

CRESCIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO (1930-2015) E SEUS OBSTÁCULOS: UMA ANÁLISE HISTÓRICO- -ESTRUTURAL

Eduardo Strachman

Graduado em Economia, mestre e doutor em Economia pela Unicamp. É professor associado (livre-docente) na Universidade Estadual Paulista.

E-mail: eduardo.strachman@gmail.com

Resumo

Em um momento de severa crise político-econômica, no Brasil, buscam-se causas mais profundas para esta, fazendo uma retrospectiva da evolução associada e subordinada fundamental para muitos dos impasses pelos quais a economia brasileira passou. O artigo divide-se em subperíodos, para explicar a evolução e algumas inflexões da economia do país – com ênfase no comportamento dos macrossetores: agropecuário, industrial e de serviços –, iniciando pelo período 1930-1960, época de crescimento econômico e industrial acentuado. No período 1961-1980, esse crescimento se mantém, com uma leve inflexão na primeira metade da década de 1960, mas depois puxado pelo milagre brasileiro e II PND. No período 1981-1992, a evolução da economia e indústria brasileiras se dão sob a égide da crise da dívida externa e, posteriormente, enfrentando as dificuldades em grande medida autoinfligidas do Plano e Governo Collor. Por fim, mostra-se a tendência anti-industrial quase contínua que se instaura no país, desde os anos 1990.

Palavras-chave: Economia brasileira; Industrialização; Desenvolvimento.

1

INTRODUÇÃO

Em um momento de severa crise político-econômica no Brasil – a qual se iniciou de maneira mais forte apenas no início de 2015, exatamente no princípio do II Governo Dilma Rousseff (2015-2016) –, e em que emergem inúmeras interpretações de suas causas, quase todas excessivas ou mesmo exclusivamente conjunturais, este artigo busca ir contra a corrente e explicar essas turbulências de um ponto de vista histórico-estrutural, o que significa considerar raízes e desenvolvimentos mais profundos e de longo prazo. Pretendemos mostrar que o país se encontra em uma encruzilhada, no que tange ao seu desenvolvimento econômico, a qual tem implicações também do ponto de vista político. E esta pode ser suficiente para explicar a crise atual, sem necessidade de recorrer a epifenômenos, os quais, ademais, devem ser causalmente explanados pela causalidade principal, estrutural e tendo em vista prazos mais longos da evolução do Brasil.

Essa evolução estrutural do Brasil passa, em um primeiro momento, por um desenvolvimento excessivamente associado do país a empresas e interesses

(dos vários setores, mas sobretudo do industrial e financeiro) forâneos, o qual conduzirá o país, com vários outros países em desenvolvimento, à crise da dívida externa, no início dos anos 1980, e à interrupção de meio século – literalmente, desde 1930 – de crescimento econômico acelerado.¹ A partir de então, há uma inflexão do crescimento do país para 2,77%, de 1980 a 2015, ou 2,93%, em média, de 1980 a 2014 – perceba-se o peso de uma desaceleração forte e equivocada, como a de 2015. Tanto essa inflexão quanto a desaceleração foram puxadas pelo setor industrial, o qual passa a sofrer uma semiestagnação, com um crescimento médio de 1,48% ao ano (1980-2015) ou 1,71% ao ano (1980-2014).²

Porém, o que explica essa inflexão? Nossa hipótese, que detalharemos mais à frente, é o desenvolvimento excessivamente *associado e subordinado* do país ao exterior. E a isso se seguiu a estagnação industrial, já referida, que foi acompanhada por um maior crescimento dos setores primários (mineral e agropecuário) e financeiro, fazendo com que o Brasil regredisse precocemente em termos de participação da indústria de transformação em seu produto interno – com o que muitos chamam de uma reprimarização do país –, ao mesmo tempo que esses outros setores ganhavam parcelas importantes desse mesmo produto. Ora, nada disso se fez sem que a representação política desses vários setores fosse igualmente modificada, o que explicaria, como procuraremos esmiuçar mais adiante, a crise e os impasses atuais. São esses vários interesses econômicos e políticos os responsáveis por escolhas e evoluções recentes que conduziram aos impasses atuais. Isso explicaria a atual estagnação, e até mesmo o retrocesso violento que se iniciou em janeiro de 2015, exata e não coincidentemente com o começo do II Governo Dilma, conduzindo a um impasse do qual não se pode ter certeza de que o Brasil conseguirá sair.

Esse desenvolvimento fortemente *associado e subordinado* do Brasil ao exterior, típico de um país que foi fundado como colônia exportadora de produtos primários, seria o pano de fundo completo sobre o qual seus outros epifenômenos econômicos, políticos e sociais se desenvolvem, não sem tentativas ousadas por parte de certos atores, grupos etc. do país de torná-lo mais autônomo,

1 Foi no período de 1930 a 1980, o segundo maior crescimento econômico do mundo, com média de 6,48% ao ano, só ultrapassado pelo japonês. É essencial salientar ainda que este crescimento foi puxado pela indústria, com 8,43% ao ano, em média, no mesmo período, contra 3,79% da agropecuária e 6,85% dos serviços (STRACHMAN, 2000). Dados, também em uma análise de longo prazo e com atenção para macrosetores do país, podem ser encontrados em Nakabashi, Scatolin e Cruz (2010). Os dados em que se baseia este artigo podem ser postos à disposição daqueles que o desejarem, sob demanda.

2 Para efeito de comparação, esses números são, para o setor agropecuário, de 3,32% (1980-2015) ou 3,36% (1980-2014), e, para os serviços, de 2,77% (1980-2015) ou 2,93% (1980-2014).

desenvolvido e menos subordinado, às quais se contrapõem os setores mais atrasados e/ou com visão mais conformista e conservadora, como veremos, em um embate que permeia a história brasileira. Assim, um ponto importante é que as análises sobre vários eventos relevantes se concentram nesses epifenômenos, não compreendendo ou atentando mais decididamente para esse pano de fundo essencial, para a compreensão do país.

Este artigo faz uma retrospectiva da evolução associada e subordinada que, como procuraremos demonstrar, ajudou a conduzir muitos dos impasses pelos quais a economia brasileira passou, no longo período analisado. Ele se divide em subperíodos que consideramos razoavelmente marcados para explicar, em linhas gerais e essenciais – com ênfase no comportamento dos macrosetores agropecuário, industrial e de serviços –, a evolução e algumas inflexões pelas quais passou a economia do Brasil. Na próxima seção, isso se inicia pelo período 1930-1960, época de crescimento econômico e industrial acentuado e sem interrupção. Em seguida, analisamos o período 1961-1980, quando esse crescimento se mantém, com uma leve inflexão na primeira metade da década de 1960, mas depois puxado, como se sabe, pelo milagre brasileiro e o II PND. Na quarta seção, investiga-se a evolução da economia e indústria brasileiras no período 1981-1992, já sob a égide da crise da dívida externa e, no final desse período, enfrentando as dificuldades em grande medida autoinfligidas do Plano Collor. Por fim, o último item procura mostrar a tendência anti-industrial quase contínua que se instaura no país, desde os anos 1990, incentivada ou corroborada pelos *dois partidos ou coligações no poder* (PSDB, 1993-2002, e PT, 2003-2015).

2

DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA, 1930-1960

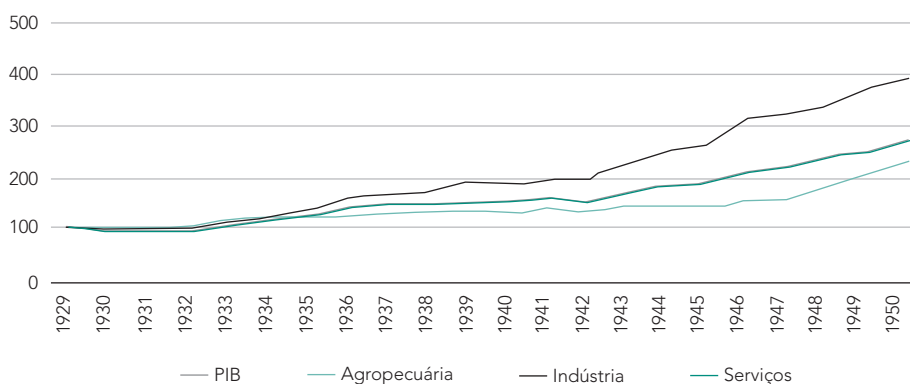
Após o início da crise econômica que se inicia no final de outubro de 1929, o Brasil, uma economia então predominantemente agrícola,³ conseguiu uma

3 Como afirma o decano Carlos Lessa (2014): “A Era Vargas mostra que é possível um país que era praticamente um cafezal se transformar na sétima economia industrial do mundo.” A participação média da agropecuária na economia do país, no período 1929-1934, foi de cerca de 30,7%, com um desvio máximo de 0,9% para mais (1932) e de 1,5% para menos (1929). Desde então, como se pode ver no Gráfico 1, com o crescimento industrial, essa participação da agropecuária só diminuiu, ao menos quando se considera prazos mais longos, primeiramente – até meados dos anos 1980 – pelo crescimento muito mais vigoroso da indústria, mas depois – de meados dos anos 1980 até o presente – também pelo dos serviços.

recuperação muito rápida, com o que, já em 1933, a economia do país ultrapassou em cerca de 8% o seu Produto Bruto de 1929 (Gráfico 1), quando, como se sabe, 1933 corresponde ao auge da crise em muitos dos países desenvolvidos da Europa e da América do Norte.⁴ A partir desta evolução, “puxada” por esse acontecimento externo ao país, à qual se junta duas Guerras Mundiais, e por alguns fatos políticos importantes, como a Revolução de 1930, a economia e indústria brasileiras têm um desenvolvimento autônomo, em sua quase totalidade não planejado, o qual vai perdurar até 1950, quando da eleição de Vargas para presidente. Merecem destaque as dificuldades cambiais severas porque passa o país devido à crise dos anos 1930, a qual, mesmo depois de resolvida, é seguida pela II GM, com efeito similar a de dificuldades cambiais, obstando acentuadamente as importações e, com isso, dando fôlego ao processo brasileiro de substituição de importações até então fundamentalmente não deliberado (TAVARES, 1986).

Gráfico 1

Crescimento Econômico e de Macrossetores Brasil – 1929-1950 (1929=100)



Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.

Em vários momentos desse período, 1930-1945, emergem eventos e manifestações que sinalizam para algo que será crucial para o futuro do país, que é

⁴ Furtado (1982); Kalecki (1954). Para dados recentes e comparações entre GB, EUA e Canadá, no período pós-Crise de 1929 e pós-Grande Recessão, cf. Seccareccia e Lavoie (2016).

a pressão de grupos importantes por um desenvolvimento *associado e subordinado* ao exterior, ainda que houvesse alguns arroubos mais nacionalistas e autônomos, também devido a alguns dos grupos que compartilharam a vitória política em 1930. Esse tipo de evento irá se repetir ainda com mais força, durante o II Governo Vargas, o qual, dessa vez, assume pela via democrática, mas com boa parte desses grupos querendo impedir sua posse e, como isso não foi possível, seu governo. Esse andamento ajudou a resultar em um II Governo Vargas⁵ mais claudicante do que o desejável, muito baseado em políticas econômicas mais conservadoras do que as necessárias (SINGER, 1984; STRACHMAN, 2000), dando início a uma série de crises econômicas e/ou políticas, que vai tomar todo o período aqui estudado (1930-2015) mais detalhadamente.⁶ Vargas se suicida, em agosto de 1954, mas acaba sendo sucedido, após um breve interregno, por Juscelino Kubitschek (1956-1961), da mesma coalizão política (PSD-PTB) que o havia eleito. E JK aprofunda aquele desenvolvimento associado com a vinda de várias empresas estrangeiras, sobretudo norte-americanas e europeias, em setores como o automobilístico (VW, Ford, GM), elétrico (GE, Siemens, Voith), químico (Bayer, Hoechst) etc. Várias dessas empresas já se encontravam no país a mais tempo, muitas vezes como importadoras – em regime CKD, como no caso da automobilística –, o que ajuda a explicar a maior facilidade dessa opção por aprofundar a associação e inserção das transnacionais (TNCs) no país.

Porém, essa associação e subordinação têm seu “preço”, ao tirar autonomia e arrojo do país nas decisões referentes a sua industrialização, com maiores vazamentos, para o exterior, dos gastos referentes a investimentos e compras de insumos e partes e peças, reduzindo tanto o dinamismo de desenvolvimento tecnológico do país quanto os encadeamentos e efeitos multiplicadores desses gastos. De fato, vem de longe a constatação de que há uma clivagem, no Brasil – por exemplo, recentemente – entre os esforços governamentais para aumentar os gastos do país em P&D e a timidez do setor empresarial no tocante a esses gastos, mesmo subsidiados e incentivados pelos governos federal e, por vezes, estaduais (MARQUES, 2010; MENEZES FILHO *et al.*, 2014).

Certamente o recurso a TNCs trouxe também benefícios ao país, assim como ocorreu e ocorre, em muitos casos – mas não em todos – no Brasil ou

5 O primeiro Governo Vargas havia ocorrido de 1930 a 1945, por conta da Revolução de 1930 e, posteriormente, da suspensão de eleições, em 1937, até sua derrubada, em 1945, após o fim da II GM.

6 Resultados desastrosos de políticas econômicas, em termos econômicos e políticos, são frequentes na história do Brasil recente, sobretudo daquelas mais ortodoxas, também, possivelmente, por serem estas as mais utilizadas pelos governos mais conservadores e mesmo, paradoxalmente, por aqueles mais arrojados e com maior inclinação social, como os casos de Vargas, JK e, mais recentemente, Lula e Dilma.

no exterior (CHANG, 2014). A entrada de TNCs pode acelerar o domínio de um país e das empresas e plantas nele instaladas sobre tecnologias de ponta, incluindo organizacionais, considerando também distribuição, *marketing* etc., ou seja, qualquer atividade importante para o sucesso competitivo de uma empresa ou país (TEECE, 1986) e de fornecedores e usuários dessas empresas (LUNDVALL, 1988), por meio dos chamados *spill-overs* (CHANG, 2014, p. 426). Porém, essas mesmas TNCs podem realizar e adquirir bens e serviços localmente – incluindo atividades de ponta, mais sofisticadas e com maiores possibilidades de *spill-overs*, como as de P&D – a não ser que sejam obrigadas a tanto. Assim como podem dar certo alívio ao Balanço de Pagamentos (BP), via exportações decorrentes de sua maior competitividade ou, como no caso brasileiro, durante o primeiro dos dois períodos de industrialização planejada do país, quando do Plano de Metas, do Governo Kubitschek (1956-1961), proporcionando alívio pelo lado das importações de bens de capital usados, mas “modernos”, considerando-se o então estágio econômico do país. Por outro lado, via preços de transferência, importações ampliadas de seus fornecedores de bens de capital e insumos, menor uso das instalações no país, em comparação com as de outras filiais ou da matriz, as TNCs podem, em um futuro não muito distante, acarretar problemas neste mesmo BP e/ou fiscais, a partir da pressão perene por benefícios fiscais para se manterem ou ampliarem suas atividades em um país (DAVIDSON, 1994; CHANG, 2014). Ademais, problemas de BP tendem a acarretar menor crescimento econômico, o que conduz a um círculo vicioso de menor crescimento, menor arrecadação e capacidade fiscal, infraestrutura física e social (estradas, ferrovias, telecomunicações, energia, universidades e escolas, saúde etc.) menos sofisticada, menor possibilidade de concorrer internacionalmente com os países mais arrojados, menor crescimento e problemas de BP etc. (DAVIDSON, 1994; DOSI; PAVITT; SOETE, 1990).

As TNCs podem também ajudar a *crowd-out*, os melhores recursos humanos disponíveis para as empresas nacionais – uma preocupação, por exemplo, da China, atualmente (SCHWAAG-SERGER, 2006) – e/ou também de crédito, para essas mesmas empresas, sobretudo se a institucionalidade do país receptor não procura razoavelmente corrigir essas vantagens para a atração dos vários tipos de recursos que as empresas internacionais dispõem quando comparadas com as nacionais. Por fim, ligado a esse *crowding-out* está o menor impulso que a menor participação de empresas nacionais podem dar ao sistema de inovação de um país, demandando menos atividades, qualidade e recursos a esse sistema (Universidades, Centros de Pesquisa etc.) e induzindo-o a um estado menos avançado do que na opção mais arrojada, em que as

empresas do país necessitam fortemente desse sistema para a própria sobrevivência e competitividade internacional (FREEMAN, 1988). Por isso, Chang (2014, p. 431) afirma que os benefícios da entrada de TNCs em um país, sobretudo os menos desenvolvidos, só podem ser obtidos sob regulação adequada e inteligente, como a efetuada historicamente por vários países asiáticos (Japão, Coreia, China etc.) ou mesmo latino-americanos, entre eles o Brasil.

Nesse sentido, o arrojo quanto ao projeto de desenvolvimento é essencial para determinar seu alcance. Esse arrojo depende da “agressividade” dos principais estamentos responsáveis pelas agendas de decisões políticas, entre outros fatores políticos, sociais, econômicos e históricos (ZYSMAN, 1983; KATZENSTEIN, 1984; 1985; HALL, 1986; JOHNSON, 1982). Quando comparamos, por exemplo, a industrialização do Brasil com a dos EUA, podemos perceber a ousadia dos “pais fundadores” dos EUA quanto a não mais quererem depender de sua ex-colônia (a Grã-Bretanha, a potência econômica da época (ARRIGHI, 1994)), os quais, para isso, resolvem proteger fortemente a indústria do novo país contra importações, sobretudo a partir das ideias de Hamilton (CHANG, 2002). Ora, nada disso foi tentado, quando de suas independências, na primeira metade do século XIX, no Brasil e nos outros países da América Latina, os quais continuaram se fiando em certas vantagens comparativas reveladas e divisão internacional do trabalho. Essa não ousadia dos pais fundadores da América Latina, sobretudo nos países maiores da região, iria cobrar seus custos, no futuro, como estamos demonstrando para o caso do Brasil, sob a forma de um crescimento econômico “para fora”, sempre sob risco e, assim, periodicamente obstado, determinado pelo dinamismo das importações de bens primários dos países centrais.⁷

No caso brasileiro, esse rumo começa a ser desafiado, já na década de 1910, pela I GM e a conseqüente dificuldade de realizar importações em um país que crescia e recebia imigrantes em volume elevado, mas, sobretudo, exatamente a partir dos anos 1930, primeiramente via um processo de substituição de importações não premeditado, devido às fortes dificuldades cambiais geradas pela crise internacional, conjugada com o crescimento econômico que, como vimos, repõe o produto da economia brasileira, já em 1933, aos níveis de 1929 (TAVARES, 1986). Essa fase foi sucedida pela II GM, a qual novamente interpõe obstáculos não econômicos às importações do país, novamente incentivando a substituição de importações não premeditadas, até o final da II GM,

7 Alguns dados e análises de longo prazo sobre o PIB brasileiro, desde 1820, encontram-se em Tombolo e Sampaio (2013). Não é objetivo deste artigo esclarecer as razões últimas dessa não ousadia, quanto aos projetos de desenvolvimento nacional do Brasil e de seus vizinhos latino-americanos.

em 1945. Logo em seguida, o embate por um retorno a uma industrialização mais comedida, associada – com os estratos que a apoiavam –, começa a tomar forma, com o Governo Dutra (1946-1951) e suas medidas liberalizantes e a série de defensores dessas medidas que se articulam ao seu entorno.

Novamente, tais rumos favoráveis a vantagens comparativas existentes são revertidos com o retorno de Vargas ao poder (1951-1954), agora por via eleitoral. Um plano ambicioso é delineado por Vargas e seus assessores, mas que, no geral, não é implantado, devido a dificuldades e conservadorismo econômicos perenes, conjugados a uma crise política igualmente constante, alimentada essencialmente pelos mesmos liberais (no sentido econômico). Como afirmado anteriormente, o Governo Federal poderia ter sido mais ambicioso quanto ao andamento de seus planos, mesmo sem o recebimento de alguns empréstimos importantes por parte dos EUA e/ou de instituições multilaterais sob grande controle daquele país. Como explica Singer (1984, p. 226-227):

Poder-se-ia perguntar por que o Brasil, após ter lançado os fundamentos de uma estrutura industrial moderna com recursos próprios, abriu a economia ao capital estrangeiro a tal ponto que este acabou dominando suas indústrias mais dinâmicas. A resposta mais óbvia é que o aporte de capital das multinacionais era indispensável. Mas os dados não chegam a confirmar esta hipótese. É verdade que o volume de investimentos estrangeiros se elevou de 17,6 milhões de dólares anuais, em média, no período 1947-55, para 106 milhões, no período 1956-62, mas mesmo este montante para uma economia das dimensões da brasileira não chega a ser significativo. Somando-se os reinvestimentos das empresas estrangeiras feitos no Brasil, aqueles valores médios anuais chegam a 62,3 milhões, em 1947-55, e 145,7 milhões, em 1956-62, o que tão pouco é muito em comparação com o valor da formação bruta de capital fixo, que era de 1.912 milhões de dólares, em 1956, e chegou a 3.019 milhões, em 1962.

Além dos investimentos diretos, pode-se considerar também o capital de empréstimo, que em boa parte foi trazido pelas multinacionais. Os valores desta rubrica já são mais significativos, tendo passado da média anual de 202 milhões de dólares, em 1947-55, para 549,2 milhões, em 1956-62. Embora somando empréstimos e inversões se pudesse chegar à conclusão que o capital estrangeiro pode ter contribuído com algo mais de 20% para a formação bruta do capital fixo, no período 1956-62, é mais provável que seu aporte tenha sido de maior importância para elevar a capacidade de importar, condição possivelmente essencial para se atingir as metas de industrialização

pelo governo Kubitschek. Mas mesmo isso é duvidoso. Em primeiro lugar porque, descontando os rendimentos do capital estrangeiro (juros, lucros e dividendos) remetidos ao exterior e as amortizações, a entrada líquida cai a uma média anual de 159,6 milhões de dólares. E em segundo lugar porque das inversões diretas entradas no país, entre 1956 e 1960, 69,3% vieram sob a forma de equipamentos, em grande parte já usados, havendo boas razões para se crer que seu valor tenha sido superestimado por ocasião do seu registro.

Nestas condições, a resposta mais provável é que a abertura da economia ao capital estrangeiro tenha sido o resultado da correlação de forças, dentro da aliança no poder, dos que se colocavam contra e a favor da industrialização acelerada e contra e a favor da participação das multinacionais e do Estado nesse processo.⁸

Pode-se agregar a isso a possibilidade de priorizar e conceder fortes estímulos às exportações de produtos industrializados – os quais começaram efetivamente a ser concedidos pelo Governo Kubitschek – entre as opções que estariam abertas a um projeto alternativo, quer a fim de aliviar as restrições de divisas, quer de alavancar o potencial competitivo e de desenvolvimento produtivo e tecnológico do país (SINGER, 1984, p. 228). Essas medidas teriam também por meta gerar divisas com pouco tempo de defasagem em relação ao processo de industrialização. Um procedimento desse tipo, como se sabe, foi seguido por vários países asiáticos, em diferentes projetos nacionais de desenvolvimento, no que ficou conhecido como o modelo de substituição de exportações.

A oposição de setores política e economicamente conservadores a Vargas vai fazer com que este, a fim de bloquear pressões extraconstitucionais incontornáveis a favor de sua renúncia, suicide-se. Então, após um breve interregno com presidentes interinos, elege-se JK, para os cinco anos seguintes, basicamente pela mesma coligação política de Vargas (PSD-PTB, dois partidos, ademais, criados por Vargas). Juscelino irá, essencialmente, implementar os

8 “[A]s dificuldades do balanço de pagamentos constituem um fator persuasivo na justificação de uma política governamental permissiva em relação às ET” (SERRA, 1983, p. 71). Outra razão para esta entrada de capitais do exterior seria a inexistência, como visto, de um mercado de capitais condizente com os objetivos de industrialização (LESSA, 1983, p. 59). E este continuou a ser um problema agudo e um dos determinantes, durante o “milagre econômico” e o II PND, dos novos e acentuados recursos aos capitais estrangeiros. Orenstein e Sochaczewski (1992, p. 172) estão entre os autores que procuram mostrar a necessidade, durante o governo Kubitschek, de entrada de capitais externos para solucionar os problemas do Balanço de Pagamentos e manter a taxa de investimentos da economia.

planos de Vargas, em grande medida abortados por causa de crises, tibiezas, indefinições e conservadorismo dentro do próprio governo, como visto. Recorrendo de forma mais decidida à entrada de empresas estrangeiras, sem maiores vacilações, seu Plano de Metas (1956-1961) é bem-sucedido, realizando essencialmente todas as metas desejadas.

Vale dizer, o rumo escolhido para a industrialização e o desenvolvimento do país – inclusive por extrema pressão política, a qual resulta inclusive em suicídio de presidente (1954), tentativas de não dar posse a vencedores (1951, 1956) etc. – foi o de associação subalterna a capitais estrangeiros, sobretudo nos setores mais modernos e dinâmicos. Por exemplo, a participação desses capitais, nas vendas, em 1970, era de 85%, para bens de consumo duráveis; 57%, para bens de capital; 43%, para bens de consumo não duráveis; e 37%, para bens intermediários (SERRA, 1983, p. 71). Conseguiu-se alguma complementaridade entre setores, por exemplo, até os neoliberais anos 1990, o setor de autopeças permaneceu quase que inteiramente nas mãos de empresas nacionais e o de aço nas mãos de estatais, ao mesmo tempo que se estabeleciam empecilhos ao capital estrangeiro em alguns setores menos dinâmicos, mas em que importantes estamentos dirigentes do país não queriam concorrência, como nos casos da agropecuária, mineração, financeiro, construção civil (nesses três últimos casos, também até os neoliberais anos 1990). Às estatais, como se sabe, destinaram-se os setores que necessitavam de investimentos mais pesados, em termos de capital e maturação, e menos rentáveis, como, por exemplo, siderurgia, química pesada e petróleo.

Ora, isso mostra um dos principais pontos desta discussão, qual seja, a desnecessidade do capital estrangeiro para a industrialização do país, como já indicado, seja quanto a a) tecnologia, seja no tocante a b) recursos financeiros (“capital”). Isso não significa que esse capital não teve nenhuma utilidade, em meio a vários aspectos negativos de sua entrada menos criteriosa e controlada no Brasil, por exemplo, no que diz respeito a esses dois quesitos. Assim, é claro que esse capital possibilita avanços tecnológicos (incluindo organização, distribuição, *marketing* etc.) mais rápidos, afinal, as empresas estrangeiras já dispõem de tecnologias (mais) sofisticadas, enquanto as empresas dos países em desenvolvimento, para certos setores e segmentos – que às vezes nem sequer existem, quando do início do processo de desenvolvimento –, muitas vezes têm que começar do zero, ou quase. Por outro lado, o recurso exagerado a empresas estrangeiras pode ter efeitos deletérios, como visto acima, de BP, sobre o sistema de inovação (FREEMAN, 1988), fiscais, *crowding-out*. Não se deve esquecer ainda que países podem importar tecnologia, quando necessário, sem necessariamente permitir a entrada de empresas estrangeiras, ao

menos como proprietárias majoritárias, em seu território, como fez o Japão, nessa mesma época (JOHNSON, 1982; ZYSMAN, 1983; FREEMAN, 1983), e a Coréia do Sul, pouco depois (SANTOS FILHO, 1991). De forma similar, a entrada de capital via investimento direto estrangeiro (IDE) possibilita um alívio ao BP, em um dos momentos em que este é mais pressionado – qual seja, o de busca por industrialização e desenvolvimento mais avançados – quer via entrada de divisas, quer por meio de investimento “em espécie” (sobretudo em bens de capital, como no Brasil, durante o Plano de Metas, 1956-1961). Contudo, como vimos, a partir de Singer (1984), o BP do país dispunha de recursos razoáveis, mesmo considerado dinamicamente, isto é, em sua evolução através do tempo, no período, com importações, exportações, entrada e saída de capitais, pagamentos de obrigações (juros, amortizações etc.). E, do ponto de vista da disponibilização e centralização de capitais, como visto, o Estado é capaz de realizar isso via empresas estatais ou privadas, por meio de direcionamento de crédito para áreas prioritárias, seja via bancos privados (como no Japão), seja públicos (como na Coréia do Sul) e como foi feito também no Brasil com o auxílio de um dos maiores bancos de investimento já criados, o estatal BNDES, em 1952 – mas o país possuiu outros bancos públicos para financiar a agricultura (Banco do Brasil, fundado em 1808, quando o país ainda era uma colônia de Portugal), a construção civil (Caixa Econômica Federal), entre outros objetivos. Vale dizer, nem a entrada de divisas, nem a centralização de capitais – nem a tecnologia, mesmo em sentido amplo, como vimos – eram motivos necessários ou suficientes, isoladamente ou quando tomados em conjunto, para os recursos a TNCs, no projeto brasileiro de industrialização. O motivo principal foi, antes, uma muito menor ousadia do que seria possível – apesar dos enormes desafios para a industrialização e o desenvolvimento de um país muito atrasado, eminentemente agrícola – e a vontade de boa parte da elite econômica e política por se associar de maneira subalterna ao exterior, como, ademais, fazia parte da formação do país e mesmo de seus “irmãos” latinos, desde sua colonização.

3

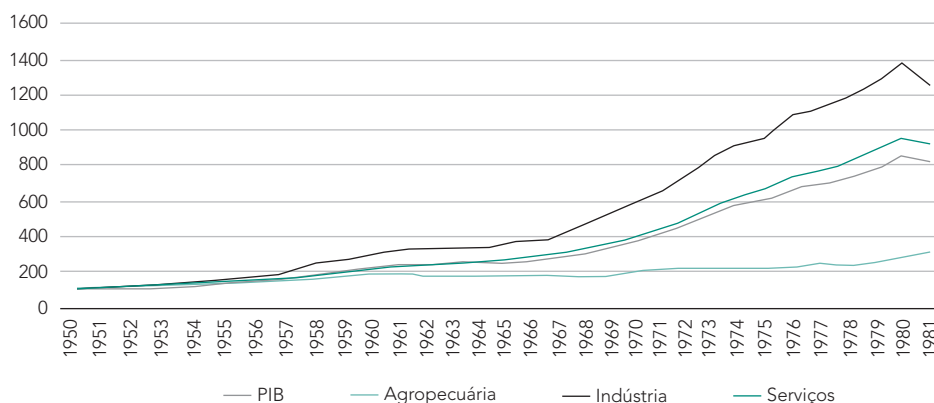
DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA, 1961-1980

De qualquer forma, a oposição política e economicamente conservadora vence as eleições seguintes, interrompendo qualquer sequência de planeja-

mento e desenvolvimento, dando início a um período de crises econômicas (inflação elevada e baixo crescimento econômico) e políticas, com o Golpe de março de 1964. Porém, o crescimento econômico se manterá sempre positivo, até 1981, primeiro ano de crescimento negativo do país desde 1931 (Gráfico 2). E esse crescimento, no período 1950-1980 – mas, como vimos, também no período 1930-1980 –, foi sempre puxado fortemente pela indústria. Essa inflexão na evolução do produto e a indústria se dá exatamente ao final do segundo e último Plano quinquenal efetivo pelo qual passa o país, o II PND (1974-1979/80).

Gráfico 2

Crescimento Econômico e de Macrossetores Brasil – 1950-1981 (1929=100)



Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.

Nesse período, se dá uma acentuação da entrada do capital estrangeiro no país, o que intensifica os problemas de dinamismo, explicados no item anterior, ao mesmo tempo que – paradoxalmente, para um regime apoiado pelas forças mais conservadoras – o Brasil tenta alguns desenvolvimentos arrojados, primeiramente por meio de um crescimento rápido, porém basicamente sem planejamento (1967-1973), mas seguido pelo segundo e último dos dois grandes Planos Quinquenais por que passou, o II PND. Durante esse plano, terminou-se de instalar fundamentalmente toda a estrutura da chamada Segunda

Revolução Industrial – aço, química, elétrica, bens de consumo duráveis, papel e celulose –, ou seja, com todo o arcabouço de insumos, bens de capital e bens de consumo duráveis, inclusive tentando alguma inserção na produção e pesquisa nas tecnologias digitais de informática e comunicação, assim como em outros segmentos e áreas de ponta, como genética, novos materiais etc. Não se deve esquecer que, mesmo com um crescimento baixo, na década de 1980 – esse período conhece os dois primeiros crescimentos econômicos negativos do Brasil, desde 1931, com -4,25%, em 1981, e -2,93%, em 1983 –, o país mantém o terceiro saldo comercial do mundo, com importantíssima e crescente participação de produtos industriais nas exportações,⁹ no começo dos anos 1980, só atrás de Japão e Alemanha e com um coeficiente de importações total da ordem de 4%,¹⁰ possivelmente o menor do mundo, o que denota tanto uma estrutura econômica capaz de – sob intensa pressão, e ainda que com dificuldades e com problemas de qualidade e competitividade, mas com o terceiro saldo comercial do mundo, mais uma vez – autoabastecer-se e de forma razoavelmente moderna, apesar das dificuldades interpostas pela crise da dívida externa, a qual começava a asfixiar o país, ainda no final dos anos 1970.

De fato, isso remete a dois outros empecilhos não enfrentados de maneira devida, claramente interligado a esse projeto menos ousado de desenvolvimento, quais sejam, a não solução dos problemas fiscais, possibilitando um Estado permanentemente com recursos capazes de fazer frente às exigências modernas de infraestrutura física e social, e a não constituição de um sistema financeiro, sobretudo privado, capaz de financiar o desenvolvimento do país (CRUZ, 1984; 1994). A falta disso e, novamente, a subordinação do país a interesses externos, conduziu o país ao endividamento externo, a partir do final dos anos 1960, mas sobretudo nos anos 1970, mas muitas vezes sem maiores necessidades de moeda estrangeira, a não ser a maior facilidade de conseguir recursos vultosos, com taxas de juros baixas, o que o sistema financeiro privado nacional não conseguia realizar. Isto é, o que grande parte das empresas e bancos brasileiros, privados e públicos, era sobretudo de recursos

9 Participação que passa de 34,05% de bens manufaturados, em 1978, para 57,23%, em 1990, enquanto a parcela dos produtos primários, inversamente, declina, nos mesmos anos, de 65,95% para 42,77% (SILVA; HIDALGO, 2010, p. 7).

10 Ou entre 5,4% e 7,3%, em todo o período 1985-1992 (HAGUENAUER; MARKALD; POURCHET, 1998, p. 64), quando a crise da dívida externa começa a ser resolvida também em outros países da América Latina. Por exemplo, a partir de uma abertura atabalhoada e sem o devido planejamento e proteção à indústria, passou-se a um crescente contínuo neste coeficiente, que passa a 7,6%, em 1993 e 11,5%, em 1996, no segundo ano do Plano Real. Como ilustração, a proteção calculada para o setor de autopeças, em 1995, é de -15% (CALANDRO, 2000, p. 127).

em moeda nacional, e não de moeda estrangeira para importações, moeda de empréstimo esta que se acumulou em certos anos em montantes elevados, nas reservas internacionais do país (CRUZ, 1984). Assim, tínhamos (e temos) um sistema financeiro que induz empresas e bancos a tomarem recursos no exterior, mesmo quando não são necessários para pagar importações ou outras obrigações ao exterior.

4

DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA, 1981-1992

A década de 1980 começa, já em seu segundo ano (1981), com uma freada extraordinariamente brusca na economia, a qual passa de uma taxa de crescimento de +9,23%, em 1980 (e uma média de crescimento de 7,18%, nos cinco anos anteriores), para -4,25%, em 1981, +0,83%, em 1982, e -2,93%, em 1983. A razão disso é uma dívida externa em evolução exponencial e sob condições desfavoráveis – boa parte dela sob juros flutuantes – as quais se tornam insustentáveis a partir do aumento radical dos juros de Volcker, ao final de 1979 (TAVARES, 1985). Efetivamente, o país pede moratória poucos dias após as eleições de 1982 – a primeira para governadores de Estado, desde o Golpe de 1964 – razão também da amenização da recessão, naquele ano (FARIELLO, 2012).¹¹ As reservas internacionais nominais atingiram, em 1982, seu menor nível, desde 1971, com apenas US\$ 3,994 bilhões.¹²

Logo em seguida, em razão deste desempenho exportador – uma vez mais, o terceiro saldo comercial do mundo – a economia começa a crescer, 6,91%

11 Um ponto quanto a este tópico, que também denota incrível subordinação, a qual enfatizamos, foi a possibilidade de moratória unilateral do país, em 1982, possivelmente acompanhada pelos outros dois dos três maiores países da América Latina (e detentores da segunda e terceira maiores dívidas externas da região), México e Argentina. O professor de Cambridge, Ajit Singh, então auxiliando o governo do México, mencionou esta possibilidade, para aquele país, se o Brasil tivesse se juntado ao México, nesta negociação agressiva, mas o Brasil, em seu último governo militar, não teve coragem para isso, amargando toda uma década de dificuldades extremas por conta dessa decisão. Cf. também Rattner (1982).

12 Conexões entre problemas de Balanço de Pagamento e crescimento econômico e outros efeitos “viciosos” já foram explicadas anteriormente, cf. novamente Davidson (1994) e Dosi, Pavitt e Soete (1990). Deve-se ter em mente o crescimento vertiginoso da economia brasileira na década e a elevada inflação nos EUA, em 1970, que fazem com que este valor nominal das reservas tenha que ser ainda mais matizado. Esses US\$ 3,995 bilhões correspondiam, por exemplo, a 20,6% dos US\$ 19,395 bilhões importados em 1982. Já os US\$ 1,723 bilhões de reservas de 1971 correspondiam a 53,1% das importações daquele ano. Vale dizer, as reservas, em 1982, atingiram seu nível *real* mais crítico, no Pós-II GM, no Brasil.

em média, nos três anos seguintes (1984-1986), sendo este elevado, em 1986, por conta do Plano Cruzado. Mas esse desempenho é depois seguido de um crescimento mais tênue em 1987, de 3,53%, e de recessão em 1988, 1990, 1991 e 1992, o que conduz a um crescimento medíocre de 0,42% a.a., nesses seis anos. Ou seja, temos uma evolução ciclotímica da economia brasileira, denotando uma fraqueza dos interesses pró-crescimento, o que fez com que não se obstasse uma forte recessão, a primeira, em meio século, em 1981-1983 – com o país não se esforçando para que este comportamento não se repetisse pouco tempo depois (1987-1992). Para ser mais exato, não houve agentes em número e poder suficientes para recusarem uma não negociação de uma dívida externa, assim como esses agentes não haviam se interpostos contra o endividamento, claramente com um potencial explosivo – a partir do final da década de 1960 e toda a década de 1970 – à estruturação institucional, incluindo a financeira, em sentido amplo, o que inclui, é claro, as finanças públicas, faz parte do projeto de desenvolvimento de um país, ou da falta ou fraqueza deste.

De fato, a crise da dívida externa, e sua assunção pelo Estado, conduziu à quebra deste mesmo Estado e de boa parte de seus serviços, inclusive de seus investimentos, com reflexos sobre a infraestrutura e o crescimento econômico – seja por escassez dessa infraestrutura, seja pelos efeitos multiplicadores, ao contrário da queda dos investimentos públicos – e sobre a inflação (KANDIR, 1989). A sequência são vários planos anti-inflacionários (Cruzado, Cruzado II, Bresser, Verão, Collor), sem chance de serem bem-sucedidos, a despeito de sua maior ou menor qualidade técnica, devido à escassez de reservas, o que só seria resolvido, para basicamente toda a América Latina, nos anos 1990. É por isso que o Plano Real, de 1994, dá certo, quando a questão da dívida externa do país se resolve e as reservas têm um aumento vertiginoso, passando de US\$ 9,41 bilhões, em 1991, para US\$ 38,81 bilhões, em 1994, até um primeiro pico de US\$ 60,11 bilhões, em 1996, o qual só será ultrapassado, definitivamente, em 2006, quando as reservas do país mudam completamente de patamar, atingindo valores inéditos em sua história.

É fundamental salientar que vários dos planos anti-inflacionários – a despeito de sua maior ou menor competência técnica, que não cabem ser discutidas aqui, sobretudo o Plano Collor – foram fortemente recessivos,¹³ o que implica um conjunto de fatores contrários ao crescimento, mas interligados, segundo a explicação acima: inflação elevadíssima, problemas de Balanço de Pagamentos

13 Com -4,35% de crescimento, em 1990, ano de sua implantação. Ademais, isso levou efetivamente ao primeiro *impeachment* de um presidente, após a democratização de 1985.

e semidestruição do Estado nacional, que o impede de ser um articulador de mecanismos e políticas *efetivas* direcionadas para esse crescimento.

Outra característica importante desse período é o superdimensionamento do setor financeiro, o qual irá cada vez mais pressionar as políticas econômicas e as escolhas do Estado, também no “futuro” (STRACHMAN, 2013; SAYAD, 2014; DE PAULA; SARAIVA, 2015), como veremos no próximo item, com políticas que favorecem ainda mais este setor, em detrimento do setor produtivo, em uma interligação entre peso econômico e político. Nesse sentido, De Paula (1998, p. 99) mostra uma participação do setor financeiro média no PIB, no período 1985-1991, de 12,6%, no Brasil, contra de 3,9% a 4,5% para uma série de países desenvolvidos (EUA, Alemanha, França, Holanda e Islândia), sendo que essa participação era de 2% para o Canadá e 5,7% para o Reino Unido – com um *City* superdimensionada, em termos nacionais, dado seu papel como uma das duas principais praças financeiras do mundo, ao lado de Nova Iorque – e 6,6% para Espanha, 3,8% para a Coreia do Sul e 3,4% para a Tailândia. Entre os países latino-americanos essa participação listada fica abaixo dos 5,1%, com exceção do Uruguai (9,8%) e Chile (11,2%).

5

DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA, 1993-2015

O último período analisado, nesta tentativa de racionalização dos desenvolvimentos históricos brasileiros, inicia-se logo após o *impeachment* de Collor, no final de 1992. O grupo que assume o poder, capitaneado pelo vice-presidente que, então, assume definitivamente o Governo, Itamar Franco, mantém uma série de políticas econômicas algo estouvadas, com a acentuação de um processo de abertura comercial sem maiores precauções e defesas para a indústria nacional, *sem a busca por contrapartidas* da parte dos parceiros comerciais do Brasil, com o começo da tendência de sobreapreciação da moeda nacional, a qual havia começado justamente com o Plano Collor, em março de 1990, apesar de uma leve apreciação ainda no fim do Governo Sarney (1985-1990), que também realiza uma revisão tarifária importante, reduzindo acentuada e generalizadamente as tarifas de importação brasileiras.

Esse processo – em parte uma reação compreensível aos excessos de proteção e promoção *sem contrapartidas*, a vários setores industriais, muitos deles

não mais infantes – resultaria, por alguns períodos importantes, como vimos, em proteção *negativa* a setores industriais, o que, novamente, indica excessos claros na direção contrária. É certo que a) aquela proteção e promoção *ad hoc*, sem maiores planejamentos e estudos que as embasassem – também devido, nos anos 1980, à pressão espetacular resultante das obrigações representadas pelo endividamento externo – não deveriam continuar, mas trocá-la, novamente de forma estouvada, por uma proteção negativa, em simultâneo com alguns índices nacionais altamente desfavoráveis à competitividade das empresas que aqui produzem, como b) juros muitas vezes entre os mais elevados do planeta, quando não *o mais elevado*; c) um sistema fiscal também prejudicial à competitividade, com, por exemplo, vários problemas técnicos que não deveriam existir em um país moderno, como alguns tributos em cascata e uma estrutura fiscal fortemente regressiva; e d) uma infraestrutura física e social prejudicial aos custos e produtividade empresarial (e do país) igualmente não são exemplos de boas e ponderadas políticas econômicas, antes o contrário. O que continuou a transparecer foram algumas das principais características nacionais de não planejamento e afoiteza, imprudência e inconsequência, às quais, todavia, muitos planejamentos e estudos bem realizados, em várias áreas e épocas, buscaram se opor, muitas vezes sem sucesso.

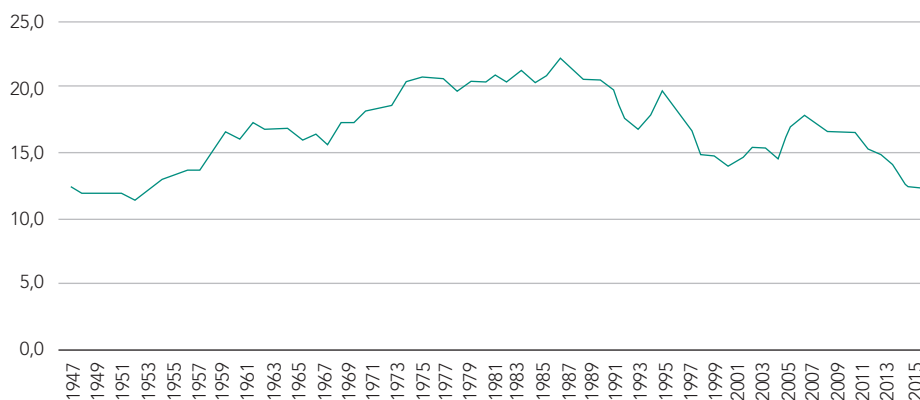
Em julho de 1994, ainda no Governo Itamar, realiza-se a mudança definitiva para uma nova moeda, o Real, a partir de um Plano que havia se iniciado em fevereiro do mesmo ano. A partir de seu sucesso, o grupo político que o realiza permanece no poder, em nível federal, até 2002, mas continuando a tendência de baixo crescimento econômico (exatos 3% de crescimento, no decênio 1993-2002), despreocupação com a indústria de transformação, que passa de 17,9% do PIB, em 1992, para 13,8%, em 1998, no auge da segunda sobreapreciação acentuada recente da moeda brasileira – a primeira, como vimos, no início do Plano Collor¹⁴ – que vai ser parcialmente corrigida pela crise cambial iniciada em janeiro de 1999, fazendo com que essa participação aumente para 14,5%, ao final do II Governo FHC, em 2002 (Gráfico 3). Com

14 É claro que essas sobreapreciações indicam a fragilidade econômica e política crescente da indústria brasileira, com o que o país realiza uma troca (um *trade-off* mal feito), sem um planejamento mais cuidadoso, a partir do início do Governo Collor, entre a *proteção excessiva* e muitas vezes sem contrapartidas às empresas nacionais, ou mesmo estrangeiras, que aqui produziam, por uma *proteção negativa*, em vários momentos, dado o câmbio frequentemente sobreapreciado a partir de então – ao qual se juntam um sistema financeiro (com suas taxas de juros fora de qualquer padrão internacional) e fiscal absolutamente inadequados, que, em meio a infraestruturas física e social precárias (o outro lado de uma estrutura e situação fiscal disfuncional), efetivamente comprometem a competitividade das empresas instaladas no país. Isso se soma a uma abertura comercial selvagem, a partir de 1990, mas, sobretudo do início do Plano Real (1994), configurando um quadro geral de perda de importância progressiva, e em velocidade acentuada da indústria no país.

nova depreciação do Real, em 2002, devido à possível eleição de Lula à Presidência, a indústria de transformação brasileira voltou a reagir até 2004, quando alcançou 17,8% do PIB, mas a partir daí o declínio é contínuo até 2015, quando chega a 11,4%, a menor participação em toda a série desde 1947, antes do esforço mais decidido de industrialização e desenvolvimento.

Gráfico 3

Participação da Ind. de Transformação no PIB Brasil – 1947-2015



Fonte: Morceiro (2012; 2016).

E esse declínio se inicia ainda no Governo Collor, como vimos. Assim, a partir do auge da participação de indústria no PIB brasileiro, que ocorre *não simbolicamente* em 1985, em meio ao *drive* exportador utilizado para fazer frente às extraordinárias obrigações da dívida externa, essa participação começa a declinar levemente, até o final do Governo Sarney, atingindo 20,0%, em 1989. Desde então, o superdimensionamento do setor financeiro, conjugando e incentivando políticas econômicas imprudentes e basicamente reativas às más políticas e distorções anteriores – é claro que tal procedimento não perfaz boas políticas – e desconsiderando os efeitos industriais dessas mesmas políticas, mais uma vez denota a *debilidade política* da indústria e seus interesses modificados com esse processo que estamos descrevendo, irão reduzindo a importância do macrossetor industrial, por meio de um *mix* de abertura comercial excessiva e impensada, sobreapreciação periódica e persistente da

moeda nacional,¹⁵ taxas de juros absolutamente disfuncionais ao financiamento industrial, investimento, crescimento econômico e rentabilidade comparada das aplicações de capital no macrossetor industrial quando comparada ao setor financeiro. Os industriais passaram cada vez mais a obter receitas via aplicações financeiras no Brasil, absolutamente fora dos padrões internacionais, seja por conta dos juros normalmente entre os maiores (quando não, frequentemente, o maior) do mundo,¹⁶ seja pela combinação desses juros e apreciações cambiais bastante previsíveis, pela atratividade que despertam até mesmo sobre capitais estrangeiros, gerando um *cupom* (juros + câmbio – risco) que chegou a ultrapassar 40% a.a. É claro que um tal cupom e a atração que exerce sobre capitais internacionais, dada a sustentabilidade, no geral, da situação fiscal e à abertura quase completa do país à movimentação de capitais, desde os anos 1990, conduz a política econômica a emitir mais dívida pública, a fim de esterilizar essa entrada, contribuindo de maneira decisiva, também por esse lado para um menor crescimento, devido às dificuldades que essa dívida pública e seu financiamento representam para o setor público e os investimentos deste.

É essencial notar, a partir dos dados apresentados, que este declínio industrial não se deve a um dos partidos ou coligações no poder, afinal, ele ocorre

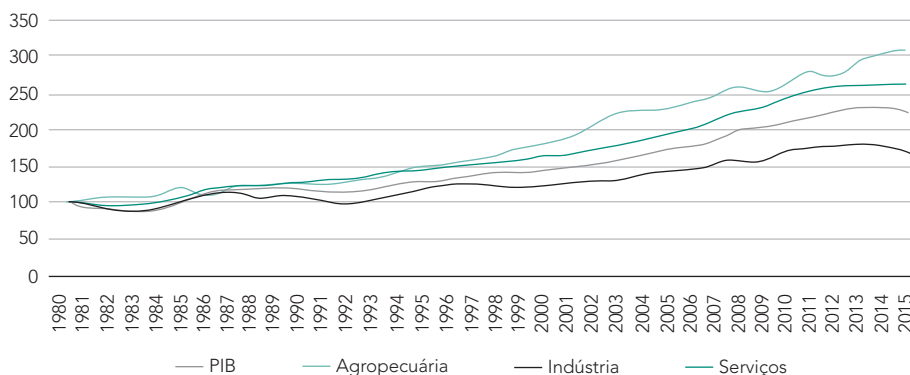
15 Um ponto seminal, ainda sobre a tendência à sobreapreciação, normalmente despercebido até por economistas experientes, é que, quando muitas empresas passam crescentemente a importar insumos, partes, ou mesmo produtos completos, apenas para colocar neles suas marcas, antes de serem vendidos no país, tem-se mais um interesse fortíssimo a favor da apreciação da moeda brasileira. Ora, a partir desta “terceirização” da produção para o exterior, quanto mais valiosa a moeda do país, menor o custo de “produção”, que pode ser transformado em um *mark-up* mais elevado, o que normalmente acontece, ou em alguma redução de preços, a fim de melhorar a competitividade das empresas nacionais perante os produtos estrangeiros – mas não se esqueçam de que se está tratando de produtos inteiramente (ou quase) importados, ou seja, também estrangeiros. É claro que o contrário ocorreria, em termos de apoio econômico e político a apreciações cambiais, caso a produção se desse, ao menos majoritariamente, no Brasil. É por isso que vários destes mesmos economistas compreendem equivocadamente essa transferência de produção para o exterior, à qual ligam uma suposição absurda de *mark-ups* reduzidos no país, que seriam responsáveis, no limite, pela desistência de produzir internamente, para passar a importar. Na realidade, como boa parte da produção industrial nacional não é sofisticada tecnologicamente – processo que vem se intensificando, ademais, recentemente (MORCEIRO, 2012; 2016) –, não há maior cuidado em proteger os ativos produtivos e suas tecnologias, incluindo processos produtivos, organização empresarial etc., passando o empresário nacional com razoável facilidade, e até mesmo de bom grado, a ser sobretudo um importador, agora sem maiores preocupações com organizar produção, fornecedores etc. A conta que o empresário faz é bem simples: custo de produzir no país x custo de importar, sem maiores considerações por proteger a produção nacional, fora exceções notáveis.

16 O ex-ministro Sayad explicou recentemente com precisão o problema, em uma entrevista (DE LUCENA, 2014): “Uma vez dei uma palestra para um mundão de empresários. Era na época do Gustavo Franco [1993-1999], real sobrevalorizado. Um pouco irado, perguntei por que não reclamavam do câmbio. Cadê o clamor da indústria? Não responderam. Mas, ao olhar para eles, entendi. Eles viraram financistas, deixaram de ser industriais. Primeiro, porque são terceira ou quarta geração de italianos, japoneses, turcos, portugueses que trouxeram a indústria para cá. Segundo, porque se adaptaram.”

de maneira razoavelmente contínua, desde 1990, com uma única inflexão mais forte, mas *não premeditada*, já que decidida pelo mercado – nos dois Governos Lula, sobretudo nos dois primeiros anos (2003-2004), veja mais uma vez o Gráfico 4 – a partir da especulação cambial gerada pelo temor em relação à sua primeira eleição. Porém, essa depreciação salutar da moeda nacional foi revertida por um conjunto similar de políticas econômicas deletérias ao crescimento às utilizadas pelos dois Governos FHC, ao menos no que tange ao *mix* de juros elevados, câmbio sobreapreciado e excessivamente flutuante – mais do que qualquer outro país em nível similar ou maior de desenvolvimento, afinal estes recorrem mais decididamente a flutuações “sujas” do câmbio – e estrutura fiscal ineficiente. Essa reversão, é claro, novamente faz com que a tendência anti-industrial se imponha, agora praticamente sem interrupções. Nesse sentido, o país volta, cada vez mais, a se fiar produtivamente no macrossetor agrícola, de crescimento mais reduzido, porém basicamente perene e que, desde 1980, volta a ganhar participação na economia do país, juntamente com peso político (Gráfico 4). Ademais, a apreciação cambial traz ao menos alguns benefícios, como o acesso mais barato a importações –prejudicando exatamente a indústria nacional já debilitada – e o turismo internacional, angariando assim o apoio de uma classe média e alta cada vez menos conectada aos interesses produtivos do país.

Gráfico 4

Crescimento Econômico e de Macrossetores Brasil – 1980-2015 (1980=100)



Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.

O regime de metas de inflação, implementado, em julho de 1999, entre os menos flexíveis do mundo (DE PAULA; SARAIVA, 2015), induz a juros elevados, pela mistura de: a) insistência no centro da meta, em vez de em um intervalo, como no Canadá; b) inflação “cheia”, em vez de se utilizar apenas o núcleo desta, como nos EUA, ficando livre de subidas isoladas de alguns preços (SAYAD, 2014); e c) uso do ano-calendário para se atingir a meta, em vez de um sistema mais flexível que almeje alcançar a meta em prazos maiores do que 12 meses e sem preocupação especial com o fim de ano, mas sim com a tendência da inflação em prazos mais longos, como fazem, por exemplo, Chile, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido; apenas para mencionar alguns dos aspectos principais que poderiam ser reformados (STRACHMAN, 2013). Contudo, há que se ter presente que essa institucionalidade anti-inflacionária não parece ter sido escolhida sem conexão com o superdimensionamento do setor financeiro e nem com a queda do peso econômico, social e político do macrossetor industrial,¹⁷ que passa cada vez mais, como vimos, a obter rendimentos provenientes de aplicações financeiras, em vez daquelas provenientes de seus investimentos produtivos (DE LUCENA, 2014; SAYAD, 2014).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo buscou analisar, em linhas gerais, a evolução da economia brasileira, de uma perspectiva de longo prazo, ressaltando os aspectos principais desse período largo, com ênfase no papel e evolução diferenciada dos macrossetores agropecuário, industrial e terciário sobre esse desenvolvimento. Vimos como uma evolução industrial acentuada, no período 1930-1980 – que dividimos em dois subperíodos, 1930-1960 e 1961-1980 –, conduziu o Brasil ao segundo crescimento econômico do mundo, nesse intervalo de tempo, só sendo ultrapassado pelo Japão. Simultaneamente, há uma transformação fortíssima da estrutura produtiva do país, que passa, alegoricamente, de um “cafezal” (LESSA, 2014) para a sétima economia do mundo e a maior indústria de todo o hemisfério sul.

Essa evolução da participação industrial se manteve, todavia, de forma mais tênue, a partir da crise da dívida externa, que leva o país a uma redução

17 Adicionalmente, essa institucionalidade não foi reformada, essencialmente, desde sua implantação em julho de 1999. A única modificação realizada foi basicamente perfunctória, qual seja, passar as reuniões do Copom, que decidem a taxa básica de juros (Selic), de mensais para cada 45 dias.

de dois terços em suas taxas históricas de crescimento, que atinge, de acordo com nossos cálculos, 2,38% a.a., em média, em *todo o intervalo de 1980 a 2015*. Contudo, se uma taxa de crescimento econômico pouco maior que 2% a.a. se torna o padrão médio para o país, seu macrossetor industrial, em boa medida o mais *moderno, inovador e de maior produtividade* (CHANG, 2014), começa a declinar acentuada e precocemente, antes de o Brasil atingir um nível de renda médio compatível com o dos países desenvolvidos, proporcionando então, um acesso mais generalizado a bens, incluindo os industriais, a toda a população. Buscamos mostrar as conexões inescapáveis entre essa evolução dos macrossetores com a de toda a economia do país e com as políticas econômicas adotadas, o que, segundo nossa interpretação, tem origem e fundamentação inescapável em um modelo de desenvolvimento menos arrojado do que seria possível, associado de forma subordinada a desenvolvimentos de outros países e de suas empresas, é claro que não sem tentativas mais autônomas de certos grupos e agentes no país. Por fim, salientamos as inter-relações entre todo esse conjunto e os impasses – inclusive políticos – pelos quais passa o Brasil atualmente.

Para finalizar, cabe apontar que não se tem uma solução para esses impasses. Existe a possibilidade de que ele só possa ser resolvido caso políticas mais ousadas – e não apenas paliativas, ao menos em termos de crescimento econômico – sejam perseguidas, o que parece cada vez menos ocorrer. Há pressões por políticas conservadoras quanto à inflação, ao ajuste fiscal etc., mesmo quando estas resultam em desajuste inflacionário e fiscal, como depois da nova estratégia de política econômica adotada a partir de janeiro de 2015. E este recurso a políticas prejudiciais ao desenvolvimento do país, com consequências graves, até mesmo politicamente, não é inédito na história, como se viu em meados dos anos 1950. Assim, se o Brasil vai vislumbrar um novo rumo ousado e promissor ou se aprofundar cada vez mais em um caminho de baixo crescimento e não inclusão de toda a sociedade ainda está para ser decidido.

THE BRAZILIAN ECONOMIC GROWTH AND ITS CONSTRAINTS (1930-2015): A HISTORICAL- STRUCTURAL ANALYSIS

Abstract

In a period of harsh political-economic crisis in Brazil, this paper tries to explain these turbulences considering their deeper long-run roots, presenting a

retrospective of the associated and subordinated evolution essential to the understanding of the main events that the Brazilian economy encountered. The time span analysis divided into shorter periods, emphasizing the behavior of the primary, secondary and tertiary macro-sectors. We explain the period 1930-1960, of high economic and industrial growth without any major interruption. We analyze the period 1961-1980, also of high growth, but with a mild inflection at the beginning of the 1960s, followed by the Brazilian “miracle” and the II PND. Then, we present the evolution of the Brazilian economy, from 1981 to 1992, under the scourge of the external debt crisis and the hardships of the Collor Plan. Finally, we show the almost continuous anti-industrial trend that emerged in Brazil, in the 1990s.

Keywords: Brazilian economy; Industrialization; Development.

Referências

ARRIGHI, G. *The long twentieth century*. Londres: Verso, 1994.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Série Temporais, vários anos. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>. Acesso em: 17 abr. 2019.

CALANDRO, M. L. A indústria automobilística brasileira: integração produtiva no Mercosul, regimes automotivos e perspectivas. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 28, n. 1, p. 116-136, 2000.

CHANG, H.-J. *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective*. Londres: Anthem, 2002.

CHANG, H.-J. *Economics: the user's guide*. London: Penguin, 2014.

CRUZ, P. R. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira dos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CRUZ, P. R. Notas sobre financiamento de longo prazo na economia brasileira do após guerra. *Economia e Sociedade*, n. 3, p. 65-80, dez. 1994.

DAVIDSON, P. *Post-Keynesian macroeconomic theory*. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

DE LUCENA, E. Para Sayad, crescimento será lento e arrocho não é saída para governo. *Folha de S. Paulo*, 10 jul., 2014. Caderno Mercado.

DE PAULA, L. F. Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil. *Nova Economia*, v. 8, n. 1, p. 87-116, jul. 1998.

DE PAULA, L. F.; SARAIVA, P. J. Novo consenso macroeconômico e regime de metas de inflação: algumas implicações para o Brasil. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 36, n. 128, p. 19-32, jan./jun. 2015.

- DOSI, G.; PAVITT, K.; SOETE, L. *The economics of technical change and international trade*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1990.
- FARIELLO, D. Eleição de 1982 levou governo militar brasileiro a adiar ida ao FMI. *O Globo*, 1 set. 2012. Caderno Economia.
- FREEMAN, C. Japan: a new national system of innovation? In: DOSI, G. et al. (orgs.). *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter, 1988. p. 330-348.
- FURTADO, C. [1959] *Formação econômica do Brasil*. 18. ed. São Paulo: Nacional, 1982.
- HALL, P. A. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press, 1986.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- HAGUENAUER, L.; MARKWALD, R.; POURCHET, H. Estimativas do valor da produção industrial e elaboração de coeficientes de exportação e importação da indústria brasileira (1985-96). *Texto para Discussão IPEA*, n. 563, jul. 1998.
- KALECKI, M. *Theory of economic dynamics: an essay on cyclical and long-run changes in capitalist economies*. Londres: Allen and Unwin, 1954.
- KANDIR, A. *A dinâmica da inflação: uma análise das relações entre inflação, fragilidade financeira do setor público, expectativas e margens de lucro*. São Paulo: Nobel, 1989.
- KATZENSTEIN, P. J. *Corporatism and change: Austria, Switzerland, and the politics of industry*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- KATZENSTEIN, P. J. *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press, 1985.
- LESSA, C. [1964] *Quinze anos de política econômica*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- LESSA, C. A reinvenção da Era Vargas e o desenvolvimento nacional. *Instituto Humanitas Unisinos*, 24 ago. 2014.
- LUNDVALL, B.-Å. Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation. In: DOSI, G. et al. (orgs.). *Technical change and economic theory*. Londres: Pinter, 1988. p. 349-369.
- MARQUES, F. Novos sócios do clube. *Pesquisa Fapesp*, n. 178, p. 28-33, dez. 2010.
- MENEZES FILHO, N. et al. *Políticas de inovação no Brasil*. *Policy Paper INSPER*, n. 11, ago. 2014.
- MORCEIRO, P. *Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores*. São Paulo: Cultura Acadêmica; Editora Unesp, 2012.
- MORCEIRO, P. Vazamento de demanda setorial e competitividade da indústria de transformação brasileira. *Texto para Discussão FEA-USP*, ago. 2016.
- NAKABASHI, L.; SCATOLIN, F. D.; CRUZ, M. J. Impactos da mudança estrutural da economia brasileira sobre o seu crescimento. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 14, n. 2, p. 237-268, maio/ago. 2010.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p 171-195.

RATTNER, S. Mexico's Cambridge connection. *New York Times*, 24 Oct. 1982.

SANTOS FILHO, O. C. *Processos de industrialização tardia: o "paradigma" da Coréia do Sul*. 1991. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia-Universidade de Campinas, Campinas, 1991. Mimeografado.

SAYAD, J. Pé ante pé: o preço da salada e outros mitos da moeda. *Folha de S.Paulo*, 31 ago. 2014. Caderno Ilustríssima.

SCHWAAG SERGER, S. China: from shop floor to knowledge factory?. In: KARLSSON, M. (Ed.). *The internationalization of corporate R&D: leveraging the changing geography of innovation*. Östersund: Swedish Institute for Growth Policy Studies (ITPS), 2006. p. 227-266.

SECCARECCIA, M.; LAVOIE, M. *Understanding the great recession: some fundamental Keynesian and Post-Keynesian insights, with an analysis of possible mechanisms to achieve a sustained recovery*. *Thinking Working Paper*, Institute for New Economic, n. 37, jan. 2016.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 56-121.

SILVA, J. L. M.; HIDALGO, Á. B. *Composição e diversificação do setor exportador brasileiro: uma análise do perfil das exportações*. In: CONGRESSO DA SOBER, 48., Campo Grande. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober), Campo Grande, 2010. (Mimeografado).

SINGER, P. I. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. In: FAUSTO, B. (dir.). *História geral da civilização brasileira*, 1984. t. 3, v. 4. p. 209-245.

STRACHMAN, E. *Política industrial e instituições*. 2000. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Unicamp. Campinas, 2000. (Mimeografado).

STRACHMAN, E. Metas de inflação no Brasil (1999-2012): uma análise institucional. *Ensaios Econômicos FEE*, v. 34, n. 2, p. 407-438, jul./dez. 2013.

TAVARES, M. da C. [1975] *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.

TAVARES, M. da C. A Retomada da hegemonia norte-americana. *Revista de Economia Política*, v. 5, n. 2, p. 5-15, abr./jun. 1985.

TEECE, D. J. Profiting from technological innovation: implications for integration, collaboration, licensing and public policy. *Research Policy*, v. 15, n. 6, p. 285-305, 1986.

TOMBOLO, G.; SAMPAIO, A. V. O PIB brasileiro nos séculos XIX e XX: duzentos anos de flutuações econômicas. *Revista de Economia*, v. 39, n. 3, p. 181-216, set./dez. 2013.

ZYSMAN, J. *Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.