



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

MÁRCIO TESSER JUNIOR

**O COMÉRCIO EXTERIOR E A DESINDUSTRIALIZAÇÃO PREMATURA DA
ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

BRASÍLIA

2021

MÁRCIO TESSER JUNIOR

**O COMÉRCIO EXTERIOR E A DESINDUSTRIALIZAÇÃO PREMATURA DA
ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Mestre Cláudio Ferreira da Silva

BRASÍLIA

2021

MÁRCIO TESSER JUNIOR

**O COMÉRCIO EXTERIOR E A DESINDUSTRIALIZAÇÃO PREMATURA DA
ECONOMIA BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Mestre Claudio Ferreira da Silva

BRASÍLIA, _____ DE 2020

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

Aos mais de 14 milhões de brasileiros
desempregados e a todos aqueles que saem do
país em busca de melhores condições de vida.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço à minha família pelo suporte incondicional durante toda a minha vida.

Ao meu orientador, o Prof. Cláudio Ferreira da Silva, excelente profissional que tive a alegria de conhecer na graduação. Pela dedicação e disposição sempre que precisei, e por ter me ajudado a chegar no tema da pesquisa muito antes de ser meu orientador.

Aos meus demais professores, que muito marcaram a minha formação não apenas como internacionalista, mas como indivíduo. Sou muito grato por todas as aulas, todas as conversas e todos os conselhos, que foram fundamentais para eu ter a certeza de que estava no lugar certo.

Ao Ministério das Relações Exteriores, que entre 2018 e 2019, oportunizou-me de conhecer, por dentro, o funcionamento da Política Externa Brasileira. A incrível experiência de aprendizado que eu obtive naquele período me fez compreender melhor o meu país, seus problemas e suas virtudes.

À BMJ Consultores Associados pela oportunidade de aprender diariamente com os mais diversos temas relacionados à política brasileira e ao comércio internacional.

Ao programa de mobilidade da instituição, pelo qual tive a satisfação de estudar na *Università di Pisa*, onde obtive uma verdadeira lição de vida e pude conhecer um pouco melhor o pensamento europeu.

Aos meus colegas de sala, amigos e amigas de graduação, pelo convívio e por todos os momentos.

Aos demais funcionários da instituição e a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para a minha formação. Meu muito obrigado.

“A esperança é o único bem comum a todos os homens; aqueles que nada mais têm ainda a possuem.”

- Tales de Mileto

RESUMO

Ao comparar a trajetória de retrocesso industrial do Brasil com a economia mundial, percebe-se que o caso brasileiro representa uma das desindustrializações prematuras mais graves do mundo. O abrupto retrocesso industrial causou impactos negativos para o desenvolvimento do país no longo prazo, como a contribuição negativa do setor para a renda per capita desde 1980, com uma redução de 58,6% da participação da manufatura no Produto Interno Bruto (PIB). A ideia do trabalho é verificar se a perda de participação da indústria pode ser enquadrada na chamada “Doença Holandesa”, que é quando a exportação de produtos primários prejudica a industrialização de um país, pois há uma “reprimarização” da pauta de exportações. Para tanto, inicialmente será feita uma análise a fim de explicar o fenômeno da desindustrialização de uma economia, com o objetivo de identificar se a perda de participação da indústria no caso brasileiro pode ser classificada como sendo prematura/negativa. Depois, o estudo analisa os paradigmas da política comercial brasileira, com o propósito de verificar como o país se inseriu no mercado internacional na prática. Por fim, o trabalho reflete acerca dos problemas derivados desse processo e apresenta o enorme descompasso entre o porte da economia brasileira e sua presença no comércio global, justamente levando em consideração a retração da indústria, cujo setor é o que mais agrega tecnologia e inovação. Ao final, apresenta alternativas para que o problema possa ser mitigado.

Palavras-chave: Economia Brasileira; Desindustrialização; Comércio Exterior; Doença Holandesa; Política Comercial Brasileira.

ABSTRACT

Comparing the trajectory of industrial retrenchment in Brazil with the world economy, it is perceived that the Brazilian case represents one of the most serious premature deindustrializations in the world. The abrupt industrial retracement has caused negative impacts on the country's long-term development, such as the negative contribution of the sector to per capita income since 1980, with a 58.6% reduction in the participation of manufacturing in the Gross Domestic Product (GDP). The idea of the study is to verify if the loss of industrial participation can be framed in the so-called "Dutch Disease", which is when the exportation of primary products prejudices the industrialization of a country because there is a "reprimarization" of the export agenda. For this, initially, an analysis will be made to explain the phenomenon of the deindustrialization of an economy, to identify if the loss of participation of industry in the Brazilian case can be classified as being premature/negative. Next, the study analyzes the paradigms of Brazilian trade policy, to verify how the country has inserted itself into the international market in practice. Finally, the research reflects on the problems derived from this process and presents the enormous mismatch between the size of the Brazilian economy and its presence in global trade, precisely taking into consideration the retraction of industry, whose sector is the one that most adds technology and innovation. In the end, it presents alternatives to mitigate the problem.

Keywords: Brazilian Economy; Deindustrialization; Foreign Trade; Dutch Disease; Brazilian Trade Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABINEE – Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio

APP – Áreas de Preservação Permanente

BRICS – *Brazil, Russia, India, China and South Africa*

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CNI – Confederação Nacional da Indústria

FOB – *Free On Board*

GT – Grupo de Trabalho

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PEB – Política Externa Brasileira

PIB – Produto Interno Bruto

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PME – Pequenas e Médias Empresas

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PPC – Paridade do Poder de Compra

PSI – Política de Substituição de Importações

RPPN – Reservas Particulares do Patrimônio Natural

RL – Reserva Legal

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

VAM – Valor Adicionado Manufatureiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O FENÔMENO DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO	13
1.1 A Desindustrialização positiva/natural	15
1.2 A Desindustrialização negativa/prematura	17
1.3 A Doença Holandesa	18
1.4 O comércio exterior e a desindustrialização	21
2 A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA	23
2.1 Os paradigmas na política comercial brasileira	24
2.1.1 O paradigma liberal-conservador	24
2.1.2 O paradigma desenvolvimentista	24
2.1.3 O paradigma neoliberal	27
2.1.4 O paradigma logístico	28
2.1.5 A política comercial no pós-PT	29
3 A RETRAÇÃO DO SETOR MANUFATUREIRO E A ECONOMIA DE UM PAÍS ..	31
3.1 A retração da indústria no Brasil	31
3.2 Os prejuízos da retração da manufatura	34
CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS	43

INTRODUÇÃO

Este projeto tem como objetivo explicar a desindustrialização prematura da economia brasileira contemporânea e a importância do comércio exterior, como possível causa e solução do problema. Verifica-se que desde 1980 o Brasil apresenta uma queda na participação da manufatura mundial, visto que o país chegou a ter 4% da indústria global, superando China, Índia e Coréia do Sul juntos. Ao comparar essa trajetória de retrocesso industrial do Brasil com a economia mundial, percebe-se que o caso brasileiro representa uma das desindustrializações prematuras mais graves do mundo, além de existir um enorme descompasso entre o porte da economia brasileira e sua presença no comércio global. O “Efeito China” deve ser levado em consideração quando se analisa a desindustrialização como um fenômeno mundial, contudo, não é correto afirmar que a desindustrialização atinge todos os países, pois, durante o mesmo período analisado, diversos países que figuram entre os trinta maiores parques industriais do mundo aumentaram o peso da manufatura no Produto Interno Bruto (PIB). (MORCEIRO; TESSARIN, 2019)

O objetivo deste trabalho é refletir acerca do problema da desindustrialização, buscando compreender o que é a desindustrialização prematura de uma economia, como ela se difere de uma desindustrialização natural, e entender como o comércio exterior se encaixa nessa problemática. Ademais, tem-se por objetivo entender o processo de formação da política comercial brasileira e será necessário compreender os prejuízos da retração no setor manufatureiro para a economia do país, além de analisar como o comércio exterior pode contribuir para reverter o quadro de desindustrialização e quais foram as medidas já adotadas pelo governo brasileiro. A pesquisa é qualitativa bibliográfica, com elementos quantitativos, pois aborda o assunto à luz de bibliografia existente, como livros, artigos científicos, teses e dissertações, além de estudos elaborados por instituições de pesquisa, públicas e privadas. Ademais, o método utilizado é o enfoque histórico-estrutural.

De acordo com Smouts (2004), o objeto das Relações Internacionais é o funcionamento do planeta, isto é, a estruturação do espaço mundial por meio de redes de interações sociais. Dessa forma, o tema abordado é contemporâneo e vem despertando cada vez mais a atenção de acadêmicos e profissionais da área. O cenário de grande instabilidade macroeconômica, com baixas taxas de crescimento, vem motivando a elaboração de uma série de estudos por parte de professores, assim como por agências governamentais, por institutos privados, como o Instituto

de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), e até mesmo por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A chamada “Doença Holandesa”, que é quando a exportação de matérias-primas prejudica a industrialização de um país, porque há uma “reprimarização”, ou “comoditização” da pauta de exportações, ou seja, uma especialização da economia na exportação de bens primários, acaba por engessar o desenvolvimento do país. (CUNHA; LELIS; FLIGESPAN, 2013)

Na economia do século XXI, muitos veem a desindustrialização como um fenômeno mundial, que atinge todos os países, com exceção da China. Porém, a desindustrialização não é um fenômeno mundial, uma vez que ela se apresenta de diferentes formas, por diferentes motivos. A literatura econômica qualifica a desindustrialização como “normal” ou “positiva” quando a indústria de transformação começa a perder participação no PIB a preços correntes, isto é, levando em consideração a inflação setorial, após o país atingir um nível de renda per capita de aproximadamente US\$ 20 mil, em PPC (Paridade do Poder de Compra) de 2017. A partir daí, a perda de participação da indústria se deve ao aumento na participação de setores de serviços, destinados a uma população com maior poder aquisitivo, como por exemplo, serviços de turismo, lazer, serviços financeiros, de informação, saúde privada, educação superior etc. (MORCEIRO; TESSARIN, 2019) Contudo, o que será retratado é que esse não é o caso da economia brasileira, que se enquadra melhor na chamada “desindustrialização prematura”, ou “negativa”. Isso acontece, pois o país não atingiu a renda per capita de US\$ 20 mil em PPC de 2017, e a população não está migrando para um setor de serviços de alto valor agregado. Ao contrário, a indústria brasileira está perdendo espaço para a produção e exportação de produtos primários.

Com isso, um dos objetivos do trabalho é entender o processo de formação da política comercial brasileira e, neste sentido, conforme definiu Amado Cervo (2003), os paradigmas liberal-conservador, o desenvolvimentista, o paradigma normal ou neoliberal e o logístico na política externa brasileira. Os impactos do paradigma desenvolvimentista sobre a formação nacional foram de natureza a romper com o modelo de dependência centro-periferia, conceituado pelo pensamento cepalino. Dessa forma, tiveram destaque os pensadores estruturalistas que sugeriam mecanismos de superação de assimetrias econômicas dentro do próprio sistema capitalista, contra os teóricos da dependência que sugeriam “saltar fora do sistema” para atingir os mesmos resultados. E, de fato, segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), em estudo elaborado por Morceiro e Tessarin (2019), até

os anos 1980 o Brasil detinha 4% da indústria global. Contudo, os anos 1990 presenciaram uma radical transformação do pensamento diplomático brasileiro. Houve a rejeição dos conceitos do nacional-desenvolvimentismo, abrindo a economia e o mercado brasileiro ao neoliberalismo e à globalização, com a justificativa de uma necessária modernização do país. Porém, o governo brasileiro circunscreveu a “modernização” apenas à implementação prática de duas decisões: a simples abertura de mercado, sem o cálculo correto da inserção das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor; e a privatização de empresas estatais. Além disso, a valorização cambial, proveniente do Plano Real, estimulou ainda mais as importações e acabou por prejudicar a competitividade da indústria nacional. (CERVO, 2008)

Dado que o agronegócio brasileiro, apesar de ser extremamente competitivo no comércio internacional, paga salários inferiores àqueles vistos no setor industrial e de serviços, e promove um aumento muito irrisório, quase nulo, do padrão de vida da população de uma forma geral, a desindustrialização é prejudicial para o crescimento do PIB per capita do país e, como consequência, do bem estar da população. Com a valorização cambial e a perda de produtividade e competitividade da economia brasileira, o mercado de trabalho ficou estagnado entre 2008 e 2014 e caiu fortemente em 2015, acompanhando a deterioração da indústria nacional. A taxa bruta de ocupação masculina que estava em 57,6% em 2008 caiu ligeiramente para 56,9% em 2014 e teve uma grande queda para 54,6% em 2015. A taxa bruta de ocupação feminina que estava em 40,2% em 2008 subiu para 46,6% em 2014 e teve uma grande queda para 38,4% em 2015. Além da perda de emprego, a desindustrialização significa perda de produtividade, perda de renda e perda de qualidade de vida. Desta forma, o Brasil está entrando em um processo não só de desindustrialização, mas também de “des-desenvolvimento”. (ALVES, 2016)

1 O FENÔMENO DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Para melhor compreensão, se faz necessário entender o conceito de industrialização como sendo um processo histórico-social por meio do qual a manufatura se torna o setor predominante da economia de um país. Embora em certos casos, como no Brasil, o fenômeno se inicia com a implantação da indústria de base – produtos alimentícios e têxteis – o processo de industrialização se caracteriza pela formação de uma indústria pesada, produtora de matérias-primas básicas e ferramentas alimentadora de todo o parque industrial. O processo de industrialização provoca uma intensa urbanização e desenvolvimento do setor de serviços, particularmente o relacionado com as atividades comerciais e financeiras. Ademais, tem como pressuposto a existência de um mercado interno e de capitais disponíveis para serem investidos nas atividades. (SANDRONI, 1999)

Pela via da industrialização, o desenvolvimento capitalista sofreu um importante processo de transformação. A alteração da estrutura produtiva e do modelo de consumo da população proporcionou a criação e difusão de novas capacidades tecnológicas e a elevação da renda per capita da população. O pioneirismo inglês se deu, em grande medida, pela acumulação de capital derivado do sucesso do mercantilismo e da exploração colonial entre os séculos XVI e XVIII. Contou também a submissão do Estado aos interesses da burguesia, desde a Revolução Gloriosa de 1688, que havia retirado poder do clero e da monarquia inglesa. Além disso, a divisão social do trabalho imposta por meio do cercamento nas terras inglesas, que gerou enorme excedente de mão de obra para as cidades, e a produção de matérias primas proveniente das colônias, potencializou o desenvolvimento da indústria naquele local. O padrão de industrialização originária no Reino Unido, dessa forma, lhe concedeu posição monopolista no mercado mundial de produtos manufaturados, principalmente no que diz respeito à produção têxtil. (POCHMANN, 2016)

Na primeira metade do século XIX surge o padrão de industrialização retardatária, em países como Estados Unidos, França e Alemanha, e uma segunda onda para a Rússia, Japão e Itália ao final do século. A transição do capitalismo concorrencial para o monopolista e a emergência de uma nova Revolução Industrial na segunda metade do século XIX constituíram os dois principais elementos estruturadores do processo de industrialização retardatária. Foi com a importação inicial dos bens de produção ingleses, como aqueles vinculados ao ciclo ferroviário, que se viabilizou a industrialização atrasada, capaz de unificar o mercado nacional em cada país. Assim, o padrão de industrialização retardatária ocorreu associado ao

desenvolvimento da fabricação dos meios de produção, diferentemente do pioneirismo inglês assentado nas indústrias leves de bens de consumo. Com o ciclo ferroviário em países como Estados Unidos, França e Alemanha, houve uma grande demanda por meios de produção, expandindo a indústria local nos ramos da metalurgia, mecânica e siderurgia. (POCHMANN, 2016)

Os países de industrialização tardia, localizados principalmente na América Latina, no sudeste asiático e no sul da África, seguiram o contexto da Guerra Fria e a regulação da competição que surgiu pelo Sistema de Bretton Woods ao final da Segunda Guerra Mundial. A partir da constituição de um novo mundo, ocorreu também a proliferação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento industrial, quando os Estados Unidos respondiam por 45% de todo o produto industrial mundial. Nesta mesma década, o conjunto dos demais países que passaram pela industrialização retardatária concentrava mais de 4/5 da produção industrial do mundo. Por conta disso, e diferentemente das industrializações originais e retardatárias, o capital industrial precisou contornar barreiras decorrentes da monopolização da produção gerada pela segunda Revolução Industrial, cada vez mais assentada em poucas e grandes empresas instaladas nos países mais ricos. Assim como a presença e incentivo do Estado se tornou indispensável, o investimento estrangeiro passou a fazer parte dos avanços da industrialização tardia. (POCHMANN, 2016)

Esse tipo de industrialização é marcado por um processo de substituição de importações, ou seja, uma tentativa de produzir internamente os produtos que antes eram importados. (OLIVEIRA, 2002) O movimento de industrialização seguiu sem que a tradicional revolução burguesa, ou mesmo as reformas civilizatórias, como a agrária, a tributária e a social, ocorressem de forma plena. A fragilidade industrial, bem como a baixa ênfase no progresso tecnológico, teve como consequência o atraso das forças produtivas, como no caso do Brasil. Nessa fase, a industrialização não se apresentou contrária aos interesses primário-exportadores, visto que esse movimento transcorreu com a participação do Estado e associada à exportação de produtos primários, que geravam necessárias divisas externas para a importação de bens intermediários e de capital. Aliás, a vocação primário-exportadora não foi abandonada pelas elites dirigentes durante o crescimento industrial, principalmente nos países da América Latina. (POCHMANN, 2016)

A industrialização tem sido fundamental para a constituição da moderna sociedade urbana, visto que não há registro contemporâneo de país soberano e desenvolvido assentado apenas na eficiência das atividades relacionadas à agropecuária ou mineral. Vale ressaltar, que

o fenômeno da desindustrialização revela o esvaziamento da perspectiva de autodeterminação do capital industrial no interior das forças produtivas e não necessariamente a inexistência de indústrias. (POCHMANN, 2016) Nesse sentido, para uma melhor compreensão, será diferenciado a desindustrialização positiva da desindustrialização negativa.

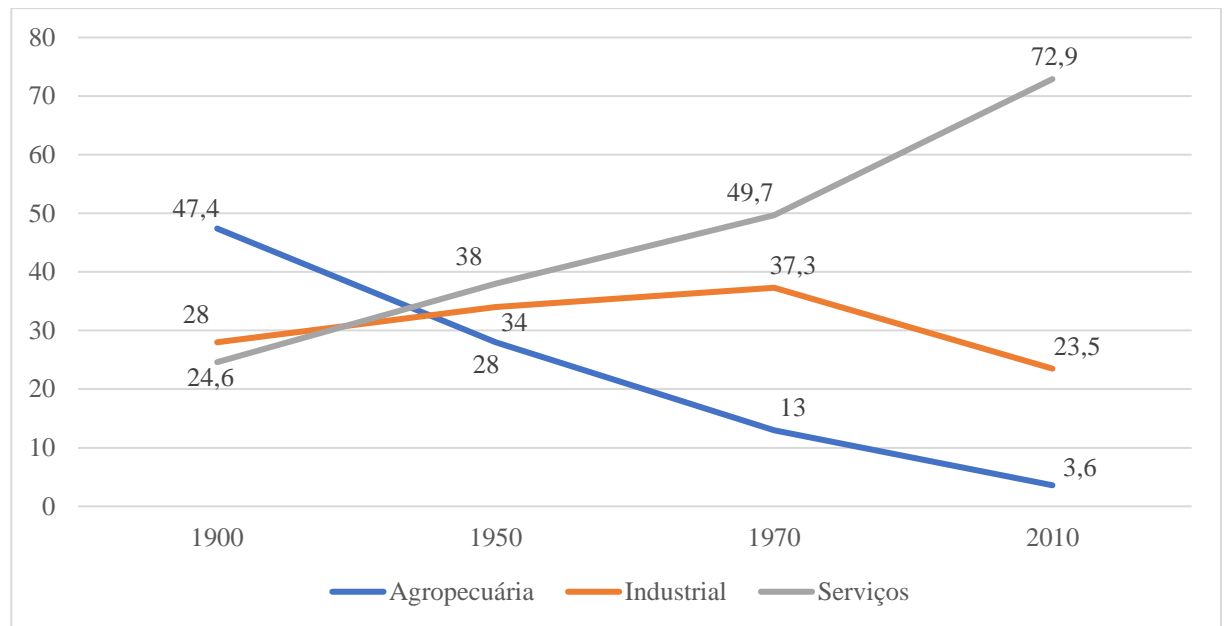
1.1 A Desindustrialização positiva/natural

A partir da segunda metade do século XX, com a ascensão do setor de serviços sobre a agropecuária e a indústria na composição do Produto Interno Bruto (PIB), a perspectiva de uma nova sociedade pós-industrial passou a ser identificada como padrão em países já economicamente maduros. O avanço nos ganhos da produtividade industrial reproduziu, sobretudo, a modernização, a diversificação e a expansão do setor de serviços. Com o aumento do poder aquisitivo por parte da população, assim como na taxa de investimentos, a indústria passou a perder participação em termos relativos, mas se manteve como polo dinâmico da economia. (POCHMANN, 2016)

Portanto, a desindustrialização positiva é um processo natural, evidenciada pela mudança estrutural provocada pelo maior dinamismo dos serviços ante a produção industrial nas economias desenvolvidas, motivada pela subordinação da indústria ao capital financeiro. Percebe-se que a perda de influência da indústria, em relação aos demais setores da economia, encontra-se associada à evolução da renda per capita, que após levar ao esvaziamento da agropecuária e indústria, apontaria para a elevação dos serviços de alto valor agregado. Ademais, a desindustrialização natural vincula-se ao comportamento do progresso técnico, com o aumento do grau de educação e qualificação da mão de obra. A partir daí teria início a fase da desindustrialização, com a queda relativa do emprego industrial acompanhada da continuidade da ocupação do setor agropecuário. O elemento crucial para explicar este movimento do ciclo industrial está na mudança tecnológica, além da elevação da renda per capita acima da demanda de alimentos e do ciclo de bens de consumo duráveis. O resultado é o deslocamento da demanda para o setor de serviços de alto valor agregado, como é o caso das instituições de ensino, o turismo, o design de novos produtos etc. (POCHMANN, 2016)

O gráfico abaixo representa a evolução da composição do Produto Interno Bruto nos países desenvolvidos em anos selecionados:

Gráfico 1 – Evolução da composição do PIB em países desenvolvidos, entre 1900-2010.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ademais, o grau de concentração e centralização do capital em algumas poucas corporações transnacionais têm fragmentado a produção, na medida em que as empresas descentralizam partes de sua produção pelas cadeias globais de produção. Além disso, a desregulamentação e a liberalização dos fluxos financeiros internacionais comprometeram a capacidade de autonomia dos Estados nacionais diante de suas próprias políticas industriais. (POCHMANN, 2016)

Em uma análise em perspectiva internacional comparada, existe um padrão documentado na literatura econômica sobre a participação da manufatura no PIB e a renda per capita dos países, que se relacionam na forma de “U invertido”. Isso significa que a participação da indústria de transformação no PIB tende primeiro a aumentar e depois a cair à medida que a renda per capita se eleva. Geralmente, o país começa a se desindustrializar quando atinge um pico de PIB per capita de aproximadamente US\$ 20 mil em PPC (Paridade do Poder de Compra) de 2017. No entanto, quando a manufatura encolhe antes do país atingir a renda per capita do ponto de inflexão, a desindustrialização é qualificada como negativa, ou prematura. (MORCEIRO; TESSARIN, 2019)

1.2 A Desindustrialização negativa/prematura

Segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) a indústria brasileira começou a perder participação no PIB quando o país tinha uma renda per capita de US\$ 12 mil em PPC de 2017 e durante a desindustrialização a renda per capita do Brasil aumentou para US\$ 15 mil, com serviços de baixos salários e baixo crescimento produtivo. Para efeitos de comparação, a desindustrialização estadunidense começou quando este país atingiu US\$ 22 mil em renda per capita, alcançando, posteriormente, US\$ 60 mil com a participação do setor de serviços que continua elevando o padrão de vida da população. Além disso, o Brasil perdeu em 12 anos a mesma porcentagem da participação da indústria na economia que os Estados Unidos levaram 42 anos para perder, aproximando a curva brasileira de um formato de “V invertido”, diferentemente do “U invertido” das economias maduras. (MORCEIRO; TESSARIN, 2019)

A desindustrialização negativa, ou prematura, decorre de fracassos econômicos e de desincentivos à indústria. A desindustrialização provocada pela denominada “Doença Holandesa”, que é a combinação desfavorável da valorização cambial com as altas taxas de juros, gera especialização produtiva e exportação baseada em produtos intensivos em recursos naturais e em mão de obra barata. (POCHMANN, 2016) Ademais, os produtos primários têm baixa elasticidade preço da demanda, isto é, a demanda pelos produtos não vai sofrer grandes alterações com um aumento dos preços no curto prazo. (OREIRO; MARTINS DA SILVA, 2019)

No caso do Brasil, a grande produção e exportação de produtos primários, sobretudo intensivos em recursos naturais, tende a tornar a moeda nacional supervalorizada. Com isso, a importação de produtos industriais torna-se mais atrativa devido aos custos menores do que na produção local. Nesse sentido, muitas vezes, em um ambiente de abertura comercial com valorização da moeda nacional, a passagem da condição de empresários industriais para a de comerciantes importadores pode ocorrer rapidamente. (POCHMANN, 2016)

O IEDI, em Carta aberta (2016), retoma a discussão da progressiva e precoce perda de participação da indústria nas economias latino-americanas, se referindo ao trabalho da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas). Vista como uma tendência natural, pela qual já passaram diversos países desenvolvidos, a desindustrialização pode ser interpretada como a etapa seguinte à industrialização ao longo da trajetória de desenvolvimento econômico de um país. Isto é, em um primeiro momento, durante

a industrialização, ocorre a transferência dos trabalhadores da agricultura para a indústria. Em seguida, durante a desindustrialização, essa transferência dos trabalhadores ocorre da indústria para os serviços. Contudo, Castillo e Martins Neto, economistas da CEPAL, argumentam que essa sequencialidade de etapas é uma simplificação do processo de desenvolvimento, já que existem especificidades diversas em cada economia, que alteram suas trajetórias de desenvolvimento. A desindustrialização de países latino-americanos, analisados pelos autores, pode ser considerada “prematura” por diversas razões. Em primeiro lugar, porque suas rendas per capita permaneceram abaixo daquelas dos países desenvolvidos quando também passaram por uma desindustrialização. Em segundo, esses países se especializam em setores menos produtivos e menos intensos em tecnologia, baseados em recursos naturais, em detrimento dos setores industriais abundantes em trabalho ou engenharia. Em terceiro lugar, é preciso diferenciar quais tipos de serviços estão substituindo a indústria. Seria positivo para o desenvolvimento econômico se tais serviços fossem aqueles de alta tecnologia, como os TICs (Tecnologia da Informação e Comunicação), associados a atividades que adicionam maior valor nas cadeias produtivas globais. Entretanto, diferentemente das experiências dos países desenvolvidos, não é isso que ocorre na América Latina, que testemunha uma diversificação produtiva em direção a serviços de baixa produtividade. (IEDI, 2016)

Em conclusão geral, os autores afirmam que a desindustrialização prematura impactou negativamente o crescimento da produtividade nos países latino-americanos. Assim, pode-se atribuir a essa ineficiência alocativa uma das causas principais da estagnação do desenvolvimento econômico da América Latina nas últimas décadas. De acordo com esses estudos do IEDI, o Brasil apresenta o menor crescimento real acumulado do valor adicionado manufatureiro (VAM) de 1980-2017 dos trinta maiores parques industriais do mundo. Portanto, desde 1980, a manufatura brasileira tem contribuído negativamente para o PIB per capita do país.

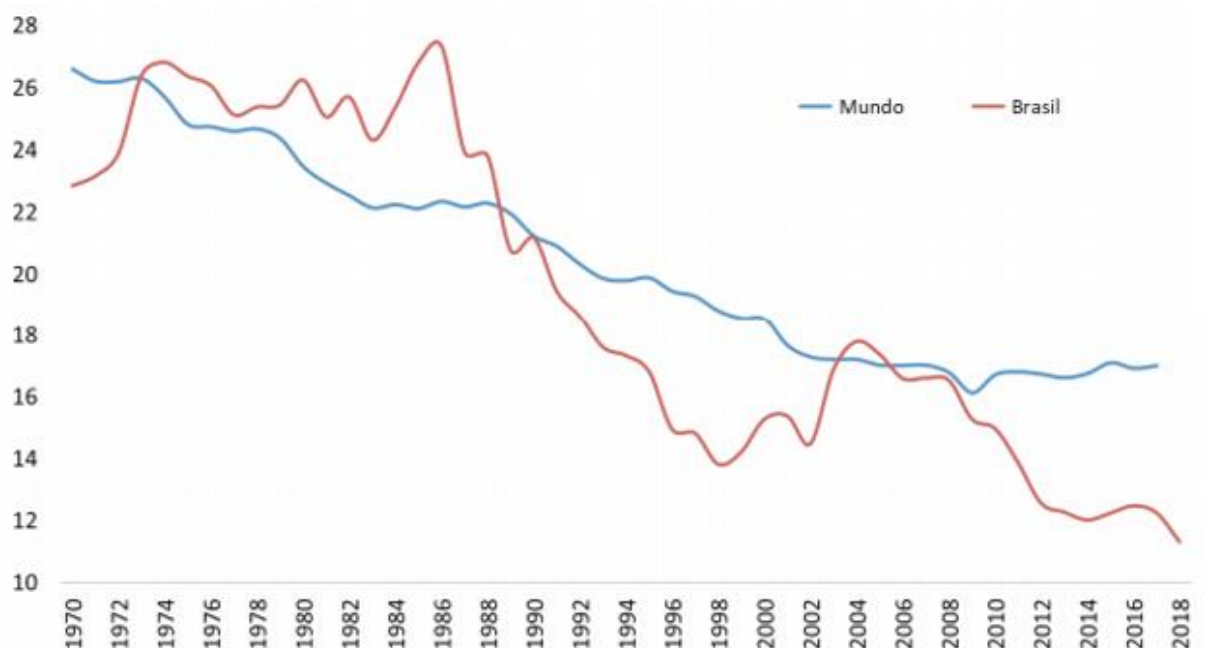
1.3 A Doença Holandesa

A “Doença Holandesa” ocorre quando há uma “reprimarização” da economia, isto é, o aumento de bens primários na pauta comercial do país em detrimento dos manufaturados. Em países primário-exportadores, há uma hipervalorização da moeda, acima de seu real valor, que estimula o aumento das importações e uma retração da indústria nacional. (CUNHA; LELIS; FLIGESPAN, 2013)

A ocorrência simultânea de perda da importância da indústria no PIB e aumento do déficit comercial da indústria é outro sintoma claro de ocorrência de “doença holandesa”. (OREIRO; FEIJÓ, 2010) A desindustrialização da economia brasileira seria resultado desse fenômeno, uma vez que, no período de 1992-2007, o saldo da balança comercial de commodities apresentou um superávit crescente, passando de US\$ 11 bilhões em 1992 para US\$ 46,8 bilhões em 2007, ao passo que o saldo da balança comercial de manufaturados passou de um superávit de US\$ 4 bilhões em 1992 para um déficit de US\$ 9,8 bilhões em 2007. No caso dos manufaturados de média-alta e alta tecnologia a deterioração do saldo comercial foi ainda mais preocupante, visto que o déficit passou de US\$ 0,7 bilhões em 1992 para US\$ 20,2 bilhões em 2007. Esses dados apontam, portanto, para um aumento da participação das commodities e uma redução da participação dos manufaturados, que passaram a ter contribuição negativa no saldo da balança comercial. Como nesse período ocorreu simultaneamente uma perda relativa de importância da indústria na economia brasileira, segue-se que a desindustrialização foi o resultado da “doença holandesa”. (OREIRO; FEIJÓ, 2010)

Dessa forma, o gráfico 2 representa o peso da manufatura (em % no PIB) a preços correntes, no Brasil e no mundo, que ilustra como o país está abaixo da média global:

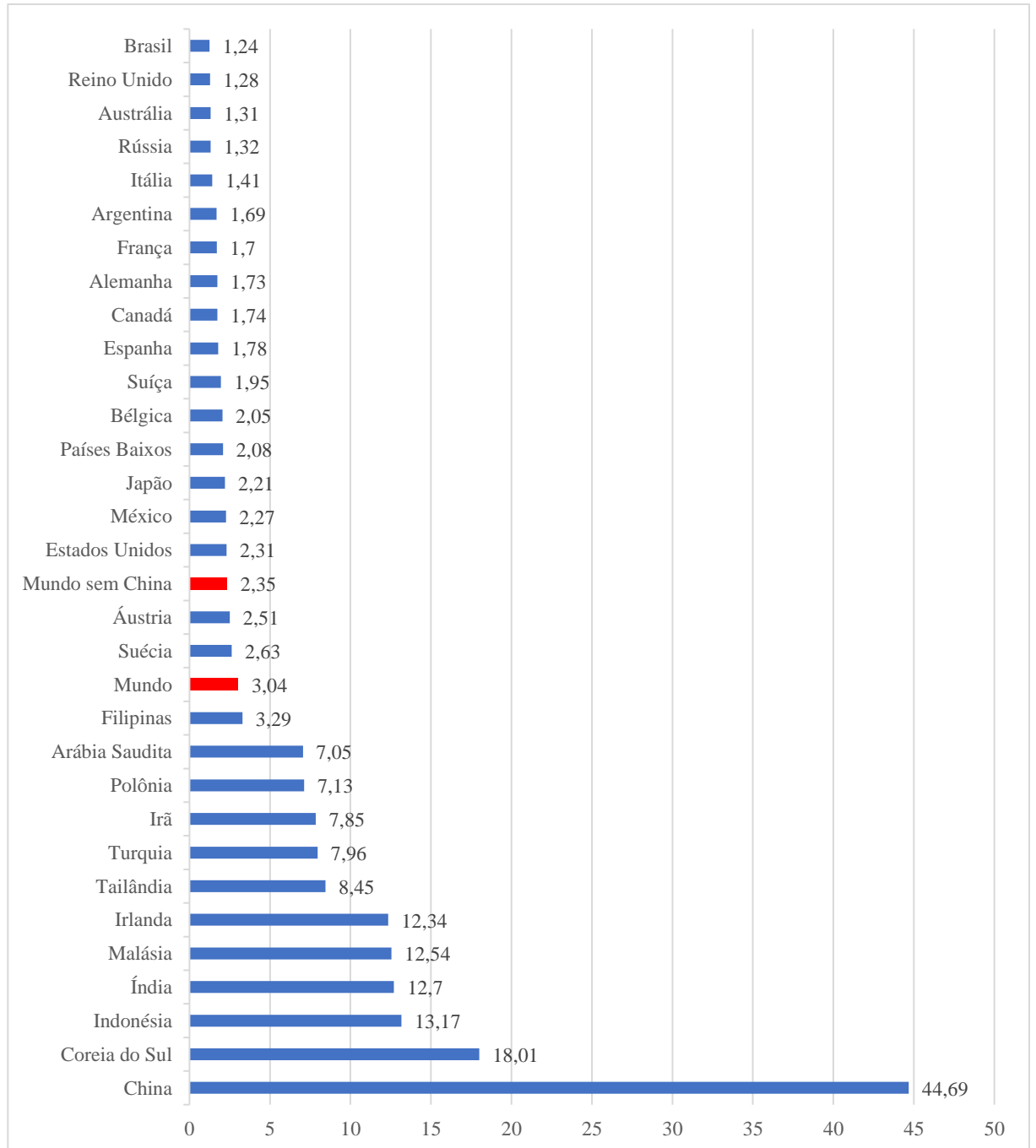
Gráfico 2 – Peso da manufatura no PIB: Brasil x Mundo.



Fonte: Morceiro e Tessarin (2019).

Por conseguinte, o gráfico 3 retrata o crescimento real acumulado entre 1980 e 2017 do Valor Adicionado Manufatureiro (1980 = 1,00) dos 30 maiores parques industriais do mundo, sendo o Brasil o país de menor crescimento:

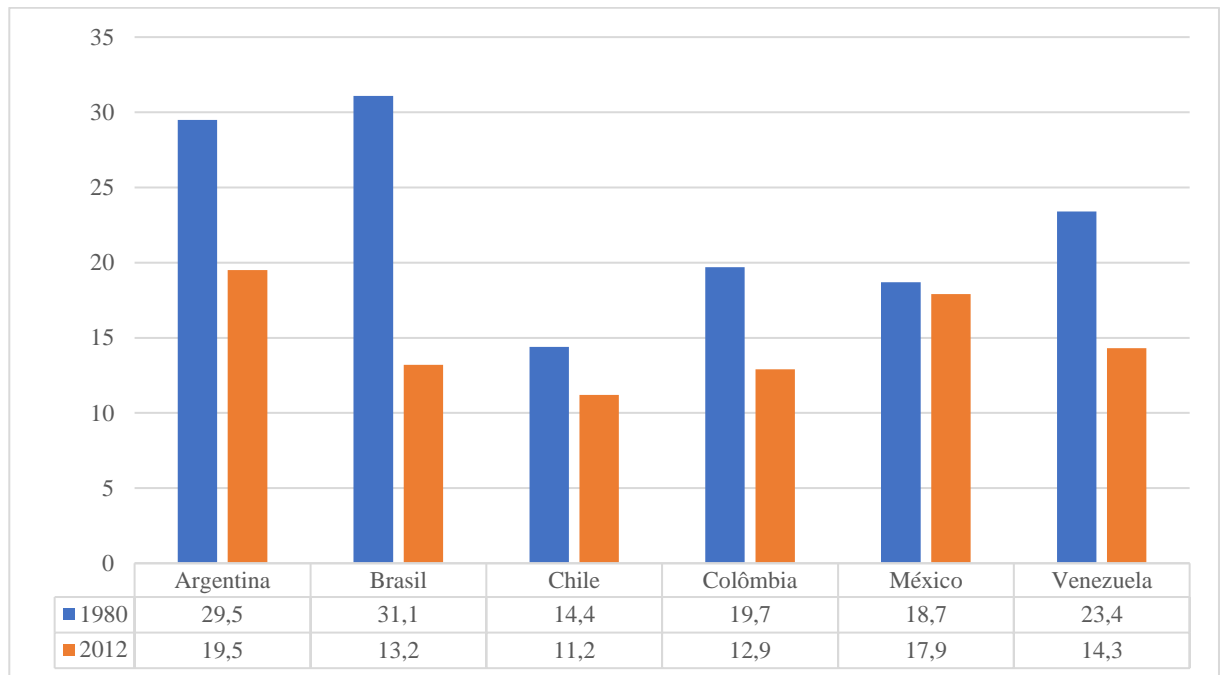
Gráfico 3 – Crescimento real acumulado dos 30 maiores parques industriais do mundo, entre 1980-2017.



Fonte: Elaborado pelo autor.

E, por fim, o gráfico 4 revela a evolução da participação relativa da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) em países selecionados da América Latina, em 1980 e 2012 (em %), que mostra o caso brasileiro como sendo o de maior perda relativa:

Gráfico 4 – Evolução da participação da manufatura no PIB da América Latina.



Fonte: Elaborado pelo autor.

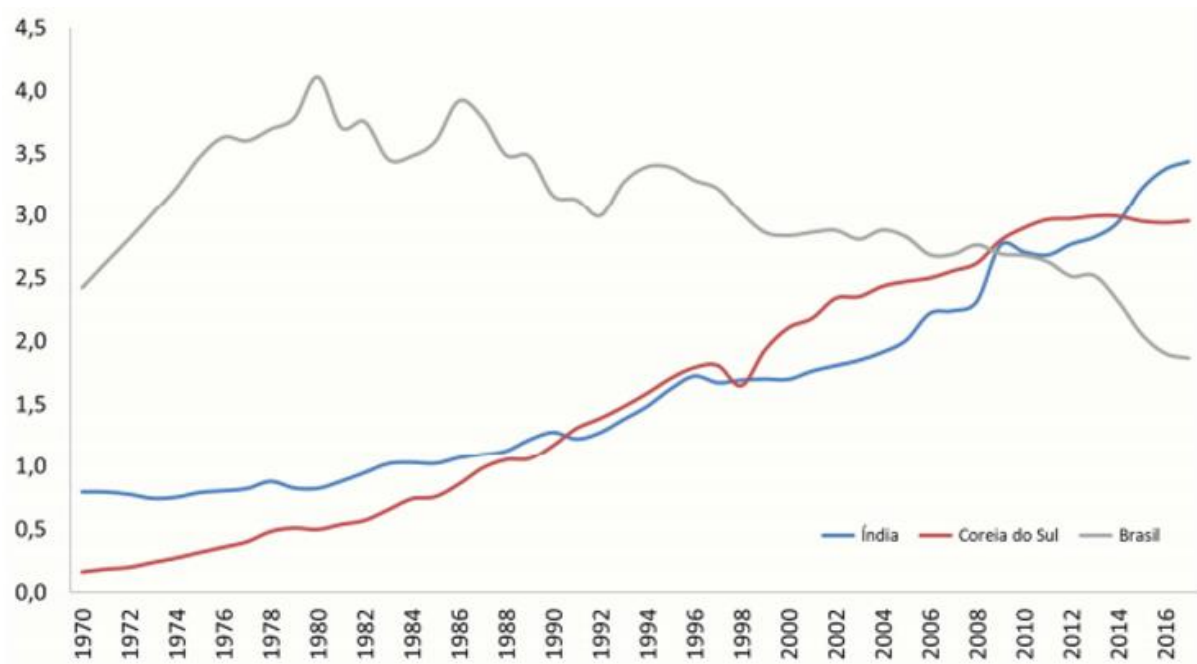
1.4 O comércio exterior e a desindustrialização

Quando se analisa a desindustrialização como um fenômeno mundial, o “Efeito China” deve ser levado em consideração, visto que nas últimas décadas a produção industrial chinesa cresceu a taxas superiores a dois dígitos e muitos países, principalmente os Estados Unidos, vivenciaram a transferência de plantas industriais de diversos setores produtivos para a China. Contudo, não é correto afirmar que a desindustrialização atinge todos os países, pois, durante o mesmo período analisado, diversos países que figuram entre os trinta maiores parques industriais do mundo aumentaram o peso da manufatura no PIB. Além da China, são eles: Arábia Saudita, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Irã, Irlanda, Malásia, México, Polônia, Tailândia e Turquia. (MORCEIRO; TESSARIN, 2019)

Para uma melhor visualização, o gráfico 5 reflete a participação do Brasil, Índia e Coreia do Sul no Valor Adicionado Manufatureiro Mundial (VAM), entre 1970-2017, e mostra como

os países responderam de forma bem diferente às mudanças do sistema internacional nos últimos anos:

Gráfico 5 – Participação do Brasil no Valor Adicionado Manufatureiro Mundial entre 1970-2017.



Fonte: Morceiro e Tessarin (2019).

Além disso, deve-se levar em consideração a apreciação da moeda nacional por efeito da valorização das commodities no mercado internacional nas duas primeiras décadas do século XXI. Acredita-se que o forte crescimento da demanda interna e a baixa rentabilidade das exportações, provocada pela valorização cambial, resultou em um crescimento das importações em taxas superiores às da produção. Assim, aumentou a diferença entre a produção de produtos industrializados e a importação desses bens, proporcionando uma dinâmica deficitária na balança comercial da indústria de transformação. (CUNHA; LELIS; FLIGESPAN, 2013)

2 A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

Para entender a história das relações internacionais como um campo específico do conhecimento, deve-se mapear a história da política externa brasileira de maneira a destacar sua importância para a construção do conhecimento historiográfico geral do país. O método histórico tem a finalidade de descrever, explicar e entender ações do passado, buscando reconstruir o que aconteceu. Nesse sentido, se procede à pesquisa histórica para aprender com o passado e aplicar soluções na contemporaneidade, para testar hipóteses e, no caso dos analistas, é muito útil para fazer previsões baseadas em tendências. O método implica o estudo da ordem inversa, ou seja, o passado não pode ser entendido exclusivamente em seus termos, mas o conhecimento se constrói a partir do presente. (RACY, 2008) Além disso, três questões devem ser objeto de preocupação no processo de produção da história da sociedade: por ter uma dimensão temporal real, a história deve estar preocupada com a realidade histórica atual; a história da sociedade é a história de unidades específicas de pessoas que podem ser definidas sociologicamente; e, por fim, a história depende de uma ordem de prioridades de pesquisa e de uma hipótese, o que implica a construção de um modelo. (HOBSBAWN, 1998, apud RACY, 2008) Dessa forma, a análise da política externa brasileira deve se basear no entendimento histórico dessas relações, alcançado nas diferentes instituições da sociedade, particularmente naquelas que se colocam na perspectiva de produção de conhecimento nesse campo da realidade. (RACY, 2008)

Assim, para o objetivo de pesquisa proposto, a história constitui o campo de observação. Deve-se estudar as experiências históricas, nos níveis diplomático, político e o das relações internacionais, já que se faz necessária a articulação dessas três dimensões para se analisar as políticas de comércio exterior do país. (CERVO, 2003)

Toda teoria envolve uma visão de dentro das relações internacionais, porque veicula valores, desígnios e interesses nacionais. Por tal razão, uma teoria alheia pode ser epistemologicamente inadequada para explicar as relações internacionais de outro país e, ainda, ao informar o processo decisório, pode ser politicamente nociva. (CERVO, 2003, p. 5)

Além disso, como definiu o historiador Marc Bloch (2001 apud RACY, 2008, p. 217), “[...] a história não é uma ciência do passado, mas o campo da ciência em que se procura entender a importância do passado para a compreensão do presente [...]”. Portanto, é necessário a utilização do contexto histórico, abordando desde a industrialização tardia do Brasil, que é um pressuposto do problema, até a desindustrialização.

2.1 Os paradigmas na política comercial brasileira

Há na política externa brasileira quatro grandes paradigmas que podem ser adotados para dar clareza à ação dos diferentes dirigentes: o paradigma liberal-conservador; o paradigma desenvolvimentista; o paradigma normal ou neoliberal; e o paradigma logístico. (CERVO, 2003) Vale ressaltar que é difícil encontrar um nexo entre a política externa e os regimes políticos apenas, sendo necessário analisar a influência de outras variáveis e fatores internos e externos. (SARAIVA, 2003)

2.1.1 O paradigma liberal-conservador

O paradigma liberal-conservador, adotado entre os anos de 1810 e 1930 no Brasil, ou seja, desde a chegada da família real portuguesa até o fim da Primeira República, ficou sujeito aos interesses de uma elite que imitava os padrões de consumo da Europa, e não ao desenvolvimento nacional. Os negociadores de tratados brasileiros da época queriam fazer valer os direitos dos plantadores e exportadores nacionais, que não foi aceito pelos europeus, cujos mercados admitiam somente produtos de suas colônias. Os brasileiros cederam, portanto, o mercado de manufaturados, bloqueando a modernização interna a troco de nada. As oscilações entre o livre comércio e o protecionismo faziam o regime aduaneiro do Brasil alternar no curto prazo entre o protecionismo, por vezes exacerbado, e o livre comércio, que era reivindicado pelos interesses dos proprietários de terras. (CERVO, 2003)

2.1.2 O paradigma desenvolvimentista

No Brasil, os conceitos de nação e desenvolvimento só foram fazer parte do discurso estatal a partir da Segunda República, no governo de Getúlio Vargas e na formulação conceitual dos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que colocou o desenvolvimento como objetivo primeiro da ação do Estado, rompendo com a diplomacia da agroexportação e conferindo uma nova funcionalidade ao Estado, contando com o apoio do pensamento diplomático, da imprensa e da opinião pública. Nesse período, julgava-se necessário, por meio da industrialização, preencher as demandas da sociedade complexa e elevar o ritmo de crescimento, se recuperando do atraso histórico. (CERVO, 2003)

A determinação de promover o crescimento das indústrias resultou dos interesses da sociedade e era indispensável relançar o comércio exterior para alcançar os resultados na modernização interna. Vargas achava que não convinha uma diretriz permanente, mas sim

operar por meio da barganha. O bilateralismo, o liberalismo e o universalismo caíram no descrédito nesse período. Embora não estivesse disposto a fazer concessões gratuitas, seu nacionalismo não podia ser qualificado como “confrontacionista”, mas sim o contrário, pois Vargas buscava a cooperação para o desenvolvimento, cedendo o que era conveniente em termos de abertura de mercado. (CERVO, 1997)

Nessa época, os economistas da CEPAL desenvolveram a tese de que a industrialização dos países latino-americanos se vinculava às crises da agroexportação, também conhecida como “Teoria dos choques adversos”. Essa teoria diz que a crise incide diretamente sobre a balança de pagamentos, encarecendo as importações e diminuindo a demanda de exportações, criando assim, um mercado interno à indústria nacional. (FONSECA, 2003)

As crises da agroexportação, incidindo em cheio sobre a balança comercial, traziam à tona as contradições de uma economia que, embora, voltada para fora, não conseguia gerar divisas para manter sua pauta de importações e pagar o serviço de sua dívida externa. (FONSECA, 2003, p. 14)

A mensagem cepalina era clara, o modelo agroexportador condenava os países latino-americanos à estagnação e ao subdesenvolvimento. Eram nesses choques adversos que era possibilitado a ruptura com o modelo, pois o estrangulamento externo forçava o país a começar a produzir internamente os bens anteriormente importados. E, assim, surgem as políticas de substituição de importações (PSI) no Brasil.

O processo de substituição tem de ser contínuo, enquanto não se corrigirem as tendências díspares, que não se poderão corrigir caso se mantenha o presente módulo de intercâmbio. Realizadas umas substituições, sobrevém a necessidade de realizar outras, e cada vez surgem novos e crescentes obstáculos. (PREBISCH, 1964, p. 87)

Dessa forma, muitos entendem que o modelo cepalino de substituição de importações teria sido responsável pela queda do multilateralismo no continente americano. Porém, uma revisão recente do legado conceitual da CEPAL mostra que a prática daquele modelo correspondia a uma racionalização do processo de proteção e expansão industrial, sem conflito com a negociação comercial ou com a integração regional. Tampouco pode-se afirmar que o modelo substitutivo respondia ao exacerbado protecionismo latino-americano que o precedeu, pois sua filosofia era a de promover mudanças estruturais na economia da região. (CERVO, 1997)

[...] é praticamente impossível que o processo de industrialização se dê da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital. É

necessário — para usar uma linguagem figurada — que o edifício seja construído em vários andares simultaneamente, mudando apenas o grau de concentração em cada um deles de período para período. (TAVARES, 1972, p. 46)

No Brasil, o PSI seguiu bem de perto o modelo sugerido por Tavares. O período que vai do início da recuperação econômica da década de 1930 até 1955, muitas vezes denominado de industrialização restringida, predominou a substituição de importações de bens de consumo popular. Entretanto, na própria década de 1930 o crescimento industrial atingiu setores não tradicionais, como minerais não metálicos, metalúrgica, papel/papelão e química. Por outro lado, a construção da Usina Siderúrgica de Volta Redonda fazia o Brasil ingressar, em grande escala, na produção do aço, material imprescindível para o próprio crescimento industrial. (FONSECA, 2003)

Do período que vai de 1956 a 1973, ou seja, de Juscelino Kubitschek ao fim do Milagre (1968-1973), a produção industrial voltou-se prioritariamente aos bens de consumo duráveis, como os automóveis, as geladeiras, os televisores etc. os quais lideravam o crescimento industrial. Consigo, impulsionavam os setores de bens de consumo popular, os intermediários e de capital, cujas taxas anuais de crescimento foram menores, mas também significativas. Finalmente, o PSI completa-se no Brasil no final da década de 1970, com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Geisel, voltado a substituir importações de bens intermediários e de capital, ou seja, insumos que ainda impunham barreiras à produção interna. (FONSECA, 2003)

Dessa forma, nas décadas de 1960 e 1970, a diplomacia brasileira empenhou-se no sentido de não de modificar o modelo substitutivo de importações, mas no de provocar o modelo substitutivo de exportações. O vasto parque industrial já implantado no Brasil pressionava por mercados externos de manufaturados. Os países avançados dificultavam esse interesse brasileiro e, por esta razão, a diplomacia brasileira reviu sua política africana e buscou converter a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) em via de escoamento desses manufaturados. Sem êxito, a ALALC caía em descrédito e nos anos 1980 havia a percepção de que a América Latina era pouco relevante para a estratégia de inserção internacional do país. (CERVO, 1997)

Portanto, os impactos do paradigma desenvolvimentista sobre a formação nacional foram de natureza a romper com o modelo de dependência centro-periferia, conceituado pelo pensamento estruturalista da CEPAL. Tiveram razão, assim, os pensadores estruturalistas que

sugeriam mecanismos de superação de assimetrias navegando no próprio sistema capitalista, contra os teóricos da dependência que sugeriam saltar fora do sistema para atingir os mesmos resultados. (CERVO, 2003) E, de fato, segundo o IEDI, em estudo elaborado por Morceiro e Tessarin (2019), até os anos 1980, o Brasil detinha 4% da indústria global.

2.1.3 O paradigma neoliberal

Contudo, os anos 1990 presenciaram uma radical transformação do pensamento diplomático brasileiro. Durante o governo de Fernando Collor de Mello, entre 1990 e 1992, houve a abdicação dos conceitos do nacional-desenvolvimentismo, abrindo a economia e o mercado de forma reativa à onda de globalização e ao neoliberalismo. Ao substituí-lo na presidência, Itamar Franco recuou momentaneamente aos parâmetros anteriores do Estado desenvolvimentista, contudo, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, em 1995, houve a reposição das disposições ideológicas e políticas de Collor, diante da nova divisão do trabalho inerente à globalização. Entretanto, seu estilo de diplomacia democrática daria alento a pressões que vinham de segmentos sociais e que acabaram por condicionar o pensamento e o processo decisório. (CERVO, 2008)

O principal argumento para a abertura reativa nesse período foi o da modernização. Esse discurso alimentou a expectativa de um salto para frente em termos de qualificação nacional e de inserção internacional, uma espécie de “fuga da periferia”. Porém, o governo circunscreveu sua doutrina de modernização apenas à implementação prática de duas decisões: a simples abertura de mercado, sem o cálculo correto da inserção das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor; e a privatização de empresas estatais. Essa ideia mergulhava na ideologia “dependentista”, que dizia que pela via da abertura comercial e econômica, a promoção do desenvolvimento interno era confiada ao estrangeiro que, mediante a transferência de tecnologias e de recursos, elevaria a competitividade do sistema produtivo nacional ao tempo em que o desnacionalizava. (CERVO, 2008)

Portanto, a Presidência de Fernando Henrique Cardoso é caracterizada pela adaptação ao capitalismo global e abandono do projeto nacional. Contudo, indícios de desequilíbrios forneciam argumentos crescentes às primeiras críticas, derivadas da estratégia de abertura econômica, sem nenhuma estratégia de inserção adequada no mundo da interdependência global. O comércio exterior revertia a tendência brasileira de grandes superávits e tornava-se deficitário, o país se endividava de forma escalonada e a indústria nacional perdia parte

substantiva do mercado interno. (CERVO, 2003) Neste espectro, o crescimento da indústria brasileira entre 1995-1997 foi de cerca de 2% ao ano, um terço da média histórica brasileira, e qualquer tentativa de favorecer a indústria viu-se anulada pela abertura comercial e a valorização do câmbio, facilitadoras das importações. Assim, a economia nacional foi empurrada novamente para o setor primário. (MENDONÇA, 2004)

Além disso, a política neoliberal praticada no Brasil nos anos 1990 produziu a desindustrialização e a desnacionalização da economia. As reformas “modernizadoras” do governo Collor deixaram a economia brasileira “às livres forças do mercado”, com a redução dos gastos públicos e a privatização de empresas estatais. O governo Itamar, o governo Fernando Henrique e o Plano Real são ainda mais uma rápida eliminação das barreiras protecionistas do mercado interno para produtos estrangeiros. (MENDONÇA, 2004)

A equivalência 1/1 do Real com o Dólar só foi possível à custa das reservas cambiais do governo, sangradas para sustentar uma moeda e uma taxa de câmbio muito acima do seu valor real. Outro expediente adotado pelo Plano Real foi a redução das tarifas aduaneiras para vários produtos, o que ampliou significativamente o grau de abertura do nosso mercado interno às mercadorias e aos capitais estrangeiros. (MENDONÇA, 2004, p. 110)

Alinhado à essa ideia do câmbio como fator crucial para a desindustrialização da economia nacional, vale lembrar que até os anos 1980, o Brasil detinha o 8º maior parque industrial do mundo, mas que a hiperinflação e a política a partir do Plano Real, com altas taxas de juros e câmbio supervalorizado, houve o crescimento da dívida pública e a redução dos investimentos. Vale ressaltar que é o investimento que amplia a capacidade produtiva, não o consumo – derivado também dessa valorização cambial – pois o consumo pode estimular novos investimentos, mas não é ele que faz crescer o PIB. (CANO, 2011)

2.1.4 O paradigma logístico

Na passagem do milênio, os governos de perfil neoliberal eram derrubados pela via eleitoral. Relatórios da CEPAL revelaram que 43% da população latino-americana vivia em níveis de pobreza em 2003. Neste cenário, surge o paradigma logístico, cuja ideologia associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimentismo. Esse paradigma funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano. A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados, como dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro, dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico, dos

operários, defendendo seu emprego e seu salário, e dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar. (CERVO, 2003)

Essa percepção dos interesses brasileiros pelos dirigentes logísticos equivale à percepção de interesses de uma sociedade avançada. O comportamento do Estado logístico, portanto, se afasta da teoria estruturalista e se aproxima dos requisitos da teoria Realista das Relações Internacionais, visto que supõe como concluída a fase desenvolvimentista e projeta uma nova etapa. (CERVO, 2003) Seria a reincorporação da visão cepalina dual de mundo, dividido em centro e periferia, diante da qual o Brasil deveria aliar-se aos países emergentes da periferia para contrapor-se à criação de um ordenamento mundial que não interessava. (CERVO, 2008) Durante esse período, apesar da alta das commodities e a grande vantagem comparativa que ali se apresentava, houve algumas iniciativas para retomar a política industrial como política de sustentação da economia, dentre elas, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008. Apesar de focarem no aumento da capacidade de inovação e produção das empresas brasileiras, assim como na expansão das exportações, essas medidas não foram suficientes para reverter o cenário de desindustrialização. (FERRAZ, 2009) O aprofundamento da abertura comercial e financeira da economia brasileira, que teve início na década de 1980, combinado com esse “boom” das commodities nos anos 2000, foram os principais responsáveis para esse processo de perda de dinamismo da indústria na economia nacional. (OREIRO; FEIJÓ, 2010)

Sendo assim, a política comercial durante os governos petistas, Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), se caracteriza por um retorno da participação do Estado, em especial na promoção de exportações, em contrapartida à simples abertura da economia dos governos anteriores. Nesse sentido, para combater essa dita vulnerabilidade econômica, houve o revigoramento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), com convergências de políticas industriais, comerciais e agrícolas, assim como a aproximação com outras economias emergentes, como a África do Sul, Índia, Rússia e China (BRICS). (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002)

2.1.5 A política comercial no pós-PT

A Política Externa Brasileira (PEB) de 2016-2019 é marcada por mudanças em relação ao período anterior dos governos Lula e Dilma, principalmente nas áreas de desideologização, comércio e segurança. O governo Temer (2016-2018) buscou defender a ideia de que o Estado

brasileiro deve recuperar os valores e interesses nacionais, com a prioridade na pauta comercial e o acerto de parcerias externas que tragam benefícios econômicos ao país, sem o viés ideológico. Nesse sentido, buscou-se o afastamento de parceiros “não-tradicionais”, como a Bolívia, Venezuela e Cuba, por exemplo, e a progressiva mudança para parcerias bilaterais “tradicionais” como os Estados Unidos e a União Europeia. O governo Bolsonaro (2019-) mantém essa pauta na negociação de acordos comerciais e segue na ideia de desideologização da PEB. Além disso, o período em destaque reflete a prioridade dos governantes em centralizar as ações na diplomacia econômica, isto é, o país deve procurar investimentos estrangeiros e acordos comerciais na sua ação internacional para superar seus problemas econômicos internos. (MOREIRA, 2020)

Dessa forma, governo Temer pode ser qualificado como uma volta ao neoliberalismo e uma priorização da pauta agrícola, visto que é onde o Brasil apresenta mais competitividade, em detrimento da indústria, vista como pouco produtiva. O governo de Jair Bolsonaro pode ser entendido como uma sequência a esses processos, visto que continua a defender que o Estado brasileiro deve recuperar os valores e interesses nacionais e, através da prioridade na pauta comercial, o Brasil deve buscar a captação de investimentos e a celebração de acordos comerciais em formatos bilaterais. (SOUZA; SOUZA; OLIVEIRA, 2016)

3 A RETRAÇÃO DO SETOR MANUFATUREIRO E A ECONOMIA DE UM PAÍS

Segundo as abordagens kaldoriana e estruturalista, a indústria é o principal motor de crescimento econômico no longo prazo. Dessa forma, a composição setorial da produção determina as diferenças de crescimento observadas entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Para Kaldor, a transferência de mão de obra dos setores primários para o setor industrial é de extrema importância para o aumento da produtividade, dos investimentos e, conseqüentemente, para o crescimento econômico. Nesse sentido, o autor apresenta um conjunto de fatos que evidenciam a importância do setor industrial para o crescimento e desenvolvimento econômico, que ficaram conhecidos mais tarde como Leis de Kaldor. A primeira lei identifica a indústria como o motor de crescimento econômico. A segunda, também conhecida como Lei de Kaldor-Verdoorn, identifica uma relação causal entre o crescimento do produto e o crescimento da produtividade industrial. A terceira lei identifica a existência de uma forte relação entre o crescimento do produto industrial e o crescimento fora da indústria, o que identifica que seus efeitos não se limitam somente dentro do setor, mas afetam toda a economia do país. (KALDOR, 1966)

Sendo assim, para Kaldor, o crescimento do setor industrial não é limitado pelo crescimento da oferta, mas sim pelo crescimento da demanda, com destaque para as exportações, por se tratar do principal componente da demanda autônoma. Portanto, o crescimento das exportações estimula a produção industrial, gerando empregos e ganhos de produtividade. (THIRLWALL, 1983)

3.1 A retração da indústria no Brasil

Para os modelos neoclássicos do pensamento econômico, o fenômeno da desindustrialização é algo irrelevante, visto que o crescimento de longo prazo é consequência da “acumulação de fatores” e do progresso tecnológico, independentemente da composição setorial da produção. Contudo, diversas correntes do pensamento heterodoxo consideram que o processo de crescimento econômico é “setor-específico”, ou seja, esses economistas acreditam que a indústria é o motor do crescimento de longo prazo das economias capitalistas, por quatro fatores. O primeiro é o fato de que os efeitos de encadeamento na cadeia produtiva são mais fortes na indústria do que nos demais setores da economia. O segundo fator diz respeito à característica de economia estática e dinâmica de escala da indústria, de forma que a produtividade é uma função crescente da produção industrial. O terceiro motivo é que a maior

parte da mudança tecnológica ocorre na indústria, assim como boa parte do progresso tecnológico difundido na economia. E, por fim, a elasticidade renda das importações de manufaturas é maior do que a elasticidade renda das importações de commodities, ou seja, a indústria nacional é necessária para aliviar a restrição de balanço de pagamentos ao crescimento de longo prazo. (OREIRO; FEIJÓ, 2010)

Com isso, a desindustrialização é um fenômeno que tem impacto negativo no crescimento de longo prazo das economias, visto que reduz a geração de retornos crescentes, diminui o progresso técnico e aumenta a restrição externa ao crescimento. No caso brasileiro, o processo de desindustrialização afetou negativamente as perspectivas de crescimento da economia, pois está associado à transferência de recursos e de trabalho da indústria para setores de menor produtividade e valor agregado, como a produção primária e serviços de baixo valor, gerando um menor crescimento no longo prazo. (OREIRO; FEIJÓ, 2010)

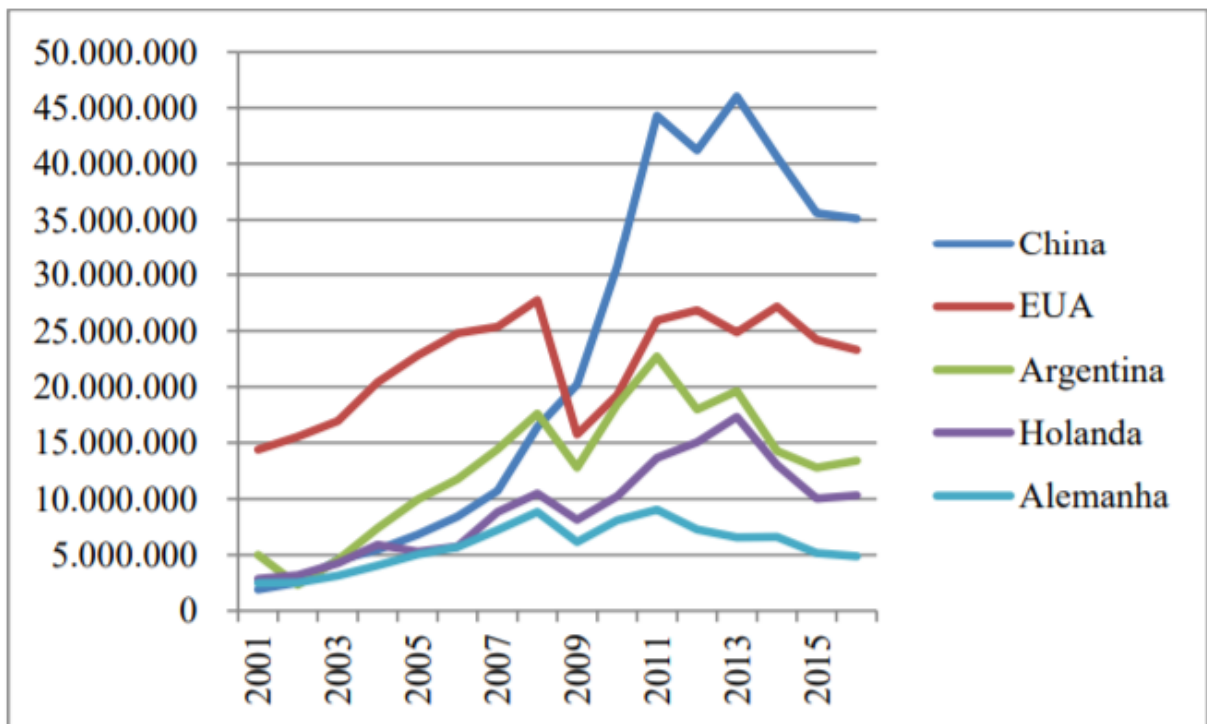
Historicamente, a economia brasileira se constituiu como primário-exportadora. O período colonial se caracteriza pelo ciclo do açúcar e pela corrida do ouro. No Império, o café passa a ser o protagonista da produção e exportação do país. Já na República, sob os efeitos da crise de 1929, os preços do café despencaram e, de maneira não uniforme, o país se empenha na constituição de uma indústria nacional. Apesar dos esforços, o país chega ao início do século XXI apresentando baixa competitividade na indústria de transformação e inserção internacional fundamentalmente baseada em commodities e semimanufaturados. A exportação de produtos primários na pauta brasileira tem sido a regra desde 1808, com uma exceção entre o período de 1979 a 2009, quando o país exportou percentualmente mais produtos manufaturados, retornando, após esse período, para o padrão primário-exportador e permanecendo assim até a atualidade. (LOPES, 2017)

Se a crise de 1929 forçou o país a se industrializar como uma alternativa à produção do café, o inverso pode ser dito a respeito da crise de 2008. Os preços das commodities atravessaram uma alta a partir de 2006, com uma leve retração durante o primeiro momento da crise, mas logo retomando a trajetória de crescimento. Além disso, o crescimento econômico da China e a sua afirmação como principal parceiro comercial do Brasil também deve ser destacado, visto que o recente aumento das exportações brasileiras está fortemente ligado ao crescimento chinês.

O gráfico abaixo mostra que o momento da “reprimarização” da pauta de exportações brasileiras – por volta de 2009 – coincide com o aumento das exportações brasileiras para a

China, e a queda das exportações para a Argentina, tradicional destino dos manufaturados brasileiros. Além disso, o gráfico apresenta os principais destinos das exportações brasileiras de 2001 a 2016, em milhares de dólares FOB (Free On Board, ou seja, considerando as mercadorias sem os encargos relativos ao transporte).

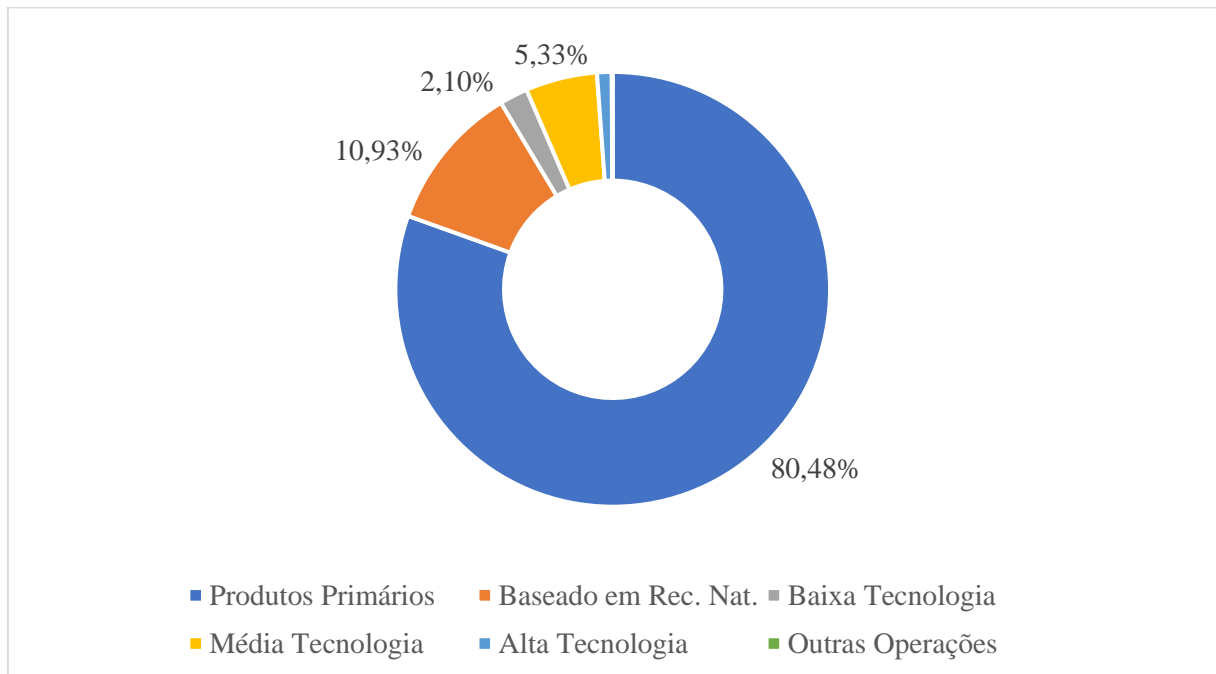
Gráfico 6 – Os principais destinos das exportações brasileiras entre 2001-2015.



Fonte: Lopes (2017).

Ademais, o gráfico 7 reflete a pauta de exportações do Brasil para a China, em 2016 (em %), que serve como mais um instrumento para ilustrar a presença de commodities e produtos semimanufaturados na pauta de exportações brasileiras com o seu principal parceiro comercial.

Gráfico 7 – A pauta de exportação do Brasil com a China.



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2 Os prejuízos da retração da manufatura

A preocupação em relação à perda de importância da indústria nacional no período recente se deve, como já destacado, à importância do setor manufatureiro para o crescimento econômico de longo prazo, sobretudo para o crescimento das economias emergentes. É a partir dessa situação de dependência das economias periféricas que pode ser analisado, também, o fenômeno do subdesenvolvimento. O desenvolvimento econômico de um país não precisa implicar na redução da participação do comércio exterior, mas justamente o contrário, a transformação do papel do comércio exterior na economia do país, aliado ao processo de desenvolvimento econômico. Em um primeiro momento, a indução externa desempenharia o papel de fator dinâmico principal para determinar o nível de demanda efetiva e, por consequência, de renda. Na segunda etapa, aumentaria a importância estratégica do comércio exterior no processo de formação de capital. (FURTADO, 1981)

Ao se especializar na exportação de produtos primários, o Brasil apresenta perdas significativas no que diz respeito ao comércio mundial. A baixa elasticidade-renda do centro

mostra que a demanda por produtos da periferia não acompanha a elevação da renda nos países centrais. Ademais, o país não consegue reter os ganhos de produtividade difundidos pelo progresso tecnológico, acarretando uma transferência de renda, por meio do comércio, para os países desenvolvidos. Com o decorrer do tempo, as economias periféricas, como a brasileira, tendem a retroceder em termos de sua estrutura produtiva, voltando-se para a “reprimarização” de sua pauta de exportações, tendo em vista sua incapacidade estrutural de consolidar e expandir o setor industrial de modo que se torne o motor do desenvolvimento econômico. Além disso, o aperfeiçoamento industrial ainda é limitado e a pauta de exportações encontra mais vantagem em produtos primários e manufaturados de baixo valor agregado. Portanto, o avanço no setor industrial em períodos anteriores não foi suficiente para se disseminar de modo a gerar encadeamentos e estabelecer dinamismo e protagonismo da indústria como um todo. (LOPES; MOREIRA, 2015)

A apreciação do câmbio real pode favorecer a indústria, ao facilitar a importação de máquinas e equipamentos, contribuindo para a expansão de sua produção. Contudo, se a apreciação cambial for oriunda do aumento das exportações de commodities, dada a valorização dessas no mercado internacional, ela pode desestimular a produção nacional, pois direciona os fatores de produção para os bens nos quais o país é mais competitivo, como é o caso dos produtos primários. A atual estrutura do sistema-mundo é marcada por relações comerciais desiguais entre os Estados, de grosso modo, com os países desenvolvidos vendendo bens com alto valor agregado – mais caros – e os países em desenvolvimento fornecendo bens primários com baixo valor agregado – mais baratos – que no longo prazo acarreta déficits comerciais para esses últimos e dependência tecnológica. (LOPES, 2017)

O abrupto retrocesso industrial causou impactos negativos para o desenvolvimento do Brasil no longo prazo, como a contribuição negativa do setor industrial para a renda per capita desde 1980. O Brasil apresenta um dos casos de desindustrialização mais graves do mundo, com uma redução de 58,6% da participação da manufatura no PIB, atrás apenas de Austrália (1º) com 74,1%, Reino Unido (2º) com 62,5% e Bélgica (3º) com uma redução de 59,8%, porém todos esses países apresentam uma renda per capita acima dos US\$ 20 mil em PPC de 2017. (MORCEIRO; TESSARIN, 2019)

A tabela abaixo apresenta o pico e o mínimo da participação da manufatura (em % do PIB) a preços correntes:

Tabela 1 – O pico e o mínimo de participação da manufatura no PIB.

	Países	Pico no PIB (em %)	PIB per capita em PPC de 2017	Mínima no PIB (em %)	PIB per capita em PPC de 2017	Anos entre o pico e a mínima	Varição da % entre a mínima e o pico
1º	Austrália	23,9	23,5	6,2	50,2	46,0	-74,1
2º	Reino U.	25,6	18,3	9,6	39,7	39,0	-62,5
3º	Bélgica	34,8	20,4	14,0	44,5	43,0	-59,8
4º	Brasil	27,3	12,0	11,3	15,4	32,0	-58,6
5º	Argentina	36,3	14,9	15,4	15,2	25,0	-57,6
6º	Holanda	25,8	27,7	11,4	50,1	39,0	-55,8
7º	Canadá	22,0	23,6	10,1	46,6	42,0	-54,1
8º	EUA	23,5	23,6	11,1	58,8	46,0	-52,8
9º	Rússia	27,1	22,6	13,0	27,7	23,0	-52,0
10º	França	22,6	20,9	11,4	42,0	46,0	-49,6
11º	Espanha	25,8	14,9	13,2	35,6	37,0	-48,8
12º	Polônia	31,5	12,3	16,3	16,2	13,0	-48,3
13º	Itália	28,3	23,4	15,2	38,4	33,0	-46,3
14º	Japão	35,5	13,3	19,2	37,2	39,0	-45,9
15º	Suécia	27,9	27,6	15,1	50,6	42,0	-45,9
16º	Turquia	29,8	10,8	17,0	16,8	20,0	-43,0
17º	Alemanha	34,3	23,5	19,9	42,8	39,0	-42,0
18º	Áustria	30,4	20,5	18,4	46,3	38,0	-39,5
19º	Filipinas	28,8	3,7	19,5	7,9	44,0	-32,3
20º	México	23,3	13,8	15,9	17,4	21,0	-31,8
21º	Irã	17,2	12,6	12,0	19,1	14,0	-30,2
22º	Malásia	29,9	18,2	22,5	28,8	16,0	-24,7
23º	Suíça	24,1	42,9	18,5	59,3	35,0	-23,2
24º	Indonésia	26,5	7,1	21,0	13,0	20,0	-20,8

Fonte: Elaborado pelo autor.

Vale ressaltar, que uma economia não se desindustrializa pelo fato de o volume da manufatura estar estagnado ou em declínio, mas sim quando o setor industrial perde importância como fonte geradora de empregos e valor agregado. Dessa forma, a expansão do volume da produção industrial, em termos quantitativos, não pode ser utilizada como referência para uma provável inexistência de desindustrialização. (OREIRO; FEIJÓ, 2010)

É certo que um dos principais problemas para a desindustrialização brasileira é a competitividade da economia. Em um ranking elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), chamado “Competitividade Brasil 2019-2020”, o país ficou em 17º lugar entre 18 nações analisadas. Contudo, vale ressaltar, que a economia brasileira consegue ficar à frente no fator Trabalho, devido à disponibilidade de mão de obra ociosa.

Esse é o único dos nove fatores analisados que o Brasil obtém o melhor desempenho que os demais países. No geral, o país sempre tem a nota mais baixa, sendo a pior no Financiamento, devido aos custos elevados. No fator Estrutura produtiva, escala e concorrência, o Brasil consegue superar a

Austrália e ficar na quarta posição entre essas cinco nações. A Coreia do Sul é a economia que aparece mais vezes na liderança entre todos os fatores avaliados. (CNI, 2020)

Entretanto, conforme explica Samantha Cunha, economista da CNI, essa vantagem do país no fator Trabalho deve ser vista com cautela, visto que o bom desempenho do Brasil se deve a uma característica estrutural do país. Além disso, é necessário lembrar das mudanças demográficas em curso, em que tanto a taxa de mortalidade como a de fecundidade são baixas, o que provoca o envelhecimento da população. Dessa forma, são os ganhos de produtividade que realmente importam e, nesse quesito, o país está mal ao se comparar com as economias mais desenvolvidas. (CNI, 2020)

A estrutura da economia brasileira historicamente esteve voltada para o comércio exterior, característica fundamental de um país agroexportador. O principal problema desse modelo é a vulnerabilidade, visto que o país fica suscetível às oscilações externas. Essa situação de dependência está intimamente ligada ao processo de formação do Brasil, o que pode, inclusive, explicar o fenômeno do subdesenvolvimento. A “reprimarização” da pauta econômica brasileira provoca uma situação em que o país precisa decidir se realmente quer voltar a ser um simples fornecedor de commodities e produtos de baixo valor agregado para os países desenvolvidos, ou se pretende se tornar uma nação com capacidade de produção e competição. É relevante questionar como a relação de dependência do Brasil com os países desenvolvidos resultou em entraves à sua industrialização e tem provocado a volta à pauta agrícola da economia do país. (LOPES; MOREIRA, 2015)

Ademais, os países da América Latina não desenvolveram estruturas de produção diversificadas, nem as integraram com um setor primário-exportador dinâmico, tornando-se, assim, incapazes de difundir progresso técnico aos demais setores da economia, de empregar produtivamente a mão de obra e de permitir o crescimento dos salários. E na contramão da teoria neoclássica, essas consequências negativas se reproduziriam com o decorrer do tempo na ausência de uma indústria dinâmica, entendida por Prebisch como a principal responsável pela absorção dessa alta oferta de mão de obra e pela geração e difusão do progresso técnico. Além disso, deve-se enfatizar o conceito de deterioração dos termos de troca, em que os preços de exportação dos produtos primários tendem a apresentar uma evolução desfavorável frente à dos produtos manufaturados produzidos pelos países desenvolvidos. (LOPES; MOREIRA, 2015)

No caso do Brasil, a pujante produção e exportação de produtos primários, sobretudo intensivos em recursos naturais, tende a tornar a moeda nacional supervalorizada. Com isso, a

importação de produtos industriais torna-se mais atrativa devido aos custos menores do que na produção interna. Dessa forma, muitas vezes, em um ambiente de abertura comercial com valorização da moeda nacional, a passagem da condição de empresários industriais para a de comerciantes importadores ocorre de forma rápida. (POCHMANN, 2016)

Portanto, a desindustrialização diminui possíveis ganhos de escala, assim como a trajetória do progresso técnico se afasta das reais necessidades competitivas, tornando a competitividade da produção de manufatura rebaixada frente às importações. O caminho natural, nesse cenário, passou a ser a especialização em torno de bens de baixo valor agregado, e da mão de obra barata. (POCHMANN, 2016)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Evidenciando a baixa participação do setor manufatureiro na economia, relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU) dizem que a economia brasileira, que é uma das maiores economias do mundo, apresenta apenas 1,2% de participação no comércio global, sendo 0,6% a participação da indústria, um potencial desperdiçado. (GODINHO, 2018) O comércio exterior ainda é muito visto como um “plano B” por empresários brasileiros, visto apenas como uma válvula de escape para momentos de retração no consumo interno. Contudo, existe uma clara relação entre desenvolvimento e inserção internacional ao se avaliar os países que construíram uma história de sucesso econômico consistente. O Brasil, em contrapartida, avançou pouco nesse quesito e essa inserção na economia global pode ser a condição central para reorientar a indústria brasileira, retomar investimentos e reestabelecer o crescimento. Contudo, vale ressaltar, que uma abertura repentina do país para o comércio internacional pode não produzir os resultados desejáveis. O imposto de importação representa uma parcela relativamente pequena no conjunto da tributação, assim, sua redução, criaria mais uma distorção – os produtores locais continuariam sujeitos aos mesmos encargos tributários, sendo assim necessário atacar o verdadeiro problema, como a redução do “Custo Brasil”, com avanços na infraestrutura e na simplificação da legislação tributária do país, assim como a desobstrução dos canais de financiamento às exportações. (GODINHO, 2018)

Todos os grandes players do comércio global utilizam instrumentos agressivos de financiamento às suas exportações por uma razão muito simples: em muitos casos, produtos e serviços competitivos não são suficientes para garantir o acesso ao mercado externo. (GODINHO, 2018, p. 7)

Além disso, grande parte do comércio, mas também do conhecimento científico e técnico circula no espaço “multinacional”. Dessa forma, é válido avaliar como uma abertura comercial pode ser benéfica para o desenvolvimento da indústria, mas também do agronegócio e do bem estar da população. (CORAZZA, 2006)

Em síntese, desde 1980 o Brasil apresenta uma queda na participação da manufatura mundial. Conforme mencionado, nas últimas décadas, houve algumas iniciativas para retomar a política industrial como política de desenvolvimento e sustentação da economia, visando o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. Ademais, em uma lógica de continuidade, posteriormente vieram outras políticas que visavam atacar quatro aspectos fundamentais do ciclo de expansão da economia brasileira: a capacidade de ofertar, a preservação da robustez do

balanço de pagamentos, a elevação da capacidade de inovar e o fortalecimento das micro e pequenas empresas (FERRAZ, 2009). Contudo, essas medidas não foram suficientes para reverter o cenário iniciado há quatro décadas.

Desse modo, deve-se levar em consideração a importância do Mercosul e de mais acordos comerciais para a indústria brasileira. Os países da América do Sul estão entre os mais importantes parceiros comerciais do Brasil e são os principais destinos das exportações de produtos manufaturados do país. Contudo, nos últimos anos, as exportações brasileiras para esses países vivenciaram uma queda vertiginosa, que pode ser explicada por vários motivos, mas principalmente pela perda de competitividade da indústria nacional nos últimos anos na medida em que os países sul-americanos celebraram grandes acordos comerciais com outras economias. Para que o Brasil recupere sua vantagem competitiva na região, é necessário consolidar a integração já existente e promover uma agenda que abranja a internalização de acordos celebrados que se encontram parados, a ampliação dos acordos com a Colômbia, por exemplo, a atualização das regras de origem em consulta com o setor privado, a promoção do diálogo e iniciativas facilitadoras de comércio em normas técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias, a intensificação da transparência de informações e a promoção de atividades de cooperação por meio de seminários e capacitações. (CNI, 2021)

Inovar é outro caminho para a reindustrialização. É fato que a fragilidade da indústria brasileira nos últimos anos, como já mencionado, é fruto de problemas inerentes ao próprio Brasil, como a insegurança jurídica, a infraestrutura deficitária, a complexa tributação, a falta de acordos comerciais etc. Contudo, temos referências dentro do próprio país que podem servir de modelo para um novo momento de protagonismo da indústria. O setor de árvores cultivadas para fins industriais, por exemplo, ao mesmo tempo que tem avançado em produtividade e sustentabilidade, tem dado passos largos rumo à indústria 4.0. com tecnologia e ciência. Essa indústria se destaca como a 2ª maior produtora de celulose do mundo e a maior exportadora. Nos últimos anos o setor abriu, em média, uma fábrica por ano. A “Berneck” em Santa Catarina, por exemplo, está levantando uma nova unidade de painéis de madeira para fabricação de móveis, enquanto a “WestRock”, também no estado catarinense, está expandindo sua unidade fabril de papel embalagem, uma necessidade crescente em tempos de conscientização com o meio ambiente e o uso de embalagens plásticas. Ademais, a “Klabin”, no Paraná, está criando uma linha completa de produção de celulose integrada à máquina de papel, a 1ª do mundo a produzir um papel para caixas de papelão com 100% fibras de eucalipto, produto fundamental com o aumento do *e-commerce* e do delivery. E os exemplos não param por aí. A “Bracell” e a

“Duratex” estão investindo na versátil celulose solúvel, uma matéria-prima de origem renovável e que é alternativa à de origem fóssil, com um avanço exponencial que, no momento, já chega a representar 7% do *Market share* global, podendo ser um excelente caminho para a inserção da indústria brasileira no mundo. Ao mesmo tempo em que o setor planta, colhe e replanta para fins comerciais, sendo atualmente 9 milhões de hectares de árvores cultivadas, é mantido 5,9 milhões de hectares de áreas para conservação, entre Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), Reserva Legal (RL) etc. com certificação internacional de manejo adequado. (HARTUNG; BERTOLUCCI; RAZZOLINI, 2021)

A nanotecnologia também chega para revolucionar a indústria. A chamada nano celulose fibrilar, ou celulose microfibrilada, que pode ser utilizada em fibras têxteis, utiliza uma quantidade significativamente menor de água em relação a outras fibras atualmente disponíveis no mercado. O 5G também se apresenta como uma oportunidade para uma reinvenção da indústria no Brasil. De acordo com Aluizio Bretas Byrro, vice-diretor da Área de Telecomunicações da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), durante audiência pública realizada pelo Grupo de Trabalho (GT) do 5G na Câmara dos Deputados (2021), a aplicação da tecnologia 5G, dentre outras áreas, pode impactar positivamente na indústria e na inovação. Aplicada à indústria, a tecnologia 5G pode promover um salto de produtividade, a inserção do Brasil na cadeia mundial de manufatura, o crescimento do PIB – sendo 14% a participação da indústria – o controle e rastreamento da cadeia de produção, um plano de capacitação profissional em novas tecnologias etc. Já no campo da inovação, o 5G deve estimular parcerias entre indústria e academia e promover iniciativas como o “Open RAN”, possibilitando a entrada e participação de novos atores nas redes, principalmente pequenas e médias empresas brasileiras (PMEs).

Fortalecer o setor industrial é fundamental para que país retome os trilhos da prosperidade. Investimentos em inovação e sustentabilidade são imprescindíveis para que o Brasil consiga competir na nova indústria global que se configura no século XXI. O país, historicamente, sempre foi referência no quesito ambiental e há sim a capacidade de se inserir na nova economia de baixo carbono com um setor industrial extremamente competitivo, que gere muitas oportunidades para a população. Estabelecer parcerias com a Academia, startups e institutos de pesquisa é um dos primeiros passos para que produtos brasileiros ganhem competitividade internacional por meio da inovação. Neste sentido, apesar de todas as

adversidades apresentadas, as empresas brasileiras que conseguem algum sucesso possuem, principalmente, três pontos em comum: inovação, escala e internacionalização.

Por conseguinte, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) da Organização das Nações Unidas, tem como objetivo a promoção de um crescimento econômico equitativo de longo prazo, instrumentada através de três estratégias: um traçado sistemático de políticas e reformas macroeconômicas, uma avaliação da incidência dessas políticas em termos de sustentabilidade, eficácia e equidade, e um apoio substantivo para a formulação e implementação de tais políticas e reformas por parte dos governos. (CEPAL, 2020)

Por fim, este estudo teve como um dos objetivos mostrar que a desindustrialização prematura da economia brasileira pode ser mitigada com uma agenda que reduza drasticamente o chamado “Custo Brasil” e com a elaboração e execução de uma boa Política de Comércio Exterior atrelada a uma Política Industrial, com grandes investimentos em inovação e tecnologia, como forma de elevar a participação de produtos de intensidade tecnológica na pauta de exportações e um plano consistente de financiamento. Valer destacar, contudo, que a simples elaboração de uma Política Industrial não vai resolver o problema do país no médio e longo prazo, visto que o problema da produtividade deve ser atacado. Além disso, na dinâmica de curto prazo, é a demanda dos demais setores que puxa a produção e o investimento industrial, confirmando a importância das medidas de estímulo ao mercado interno para reativar esse setor. (BRUNO, 2019)

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Eustáquio Diniz. **Desindustrialização, desemprego e desdesenvolvimento**. 28 nov. 2016. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2016/11/28/desindustrializacao-desemprego-e-desdesenvolvimento-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 8 dez. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. **Revista de Economia Política**, v. 28, p. 47-71, 2007.
- BRUNO, Miguel. **O Ambiente Macroeconômico Brasileiro e o Investimento Industrial: uma análise dos fatores estruturais e propostas para ações governamentais**. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, Brasil, p. 1-47, Agosto 2019. Disponível em: https://iedi.org.br/media/site/artigos/20190816_inv_incl.pdf. Acesso em: 3 out. 2020.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Implantação da Tecnologia 5G no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/61090>. Acesso em: 28 abr. 2021.
- CANO, Wilson. **Desindustrialização no Brasil é real e estrutural**. Brazilianas.org, Brasil, 2011. Disponível em: <https://www3.eco.unicamp.br/cede/centro/146-destaque/508-desindustrializacao-no-brasil-e-real-e-estrutural>. Acesso em: 3 out. 2020.
- CEPAL. **Desenvolvimento Econômico**. 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/areas-de-trabalho/desenvolvimento-economico>. Acesso em: 4 out. 2020.
- CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz. Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 5-26, set. 1997.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, p. 5-25, 2003.
- CHENERY, H., SHERMAN, R. e MOSHE, S. **Industrialization and growth**. Oxford: Oxford University Press, published for World Bank, 1986.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Competitividade: Brasil à frente das economias de maior PIB per capita no fator Trabalho**. 10 set. 2020. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/economia/competitividade-brasil-a-frente-das-economias-de-maior-pib-per-capita-no-fator-trabalho/>. Acesso em: 6 ago. 2021.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Perda de Mercado do Brasil na América do Sul: Recomendações para aprimorar a integração regional**. Confederação Nacional da Indústria (CNI), Brasília, p. 1-42, 5 ago. 2021. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/b2/14/b214ed77-82aa-427a-99cc-9bb651678fe4/perda_de_mercado_do_brasil_na_america.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.
- CORAZZA, Gentil. "Economia Nacional e Capitalismo: Um enfoque histórico–metodológico." **Revista EconomiaA**, Brasília, v.7, n.1, p.133–162, jan./jul. 2006
- CUNHA, André Moreira; LELIS, Marcos Tadeu Caputi; FLIGENSPAN, Flavio Benevett. **Desindustrialização e comércio exterior: evidências recentes para o Brasil**. Revista de

- Economia Política, p. 463-485, set. 2013. Disponível em:
<https://www.scielo.br/pdf/rep/v33n3/v33n3a06.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.
- FERRAZ, Max Benjoi. **Retomando o debate: A nova Política Industrial do Governo Lula**. IPEA, Brasil, p. 1-38, 24 jun. 2009. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3998/8/PPP_n32_Retomando.pdf. Acesso em: 23 set. 2020.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. *In*: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (org.). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003. cap. 11, p. 1-53.
- FURTADO, C. **O Brasil Pós-“Milagre”**, São Paulo: Paz e Terra, 1981.
- GODINHO, Daniel. **Comércio Exterior - O Caminho para um Brasil mais competitivo**. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, Brasil, p. 1-21, ago. 2018. Disponível em:
https://iedi.org.br/media/site/artigos/20180815_comercio_exterior.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.
- HARTUNG, Paulo; BERTOLUCCI, Fernando; RAZZOLINI, Francisco. **Inovar é caminho para reindustrialização**. 2021. Disponível em:
<https://www.poder360.com.br/opiniaoeconomia/innovar-e-caminho-para-reindustrializacao-escrevem-hartung-bertolucci-e-razzolini/>. Acesso em: 6 maio 2021.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Desindustrialização prematura e política industrial**. Carta IEDI, Brasil, ed. 765, 23 dez. 2016. Disponível em: https://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_765.html. Acesso em: 3 out. 2020.
- INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (org.). **O perfil setorial do retrocesso da indústria brasileira**. 2019. Disponível em:
https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_920.html. Acesso em: 23 jul. 2021.
- KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- LOPES, Rafaela Carolina; MOREIRA, Marcelo José. Reprimarização da economia brasileira e suas raízes no subdesenvolvimento. *In*: SEMINÁRIO DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO E EXTENSÃO DO CSEH – SEPE, Universidade Estadual de Goiás. **Anais...** Anápolis, p. 1-6, 28 ago. 2015.
- LOPES, Victor Tarifa. **A reprimarização das exportações brasileiras em uma perspectiva histórico-mundial de longa e média durações**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.
- MENDONÇA, Sonia Regina de. **A Industrialização Brasileira**. 11. ed. rev. Brasil: Moderna, 2004.
- MORCEIRO, Paulo César; TESSARIN, Milene Simone. **Desenvolvimento Industrial em Perspectiva Internacional Comparada**. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI, Brasil, p. 1-50, ago. 2019. Disponível em:
https://iedi.org.br/media/site/artigos/20190802_desind_intern_comp.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista NEIBA**. Cadernos Argentina-Brasil, v. 9, p. 1-19, 29 jan. 2020.

OLIVEIRA, Carlos Alonso Barbosa. **Processo de industrialização: Do capitalismo originário ao atrasado**. Campinas: Editora UNESP, 2002.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun. 2010.

OREIRO, José Luís; MARTINS DA SILVA, K. “**A new developmentalist model of structural change, economic growth and middle-income trap**”. Working Paper 1920, Post Keynesian Economics Society, 2019.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002: Coligação Lula Presidente**. 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf> . Acesso em: 25 ago. 2021.

POCHMANN, Marcio. **BRASIL sem industrialização: a herança renunciada**. Disponível em: <http://books.scielo.org/>. Acesso em: 3 out. 2020.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

RACY, Joaquim. História e Política Externa Brasileira: Considerações sobre a História e a Historiografia das Relações Internacionais do Brasil. **Teoria & Sociedade**, p. 216-231, jan/jun. 2008.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **Foreign Policy and Political Regime**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2003.

SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: UnB, 2004.

SOUZA, A.; Souza, J.; OLIVEIRA, T. **Política Externa Brasileira: De Lula a Temer descontinuidades e progressos**. International Relations Week, Bauru, Anais. Apresentação Oral, 2016

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

THIRLWALL, A. A plain man's guide to Kaldor's growth laws. **Journal of Post Keynesian Economics**, New York, v. 5, n. 3, p. 345-358, 1983.