

RESENHA BIBLIOGRÁFICA

Um Ensaio Sobre "O Futuro da Indústria no Brasil: Desindustrialização em Debate"

Por Edmar Bacha e Monica Baumgarten de Bolle

John Williamson ♦

Roberto Zagha ♦♦

Como indicado pelo subtítulo, esse livro é estimulado pelo renascimento do debate sobre desindustrialização no Brasil. A questão fundamental é saber se o fracasso do crescimento industrial no Brasil vai levar a uma desaceleração geral da economia e, por outro lado, se um crescimento industrial mais rápido é a chave para o crescimento acelerado. Antes de entrar na discussão do conteúdo do livro, será útil começar com uma breve síntese de nossa visão do desenvolvimento, que é bastante ortodoxa.

Tomamos por certo que países em desenvolvimento possam crescer mais rapidamente em termos de renda *per capita* do que os avançados, abrindo, portanto, a possibilidade de *catch-up*. A razão fundamental para isso é que é mais fácil aprender o que já existe em termos de tecnologias, políticas e instituições do que inventá-las. A absorção desse conhecimento toma várias formas: importações de bens de capital, investimento estrangeiro, investimentos em educação, "aprender-fazendo", estudos no exterior, participação em conferências internacionais, e assim por diante. Isso não quer dizer que nenhuma inovação ocorre nos países em desenvolvimento: a indústria aeronáutica do Brasil ou a agroindústria, a indústria farmacêutica da Índia, e a eletrônica da China são exemplos.

♦ John Williamson - E-mail: wyejohn@gmail.com

♦♦ Roberto Zagha - E-mail: nzagha@gmail.com

Recebido em 04 de outubro de 2013. Aceito: 09 de janeiro de 2014.

Roberto Zagha, agradece Instituto Hoover da Universidade de Stanford pelo apoio dado para completar este trabalho.

No entanto, a maior parte do crescimento econômico acelerado depende da adoção de tecnologias já inventadas e usadas no mundo desenvolvido.

“*Catching-up*” não é apenas uma possibilidade teórica. Já aconteceu e mudou a vida de centenas de milhões de pessoas. Japão, Coreia, Taiwan e Cingapura são exemplos de países cuja renda *per capita* alcançou as de economias avançadas em duas gerações (60 anos). A China tem crescido a taxas anuais superiores a 10 por cento nas últimas três décadas, uma façanha sem precedentes na história da humanidade. A renda *per capita* da China, que atingia menos de 3 por cento da renda *per capita* dos EUA (em termos de paridade de poder de compra) em 1980, chegou a 19 por cento em 2010 (último ano para o qual existem dados disponíveis para a renda *per capita* em termos de PPC). No mesmo período, a renda *per capita* da Coreia cresceu de 21 por cento da renda *per capita* dos EUA para 64 por cento. Dentro de 20 anos, a renda *per capita* da China deverá chegar à média de hoje dos países da OCDE. As altas taxas de crescimento dos países do Leste Asiático têm sido facilitadas pela industrialização orientada para a exportação, investimentos maciços em infraestrutura e educação, taxas de câmbio estáveis e altamente competitivas, e poupança elevada. Se a extensiva intervenção do Estado para promover algumas indústrias ajudou muito é uma questão ainda sujeita a controvérsias. Há também o exemplo de Hong Kong, que cresceu de forma semelhante sob a forma mais pura que o mundo já tenha visto de *laissez-faire* (pelo menos até que os países bálticos alcançaram a independência). Em contraste, com suas taxas recentes de crescimento, o Brasil vai precisar de vários séculos para atingir os padrões de vida no Ocidente.

Bem antes da decolagem da Ásia do Leste, o Brasil também conheceu um crescimento econômico acelerado por um período bastante longo. Entre o final da Primeira Guerra Mundial em 1918 e 1980, o PIB cresceu a uma taxa composta de 6,3 por cento, uma taxa comparável com o desempenho mais recente dos países da Ásia do Leste. Não foi um processo fácil. Ao longo desses 60 anos, houve períodos de crescimento superior a 10 por cento ao ano, bem como períodos em que o crescimento foi negativo ou marginal. A inflação foi um problema quase permanente. Houve crises de balança de pagamentos. Houve ditaduras militares e retornos à democracia. Durante 1932-1939, enquanto o resto do mundo estava mergulhado

na Grande Depressão, a indústria no Brasil cresceu a uma taxa de 9 por cento ao ano. Este foi um resultado de uma desvalorização maciça provocada pela queda no valor das exportações e do impacto imprevisto da política de apoio aos preços do café, que levou à adoção de políticas fiscais e monetárias expansionistas - políticas keynesianas impulsionadas pela necessidade política de proteger os rendimentos dos influentes fazendeiros de café. Durante os anos 1940 e 1950, o Estado tomou uma série de iniciativas para acelerar a industrialização do país quando algumas das maiores empresas públicas do Brasil foram criadas, como a Companhia do Vale do Rio Doce em 1941, a Companhia Siderúrgica Nacional em 1942, a Petrobrás em 1952. Houve uma abertura da economia na década de 1960 e um retorno ao protecionismo na década de 1970. Este não é o lugar para rever o detalhe das políticas econômicas ao longo desses 60 anos, basta lembrar que o processo não foi linear; houve mudanças bruscas, correções, mas, talvez principalmente, houve a vontade política de crescer. O resultado foi altamente positivo.

O crescimento do Brasil parou em 1980. Se o crescimento tivesse continuado às taxas dos 60 anos anteriores, a renda *per capita* do Brasil hoje seria o dobro do que é. Mas o que aconteceu foi que o crescimento do PIB foi próximo de zero nos anos da década de 1980, pouco acima da taxa de crescimento populacional nos anos da década de 1990, e um pouco acima de 2 por cento *per capita* em 2000-12 (2.2 por cento para ser exato)—uma taxa apenas suficiente para alcançar a muito longo prazo a renda *per capita* das economias avançadas, na qual a taxa secular de crescimento *per capita* está em torno de 2 por cento ao ano. Como resultado, a renda *per capita* do Brasil caiu de 32 por cento da renda *per capita* dos EUA, em 1980, para 20 por cento em 2010.

Começando em 1980, o crescimento da produtividade total dos fatores (TFPG) foi negativo durante duas décadas, como documentado em vários estudos.¹ Começou a aumentar nos anos 2000, quando o crescimento econômico acelerou-se um pouco. Uma das razões para o longo período de TFPG baixa ou negativa é que o emprego

¹ Bacha, Edmar and Regis Bonelli, "Crescimento Brasileiro Revisitado" em *Desenvolvimento Econômico: Uma Perspectiva Brasileira*, editado por Veloso, e Ferreira; e Pessoa—Elsevier, 2013; Bosworth, Barry and Susan M. Collins (2003). "The Empirics of Growth: An Update." *Brookings Papers on Economic Activity* (2). McMillan, Margaret S. and Dani Rodrik, "Globalization, Structural Change and Productivity Growth" NBER Working Paper 17143 June 2011.

cresceu mais rapidamente em atividades de menor produtividade, principalmente no setor informal de serviços. Uma das ideias centrais da economia do desenvolvimento é que o desenvolvimento implica transferir recursos de atividades de baixa produtividade para as de maior produtividade. Quando a mão de obra se transfere da agricultura para atividades modernas, a produtividade global da economia aumenta. Mesmo dentro de um mesmo setor, a produtividade aumenta quando o trabalho passa de informal a formal. O que aconteceu após a crise da dívida é que o emprego cresceu principalmente nas partes menos produtivas do setor de serviços, e que a participação do emprego na indústria diminuiu. Em 1981, a agricultura representava 29 por cento do emprego, da indústria 25 por cento, e serviços 46 por cento. Em 2009 (último ano para o qual existem dados disponíveis do Banco Mundial), os valores correspondentes são de 17, 22 e 61 por cento. E, embora nos últimos anos tenha havido uma redução da informalidade, a participação da força de trabalho no mercado de trabalho informal continua a ser muito elevada. Várias estimativas sugerem que está entre 33 e 50 por cento.²

A evolução da participação da indústria na economia que prevaleceu nos últimos anos é diferente da que vemos na China, e pode ajudar a explicar a evolução do TFPG ao longo das duas últimas décadas. Enquanto a participação da indústria no produto diminui em qualquer economia quando a renda *per capita* cresce, o Brasil começou esta evolução muito cedo; a “desindustrialização” pode ser prematura ou excessiva num país cuja renda *per capita* é de apenas 20 por cento dos EUA (em 2010) e muito inferior a das economias avançadas da Ásia do Leste.

O livro de Bacha e Baumgarten é uma contribuição oportuna para a compreensão e debate da surpreendente desaceleração do crescimento no Brasil e a perda de dinamismo de seu desenvolvimento industrial. O livro contém pérolas de análise, bem como erros surpreendentes de omissão e erros de comissão. Esses erros são tão importantes quanto os achados das análises, por que eles refletem o estado de espírito dos economistas no Brasil, assim como o estado de espírito dos que formulam políticas econômicas. Surpreende a falta de interesse sobre a perda do ritmo de cresci-

² Holanda Barbosa Filho, Fernando, e Veloso, Fernando: “A Contribuição da Formalização para a Elevação Recente da Produtividade do Trabalho no Brasil” IBRE/FGV, 2013.

mento nos últimos 30 anos, de curiosidade sobre as razões por trás da ascensão da Ásia, e de interesse na pouca integração do Brasil na economia global, em contraste com as economias asiáticas em crescimento rápido. Seria a premissa de que o Brasil é tão diferente que não há lições a extrair do sucesso dos outros? Seria, como Fishlow sugere, que “Deus é brasileiro”? Seriam, como indicado em vários capítulos, Austrália, Canadá e Noruega os comparadores relevantes? Ou seriam eles, ao invés, China, Índia, Vietnã, Coreia, e Japão? Seja qual for a resposta, o excepcionalismo é inimigo da curiosidade intelectual e de políticas econômicas bem informadas.

A Parte I contém três capítulos. O primeiro é uma versão revista e atualizada do artigo clássico de Albert Fishlow descrevendo a política de substituição de importações do Brasil nos anos do pós-guerra. Rico em detalhes como este artigo é, dificilmente se encaixa com o título do livro que - poderíamos começar a pensar - deveria ter se chamado “O Passado da Industrialização no Brasil”. Como em outras publicações recentes,³ Fishlow é um otimista constante sobre o Brasil, mas deve nos preocupar que seu otimismo tenha ficado incólume por três décadas desperdiçadas em termos de crescimento econômico. Teria sido útil ter uma justificação de seu otimismo.

O segundo capítulo é de Regis Bonelli, Samuel Pessoa e Silvia Mattos. Eles distinguem três razões possíveis que explica o porquê de a participação da indústria estar diminuindo: a fraqueza cíclica da indústria na economia global, a integração na economia mundial da China, Índia e outros países asiáticos com custos de trabalho mais baixos, e a tendência secular numa economia em crescimento da queda da participação da indústria no PIB, contrapartida ao aumento da participação dos serviços. (Como mencionado num dos capítulos, há uma quarta razão possível que pode explicar a redução da participação da indústria na economia brasileira: custos unitários do trabalho anormalmente elevados, assim como o impacto de outras deficiências nacionais no setor industrial). A parte principal do trabalho mostra o quão geral tem sido o declínio da produção industrial como percentagem do PIB. O Brasil atingiu o máximo de 27% em meados da década de 1970, após o que a participação da indústria no PIB diminuiu cerca de 1 ponto percentual do PIB a

³ Fishlow, Albert *Starting Over: Brazil Since 1985*, Brookings Institution Press, Washington DC 2011; “O novo Brasil: as conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais”, Saint Paul Editora, São Paulo; “Down But Not Out,” Foreign Policy May 18, 2012.

cada 5 anos. A seguir, os autores calculam uma regressão (R^2 ajustado = 0,42) que explica a participação da indústria no PIB, em função da renda *per capita* e seu quadrado, a população, a taxa de poupança, a densidade populacional e a taxa de câmbio real (não significativa); teria sido desejável incluir a produção de *commodities* como fração do PIB. Eles concluem que o Brasil (com uma participação da indústria no PIB de 0,14-0,15) está apenas 1 por cento do PIB abaixo do intervalo de confiança mais baixo. A implicação é que a desindustrialização do Brasil é de se esperar e é compatível com as forças fundamentais da economia. O corolário é que o Brasil está condenado a continuar a ser um retardatário na economia mundial.

O terceiro capítulo é de Luiz Schymura e Mauricio Canêdo Pinheiro, e é o primeiro em que a política industrial é discutida. Os autores dão a impressão de estar em conflito. Eles apoiam a adoção de uma política industrial, mas as razões dadas para justificar este apoio não são muito convincentes. Eles acabam apoiando a política industrial *light*, no sentido de se limitar ao fornecimento geral de bens públicos ou a intervenções no mercado que beneficiam empresas específicas, mas opõem-se a uma política industrial “pesada”, i.e. uma política industrial que ao mesmo tempo assegura a provisão geral de bens públicos e favorece empresas específicas. A lógica desta posição nos escapa.

A Parte II contém quatro capítulos que exploram o declínio a (muito) curto prazo da indústria no Brasil e o vinculam à evolução das políticas macroeconômicas externas e internas. Os quatro capítulos se complementam e sugerem que boa sorte para o país foi realmente ruim para o setor industrial. As políticas do governo não deram prioridade ao crescimento industrial e o declínio do crescimento industrial do Brasil foi o resultado inevitável e passivo (com exceção de um capítulo) dos caprichos do tempo, dos preços internacionais das *commodities* e outros choques externos. Os quatro capítulos são, possivelmente, os melhores do livro - analíticos e bem pesquisados, apesar deles reconhecerem que a “desindustrialização” do Brasil já se arrasta por mais anos do que os poucos analisados nestes capítulos.

O primeiro capítulo, por Edmar Bacha, tem como objetivo explicar o declínio da produção industrial de 18 por cento do PIB em 2005, para 16 por cento do PIB em 2011. A partir de 2005, o Brasil tem experimentado um episódio de doença holandesa: um aumento

significativo no preço de suas exportações de *commodities* e fluxos de capital levou a uma apreciação da taxa de câmbio real. O artigo desenvolve um esquema contábil para estimar a bonança externa seguido por um modelo macroeconômico simples, mostrando que esta bonança, ao permitir níveis mais elevados de absorção doméstica, aumentou a demanda por bens não comercializáveis e, portanto, provocou um deslocamento da mão de obra da indústria para os serviços, provocando, assim, uma desindustrialização. Enquanto o modelo explica o declínio da indústria, não permite perguntas do tipo “o que teria acontecido se”. E se o governo tivesse introduzido impostos sobre as exportações de *commodities* a fim de capturar uma parte da bonança externa e, portanto, parcialmente compensado a política fiscal expansionista? E se tivesse reduzido, ou atenuado, o crescimento dos gastos públicos? E se tivesse tributado ou introduzido controles mais severos sobre as entradas de capital financeiro? Ou e se tivesse acelerado a acumulação de divisas? Ou adotado uma combinação de todas estas políticas? O artigo conclui sobre a necessidade de desenvolver um modelo dinâmico mais complexo para responder a estas perguntas, e só se pode aplaudir este plano. Mas seria um erro se a ausência da capacidade de levantar tais perguntas fosse interpretada como um endosso das políticas que as produziram.

O artigo de Affonso Celso Pastore, Marcelo Gazzano e Maria Cristina Pinnotti é outra sólida peça de análise que procura explicar a estagnação do setor industrial desde 2010. O artigo chega a uma conclusão contraintuitiva: a queda da participação da indústria na economia tem sido agravada pelas políticas anticíclicas fiscais e monetárias adotadas em resposta à crise de 2008. A expansão da procura interna resultou (tal como prevista no artigo anterior), em um aumento na demanda por serviços e, conseqüentemente, dos salários no setor. Como no modelo escandinavo de inflação, eles argumentam que ambos os setores devem ter aumentos salariais iguais, apesar de afirmar que o setor de serviços ao empregar 60 milhões de pessoas contra 20 milhões na indústria, é o setor que determina a inflação salarial. O aumento dos custos unitários de produção resultante não compensou o impacto positivo da redução dos juros. A consequência foi uma redução na utilização de capacidade instalada na indústria e um aumento das importações de bens industriais. Isso explica a queda na utilização da capacidade no setor industrial, apesar de a economia estar perto do pleno emprego.

O terceiro capítulo nesta parte é um interessante e claro artigo por Beny Parnes e Gabriel Hartung, que examina a ascensão (2004-08) e declínio (2008-12) do crescimento industrial brasileiro recente.

De fato, a produção industrial em 2012 foi de 2 por cento inferior ao nível de 2008. Os autores levantam a questão: foi a desaceleração industrial o resultado de um choque global, ou o resultado de políticas internas? A desaceleração industrial no Brasil foi muito mais rápida, e durou mais tempo do que em outras partes do mundo, e o crescimento industrial foi menor do que se viu na retomada em outros países. Os autores concluem que a desaceleração industrial no Brasil foi o resultado das políticas internas. Essas políticas expandiram a demanda doméstica em resposta ao choque de 2008, reduziram o superávit fiscal, e contribuíram para o aumento dos salários reais. Junto com a apreciação da taxa de câmbio nominal, isto levou a um aumento no custo unitário em dólar do trabalho. Na verdade, este aumento já tinha começado no início de 2000 (ver Tabela 1 do capítulo), quando o custo unitário do trabalho em dólar começou a subir mais rapidamente do que em qualquer dos países competidores da Ásia do Leste, ou na Europa, ou nos EUA, tanto como resultado da apreciação da taxa de câmbio como do aumento dos salários reais a taxas mais elevadas do que o crescimento da produtividade. Como no capítulo anterior, o aumento do salário real - a taxas acima do crescimento da produtividade - é o resultado da expansão da demanda por serviços.

O artigo de Ilan Goldfajn e Aurelio Bicalio conclui a Parte II do livro. Os autores usam um modelo VAR para estudar as respostas da indústria e serviços a choques de demanda. Eles confirmam que uma das razões por trás da desaceleração do crescimento industrial desde 2008 foram as políticas fiscais e monetárias expansionistas adotadas depois da crise da debacle de Lehman, o que gerou forte demanda por serviços em vez de bens, com os efeitos resultantes sobre os salários observado no papel de Pastore *et al.*

Enquanto os quatro capítulos contém perspectivas interessantes e perspicazes, a desaceleração do setor industrial do Brasil tem uma história muito mais longa do que aquela examinada nesta parte do livro, e seria de se esperar que algumas questões tivessem sido exploradas, ou pelo menos colocadas, tais como: Por que a indústria pôde crescer no passado e não mais agora?

Quais foram as motivações dos governos que no passado conseguiram levar ao crescimento acelerado? É um fato aceito que o Brasil não poderá atingir o nível de renda dos países mais desenvolvidos com o atual nível de industrialização? No momento em que esta resenha estava sendo escrita, o crescimento declinava a medida que o *commodity boom* desvanecia. Quais são as políticas econômicas que poderiam restaurar o dinamismo industrial?

A Parte III do livro contém três capítulos. O de Sergio G. Lazzarini, Marcos Sawaya Jank e Carlos F. Kiyoshi V. Inoue examina os efeitos do *boom* das *commodities* no desempenho industrial do Brasil, e discute se este *boom* tem sido uma bênção ou uma maldição. Ignorando seis décadas de teoria e da experiência do desenvolvimento econômico, a resposta inequívoca dos autores é que o *boom* tem sido uma bênção. Os autores desmascaram cinco “mitos”: (1) o valor agregado em *commodities* é baixo, (2) o conteúdo tecnológico na produção de *commodities* é baixo, (3) as rendas são capturadas pelo sistema político; (4) há um declínio secular no preço das *commodities*, e (5) *commodities* são uma causa de doença holandesa no Brasil. Entretanto, a força dessas convicções não encontra paralelo no raciocínio ou nos dados do documento. As duas preocupações com *commodities* não são de que o valor agregado seja baixo. Ao contrário, é bem sabido que a produção de *commodities* é normalmente baseada em tecnologias avançadas e métodos de produção intensivos em capital e, portanto, a produtividade do trabalho é muito elevada (como o capítulo mostra). As preocupações são de que as *commodities* têm poucas ligações com o resto da economia, e apreciam a taxa de câmbio, reduzindo, assim, a competitividade dos setores intensivos em trabalho e tecnologicamente menos avançados. Mostrando que a produção de *commodities* agrega valor e que o trabalho é mais produtivo do que no resto da economia, mal resolve esses dois problemas. Quanto à captura, os autores têm razão de que a desigualdade de renda é mais importante do que a produção de *commodities*, por si só. Eles também podem estar certos que através de um desenho institucional criativo e a participação do Estado na produção de petróleo, a Noruega tem sido capaz de evitar as piores consequências da maldição associada à produção de *commodities*. Mas pode o Brasil importar a distribuição de renda da Noruega (5 milhões de pessoas)? E é realista melhorar a distribuição de renda na base de tributação dos recursos gerados pelas *commodities*? Em relação ao declínio secular dos preços das *commodities*, os autores estão certos sobre a

falta de evidência--isto foi resolvido há muito tempo na literatura. Os autores também têm razão de que a volatilidade continua sendo um problema. Finalmente, a proposição de que a economia brasileira é suficientemente ampla e diversificada para resistir à doença holandesa é desmentida pelos fatos. A 2.2 trilhões de dólares (a taxas de câmbio de mercado) a economia do Brasil é equivalente a um quarto da economia da China, um sexto da economia dos EUA, e 3 por cento da economia mundial. As oportunidades econômicas oferecidas por uma economia mais integrada no resto do mundo, em termos de oportunidades de exportação e economias de escala, superam amplamente as que podem ser alcançadas em uma economia com um tamanho de 3 por cento do tamanho da economia mundial.

O segundo capítulo, por Sandra Polonia Rios e José Tavares de Araujo Jr., começa com uma nota otimista: as exportações de manufaturados do Brasil em 2011 chegaram perto do recorde histórico de 2008; a produção industrial em 2011 foi de 33 por cento acima do nível de 1996; e a parcela da produção industrial exportada aumentou de 9 por cento em 1996, para 19 por cento em 2005. Em seguida, os autores mostram que os setores que cresceram mais rápido são aqueles nos quais as importações como proporção da produção nacional são as mais altas. A concorrência feroz forçou as empresas a responder através da melhoria da competitividade: elas adotaram inovações geradas no exterior e ampliaram os investimentos em P & D. No entanto, um aumento de 33 por cento na produção industrial durante 1996-2011 representa uma taxa de crescimento anual de apenas 2 por cento. A maioria dos setores industriais perdeu competitividade em relação às exportações. O desempenho dos setores intensivos em trabalho tem sido particularmente fraco, por causa da emergência da China e outras economias asiáticas com salários baixos. A conclusão do capítulo, mais bem exortação, é que a indústria brasileira precisa aumentar a sua produtividade, mas o mecanismo e a dinâmica do processo são deixados à imaginação do leitor.

O último capítulo desta parte é uma valiosa contribuição para o tema principal do livro. O capítulo mostra que o Brasil tem sido incapaz de participar no crescimento do comércio internacional, incluindo a parte baseada em cadeias de produção principalmente por causa das altas tarifas do país. Enquanto em 2011 o Brasil tinha o 6º lugar no mundo em termos do tamanho de sua economia, ficou em 22º em termos do volume de suas exportações. Comparado a alguns dos

maiores países em desenvolvimento, o Brasil tem as maiores tarifas sobre as importações de bens de capital, duas vezes mais altas das da China ou Coreia do Sul, e 60 por cento maior do que as da Índia.

No caso de bens intermediários, enquanto o diferencial é menos pronunciado, o Brasil ainda tem as maiores taxas. Este é talvez o capítulo mais bem documentado dessa parte do livro e o mais útil em termos de suas implicações e conclusões.

A quarta parte do livro é composta por três capítulos que tratam de diferentes aspectos da política industrial. O primeiro, de Mansueto de Almeida, revê a literatura recente sobre a política industrial, e ressalta que uma grande parte dos empréstimos (subsidiados) pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem se dedicado a setores já bem estabelecidos, portanto não contribuindo à diversificação da indústria. O segundo capítulo, por Vinicius Carrasco e João Manuel Pinho de Mello, demonstra o fato (bem conhecido na literatura) de que a proteção de um setor industrial é um imposto implícito sobre os consumidores, mas, a seguir, embarca num exercício muito útil e esclarecedor, documentando os efeitos de proteção em um produto industrial amplamente utilizado na indústria da construção: a barra de aço reforçado, vergalhão. Mostra que regulações (presumivelmente) impedem a importação de vergalhões abaixo de certo grau, que é maior do que aquele geralmente usado em países europeus, Estados Unidos ou China. O resultado é que o preço dos vergalhões no Brasil é entre 2 e 4 vezes maior que em outros países. Como regulamentos aparentemente benignos (presumivelmente de segurança) acabam fornecendo o que parece ser enorme proteção à indústria nacional, é uma perspectiva muito importante. O leitor teria gostado de mais detalhes, e se esse problema é mais geral e se estende a outros bens manufaturados. Suspeita-se que altas tarifas e regulamentos do tipo que se aplicam a vergalhões de aço, explicam por que as importações do Brasil são tão baixas em relação ao seu PIB. O terceiro capítulo dessa parte do livro, por Tiago Berriel, Marco Bonomo, e Carlos Viana de Carvalho, é um exercício incomum visando estimar a composição ideal (agricultura, indústria e serviços) da economia brasileira, reconhecendo que uma economia altamente concentrada nos setores em que tem a maior vantagem comparativa corre o risco de baixa diversificação e alta variabilidade dos rendimentos. Os autores aplicam um quadro analítico que estabelece um *trade-off* entre diversificação

e crescimento econômico, que conclui que a participação da indústria no PIB brasileiro está acima da ideal. Este é um exercício mental interessante, mas seria um erro levar o resultado muito a sério.

A quinta e última parte do livro é composta por quatro capítulos que exploram diferentes aspectos das políticas implementadas no Brasil nos últimos anos. O artigo de Eduardo Augusto Guimarães analisa os efeitos da política de conteúdo local em indústrias fornecedoras de equipamentos e materiais para a Petrobras para exploração de petróleo e gás. Conclui-se que os requisitos de conteúdo local são excessivos e que falta um senso de prioridades. Em particular, a política deve identificar claramente as partes da indústria que têm um potencial de longo prazo e foco sobre aquelas.

O trabalho bem pesquisado por Leonardo Rezende analisa o atual sistema de apoio do governo à inovação industrial. Ele contém duas conclusões interessantes. O sistema atual não suporta indústrias que inovam e, na verdade, suporta principalmente firmas já estabelecidas em partes altamente concentrados do setor industrial (reforçando a conclusão de Carrasco e Pinho de Mello). O autor recomenda uma reorientação do apoio do governo para a inovação em áreas que poderiam beneficiar um grande número de firmas seguindo o exemplo da EMBRAPA, responsável por uma grande parte do progresso da agricultura brasileira nas últimas três décadas.

Os dois últimos artigos do livro contêm duas perspectivas diferentes sobre a recente decisão do governo de mudar a base de contribuições previdenciárias dos salários para a receita da empresa. O trabalho de Rogério Werneck considera esta mudança um erro: prestações sociais devem ser financiadas por aqueles que delas se beneficiam. Além disso, a mudança introduz cascata no sistema tributário. O trabalho de Fernanda Guardado e Monica Baumgarten reconhece essas deficiências, mas também destaca o fato de que a mudança introduz uma componente contracíclica, uma característica desejável em qualquer sistema tributário. Os autores também ressaltam que essa mudança tem um efeito a longo prazo, por que, ao baratear o custo do trabalho, incentiva a substituição do capital pelo trabalho, e uma vez que eles consideram o Brasil estar perto do pleno emprego, é o uso do capital que eles argumentam deve ser incentivada no longo prazo. Dada a grande taxa de informalidade no Brasil, a conclusão que se deve promover a substituição de trabalho por capital parece precipitada.

Com isto terminamos a análise detalhada dos capítulos individuais, que, em muitos casos, dão a impressão de complacência: o Brasil teve a grande sorte de desfrutar de melhores condições de comércio e fluxos de capital abundantes que lhe permitiram desindustrializar sem ter um problema na balança de pagamentos. Presumivelmente, a reversão iminente de sua boa sorte, se ocorrer, será considerada como um problema, mas um problema separado. *Commodities* são uma bênção e não uma maldição. A participação da indústria é apenas um ponto percentual de PIB inferior do intervalo de confiança mais baixo na análise de Bonelli *et al.*, enquanto Berriel *et al.* até concluem que é muito grande. China, Índia e outros países asiáticos têm a vantagem de salários baixos, e são economias com as quais o Brasil não pode competir. O tamanho da economia do Brasil é suficientemente grande para fornecer o mercado necessário ao desenvolvimento industrial. E enquanto só se pode concordar que a indústria do Brasil precisa ser competitiva internacionalmente, um tema em vários dos capítulos, a dinâmica desse processo é deixada sem discussão. Porque as empresas investiriam em expansão e modernização quando alguns dos fundamentos da economia ajudam pouco e são tão incertos? O drama do crescimento perdido para toda uma geração não parece encontrar uma voz suficientemente forte no livro. Teríamos gostado de um pouco mais de estridência sobre esta questão. Para milhões de pessoas no Brasil, o declínio da renda *per capita* como proporção daquela dos EUA de 32 por cento em 1980, para 20 por cento no momento é nada menos do que uma tragédia silenciosa das oportunidades perdidas e vidas desperdiçadas.

É, portanto, totalmente compreensível que, em agosto de 2013, conforme relatado no jornal Valor,⁴ Edmar Bacha teve um pesadelo na noite anterior a uma viagem a São Paulo na qual ele iria apresentar e discutir o livro com um grupo de industriais de destaque. No pesadelo, o prédio que hospeda a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo tinha se transformado num museu industrial. Em uma súbita reversão de fortunas, porém, o prédio foi restaurado como a Federação das Indústrias Exportadoras de São Paulo. A mensagem é que para crescer mais rápido o Brasil precisa orientar sua indústria para as exportações.

⁴ Valor Econômico de 27 de Agosto de 2013, "[O sonho de Bacha](#)"

Algumas semanas mais tarde, Bacha publicou um artigo⁵ que, reforçando as conclusões do seu capítulo neste livro, reconhece que a euforia de 2004-12 era insustentável, resultado de um golpe de sorte que agora acabou, e que “a economia brasileira está doente”, a falta de integração na economia mundial sendo responsável por este estado de coisas. Em termos de exportações e importações em relação ao tamanho da economia, o Brasil está bem atrás de outras economias. A solução é adotar políticas que integrem o país na economia mundial e ter uma participação maior no comércio mundial (as exportações do Brasil caíram de 2 por cento do volume mundial em 1950 para a metade agora). A clara mensagem deste artigo é que, como foi o caso durante os anos do “milagre”, o Brasil precisa expandir o papel das exportações na economia e na sua estratégia de crescimento. Maiores exportações resultarão num setor industrial maior, embora quanto maior não é algo sobre o qual possamos ser categóricos. (A única coisa que é clara é que foi um erro permitir que o setor industrial fosse espremido por *booms* temporários em *commodities* e entradas de capital).

Para implementar uma estratégia orientada para o crescimento, Bacha sugere três tipos de reformas, a serem introduzidas gradualmente: fiscais, redução de proteção às importações e acordos comerciais preferenciais com outros países. A proposta fiscal é emular uma política introduzida em Israel que restringe o crescimento da despesa a metade do crescimento do PIB dos últimos dez anos.

O segundo pilar seria uma redução das tarifas de importação ao longo de vários anos, juntamente com a eliminação de todas as preferências concedidas à indústria nacional (na forma de exigências de conteúdo local, preferências em compras governamentais e especificações técnicas diferentes das aceitas internacionalmente), compensada pela desvalorização da taxa de câmbio. Em um anexo ao artigo, o autor fornece mais detalhes sobre a forma de manter a competitividade da taxa de câmbio real, inclusive através de restrições à entrada de capitais. Este Anexo é um bem-vindo reconhecimento do papel que a taxa de câmbio tem numa estratégia de crescimento orientada para as exportações e dos custos de uma conta de capital aberta. Houve no mundo um reconhecimento cada vez mais amplo sobre a

⁵ Bacha, Edmar (2013): «Integrar Para Crescer: O Brasil na Economia Mundial». Artigo apresentado ao Forum Nacional : *Brasil, Estratégia de Desenvolvimento Industrial com Maior Inserção Internacional e Fortalecimento da Competitividade*. (Rio de Janeiro: BNDES.)

necessidade de gerir os fluxos financeiros de forma que não prejudique a economia real e não aprecie a taxa de câmbio indevidamente.⁶ Estas lições das últimas décadas da experiência de desenvolvimento têm sido bem assimiladas nos países da Ásia do Leste. No Brasil, no entanto, temos encontrado uma aspiração Churchilliana por uma moeda forte com pouca consciência ou até mesmo discussão de seus custos. A maior contribuição de “O Futuro da industrialização no Brasil” pode ter sido de preparar o terreno para o artigo recente de Edmar Bacha, que reconhece que o Brasil precisa de uma estratégia de crescimento orientada para as exportações e que esta estratégia está intimamente relacionada com um regime de importação mais aberto e uma taxa de câmbio mais competitiva.

⁶ Jeanne, Olivier, Subramanian, Arvind, Williamson, John (2012), *Who Needs to Open the Capital Account?* Petersen Institute for International Economics; Rodrik, Dani (1998) “*Who Needs Capital Account Convertibility?*” em *Essays in International Finance*, Princeton University, May 1998; Rogoff, Ken (1999), “International Institutions for Reducing Global Financial Instability,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 13 (Fall), pp. 21-42. e “Rethinking capital controls: When should we keep an open mind?,” *Finance and Development*, December 2002, Volume 39, Number 4; Williamson, John (1995), *The Management of Capital Inflows*, em *Pensamiento Iberoamericano*, January-June 1995.