marcada pela perda da importância relativa e da competitividade em termos da inserção internacional, e a trajetória das grandes empresas nacionais – que intensificaram seus processos de internacionalização, diversificaram suas formas de financiamento e ampliaram seus segmentos de atuação. Os anos que antecedem à crise também são caracterizados por mudanças importantes na estrutura de propriedade de um conjunto de empresas nacionais. Estas mudanças são o aspecto mais visível da adoção por algumas empresas nacionais de formas mais modernas de financiamento e composição de capital típicos das grandes empresas no capitalismo contemporâneo, provocados, por exemplo, pela expansão da atuação dos fundos de investimento e pela estratégia de formação de *joint s* das grandes empresas multinacionais (ROCHA, 2013).

A apresentação das estratégias de fusão e aquisição e das trajetórias de diversificação e internacionalização reflete os principais padrões setoriais de ajuste bem sucedido das estratégias empresariais em relação às mudanças ocorridas na economia mundial. Logo, o breve painel dos setores procura descrever alguns dos padrões de conduta adotados pelas grandes empresas nacionais, nas condições de política industrial e comercial vigentes no período – ou de sua ausência.

3.1 Bens de consumo

Dos grupos de setores incluídos na amostra, entre os bens de consumo não duráveis e semiduráveis, dois deles têm maior destaque: o complexo de beneficiamento de alimentos, bebidas e tabaco e o de têxteis e vestuário. O baixo desempenho dos demais setores de bens de consumo contribuiu para que os melhores desempenhos entre as empresas nacionais se concentrassem justamente nestes setores. Ademais, o setor alimentício, provavelmente por conta das vantagens comparativas fornecidas pelos recursos naturais, foi um dos principais setores em que se operaram mudanças importantes na forma de financiamento do crescimento das empresas no Brasil e em sua inserção internacional.

O crescimento do investimento das grandes empresas estrangeiras do setor de alimentos a partir do final dos anos 1990 impulsionou o processo de concentração industrial no mercado doméstico, induzindo uma onda de aquisições de empresas de menor porte por empresas nacionais com maior capacidade financeira. A partir dos anos 2000, o processo de aquisição das empresas menores



acelerou o processo de oligopolização e reduziu o espaço de crescimentos das empresas líderes em mercados regionais, operando com marcas próprias, aumentando assim a homogeneização do mercado nacional de produtos alimentícios. O aumento das exigências fitossanitárias no mercado mundial, em alguns casos, ampliou também as vantagens de escala, ampliando as vantagens das empresas já consolidadas ou com maior taxa de crescimento.

A consolidação de algumas grandes empresas nacionais na agroindústria possibilitou sua diversificação em um conjunto de atividades com base nas suas economias de escopo – incluindo aí não só alimentos, como também higiene e limpeza e biocombustíveis, em alguns casos. Nos dois casos mais importantes do setor, a JBS e a BR Foods, a participação dos fundos de financiamento públicos e de pensão complementar foram fundamentais para dar suporte financeiro no prosseguimento deste processo e assegurar o ritmo de crescimento destas empresas.

A JBS S.A. embora formada na década de 1950, somente passa a condição de maior empresa nacional do setor em 2009, com a incorporação dos ativos do setor de abate animal do grupo Bertin. A incorporação dos ativos resultou na triplicação do patrimônio da JBS S.A.. Mais propriamente, a empresa incorporou os ativos da Bertin S.A., controladora dos ativos de agronegócios e processamento de alimentos do grupo Bertin. Após assumir estas áreas de negócio do grupo Bertin, a JBS ampliou sua diversificação e fundiu a estratégia já iniciada de internacionalização da Bertin S.A. com a sua própria.

Antes da fusão dos ativos da Bertin, a empresa já havia iniciado seu processo de internacionalização através da aquisição de empresas produtoras de carne industrializada e de unidades de abate. A estratégia de aquisição do grupo JBS no período de 2001 até 2006 foi voltada à aquisição do controle acionário de empresas líderes em mercados estratégicos como na América do Sul, Estados Unidos, Europa, Austrália e China. O grupo também continuou a participar da concentração do mercado brasileiro – iniciado anteriormente pela JBS, Bertin e Marfrig. Durante este processo, a JBS já havia adquirido uma série de unidades produtoras na região Centro-Oeste do País. Recentemente, o grupo anunciou sua pretensão de entrar no setor financeiro, concentrando sua atuação em crédito rural e com planejamento de ser nacionalmente a grande concorrente do Banco do Brasil no segmento.

A Bertin S.A., no momento de sua incorporação, controlava empresas nos segmentos de processamento de alimentos e serviços financeiros, cuja de maior importância era fábrica de produtos alimentícios Vigor – capitalizada posteriormente pela JBS e adotada como marca principal dos produtos alimentícios do grupo econômico. O controle do grupo Bertin como um todo passou por uma reestruturação societária, sendo divididos em blocos iguais de ações e controlados por

seis *holdings* distintas, com participações iguais no bloco de controle. A *holding* controladora do grupo JBS, JBF Participações assumiu um dos blocos acionários, passando então a também fazer parte dos controladores do grupo Bertin. O grupo Bertin, por sua vez, além de possuir os ativos relacionados a produção e beneficiamento de alimentos, possui uma série de coligadas concentradas nos setores de construção civil, administração imobiliária, concessões públicas, agronegócio e energia.

De 2005 até 2007, a JBS S.A. iniciou seu processo de internacionalização adquirindo os ativos da Swift-Armour na Argentina e também a empresa argentina Cepa. Em 2007, a *JBS Holding* Internacional adquiriu uma série de participações acionárias em empresas australianas e norte-americanas, que culminou na aquisição da Swift Foods Company em 2007, e posteriormente na compra da Pilgrim's Pride em 2009, consolidando o grupo JBS como líder mundial em abate de carne bovina. Este processo somente foi possível através da capitalização da JBS S.A. pelo BNDES durante a segunda metade dos anos 2000. Em 2007, o BNDESPar subscreveu um total de aproximadamente 1,8 bilhão de reais em ações, o que resultou no aumento de cerca de 230% no capital social do grupo. O BNDESPar subscreveu no ano seguinte mais um montante de debêntures relativas ao financiamento de 3,5 bilhões de reais para a compra da Pilgrim's Pride. Como as debêntures não foram resgatadas no prazo, o BNDES converteu seus direitos em ações ordinárias, passando então a dispor de 31% do capital votante da JBS S.A.. Em 2012, a JBS fechou mais um acordo de subscrição de debêntures, desta vez com a Caixa Econômica Federal, no valor de 500 milhões de reais.

A história da BR Foods começa a partir da incorporação dos ativos da Sadia S.A. pela Perdigão, como parte da tentativa de saneamento financeiro da Sadia após as perdas provocadas pela crise de 2009. A crise alterou um processo de concentração no setor que indicava uma possível aquisição da Perdigão pela Sadia, como de fato foi tentado pela Sadia através de uma proposta de *takeover* do controle acionário em 2006. Durante os anos 1990, a Perdigão depois de acumular uma série de perdas financeiras, passou do controle familiar para o controle de um conjunto de fundos de pensão. Nos anos 2000, a Perdigão passou por um longo processo de reestruturação societária, até basicamente resultar na composição atual da BR Foods, após a fusão com a Sadia.

O grupo BR Foods é controlado por um conjunto de fundos de pensão – incluindo Previ (12,2% do capital), Petros (12,2%), Valia (2,5%) e Sistel (1,2%), contando também com um fundo de investimento estrangeiro (Tarpoon Investimentos, com 8% do capital) e com um grupo de pequenos acionistas – que inclui os antigos acionistas majoritários da Sadia e o BNDESPar. Em 2011, o Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade) aprovou a fusão dos ativos da Sadia com a Perdigão, passando os ativos a serem organizados a partir da *holding* BRF Brasil Foods S.A., detentora das marcas Sadia, Perdigão, Elegê e Batavo. O Cade determinou durante o processo de



fusão a alienação de algumas marcas que compunham o portfólio da BR Foods, como Rezende, Tekitos, Fiesta e Doriana. Estes ativos foram permutados com o grupo Marfrig em troca da empresa Quickfood S.A., sediada na Argentina.

Com a reorganização de suas atividades após a fusão, a BR Foods passou a contar com empresas nos segmentos de carnes (*in natura*, processada e elaborada), lácteos e soja processada; além de uma vasta linha de produtos elaborados no setor de alimentos, como alimentos prontos congelados, margarinas e sobremesas. O processo de internacionalização da BR Foods, além de incorporar os projetos já em realização da Sadia e Perdigão, deu prosseguimento através da compra de empresas na Europa e no Oriente Médio, principais destinos das exportações. Recentemente, a companhia anunciou planos de investimento na Argentina e China, buscando, através da aquisição de empresas locais de menor porte, dar melhor suporte às suas exportações a partir de centrais de distribuição e a algumas unidades de abate mais próximas dos mercados externos.

A criação da BR Foods representou mais uma etapa do processo de concentração industrial do setor de alimentos no Brasil. O processo que já vem se desenrolando ao longo das últimas décadas, ganhou forma a partir de uma série de fusões e aquisições, como a da JBS e Bertin e a que formou a BR Foods. Junto com o grupo Marfrig, o setor de alimentos no Brasil concentrou-se em três grandes empresas diversificadas, competindo entre si e com algumas grandes multinacionais que operam também no mercado brasileiro. Com o crescimento da JBS e com as fusões e aquisições ocorridas, o setor de alimentos processados no Brasil atravessou nas últimas décadas um processo significativo de reestruturação patrimonial, resultando em um forte acréscimo do tamanho das principais empresas nacionais e de seu grau de internacionalização.

No caso de têxteis, vestuários e calçados, a dinâmica dos setores foi definida a partir das condições em que se estabeleceu a competição com produtos asiáticos, ou seja, sem o suporte de uma política cambial adequada e de uma política industrial direcionada especificamente ao setor. Neste caso, pode-se perceber a definição de dois padrões típicos de resposta entre as empresas que cresceram durante o período: o aproveitamento de seu conhecimento e ativos dedicados ao mercado doméstico para se inserir como compradoras nas redes de produção globais, reduzindo sua participação na produção e se especializando na distribuição através de investimentos em ativos comerciais – resposta mais típica das empresas de grande porte e com maior capacidade financeira; ou então, a especialização em segmentos específicos, geralmente de maior valor agregado e maior diferenciação, migrando para produtos de maior elasticidade renda, mas competindo em mercados de menor volume de vendas.

A última opção permitiu a sobrevivência de algumas empresas nacionais tradicionais de médio porte, que investiram em marca e na melhoria da linha de produtos e, desta forma, procuraram fugir da concorrência dos produtos asiáticos mais padronizados que competem em preço. A trajetória seguida pelas grandes empresas setoriais, embora tenha permitido a recuperação da rentabilidade em alguns casos, significou a ampliação do coeficiente de importação e a redução dos efeitos do crescimento do setor na geração de emprego e renda.

Tomando duas das grandes empresas do setor, a Coteminas e a Alpargatas, fica mais claro este padrão. A Coteminas após passar por uma reestruturação da sua estrutura acionária, com aumento da participação dos fundos de pensão (Previ, Petros e Funcef) e a fusão das participações dos fundos de pensão em uma só holding internacional (Springs Global Participações), reorganizou suas atividades no Brasil e no mercado externo reduzindo seu volume de produção. A reorganização das atividades foi realizada através da venda e encerramento da produção em uma série de plantas produtivas, tanto no Brasil quanto na Argentina e nos Estados Unidos, seus principais mercados estrangeiros.

A Coteminas baseou sua internacionalização na aquisição da argentina La Banda, em 2004, e da Springs, em 2006, a partir da capitalização da operação por fundos de pensão nacionais e estrangeiros. A Spring, então a maior produtora de produtos de cama, mesa e banho nos Estados Unidos, foi a maior operação internacional da empresa, com a aquisição de uma companhia com negócios em toda América do Norte e com cerca do dobro do faturamento da própria Coteminas. Com a crise internacional, a estratégia de internacionalização da empresa se converteu em uma série de prejuízos e aumento do endividamento até resultar em uma mudança na estratégia da empresa. A partir da crise, a Coteminas reduziu suas áreas de negócio e fechou ou vendeu pelo menos quatro unidades produtivas – dentro e fora do Brasil. Ao mesmo tempo, aumentou seus investimentos em empreendimentos imobiliários, agronegócios e no fortalecimento da estrutura de distribuição e marketing das suas marcas: MMartan, Santista e Artex.

Excluindo as diversificações mais pontuais para empreendimentos pequenos e de alta lucratividade, a Coteminas manteve, após a crise, sua estratégia centrada na expansão para o varejo (HIRATUKA e ROCHA, 2014). A diversificação para o varejo com ampliação dos investimentos em ativos comerciais, acompanhada geralmente de redução da produção e ampliação da importação, foi a prática adotada pelas principais empresas do setor, como Hering, Vulcabrás⁶¹ e Alpargatas.

⁶¹ A Vulcabrás talvez represente o caso mais drástico de ajuste, com a demissão de cerca de 22 mil funcionários e o abandono de internacionalizar sua marca de material esportivo – *Olympicus* – em nichos de mercado com maior conteúdo tecnológico.



A Alpargatas S. A. é controlada pela Camargo Corrêa (com 44% do capital) e possui as marcas nacionais Havaianas, Rainha e Topper, além de deter os direitos de distribuição das marcas estrangeiras Mizuno e Timberland. A empresa concentrou seu processo de internacionalização na Europa e na América do Sul e mais recentemente, seguindo a tendência do setor, na Ásia. A empresa investiu no fortalecimento e internacionalização das suas marcas com investimentos em ativos comerciais e aquisição de outras marcas, como a Osklen.

Além de ampliar a internacionalização de sua marca sandálias para Europa e Ásia, a Alpargatas focou também seu processo de internacionalização na sua marca de material esportivos, começando pelo mercado sul-americano. A empresa, ao mesmo tempo, vem centralizando suas operações internacionais, investindo em unidades produtivas na Europa e na Ásia. Uma parte da explicação do sucesso na capacidade de promover esse ajuste na estratégia está ligada ao suporte financeiro fornecido durante o processo. No caso da Alpargatas, a capacidade financeira da Camargo Corrêa deu suporte ao processo de internacionalização e ajuste da produção, nos demais casos, as empresas procuraram recorrer a parcerias com fundos de investimento, o que fica refletido em suas estruturas acionárias.

O padrão de ajuste do setor de vestuários, baseado na redução das unidades de produção, aumento do conteúdo importado e expansão das atividades de varejo em torno do investimento em marca e ativos comerciais fica refletido no comportamento das importações do setor no pós-crise. Desde a crise, o *quantum* de importação de tecidos de malha, artigos de vestuário e calçados praticamente triplicou, enquanto as principais empresas nacionais promoviam um ajuste de suas linhas de produção. Como argumentado na seção anterior, os bens de consumo não duráveis engloba provavelmente o grupo de setores com maior oscilação dos índices de lucratividade e que sofreu os maiores impactos da volatilidade cambial. No caso da indústria têxtil e de vestuários, após a crise as empresas procuraram tomar como um dado as condições de concorrência que prevaleceram durante a década e ajustaram-se a centralidade da cadeia de produção asiática no mercado mundial, o que é especialmente complicado no caso dos setores intensivos em mão de obra.

3.2 Bens intermediários e de capital

O setor de insumos básicos no Brasil já atravessara um processo de reestruturação que se iniciou nos anos 1990, e basicamente, o que se verificou no decorrer da década foi a continuação do processo de concentração que se iniciara após a privatização. Durante este processo, os grandes grupos econômicos nacionais, muitos deles já atuando nos setores de insumos básicos, passaram a controlar um conjunto de ativos estatais que consolidou a posição setorial de alguns grupos

econômicos nacionais e deram a forma da oligopolização dos insumos básicos no Brasil após a privatização (ROCHA, 2013). Particularmente, este foi o padrão de reorganização da petroquímica, siderurgia e papel e celulose.

Seguindo a atuação dos grandes grupos econômicos, portanto, pode-se descrever bem o processo de reestruturação produtiva dos insumos básicos no Brasil. Como são setores geralmente oligopolizados, a evolução recente dos grandes grupos econômicos no Brasil esteve diretamente ligada à reorganização setorial. A participação dos grupos econômicos deu-se juntamente com os fundos financeiros dos bancos e empresas públicas e/ou os fundos de pensão, em alguns casos importantes, criando um padrão de composição acionária de muitas das empresas que se formaram após a privatização.

No caso da petroquímica, por exemplo, o grupo Odebrecht assumiu o controle das unidades da OPP nos polos de Camaçari e Triunfo, ficando com o controle da Copene. Mais tarde, a Odebrecht unificou seus ativos na petroquímica, integrando algumas firmas e simplificando a estrutura de capital do grupo, resultando posteriormente na formação da Braskem em 2002. Porém a consolidação da estrutura setorial deveu-se sobretudo ao retorno da Petrobras ao setor petroquímico.

Após a venda dos ativos de algumas empresas nacionais importantes no setor – i.e. Suzano e Ipiranga – e algumas tentativas por parte da Petrobras de reunir a participação do capital nacional em torno de uma só grande empresa – a Quattor Petroquímica – restou na primeira geração apenas a Odebrecht e o grupo Ultra como prováveis sócios nos investimentos em petroquímica (ROCHA e SILVEIRA, 2009). Posteriormente, a Petrobras em sociedade com a Odebrecht incorporou os ativos dos demais grupos nacionais sob o comando de uma única empresa, formando a Braskem S.A.. A partir de então, a Braskem iniciou o processo de incorporação de coligadas na estrutura da empresa, reconcentrando os antigos ativos estatais e resultando na formação da maior empresa petroquímica da América Latina, com posição quase monopolística em alguns produtos para o mercado interno.

A Odebrecht passou a deter cerca de 50% do capital da Braskem, em sociedade com a Petrobras. A empresa possui a liderança nacional na produção de insumos petroquímicos e bioquímicos e entre as empresas do grupo Odebrecht foi a que teve o maior volume de investimento externo nos últimos anos. A Braskem, desde sua formação, passou a atuar nos Estados Unidos (através da aquisição da Sunoco Chemicals), México, Venezuela e alguns países da União Europeia, através da subsidiária Braskem Netherlands. No segmento de bioquímica, a Braskem verticaliza uma parte dos negócios agroindustriais da Odebrecht – controlados pela ETH Bio Participações S.A. – para a produção de bioplástico, segmento em que a empresa vem concentrando esforços em pesquisa e desenvolvimento.



Em siderurgia, o padrão de reestruturação apresentou semelhanças. O grupo Gerdau concentrou todos seus esforços durante a privatização em adquirir as participações estatais no segmento de aços longos, tornando-se líder nacional no segmento. Neste sentido, a privatização, não só no Brasil, como no restante da América Latina, foi um fato importante na criação de uma oferta de ativos disponíveis para a execução da política de compras da Gerdau S.A., que a partir também do final dos anos 1990 aumentou consideravelmente seu grau de internacionalização.

A Gerdau expandiu desde então suas atividades na América Latina através da compra de algumas empresas da região: Sipar Aceros (Argentina), Laisa (Uruguai), Diaco (Colômbia), AZA (Chile), Siderurgica Tultitlán e Corsa Controladora (México), Siderperu (Peru) e Industrias Nacionales (República Dominicana). Fora da região, ainda foram compradas as empresas Sidernor Industrial (Espanha), Macsteel Inc. e Ameristeel Corporation (Estados Unidos) e a empresa indiana Kalyani Steel, consolidando a Metalúrgica Gerdau como uma empresa de presença quase global.

Recentemente o grupo Gerdau anunciou a criação de uma empresa de mineração, parte de sua estratégia de verticalizar sua produção de aço a montante, garantindo melhores acessos aos seus insumos. A Gerdau S.A., que já havia anunciado a intenção de encontrar um sócio para uma *joint* no setor, alterou sua estratégia para se tornar uma empresa integrada. De forma semelhante a outros grupos de rápido crescimento e baixa diversificação, o grupo Gerdau aproveitou o período de alta rentabilidade para expandir seu investimento externo e se posicionar globalmente em sua cadeia produtiva. Depois da crise, a Gerdau postergou alguns de planos de investimento, sobretudo no setor de mineração, devido à queda do preço internacional do minério, cujo nível do preço internacional havia pressionando sua estrutura de custos durante o período anterior à crise. Apesar da queda do preço de seu principal insumo, a Gerdau foi consideravelmente afetada pela crise, com seu nível de rentabilidade retornando ao patamar do final dos anos 1990.

A Companhia Siderúrgica Nacional, depois do processo de reestruturação societária, passou a ter em 2010 o grupo Vicunha como controlador, com 52% do capital, seguido do BNDESPar e da Caixa Beneficente dos Funcionários da CSN, com 3,8% e 4,7% do capital respectivamente. Após 2004, a CSN ampliou sua inserção em todas as suas áreas de negócio. Em mineração, além das minas de Itabira, que integram a produção de minério de ferro da CSN com a usina siderúrgica de Volta Redonda, a companhia diversificou sua atuação para estanho – integrada com a produção de folhas de flandres através da Estanho da Rondônia S.A. – e também para calcário, verticalizando a produção de cimento. Em siderurgia, a CSN adquiriu após a privatização um grupo de usinas no Brasil e, posteriormente, na Venezuela, Peru, Espanha, Portugal e Alemanha. Além disso, diversificou sua produção de aço, passando a ofertar aços galvanizados, aços longos, folhas de aço e aços especiais.

No setor de logística e transporte, a CSN passou a administrar dois terminais portuários no porto de Itaguaí, e adquiriu participação acionária, no total de 33,27% do capital, na MRS Logística S.A., operadora da Malha Sudeste. A CSN também controla a Transnordestina Logística S.A. e está em fase de implantação da ligação ferroviária da região aos portos de Suape (PE) e Pecém (CE). Em 2009, a companhia inaugurou sua linha de produção de cimento, integrada à Usina Siderúrgica Presidente Vargas (RJ), verticalizada com a produção de escória pela usina e com a produção de calcário em Minas Gerais. A produção de cimento e a siderurgia ainda são integradas com a produção de carvão vegetal pela Nacional Florestal S.A., coligada do grupo no setor florestal.

O grupo Vicunha acenou por algum tempo com a intenção de assumir o controle também da Usiminas, grupo siderúrgico no qual a CSN controla 11,7% do capital. A inconstância da taxa de crescimento do grupo, os efeitos da crise sobre o setor siderúrgico e a investida dos grupos estrangeiros sobre a Usiminas, contribuíram para o grupo Vicunha rever sua intenção. No atual momento, existe uma maior chance da saída da CSN do bloco de controle da Usiminas, tanto por conta de uma melhor separação das estratégias de ambos os grupos siderúrgicos (Vicunha, por um lado, e Techint, por outro) como pela pressão dos órgãos de regulamentação da concorrência.

O grupo Votorantim apesar de ter reduzido suas áreas de negócio a partir dos anos 1990, expandiu o volume de suas operações nos setores em que se especializou desde o começo dos anos 2000, tornando sua presença relevante em pelo menos três setores de insumos básicos: cimento, siderurgia e papel e celulose. As perdas financeiras após a crise de 2009 resultaram na venda de um conjunto de ativos do grupo Votorantim. O grupo vendeu integralmente a Nitro Química S.A., praticamente encerrando suas atividades na indústria química; no setor financeiro, as perdas obrigaram o grupo a se desfazer de cerca de metade das ações do Banco Votorantim, adquiridas pelo Banco do Brasil; ainda foram vendidas as empresas de biotecnologia em cana-de-açúcar Canavialis e Alellyx para a Monsanto por cerca de 290 milhões de dólares. Ambas as empresas foram formadas através de fundos de *venture capital* da Votorantim e detinham um considerável portfólio de patentes no setor. Após a crise, o grupo também suspendeu seus fundos de *venture capital*.

Em contrapartida, o grupo Votorantim intensificou sua presença na produção de eucalipto, como forma de suprir não só a sua produção de celulose e papel como também para ampliar a produção de carvão vegetal para suas empresas cimenteiras. O aumento da participação da Votorantim em cimento implicou em uma série de aquisições no Brasil, Portugal, Chile, Estados Unidos, Canadá, Bolívia, Uruguai, Argentina e Peru. O grupo Votorantim também concentrou suas atividades na indústria de alumínio na coligada Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), que procurou não só aumentar sua participação no mercado nacional como também, por conta da atividade ser eletrointensiva, diversificar suas atividades para produção de energia.



A participação do BNDES ao assumir cerca de 30% das ações da Fibria Celulose S.A., permitiu que a VCP – antiga empresa de papel e celulose do grupo Votorantim – incorporasse a Aracruz Celulose, criando a Fibria a partir da fusão dos ativos em 2009. O grupo Votorantim aproveitou os efeitos da crise sobre a Aracruz Celulose para incorporar os ativos da Aracruz e formar a Fibria, que passou a concentrar as atividades em papel e celulose. No setor de siderurgia, embora o grupo não tenha conseguido assegurar uma participação relevante nos grandes sistemas – CSN e Usiminas – formados a partir da privatização, a Votorantim Siderurgia adquiriu empresas na Argentina e Colômbia, além de suas usinas já instaladas no Brasil. Os efeitos da crise sobre o grupo significaram também uma reorganização de outras importantes áreas de negócio para o grupo, como a mineração.

Embora haja alguns casos de diversificação, pode-se dizer que prevaleceu a lógica de focalização das grandes empresas nacionais de insumos básicos, que reduziram suas áreas de negócios, em um momento em que a concorrência se regionalizava e demandava uma maior escala de recursos. A necessidade de se ganhar escala internacional, inclusive por conta da internacionalização de outras empresas latino-americanas no mercado regional, obrigou as empresas brasileiras a ganhar volume financeiro em alguns segmentos de atuação em detrimento de outros. As perdas provocadas pela crise resultaram também no aumento da participação de alguns fundos de pensão e fundos públicos na composição de capital assegurar a reestruturação patrimonial quando se fez necessário.

No caso dos bens de capital, o desempenho dependeu muito das características do setor. Enquanto para os bens seriados, a concorrência internacional e a reorganização das cadeias produtivas foram fatores condicionantes; para os bens de capital sob encomenda, a política de elevação do investimento público e a retomada dos projetos de infraestrutura no período de 2004 a 2008 foram fundamentais para a expansão da produção das empresas nacionais. Mesmo nos primeiros anos após a crise, a política de expansão da indústria de óleo e gás, chefiada pela Petrobras, e as políticas de conteúdo local garantiram uma via de expansão das atividades destas firmas, em que pese a descontinuidade do investimento público.

A principal questão para o setor no pós-crise passou a ser a continuidade do ritmo de investimento das empresas públicas, que vem afetando principalmente a estabilidade das margens de lucro das empresas. Neste sentido, a relação entre a capacidade das empresas de se inserirem nos investimentos relativos ao complexo de petróleo e gás é fundamental para explicar a diferença nos desempenhos das empresas no período recente, embora o agronegócio tenha sido outra importante fonte de demanda. Esta dinâmica fez com que as empresas de bens de capital sob encomenda apresentassem, em geral, uma alternância de anos de alta e baixa rentabilidade.

No caso dos bens padronizados, chama atenção a alta rentabilidade de algumas empresas, a despeito da concorrência asiática. Nos principais casos, o bom desempenho parece estar ligado à reestruturação das áreas de negócios, intensificação dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento e inserção internacional nas cadeias globais de valor, através de *joint ventures* e acordos de licenciamento e cooperação tecnológica. Interessante notar também que o ajuste dos custos no período posterior a crise, fez com que o setor também fosse um dos que mais aumentassem o coeficiente de importação. Tomando somente os bens intermediários para o setor de máquinas e equipamentos, o *quantum* de importação dobrou entre 2009 e 2013.

A Weg Motors, pioneira no processo de internacionalização do setor, é um bom exemplo do padrão de comportamento das empresas do setor durante o período analisado. A empresa iniciou sua estratégia de aquisições no exterior em 2000, com a compra da Corradi, da Morbe e da Intermatic, na Argentina, e das mexicanas ABB e Mabe, além de 30% capital da Voltran, líder no segmento de motores elétricos no México. Em 2002, a empresa iniciou sua produção na Europa, com a aquisição Efacec Universal Motors, empresa líder do segmento em Portugal. Atualmente, a Weg conta com centros de produção, distribuição e assistência técnica, na França, Espanha, Alemanha, Rússia, Inglaterra, Bélgica e Itália para atender o mercado europeu. Em 2005, a Weg começou a produção no continente asiático, a partir da fábrica de Natong na China. Mesmo após a crise, a empresa continuou seu processo de internacionalização, inaugurando em 2011 mais uma unidade produtiva para o mercado asiático, desta vez na Índia.

A Weg iniciou seu processo de internacionalização tecnológica ainda antes, com um acordo de aquisição de tecnologia da AEG-Telefunken para processos de automação, no fim dos anos 1980. Em meados da década de noventa, a Weg assinou um acordo de cooperação tecnológica com o grupo japonês Ebara/Densan, para atender ao mercado asiático (RUIZ, 1994), desta forma se capacitando tecnologicamente para sua inserção em algumas das cadeias produtivas na Ásia, tanto como fornecedor como comprador de insumos.

O padrão de inserção da Weg é interessante justamente porque demonstra a trajetória de algumas empresas nacionais de setores de maior conteúdo tecnológico durante os anos 2000, de forma semelhante a empresas de material de transporte e autopeças. Nesse sentido, a internacionalização representou não só uma forma de expandir o mercado destas empresas, mas também uma forma de inserção nas cadeias globais de valor. 3.3 Transportes e autopeças

O setor de material de transporte e autopeças foi marcado pela variância dos índices de lucratividade, com anos de lucro positivo e outros acumulando prejuízos, e com o desempenho



das empresas igualmente heterogêneo, dinâmica que caracterizou também outros setores da indústria de transformação. O que demonstra certa dificuldade das empresas em replicar condutas que se mostraram acertadas em outras empresas. Em especial, no caso das empresas de autopeças e material de transporte uma parte da explicação está em que quase todas as empresas que mantiveram o crescimento no período posterior à crise passaram por trajetórias de reorganização das atividades semelhantes durante os anos 1990.

Durante os anos 1990, as empresas de autopeças reduziram seu grau de diversificação, iniciaram uma série de aquisições de empresas especializadas em produtos específicos como forma de melhorar seu portfólio de tecnologias e instituíram uma rede de *joint ventures* com empresas estrangeiras nos principais centros de produção automotiva. Desta forma, algumas empresas nacionais conseguiram manter a competitividade durante a reorganização mundial da cadeia produtiva da indústria automotiva. Novamente, o suporte financeiro dado para as operações de aquisição e internacionalização contribuiu para definir o grupo de empresas que conseguiu manter-se no setor.

No caso da lochpe Maxion S.A., a continuidade do processo de internacionalização foi garantida a partir da capitalização promovida pelo BNDESPar no final dos anos 1990, que apesar da venda posterior de uma parte das ações, ainda detém cerca de 6% do capital da empresa. A empresa iniciou seu processo de internacionalização anos 1990 através da aquisição da empresa de chassis Midland Steel nos Estados Unidos, posteriormente o grupo lochpe firmou sua primeira *joint ventures* internacional no segmento de autopeças com a Dana Heavy Industries para a produção de chassis no mercado norte-americano. Em 1997, formalizou com a empresa espanhola Lemförder-Nacam uma *joint ventures* para a produção de colunas de direção. Em 1999, a lochpe Maxion vendeu 50% do capital de sua subsidiária no segmento de equipamentos ferroviários para a Amsted Industries, consolidando a *joint ventures* Amsted Maxion Fundação e Equipamentos Ferroviários.

A lochpe Maxion aproveitou os impactos da crise no setor automotivo para consolidar sua presença em alguns mercados importantes. Em 2009, a empresa adquiriu os negócios mundiais da ArvinMeritor de rodas automotivas, posteriormente, adquiriu em 2010 os negócios do grupo mexicano CIE Automotive e, em 2012, adquiriu a empresa espanhola Galaz. Ainda em 2012, o grupo lochpe finalizou a aquisição dos ativos da Hayes Lemmerz na produção de rodas automotivas e criou a Maxion Wheels, maior empresa mundial do segmento.

A trajetória da Randon não difere muito. No final dos anos 1980, a empresa iniciou seu processo de cooperação tecnológica com outras empresas estrangeiras – em 1986, com a ArvinMeritor para a fabricação de sistemas de freio; e em 1995, com Jost Werk para a fabricação de uma série

de sistemas automotivos e equipamentos de transporte. Na segunda metade dos anos 1990, a Randon iniciou o processo de aquisição da Fras-le, finalizado com a incorporação integral em 2003. No mesmo ano a Randon começou a segunda *joint ventures* com a ArvinMeritor, adquirida em 2013, para a fabricação de sistemas de suspensão.

Assim como no caso da lochpe Maxion, a diversificação para transporte ferroviário contribuiu para o bom desempenho de ambas as empresas no período. A internacionalização nos anos 1990, caracterizada pelas *joint ventures* com empresas estrangeiras de maior porte permitiu que parte das empresas de autopeças não ficassem excluídas da reorganização das cadeias produtivas das grandes montadoras, porém é difícil mensurar até que ponto este processo pode ter contribuído para a internacionalização da rede de fornecedores das grandes empresas nacionais e da cadeia produtiva nacional de autopeças. Em conjunto com têxteis e vestuários e máquinas e equipamento, o setor de autopeças foi um dos setores em que o *quantum* de importação mais do que dobrou após a crise.

A Marcopolo S.A. também iniciou sua internacionalização a partir de 1990, estabelecendo operações de montagem para atender outros mercados regionais. Já em 1990, a Marcopolo estabeleceu uma linha de montagem em Portugal para atender o mercado europeu. Em 2000 se estabeleceu no México, em uma operação que se converteu em uma *joint ventures* com a Daimler-Chrysler, transferindo a montagem e se integrando à fábrica de chassis da Mercedes-Benz em Monterrey. De forma semelhante às outras empresas do setor, a formação de *joint ventures* foi o principal padrão de internacionalização apresentado pela empresa.

A Marcopolo expandiu seu processo de internacionalização a partir dos anos 2000. No início da década passada, a empresa estabeleceu uma *joint ventures* com a maior fabricante de carrocerias da Colômbia, a Superbus; e no mesmo ano firmou uma parceria com a Scania South África para o fornecimento de tecnologia e gestão industrial para produção de ônibus urbanos. Nos anos seguintes, a Marcopolo estabeleceu uma *joint ventures* na Rússia – através da sua subsidiária Ciferal – com a Ruspromauto, e posteriormente, formalizou um contrato de licenciamento tecnológico e produção na China, com a CBC-Iveco, devendo estabelecer uma planta para a produção de componentes (TAVARES 2006; CORRÊA & LIMA 2007; SOBEET 2007). No fim dos anos 2000, a Marcopolo ainda expandiu sua produção na Argentina com a aquisição da Loma Hermosa.

No caso da Marcopolo S.A., a ritmo acelerado que o processo de internacionalização da empresa assumiu a partir de meados dos anos 1990 somente foi possível através dos aportes de capital que a empresa conseguiu, tanto no mercado doméstico como através de captação no exterior. Em 2002, a Marcopolo S.A. realizou uma oferta pública de ações no valor de R\$ 100 milhões aproximadamente,



que resultou na mudança da estrutura acionária da empresa com o aumento da importância dos fundos financeiros na composição de capital da empresa. O processo de internacionalização em alguns casos foi importante como forma de diversificar os mercados de crédito em que as empresas nacionais passaram a captar financiamento.

Entre as empresas de transporte com maior conteúdo tecnológico, a única grande empresa nacional a se consolidar após a privatização foi a Embraer. A Embraer S.A. em meados da década de 1990, vinha de um longo período de deterioração dos seus indicadores financeiros, resultado da soma da retração da demanda mundial, da necessidade de migrar para um novo ciclo de produto e a falta de um plano de investimentos para as estatais por parte do governo (FERREIRA, 2009). O plano de privatização da Embraer incluía a manutenção do controle acionário nacional e a de uma *golden share* do governo federal com direito a veto. Em 1994, a empresa é vendida ao consórcio tendo a frente a companhia financeira Bozzano-Simonsen e os fundos Previ e Sistel, entre alguns outros fundos de investimentos estrangeiros.

Entre 2005 e 2006, a Embraer passou por uma reestruturação acionária que resultou em uma empresa aberta de capital pulverizado, com a Previ controlando 10,4%, os fundos estrangeiros controlando aproximadamente 20,5%, o BNDESPar, 5,4%, e a Companhia Bozzano-Simonsen, 4,3%, além de cerca de 57% de ações em *free float*. Após a reestruturação acionária, a Embraer praticamente dobrou o valor de seu plano de investimentos, ainda que os efeitos negativos da crise internacional possam postergar uma parte desses planos.

Os anos 2000 são marcados, portanto, pela ampliação dos investimentos *greenfield*, das aquisições e da internacionalização da empresa. No período posterior à reestruturação acionária, a Embraer S.A. passou a atuar como *holding*, reunindo o controle de um conjunto de empresas de montagem e manutenção de aeronaves. Embora a diversificação da Embraer tenha permanecido no setor aeroespacial, a empresa ampliou suas áreas de negócios, geralmente através de aquisições ou *joint ventures* com empresas multinacionais.

A Embraer adquiriu ao longo da década empresas de tecnologia em aeronáutica, como a portuguesa Lital Estruturas Metálicas – em consórcio com a EADS – e a Aero Seating Technologies, e iniciou alguns planos de desenvolvimento tecnológico através de *joint ventures*, entre os quais a associação com a Lockheed Martin nos Estados Unidos, e com a francesa Zodiac Aerospace – para a produção de cabines. Mais recentemente, a *joint ventures* com a Agusta Westland, para a

produção de helicópteros civis e de combate. Para o setor de defesa, foi criada a *holding* Embraer Defesa e Segurança S.A., para centralizar as participações acionárias adquiridas pela Embraer no setor. A Embraer criou, como parte do seu plano na indústria de defesa, a Harpia Sistemas S.A., em sociedade com a israelense Elbit, para o desenvolvimento de veículos aéreos não tripulados (vants); e comprou a Orbital, empresa de sistemas para radares e vants. A companhia ainda está desenvolvendo planos para a produção própria de vants e helicópteros de combate, e recentemente testou seu primeiro protótipo de avião militar de carga.

Neste sentido, a Embraer foi a única empresa do setor de transporte que se diversificou para a indústria de defesa, retomando parte do plano estratégico de sua criação no período militar. As demais, que se diversificaram para o setor de defesa, visando inserirem-se como fornecedoras no plano de modernização das Forças Armadas que consta na Estratégia Nacional de Defesa de 2010, são formadas a partir da decisão das grandes construtoras nacionais em constituir empresas coligadas na indústria de defesa. Algumas destas construtoras também se diversificam para o setor de transporte naval, valendo-se do mesmo critério de basear suas estratégias de diversificação nos planos de investimento do governo federal e das empresas públicas.

3.4 Serviços

O setor de serviços restringe-se basicamente a construção civil e de serviços públicos, sendo as principais empresas todas do setor elétrico. As grandes construtoras nacionais, como mencionado, desde o fim dos anos 1990 passaram por um processo de diversificação, no qual para muitas delas, a construção civil deixou de ser o principal segmento - em termos de receita - prevalecendo no total, as receitas provenientes de atividades relacionadas à indústria de transformação.

A Odebrecht S.A., por ser a maior do setor de construção civil, é um bom exemplo da composição da estratégia de negócios, comum às grandes construtoras após a década de 1990: concessões públicas, insumos básicos, energia, defesa e indústria naval, foram durante os anos 2000 os principais segmentos nos quais as grandes construtoras diversificaram suas atividades. Sendo que em muitos destes segmentos, as empresas coligadas também já se encontram em processo de internacionalização.

A Odebrecht S.A. possui uma dispersão setorial de seus ativos que dificulta enquadrá-la como uma construtora. Sua principal atividade, por receita e valor dos ativos, é a indústria química, seguida por engenharia e construção – sendo que na área de engenharia e construção, a Odebrecht realiza um grande número de atividades como engenharia industrial (detalhamento, *procurement*, *turn-key* etc.),



infraestrutura logística, saneamento, empreendimentos imobiliários, entre outros. A organização da estrutura de ativos do grupo também mudou significativamente, com a criação de uma rede de *holdings* setoriais, centralizando melhor as decisões por área de negócios.

No setor de serviços, a Odebrecht, além de engenharia, também atua em administração imobiliária, alguns serviços financeiros – como na administração do fundo de previdência complementar de seus empregados – e energia. Em energia, a Odebrecht ampliou sua participação principalmente em geração, atuando em termoeletricidade, hidroeletricidade, energia eólica e, recentemente, desenvolvendo projetos de energia solar – sendo os dois últimos segmentos controlados pela Odebrecht Energia Alternativas S.A.. Em saneamento básico e tratamento de resíduos, a Odebrecht Engenharia Ambiental S.A. – controladora da empresa Foz do Brasil S.A., centraliza as operações de recuperação ambiental realizadas no Brasil e Argentina. Ainda no setor de serviços, a Odebrecht iniciou a participação em concessões públicas, reunidas nas *holdings* Odebrecht Participações e Investimentos S.A. e Odebrecht TransPort, que administra concessões rodoviárias, ferroviárias e portuárias no Brasil e outros países – através do controle de empresas como Rota das Bandeiras S.A., Concessionária Bahia Norte, Embraport e da Concessionária Irsa.

No setor industrial, a Odebrecht, como já referido, consolidou sua posição como líder nacional em produtos petroquímicos ao longo de reestruturação do setor. O grupo também aproveitou a expansão do setor petrolífero *offshore* no Brasil para, assim como as outras grandes construtoras, diversificar seus negócios para o setor naval, através da participação na construção e operação de estaleiros – como o Estaleiro Enseada Paraguaçu, em associação com a OAS construtora S.A. e a japonesa Kawasaki Heavy Industries.

Em 2010, a Odebrecht fundou a Odebrecht Defesa e Tecnologia S.A., *holding* que reúne as empresas do grupo no setor de defesa. Em 2012, a *holding* adquiriu a Mectron, empresa sediada em São José dos Campos (SP), que atua na produção de mísseis e no desenvolvimento de sistemas para radares, aviônicos (mísseis e aeronaves não tripuladas) e satélites. A Odebrecht Defesa e Tecnologia ainda controla a Copa Gestão de Defesa (gestão de logística integrada em operações de campo) e, em 2011, formalizou a *joint* Odebrecht Cassidian Defesa, associação do grupo com a empresa alemã European Aeronautic Defense and Space Company (Eads), uma das líderes mundiais de planejamento e serviços de defesa e segurança. A *joint* torna a Odebrecht operadora da Eads na América Latina.

O fato curioso da internacionalização da Odebrecht foi que o processo atingiu um grau maior de diversificação do que aquele apresentado pelo grupo no mercado interno. De modo geral, as principais empresas do grupo no mercado interno estão em avançado processo de internacionalização. O

grupo atua em construção civil – através da *holding* internacional Belgrávia Empreendimentos – na África, América Latina, Oriente Médio e alguns países da Europa, e em empreendimentos imobiliários, na América Latina, África e Portugal. Em concessões públicas, a Odebrecht atua nas mesmas regiões, gerindo concessões portuárias, rodoviárias, ferroviárias e de telecomunicações. No setor energético, o grupo atua também na América Latina – especialmente Equador e Peru – e África. Destacam-se também a presença da Odebrecht nas obras de infraestrutura na África, Emirados Árabes e América Latina, e a produção de bioquímicos em Angola.

Além dos setores organizados a partir do mercado interno, a Odebrecht inseriu-se em uma série de setores em seu processo de internacionalização. Em mineração, a Odebrecht expandiu sua presença para Angola, Moçambique e África do Sul. A criação de empresas de participação na África e América Latina levou a Odebrecht a participar como sócio de um grupo de atividades bem distintas, como hotelaria, empresas de logística, *trading companies* e até uma rede de supermercados em Angola. A presença da Odebrecht na África é tão significativa na sua estratégia de negócios, que cerca de 12% da mão de obra do grupo é africana e 14% da força de trabalho total está no continente africano. O grupo fundou também para suas atividades internacionais a Odebrecht Óleo e Gás S.A., atuando na exploração de petróleo e gás na América Latina e África (o grupo também atua em refino através da Braskem).

A Odebrecht, apesar da amplitude de seu movimento de diversificação e internacionalização, não teve uma trajetória recente muito distinta das grandes construtoras brasileiras. Tomando as outras duas maiores – Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez – o padrão de diversificação e internacionalização foi basicamente o mesmo. A trajetória de diversificação geralmente incluiu concessões públicas, indústria parapetrolífera, empreendimentos imobiliários, construção naval e indústria de defesa; e a internacionalização geralmente concentrou-se na América do Sul e África.

Assim como as outras grandes construtoras, a Camargo Corrêa passou por um profundo processo de diversificação a partir dos anos 1990, que resultou em um conglomerado reunindo empresas nos setores de engenharia, produção de insumos básicos e serviços públicos, entre uma série de outras atividades. A *holding* Camargo Corrêa S.A. centraliza as participações em empresas de agropecuária, indústria naval, energia, serviços financeiros, engenharia e construção, produção de cimento, têxteis, empreendimentos imobiliários e concessões públicas. O grupo ainda possui participações em alguns empreendimentos importantes como no consórcio da usina hidrelétrica de Jirau, no qual a Camargo Corrêa detinha 9,9% do capital – fatia acordada para a venda após as primeiras fases da obra para a francesa GDF Suez – e no Sistema Integrado de Transporte de Etanol (o “etanolduto”), com 10% do capital, em parceria com os grupos Petrobras, Odebrecht, Copersucar e Cosan.



Na indústria naval, a *holding* do grupo, a Camargo Corrêa Naval Participações, controla 46,6% do Estaleiro Atlântico Sul, em associação com a Queiroz Galvão e a Samsung Heavy Industries; e 29,75% da Quip S.A., em associação com o grupo Inepar e também com a Queiroz Galvão. Ambos os empreendimentos concentram-se em atender a demanda de embarcações e plataformas para a expansão da Petrobras. No setor de engenharia, a empresa desdobrou seus ramos de atuação em engenharia industrial, infraestrutura e empreendimentos imobiliários. O grupo também expandiu sua atuação no setor de cimento, a partir da aquisição de algumas grandes empresas nacionais e estrangeiras, como a Cimpor de Portugal e as argentinas Loma Negra e Betel.

O grupo também ampliou sua inserção em concessões públicas e energia. A Camargo Corrêa controla a CCR, concessionária rodoviária, e a Concessionária do Estacionamento de Congonhas. Houve ainda a criação de concessionárias para a administração de aeroportos e linhas de transmissão de energia. No setor energético, a Camargo Corrêa ainda possui um número grande de participações acionárias importantes, entre as quais se destacam a propriedade de 25% do capital da CPFL Energia, 9% da Barra Grande Energia e 6,35% da Machadinho Energia.

A empresa apresentou também um diversificado processo de internacionalização, incluindo nesse processo as suas empresas de energia, cimento, construção e engenharia, vestuário e calçados, concessões públicas e empreendimentos imobiliários. Além dos setores em que o grupo já atuava, foram também criadas empresas para a atuação internacional em óleo e gás, e logística. Embora não apresente um grau de internacionalização tão elevado quanto a Odebrecht, a Camargo Corrêa opera um grupo grande de empresas na América do Sul e do Norte, África e Europa.

A construtora Andrade Gutierrez era, até a década de 1990, a principal construtora entre os grandes grupos econômicos brasileiros, posição perdida ao longo das duas últimas décadas para a Odebrecht e a Camargo Corrêa. A perda da liderança é reflexo, sobretudo, do crescimento modesto em relação à taxa atingida pelas demais construtoras durante os anos 2000. Entretanto, a Andrade Gutierrez S.A. passou por um período de rápido crescimento e aumento da receita bruta no período posterior à crise. Entre as construtoras da amostra, a Andrade Gutierrez teve também o menor grau de diversificação, ainda que tenha repetido certo padrão de diversificação das grandes construtoras. O grupo ainda entrou em setores diferentes do padrão, como foi o caso de telecomunicações – através da Oi S.A. e outras empresas de serviços – como logística em saúde – através da Logimed S.A.

Durante os anos 2000, a Andrade Gutierrez S.A. dividiu suas operações e capitalizou as *holdings* setoriais criadas, centralizando em algumas poucas companhias abertas seu sistemas de coligadas. Basicamente, o sistema é composto pelas *holdings* Logimed S.A., Andrade Gutierrez

Telecomunicações, Andrade Gutierrez Segurança e Defesa S.A., Andrade Gutierrez Participações S.A. e Construtora Andrade e Gutierrez S.A., que controla o setor original de construção e engenharia do grupo. A Andrade Gutierrez Participações detém cerca de 14% do capital da Cemig e controla também a Andrade Gutierrez Concessões S.A., que reúne participações acionárias nas empresas concessionárias do grupo, como a CCR S.A. (16,3%), a Madeira Energia (12,4%) – do consórcio Santo Antônio Energia – Companhia de Saneamento do Paraná (34,75%) e Water Port (100%). A *holding* controla ainda as concessões públicas do grupo em outros países, como a Quiport, concessionária do aeroporto internacional de Quito – com 45% do capital; e a Aeris, concessionária do aeroporto de San Jose na Costa Rica, com 47,5% do capital.

No setor de defesa, Andrade Gutierrez Defesa e Segurança S.A. firmou recentemente um acordo para a criação de uma *joint ventures* com a Talhes, empresa controlada pelo grupo francês Dassault. A *joint ventures* deverá atender o segmento de sistemas de vigilância e de veículos aéreos não tripulados (*vants*), sendo uma possível concorrente na trajetória de diversificação da Embraer. Com isto, a Andrade Gutierrez procura capacitar-se para a competição com as outras construtoras nacionais, que também anunciaram a entrada no setor de defesa.

Com a tentativa de arrendamento do Estaleiro Mauá, e a posterior aquisição do controle do Estaleiro Aratu, a Andrade Gutierrez consolida um padrão básico de diversificação que, em linhas gerais, também foi seguido pelas outras grandes construtoras nacionais. De modo geral, as trajetórias de diversificação das grandes construtoras estiveram ligadas aos principais planos de investimento público para os próximos anos, como por exemplo, a construção naval, energia, e defesa e segurança. As grandes construtoras, em meio a isto, reorganizaram sua estrutura de coligadas, tendo características cada vez mais próprias de conglomerados de empresas de indústria e serviços.

No setor elétrico, a Companhia Paranaense de Eletricidade, junto com a Cemig e a CPFL Energia, compuseram o conjunto das principais empresas formadas a partir da privatização do setor elétrico (excluindo, entre outras, a Eletrobrás que tiveram desempenho bem inferior durante o período). No caso da Copel, o capital da *holding* é composto pelo governo do Estado do Paraná (58,6%), BNDESPar (26,41%) e Eletrobrás (1%), entre outros acionistas minoritários. A Copel controla um vasto grupo de empresas de utilidades públicas, concentradas principalmente na Região Sul.

No setor de energia elétrica, a Copel atua de forma integrada – em geração transmissão e distribuição – a partir das suas usinas termoeletricas, hidrelétricas, eólicas e pequenas centrais hidrelétricas (PCH). Assim como outras empresas estaduais de eletricidade, a Copel durante a reestruturação posterior à privatização buscou ampliar seu controle sobre outras empresas estaduais de serviços



públicos. A *holding* passou então a controlar a Companhia de Saneamento do Paraná (cerca de 24% do capital, através de participações indiretas) e Companhia Paranaense de Gás (51% do capital). A Copel também diversificou seus negócios para telecomunicações, adquirindo participações em uma série de empresas e centralizando seus serviços pela subsidiária Copel Telecom.

Embora durante o período recente de crescimento o grupo tenha expandido suas atividades pelas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a internacionalização da Copel é praticamente nula. Por outro lado, a companhia iniciou um plano de expansão em sociedade com a empresa chinesa State Grid, adquirindo a concessão sobre um complexo de redes de transmissão que liga as usinas de Mato Grosso à Região Sudeste. Ambas as empresas vêm se pronunciando a respeito da ampliação de suas operações conjuntas no setor elétrico da América do Sul.

A Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig), ainda que tenha apresentado um grau de diversificação menor que a Copel, foi a empresa de eletricidade com maior crescimento da receita no período. A Cemig, igualmente, ampliou sua área de atuação durante o período, deixando de circunscrever suas atividades a Minas Gerais e tornando-se uma empresa integrada de atuação nacional. A companhia é plenamente verticalizada, controlando empresas em geração, transmissão e distribuição, além de algumas outras empresas de serviços públicos de Minas Gerais.

Ao longo do período, o grupo continuou sob o controle do governo de Minas Gerais (51% do capital votante). Em 2010, a subsidiária do grupo Andrade Gutierrez assumiu a participação estrangeira na companhia e passou a controlar 33% do capital votante, tornando-se ao lado do governo de Minas Gerais, os dois maiores acionistas da Cemig. A companhia, após a década de 1990, iniciou um processo de aquisição de empresas do setor, inicialmente concentrando em Minas Gerais, e posteriormente procurando participar do controle de empresas em outras unidades da federação. Neste processo, a Cemig adquiriu parte do capital da Light S.A., cerca de 26%; da Empresa Amazonense de Transmissão, Empresa Paraense de Transmissão, Empresa Catarinense de Transmissão e Transmissora Aliança, todas aproximadamente 50% do capital – além de algumas empresas de médio porte e centros de tecnologia. A Cemig, através da Light S.A., participa, ao lado da Eletrobrás e da Neoenergia, do consórcio de construção e exploração da usina hidrelétrica de Belo Monte.

A Cemig também expandiu suas atividades para energias renováveis, através da aquisição de empresas de energia eólica, e diversificou suas atividades para outros serviços públicos, através do controle da Companhia de Gás de Minas Gerais e da criação da Cemig Telecom – empresa fornecedora de infraestrutura de fibra ótica. Com aproximadamente 10% do capital, a Cemig também participa do consórcio controlador da Santo Antônio Energia S.A. – empresa para construção e exploração da

usina hidrelétrica do Rio Madeira – juntamente com a Andrade Gutierrez, Odebrecht, Eletrobrás e outros acionistas minoritários.

O processo de internacionalização da empresa foi bastante pontual. A Cemig adquiriu em 2010, juntamente com o fundo de investimentos Alupar Participações, a Transchile Charrúa Transmisión, para a execução e exploração de parte da rede de transmissão do sul do Chile. Com a exceção da Eletrobrás, que iniciou um processo de internacionalização mais amplo, os grandes grupos ligados ao setor de eletricidade brasileiro, apresentaram um perfil de investimento no exterior bem concentrado, se resumido geralmente a algumas operações isoladas e atividades de P&D.

A CPFL Energia S.A. é a empresa *holding* constituída em 1998, para congregar os ativos incorporados à Companhia Paulista de Força e Luz – a “CPFL Paulista” – por ocasião da privatização das companhias públicas estatais em 1997. Ao fim da década de 1990, a *holding* começa a reorganizar sua estrutura de ativos, incorporando algumas empresas em *holdings* regionais da CPFL Energia, como por exemplo, a CPFL Piratininga, CPFL Leste Paulista, CPFL Sul Paulista. Neste período, a empresa também passou por uma reestruturação acionária com a concentração do controle e a mudança na organização dos grupos controladores. Com a simplificação da estrutura de controle, a CPFL Energia passa a ser controlada pela Previ, através de um fundo mútuo de investimentos (33,02% do capital votante); pela VBC Energia (25,55%), que passou a ser integralmente controlada pelo grupo Camargo Corrêa, que adquiriu as participações dos grupos Votorantim e Bradesco; pela Energia São Paulo Fundo de Investimentos (11,96%), composta por fundos de previdência complementar, como a Fundação Cesp, Petros, Fundação Sistel e Fundação Sabesp; além do BNDESPar, com 8,4% do capital, Bradespar, com cerca de 3%, entre outros acionistas minoritários.

Após o período de maior crescimento em meados dos anos 2000, a CPFL iniciou seu processo de internacionalização através da CPFL Cone Sul, para comercialização de energia nos países vizinhos. Em 2011, a CPFL criou a CPFL Energia Renováveis S.A., *joint ventures* com a ERSA (Energia Renováveis S.A), fundo de investimentos em energias renováveis, para a aquisição de usinas eólicas, PCH e usinas de biomassa, inserindo-se como uma das grandes empresas neste segmento no Brasil.

A mobilização do capital necessário à aquisição e crescimento das empresas do setor elétrico no Brasil, assim como sua reestruturação setorial, mobilizou grandes grupos econômicos nacionais, fundos de previdência complementar e fundos públicos. Após um período de perdas financeiras para a maioria das grandes empresas elétricas, resultado das perdas cambiais provocadas pela ampliação da captação de financiamento externo em meados dos anos 1990, uma parte do crescimento dos lucros a partir da metade dos anos 2000 serviu para que as empresas do setor melhorassem seu equilíbrio contábil, o que pode ter contribuído para a limitação dos investimentos externos das



empresas. Apesar das melhorias relacionadas ao ciclo de crescimento anterior a crise, as empresas do setor elétrico apresentaram no período mais recente uma queda considerável da lucratividade.

3.5 Indústria extrativa

Entre as empresas da indústria extrativa encontram-se as duas de melhor desempenho no período, em grande parte, por conta da alta dos preços das *commodities* no período antes da crise. Durante a última década, a Petrobras retomou sua liderança na petroquímica nacional, criando em associação com o grupo Odebrecht, a Braskem S.A., assumiu a propriedade integral da Petroquímica de Suape e do Polo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), retomou sua estratégia de diversificação para o ramo de fertilizantes e, em paralelo, também diversificou para as demais atividades do setor de energia, através das coligadas Termomacaé, Termoelétrica Potiguar S.A. e Usina Termelétrica Norte Fluminense. Além das termoelétricas, a Petrobras ainda diversificou sua atuação em energia para energia eólica, PCH e para outras formas de geração de termoeletricidade, como gás natural e bioenergia (Petrobras Biocombustíveis S.A.), inclusive a partir da rota da cana-de-açúcar, através de participações em empresas como a Guarani S.A. e a Total Agroindústria Canavieira S.A., com 35,8% e 43,5% do capital respectivamente.

A Petrobras tem se tornado no período recente, especialmente através das novas subsidiárias de energia, uma importante fornecedora de infraestrutura para os grandes projetos de investimento público. A participação da Petrobras, neste caso, demonstra como os grandes blocos de investimento vêm dependendo da ação dos mecanismos estatais em diferentes frentes. Neste sentido, o processo de capitalização em 2010, que mobilizou o Tesouro Nacional, BNDES, Fundo Soberano do Brasil e Caixa Econômica Federal para o aporte de cerca de 70 bilhões de dólares, possibilitou à Petrobras agregar este papel ao seu plano de investimentos.

Após a privatização em 1997, a Vale iniciou uma estratégia de compra de outras mineradoras no Brasil, consolidando sua posição de liderança na indústria de mineração e diversificando suas atividades para uma grande parte dos segmentos ligados à indústria extrativa. A outra trajetória de diversificação da Vale seguiu no sentido de desenvolver empresas para prover infraestrutura para alguns de seus empreendimentos, como empresas de energia e logística. Na área de logística, assim como já vem fazendo há algum tempo em mineração, a Vale está fundindo seus ativos em uma só empresa, a Vale Logística Integrada S.A. (VLI S.A. ou Valog), o processo deve reunir os empreendimentos ferroviários e portuários da Vale em uma única subsidiária.

Além de ferro, níquel, manganês, cobre e bauxita, a Vale também intensificou sua presença na mineração de potássio, servindo de base para sua estratégia de diversificação para o setor de

fertilizantes, através da Vale Fertilizantes S.A. A companhia manteve esta mesma estratégia de negócios em sua internacionalização, adquirindo empresas estrangeiras de mineração, energia, logística e fertilizantes. A Vale, assim como outras empresas da indústria extrativa, aproveitou o movimento de alta dos preços das *commodities* para ampliar sua participação nas cadeias globais relacionadas ao seu núcleo de negócios, tanto no sentido de ocupar ativos estratégicos em mineração como em se aproximar mais organicamente das grandes empresas internacionais à jusante, como a Korea Niquel Corporation (cuja Vale detém 25% do capital) e a Vale Minerais China Corporation. Em outros casos, verticalizando suas atividades, como na associação com a Thyssen-Krupp na Companhia Siderúrgica do Atlântico.

De forma análoga ao caso da Petrobras, o grau de endividamento da empresa foi sensivelmente reduzido em decorrência do período de alta rentabilidade. A fase de crescimento da rentabilidade que vai de 1999 até 2007, coincide com parte do período de redução do grau de endividamento após 2003. A partir de 2007, há uma elevação da dívida bruta – possivelmente relativa ao processo de aquisição da mineradora canadense Inco – porém, mesmo assim o grau de endividamento da Vale continuou baixo nos anos seguintes. O desempenho da empresa, assim como o da Petrobras, demonstra o potencial de acumulação que as *commodities* minerais atingiram no período recente. Este potencial permitiu que ambas as empresas diversificassem suas atividades e avançassem em seu processo de internacionalização, tornando-se empresas globais na indústria extrativa.

Embora existam padrões de ajuste semelhantes durante os anos 2000, como discutido, a resposta foi sempre mediada por uma série de fatores que variam em relação aos setores produtivos. O que se pode perceber, de modo geral, foram algumas mudanças importantes nos aspectos financeiros, como se observou em quase todos os processos de reestruturação setorial: a entrada dos fundos de pensão como sócios importantes na consolidação das estratégias de diversificação das grandes empresas, a importância dos fundos públicos na subscrição do capital de certos empreendimentos e o aumento da variedade de instrumentos financeiros com os quais as grandes empresas internacionalizadas passaram a dispor. Isto fez com que muitas grandes empresas procurassem racionalizar sua estrutura acionária a partir da organização de *holdings* de capital aberto por atividades, modificando, ao menos parcialmente, o caráter eminentemente familiar da estrutura de propriedade do capitalismo brasileiro.



Conclusões

A principal característica da conjuntura dos anos 2010 refere-se ao cenário de queda da taxa de crescimento, conjugada com a redução da rentabilidade das empresas e rápida deterioração do grau de confiança da indústria. Embora as expectativas do empresariado em relação à continuidade da política econômica provavelmente tenham pesado na piora do cenário econômico, os dados apontam para outras causas de igual importância. A queda recente do patamar dos índices de rentabilidade do setor produtivo demonstra que a redução do ritmo de crescimento pode estar ligada a causas mais estruturais, relacionadas principalmente à rarefação das cadeias produtivas nacionais ao longo da década.⁶²

Pelo comportamento dos coeficientes de comércio e das estratégias de ajuste das principais empresas, podem-se traçar algumas hipóteses a respeito da conjuntura atual. Primeiro, houve uma remodelação parcial das cadeias de fornecedores de um conjunto de atividades produtivas. A internacionalização das grandes empresas, em alguns casos, favoreceu o processo de compartilhamento de tecnologia e de fornecedores entre empresas estrangeiras e nacionais, e com a persistente tendência de apreciação cambial no período, muitas destas empresas substituíram gradualmente insumos nacionais por importados. Este parece ter sido particularmente o caso das atividades ligadas a cadeia de vestuário, máquinas e equipamentos – inclusive de máquinas agrícolas – e material de transporte e sistemas automotivos.

Neste sentido, a trajetória destas empresas levou à redução dos efeitos de encadeamento – com seus consequentes efeitos sobre o crescimento da produtividade – e aumentou à exposição de algumas atividades produtivas em relação a choque de custos provocadas por depreciações cambiais no curto prazo. Dada a relação entre redução da rentabilidade e apreciação cambial existente para alguns setores, o aumento do coeficiente de importação foi uma forma de reduzir o risco cambial e enfrentar a crescente concorrência dos produtos asiáticos. Os resultados deste processo é que os efeitos da taxa de câmbio sobre a competitividade tornam-se um tanto dúbios, pelo menos no curto prazo.

Em segundo lugar, a redução da demanda internacional e dos preços de algumas *commodities* também afetou a capacidade da indústria extrativa e do agronegócio de exercerem demanda sobre o restante

62 Os recentes casos de corrupção envolvendo a Petrobras e um conjunto vasto de grandes construtoras complementou de forma dramática este cenário. A paralização temporária dos planos de investimento da Petrobras e sua redução em cerca de 40%, segundo a própria empresa, contribuem para aumentar a incerteza conjuntural e reduzir drasticamente a capacidade de investimento do setor público no curto prazo, seja através da Petrobras, ou seja, através da interdição dos projetos de infraestrutura pública envolvendo as grandes construtoras. De qualquer forma, o episódio contribui ainda mais para o cenário de fragilização da indústria nacional.

da economia. Particularmente, tanto a agroindústria como a indústria extrativa foram importantes nos anos anteriores à crise em sustentar o ritmo de crescimento de alguns setores, especialmente para os segmentos de material de transporte, bens de capital e máquinas e equipamentos em geral, setores com importantes encadeamentos. No caso de alguns setores de *commodities*, em que a decisão de investimentos depende do comportamento do mercado mundial, houve a suspensão de planos de investimentos, com impactos consideráveis sobre a demanda interna.

Por fim, a descontinuidade dos investimentos públicos contribuiu para o aumento da incerteza depois da crise, principalmente em relação a setores que têm no Estado uma importante fonte de demanda. Alguns dos setores de insumos básicos, bens de capital e, sobretudo, uma parte considerável da rede de coligadas criadas ao redor das grandes construtoras estão diretamente ligadas ao comportamento do investimento do setor público, incluindo as empresas estatais. Vale lembrar que, dado o cenário de incertezas, o papel fundamental do investimento público como indutor de demanda para a indústria deve se ampliar.

Adotando esta perspectiva, existe um conjunto de políticas que podem ser adotadas, tendo como referência as trajetórias prévias dos setores e das grandes empresas. Os dados apresentados indicam que também existe uma grande heterogeneidade nos desempenhos setoriais e nas causas que definem este desempenho. Logo, dificilmente poderia se pensar em uma política de competitividade geral para a indústria, sem certo grau de discricionariedade setorial; mesmo assim é possível traçar algumas recomendações políticas de caráter mais generalista:

- ampliação das políticas de conteúdo local, com maior ênfase no apoio à capacitação dos fornecedores e sua inserção em atividades de maior conteúdo tecnológico;
- criação de políticas industriais específicas para as cadeias produtivas em formação ou expansão no Brasil, como indústria de defesa, óleo e gás, transportes ferroviários e energias renováveis, por exemplo;
- ampliação das políticas de apoio à exportação das grandes empresas de setores em que os coeficientes de importação obtiveram o maior crescimento, como forma de compensar a internacionalização da cadeia de fornecedores e ampliando ao menos a corrente de comércio destes setores.

Novamente é válido ressaltar que os investimentos públicos representam uma parte importante da viabilização destas políticas, principalmente em relação às compras do setor público. Após a crise, o que se presenciou foi o acirramento de muitos dos problemas que marcaram a indústria nacional ao longo da década, a despeito da desvalorização cambial. Com o aprofundamento dos problemas e o cenário de incerteza, alguns dos enfoques tradicionais de política industrial simplesmente não são mais compatíveis



com a conjuntura atual, o que implica na necessidade de combinar a melhoria da estrutura de oferta com políticas que estabeleçam um horizonte de confiança em relação à demanda.

Referências

- ALMEIDA, J.S.; NOVAIS, L.F. As grandes empresas no período recente: mudanças relevantes. **Texto para Discussão**, Unicamp: Campinas, 21p. 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. et al. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. In: CALIXTRE, A. et al. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea. 2014.
- CORRÊA, D.; LIMA, G.T. Sucesso de empresas brasileiras na internacionalização produtiva: as experiências da Marcopolo e do grupo Gerda. **Informações FIPE**, n. 321, p.24-30. 2007.
- HIRATUKA, C.; ROCHA, M.A. Grandes grupos no Brasil: estratégias e desempenho nos anos 2000. **Texto de Discussão**, Ipea: Brasília. (no prelo).
- KUPFER, D.; LAPLANE, M. **Perspectivas do investimento no Brasil: síntese final**. Campinas: Unicamp; Rio de Janeiro: UFRJ. 2010.
- PEREIRA, T. Formação de preços e financiamento empresarial entre os anos 80 e 90 na economia brasileira. **Economia e Sociedade**, n. 14, p. 89-126. 2000.
- ROCHA, M.A. **Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro**. Tese (Doutorado) - IE/Unicamp, Campinas. 2013.
- ROCHA, M.A.; SILVEIRA, J.M. **Propriedade e controle dos setores privatizados: uma avaliação da reestruturação societária pós-privatização**. Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Economia, 37, Foz do Iguaçu, 20p. 2009.
- RUIZ, R. **Estratégia empresarial e reestruturação industrial (1980-1992): um estudo de grupos econômicos selecionados**. Dissertação (mestrado) IE/Unicamp, Campinas. 1994.
- SOCIEDADE BRASILEIRA DE ESTUDOS DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS E DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA - SOBEET. **Internacionalização das empresas brasileiras**. São Paulo: Clío. 2007.
- TAVARES, M. Investimento brasileiro no exterior: panorama e considerações sobre políticas públicas. Santiago de Chile, CEPAL, **Serie Desarrollo Productivo**, n. 172. 2006.

Anexo

Tabela 20. Composição da amostra das empresas

Classificação das empresas	Setores incluídos	Número de empresas
Bens de consumo	Alimentos, bebidas e tabaco	7
	Eletrônica	2
	Higiene pessoal e limpeza	2
	Material esportivo e brinquedos	2
	Têxteis e calçados	20
	Utensílios doméstico	3
Bens intermediários e bens de capital	Maquinas e equipamentos	12
	Material de construção	4
	Metalurgia e siderurgia	15
	Papel e celulose	5
	Química e plásticos	6
Material de transporte e autopeças		13
Serviços	Construção e infraestrutura	7
	Serviços públicos	36
Holdings diversificadas		13
Indústria extrativa		3

Fonte: Elaboração própria



Capítulo 6



Capítulo 6

Bancos de desenvolvimento e políticas públicas anticíclicas: um estudo de experiências no Brasil e no Chile

Ana Rosa Ribeiro de Mendonça⁶³

Introdução

A crise financeira internacional iniciada em 2008 – marcada pela quebra do Lehman Brothers - e políticas adotadas por diferentes países para enfrentar seus efeitos acabaram por lançar luzes sobre mecanismos e instituições utilizados para este fim, e, entre essas, os bancos públicos, entre os quais, os bancos de desenvolvimento. Essas experiências acabaram por estimular alguns países, mesmo sem tradição e a presença histórica deste tipo de instituição, como EUA e Reino Unido, a discutirem a criação de bancos de desenvolvimento, motivados, é importante notar, por diferentes preocupações e objetivos. Bancos de desenvolvimento estão presentes em grande número de países, tendo sido criados, em sua grande maioria, nas décadas de 1950 e 1960, como parte de esforços de industrialização ou de reconstrução, a partir do diagnóstico da centralidade da industrialização para o desenvolvimento econômico. Tal diagnóstico era amplamente amparado nas teorias de desenvolvimento dominantes e destacava-se a consequente necessidade de mecanismos de financiamento do desenvolvimento industrial, especialmente para financiar o investimento. Portanto, parece possível associar a criação de bancos de desenvolvimento com a percepção da necessidade de enfrentamento de situações de economias subdesenvolvidas e/ou sistemas financeiros subdesenvolvidos. Segundo Torres (2007), bancos de desenvolvimento significam formas de direcionar crédito para fins específicos e resultam de mecanismos criados após a Segunda Guerra Mundial para reconstruir grandes economias destruídas, incluindo os países europeus e o Japão, bem como para promover a industrialização e desenvolvimento, especialmente na América Latina e na Ásia.

⁶³ Professora do Instituto de Economia da Unicamp e pesquisadora do Centro de Estudos de Relações Econômicas Internacionais na mesma instituição.

Este parece ter sido o contexto mais geral, histórico e conceitual, que motivou a criação do brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e do chileno Banco de Estado (BancoEstado), respectivamente em 1952 e 1953. Tendo em vista a motivação da criação dessas instituições e aceitando a centralidade do investimento para o processo de crescimento e desenvolvimento econômicos, o presente trabalho tem como objetivo discutir o papel assumido por instituições públicas de financiamento em suas economias na última década, preocupando-se, sobretudo, em entender suas atuações no enfrentamento dos efeitos da crise internacional sobre as economias em questão. A hipótese central é que a essas instituições tiveram um papel ativo, configurando-se como elemento central das políticas de estabilidade financeira então implementadas. Cabe já de início ressaltar que em um dos casos em análise, o brasileiro, o sistema público de financiamento é mais amplo do que o BNDES e a Caixa Econômica Federal (Caixa), entendida aqui como banco de desenvolvimento⁶⁴. Com este intuito, o presente trabalho está organizado da forma que se segue. Após esta introdução, na seção 2 uma breve apresentação comparada dos sistemas é realizada. A conformação do sistema financeiro chileno, com destaque para a presença do BancoEstado, e as recentes políticas anticíclicas empreendidas pelos *policy makers* chilenos são objeto das seções 3 e 4, respectivamente. O sistema financeiro público brasileiro, o recente ciclo de crédito e a atuação anticíclica promovida pelo banco central e pelos bancos públicos no Brasil são discutidos nas seções 5 e 6. Por fim, na seção 7, considerações finais acerca das duas experiências em tela são tecidas.

1. Experiências

Uma análise comparada de dados e indicadores bancários de Brasil e Chile, assim como da participação das instituições analisadas no sistema, contribui para a compreensão dos sistemas em tela, fundamental para a análise aqui proposta. Primeiro, observa-se, no sistema financeiro brasileiro, a centralidade dos bancos, depreendida dos indicadores de ativos, crédito e depósitos. No Chile, além dos bancos, destacam-se também outras instituições financeiras. Neste último, as instituições financeiras - bancárias e não bancárias - são mais atuantes no financiamento da economia. Neste sentido, observa-se a maior relevância do crédito na economia chilena (Tabela 21).

Como não poderia deixar de ser, o sistema brasileiro é muito maior em termos de volumes, e conta com um sistema público de financiamento mais robusto que o chileno. Chama a atenção, no caso do Brasil, a maior vocação da CEF para emprestar, expressa na participação de empréstimos em sua carteira de ativos. No Chile, destaca-se a importância do BancoEstado e se explicita a pequena participação sistêmica da Corfo (Tabela 22).

⁶⁴ Isto porque tem papel fundamental no financiamento da habitação, sobretudo para tomadores de baixa renda, e do saneamento urbano.



Tabela 21. Indicadores bancários e financeiros: Brasil e Chile, 2011 (%)

	Brasil		Chile	
	2010	2011	2010	2011
Ativos bancários/PIB	83,0	91,9	66,0	67,7
Ativos de outras IF/PIB	20,7	18,3	55,3	56,7
Crédito bancários/PIB	48,2	55,6	63,8	65,5
Crédito bancário e de outras IF/PIB	57,1	63,5	87,6	89,1
Depósitos bancários/PIB	48,8	50,4	37,7	39,7
Crédito/depósitos	105,0	115,7	168,0	162,2
	2010	2011	2010	2011
Concentração ¹	61,7	62,6	-	-

Fonte: Financial Structure Datatabase, WB.

Nota: ¹ Participação dos três maiores bancos no total de ativos do sistema.

**Tabela 22. Ativos, empréstimos e participação das IF no sistema:
Brasil e Chile, 2014 (%)**

Ativos e empréstimos do sistema (US\$ M)		
	Ativos	Empréstimos
Brasil	2.809.769,87	1.174.675,29
Chile	303.098,03	218.032,41
Participação no sistema (%)		
	Ativos	Empréstimos
BNDES	11,6%	10,2%
Caixa	13,1%	17,7%
BancoEstado	15,1%	13,0%
Corfo	2,9%	2,3%

Fonte: BCB e BCC, elaboração própria.

2. Sistema financeiro chileno: há banco de desenvolvimento?

Nas últimas décadas do século XX, assim como outros sistemas financeiros da América Latina, mas talvez com maior intensidade, o sistema chileno passou por importantes transformações, resultante de políticas e iniciativas de cunho liberal. Entre estas se podem destacar: liberalização da taxa de juros na segunda metade dos anos 1970; reforma do sistema de pensões em 1980⁶⁵; novas leis para o mercado de títulos e empresas abertas em 1981; reforma tributária (1984) e nova lei bancária (1986); e privatização de empresas e bancos (OCDE, 2011). O sistema resultante é diversificado e profundo⁶⁶, com presença importante de grandes conglomerados financeiros, centralidade dos fundos de pensões⁶⁷ e complexa interligação entre bancos e administradores de ativos, além de forte integração ao mercado financeiro internacional. Segundo análise feita pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando da aceitação do Chile como membro, trata-se um sistema financeiro desenvolvido não somente para os padrões de mercados emergentes.

Dentre os detentores dos ativos, destacam-se os bancos e o sistema de pensões. Seguradoras e fundos mútuos são também agentes importantes. Empresas e firmas, emissoras de papéis e tomadoras de crédito estão integradas ao sistema, inclusive ao mercado financeiro internacional.

A análise das fontes de financiamento da economia chilena elucida algumas das já destacadas características do sistema. Os bancos ocupam papel central, atuando por meio de diferentes instrumentos e em diversos segmentos. Empresas não financeiras também se financiam por meio da colocação de instrumentos de dívida direta. Vale notar que, importante no que concerne ao desenvolvimento do sistema e ao financiamento de longo prazo dos agentes: prazos longos disponíveis no mercado de renda fixa, alicerçado no sistema de pensões privado obrigatório (OCDE, 2011). O mercado de capitais é respeitável e marcado por prazos mais longos, estando seu desenvolvimento atrelado ao sistema de fundos de pensões⁶⁸. A existência de mecanismos de proteção de contratos contra a inflação - as unidades de fomento (UF)⁶⁹ - contribuí também para

65 A reforma de 1981 instituiu um sistema de capitalização, substituindo o de pagamento contra recebimento. No início dos anos de 1990, com o aprofundamento do processo de liberalização, foram autorizadas aplicações dos fundos em quaisquer tipos de ações negociadas publicamente, investimentos em fundos mútuos e instrumentos de renda fixa estrangeiros. Em 2008, uma nova reforma do sistema de pensões foi implementada, que instaurou a possibilidade de alargamento da participação de aplicações no exterior e autorizou o carregamento de novos instrumentos nas carteiras dos fundos, inclusive derivativos.

66 Em 2010, o total de ativos do sistema era superior a 200% do PIB, sendo este o conceito de profundidade adotado pelo FMI (IMF, 2011).

67 O sistema de fundos de pensões, compulsório e administrado de forma privada, detém cerca de 50% da poupança bruta das famílias, de cerca de 140% PIB (IMF, 2011).

68 Em menor grau, também às seguradoras.

69 No mercado de renda fixa, mais de 90% dos títulos são indexados às unidades de fomento (UF).



presença de instrumentos de prazos mais largos, não só no mercado de capitais, como também no de crédito.

Tabela 23. Fontes de financiamento (participação no total %)

Dívida local	66,4
Bancos e outros empréstimos	53,8
Empréstimos comerciais	41,1
Comércio exterior	6,5
<i>Factoring e leasing</i>	6,1
Instrumentos listados localmente	12,6
Dívida externa	33,4
Empréstimos	12,2
Créditos comerciais	3,1
Títulos	6,3
IDE - empréstimos relacionados	12,1

Fonte: BCC, FSR, dados do primeiro quadrimestre de 2014.

Não se pode deixar de notar a considerável parcela de recursos captados no mercado internacional, em seus diferentes formatos, o que certamente denota o nível de integração do sistema chileno ao mercado internacional. De outra forma, mas no mesmo sentido, a participação estrangeira no capital das instituições financeiras também é importante.

O arcabouço regulatório vigente é condizente com a estrutura diversificada assumida pelo sistema financeiro em questão, sendo composta por diferentes instituições, a depender do segmento atendido: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) e Superintendencia de Pensiones (SP), além do Banco Central de Chile. Esse último assume entre seus objetivos, a busca pela estabilidade financeira. E para tal atua como emprestador em última instância - por meio da provisão de liquidez aos bancos em situações de problemas temporários de liquidez e por até 90 dias – e como concedente de crédito ou comprador de ativos dos bancos em caso de negociação com

credores ou em situações de falência (BCC, 2014). Assim, a regulação vigente sobre o sistema bancário é marcado pela presença de duas instituições que atuam a partir das diretrizes colocadas pela Lei Bancária⁷⁰.

Uma apresentação, mesmo que breve do sistema financeiro chileno, não poderia deixar de apontar a relevância assumida pelo mercado de títulos e pelos investidores institucionais – em especial os fundos de pensões - no que concerne ao financiamento de longo prazo. No entanto, tendo em vista o objetivo expresso por este trabalho - discutir a presença e o papel assumido por instituições financeiras públicas de desenvolvimento, sobretudo no enfrentamento da crise, e ancorados na importância assumida pelos bancos no Chile - o sistema bancário será o foco da discussão.

O sistema financeiro chileno caracteriza-se pela ampla presença de bancos privados, de capital doméstico e estrangeiro. Entre as três maiores instituições, que juntas são responsáveis por cerca de 50% dos créditos e dos depósitos totais, encontram-se um banco estrangeiro, um banco doméstico e um banco público, único do sistema⁷¹. Esta configuração resulta de um amplo processo de privatizações e, mais recente, de fusões de aquisições⁷².

E distingue-se pela segmentação e não universalização das instituições, sendo que parcela importante dos bancos atua dentro de grandes conglomerados financeiros⁷³. A despeito das limitações de segmentos de mercado em que atuam, os bancos são autorizados a atuar com corretoras, que por sua vez podem fazer operações cruzadas com outras instituições. As possibilidades de atuação cruzada levariam, no limite, a presença de limitações formais e não funcionais. (OCDE, 2011)

No que concerne ao mercado de crédito, elemento central da discussão aqui proposta, os bancos ocupam papel central, sobretudo enquanto fornecedores de recursos para empresas. No crédito ao consumo, além dos bancos, grandes varejistas - conglomerados de lojas de departamento -, dominam parcela importante do mercado de cartões de crédito, em especial para a população de

70 No que concerne à regulação prudencial, o sistema ainda funciona a partir do arcabouço vigente em Basiléia I, com elementos de BII e BIII, tais como processos de supervisão e necessidade de abertura de informações; índices de alavancagem e uma sobretaxa de capital sistêmico. A previsão é de que os novos requerimentos de capital e liquidez de BIII sejam implementados entre os anos de 2015 e 2019 (IMF, 2011).

71 Vale notar que a participação dos três, até cinco maiores, é relativamente proporcional, o que poderia ser parcialmente explicado pela postura das autoridades, que se preocupam com a concentração do sistema, atuando de modo a evitar que agentes individuais ocupem grandes parcelas do mercado. (OCDE, 2011)

72 No final da primeira década dos anos 2000, observou-se a fusão entre Banco de Chile e Citibank, com o controle ficando com o primeiro, e a compra de bancos locais por estrangeiros (HNS pelo Rabobank e Banco del Desarrollo pelo Scotiabank. Ademais, em uma operação entre Bofa e Itaú, as operações do *Bank of Boston* no Chile pelo banco brasileiro.

73 Os dez maiores conglomerados financeiros eram responsáveis por 77% dos ativos dos bancos, 65% dos seguros, 85% dos fundos mútuos e de investimento, 91% das corretoras e 42% dos fundos de pensões. (IMF, 2011)



baixa renda (*casas comerciales*)⁷⁴. Nesse mesmo sentido, estimativas do BCC apontam que cerca de 30% das dívidas das famílias esteja fora dos bancos.

Tabela 24. Bancos: crédito e depósitos (participação no total %) Junho de 2014

Bancos	Crédito	Depósitos
Banco Santander-Chile	18,0%	15,0%
Banco de Chile	18,0%	16,0%
BancoEstado	13,0%	18,0%
Corpbanca	12,0%	12,0%
Banco de Crédito e Inversiones	12,0%	12,0%
BBVA	7,0%	6,0%
Scotiabank	5,0%	3,0%
ItauChile	5,0%	4,0%
Outros	10,0%	14,0%

Fonte: SBIF, elaboração própria.

A análise da composição e evolução da carteira de crédito dos bancos em moeda doméstica mostra uma grande e crescente participação das operações de crédito comercial, voltadas para empresas, seguidas, em escala bem menor, pelas operações de financiamento à habitação, consumo e comércio exterior.

74 No final de 2010, havia em circulação quase 30 milhões de cartões de crédito (população chilena de 17 de milhões de pessoas), totalizando 290 milhões de transações, de valores totais de US \$ 21 bilhões, sendo os bancos responsáveis por 30% do número de operações e 50% dos montantes. (IMF, 2011)

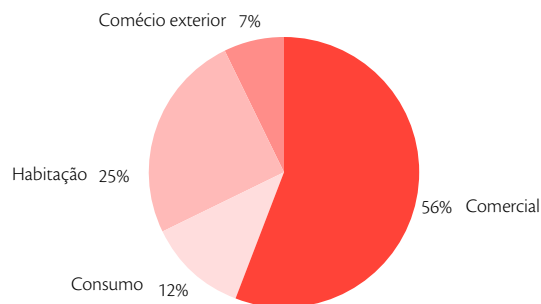


Figura 56. Composição da carteira de crédito em moeda doméstica dos bancos (%) Jun. 2014

Fonte: BCC, Base de datos estadísticos./ Base de dados estatísticos

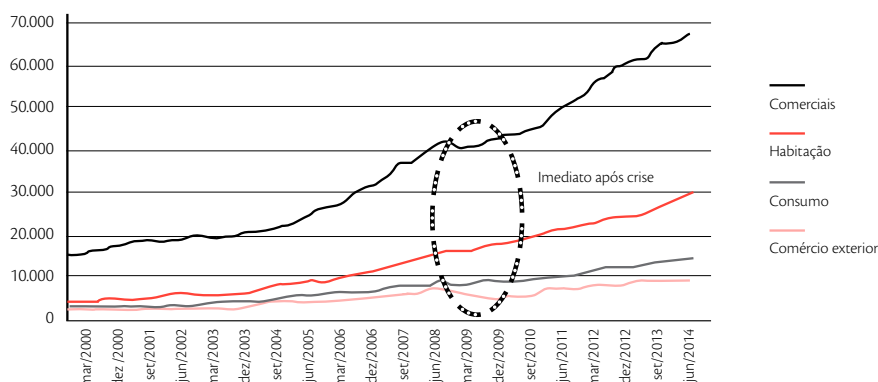


Figura 57. Evolução da carteira de crédito em moeda doméstica dos bancos (bilhões de pesos correntes)

Fonte: BCC, Base de datos estadísticos./ Base de dados estatísticos

Uma peculiaridade do sistema de crédito chileno é a forte presença de contratos financeiros indexados às instituições financeiras (IF), entre os quais as operações de crédito⁷⁵, o que garante aos bancos proteção de sua carteira quanto a perdas derivadas da inflação e pode ser uma das explicações para o alongamento dos prazos⁷⁶.

75 Entre os contratos de crédito, 52 % são indexados às UF.

76 As Unidades de Fomento (UF) são unidades de conta corrigidas pela inflação. Foram criadas no final da década de 1960, mesmo período das ORTN, que instituíram a correção monetária no Brasil. É usada para correção de valores de contratos financeiros, sobretudo no segmento habitacional.

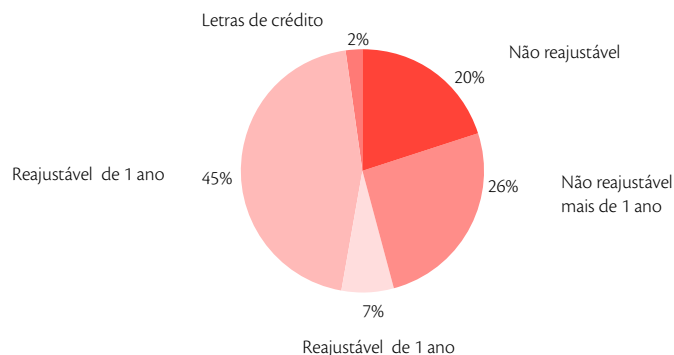


Figura 58. Composição do crédito em moeda doméstica segundo reajuste e prazos Jun. 2014

Fonte: BCC, Base de datos estadísticos/Base de dados estatísticos.

Na estrutura do sistema bancário chileno, o BancoEstado figura entre as três maiores instituições. Criado em 1953, por meio da fusão de diferentes caixas econômicas - Caja Nacional de Ahorro, Caja de Ahorro de Santiago, Caja de Crédito Hipotecario, Caja de Crédito Agrario e Instituto de Crédito Industrial – tornou-se o maior do País. Em sua origem, tinha o objetivo de garantir crédito aos setores produtivos e a pessoas não atendidas pelo setor privado. Já se explicitava naquele momento uma preocupação que ainda o acompanha: atender a todas as regiões do País e promover a bancarização da população (BE, MEMORIA, 2008). Em 1973, dentro de um contexto de restrições a políticas de intervenção do Estado, teve seu papel enfraquecido, sofrendo importantes transformações, com a diminuição de seu papel social e o fortalecimento do caráter privado do sistema (MEMORIA, 2008). No final dos anos de 1980, no bojo de processo mais amplo de privatizações, uma vez mais teve seu papel e atuações limitados, com a diminuição de seu capital em 41% (MEMORIA, 2009). Nos anos de 1990, com a retomada da democracia, observou-se uma retomada de suas funções sociais e comerciais (MEMORIA, 2008).

Nos anos de 2000, o BancoEstado tem se mantido como instituição de capital 100% público, governado por lei orgânica e sujeito à mesma regulação e supervisão que os bancos privados⁷⁷. Dentro de seus objetivos, observa-se a preocupação com o atendimento de todos os territórios do País, assim como de setores e segmentos menos atendidos pelas instituições privadas - especial atenção às pequenas empresas - explicitando-se, talvez com mais força, seu papel de inclusão social, mais do que de promoção do desenvolvimento econômico, entendido de uma forma mais ampla. Ademais, entre seus objetivos se coloca a necessidade de encorajar a poupança para promoção

⁷⁷ A lei orgânica (Banco del Estado de Chile D.L. 2.079 of 1977) lhe garante lhe garante vantagens ou direitos exclusivos, que inclui mas não se limita, a manutenção de conta fiscal unificada. Ademais, proíbe a realização de empréstimos ao Estado ou empresas públicas.

do desenvolvimento econômico e social do Chile, o que de alguma forma reflete o caráter de sua atuação como banco comercial, captador de recursos.

Os objetivos do único banco público do Chile seriam, então, acesso, integração econômica e social e atendimento às pequenas empresas. E a necessidade de combinar o papel social com eficiência de gestão, como pode ser apreendido da Carta do Presidente do banco (BE, MEMORIA, 2013),

Como único banco público del país, nuestro objetivo es llegar con productos y servicios, a través de una diversidad de canales de atención, a todas las personas y empresas, y en especial a quienes no pueden acceder al sistema financiero. En el área productiva, buscamos consolidarnos como un pilar para el desarrollo del emprendimiento y contribuir activamente a la expansión de las medianas, pequeñas y microempresas. En definitiva, promovemos la integración económica y social de los chilenos. (p. 1)

[...]han sabido conciliar el rol social con el imperativo de ser un banco público eficiente y rentable. (p.2)

Como o único banco público chileno, nosso objetivo é, por meio de uma variedade de canais de atendimento, oferecer produtos e serviços a todas as pessoas e empresas, especialmente àquelas que não têm acesso ao sistema financeiro. Na área produtiva, procuramos nos consolidar como um dos pilares para o desenvolvimento do empreendedorismo e contribuir ativamente para a expansão das empresas médias, pequenas e micro. Em suma, promovemos a integração econômica e social dos chilenos. (p. 1)

[...] conseguiram conciliar o papel social com o imperativo de ser um banco público eficiente e rentável. (p.2)

Auto referenciado como “uma plataforma de serviços financeiros”, o BancoEstado atua ativamente como banco comercial tradicional, corretora, seguradora, companhia administradora de ativos e na assessoria à microempresa (BE, 2014a)⁷⁸. Como já apontado, é a terceira maior instituição do país, sendo responsável, em média, por cerca de um sétimo das operações de crédito do Chile. É a instituição com o maior número de clientes e a mais ampla cobertura geográfica, atingindo por meio de sua rede de atendimentos todo o território nacional. Observa-se, como será discutido, um

78 Tem parcerias com o capital internacional em subsidiárias: Seguros (Metlife) e Fundos mútuos (PNB Paribas).



aumento de sua participação em 2009, resultado de sua ação quando do espraiamento dos efeitos da crise internacional sobre o Chile. (Tabela 25)

Tabela 25. Crédito: uma análise comparada (participação no total %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Santander	20,8%	19,9%	20,9%	19,7%	18,7%	18,3%	18,1%
Banco de Chile	19,4%	19,1%	19,2%	19,8%	18,6%	18,3%	17,4%
Banco Estado	13,3%	16,1%	15,2%	14,3%	13,8%	12,9%	12,9%
BCI	13,3%	12,8%	12,7%	12,9%	12,9%	12,6%	12,5%

Fonte: BE, 2014a.

No que concerne à composição de sua carteira de ativos, vale notar a importância ocupada pelas operações de crédito.

Tabela 26. BancoEstado: total de crédito e ativos (em milhões de Pesos correntes)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ativos	15.382.235	16.893.528	18.801.835	20.838.424	23.153.311	25.560.282
Créditos totais	9.435.691	11.078.493	11.416.305	12.587.222	13.894.809	14.786.254
Créditos ativos	61,3%	65,6%	60,7%	60,4%	60,0%	57,8%

Fonte: BancoEstado, 2013.

A observação da carteira de crédito do banco em questão mostra uma concentração dos empréstimos para o segmento comercial de habitacional. Vale destacar que o BE é instituição que mais empresta nos segmentos de hipotecas residenciais, empréstimos educacionais e empréstimos para micro empresas.

Tabela 27. BancoEstado: Composição da carteira de crédito (%) Jun. 2014

Comercial	Habitacional	Consumo	Interbancário
51,7%	37,9%	8,4%	2,0%

Fonte: BE, 2014a.

O BE ocupa papel importante no mercado de crédito habitacional, sobretudo para a população de baixa renda. Neste segmento, é o maior prestador por número de contratos e o segundo maior em termos de volume (53% e 19%, respectivamente), e detém a quase totalidade das dívidas de menor valor⁷⁹. (Tabela 28)

Tabela 28. Crédito habitacional hipotecário: participação por faixa de dívida (%) Dez. 2013

2008	BancoEstado	Resto do sistema
até 400 UF ¹	88%	12%
400 UF -1.000 UF	48%	52%
1.000 UF -3.000 UF	22%	78%
mais de 3.000 UF	2%	98%

2013	BancoEstado	Resto do sistema
até 400 UF	99%	1%
400 UF -1.000 UF	61%	39%
1.000 UF -3.000 UF	22%	78%
mais de 3.000 UF	2%	98%

Fonte: BancoEstado, 2008 e 2009.

Nota: Em 2013 (em 31/out 2013, 1 UFC valia 23.186,81 pesos, US\$ 43,81).

Dentro dos objetivos do BE aparece o atendimento de toda extensão territorial do país e o atendimento a todos os setores e segmentos de mercado. Neste sentido, é possível entender dois

⁷⁹ Carteira é composta por empréstimos residenciais, em UF, contratados a taxas de juros fixas. O banco empresta até 80% do valor do imóvel, por prazos de até 30 anos. (BE, 2014)



grandes programas de inclusão que vem sendo implementados pelo banco desde 2006: o Caja Vecina e o CuentaRUT. O primeiro é um programa de acesso a serviços financeiros, estabelecido por meio de parcerias com pequenas lojas e comércios de cidades e bairros, as *cajas vecinas*, que passaram a realizar serviços bancários simples, tais como depósitos e pagamentos, possibilitando o enfrentamento de dificuldades como distância. Em 2013, o BE atingiu todos os municípios do país por meio desse programa⁸⁰. O segundo, CuentaRUT, conta operada por meio de cartão de débito, com baixos custos de transação e fácil acesso, tem como intuito a bancarização da população de baixa renda⁸¹.

Além do BancoEstado, o sistema chileno conta com a Corporación de Fomento de la Producción (Corfo). Esta instituição teve papel importante no processo de constituição da economia chilena no período que antecedeu ao regime militar. Foi criada nos anos de 1930 com o intuito de impulsionar a industrialização da economia chilena, a partir da percepção da necessidade e centralidade de políticas de proteção e de substituição de importações. Neste mesmo sentido, de associação de industrialização e desenvolvimento econômico, nos anos que se seguiram à segunda guerra mundial, contribuiu, por meio de políticas crédito, aportes de capital e intervenções diretas, para o estabelecimento ou fortalecimento de atividades produtivas, tais como a mineração, eletricidade, petróleo, agricultura, pecuária, entre outras. No governo da Unidade Popular, ocupou um papel central na implementação de políticas de estatização de empresas privadas⁸². A mudança do regime democrático para o militar, e o amplo processo de liberalização da economia chilena que passou a ser então implementado, alterou e diminuiu o papel da Corfo. Nos anos de 1990, com a redemocratização, a Corfo, com elevado déficit financeiro em função das privatizações anteriores e alta inadimplência de sua carteira, foi alvo de uma importante transformação não só do formato, como da natureza de sua atuação: a carteira de crédito foi vendida ao setor privado, deixou de dar crédito diretamente e passou a intermediar recursos por meio das instituições financeiras. Assim deixou de ser uma instituição de primeiro piso e passou a ser de segundo⁸³. Nas últimas décadas, seu papel tem sido muito mais restrito, no que tange ao tamanho dos recursos negociados e ao formato da atuação: não é um importante captador de recursos, utilizando quase que somente recursos próprios, e no que concerne à aplicação, atua na concessão crédito a pessoas e microempresas por meio de instituições financeiras e não financeiras, e na garantia de empréstimo e subsídios⁸⁴.

80 Em 2006 eram 300 *cajas vecinas* e, ao final de 2013, 11,5 mil.

81 O Programa, iniciado em 2006, em 2013 atingiu o montante de 6,6 milhões de contas ativas.

82 Em 1973, chegou a controlar mais de 500 unidades produtivas.

83 . Informações disponíveis em <<http://www.corfo.cl/sobre-corfo/historia-de-corfo/historia-de-corfo>>

84 Parte importante das garantias é oferecida em operações do BancoEstado.

O que se depreende de tal movimento é que a Corfo se voltou ao estímulo às pequenas e médias empresas, sendo sua missão anunciada a de “melhorar a competitividade e diversificação produtiva do país, por meio do fomento ao investimento, à inovação e ao empreendedorismo”.

O que se observa é que o sistema chileno, nos primeiros anos do presente século, não conta com uma instituição que possa ser entendida como banco de desenvolvimento, que tenha como intuito financiar o processo de investimentos. No entanto, dispõe de instituições públicas com grande capacidade de atuação, em especial o BancoEstado, voltados para segmentos entendidos como fundamentais, mas pouco atendidos pelo setor privado, e com uma função importante de integração e incorporação regional e social.

3. Crise: atuação do Banco Central na restauração das condições de liquidez e do BancoEstado na manutenção do crédito

Nos últimos anos da primeira década dos 2000, a economia e a sociedade chilenas sofreram dois grandes choques: a crise financeira internacional (2008) e o terremoto que atingiu o país (2010). A análise dos efeitos da primeira aponta que, mesmo com sistema sólido e distante das iniciativas que estiveram na origem da crise nos Estados Unidos⁸⁵, a economia chilena sofreu com o espraiamento da crise internacional no final de 2008 e dos primeiros meses de 2009, mesmo que em menor intensidade que outras economias periféricas, sentindo seus “efeitos clássicos”. Diante da elevação da incerteza e piora considerável das condições de financiamento internacional⁸⁶, observou-se um forte aumento da busca pela segurança, que no mercado interno ocasionou a elevação da preferência pela liquidez dos agentes e a conseqüente elevação das taxas de juros, encurtamento dos prazos, restrições de acesso ao crédito privado, sobretudo para agentes e segmentos mais vulneráveis; e no mercado externo, a um movimento de saída de capitais que gerou depreciação do câmbio. (BE, MEMORIA, 2009)

A análise do período aponta dois grupos de estratégias para o enfrentamento dos efeitos deletérios mais importantes sobre a economia chilena, quais sejam, problemas de liquidez e de crédito. No

85 Segundo BCC, o sistema bancário chileno segue modelo tradicional de segmentação com orientação comercial, e é um dos mais robustos da AL, com as seguintes características: exposição nula às carteiras do subprime, ativos líquidos,, inexistência de veículos for do balanço, importância do financiamento ao varejo e baixa exposição ao risco cambial. (BCC, 2009)

86 Importante lembrar que o endividamento externo é responsável por 1/3 do financiamento dos agentes da economia chilena, como apontado na Tabela 22. No entanto, o afirma que naquele momento, os passivos externos dos bancos chilenos representavam menos de 10% dos passivos dos bancos em final de 2008 e serviam para financiar, sobretudo, o comércio exterior.



que concerne ao reestabelecimento das condições de liquidez, sobretudo em moeda estrangeira, medidas foram implementadas Banco Central Chile. A retração do ritmo de concessão de crédito que resultou da atuação dos bancos privado foi enfrentada por meio de atuação mais ativa do BancoEstado.

Diante do quadro restritivo de financiamento externo, o BCC anunciou medidas explicitadas como temporárias para garantir liquidez externa aos agentes internos: i) pois fim a programa de acumulação de reservas; ii) retomou as operações de *swaps*; iii) alterou, temporariamente, as exigências de encaixes moeda estrangeira de bancos e cooperativas de crédito e poupança; iv) passou a aceitar depósitos bancários como garantia de operações compromissadas; v) realizou leilões de depósitos em moeda estrangeira para bancos domésticos. (BCC, 2009)

Interessante notar que o BCC destacou dois conjuntos de critérios que teriam permeado o desenho de tais medidas, com a explicitação de sua temporalidade e preocupação com a manutenção dos mecanismos de mercado. Primeiro, os instrumentos são claros e de duração definida, de forma diminuir a incerteza do setor privado quanto a suas condições de liquidez no futuro. Segundo, os instrumentos públicos devem ser acessórios às fontes privadas de financiamento externo. Para tal, seus os custos seriam elevados e quantidades limitadas, o que teria como intuito garantir que os agentes mantivessem postura ativa na busca de recursos no mercado. (BCC, 2009)

No que tange à compreensão dos efeitos sobre o crédito, parte fundamental do objeto de discussão do presente trabalho, a piora das condições de acesso ao mercado externo⁸⁷, mesmo que se concentrada nos empréstimos relacionados ao comércio exterior como afirma o Banco Central Chileno, acabou por ocasionar uma elevação da demanda por recursos de curto prazo, em um momento em que a preferência pela liquidez dos bancos no Chile crescia de forma importante. Esta combinação levou a restrições de acesso ao crédito, o que ocasionou, em 2009, um estancamento do crescimento do crédito comercial e ao comércio exterior, em oposição ao observado nos períodos anterior e posterior. E só não foi mais importante em função da atuação do BancoEstado.

Diante do temor e procurando enfrentar o agravamento das condições domésticas de crédito, o governo chileno lançou mão de providências que vinham no sentido de fortalecer as condições de atuação do BancoEstado: em 2008, autorizou a capitalização de 95% dos lucros de 2007 (cerca de US \$ 100 milhões), posteriormente complementado por meio da capitalização do banco em US\$ 500 milhões (lei aprovada pelo Congresso). Ademais, alargou a capacidade de atuação do Fundo

87 A piora não significou um congelamento. Bancos e empresas chilenas continuaram a ter acesso ao *funding* externo, pagando spreads mais altos e com prazos mais curtos. (BCC, 2009; OCDE, 2011)

de Garantia para Pequenas Empresas (Fogape) em US\$ 130 milhões⁸⁸. O BancoEstado, por sua vez, assinou um acordo com 260 imobiliárias para a redução dos juros nos primeiros 36 meses de uma hipoteca, com o intuito de apoiar segmentos de baixa e média renda da indústria de construção civil. A rede do BE foi utilizada pelo governo para o pagamento dos dois “*bonos de apoyo a la familia*”.

Até 2008, as operações de crédito do BE evoluíam em sintonia com as do sistema, crescendo a taxas sustentadas a cada ano. Em 2009, diante da restrição e o encarecimento do crédito, o BancoEstado passou a atuar na contramão dos bancos privados, alargando, empréstimos para empresas, sobretudo para setores produtivos, diminuindo taxas de juros e criando novas linhas de crédito, contando com o alagamento das garantias fornecidas pelo Fogape (Memoria, 2009)⁸⁹. As taxas de crescimento do crédito e a mudança na participação de mercado são elucidativas de tal comportamento (Figura 59 e Tabela 24).

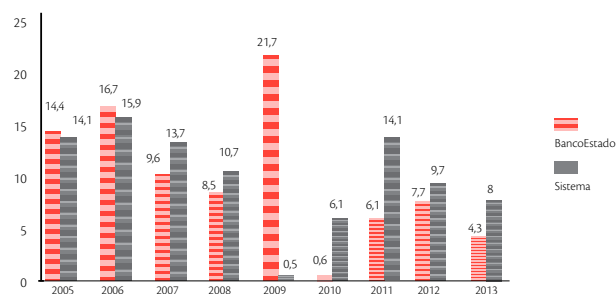


Figura 59. Evolução do crédito: BancoEstado e sistema (taxa de variação %)

Fonte: BancoEstado Memória, vários anos. Elaboração própria.

Tabela 29. Comportamento do crédito por tomador final (taxa de variação %)

	Total líquido	Empresas	Pessoas	Habitação	Consumo
BancoEstado	21,7%	32,0%	12,8%	12,7%	13,3%
Outras Instituições	-2,7%	-7,2%	6,5%	8,9%	2,6%

Fonte: BancoEstado, 2009.

⁸⁸ O Fogape é um fundo estatal de garantia para empréstimos feitos por instituições financeiras públicas e privadas a micro/pequenas empresas e exportadores que não tenham garantias suficientes. É administrado pelo BancoEstado, que realiza licitações de direitos de garantia para as instituições financeiras. Informações obtidas em <<http://www.fogape.cl>>

⁸⁹ BE quase triplicou as operações próprias com garantia do Fogape.



O BancoEstado emprestou em ritmo mais acentuado de que outras instituições em todos os segmentos de tomadores e na ausência de sua atuação teria se observado um *creditcrunch*. No entanto, o forte movimento de contração do sistema se deu no crédito a empresas. E foi neste segmento que a atuação do BE foi mais intensa. (Tabela 29)

O papel então assumido pelo BancoEstado se elucida na carta do presidente, que explicita dois processos, que parecem ser importantes no sistema chileno: a centralidade do papel anticíclico de bancos públicos e a necessidade de bancos eficientes. Ou seja, não está em jogo o uso “inadequado” de recursos públicos.

“El 2009 se comprobó que el rol de un banco estatal como BancoEstado es indispensable para apoyar el esfuerzo anticíclico del ejecutivo y del Banco Central en circunstancias como las vividas. Me pregunto: ¿Qué habría sucedido el 2009 sin un banco estatal, aún con un sistema financiero sólido y eficiente como el que tenemos?” (Memoria, 2009, p. 1; Carta do Presidente)

“No ano de 2009 comprovou-se que o papel de um banco público como o BancoEstado é indispensável para apoiar o esforço anticíclico do poder executivo e do Banco Central, em circunstâncias como as então experimentadas. Eu me pergunto: O que teria acontecido em 2009 sem um banco estatal, mesmo com um sistema financeiro sólido e eficiente como nós temos?” (Memoria, 2009, p. 1; Carta do Presidente)

4. Brasil: sistema público de financiamento e ciclo recente de crédito

O estágio atual do sistema financeiro brasileiro resulta de transformações vivenciadas desde o início dos anos de 1990. Entre eles, podem-se destacar: (i) um processo de liberalização financeira, o que permitiu que a entrada do capital estrangeiro no sistema; (ii) um amplo movimento de fusões e aquisições, intervenções e liquidações de bancos privados, extinção ou privatização dos bancos públicos estaduais. É um sistema complexo, sofisticado e concentrado, em que os bancos universais e as instituições especializadas operam sob uma regulamentação estrita, imposta pelo Banco Central do Brasil. E, apesar do aumento relevante dos mercados de capitais na presente década, os bancos ainda são espinha dorsal do sistema financeiro.

Uma peculiaridade do sistema bancário brasileiro é a presença de grandes bancos domésticos, privados e públicos. Em outras palavras, apesar da entrada de capital estrangeiro por meio de

fusões e aquisições de instituições privadas e privatizações de bancos públicos estaduais, os bancos domésticos continuam a desempenhar um papel crucial no sistema financeiro. (Tabela 30).

Tabela 30. Sistema bancário brasileiro: ativos e créditos (participação %) Jun. 2014

Bancos	Ativos	Crédito
BB ¹	19,0%	21,3%
Itau ²	15,0%	12,6%
Caixa ¹	14,0%	19,0%
Bradesco ²	11,6%	10,4%
Santander ³	7,3%	6,8%
Cinco maiores	67,0%	70,0%
BNDES	11,7%	10,2%
Cinco maiores +BNDES	78,7%	80,2%
Sistema Bancário	100%	100%

Fonte: BCB, elaboração própria.

Nota: ¹ Doméstico e público. ² Doméstico e privado ³ Estrangeiro e privado.

No que concerne aos bancos públicos, um amplo programa de privatizações, implementado na década de 1990, implicou uma diminuição importante em número e importância dos bancos de propriedade dos governos dos Estados. No entanto, um caminho diferente foi delineado para os bancos de propriedade do governo federal (doravante referenciados como bancos públicos federais), uma vez que mantida as propriedades de Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), ambos os bancos regionais, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), como o nome mostra, um banco de desenvolvimento. É importante notar que quase todos esses bancos (BNDES exceção) foram capitalizados pelo governo federal (final de 1990 e início de 2000); todos eles estão sob a mesma estrutura regulatória que as dos bancos privados e são geridos de acordo com princípios de



governança⁹⁰. Isso significa que enfrentam uma gama complexa de objetivos: alcançar a sua missão social e obter bons resultados micro medidos por índices de eficiência e rentabilidade.

O sistema financeiro público brasileiro é composto, além das instituições bancárias, por fundos de poupança compulsória, que não são suas únicas fontes de financiamento, mas que garantem recursos institucionais e estáveis, essenciais para as operações de longo prazo: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os fundos constitucionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE; Fundo Constitucional do Norte – FNO; Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO).

Entre as principais fontes de recursos do FAT encontram-se as contribuições parafiscais, pagas pelas empresas em função da sua rentabilidade, além de receitas financeiras resultantes da utilização dos recursos pelo BNDES. Os recursos são utilizados com dois grandes intuitos: proteção (por meio do programa de seguro-desemprego) e qualificação do trabalhador desempregado, e geração do emprego. Esta última função está diretamente associada à atuação do BNDES, que ao financiar decisões de investimento contribui para geração de emprego e renda, e em um sentido mais amplo, para o desenvolvimento econômico. Dessa forma, o FAT é uma importante fonte de recursos para o BNDES.

O FGTS é um fundo de natureza contábil, formado por contas vinculadas e individuais (que atua como um seguro social para o empregado), aberto pelos empregadores em nome de seus empregados, que só podem utilizá-los em situações específicas⁹¹. Ao mesmo tempo, dada sua natureza e prazos resultantes dela, são fonte de recursos de longo prazo para o financiamento de habitação para famílias de baixa renda e infraestrutura urbana (saneamento e transporte)⁹².

90 A reestruturação dos bancos públicos ocorreu sob a égide de dois programas diferentes, um para bancos públicos estaduais, que estimulou e possibilitou a privatização ou fechamento de boa parte dessas instituições - o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes / 1996); outro para os bancos públicos federais - Programa de Reestruturação dos Bancos Federais (Proef / 2001).

91 Em grandes linhas: aposentadoria, desemprego, doença grave ou compra de moradia.

92 Instituições participantes do sistema financeiro de habitação, privadas ou públicas, podem usar os recursos do FGTS para empréstimos. No entanto, como os spreads são baixos, os bancos privados estão menos interessados. Em 2013, a Caixa foi responsável pela concessão de empréstimos de cerca de 90% dos recursos do FGTS utilizados para os empréstimos à habitação.

Por último, os fundos constitucionais, criados a fim de garantir recursos para o financiamento de setores produtivos nas regiões menos desenvolvidas do País - Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) -, são importante fonte de financiamento para os bancos regionais - BNB e Basa⁹³.

Historicamente, a falta de financiamento de longo prazo tem mostrado um fator limitante para o desenvolvimento econômico brasileiro. Para enfrentar tais restrições, diversas iniciativas foram (na verdade ainda são) tomadas para estimular a criação de uma estrutura institucional - pública e privada, marcada pela presença de instituições, mecanismos e instrumentos - que possibilite o financiamento de longo prazo necessário para o desenvolvimento da economia brasileira. Com este intuito, da década de 1950 até quase agora, alguns eventos podem ser entendidos: em um sentido mais profundo, a criação do BNDES, dos fundos de poupança compulsória - FGTS e FAT -, o estabelecimento de bancos de investimento privado e, mais amplamente, a regulação do mercado de capitais. Parte importante deles, o que podemos chamar de grandes iniciativas, ou mesmo estruturais, ocorreu até meados de 1970. Iniciativas em diferentes níveis ainda são tomadas. Por exemplo, no final de 2010, a fim de ampliar e aumentar a profundidade dos mercados de títulos corporativos de longo prazo, medidas de estímulo fiscal foram desenhadas pelos *policy makers*. Em outras palavras, pode-se dizer que é um processo contínuo.

A preferência pela liquidez dos agentes capitalistas, que afeta suas decisões de alocação de riqueza, é um dos elementos significativos das ideias propostas por Keynes na década de 1930. Esta percepção assume cores mais fortes no comportamento dos proprietários da riqueza que tomam suas decisões, tendo em vista peculiaridades da economia brasileira. Outro não poderia ser o comportamento do mercado de crédito, estruturalmente marcado por uma forte tendência para curto prazo e uma relação historicamente baixa entre crédito e PIB. Entre as explicações para esta tendência forte estão a elevada instabilidade macroeconômica e, como parte integrante dessa, as altas taxas de inflação que vigoraram por muitos anos. A maneira encontrada pelo sistema de conviver com tal situação foi o estabelecimento de uma estrutura financeira que conduziu a aplicações de capital de curto prazo, de fato, títulos públicos: líquidos, seguros e, dadas as altas taxas de juros, rentáveis. Do ponto de vista dos proprietários de riqueza, entre os quais os bancos, os títulos públicos sempre se mostraram uma boa possibilidade de aplicação. Desse modo, nas decisões sobre a composição de suas carteiras, os bancos sempre privilegiaram a segurança dos títulos públicos, o que explica em parte a baixa de crédito em relação ao PIB. A estabilização dos preços, a partir de 1994 e as mudanças no marco

⁹³ Os fundos constitucionais, FNO, FNE e FCO, foram criados pela Constituição Federal de 1988. São destinados aos fundos 3% da arrecadação do imposto de renda (IR).



regulatório – adesão aos acordos de Basileia e mudanças nas regras de provisionamento para empréstimos em atraso -, não foram suficientes para reverter a situação.

O quadro começou a se alterar em 2003, quando se iniciou um ciclo de crédito sem precedentes na economia brasileira. A compreensão de tal ciclo deve se amparar na combinação de diferentes fatores, de natureza institucional e macroeconômica. No que concerne à primeira, a regulamentação do crédito consignado pode ser destacada; ao macroeconômico, a diminuição do nível das taxas de juro e o aumento da renda das famílias. O resultado desta nova situação foi uma maior atenção dos bancos às operações de crédito: os empréstimos tornaram-se alternativas mais interessantes para a composição de suas carteiras, com a diminuição da rentabilidade dos títulos públicos desceu e a presença de uma modalidade de empréstimo menos arriscada. Do ponto de vista das famílias, a histórica demanda reprimida, a maior capacidade de endividamento, as taxas de juros relativamente baixas e, acima de tudo, o maior acesso ao crédito, explicam o significativo crescimento do crédito. Assim, o ciclo foi iniciado e alimentado pelo crédito às famílias e, somente em um segundo momento, empréstimos a empresas.

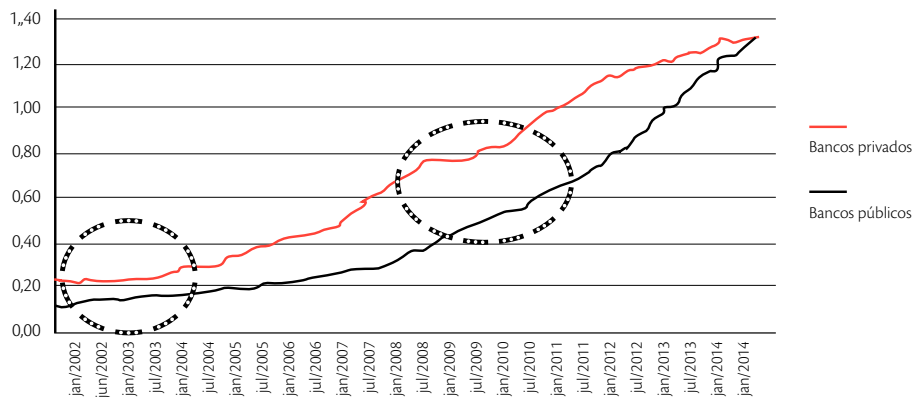


Figura 60. Evolução do crédito por propriedade do capital (em bilhões de reais)

Fonte: Banco Central do Brasil.

5. Crise: atuação do Banco Central e dos bancos públicos

Em 2008, a economia brasileira foi atingida pela crise financeira internacional, em meio a um ciclo de crédito e a uma relação bastante virtuosa entre crescimento do crédito e da economia. Entre os canais de contágio da economia brasileira, destacam-se alguns. Primeiro, empresas e bancos brasileiros passaram a ter dificuldades de acesso a mecanismos de financiamento internacionais, que, mesmo considerando serem as principais fontes de financiamento da economia domésticas, mostraram-se restritivos para alguns segmentos, sobretudo o de comércio internacional. Segundo, um importante fluxo de saída de investidores estrangeiros, motivado pelas chamadas margens derivadas de perdas, em outros mercados, e pela busca de segurança nos mercados centrais, acabou por gerar uma rápida e forte depreciação do Real. Por fim, tal depreciação levou grandes empresas brasileiras a perdas importantes em posições em derivativos cambiais, fragilizando não somente estas, como também os bancos brasileiros que estavam na outra ponta dessas posições. (MENDONÇA e DEOS, 2012)

Com a intensa elevação da incerteza, um forte aumento da preferência pela liquidez se fez sentir, o que levou a um forte movimento de empoçamento da liquidez, que fragilizou bancos de pequeno e médio porte. Os bancos privados pararam de emprestar. Isso aconteceu em meio a um ciclo de crédito, em meio a uma relação simbiótica entre o crescimento do crédito e da economia brasileira. Naquele momento, os *policy makers* brasileiros iniciaram uma política anticíclica coordenada, atuando em duas frentes: enfrentamento dos problemas de liquidez do sistema bancário, com o claro objetivo de garantir a estabilidade do sistema, e sustentado o crédito para empresas não financeiras, procurando minimizar os efeitos deletérios do estancamento do crédito privado sobre a economia. Neste processo, o Banco Central e os bancos públicos federais assumiram papel fundamental.

O BCB atuou, dada a institucionalidade vigente, no sentido de garantir liquidez em moeda estrangeira e doméstica, e de diminuir os problemas das instituições menores. No que concerne à liquidez em moeda estrangeira, mesmo aceitando a depreciação, atuou no mercado *spot* e de derivativos, por meio da negociação de *swaps*. No que concerne à liquidez em moeda doméstica, adotou medidas com o intuito de aumentar e redistribuir reservas, atuando sobre os requerimentos de reservas e a janela de redesconto. Ao mesmo tempo, o Conselho Monetário Nacional (CMN) fez alterações no Fundo Garantidor de Crédito (FGC), alargando os limites do seguro e elevando a possibilidade de compra de carteiras de empréstimos. O CMN e o BCB promoveram também alterações temporárias com intuito de enfrentar e mitigar a estagnação do crédito dos bancos privados para empresas não financeiras e famílias: a relação do direcionamento de recursos captados por meio de depósitos à vista e de poupança para o crédito foi aumentada e os requerimentos de reservas foram diminuídos em casos de concessões de crédito rural.



No mesmo sentido, os bancos públicos federais, como atores centrais da política anticíclica então desenhada, iniciaram um processo mais intenso de concessões de crédito, a fim de compensar a desaceleração do crédito privado, conseqüentemente, contribuindo para evitar uma crise de crédito. Atuaram fortemente por meio da elevação do ritmo de concessões de crédito, mas também da aquisição de carteiras de bancos de pequeno e médio porte, e da diminuição de taxas de juros de empréstimos. Este comportamento mais assertivo pode ser depreendido das taxas de crescimento do crédito concedido por bancos públicos e privados, e se refletiu no crescimento da participação destas instituições no total de empréstimos do sistema. (Figura 61)

Desde então, pelo menos até 2014, essas instituições continuaram a estender o crédito a um ritmo mais acelerado do que os bancos privados, ocupando um papel cada vez maior não só em segmentos em que, historicamente, têm sido importantes, como a habitação, agropecuária e financiamento do investimento, mas também no sistema como um todo.

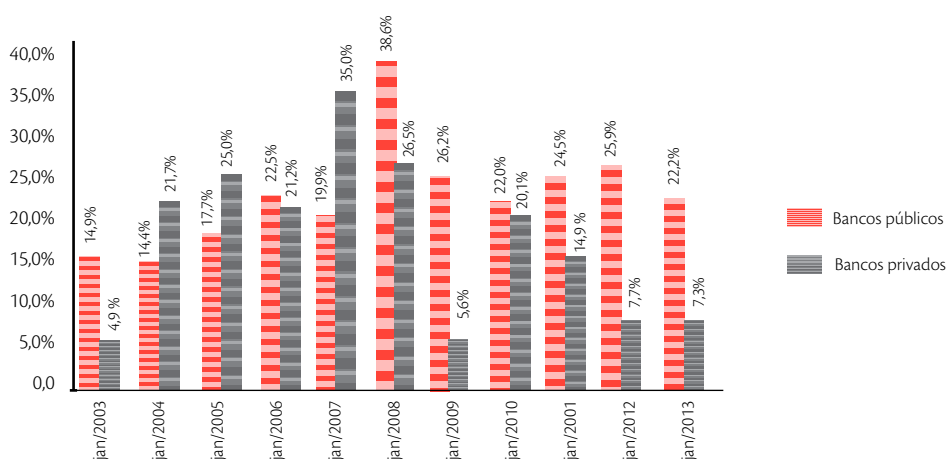


Figura 61. Evolução do crédito por propriedade do capital (taxa de variação %)

Fonte: BCB, séries temporais.

Considerações finais

A apresentação e discussão das instituições financeiras públicas explicitaram algumas questões que se entende fundamentais para a compreensão do que se propôs aqui discutir, qual seja, o papel assumido por elas no enfrentamento dos efeitos da crise internacional sobre as economias em que atuam.

Assim, em ambos os países, observou-se a criação de instituições públicas que tinham como intuito estimular o estabelecimento de setores produtivos entendidos como fundamentais para o desenvolvimento econômico. Neste sentido, BancoEstado (Chile) e BNDES (Brasil) foram criados nos anos de 1950, período no qual a maioria dos bancos de desenvolvimento foram estabelecidos. Vale notar que a Corfo também foi criada com este intuito. Estas instituições ocuparam um papel importante no processo de industrialização das economias em questão, até os anos 1970. Com a introdução dos regimes não democráticos nos dois países, observa-se uma mudança da importância das instituições: enquanto no Brasil o sistema público de financiamento não só se manteve, como se alargou, no Chile, marcado por um regime político duro e econômico de cunho liberal, as instituições públicas de financiamento viram seu papel diminuído.

Os dois sistemas passaram por importante processo de liberalização econômica, e neste bojo, financeira, sobretudo nos anos de 1980 e 1990. No Brasil, observaram-se mudanças importantes, como um movimento de fusões e aquisições dentro do setor privado, e a privatização de parcela importante dos bancos públicos estatais, ambos os movimentos acontecendo com ou sem a participação do capital estrangeiro. No entanto, nos dois sistemas a presença e importância, mesmo que a partir de regras distintas, cada vez mais marcadas pela lógica da eficiência e rentabilidade, as instituições públicas foram mantidas. No Chile, o BancoEstado e a Corfo. No Brasil, alguns bancos estaduais, sem protagonismo, mas, sobretudo, os federais. Vale ressaltar: a despeito do processo de liberalização vivenciado em ambos os países, instituições públicas, ou seja, um sistema de financiamento público foi mantido, mesmo que no Chile não se tenha a presença de um banco de desenvolvimento com papel no financiamento de longo prazo.

O Chile fez fortes mudanças no seu sistema de aposentadorias, migrando para fundos de pensões privados obrigatórios, o que acabou por contribuir de forma importante para a estruturação de um mercado de capitais atuante, que assumiu protagonismo no financiamento de longo prazo. No Brasil, o mercado de capitais, apesar de diferentes iniciativas dos *policy makers*, não assumiu relevância no financiamento de longo prazo, papel que tem sido assumido em sua quase totalidade pelo BNDES e, a depender do momento histórico, pelo capital estrangeiro.



O sistema público de financiamento brasileiro é muito mais amplo e complexo do que o chileno, marcado não só por uma diversidade de bancos, que assumem papéis distintos, mas também por mecanismos de *funding* que possibilitam atuação em segmentos específicos, como o caso do papel do FAT, no financiamento de longo prazo, e do FGTS, no financiamento da habitação de baixa renda. Vale notar que a atuação da Caixa e, sobretudo, do Banco do Brasil, e não se limita aos mecanismos especiais de *funding*. No caso do Chile, com exceção da Corfo, que opera basicamente com recursos próprios e sem relevância sistêmica, o BancoEstado conta somente com *funding* de mercado.

No que concerne à atuação destas instituições na concessão de crédito nas duas últimas décadas, é possível detectar algumas peculiaridades, que confirmam a lógica geral vigente em cada um dos sistemas. Nos anos imediatamente anteriores à crise financeira internacional, os bancos públicos no Brasil e Chile atuaram de forma pró-cíclica; mesmo que, em alguns anos, em ritmo menos intenso do que o setor privado. Quando do espraiamento da crise, a atuação anticíclica foi notória: no Brasil, já em 2008, mas de forma mais importante em 2009, e no Chile neste último ano, a atuação dos bancos públicos no crédito foi fundamental para evitar uma paralização do mercado e suas consequências deletérias sobre a economia como um todo. Destaque-se que no Brasil, a crise ocorreu em meio a um ciclo de crédito inédito, em que os agentes econômicos estavam mais alavancados, o que exacerbava os efeitos sobre a economia, não fosse a atuação das instituições públicas. No pós crise, o comportamento das instituições nos dois sistemas se diferencia: enquanto no Chile o BancoEstado diminui a intensidade de atuação no crédito, os bancos públicos no Brasil continuam a emprestar em ritmo mais intenso do que os bancos privados.

Referências

- BANCO CENTRAL DE CHILE - BCC. **Informe de estabilidad financiera** (2º sem. 2008).
_____. **Informe de estabilidad financiera** (1º sem. 2009).
- BANCOESTADO. **Corporate presentation: financial results as of Sept. 2014**, Nov. 2014.
_____. **Memoria anual: estados financieros, 2008**.
_____. **Memoria anual: estados financieros, 2009**.
_____. **Memoria anual: estados financieros, 2013**.
- HORNBECK, J.F. **Financial regulation and oversight: Latin American financial crises and reform lessons from Chile**. Congressional Research Service. 2009. Disponível em: < <http://www.crs.gov> >.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. **Chile: Financial System Stability Assessment, IMF Country Report**, n. 11/261 (Aug. 2011)
- MENDONÇA, A.R.R.; DEOS, S. **Facing the crisis: Brazilian Central Bank and Public Banking System as Minskyan "Big Banks"**. AHE Annual Conference 2012 Political Economy and the Outlook for Capitalism. Joint Conference, Paris, 5/8 July 2012.
- MENDONÇA, A.R.R. **Notes on development banks and the investment decision: finance and coordination**. In: CONFERENCE OF RESEARCH NETWORK MACROECONOMICS AND MACROECONOMIC POLICY, 17. The Jobs Crisis: Causes, Cures, Constraints. Berlin: 2013.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Chile Review of the Financial System**. Oct. 2011.
- SARTI, F.; MENDONÇA, A.R.R. **Challenges for Brazilian development: investment and finance**. In: CONFERENCE OF RESEARCH NETWORK MACROECONOMICS AND MACROECONOMIC POLICY: Inequality and the Future of Capitalism, 18. Berlin: 2014.



Capítulo 7



Capítulo 7

Padrão do crescimento brasileiro pós Plano Real: uma abordagem estrutural a partir da análise de insumo-produto

Marcelo Pereira da Cunha⁹⁴

Introdução

A economia brasileira passou por transformações profundas, e muitas vezes abruptas, ao longo dos últimos 50 anos. Após o período conhecido como o milagre econômico brasileiro, entre o final dos anos 1960 e início da década de 1970, crises econômicas de naturezas distintas resultaram em ciclos de crescimento e estagnação.

Um dos aspectos que mais afetou a sociedade brasileira foi o convívio com inflação extremamente elevada, principalmente entre 1980 e 1994 – em 1993, o IPCA⁹⁵ alcançou a marca inacreditável de 2.477,15%. Em um cenário hiper inflacionário e com baixo crescimento econômico que durava mais de década, a busca por planos econômicos para trazer a inflação para um padrão civilizado passou a fazer parte das prioridades da política econômica dos governos que se sucederam.

Em 1994, o Plano Real trouxe alterações na economia do País que resultaram, de fato, na queda expressiva do aumento dos preços. Dos 2.477,15% em 1993, o IPCA seguiu ladeira abaixo, atingindo, entre 1994 e 1997, 916,46%, 22,41%, 9,56% e 5,22%, nesta ordem. As mudanças trazidas por este plano incluem, entre outras, abertura da economia, processos de privatização, taxa de juros elevada e valorização da nova moeda (o

⁹⁴ Professor do Instituto de Economia da Unicamp, doutor em Planejamento de Sistemas Energéticos.

⁹⁵ IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Real) frente ao Dólar. Ainda que algumas destas medidas tenham sofrido alterações significativas nos anos seguintes, de modo geral, os pilares do Plano continuaram os mesmos na década de 2000.

Levando-se em consideração que a economia do País tenha passado por grandes variações em seu ritmo de crescimento econômico e de inflação entre 1968 e 2013, a Tabela 31 apresenta estes indicadores médios dividindo este período em três fases, para que se possa ter uma leitura mais agregada do que foi exposto.

Tabela 31. Crescimento e inflação no Brasil entre 1968 e 2013

Período	Crescimento real do PIB - médio anual ¹	Inflação média anual - IPC (Fipe) ²
1968 a 1979	8,9%	29,8%
1980 a 1994	2,3%	429,6%
1995 a 2013	3,0%	6,4%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do ¹Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN 2000 anual) e da ²Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)

Em cada um dos três períodos apresentados na Tabela 31, o crescimento econômico do País foi pautado por mudanças estruturais na economia; neste Capítulo, o objetivo é tecer uma análise do padrão deste crescimento a partir do estabelecimento do Plano Real, que, devido à abertura econômica, principalmente, expôs as atividades produtivas (em maior ou menor intensidade) a um ambiente de maior competição, influenciando, naturalmente, neste padrão. Em função dos dados disponíveis do sistema de contas nacionais, relativo às tabelas de recursos e usos, o estudo e as discussões são feitas para o período entre 1995 e 2009.

A Figura 62 apresenta o ritmo de crescimento econômico pós Plano Real, cuja taxa média anual foi de 3,0% entre 1995 e 2013 (como apontado na Tabela 31) e o acumulado foi de 75,0% nestes 19 anos. De modo agregado, a partir das informações do Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o pessoal ocupado (fator trabalho) aumentou de 60,4 milhões em 1994 para 96,6 milhões em 2009, ou seja, um crescimento de 60,0%, que resulta em um ganho de 9,4% na produtividade agregada do fator trabalho nestes 15 anos – em média, somente 0,6% ao ano.

O baixo crescimento da produtividade agregada em relação ao fator trabalho tem sido uma das razões apontadas para a dificuldade em aumentar o ritmo do crescimento econômico de 2011 a 2014, dada a taxa de desemprego relativamente baixa – 6,7% em 2012 e 7,1% em 2013, de acordo



com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Também no contexto recente do padrão de crescimento brasileiro está a discussão sobre o fenômeno da desindustrialização doméstica, que deve ser mais acentuada em algumas cadeias produtivas e até ausente em outras (no agregado, em termos da participação do valor adicionado bruto, a indústria da transformação até aumentou sua participação de 23,3%, em 1995, para 25,0%, em 2009).

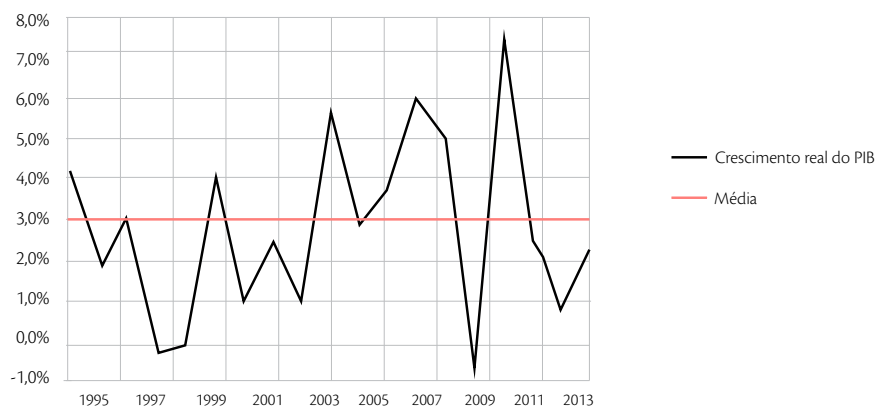


Figura 62. Crescimento real do PIB no Brasil

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN 2000 anual).

As observações destes indicadores econômicos agregados são importantes, mas não revelam, evidentemente, as diferentes dinâmicas em cada cadeia produtiva, onde mudanças tecnológicas, substituição (ou aumento) de insumos importados, evolução no processo de gestão, entre outros aspectos, alteram de forma distinta o padrão estrutural do crescimento econômico em cada setor produtivo.

A leitura desta dinâmica é mais complexa do que pode sugerir, simplesmente, uma observação temporal de indicadores socioeconômicos selecionados para a economia agregada. Isto porque há que se levar em conta o encadeamento das diversas atividades econômicas para atender à demanda final por bens e serviços (produtos) – por exemplo, o setor agrícola tem grande importância para diversos setores da indústria de transformação como fornecedor de insumos.

Uma forma de avaliar as relações inter setoriais na economia de uma região (tipicamente em um país) é usar a análise de insumo-produto, cuja descrição sucinta é feita a seguir.

1. Análise de insumo-produto⁹⁶

1.1 Breve histórico

A análise de insumo-produto diz respeito a uma técnica que se apoia, essencialmente, nas transações observadas entre vários agentes de uma economia durante um período – comumente, estas observações são relacionadas a um determinado país durante um ano. A forma clássica em que as transações são apresentadas, mensuradas em valores monetários, dividem-se basicamente em dois blocos: (i) o consumo intermediário (ou inter setorial), no qual são estimados o quanto cada atividade da economia adquiriu de insumos das outras atividades para realizar a sua produção, e (ii) a demanda final, explicitando a demanda de cada um de seus agentes (consumo das famílias, consumo do governo, formação bruta de capital⁹⁷ e exportações) pelos produtos (bens e serviços) providos pela economia doméstica. A apresentação destas transações entre os agentes é feita na forma matricial, sendo, por isto, conhecida como matriz de insumo-produto.

É importante destacar que o desenvolvimento desta metodologia tem início no *Tableau Économique de Quesnay*, no final do século XVIII. Entretanto, coube ao economista russo Wassily Leontief (que imigrou para os Estados Unidos com 26 anos) o desenvolvimento da técnica nos anos 1920. É curioso notar que a primeira aplicação deste modelo foi implementada para a economia norte-americana para o período de 1919 a 1929, levando-se em consideração o seu grande potencial como ferramenta para auxiliar o planejamento de uma economia planificada – como a soviética, naquela época.

A partir do trabalho pioneiro de Leontief e do surgimento do primeiro computador digital em 1947, estudos em economia aplicada começaram a surgir a partir dos anos 1950; com a “popularização” e o desenvolvimento espetacular da capacidade dos computadores, a análise de insumo-produto se consagrou como uma das técnicas mais avançadas para estudos em economia aplicada, envolvendo áreas relacionadas a economia regional, economia da energia, meio ambiente, estudos setoriais, entre outros. Dada a sua grande contribuição ao desenvolvimento na área de insumo-produto, Leontief (professor em Harvard) recebeu o Prêmio Nobel de economia em 1973.

⁹⁶ Uma abordagem ampla sobre o histórico da análise de insumo-produto e, principalmente, sobre seus fundamentos e aplicações, pode ser encontrado no livro *“Input-Output Analysis: Foundations and Extensions”*, de Ronald Miller e Peter Blair, 2ª edição, 2009.

⁹⁷ A formação bruta de capital corresponde à soma da formação bruta de capital fixo com a variação de estoques.



1.2 Dados

Como mencionado no início desta seção, a análise de insumo-produto é fundamentada nas estimativas de transações observadas entre os agentes econômicos durante um determinado ano. Os dados para a elaboração destas estimativas consistem, essencialmente, nas informações sobre (i) a produção doméstica dos diversos produtos feita pelos diversos setores produtivos e (ii) do uso destes produtos como insumos para que os mesmos setores possam realizar suas produções. As matrizes que formam o conjunto destes dados são chamadas de Tabelas de Recursos e Usos (TRU), cujo formato é padronizado pela Organização das Nações Unidas e faz parte do Sistema de Contas Nacionais (SCN) de todo País – ou seja, a matriz de insumo-produto é parte integrante do SCN. No Brasil, cabe ao IBGE a organização e divulgação das TRU e das matrizes de insumo-produto. No início de 2015, o nível mais desagregado de informações, divulgado pelo IBGE, é de 128 produtos e 68 setores. Outro nível de desagregação disponível é de 80 produtos e 42 setores, cuja série anual está disponível entre 1990 e 2009; portanto, este é o nível de agregação setorial usado neste trabalho, cuja lista de atividades encontra-se anexa.

A técnica usada neste trabalho para estimar as matrizes de insumo-produto a partir das TRU é baseada no método proposto por Guilhoto e Sesso (2010)⁹⁸. Com relação ao conteúdo das TRU, destaca-se que, para cada ano (de 1996 a 2009), as tabelas são divulgadas a preços correntes e a preço do ano anterior, o que permite estimar uma série de matrizes a preço constante (para este estudo, a série foi trazida para preços de 2009), o que se faz necessário para reduzir os erros da análise estrutural devido às mudanças de preços.

1.3 Concepção básica de um modelo de insumo-produto⁹⁹

Uma forma didática de compreender um modelo de insumo-produto pode ser feita enxergando-se a economia de um país agregada em poucos setores. Considere-se o quadro apresentado na Tabela 32, que mostra as transações inter setoriais realizadas na economia brasileira, agregada em três setores, para o ano de 2004, onde os setores produtivos são identificados como: S_1 – Agropecuária; S_2 – Transformação e S_3 – Serviços. Cada setor produtivo da economia, em seu esforço de produção, usa insumos fornecidos pelos outros setores da economia doméstica, realiza importações e remunera

98 “Estimação da matriz insumo-produto utilizando dados preliminares das contas nacionais: aplicação e análise de indicadores econômicos para o Brasil em 2005”. Economia e Tecnologia, Ano 06, vol.23, 2010.

99 Esta seção está baseada em Cunha (2011). “Avaliação socioeconômica e ambiental de rotas de produção de biodiesel no Brasil, baseada em análise de insumo-produto”. Tese de doutorado, Unicamp, 2011.

os fatores primários de produção – trabalho, capital e recursos naturais. O valor da produção de um setor é igual à soma de todas as suas despesas.

Tabela 32. Tabela de transações para a economia brasileira em 2004 (R\$ bilhão)

	S_1	S_2	S_3	Y	X
S_1 – Agropecuária	16,7	106,9	3,1	67,7	194,5
S_2 – Transformação	48,7	632,8	198,9	841,4	1.721,8
S_3 – Serviços	14,6	237,7	370,9	1.247,2	1.870,4
Importação	2,7	144,3	31,5	69,0	-
W (valor adicionado)	111,8	600,1	1.266,0	169,3	-
Pessoal ocupado (milhão)	18,981	18,195	53,730	-	-
X^T	194,5	1.721,8	1.870,4	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN 2000 anual)

Nesta tabela, observa-se que os setores (S_1 , S_2 e S_3) são identificados nas colunas e nas linhas. Os valores de um determinado setor, em sua coluna correspondente, devem ser interpretados como as despesas realizadas para tornar possível a sua produção. Completando-se a identificação das colunas, Y corresponde à demanda final (formada pelo consumo das famílias, pelo consumo do governo, pelas exportações e pela formação bruta de capital – investimentos e variação de estoques), e X às receitas de cada um dos setores.

Os valores de um determinado setor, em sua linha correspondente, devem ser interpretados como suas receitas pelo fornecimento de insumos a outros setores ou pelo atendimento da demanda final. Completando-se a identificação das linhas, Importação identifica as importações realizadas pelos setores (S_1 , S_2 e S_3) e pela demanda final (Y) e W o valor adicionado, correspondendo à soma da remuneração sobre os fatores primários de produção (trabalho, capital e recursos naturais), dos impostos indiretos líquidos (impostos sobre o consumo, como o ICMS, por exemplo) e dos impostos e subsídios líquidos sobre a produção.

A Tabela 32 pode ser vista como uma matriz de contabilidade dos setores econômicos. Por exemplo, ao examinar-se a coluna S_2 (setor transformação), pode-se observar que, em 2004, este setor usou R\$ 106,9 bilhões de insumos do setor S_1 (agropecuária), R\$ 632,8 bilhões do setor S_2 (transformação) e



R\$ 237,7 bilhões do setor S_3 (Serviços). Completando-se as despesas realizadas pelo setor S_2 , deve-se somar os gastos com importações (R\$ 144,3 bilhões) e com o valor adicionado (R\$ 600,1 bilhões). Então, o total das despesas realizadas pelo setor S_2 em 2004 foi de R\$ 1.721,8 bilhões. Observa-se, também, que o setor empregou 18,195 milhões de pessoas neste ano.

Por outro lado, olhando-se a linha ocupada pelo setor S_2 na Tabela 32, observa-se que o setor S_1 consumiu R\$ 48,7 bilhões de insumos do setor S_2 , que o setor S_2 consumiu R\$ 632,8 bilhões do próprio setor S_2 e que o setor S_3 consumiu R\$ 198,9 bilhões do setor S_2 . Ainda na mesma linha, observa-se que o setor S_2 forneceu R\$ 841,4 bilhões para atender à demanda final (Y). Então, os valores que constam na linha ocupada pelo setor S_2 são interpretados como as receitas deste setor em função das vendas realizadas para os outros setores produtivos (S_1 a S_3) e para atender a demanda final (Y).

A soma de todas as receitas do setor S_2 é igual a R\$ 1.721,8 bilhões, justamente o valor das despesas (ou o valor da produção) do setor (identificado como despesas no vetor X^T e como receitas no vetor X). Na condição de equilíbrio econômico, para cada um dos setores produtivos, a soma de todas as receitas é igual à soma de todas as despesas.

Na Tabela 32, vista como uma matriz, cada um de seus elementos será identificado, de forma genérica, por Z_{ij} , sendo i a identificação da linha e j a identificação da coluna. Os valores (ou elementos) sombreados em cinza formam uma submatriz, chamada de consumo intermediário, pois identificam as transações realizadas entre os setores produtivos.

Focando-se em um determinado setor, podem-se definir coeficientes técnicos diretos de produção relacionados aos valores necessários de insumos de outros setores para se produzir uma unidade monetária (R\$ 1,00) daquele setor. Por exemplo, olhando-se para a coluna ocupada pelo setor S_2 , ao se dividir os R\$ 106,9 bilhões de insumos fornecidos pelo setor S_1 pelo valor da produção do setor S_2 (R\$ 1.721,8 bilhões), encontra-se o valor 0,062, significando que para produzir R\$ 1,00, o setor S_2 consome R\$ 0,062 de insumos fornecidos pelo setor S_1 .

Esse valor, 0,062, é o coeficiente técnico direto de produção do setor S_2 pelo setor S_1 , sendo identificado por a_{12} ; então, a partir dos dados da Tabela 32, tem-se: de modo geral, o coeficiente técnico direto de produção a_{ij} interpretado como os insumos fornecidos pelo setor i ao setor j para a produção de R\$ 1,00 do setor j , é definido por:

$$a_{ij} = \frac{Z_{ij}}{X_j} \quad (1)$$

Na Tabela 32, pode-se calcular a matriz $A = [a_{ij}]$, a partir da equação (1), cujo resultado é apresentado a seguir:

$$A = \begin{bmatrix} 0,086 & 0,062 & 0,002 \\ 0,251 & 0,368 & 0,106 \\ 0,075 & 0,138 & 0,198 \end{bmatrix}$$

Como mencionado anteriormente, a hipótese de equilíbrio econômico em cada setor produtivo é dada pela igualdade entre suas receitas e seu valor da produção. Para o setor S_2 , por exemplo, esta condição pode ser escrita como:

$$z_{21} + z_{22} + z_{23} + Y_2 = X_2 \Leftrightarrow \sum_{j=1}^3 z_{2j} + Y_2 = X_2$$

A condição acima pode ser escrita, e generalizada, para todos os setores, de tal modo que:

$$\sum_{j=1}^n z_{ij} + Y_i = X_i \quad (2) \quad \text{para } 1 \leq i \leq n, \text{ sendo } n \text{ o número de setores da economia.}$$

A partir da equação (1), obtém-se $z_{ij} = a_{ij} \cdot X_j$, que colocada na equação (2) torna-se:

$$\sum_{j=1}^n a_{ij} \cdot X_j + Y_i = X_i \quad (3)$$

O sistema de equações acima pode ser escrito na forma matricial como:

$$A \cdot X + Y = X \quad (4)$$



A equação matricial (4) pode ser resolvida para X (vetor com o valor da produção de cada um dos setores) em função de Y (vetor com o valor da demanda final de cada um dos setores), cujo resultado é:

$$X = (I - A)^{-1} \cdot Y = L \cdot Y \quad (5) \text{ onde } I \text{ é a matriz identidade de ordem } n.$$

A equação (5) apresenta um resultado extremamente interessante, e geralmente não intuitivo. Ela nos fornece qual o valor da produção de cada um dos setores para atender à demanda final por um ou mais setores, considerando que um setor usa insumos dos outros setores para sua produção, e esses setores usam também insumos de outros setores para atender à demanda por estes insumos, e assim sucessivamente. Este efeito de somar os insumos necessários de todos os setores para atender a demanda final é chamado de efeito direto e indireto.

A partir da matriz pode-se obter o valor da produção de todos os setores considerando a soma dos efeitos diretos e indiretos envolvidos em toda a cadeia produtiva para atender a uma determinada demanda final. No exemplo da Tabela 32, a partir da matriz A obtida, a matriz L é igual a:

$$L = \begin{bmatrix} 1,127 & 0,114 & 0,018 \\ 0,478 & 1,677 & 0,223 \\ 0,188 & 0,299 & 1,287 \end{bmatrix}$$

Então, considere-se o exemplo de aumentar a demanda final (podendo ser o aumento das exportações) em R\$ 1 bilhão em produtos fornecidos pelo setor de transformação (setor S_2). Para que seja atendido este R\$ 1 bilhão, todos os setores econômicos da cadeia produtiva serão acionados, e o valor da produção adicional de cada setor será dado pelo uso da equação (5), que neste caso torna-se:

$$\Delta X = \begin{bmatrix} 1,127 & 0,114 & 0,018 \\ 0,478 & 1,677 & 0,223 \\ 0,188 & 0,299 & 1,287 \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} 0 \\ 1 \\ 0 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0,114 \\ 1,677 \\ 0,299 \end{bmatrix}$$

Então, se as exportações por produtos produzidos pelo setor de transformação aumentarem em R\$ 1 bilhão, é necessária a produção adicional de R\$ 0,114 bilhão do setor agropecuária (setor S_1), R\$ 1,677 bilhão do setor de transformação (setor S_2) e R\$ 0,299 bilhão do setor de serviços (setor S_3). A

soma dos valores das produções adicionais necessárias em cada setor totaliza R\$ 2,090 bilhões; ou seja, para que as exportações por produtos produzidos pelo setor de transformação aumentem em R\$ 1 bilhão, toda a economia precisa produzir R\$ 2,090 bilhões, devido aos efeitos diretos e indiretos envolvidos em toda a cadeia produtiva.

Portanto, o uso da equação (5) é um instrumento valioso para se avaliar o impacto na produção de todos os setores econômicos em função do choque realizado para se atender à demanda final por produtos de um ou mais setores.

De posse dos impactos nos valores da produção de cada setor, é possível calcular, também, os impactos sobre outras variáveis de interesse, como o PIB, empregos gerados, entre outras. Assumindo-se novamente o conceito de coeficientes técnicos diretos, a partir da Tabela 32 podem ser calculados, por exemplo, os coeficientes de empregos para cada um dos setores da economia. Para o setor S_2 (transformação), ao dividir-se 18,195 milhões de empregos pelo valor da produção (R\$ 1.721,8 bilhões), resulta 10,567 mil empregos diretos para cada R\$ 1 bilhão no valor da produção desse setor. Esse valor, 10,567 mil empregos/R\$ 1 bilhão pode ser interpretado como um coeficiente técnico direto de empregos para o setor S_2 . Pode-se, então, definir um vetor e , a partir das informações de empregos de cada setor e do respectivo valor da produção, do seguinte modo:

$$e = \begin{bmatrix} e_1 \\ e_2 \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ e_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} E_1 / X_1 \\ E_2 / X_2 \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ E_n / X_n \end{bmatrix} \quad (6)$$

O vetor e , no exemplo da Tabela 32, é igual a (os elementos do vetor e estão em mil empregos/R\$ 1 bilhão):

$$e = \begin{bmatrix} 97,6 \\ 10,6 \\ 28,7 \end{bmatrix} ,$$

Voltando-se ao exemplo do impacto causado devido ao aumento de R\$ 1 bilhão na demanda final por produtos do setor S_2 (transformação), ao multiplicar-se os coeficientes técnicos diretos



de emprego pelos respectivos aumentos das produções setoriais, tem-se os impactos na geração de empregos de cada um dos setores, considerando os efeitos diretos e indiretos em toda a cadeia produtiva. Nesse exemplo, os impactos causados na geração de empregos em cada setor seriam dados pelo vetor ΔE (em milhares de empregos):

$$\Delta E = \begin{bmatrix} 97,6 \times 0,114 \\ 10,6 \times 1,677 \\ 28,7 \times 0,299 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 11,2 \\ 17,8 \\ 8,6 \end{bmatrix}$$

Então, o setor agropecuário (S_1) teria um acréscimo de 11,2 mil empregos, o setor de transformação (S_2) um acréscimo de 17,8 mil e o setor de serviços (S_3) um acréscimo de 8,6 mil. Somando-se os acréscimos de empregos em cada um dos setores, o acréscimo total seria de 37,6 mil empregos, dos quais 10,6 mil gerados diretamente no setor S_2 .

Portanto, para atender ao aumento na demanda final de R\$ 1 bilhão no setor S_2 , o número de empregos diretos no próprio setor é de 10,6 mil, que equivale a somente 28,2% do total gerado em toda a cadeia produtiva devido aos efeitos diretos e indiretos. Observe-se também que, quando computados os efeitos diretos e indiretos, o setor agropecuário responde por 29,7% do total de empregos, o setor transformação por 47,3% e o setor de serviços por 22,9%.

Usando-se o mesmo raciocínio para se quantificar os impactos sobre os empregos, é possível avaliar os impactos sobre outras variáveis, como o PIB, por exemplo. Pela ótica da renda, o PIB é a soma do valor adicionado gerado em cada um dos setores produtivos.

Define-se o vetor w , a partir das informações do valor adicionado de cada setor e do respectivo valor da produção, como:

$$w = \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \cdot \\ \cdot \\ \cdot \\ w_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} W_1 / X_1 \\ W_2 / X_2 \\ \cdot \\ \cdot \\ W_n / X_n \end{bmatrix} \quad (7)$$

O vetor w , no exemplo da Tabela 32, é igual a (os elementos do vetor w estão em R\$ bilhão/R\$ 1 bilhão):

$$w = \begin{bmatrix} 0,575 \\ 0,349 \\ 0,677 \end{bmatrix}$$

Para calcular os aumentos nos valores adicionados de cada setor (vetor ΔW), basta obter o produto dos coeficientes técnicos diretos do valor adicionado pelos respectivos aumentos na produção setorial; para um aumento na demanda final de R\$ 1 bilhão por produtos do setor S_2 , o impacto seria:

$$\Delta W = \begin{bmatrix} 0,575 \cdot 0,114 \\ 0,349 \cdot 1,677 \\ 0,677 \cdot 0,299 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 0,066 \\ 0,584 \\ 0,203 \end{bmatrix}$$

Então, o setor agropecuário (S_1) geraria um acréscimo no valor adicionado de R\$ 0,066 bilhão, o setor transformação (S_2) um acréscimo de R\$ 0,584 bilhão e o setor de serviços (S_3) um acréscimo de R\$ 0,203 bilhão; o acréscimo total no PIB seria de R\$ 0,853 bilhão.

A Tabela 33 apresenta os impactos totais (isto é, computando-se os efeitos diretos e indiretos) sobre o nível da produção setorial, sobre os empregos gerados e sobre o PIB supondo-se um aumento na demanda final de R\$ 1 bilhão por produtos do setor de transformação (setor S_2). Observe-se a grande diferença na participação setorial de cada um dos impactos avaliados para o mesmo acréscimo na demanda final.

Tabela 33. Impactos diretos e indiretos devido ao aumento de R\$ 1 bilhão na demanda final por produtos do setor de transformação

Item	Valor da produção		Empregos		PIB	
	R\$(bilhão)	Participação	Qde. (mil)	Participação	R\$(bilhão)	Participação
S ₁ :Agropecuária	0,114	5,5%	11,2	29,7%	0,066	7,7%
S ₂ :Transformação	1,677	80,2%	17,8	47,3%	0,584	68,5%
S ₃ :Serviços	0,299	14,3%	8,6	22,9%	0,203	23,8%
Total	2,090	100,0%	37,6	100,0%	0,853	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor



1.4 Óticas da análise estrutural

Neste estudo, duas óticas serão apresentadas para se analisar o padrão do crescimento brasileiro entre 1995 e 2009: (i) a primeira diz respeito a uma comparação imediata entre os indicadores relacionados diretamente às 42 atividades setoriais e (ii) a segunda será feita através de uma análise de decomposição da mudança estrutural de 1995 para 2009, separada pela componente que é explicada pelo aumento da demanda final e pela mudança de tecnologia.

Com relação à mudança tecnológica, a técnica pode ser explicada do seguinte modo: supõe-se que X_0 , L_0 e Y_0 , são respectivamente, o vetor com a produção de 1995, a matriz inversa de Leontief de 1995 e o vetor da demanda final de 1995; analogamente, X_1 , L_1 e Y_1 são os correspondentes para o ano de 2009. A partir da equação (5), tem-se:

$$X_0 = L_0 \cdot Y_0 \quad (8)$$

$$X_1 = L_1 \cdot Y_1 \quad (9)$$

As variações na demanda final (ΔY) e na Inversa de Leontief (ΔL) podem ser expressas como:

$$\Delta Y = Y_1 - Y_0 \quad (10)$$

$$\Delta L = L_1 - L_0 \quad (11)$$

Um arranjo a partir das equações (10) e (11) pode ser obtido como:

$$Y_0 = Y_1 - \Delta Y \quad (12)$$

$$L_1 = L_0 + \Delta L \quad (13)$$

Substituindo-se (12) e (13) em (8) e (9), respectivamente, resulta em:

$$X_0 = L_0 \cdot (Y_1 - \Delta Y) \quad (14)$$

$$X_1 = (L_0 + \Delta L) \cdot Y_1 \quad (15)$$

Finalmente, subtraindo-se a equação (14) da equação (15), membro a membro:

$$X_1 - X_0 = \Delta X = L_0 \cdot \Delta Y + \Delta L \cdot Y_1 \quad (16)$$

No segundo membro da equação (16), $L_0 \cdot \Delta Y$ representa a mudança na produção setorial explicada pelo aumento da demanda final (efeito escala) e, $\Delta L \cdot Y_1$, representa a mudança causada pela alteração na inversa de Leontief, resultado da mudança tecnológica observada na estrutura do consumo intermediário.

2. Resultados

Nesta parte do estudo, as combinações possíveis sobre a apresentação e discussão dos resultados são expressivas; neste sentido, para torná-las mais claras, a economia é agregada em oito setores e, quando pertinente, resultados específicos de outros setores no nível de agregação de 42 atividades serão apresentados e discutidos. No Anexo B consta a tabela de correspondência entre estes dois níveis de agregação (42 setores e 8 setores).

2.1 Indicadores diretos

A comparação realizada nesta seção entre os setores, considerando-se os anos de 1995 e 2009, consiste nos indicadores obtidos a partir dos dados do valor adicionado a partir da tabela de usos nestes anos.

A Tabela 34 apresenta as diferenças nas participações relativas para cada um dos dois anos, considerando-se a economia agregada em oito setores, em termos do valor da produção setorial, do valor adicionado bruto e das ocupações (empregos gerados).



Tabela 34. Participações relativas de indicadores setoriais entre 1995 e 2009

Setor	Participações - Brasil 1995			Participações - Brasil 2009		
	Valor da produção	Valor adicionado bruto	Ocupações	Valor da produção	Valor adicionado bruto	Ocupações
1. Agropecuária	4,7%	5,8%	26,0%	5,0%	5,6%	17,4%
2. Extrativo	2,2%	1,6%	1,0%	13,3%	2,5%	0,9%
3. Indústria da transformação	31,5%	17,8%	12,3%	30,0%	16,0%	12,0%
4. Serviços industriais de utilidade pública	2,5%	2,6%	0,5%	3,1%	3,1%	0,4%
5. Construção civil	5,7%	5,5%	6,0%	5,2%	5,3%	7,1%
6. Comércio	8,4%	11,7%	15,0%	9,0%	12,5%	16,5%
7. Transporte	4,2%	4,4%	3,6%	4,9%	4,8%	4,1%
8. Serviços	40,8%	50,6%	35,7%	39,4%	50,2%	41,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN 2000 anual).

No agregado de oito setores, não se percebe, em geral, uma diferença expressiva com relação à participação do valor da produção entre 1995 e 2009. Por outro lado, o valor adicionado bruto (VAb) e as ocupações permitem uma comparação interessante, cuja análise conduz a diferentes padrões no ganho ou perda de produtividade (em relação ao fator trabalho) neste período. Por exemplo, a participação do VAb da agropecuária se mantém praticamente a mesma, mas há uma redução relativa (e até absoluta!) expressiva do pessoal ocupado nesta atividade, resultando em um ganho de produtividade com relação ao fator trabalho; o mesmo fenômeno se observa no setor extrativo. A combinação das alterações no VAb e no pessoal ocupado (empregos) resulta nas variações de produtividade com relação a este fator primário como mostrado na Tabela 35.

Entre 1995 e 2009, o crescimento real do PIB foi de 46,5% (2,77% ao ano, em média), com um aumento do pessoal ocupado de 31,4%, resultando em um aumento agregado da produtividade média do fator trabalho na economia de 11,5%. As variações em cada atividade, ainda que agregadas em oito setores, são expressivas; os setores agropecuária e extrativo chamam a atenção com aumentos de 62,6% e 89,2%, respectivamente, refletindo os ganhos advindos do aumento da economia de escala em suas cadeias produtivas, bem como os aumentos de preços associados a estas *commodities*. É

expressivo, também, o aumento no setor de serviços industriais de utilidade pública (Siup), apoiado essencialmente no setor elétrico (geração, transmissão e distribuição de eletricidade).

O exame da Tabela 35 permite ver claramente a estagnação deste indicador no agregado da indústria da transformação e até a queda na construção civil; também é interessante notar o padrão distinto do setor de serviços quando apresentado desagregado do setor de comércio e do setor de transportes.

Tabela 35. Variações na produtividade do fator trabalho entre 1995 e 2009

Setor	Valor da produção
1. Agropecuária	62,6%
2. Extrativo	89,2%
3. Indústria da transformação	1,9%
4. Serviços industriais de utilidade pública	53,1%
5. Construção civil	-10,8%
6. Comércio	8,0%
7. Transporte	5,8%
8. Serviços	-4,7%
Total	11,5%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN 2000 anual)

Com relação à indústria da transformação, é fundamental destacar a sua heterogeneidade quando olhada de modo desagregado. Neste estudo, o setor é composto por 27 atividades. Com relação à produtividade, esta diferença pode ser observada na Tabela 36, que apresenta os seis setores com os maiores ganhos e os seis com as maiores reduções.

As razões que levaram a estas diferenças entre cada setor requerem uma investigação aprofundada e detalhada sobre cada uma destas cadeias produtivas, que não é, naturalmente, o objetivo deste trabalho. Entretanto, algumas considerações podem ser feitas tomando-se dois setores como exemplos, como o refino do petróleo (que apresenta aumento de 119,0%) e o setor de artigos do vestuário (com queda de 35,9% na produtividade do fator trabalho). No primeiro caso, a explicação reside no aumento expressivo (182,3%) da produção doméstica de petróleo entre 1995 e 2009, que é o principal insumo da cadeia produtiva do setor do refino; no segundo caso, o motivo principal está no aumento das importações de produtos têxteis (principalmente de países asiáticos) observadas no período.



Tabela 36. Variações da produtividade na indústria da transformação

Setor		Varição da produtividade
16	Elementos químicos	145,0%
17	Refino do petróleo	119,0%
5	Siderurgia	73,5%
18	Químicos diversos	51,7%
15	Indústria de borracha	51,5%
14	Papel e gráfica	22,6
21	Indústria têxtil	- 24,0%
20	Artigos de plástico	-25,7%
27	Indústria de laticínios	-27,6%
22	Artigos do vestuário	-35,9%
25	Beneficiamento de produtos vegetais	-51,4%
29	Fabricação de óleos vegetais	-64,8%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN 2000 anual)

Finalmente, com relação aos indicadores obtidos diretamente a partir da análise da produção de cada atividade, a Tabela 37 apresenta as mudanças, para a economia agregada em oito setores, com relação à participação das remunerações do fator trabalho e do fator capital¹⁰⁰, ou seja, a distribuição funcional da renda sob a perspectiva setorial.

Para a economia como um todo, a participação na remuneração do fator capital aumenta de 36,0% para 39,1%; a exceção ocorre, justamente, no setor da transformação (com queda de 46,4% para 41,0%), onde, a princípio, seria esperado também um aumento, por conta da expectativa de aumento de produtividade nesta cadeia produtiva com relação ao fator trabalho. Entretanto, como já notado na Tabela 35, a indústria da transformação praticamente não apresentou ganho de produtividade nestes 14 anos.

¹⁰⁰ A remuneração do fator trabalho foi admitida como sendo os valores expressos das remunerações e do rendimento misto bruto para cada atividade; para o fator capital foi admitido, como proxy, os respectivos valores do excedente operacional bruto (EOB).

Tabela 37. Participação das remunerações do fator capital em relação a capital mais trabalho

Setor	1995	2009
1. Agropecuária	18,6%	21,7%
2. Extrativo	52,5%	58,0%
3. Indústria da transformação	46,4%	41,0%
4. Serviços industriais de utilidade pública	51,9%	74,9%
5. Construção civil	38,8%	38,5%
6. Comércio	35,7%	38,8%
7. Transporte	24,0%	33,5%
8. Serviços	34,1%	38,1%
Total	36,0%	39,1%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do Sistema de Contas Nacionais (IBGE/SCN 2000 anual)

Ainda com relação à distribuição funcional da renda, merece destaque o aumento expressivo na participação relativa da remuneração do fator capital no Siup, composto principalmente pelo setor de geração, transmissão e distribuição de eletricidade. Esta atividade sofreu profundas transformações a partir de meados dos anos 1990, especificamente com relação ao processo de privatização na atividade de distribuição e nas alterações de caráter regulatório. Na Tabela 35, também se observa o aumento da produtividade com relação ao fator trabalho neste setor (53,1%) muito acima da média nacional (11,5%) observada entre 1995 e 2014.

2.2 Análise de decomposição da mudança estrutural

Os resultados apresentados nesta seção buscam separar, entre 1995 e 2009, qual a parcela do aumento da produção em cada atividade é explicada pelo aumento da demanda final (efeito escala) e qual é explicada pela mudança de tecnologia em todos os setores, aqui entendida como as alterações observadas na estrutura do consumo intermediário por insumos de origem doméstica. Como mencionado na seção 2 (Análise de insumo-produto), a análise de decomposição estrutural requereu que a estimativa da matriz de insumo-produto do ano de 1995 fosse feita a preços do ano de 2009 pois, procedendo-se deste modo, evita-se que as interpretações dos resultados obtidos sejam incoerentes pelas mudanças de preços no período.



A Tabela 38 mostra, para cada um dos 8 setores, as variações da produção observadas nestes 14 anos, separando-se os efeitos escala e mudança tecnológica.

Tabela 38. Decomposição estrutural da variação da produção entre 1995 e 2009 (em R\$ bilhão de 2009)

Setor	Valor da produção	Aumento da demanda final (Efeito escala)	Mudança de tecnologia
1. Agropecuária	99,2	85,1	14,1
2. Extrativo	76,6	69,0	7,5
3. Indústria da transformação	320,0	504,0	-184,1
4. Serviços industriais de utilidade pública	62,5	56,5	6,0
5. Construção civil	75,7	91,3	- 15,6
6. Comércio	160,5	174,6	- 14,1
7. Transporte	88,4	83,4	5,0
8. Serviços	776,0	697,6	78,4
Total	1.658,8	1.761,4	-102,7

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados obtidos nesta pesquisa

Considerando-se a economia agregada, o aumento foi de R\$ 1,659 trilhão (em valores de 2009), dos quais o aumento na demanda final foi responsável por um crescimento de R\$ 1,761 trilhão; a mudança de tecnologia, por outro lado, resultou em uma redução de R\$ 0,107 trilhão. A Tabela 38 exibe, também, que há certa diferença neste padrão para cada atividade.

A Figura 63 mostra o aumento relativo da produção de cada um dos oito setores, em termos reais, entre 1995 e 2014; para a economia como um todo, o aumento foi de 43,4%. Como discutido anteriormente, o aumento real do PIB, no mesmo período, foi de 46,5%, ou seja, muito próximo do aumento real da produção nestes 14 anos. É interessante notar que dentre as oito atividades, somente a indústria da transformação (com somente 24,1%) e construção civil (com 36,1%) apresentaram aumentos inferiores à média. O caso da indústria de transformação merece destaque por ter sido a segunda atividade com maior contribuição no aumento total (R\$ 320,0 bilhões em R\$ 1.658,8 bilhões, de acordo com a Tabela 38); este aspecto faz parte do amplo debate que tem havido a respeito do processo de desindustrialização no Brasil nos últimos anos.

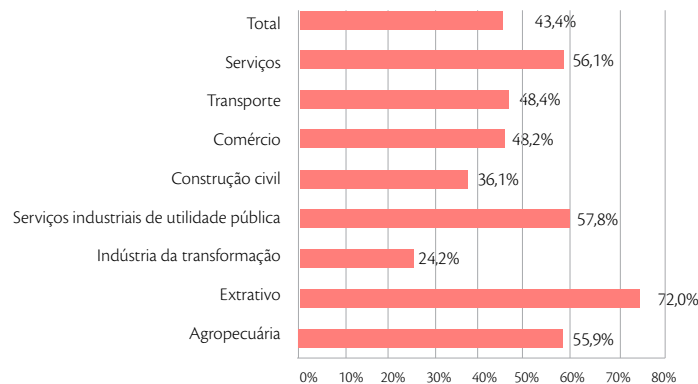


Figura 63. Aumento real da produção setorial entre 1995 e 2009

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados obtidos nesta pesquisa

Especificamente com relação à indústria de transformação, que é composta por um agregado de 27 setores, os padrões de crescimento em cada atividade que a compõe são bastante distintos a Tabela 39 apresenta os setores com aumento acima da média e os setores com redução da produção.

Um confronto entre a Tabela 39 e a Tabela 36 permite identificar que não há uma relação estrita entre ganhos de produtividade (em relação ao fator trabalho) e aumentos de produção, setor a setor. Naturalmente, uma atividade pode apresentar aumento expressivo de produção sem apresentar aumento de produtividade; este aspecto mostra que o debate a respeito do chamado processo de desindustrialização deve ser feito com cuidado e, obviamente, é dependente da cadeia produtiva analisada.

O gráfico apresentado na Figura 64 permite identificar as participações relativas do aumento da demanda final (efeito escala) e da mudança de tecnologia para cada um dos oito setores agregados. Fica evidente que, de modo geral, o aumento da demanda final (em termos reais) é o aspecto que mais explica o aumento da produção setorial na economia brasileira entre 1995 e 2004.



Tabela 39. Principais variações da produção na indústria da transformação

	Setor	Varição da produção
25	Beneficiamento de produtos vegetais	99,1%
24	Indústria do café	96,8%
11	Automóveis, caminhões e ônibus	87,0%
12	Outros veículos e peças	58,3%
26	Abate de animais	55,7%
28	Indústria de açúcar	46,2%
9	Material elétrico	44,0%
13	Madeira e mobiliário	- 0,6
5	Siderurgia outros	- 3,6%
30	Produtos alimentares	- 3,7%
23	Fabricação de calçados	- 20,4%
22	Artigos do vestuário	- 21,4%
10	Equipamentos eletrônicos	- 32,5%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados obtidos nesta pesquisa.

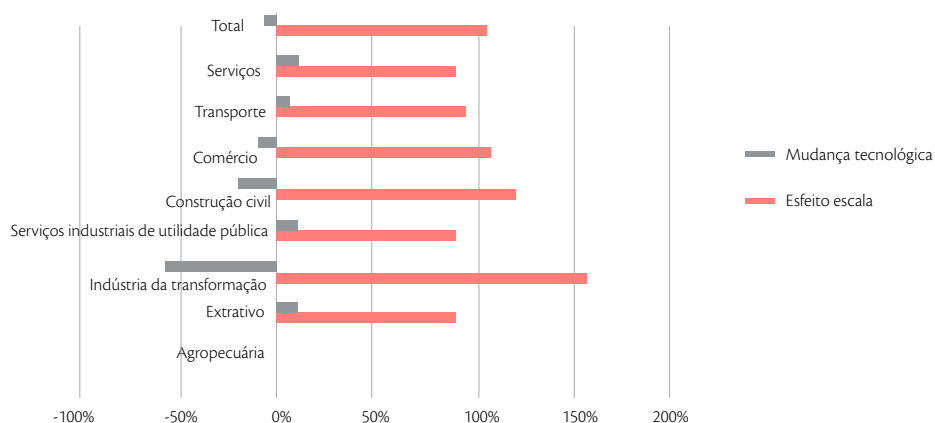


Figura 64. Participações relativas do efeito escala e da mudança tecnológica

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados obtidos nesta pesquisa.

Neste agregado de oito setores, somente três atividades (comércio, construção civil e indústria da transformação) apresentam uma contribuição negativa da mudança de tecnologia, podendo indicar (i) uma perda de encadeamento com as outras atividades (principalmente pela substituição de insumos domésticos por importados) e/ou (ii) um aumento da produtividade associada à cadeia produtiva – no sentido de aumentar sua produção a partir do melhor uso da mesma quantidade de insumos. Novamente, o caso que chama a atenção é a indústria da transformação, onde o efeito da mudança tecnológica representaria uma redução de 57,5% e o efeito escala um aumento de 157,5%; combinados os dois efeitos, o aumento na indústria da transformação, como um todo, foi de 24,2%, como apresentado na Figura 63.

Conclusões

Este Capítulo apresentou duas óticas para avaliar, de forma preliminar, os diferentes padrões de crescimento da economia brasileira, em termos estruturais, entre 1995 e 2009. A primeira ótica explorou os indicadores passíveis de serem extraídos a partir dos dados extraídos das Tabelas de Recursos e Usos (TRU) do IBGE para cada ano; na segunda ótica, buscou-se observar a diferença nos padrões de crescimento através da análise de decomposição estrutural para o aumento da produção, separando-se o efeito de aumento da demanda final (efeito escala) do efeito de mudança tecnológica (alteração na estrutura de consumo intermediário). Na segunda abordagem, foi usada a análise de insumo-produto para capturar os efeitos diretos e indiretos ao longo da cadeia produtiva.

O estudo foi conduzido e organizado com a economia agregada em 42 setores; neste texto, a maior parte dos resultados é apresentado com a economia agregada em oito atividades produtivas: agropecuária, extrativa, indústria da transformação, serviços industriais de utilidade pública (Siup), construção civil, comércio, transporte e serviços; em algumas ocasiões, o setor da indústria da transformação (composto por 27 atividades) foi discutido de maneira mais desagregada.

Entre os principais resultados encontrados, merecem destaque:

- a) entre 1995 e 2009, o aumento da produtividade média da economia brasileira em relação ao fator trabalho foi somente de 11,5%; entretanto, o padrão de aumento foi muito distinto entre os setores. Os maiores aumentos foram encontrados, respectivamente, nos setores extrativo (com destaque para a extração de petróleo e gás natural), agropecuário e serviços industriais de utilidade pública, com 89,2%, 62,6% e 53,1%, respectivamente. Com



- relação à Indústria da transformação, o aumento, em seu agregado, foi somente de 1,9%; a construção civil apresentou uma queda de 10,8%;
- b) a participação da remuneração do fator capital em relação a capital mais trabalho foi de 36,0% em 1995, em toda a economia, passando para 39,1% em 2009; este aspecto é função da combinação de ganhos de produtividade (em relação ao fator capital) e de aumentos expressivos nos preços em algumas atividades. A análise dos oito setores mostra que não houve aumento desta participação somente no setor da indústria da transformação (46,4% em 1995 e 41,0% em 2009) e na construção civil (praticamente constante – 38,8% em 1995 e 38,5% em 2009);
 - c) o crescimento do valor da produção nestes 14 anos para toda a economia, em termos reais, foi de 43,4%, próximo do aumento real do PIB de 46,5%. Novamente, a indústria da transformação e a construção civil tiveram aumento abaixo da média nacional, com 24,2% e 36,1%, respectivamente. O baixo crescimento da indústria da transformação é importante, pois seu aumento, em valor absoluto, foi o segundo maior no agregado das oito atividades; isto quer dizer que um aumento maior da indústria poderia conduzir a um ganho mais expressivo para toda a economia;
 - d) a análise de decomposição estrutural mostra que o crescimento apresentado na produção de todos os setores é explicado, essencialmente, pelo aumento da demanda final (efeito escala); isto significa que, de modo agregado, a mudança tecnológica teve pouca importância naquele aumento. De fato, o efeito escala explica 106,2% do aumento, enquanto a mudança tecnológica explica menos 6,2% do aumento (ou seja, a mudança tecnológica traria uma pequena redução na produção setorial). Das oito atividades, a Indústria da transformação foi a principal responsável pela redução observada na mudança tecnológica;
 - e) os resultados apresentados de (a) a (d) possuem padrões distintos nos 27 setores da Indústria da transformação. De modo geral, neste agregado, reduções devido à mudança tecnológica sugerem uma explicação que pode ter causa em dois aspectos, incluindo-se, até, a combinação de ambos: ganhos de produtividade em relação a todos os fatores de produção (o que parece ser menos intenso, em geral) e redução da importância da indústria doméstica pelo aumento de insumos importados.

Os resultados mostrados e sua discussão merecem, sem dúvida, a continuidade de estudos aprofundados para buscar explicar, com maior propriedade, as diferentes razões para os padrões distintos observados em cada cadeia produtiva, com a análise de seus desdobramentos. Especificamente, sugere-se a elaboração de um projeto mais amplo para avaliar a situação das 27 atividades que compõem a Indústria da transformação.

Referências

- EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. **Balço energético nacional**, ano base 2010. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: < <http://www.mme.gov.br> >
- FEIJÓ, et al. **Contabilidade social: o novo sistema de contas nacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2010.
- GUILHOTO, J.J.M.; SESSO, U.A. **Estimação da matriz insumo-produto utilizando dados preliminares das contas nacionais: aplicação e análise de indicadores econômicos para o Brasil em 2005**. 2010. Disponível em SSRN: < <http://ssrn.com/abstract=1836495> >
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Tabelas de recursos e usos de 1990 a 2009 - Contas Nacionais, 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS – IPEADATA. 2014. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br> >.
- MILLER, R.E.; BLAIR, P.D. **Input-output analysis: foundations and extensions**. 2^o Edition. New York: Cambridge University Press, 2009.
- ROSE, A.; CASLER, S. Input-output structural decomposition analysis: a critical appraisal. **Economic Systems Research**. v. 8, p. 33-62. 1996.
- SIMON, C.P.; BLUME, L. **Matemática para economistas**. São Paulo: Bookman, 2004.



Anexo A

Tabela 40. Lista da agregação setorial com 42 atividades produtivas

Setores	
Agropecuária	Artigos do vestuário
Extrativa mineral	Fabricação de calçados
Extração de petróleo e gás	Indústria do café
Minerais não-metálicos	Beneficiamento de produtos vegetais
Siderurgia	Abate de animais
Metalurgia não-ferrosos	Indústria de laticínios
Outros metalúrgicos	Indústria de açúcar
Máquinas e tratores	Fabricação de óleos vegetais
Material elétrico	Outros produtos alimentares
Equipamentos eletrônicos	Indústrias diversas
Automóveis, caminhões ônibus	Serviços industriais de utilidade pública
Outros veículos e peças	Construção civil
Madeira e mobiliário	Comércio
Papel e gráfica	Transporte
Indústria da borracha	Comunicações
Elementos químicos	Instituições financeiras
Refino do petróleo	Serviços prestados às famílias
Químicos diversos	Serviços prestados às empresas
Farmacêutica e de perfumaria	Aluguel de móveis
Artigos de plástico	Administração pública
Indústria têxtil	Serviços privados não-mercantis

Fonte: Elaboração própria

Anexo B

Tabela 41. Correspondência entre os níveis de agregação com 42 e 8 setores

42 setores	8 setores	42 setores	8 setores
Agropecuária	Agropecuária	Artigos de vestuário	Indústria da transformação
Extração mineral	Extrativo	Fabricação de calçados	Indústria da transformação
Extração de petróleo e gás	Extrativo	Indústria do café	Indústria da transformação
Minerais não-metálicos	Extrativo	Beneficiamento de produtos vegetais	Indústria da transformação
Siderurgia	Indústria da transformação	Abate de animais	Indústria da transformação
Metalurgia não-ferrosos	Indústria da transformação	Indústria de laticínios	Indústria da transformação
Outros metalúrgicos	Indústria da transformação	Indústria de açúcar	Indústria da transformação
Máquinas e tratores	Indústria da transformação	Fabricação de óleos vegetais	Indústria da transformação
Material elétrico	Indústria da transformação	Outros produtos alimentares	Indústria da transformação
Equipamentos eletrônicos	Indústria da transformação	Indústrias diversas	Indústria da transformação
Automóveis, caminhões e ônibus	Indústria da transformação	Serviços industriais de utilidade pública	Serviços industriais de utilidade pública
Outros veículos e peças	Indústria da transformação	Construção civil	Construção civil
Madeira e mobiliário	Indústria da transformação	Comércio	Comércio
Papel e gráfica	Indústria da transformação	Transporte	Transporte
Indústria de borracha	Indústria da transformação	Comunicações	Serviços
Elementos químicos	Indústria da transformação	Instituições financeiras	Serviços
Refino do petróleo	Indústria da transformação	Serviços prestados às famílias	Serviços
Químicos diversos	Indústria da transformação	Serviços prestados às famílias	Serviços
Farmacêutica e de perfumaria	Indústria da transformação	Aluguel de imóveis	Serviços
Artigos de plástico	Indústria da transformação	Administração pública	Serviços
Indústria têxtil	Indústria da transformação	Serviços privados não-mercantis	Serviços

Fonte: Elaboração própria



Capítulo 8



Capítulo 8

Exportações brasileiras de bens manufaturados e integração regional: evolução recente e perspectivas

Marta Castilho dos Reis¹⁰¹

Introdução

As exportações brasileiras passaram por um período de forte dinamismo nos anos 2000. A composição da pauta exportadora apresentou mudanças significativas, tendo os produtos de origem agrícola e mineral ganhado importância. Esse movimento foi resultante do momento extremamente favorável para as exportações desses produtos, de um aumento do consumo doméstico e de uma perda de competitividade dos produtos industriais brasileiros decorrentes de diversos outros fatores. A constatação desse processo de re-primarização da pauta exportadora foi interpretada, por vezes, como um dos sintomas de uma possível desindustrialização da economia brasileira.

Embora as exportações brasileiras de produtos manufaturados tenham crescido menos do que as exportações de produtos agrícolas – aliás, como ocorreu para o conjunto das exportações mundiais –, seu crescimento foi de 8,8% a.a. entre 2000 e 2013. Tal crescimento superou do comércio global de produtos manufaturados, garantindo a manutenção do *market share* do Brasil no mercado mundial.¹⁰²

¹⁰¹ Professora do Instituto de Economia da UFRJ.

¹⁰² De fato, na comparação com 2000, houve um crescimento do *market share* brasileiro, de 0,9% para 1,1% em 2012 (dados elaborados pelo GIC-IE/UFRJ). Para uma análise do comércio exterior brasileiro nos anos 2000, ver, por exemplo, Castilho (2010).

As exportações brasileiras de produtos industriais têm, no entanto, uma especialização geográfica bem clara, sendo concentrada nos mercados da América Latina: esses países se constituem nos principais mercados para os produtos manufaturados exportados pelo Brasil, esses produtos representando a maior parte das exportações brasileiras para a região. Para alguns setores, sobretudo aqueles de maior grau de sofisticação, essas duas características são ainda mais acentuadas. Para outros parceiros tradicionais do Brasil, como os países da UE e os EUA, o volume de exportações industriais permanece relevante, apesar do peso dos produtos industriais ser inferior ao observado na pauta de exportações para a América Latina e também da diferença na composição das exportações de industrializados.

A posição do Brasil nos mercados latino-americanos de produtos industriais, em especial os de maior grau de sofisticação, resulta, em parte, das preferências comerciais dos acordos existentes na região, no âmbito do Mercosul e da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Essas preferências asseguraram, até aqui, diferenças de preços nos mercados latino-americanos favoráveis aos produtos industriais brasileiros. Elas também favoreceram estratégias empresariais que produziram algum tipo de “articulação produtiva” – ou seja, um incipiente grau de integração produtiva – entre os países, notadamente os do Mercado Comum do Sul - Mercosul (Castilho, 2012).

Esse último aspecto é de dupla relevância. Por um lado, a fragmentação internacional da produção levou a uma reordenação mundial da produção, fortemente caracterizada pela formação de cadeias regionais de valor (mais do que cadeias globais de valor). O Brasil e seus vizinhos sul-americanos se encontram, por diversas razões, alijados das cadeias existentes na América do Norte, Europa e Ásia. Por outro lado, a especialização dos países da AL em setores intensivos em recursos naturais os coloca como fornecedores de insumos para os demais países, estando no início de muitas cadeias produtivas.

A oportunidade que se apresenta, então, para o Brasil de se integrar de forma dinâmica nesse cenário reside muito provavelmente no aprofundamento da débil integração produtiva na América Latina. Uma maior integração produtiva na região pode gerar efeitos dinâmicos positivos que terminem por ampliar a demanda pelos produtos industriais brasileiros (além, por *supuesto*, dos efeitos diretos para os países vizinhos), a exemplo do que ocorre no sudeste asiático¹⁰³. A integração produtiva regional pode ser, então, um fator de coesão política e econômica da região assim como parte de uma estratégia de aumento da competitividade internacional da indústria brasileira.

103 Baumann (2010) mostra os efeitos positivos da integração produtiva na Ásia no que se refere à transmissão do crescimento da China para os países fornecedores de peças e componentes que a cercam e discute a fragilidade da integração latino-americana sob esse ponto de vista. Uma discussão acerca das características e impactos da integração produtiva na América Latina também é encontrada em Medeiros (2010), Chen e De Lombaerde (2011) e Flores e Vaillant (2011).



A posição dos produtos industriais brasileiros nos mercados latino-americanos vem, no entanto, sendo corroída nos anos mais recentes devido a diversos fatores, dentre os quais a crescente concorrência de terceiros países (notadamente, a China), a perda de dinamismo das economias latino-americanas e, por fim, a corrosão das preferências comerciais decorrentes da assinatura por parte de alguns países latino-americanos de acordos comerciais com terceiros países.¹⁰⁴

Nesse contexto, pretende-se analisar aqui a estrutura setorial e geográfica da pauta, evidenciando a importância da América Latina como destino das exportações brasileiras de produtos industriais, sobretudo aqueles de maior grau de sofisticação. As relações do Brasil com seus vizinhos se destaca das demais tanto em termos de composição, quanto em termos de articulação e complementariedade produtiva. Esses aspectos são explorados na seção 2. Tal configuração está relacionada, entre outros, com as preferências comerciais regionais. Mas elas – e em geral a posição competitiva do País – têm sido corroídas por diversos fatores nos anos recentes, como será discutido na última seção.

1. Evolução e especialização das exportações de manufaturados brasileiros

As exportações brasileiras apresentaram forte crescimento nos anos 2000, devido em grande parte aos efeitos diretos e indiretos do aumento dos preços internacionais das *commodities*¹⁰⁵. Além do crescimento do valor das exportações por conta dos maiores preços, houve uma expansão significativa do *quantum* de *commodities* exportado, dado que a valorização do câmbio foi mais do que compensada pela alta de preços internacionais. Como consequência desse movimento, a composição da pauta de exportações brasileiras se alterou de forma significativa. Segundo os dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), os produtos básicos respondem por cerca de metade das exportações brasileiras, como ocorria em 1978 (em 1978 e 2013, eles representavam 47% do total exportado). Os produtos manufaturados, em compensação, perderam cerca de 20 pontos percentuais de participação nas

104 Para uma discussão sobre a perda de mercado do Brasil na América Latina, ver Bittencourt (2012).

105 Sobre os diversos fatores que impulsionaram tal movimento, vale mencionar o aumento da demanda por esses produtos associados ao crescimento econômico asiático – em particular, da China –, a financeirização dos mercados de *commodities* e a desvalorização do dólar relativamente a outras moedas. Essas razões são exploradas em Castilho (2011).

exportações totais desde o ano 2000, quando as exportações desses bens apresentaram seu melhor desempenho (correspondendo a 59% do total exportado)¹⁰⁶.

Esse processo foi por vezes identificado como um dos sintomas do processo de desindustrialização¹⁰⁷. A associação direta entre os dois movimentos não parece se aplicar ao País para o período recente, pois além dos problemas metodológicos associados à mensuração da desindustrialização, esse último tem se manifestado em países dos mais diversos níveis de desenvolvimento e pode ser considerado como um movimento natural. De acordo com Palma (2005), a desindustrialização pode ter efeitos perversos sobre o desenvolvimento dos países se ela for precoce, ou seja, se ocorrer em um nível de renda relativamente baixo (com respeito às experiências dos países avançados). No caso brasileiro, no entanto, existe uma evolução bastante díspar entre a estrutura das exportações e a estrutura de produção. Isso é verificado por meio de diversas estatísticas (de emprego, produção e comércio) e está relacionado à capacidade de absorção dos produtos produzidos no país pelo mercado doméstico.

O processo de reprimarização de fato ocorreu e sua contrapartida é a perda de importância dos manufaturados nas exportações brasileiras. Porém, essa constatação deve ser qualificada em três direções. Em primeiro lugar, deve-se distinguir perda de dinamismo da perda de importância (*share*) dos manufaturados na pauta de exportações. Em segundo lugar, esse processo de reprimarização tem uma dimensão geográfica importante, refletindo as diferenças bem marcadas em termos de composição das exportações segundo os parceiros comerciais. Em terceiro lugar, o ganho de importância das exportações primárias afasta ainda mais o Brasil das cadeias produtivas internacionais.

106 Os produtos semimanufaturados apresentaram menos flutuações em sua participação, mas tem apresentado redução nos últimos 3 anos. Em 2013, sua participação nas exportações totais foi de 12,6%.

107 A associação entre re-primarização da pauta e desindustrialização é mencionada por Oreiro e Feijó (2010).



1.1 As exportações brasileiras de manufaturados cresceram mais do que as exportações de manufaturados mundiais

O valor das exportações brasileiras de produtos manufaturados apresentou uma taxa média de crescimento entre 2000 e 2013¹⁰⁸ de 8,8% a.a. Essa taxa é inferior àquela observada para as exportações totais brasileiras (10,5% a.a.), que foi fortemente influenciada pelo desempenho das exportações agrícolas e minerais (e cujo crescimento médio foi de 18% a.a.). Porém, essa taxa supera aquela observada para o comércio mundial de produtos manufaturados, cujo valor se expandiu a uma taxa média de 6,3% a.a. entre 2000 e 2013.

De fato, o desempenho das exportações brasileiras superou o desempenho do comércio mundial tanto para manufaturados quanto para produtos agrícolas e minerais (ver Figura 63). Por consequência, o *market share* do Brasil apresentou uma recuperação ao longo dos anos 2000, após a retração vivida nos anos 90. No que se refere ao conjunto dos produtos, o peso do Brasil nas exportações mundiais atingiu 1,5% em 2013, enquanto que, no que se refere aos produtos manufaturados, as exportações brasileiras atingiram 1,2% (em 1998, essa razão atingiu seu menor valor – 0,8%) (Figura 66). Ou seja, ainda que esse percentual seja muito baixo, o desempenho exportador da indústria de transformação brasileira não foi tão ruim como uma análise rápida de indicadores pode sugerir.

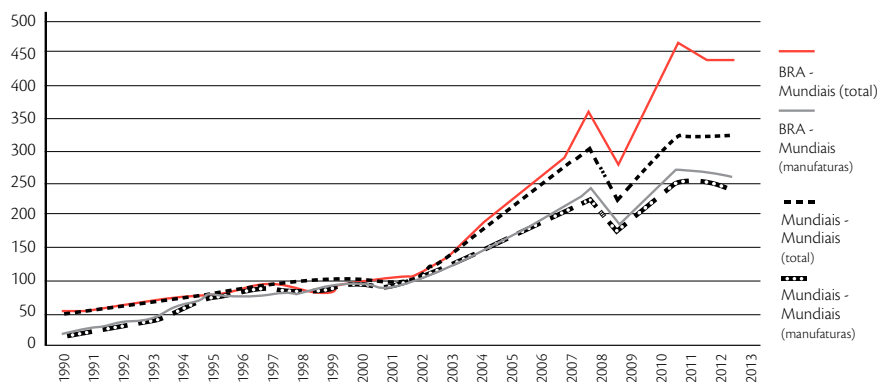


Figura 65. Evolução do valor das exportações brasileiras e mundiais (base: 2000=100)

Fonte: Comtrade

¹⁰⁸ Nesse trabalho foram utilizados os dados da Base Comtrade-ONU.

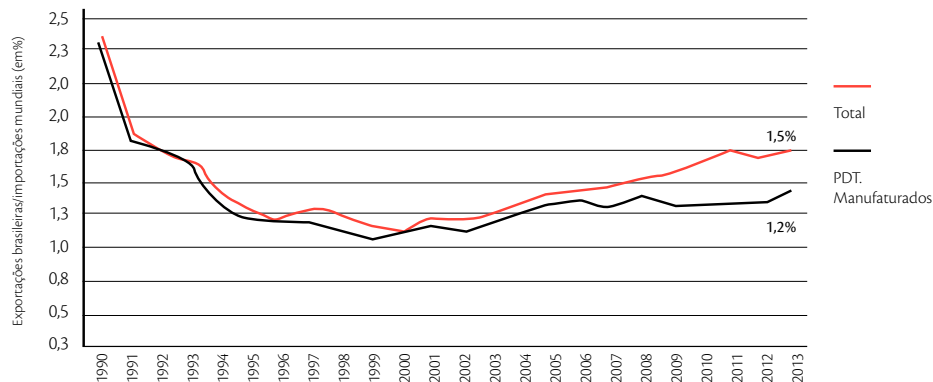


Figura 66. Evolução da parcela de mercado do Brasil nas importações mundiais totais e de produtos manufaturados, 1990-2013 (em %)

Fonte: Comtrade

1.2 O variado perfil setorial e geográfico das exportações brasileiras de manufaturados

As exportações de manufaturados brasileiros têm uma configuração geográfica muito marcada (Figura 67). Podemos identificar três grupos de países segundo o peso dos manufaturados e sua composição dentre os mercados de destino brasileiros. No primeiro, formado pelos países latino-americanos e alguns países em desenvolvimento (PED) africanos ou do Oriente Médio, o peso dos manufaturados nas exportações totais é elevado e os produtos que para lá se dirigem são em geral mais sofisticados. No segundo grupo, encontra-se o perfil oposto, em que predominam bens agrícolas e minerais, com baixo grau de elaboração – aí estão a China e outros países asiáticos (como Coréia e Japão, por exemplo). O terceiro grupo apresenta um perfil intermediário (em termos de peso dos manufaturados nas exportações brasileiras para aqueles destinos), mas cujo o volume das exportações de manufaturados é relevante para o Brasil (aqui se encontram basicamente EUA e Europa).

A América Latina se consolidou como o principal mercado dos manufaturados brasileiros desde os anos 90. Em 2013, os países da Aladi absorveram 28% das exportações brasileiras de manufaturados. A União Europeia - UE (de 25), apesar de ser um dos principais compradores de produtos primários brasileiros, absorve 20% dos manufaturados brasileiros. Os EUA absorvem atualmente, após importante retração de suas compras junto ao Brasil, 12,7% do total de exportações de manufaturados. De fato, observa-se queda



à metade da participação dos EUA nos anos 2000, tanto para o conjunto de produtos quanto para os manufaturados, que correspondem a 76% das exportações brasileiras para os EUA (2013).

Já a China, que vem se consolidando como principal país de destino das exportações brasileiras no período pós-crise, tem sua demanda muito concentrada em produtos primários – mais do que isso, em dois produtos: soja e minério de ferro. O forte crescimento das exportações de primários (crescimento de 35,9% a.a. entre 2000 e 2013) para a China acaba por encobrir o crescimento das exportações de manufaturados do Brasil para aquele país, que cresceram 26% a.a. , no mesmo período. Porém, apesar desse crescimento ser superior ao das exportações brasileiras totais de manufaturados (9,5% a.a.), ele parte de um volume extremamente baixo. Como resultado, o peso da China como destino das exportações totais contrasta fortemente com seu peso nas exportações de manufaturados (19,4% contra 5,1% em 2013).

Outra característica importante das exportações brasileiras de manufaturados ao longo dos anos 2000 foi o processo de diversificação geográfica. Os demais destinos (“demais países”, no Figura 65) passaram de 20% em 2000 para 34% em 2013 (em 1990, esse percentual era de 29,5%). Nesse grupo alguns países se destacam, mas suas participações individuais são relativamente baixas.¹⁰⁹

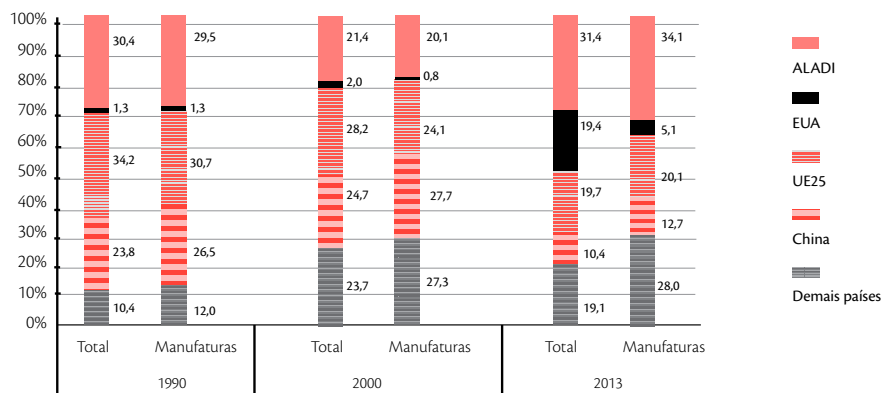


Figura 67. Principais destinos das exportações brasileiras totais e de manufaturados (em% do total)

Fonte: Comtrade

¹⁰⁹ As exceções ficaram em 2013 com o Panamá, que absorveu cerca de 3% das exportações brasileiras em virtude de operações com sondas de petróleo, além de Hong Kong, Japão e Rússia, cujas participações foram de cerca de 2% nesse ano.

É interessante notar que a influência da China no padrão de comércio brasileiro se acentuou na segunda metade dos anos 2000, em particular no período pós-crise, quando ela se tornou o primeiro parceiro comercial do País. Em 2013, a China respondeu por 19,4% das exportações totais brasileiras. Das exportações para aquele país, 72% consistiam de dois produtos apenas: soja em grão e minério de ferro (37% e 35%, respectivamente). Somente as exportações desses dois produtos para a China representam 13,7% das exportações totais brasileiras. Ou seja, o grau de concentração das exportações brasileiras para a China é extremamente elevado, num comércio bilateral que mostra um forte padrão “norte-sul”.

Em função dessas características do comércio Brasil-China, parte relevante do fenômeno de reprimarização está associado ao comércio com esse país. Simulamos a seguir o que seria o perfil das exportações brasileiras para um “Mundo sem China” (Figura 68) e evidentemente, a reprimarização seria menos intensa e o peso dos produtos manufaturados nas exportações para esse mundo hipotético seria mais próximo daquele observado nas exportações para o mercado norte-americano.

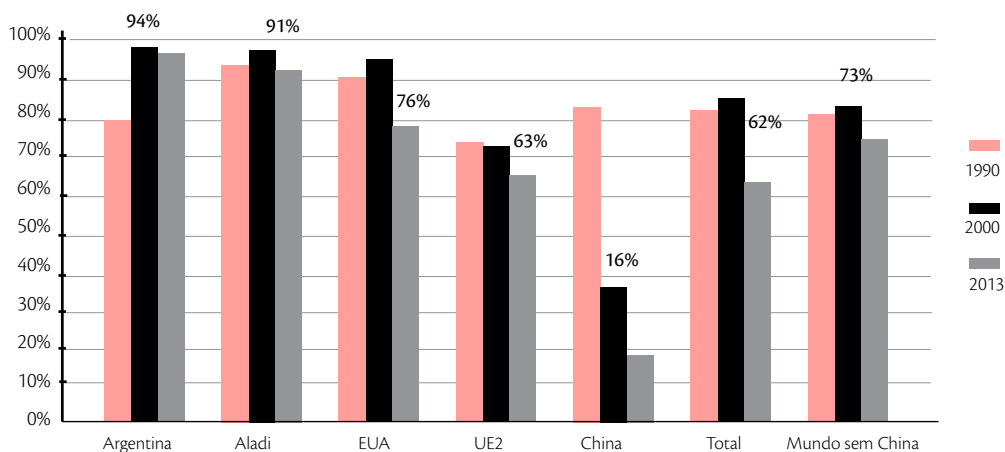


Figura 68. Peso dos produtos manufaturados nas exportações brasileiras totais, segundo países de destino (em % - 1990, 2000 e 2013)

Fonte: Comtrade



A diferença da especialização segundo os países e regiões fica clara a partir da composição setorial da pauta de exportações brasileiras por destino (Tabela 40). Para os países da Aladi, os setores mais importantes são aqueles de maior sofisticação e conteúdo tecnológico, como material de transporte, química e máquinas não elétricas. No caso da Argentina, material de transporte responde por mais de metade das exportações devido à forte integração produtiva entre as indústrias automobilísticas dos dois países. Para os EUA, além da indústria química e de material de transporte, a indústria metalúrgica de base (sobretudo aço) tem um peso relevante. Para UE e China, a indústria alimentar é bastante importante, mas as semelhanças param aí, pois para a UE os setores mencionados anteriormente - indústria química e de material de transporte - também têm peso relevante. No caso da China, os setores de produtos manufaturados mais relevantes são aqueles de menor grau de elaboração e alta intensidade em recursos naturais, como a indústria do papel e a metalúrgica de base.

Esse conjunto de informações acerca do destino dos produtos manufaturados sugere que a América Latina é um mercado relevante para o desempenho da indústria brasileira, sobretudo dos setores de maior sofisticação. Para os demais mercados - europeu ou norte-americano -, o grau de sofisticação dos produtos é inferior.¹¹⁰

110 O grau de sofisticação das exportações pode ser medido a partir de indicadores de similaridade da pauta exportadora relativamente a países desenvolvidos ou então com o indicador de sofisticação atribuído usualmente a Hausmann, Hwang e Rodrik (2007), apud Costa (2014).

Tabela 42. Composição das exportações brasileiras de manufaturados por destino, 2013

Descrição (ISIC Rev.2)	Argentina		Aladi		
	US\$ mi	%	US\$ mi	%	
Produtos alimentares, bebidas e fumo	386	2,1	3.810	9,3	
Têxtil, vestuário e ind. couro	398	2,2	1.120	2,7	
Ind. madeira, inclusive móveis	154	0,8	482	1,2	
Ind. papel e seus artigos, impressão e edição	454	2,5	1.153	2,8	
Ind. química, derivados de petróleo e carvão, obras de borracha e plástico	3.560	19,3	8.847	21,5	
Fabricação de produtos minerais não metálicos, exceto derivados de petróleo e carvão	167	0,9	614	1,5	
Ind. metalúrgica de base	993	5,4	2.701	6,6	
Fabricação de prod. de metal,máquinas e material	12.290	66,6	22.225	54,1	
Máquinas, exceto as elétricas	1.521	8,2	4.820	11,7	
Fab. de máquinas e aparelhos elétricos	848	4,6	2.203	5,4	
Material de transporte	9.422	51,1	13.866	33,7	
Material médico, óptico e de precisão	179	1,0	377	0,9	
Outras indústrias manufatureiras	-	0,2	158	0,4	
Total Geral	18.444	100,0	41.111	100,0	

Fonte: Comtrade. Elaboração própria.



	EUA		UE25		China		Total	
	US\$	%	US\$ mi	%	US\$ mi	%	US\$ mi	%
	1.194	4,9	9.333	31,6	2.564	34,2	42.913	29,3
	568	2,3	1.109	3,8	656	8,8	4.452	3,0
	811	3,3	660	2,2	61	0,8	2.466	1,7
	1.334	5,4	2.359	8,0	1.665	22,2	7.366	5,0
	3.542	14,4	4.860	16,4	448	6,0	23.913	16,3
	925	3,8	127	0,4	10	0,1	1.968	1,3
	3.720	15,2	2.697	9,1	1.249	16,7	14.664	10,0
	6.296	25,7	8.208	27,8	796	10,6	48.203	32,9
	2.039	8,3	2.240	7,6	278	3,7	11.587	7,9
	809	3,3	719	2,4	80	1,1	4.643	3,2
	2.863	11,7	4.093	13,9	367	4,9	28.194	19,2
	43	1,0	153	0,5	28	0,4	991	0,7
	173	0,7	201	0,7	47	0,6	733	0,5
	24.517	100,0	29.554	100,0	7.496	100,0	146.678	100,0

1.3 A baixa integração da manufatura brasileira nas redes globais de produção e comércio e a incipiente articulação produtiva regional

As diferenças regionais que se manifestam na composição setorial das exportações brasileiras também revelam outra característica da inserção internacional brasileira no período recente: sua baixa inserção nas redes globais de produção e comércio¹¹¹. Como documentado por crescente literatura¹¹², a fragmentação do processo produtivo permitiu a reorganização da produção em nível mundial e acabou por gerar redes internacionais de produção e comércio. A partilha do processo produtivo fez com que diferentes etapas do processo de produção se localizassem em diferentes sítios, de acordo com as vantagens de custo (de diversas naturezas) de cada localidade e por meio de diversos arranjos institucionais entre as firmas (*outsourcing*, investimento direto estrangeiro, entre outros).

Essas redes são particularmente dinâmicas na Ásia e se tornaram uma referência para a análise dos benefícios que podem advir da integração dos países a tais redes. Porém, como também tem sido mencionado na literatura sobre a inserção dos PED nas cadeias produtivas, a possibilidade de participação nas mesmas - sobretudo, uma participação 'virtuosa' para o país - depende de diversos fatores. A participação como fornecedor de partes e componentes ou como montador do bem final não assegura per se ganhos para os países que assim se inserem¹¹³. Medeiros (2010) alerta que nem todos os países participantes das cadeias de valor internacionais conseguem extrair os mesmos benefícios, que podem diferir dependendo do posicionamento do país dentro de tal cadeia. Os benefícios dependem, em muitos casos, da capacidade do país de se apropriar dos ganhos advindos da localização em determinada etapa do processo produtivo, sendo essa capacidade associada ao aprendizado e à mudança tecnológica¹¹⁴. Além desse aspecto - ou seja, de que o tipo de inserção dos países nas redes é relevante -, existem fatores histórico-institucionais e características dos países que condicionam sua participação em tais redes.

Nesse sentido, o contraste entre a inserção do Brasil, assim como os demais países da América Latina, nas cadeias globais de valor e aquela dos países asiáticos é em grande parte explicado pela importância

111 Ou a baixa inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor (CGV).

112 Unido, Cepal e OCDE.

113 Ver Unctad (2013), Whittaker et al (2010) e Milberg e Winkler (2013).

114 "Do ponto de vista estrutural e tecnológico para um dado país, a questão central é a sua posição na hierarquia do valor adicionado da cadeia produtiva, as possibilidades de aprendizagem e mudança tecnológica e o grau em que esta inserção permita uma adequada taxa de crescimento da economia. Com efeito, a separação do processo produtivo favorece especialmente aos detentores dos ativos intangíveis (P&D, desenho e concepção, marca, comercialização) na apropriação do valor adicionado, restando para as atividades padronizadas e de menor qualificação uma fração reduzida e submetida a elevada competição" (Medeiros, 2010, p. 10).



dos setores intensivos em recursos naturais na pauta exportadora latino-americana. Esses setores, além de baseados na exploração de recursos naturais, se caracterizam por processos de produção contínuos e com baixa possibilidade de fragmentação. Além disso, como chamam atenção Motta Veiga e Rios (2008), a construção da base industrial da região antecede a emergência do processo de fragmentação internacional da produção, imprimindo diversas características a essas indústrias que são determinantes de sua articulação com o mercado internacional (tais como forte verticalização das atividades dentro das fronteiras nacionais). Essas características mantiveram-se predominantes apesar das mudanças trazidas pela liberalização comercial e pela entrada de investimentos estrangeiros nos anos 90.

Perez (2013) argumenta que a dificuldade enfrentada pela América Latina para o desenvolvimento de indústrias de montagem decorre da distribuição inicial de fatores, que difere fortemente na América Latina e na Ásia, com consequências sobre a especialização das economias, sua inserção nas cadeias globais de valor e também sobre as distribuições de renda nas duas regiões. A autora argumenta, no entanto, que é possível se promover um *upgrading* da base industrial da região apoiada nos setores intensivos em recursos naturais, pois “há possibilidade de aprendizado e desenvolvimento a partir das indústrias de processo” (ROCHA, 2013).

A inserção nas redes internacionais de produção e comércio tem se mostrado um aspecto importante para a competitividade internacional das indústrias. A inserção de um país em redes favorece – ainda que não garanta (devido às razões evocadas acima) - um bom desempenho em termos de produção e de competitividade de seus produtos. Essas redes, no entanto, tem deixado cada vez mais evidente seu caráter regional. De fato, é possível se identificar por meio da análise das informações acerca da produção e dos fluxos de comércio, três grandes redes (ou cadeias de valor) no mundo – uma na Ásia (em torno de China e Japão), uma na América do Norte (em torno dos EUA) e outra na Europa tendo como “epicentro” a Alemanha.

A América Latina e o Brasil, em particular, encontram-se aliados de tais cadeias, como veremos adiante. O fortalecimento da incipiente articulação produtiva regional pode gerar benefícios para todos os países participantes. Como mostrado por Chen e De Lombaerde (2011) e Baumann (2011), a China desempenha um papel importante na transmissão do dinamismo de sua economia e de suas exportações para os países menores de seu entorno por meio de suas relações intraindustriais. A integração produtiva regional garante que os benefícios obtidos pela China por meio de seus superávits junto ao Ocidente sejam repassados para seus fornecedores asiáticos.

No caso da América Latina, esse fenômeno não se observa: o Brasil, que poderia desempenhar esse papel de líder e, assim, garantir inclusive um mercado mais dinâmico para seus produtos, mantém superávits com a maioria dos países da região. Aliás, isso ocorre também com os demais países grandes da Aladi – Argentina e México também são superavitários com a região. Conforme

Baumann (2010, 2011), os déficits sistemáticos dos países pequenos atesta uma distribuição desigual dos ganhos (diretos e indiretos) da integração, que não são compensados nem por instrumentos de transferência entre os países (políticas regionais ou mecanismos compensatórios) nem por ganhos decorrentes de uma maior integração produtiva. Tais ganhos resultariam de uma demanda por parte dos países maiores por produtos manufaturados provenientes dos países menores, tais como insumos, partes e componentes. Nesse contexto, os países menores passariam a ser mais beneficiados pelos ciclos de crescimento nas economias maiores.

As informações a seguir corroboram com as características mencionadas acima acerca da inserção do Brasil nas redes internacionais de comércio e produção. Tais informações concernem o peso de bens intermediários e de capital nos fluxos de comércio. Essa é uma das formas possíveis de mensuração do grau de integração das economias em tais redes e se justifica pelo fato desses bens estarem no centro do processo produtivo. A produção e comercialização desses bens por um determinado país indica sua inserção em cadeias de produção de bens finais, que podem estar internacionalmente distribuídas. Vale assinalar ainda que esses bens intermediários, muitas vezes, carregam em si uma boa parte da tecnologia contida nos produtos finais.

Utiliza-se aqui a análise por estágio de produção, sugerida por Lemoine e Unal-Kesenci (2002) a partir da classificação BEC (*Broad Economic Classification*, da ONU)¹¹⁵, que evidencia a natureza da especialização de um país. Para os bens intermediários, permite a distinção entre os bens intermediários semiacabados (insumos industriais básicos, como lingotes de aço) de peças e componentes. Pelas características evocadas anteriormente, um comércio ativo de partes e componentes, e bens de capital indica a participação do País nas redes internacionais.

Para o Brasil, o comércio de partes e componentes é relativamente baixo – quando comparado com economias como a China e o México, por exemplo¹¹⁶ –, apresenta forte assimetria entre os fluxos de importações e exportações e manifesta ainda, a exemplo do comércio em geral, diferenças significativas segundo os parceiros (Figura 69 e Tabela 41).

Primeiramente, o Brasil importa mais bens de capital e intermediário (P&C) do que exporta, gerando um déficit comercial relevante (Tabela 41). Ou seja, o Brasil absorve esses bens para produção de

115 Essa classificação distingue os produtos por seu uso final.

116 No caso da China em 2012, partes & componentes juntamente com as de bens de capital representavam 47% das exportações totais e 35% das importações totais. No caso do México para esse mesmo ano, o peso desses bens nas exportações e importações totais do país era de respectivamente 41% e 47%. A título de comparação, em 2012, o peso desses bens nas exportações e importações brasileiras totais era de 15% e 36%. Castilho (2012).



bens que são voltados, sobretudo para o mercado doméstico, dado que o superávit de bens finais é relativamente baixo. Porém, esse padrão não é homogêneo para todos os parceiros. O perfil do comércio com a Aladi denota uma maior articulação da indústria brasileira com os seus vizinhos.

Conforme mostrado em trabalho anterior sobre a integração produtiva entre os países da Aladi¹¹⁷, ainda que a integração produtiva regional seja baixa se comparada com outras regiões, alguns fatores como os menores custos de transação (devido à proximidade geográfica e cultural) e a atuação “regional” de empresas multinacionais na região¹¹⁸ (fato esse que não está desconectado com o primeiro ponto) contribuem para que ocorra alguma articulação produtiva entre países vizinhos.

Dentre os diversos parceiros, a China é o país com o qual as importações e exportações desses produtos são os mais assimétricos. Do lado das exportações, o peso é inferior a 5% do total de manufaturados, enquanto do lado das importações, a participação é das mais elevadas (juntamente com a Ásia). Vale chamar a atenção que no caso do mercado brasileiro, a China vem cada vez mais ganhando mercado e conquistando espaços anteriormente ocupados pelos EUA e pela UE, sobretudo de bens de capital.

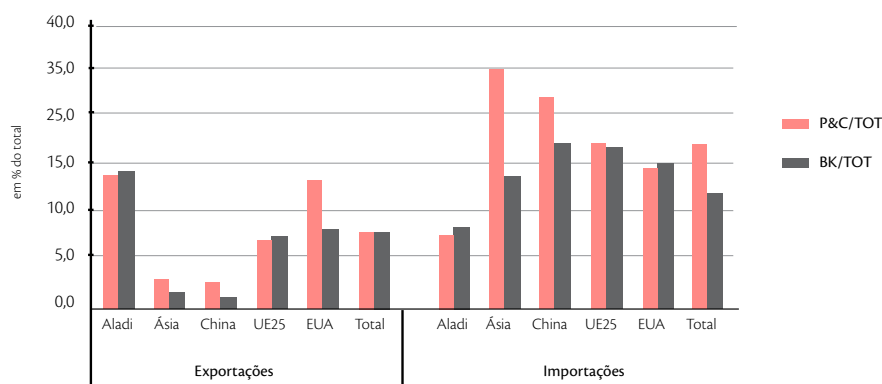


Figura 69. Peso do comércio de bens intermediários-partes e componentes, e de bens de capital no comércio total brasileiro de bens manufaturados por parceiro (2013, %)

Fonte: Comtrade

117 Castilho (2012).

118 Sejam elas empresas multinacionais de origem extra regional que desenhem suas estratégias de forma complementar nos países da região (indústria automobilística, por exemplo), sejam elas empresas multinacionais regionais (empresas brasileiras que atuam nos países vizinhos, por exemplo).

Tabela 43. Comércio exterior brasileiro por etapas de produção e por parceiro comercial (2013)

	Aladi	China	UE25	EUA	Total
Bens primários	-0,31	0,99	0,96	0,39	0,51
Bens intermediários semiacabados	0,06	-0,30	-0,08	-0,24	-0,13
Bens intermediários partes e componentes	0,43	-0,96	-0,61	-0,33	-0,51
Bens finais - Bens de Capital	0,35	-0,89	-0,43	-0,47	-0,21
Bens finais - Bens de Consumo	0,04	-0,82	-0,12	-0,06	0,06
Saldo total	0,09	0,10	-0,04	-0,19	0,00
Saldo manufaturas	0,16	-0,67	-0,25	-0,28	-0,18

Fonte: Comtrade. Elaboração própria.

2. Perspectivas sombrias para as exportações brasileiras de manufaturados: a concorrência chinesa no mercado latino-americano e a erosão das preferências brasileiras na Aladi

O mercado latino-americano é, como visto anteriormente, o principal mercado dos produtos manufaturados brasileiros, sobretudo aqueles de maior sofisticação. É também a região com a qual a indústria brasileira tem algum tipo de articulação produtiva. Articulação essa que é importante tanto do ponto de vista da competitividade da indústria brasileira quanto do ponto de vista da coesão dos acordos comerciais da América Latina.

O Brasil vem, no entanto, perdendo participação em seu mercado mais relevante. Nos anos 90, a integração latino-americana ganhou novo fôlego com o surgimento do Mercosul, o renascimento da Comunidad Andina (CAN) e os acordos que foram alimentados por esses sub-acordos regionais. Nesse contexto, o Brasil conseguiu expandir suas vendas de produtos manufaturados na região, tendo passado sua participação nos mercados da Aladi de 2,2% do total para 6,4% em 2005 (Tabela 44). Por outro lado, a Aladi saltou de mercado minoritário, responsável por 12% dos produtos manufaturados exportados pelo Brasil, para seu principal destino (a partir de 2000, sua participação seria de 27% ou mais). Embora para o Brasil, a Aladi tenha mantido sua colocação de principal



destino das exportações de manufaturados, a parcela de mercado do Brasil na Aladi vem caindo desde 2007, chegando em 2013 a um patamar próximo àquele observado em 2000 (4,5%).

A perda de mercado pelo Brasil pode ser em parte creditada à China, que viu sua participação no mercado de manufaturados da Aladi crescer de forma significativa desde os anos 90. Nos anos 2000, a China ganhou espaço desde o início da década, porém esse crescimento se acelerou a partir de 2005. Tal evolução contrasta com o que ocorreu com a participação brasileira nos mercados da Aladi, que aumentou até 2005, recuando em seguida.

Como se pode ver pela Tabela 44, o crescimento da parcela de mercado detida pela China nos países da América Latina foi muito superior ao crescimento observado em sua parcela no mercado mundial em seu conjunto, sugerindo que a região vem se tornando um mercado de crescente importância para aquele país.

Ao mesmo tempo, sugere que parte da perda de mercado do Brasil na região tem sido absorvida por aquele país. De fato, o Brasil, até aqui, não é o principal perdedor nos mercados da Aladi: exercícios mostram que as exportações chinesas para a região vêm deslocando outros fornecedores asiáticos, europeus e norte-americanos (Hiratuka e outros, 2012). O México parece estar sendo mais afetado pela concorrência chinesa da Aladi que o Brasil. No que se refere ao mercado doméstico brasileiro, Soares e Castilho (2014) encontraram resultado similar e constataram que a maior presença chinesa deslocou principalmente fornecedores de outros países. Ambos os resultados, porém, utilizam dados até 2009 e esse cenário pode ter se alterado desde então.

Tabela 44. Evolução do market share de produtos manufaturados do Brasil e da China na Aladi e no mercado mundial (em %)

Aladi				
	1990	2000	2005	2013
Brasil	2,2	4,2	6,4	4,5
China	0,8	2,5	8,3	18,2
Mundo				
Brasil	0,8	0,9	1,1	0,9
China	1,9	7,1	11,2	14,1

Fonte: Comtrade. Elaboração própria.

A perda do Brasil no mercado latino-americano não foi maior até o presente por conta das margens de preferência que gozam os produtos brasileiros no âmbito da Aladi. Os acordos da Aladi, existentes desde 1980, garantem reduções significativas para parte relevante dos produtos exportados pelo Brasil para a maioria dos países (México é o único parceiro a conceder reduções inferiores a 40%) e certamente contribuiram para o desempenho exportador brasileiro para o restante da América Latina desde os anos 90¹¹⁹.

Porém, a vantagem obtida pelos produtos brasileiros decorrente das preferências tem perdido eficácia devido à perda de competitividade dos produtos brasileiros em face de determinados países (notadamente asiáticos) e devido também à erosão das preferências resultante dos múltiplos acordos comerciais que têm sido assinados pelos países latino-americanos com países externos à região. Chile, Peru, México e Colômbia já assinaram um número elevado de acordos, com países de todos os continentes e, em alguns casos, com cláusulas e concessões mais aprofundadas do que aquelas presentes nos acordos com o Brasil¹²⁰.

Tais acordos acabam por correr as vantagens tarifárias obtidas pelos produtos brasileiros nos mercados latino-americanos, muitas vezes beneficiando produtos provenientes de países com alta capacidade competitiva, como China e Coreia do Sul.

A reversão dessa tendência claramente negativa para as exportações brasileiras de manufaturados depende, por um lado, de uma melhora na competitividade dos produtos brasileiros e, por outro, de iniciativas que estimulem o comércio regional. Essas iniciativas devem possibilitar aprofundamento dos acordos com os vizinhos latino-americanos dentro de uma estratégia mais ampla de articulação produtiva na região: nesse caso, os efeitos seriam benéficos não somente para a indústria brasileira, mas também para os seus vizinhos latino-americanos.

119 O Brasil desfruta de concessões médias próximas a 100% na entrada dos mercados chileno, boliviano e peruano, além da isenção total no Mercosul. Colômbia e Equador concedem reduções médias de cerca de 50% e somente México concede menores preferências tarifárias para os produtos exportados pelo Brasil. Para maiores detalhes, ver Souza (2010), que também mostra, por meio da estimação de uma equação gravitacional, que o comércio entre os acordos da Aladi têm impacto positivo sobre os fluxos comerciais intra-regionais.

120 De acordo com os dados da OMC (<<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>> , consulta em fevereiro de 2015), os números de acordos regionais notificados são os seguintes (entre parênteses após o nome dos países): Países do Mercosul (2, sendo que Uruguai tem mais um); Chile (23), Peru (12), Bolívia (1), Colômbia (7); Venezuela (2) e Equador (1).



Referências

- BAUMANN, R. **Regional trade and growth in Asia and Latin America: the importance of Productive Complementarity**. Texto LC/BRS/R238, CEPAL, Brasília. 2010
- _____. O Mercosul aos vinte anos: uma avaliação econômica. **Texto para Discussão** n. 1627, IPEA, Brasília. 2011
- CASTILHO, M. A inserção do Brasil em um mundo fragmentado: uma análise da estrutura de comércio exterior brasileiro. In: ACIOLY, L.; CINTRA, M.A.M. (Orgs.). **Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional**. 1 ed. Brasília: IPEA, v. 2, p. 369-396. 2010.
- _____. Impactos da crise econômica internacional sobre o comércio exterior brasileiro. In: ACIOLY, L.; LEÃO, R. (Orgs.). **Crise financeira global: mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil**. IPEA, Brasília. 2011.
- _____. Comércio internacional e a integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI. **IPEA, Texto para discussão** n. 1705, Brasília. 2012.
- CHEN, L.; DE LOMBAERDE, P. Redes de distribución regional de la producción y organización en ejes en América Latina y en el Este Asiático: una perspectiva a largo plazo. **Integración & Comercio**, n. 32. 2011.
- COSTA, K. **Fragmentação internacional da produção e sofisticação das exportações: uma análise a partir dos fluxos de comércio do Mercosul entre 1994 e 2012**. In: ENCONTRO DA ANPEC, 42., Natal. 2014.
- FLORES, M.; VAILLANT, M. Cadenas globales de valor y sofisticación de la canasta de exportación en América Latina. **Integración & Comercio**, n. 32. 2011.
- FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG M.; ÜNAL-KESENCI D. Statistical analysis of EC trade in intermediate products. **External Trade Series - Studies and Research**, 6D, Eurostat. 1996.
- HAMAGUCHI, N. Integração produtiva regional no leste da Ásia. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Orgs.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: ABDI, 2010 (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. 16. 2010.
- HIRATUKA, C.; CASTILHO, M.; SOUZA, K.; MODOLO, D.; CUNHA, S. Avaliação da competição comercial chinesa em terceiros mercados. In: BITTENCOURT, G. (Org.). **El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones**. 1ed. Montevideu: Red Mercosur, 2012, v. 1, p. 135-194.

- LEMOINE, F.; UNAL-KESENCI, D. China in the International Segmentation of Production Processes. **Document de travail du CEPPII** 2002-02, CEPPII, Paris: 2002.
- MEDEIROS, C. Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul. In: ALVAREZ, R.; BAUMANN, R.; WOHLERS, M. (Orgs.). **Integração produtiva: caminhos para o Mercosul**. Brasília: ABDI (Série Cadernos da Indústria ABDI, v. XVI). 2010.
- MILBERG, W.; WINKLER, D. **Outsourcing economics: global value chains in capitalist development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. **Cadeias de valor baseadas em recursos naturais e upgrading de empresas e setores: o caso da América do Sul**. Rio de Janeiro: Cindes, 2008.
- OREIRO, J.L.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232. 2010.
- PALMA, G. Four sources of de-industrialization and a new concept of the dutch disease. In: OCAMPO, J.A. **Beyond reforms, structural dynamics and macroeconomic vulnerability**. Stanford: Stanford University Press. 2005.
- PEREZ, C. Una visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales. **Economica**, v.14, n.2. 2013.
- ROCHA, F. Comentários a Una visión para América Latin: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales, de Carlota Perez: a Lei de Engel. **Economica**, v.14, n.2. 2013.
- SOARES, E.; CASTILHO, M. **O impacto das importações chinesas na indústria brasileira nos anos 2000**. In: ENCONTRO DA ANPEC, 42. Natal. 2014
- SOUZA, K. **Os efeitos da integração comercial sobre os fluxos comerciais dos países membros da ALADI**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2010
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Global value chains and development**. Genebra: 2013.
- WHITTAKER, D.H.; ZHU, T.; STURGEON, T.; TSAI, M. H. Compressed Development. **Studies in Comparative International Development**, v. 45, n.4, p. 439-467. 2010.



Glossário

Base Orbis: base de dados e de informações econômicas, financeiras e tecnológicas de empresas.

Big bank: termo em inglês utilizado em economia para designar uma atuação anti-cíclica da política monetária em momentos de crise, provendo liquidez para os agentes do mercado.

Big government: termo em inglês utilizado em economia para designar atuação anti-cíclica da política fiscal em momentos de crise, por meio de gasto público e/ou redução de tributo.

Coefficiente de Importação: calculado como a razão entre o valor das importações de um setor sobre o seu consumo doméstico aparente. Sendo o consumo doméstico aparente a soma do valor da produção de um setor e das suas importações subtraído o valor das exportações de um mesmo setor. Desde modo, o coeficiente de importação serve como medida para indicar o quanto da oferta de um setor é relativo às importações.

Commodities: termo que vem do inglês, plural de commodity, que é utilizado no sentido de denominar um produto relativamente padronizado, com menor grau de diferenciação e com preços formados pelo mercado e não pelo produtor, tais como commodities agrícolas (soja, café, milho) e minerais (minério de ferro, petróleo).

Ebtida: sigla em inglês para "earnings before interest, taxes, depreciation and amortization", que é usualmente traduzido para o português como: "Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização". O Ebtida representa, em linhas gerais, a geração de receita operacional por parte da empresa, isto é, apenas de sua atividade operacional sem levar em consideração os efeitos de impostos e despesas financeiras.

Excedente operacional bruto: saldo resultante do valor adicionado bruto deduzido das remunerações pagas aos empregados, do rendimento misto bruto e dos impostos líquidos de subsídios incidentes sobre a produção.

Factoring: termo em inglês utilizado em economia e negócios para designar operação financeira em que uma empresa vende à vista, com algum deságio, seus direitos futuros de crédito, ou seja, negocia suas receitas futuras com terceiros.

Formação bruta de capital fixo: ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos que são utilizados repetida e continuamente em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente serem consumidos nesses processos produtivos.

Formação bruta de capital: é a soma da formação bruta de capital fixo com a variação de estoques.

Funding: termo em inglês utilizado em economia, administração e finanças para designar poupança financeira de longo prazo.

Greenfield: termo em inglês que é utilizado em economia, administração e finanças para denominar investimentos produtivos novos realizados pelas empresas, ou seja, não incluem aquisições e fusões de empresas já existentes nem aplicações financeiras.

Holding acionária: uma empresa holding denota uma sociedade que, geralmente, visa a participar de outras sociedades, através da detenção de quotas ou ações em seu capital social. Logo, é considerada holding aquela sociedade que possui como uma das suas atividades participar de outras sociedades como sócia ou acionista, ao invés de exercer uma atividade produtiva ou comercial.

Joint venture: termo em inglês utilizado em economia, administração e finanças para designar uma associação para um empreendimento específico entre duas ou mais empresas, sem que isto, necessariamente, implique em uma ligação orgânica entre estas empresas para além do contrato específico.

Leasing: termo em inglês utilizado em economia, administração, direito e finanças para designar um contrato denominado na legislação brasileira como “arrendamento mercantil”. As partes desse contrato são denominadas “arrendador” e “arrendatário”, conforme sejam, de um lado, um banco ou sociedade de arrendamento mercantil e, de outro, o cliente. O objeto do contrato é a aquisição, por parte do arrendador, de bem escolhido pelo arrendatário para sua utilização. O arrendador é, portanto, o proprietário do bem, sendo que a posse e o usufruto, durante a vigência do contrato, são do arrendatário. O contrato de arrendamento mercantil pode prever ou não a opção de compra, pelo arrendatário, do bem de propriedade do arrendador.

Mainstream: termo inglês que designa o pensamento ou tendência dominante. Em ciência econômica é utilizado para designar a corrente de pensamento convencional ou ortodoxa dominante no pensamento econômico.

Market share: termo em inglês que significa grau ou fatia de participação de uma empresa no mercado;

Outsourcing: termo em inglês que significa a externalização ou terceirização das atividades meio ou fim de uma empresa para outra empresa subcontratada.

Policy makers: termo em inglês para designar os responsáveis ou formuladores de diretrizes e políticas públicas.

Public and government procurement: termo em inglês que significa compras governamentais ou públicas. Instrumento de política pública utilizado para favorecer e desenvolver produtores locais ou nacionais.

Quantitative easing: termo em inglês que significa a adoção de uma política monetária expansionista por meio do resgate de títulos públicos de longo prazo.

Remunerações: despesas efetuadas pelos empregadores (salários mais contribuições sociais) com seus empregados.

Rendimento misto bruto: remunerações recebidas pelos proprietários de empresas não constituídas em sociedades (autônomos), que não pode ser identificada separadamente se proveniente do capital ou do trabalho.

Share: termo em inglês que significa participação. Em economia e negócios pode significar ações de empresas, ou seja, participação societária em empresas.

Spreads: termo em inglês que significa é a diferença entre preços de compra e venda. Em economia, spread bancário pode ser utilizado como a diferença entre a taxa de empréstimo e a média ponderada das taxas de captação de CDBs (certificados de depósito bancário).

Subprime: termo em inglês que é utilizado para denominar um crédito de risco, concedido a um tomador que não oferece garantias suficientes para se beneficiar da taxa de juros mais vantajosa (prime rate). O termo foi amplamente utilizado para designar uma forma de crédito hipotecário (mortgage) no setor imobiliário dos Estados Unidos e destinada a tomadores de empréstimos, que representavam um maior risco.

Takeover: termo em inglês que significa refere-se a um processo de mudança do controle societário de uma empresa através de compra da maioria ou da totalidade das ações dessa empresa. O takeover pode ser tanto amigável (quando há acordo entre as partes) como hostil.

Taxa de desemprego: percentual das pessoas que procuram, mas não encontram ocupação profissional remunerada entre todas aquelas consideradas ativas no mercado de trabalho.



Trading companies: Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), as empresas comerciais exportadoras são classificadas em dois grandes grupos: i) as que possuem o Certificado de Registro Especial, denominadas “trading companies”, regulamentadas pelo Decreto-Lei nº 1.248, de 1972, recepcionado pela Constituição Federal de 1988 com status de lei ordinária; e ii) as comerciais exportadoras que não possuem o Certificado de Registro Especial e são constituídas de acordo com Código Civil Brasileiro.

Transações inter setoriais: é o consumo de insumos que cada setor produtivo da economia faz em relação aos outros setores para que aqueles realizem suas produções.

Turn-key: termo em inglês que significa chave na mão, utilizado em economia, administração, direito ou engenharia para designar, segundo a lei 8.666, uma empreitada integral de um empreendimento, ou seja, a empresa contratada fica responsável por todas as etapas das obras, serviços e instalações, sendo obrigada a entregar a obra ou o empreendimento em condições de pleno funcionamento.

Upgrading: termo em inglês utilizado em economia para designar um processo de atualização ou avanço tecnológico em direção à fronteira tecnológica.

Valor adicionado bruto: valor que a atividade (ou setor) agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. Corresponde à soma das remunerações, excedente operacional bruto, rendimento misto bruto, outros impostos sobre a produção e outros subsídios à produção.

Vants: veículos aéreos não tripulados.

Varição de estoques: diferença entre os valores dos estoques de mercadorias finais, de produtos semimanufaturados, bens em processo de fabricação e matérias-primas dos setores produtivos no início e no fim do ano.

Very high inequality: termo em inglês que significa um elevado grau de desigualdade.



Lista de figuras

CAPÍTULO 1

Figura 1.	Saldo da balança comercial (2004-2014*)	28
Figura 2.	Déficit da balança de serviços e rendas (2004-2014*)	29
Figura 3.	Serviços selecionados (2004-2014*)	30
Figura 4.	Saldo em transações correntes (2004-2014*)	31
Figura 5.	Evolução do investimento estrangeiro em carteira (2004-2014*)	31
Figura 6.	Necessidades de financiamento externo (2004-2014*)	32
Figura 7.	Evolução da taxa de câmbio (2004-2014*)	32
Figura 8.	Reservas internacionais, passivo externo e dívida externa (2004-2014*)	33
Figura 9.	Reservas internacionais, passivo externo e dívida externa (2004-2014*)	34
Figura 10.	Necessidade de financiamento do setor público consolidado (2004-2014*)	36
Figura 11.	Evolução da dívida pública bruta e líquida do governo geral * (2004-2014**)	36
Figura 12.	Composição da dívida governo geral* (2004-2014**)	37
Figura 13.	Evolução do crédito do Tesouro Nacional junto ao BNDES (2004-2014*)	38
Figura 14.	Evolução do investimento público total: União e empresas estatais (2004-2014)	39
Figura 15.	Participação do investimento público no investimento total (2004-2014*)	40
Figura 16.	Necessidade de financiamento líquido das empresas estatais (2004-2013)	40
Figura 17.	Evolução do crédito total: setor privado e público (2004-2014*)	50
Figura 18.	Evolução do crédito por destino: habitação, rural, indústria e comércio (2004-2014*)	51
Figura 19.	Endividamento das famílias em relação à renda acumulada dos últimos doze meses (2004-2014*)	52

CAPÍTULO 2

Figura 20.	Taxa de Investimento: 2003-2013 (preços constantes de 2000)	81
Figura 21.	Taxa média anual de investimento: 1971-2013 (preços constantes de 2000)	82

CAPÍTULO 3

Figura 22.	Coefficiente de Gini (renda domiciliar per capita) – 2001-2003	113
Figura 23.	Participação dos componentes do PIB pela ótica da renda – 1995/2009	114
Figura 24.	Taxa de desemprego – 2003-2013	116

Figura 25.	Geração de empregos formais – 2003-2013	117
Figura 26.	Índice-síntese de mercado de trabalho - 2003-2013	119
Figura 27.	Salário mínimo e remuneração média real - 2003/2013 (R\$ de dezembro de 2013)	120
Figura 28.	PIB por pessoa ocupada – 2000/2013 (em US\$ de 2013 ppc)	122
Figura 29.	PIB por pessoa ocupada - 2000/2013 (proporção em relação aos Estados Unidos)	123

CAPÍTULO 4

Figura 30.	Saldo líquido de postos de trabalho (em milhares) Brasil - Rais e Caged: 2003 – 2014.	132
Figura 31.	Evolução do estoque de empregos formais (em milhões) Brasil - Rais: 2002 – 2013	132
Figura 32.	Taxa média anual de desocupação regiões metropolitanas - IBGE: 2003 – abril de 2014	133
Figura 33.	Decomposição da variação da taxa de desemprego variação em 12 meses (p.p.) Brasil – IBGE: 2003 – setembro de 2014	137
Figura 34.	Salário mínimo real em reais de agosto de 2014 Brasil – Ipea: 2003 – agosto de 2014	138
Figura 35.	Salário mínimo, rendimento médio, mediano e salário mínimo reais (de agosto de 2014) e em números índices (2003=100) Brasil – PME/IBGE: 2003 – agosto de 2014	139
Figura 36.	Frequência relativa dos ocupados por faixa de rendimento e valores do salário mínimo, médio e mediano Brasil: 2013	140
Figura 37.	Saldo líquido de criação de empregos por faixas de rendimentos Brasil – PME/IBGE: 2003 a 2013 – salários mínimos correntes	141
Figura 38.	Distribuição percentual dos ocupados por faixas de rendimentos Brasil – PME/IBGE: 2003 a 2013	142
Figura 39.	Evolução da taxa de formalidade segundo posição na ocupação Brasil - PNAD: 2002 a 2012	144
Figura 40.	Evolução da taxa de formalidade entre os assalariados por setor de atividade Brasil: 2003 a 2012	144
Figura 41.	Razões de dependência – total, infantil e de idosos – variante média, para o Brasil no período de 1980 a 2050	147
Figura 42.	Razões de dependência total nos três cenários: variante baixa, média e alta, para o Brasil no período de 1980 a 2050	148
Figura 43.	Participação relativa de idosos – estrato etário com 65 anos ou mais – na população brasileira – dados em % - para o período de 1980 a 2050, nos três cenários: variantes baixa, média e alta	149
Figura 44.	Coeficiente de Gini – Brasil, 1981-2012	152
Figura 45.	Brasil: estratificação social dos ocupados (em milhares de indivíduos) 2002-2012	154

CAPÍTULO 5

Figura 46.	Evolução do valor da transformação industrial por indústria 2004-2012 (ano-base 2004=100)	163
-------------------	---	-----



Figura 47. Estrutura de custos da indústria brasileira, participação dos custos no valor bruto da produção e participação dos gastos de pessoal no valor da transformação industrial 2004-2012	164
Figura 48. Aquisições do setor industrial 2004-2012 (bilhões R\$ - preços de 2012)	165
Figura 49. Nível da capacidade utilizada 2004-2015 (com ajuste sazonal)	166
Figura 50. Índice de expectativas e índice de confiança da indústria 2008-2015	167
Figura 51. Rentabilidade do ativo (Ebitda/ativos totais) 2004-2013	169
Figura 52. Margem líquida (lucro líquido / vendas totais) 2004-2013	170
Figura 53. Grau de endividamento 2004-2013	171
Figura 54. Liquidez imediata (caixa e aplicações de curto prazo / exigível de curto prazo) 2004-2013	172
Figura 55. Crescimento real do patrimônio líquido 2004-2013 (2004=100)	173

CAPÍTULO 6

Figura 56. Composição da carteira de crédito em moeda doméstica dos bancos (%) Jun. 2014	210
Figura 57. Evolução da carteira de crédito em moeda doméstica dos bancos (bilhões de pesos correntes)	210
Figura 58. Composição do crédito em moeda doméstica segundo reajuste e prazos Jun. 2014	211
Figura 59. Evolução do crédito: BancoEstado e sistema (taxa de variação %)	218
Figura 60. Evolução do crédito por propriedade do capital (em bilhões de reais)	223
Figura 61. Evolução do crédito por propriedade do capital (taxa de variação %)	225

CAPÍTULO 7

Figura 62. Crescimento real do PIB no Brasil	233
Figura 63. Aumento real da produção setorial entre 1995 e 2009	250
Figura 64. Participações relativas do efeito escala e da mudança tecnológica	251

CAPÍTULO 8

Figura 65. Evolução do valor das exportações brasileiras e mundiais (base: 2000=100)	263
Figura 66. Evolução da parcela de mercado do Brasil nas importações mundiais totais e de produtos manufaturados, 1990-2013 (em %)	264
Figura 67. Principais destinos das exportações brasileiras totais e de manufaturados (em% do total)	265
Figura 68. Peso dos produtos manufaturados nas exportações brasileiras totais, segundo países de destino (em % - 1990, 2000 e 2013)	266
Figura 69. Peso do comércio de bens intermediários-partes e componentes, e de bens de capital no comércio total brasileiro de bens manufaturados por parceiro (2013, %)	273

Lista de tabelas

CAPÍTULO 1

Tabela 1.	Perfil das receitas públicas: componentes selecionados – R\$ bilhões (2004-2014*)	42
Tabela 2.	Perfil das receitas públicas: componentes selecionados – % do PIB (2004-2014*)	44
Tabela 3.	Perfil dos gastos públicos: componentes selecionados – R\$ bilhões (2004-2014*)	46
Tabela 4.	Perfil dos gastos públicos: componentes selecionados – % do PIB (2004-2014*)	48
Tabela 5.	Evolução do estoque do mercado financeiro brasileiro: rendas fixa e variável – R\$ bilhões (2006-2014*)	54

CAPÍTULO 2

Tabela 6.	Esquema metodológico: análise da estratégia de desenvolvimento e as políticas públicas dos governos Lula e Dilma, em seus erros e acertos	63
Tabela 7.	Renda de trabalho, previdência e assistência 2002, 2006, 2010 e 2013 (valores a preços de 2013)	64
Tabela 8.	Distribuição de renda e pobreza, anos selecionados	65
Tabela 9.	Indicadores de bem-estar: saúde, educação, desenvolvimento urbano e desenvolvimento agrário, 2002 e 2013	66
Tabela 10.	Indicadores macroeconômicos, evolução anual 2003-2013	78
Tabela 11.	Taxas médias de crescimento do PIB, da FBCF e da produtividade do trabalho, 1971-2013, períodos selecionados	80
Tabela 12.	Investimento nas frentes de expansão: composição (2008) e taxas de crescimento (2004-2008)	84
Tabela 13.	Síntese de avaliação da dimensão social da estratégia nacional de desenvolvimento do período 2003/2013	98
Tabela 14.	Síntese da avaliação da dimensão macroeconômica da estratégia nacional de desenvolvimento do período 2003-2014	99
Tabela 15.	Balanço do cumprimento dos objetivos de praticar políticas macroeconômicas pró-desenvolvimento	99
Tabela 16.	Síntese da avaliação da dimensão produtiva da estratégia nacional de desenvolvimento	100
Tabela 17.	Indicadores de demanda e oferta de infraestrutura econômica e social: transporte, energia e comunicações (distintos anos de referência, e 2013)	106

CAPÍTULO 3

Tabela 18.	Geração de empregos formais por folha de salários mínimos – 2011/2013	117
-------------------	---	-----



CAPÍTULO 4

Tabela 19. População ocupada, PIA, PEA (em milhares de pessoas e taxas de crescimento anuais), taxa de desemprego (TD) e taxa de atividade (TA) regiões metropolitanas– Pnad/IBGE: 2003 – setembro de 2014	134
---	-----

CAPÍTULO 5

Tabela 20. Composição da amostra das empresas	200
--	-----

CAPÍTULO 6

Tabela 21. Indicadores bancários e financeiros: Brasil e Chile, 2011 (%)	205
Tabela 22. Ativos, empréstimos e participação das IF no sistema: Brasil e Chile, 2014 (%)	205
Tabela 23. Fontes de financiamento (participação no total %)	207
Tabela 24. Bancos: crédito e depósitos (participação no total %) Junho de 2014	209
Tabela 25. Crédito: uma análise comparada (participação no total %)	213
Tabela 26. BancoEstado: total de crédito e ativos (em milhões de Pesos correntes)	213
Tabela 27. BancoEstado: Composição da carteira de crédito (%) Jun. 2014	214
Tabela 28. Crédito habitacional hipotecário: participação por faixa de dívida (%) Dez. 2013	214
Tabela 29. Comportamento do crédito por tomador final (taxa de variação %)	218
Tabela 30. Sistema bancário brasileiro: ativos e créditos (participação %) Jun. 2014	220

CAPÍTULO 7

Tabela 31. Crescimento e inflação no Brasil entre 1968 e 2013	232
Tabela 32. Tabela de transações para a economia brasileira em 2004 (R\$ bilhão)	236
Tabela 33. Impactos diretos e indiretos devido ao aumento de R\$ 1 bilhão na demanda final por produtos do setor de transformação	242
Tabela 34. Participações relativas de indicadores setoriais entre 1995 e 2009	245
Tabela 35. Variações na produtividade do fator trabalho entre 1995 e 2009	246
Tabela 36. Variações da produtividade na indústria da transformação	247
Tabela 37. Participação das remunerações do fator capital em relação a capital mais trabalho	248
Tabela 38. Decomposição estrutural da variação da produção entre 1995 e 2009 (em R\$ bilhão de 2009)	249
Tabela 39. Principais variações da produção na indústria da transformação	251

Tabela 40. Lista da agregação setorial com 42 atividades produtivas	255
Tabela 41. Correspondência entre os níveis de agregação com 42 e 8 setores	256

CAPÍTULO 8

Tabela 42. Composição das exportações brasileiras de manufaturados por destino, 2013	268
Tabela 43. Comércio exterior brasileiro por etapas de produção e por parceiro comercial (2013)	274
Tabela 44. Evolução do market share de produtos manufaturados do Brasil e da China na Aladi e no mercado mundial (em %)	275



O CGEE, consciente das questões ambientais e sociais, utiliza papéis com certificação (Forest Stewardship Council®) na impressão deste material. A certificação FSC® garante que a matéria-prima é proveniente de florestas manejadas de forma ecologicamente correta, socialmente justa e economicamente viável, e outras fontes controladas. Impresso na Athalaia Gráfica e Editora Ltda. - Certificada na Cadeia de Custódia - FSC



Acesse www.cgee.org.br e
siga-nos no Twitter @CGEE_oficial



Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Ciência, Tecnologia e Inovação

ISBN 978-85-5569-077-8 (impresso)
ISBN 978-85-5569-078-5 (eletrônico)

Ministério da
Ciência, Tecnologia
e Inovação

