

Política econômica, comércio internacional e estrutura produtiva pós 1995*

Wagner Fonseca de Sousa**

Jose Alderir da Silva***

Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Mestre e Professor do Departamento de Economia da UFRN

Resumo

Este *paper* tem por objetivo analisar a estrutura produtiva e a inserção comercial brasileira no período pós 1995, quando, segundo o processo histórico, houve uma mudança no foco da política econômica dos governos. Passou-se de uma política com orientação para a promoção da indústria, que propiciaria uma melhor participação na absorção dos ganhos de produtividade em escala global, para um modelo que prioriza o controle da inflação. Diante disso, quais os efeitos dessa nova orientação de política econômica sobre a inserção comercial do Brasil e sobre a estrutura produtiva? Parte-se da hipótese de que a adoção de políticas econômicas propostas pelo FMI no Governo FHC e levada adiante pelos Governos Lula e Dilma inviabiliza um processo de desenvolvimento do setor industrial nacional competitivo em subsetores mais dinâmicos, nos quais o País não possui vantagens comparativas, e especializa a estrutura produtiva em bens de baixa intensidade tecnológica e em bens nos quais o País possui vantagens comparativas.

Palavras-chave: estrutura produtiva; comércio internacional; política econômica

Abstract

This paper aims at analyzing the production structure and the Brazilian trade insertion in the post 1995 period when, according to the historical process, there was a change in the focus of the economic policy of governments. The policy orientation switched from one that seeks the promotion of industry, which would provide a better participation in the absorption of productivity gains on a global scale, to one that prioritizes the control of inflation. In view of this, what would be the effects of this new orientation of economic policy on the commercial insertion of Brazil and its production structure? The starting hypothesis is that the adoption of economic policies proposed by the IMF during the FHC government and carried forward by Lula and Dilma prevents the development of a competitive Brazilian industrial sector in the most dynamic sub-sectors in which the country does not have comparative advantages and specializes the production structure in low-technology-intensive goods and in goods in which the country has comparative advantages.

Keywords: production structure; international trade; economic policy

Introdução

O presente estudo tem por objetivo principal analisar a política econômica dos governos posteriores à consolidação da democracia brasileira, mais especificamente aqueles pós 1995, e verificar algumas evidências que apontem para uma mudança na estrutura produtiva, no Brasil, diante da inserção comercial do País.

* Artigo recebido em 22 jun. 2015.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: fonsecawagner@gmail.com

*** E-mail: josealderir16@hotmail.com

Todos os economistas que se propuseram a pensar a economia internacional e, de alguma forma, foram hegemônicos, viam, no livre comércio, o modelo ideal, pois, através dele, se alcançavam os maiores produtos globais, dado que os países se inseriam internacionalmente, produzindo aqueles produtos que apresentavam a eles alguma vantagem, seja ela absoluta, seja relativa ou mesmo dotação de fatores. Entretanto, empiricamente, alguns pensadores começaram a questionar a forma como os participantes do comércio internacional se beneficiariam dos ganhos de produtividade¹.

A importância da estrutura produtiva e da inserção econômica internacional surge a partir desse debate. Nos países da América Latina, ganha força, principalmente a partir da publicação da obra de Prebisch (2000). Esse texto, que deu origem à chamada escola desenvolvimentista latino-americana, argumentava em favor da necessidade da industrialização, como forma de participar, positivamente, dos resultados dos ganhos de produtividade propiciados pela divisão internacional do trabalho.

Segundo Souza (2008), a ideologia industrializante, sustentada pela produção intelectual desenvolvimentista, foi hegemônica, apesar de algumas variações, do entre guerras até o período de consolidação da democracia brasileira. Depois do governo de transição de Sarney e do mandato interrompido de Fernando Collor, o controle da inflação foi alçado à condição de prioridade das políticas econômicas. As diretrizes econômicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o que se convencionou ser chamado de “Consenso de Washington”, instrumentalização desse modelo, foram as formas escolhidas para se alcançar esse objetivo. De início, como condição para o acesso a linhas de crédito externo, um modelo mais aberto de economia ao comércio internacional foi imposto àqueles países com dificuldades econômicas (principalmente os latino-americanos).

A prioridade do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi controlar a inflação, deixando a configuração da estrutura produtiva à mercê do livre mercado. Inicialmente, através de uma âncora cambial e, no segundo Governo, por meio do tripé de política econômica: metas de inflação, metas de superávit primário e regime cambial flutuante. Nos Governos posteriores, Lula-Dilma, não houve uma ruptura drástica com o modelo anterior, apesar de algumas tentativas que não obtiveram sucesso.²

A forma de controlar a inflação no Brasil tem um impacto negativo muito forte sobre a estrutura produtiva, pois, diante de uma taxa próxima ao teto da meta estabelecida pelas autoridades monetárias, há a expectativa de que a inflação possa sair do controle.

Desse modo, o Banco Central aumenta a taxa de juros, para conter a demanda e, portanto, controlar os preços. No entanto, esse aumento da taxa de juros tende a atrair capitais para o País, gerando a apreciação da taxa de câmbio real e, assim, também controlando os preços dos bens e dos insumos importados. Com efeito, a taxa de inflação tende a ser controlada.

Não obstante, a mesma política que controla a inflação gera um impacto muito forte sobre os bens industriais. Em primeiro lugar, o aumento da taxa de juros encarece os empréstimos e reduz o investimento nas atividades industriais. Em segundo lugar, a apreciação cambial reduz a competitividade da indústria brasileira, gerando a perda de demanda para outros países e, assim, desestimulando também o investimento.

Nesse contexto, a estrutura produtiva do País fica concentrada em bens nos quais o País já apresenta vantagens comparativas, ou seja, bens de baixo conteúdo tecnológico, sobretudo *commodities*.

No ímpeto de alcançar seu objetivo, este artigo se divide em mais quatro seções, além desta **Introdução**. A primeira seção mostra a condução da política econômica no período em análise. A segunda coloca em evidência a evolução da estrutura produtiva da economia brasileira em termos de valor adicionado e de emprego. A inserção e o padrão do comércio internacional do Brasil constitui o foco da terceira seção. Por fim, a última seção traz as **Considerações finais**.

Política econômica nos Governos FHC, Lula e Dilma

Propondo-se a fazer reflexões sobre a estrutura produtiva no Brasil pós-Plano Real, esta seção pretende apontar os principais elementos da política econômica dos governos subsequentes, que, em alguma medida, puderam ter afetado a configuração da mencionada estrutura e, por conseguinte, a inserção comercial do País no mercado global. Além disso, o objetivo é observar se, nesses governos, ocorreu alguma orientação de política econômica no sentido de aprofundar as vantagens comparativas ou no sentido de buscar uma alternativa de de-

¹ Ver Heckscher (1950), Ohlin (1968), Balassa (1965) e Helpman (1998).

² Ver Bresser-Pereira (2013) e Nassif (2015).

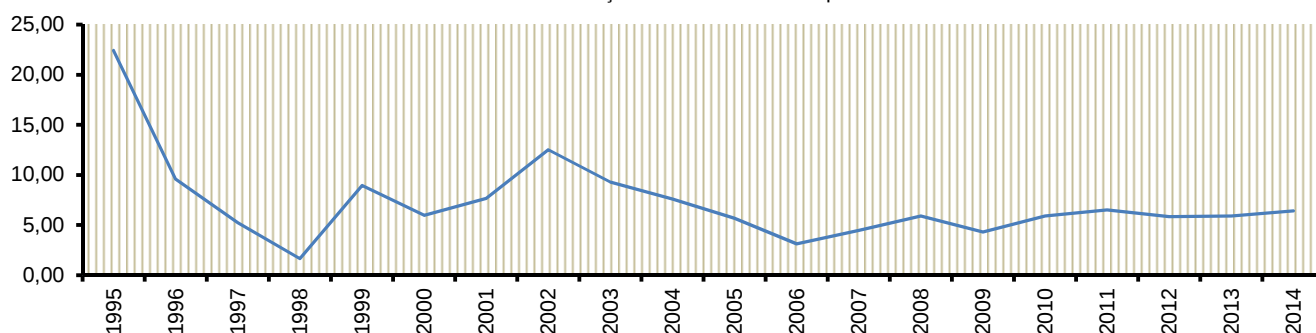
envolver um setor industrial forte que reverta a tendência natural da estrutura produtiva brasileira, isto é, de produzir *commodities*.

O realinhamento ideológico ao Consenso de Washington³, após um breve período com viés nacionalista, no início do Governo Itamar Franco, é o marco que justifica o recorte temporal proposto para este trabalho, visto que, segundo Filgueiras (2006), essa reaproximação ao princípio lógico neoliberal da abertura comercial e à integração financeira fica claramente expressa nas medidas que compunham o Plano Real.

Como se pode perceber no Gráfico 1, o objetivo principal do plano foi alcançado, pois a inflação desceu a patamares em que haveria condições para o cálculo econômico de longo prazo. Entretanto essa estabilização apresentou implicações naquelas variáveis, que, segundo as teorias do comércio internacional, são importantes na configuração da estrutura produtiva nacional.

Gráfico 1

Percentual ao ano do Índice de Preços ao Consumidor Amplo no Brasil — 1995-2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bacen (2015).

A abertura comercial e financeira, justificada por seus defensores pela necessidade da promoção de uma maior concorrência, que seguraria os níveis de preços e proporcionaria ganhos de produtividade, foi, segundo Belluzzo e Almeida (1999), propiciada pelo uso intensivo da âncora cambial e das altas taxas de juros.

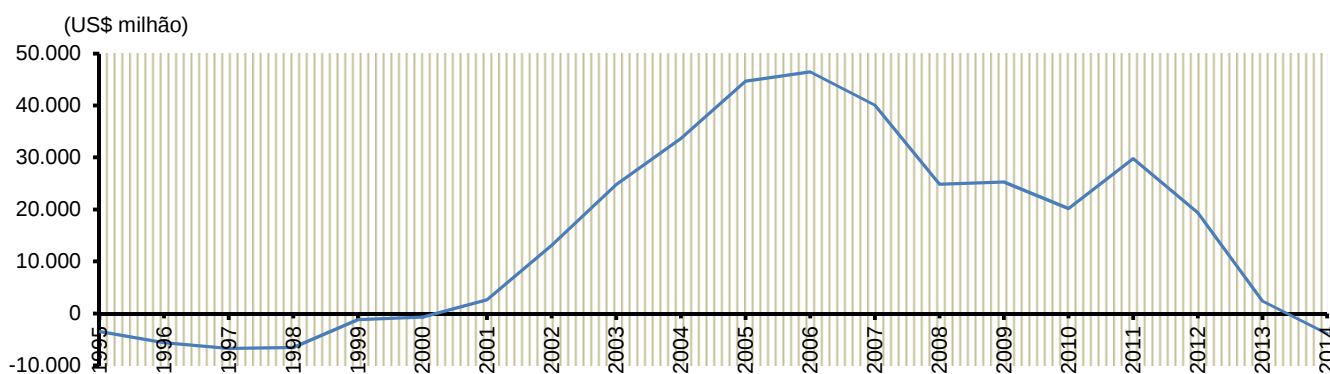
O Governo utilizava-se de taxas de juros elevadas, para conter a demanda e, portanto, os preços. Com o mesmo objetivo, tentava manter o câmbio apreciado a qualquer custo, para baratear as importações e, consequentemente, os preços domésticos, sendo o aprofundamento da abertura comercial e financeira importante nesse processo. Além dessas duas âncoras, a de juros e cambial, o Governo utilizava-se de uma terceira âncora, a fiscal, com o objetivo de realizar superávits primários, para garantir o pagamento dos juros desses capitais de curto prazo.

Portanto, observa-se que a abertura comercial e financeira, do modo como foi realizada, não tinha o objetivo de aumentar o grau tecnológico da estrutura produtiva, mas o de controlar os preços domésticos.

Os primeiros sinais de um novo movimento rumo a alterações significativas propiciadas pelas medidas que compõem o Plano Real foi sentido por meio dos déficits na balança comercial revertendo a tendência de superávits herdados do período anterior, como pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2

Saldo comercial do Brasil — 1995-2014



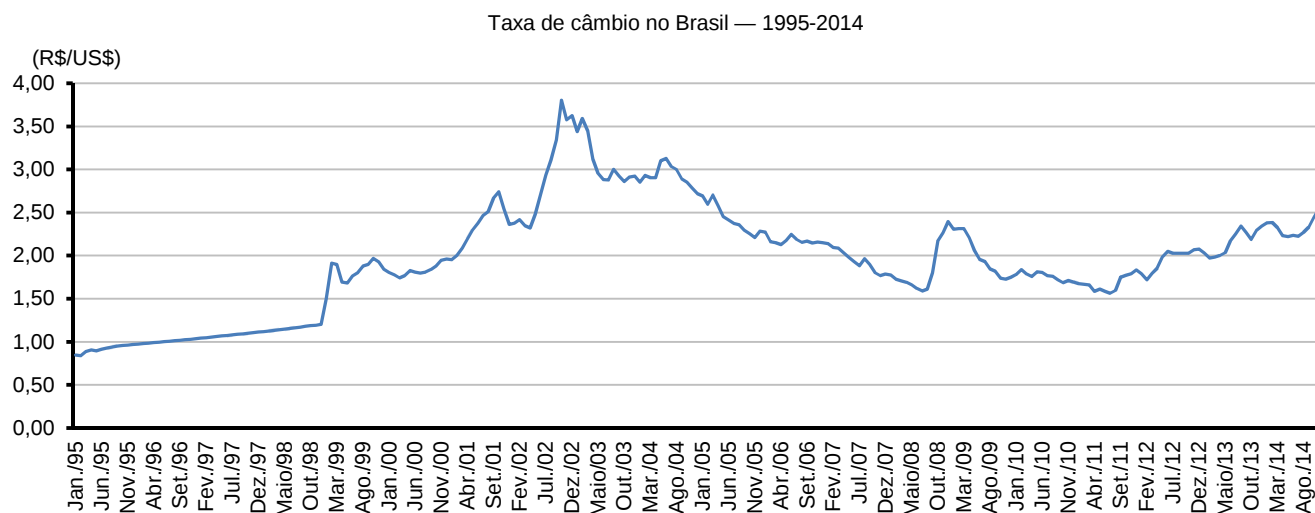
FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

³ Ver Batista (1994).

Com as diversas crises que ocorreram na metade da década de 90⁴, os capitais iniciaram seu movimento de fuga em direção a países mais seguros. Dava-se início, assim, ao fim do Plano Real e das três âncoras, dado que a inflação ameaçava ficar fora de controle, como pode ser observado no Gráfico 1.

Apesar da fidelidade à cartilha do FMI e da maior desestatização da história do Brasil, a fuga de capitais só se agravava. O ambiente demonstrou-se insustentável para a manutenção da supervalorização do real. Dá-se início ao processo de desvalorização da moeda doméstica (Gráfico 3). Após uma breve tentativa de estabelecer um regime de banda larga, sob pressão dos especuladores, o Governo instituiu o câmbio flutuante em 1999.

Gráfico 3



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bacen (2015).

A sobrevalorização artificial do real foi agravando a situação das contas externas e públicas. Não demorou muito para que os especuladores externos percebessem o caráter insustentável que os déficits proporcionavam. O medo de não receber nada no futuro já era percebido. Um novo acordo com o FMI foi feito, e novos ajustes fiscais (principalmente via aumento de carga tributária) tornaram-se realidade em 1999.

Não obstante, as três âncoras apareciam com uma nova roupagem. Para controlar a inflação, o Governo estabeleceu o Sistema de Metas de Inflação (SMI) em 1999. Esse sistema funcionava da seguinte forma: o Governo definia, previamente, uma meta para a inflação, e o Banco Central teria autonomia para utilizar os instrumentos por eles administrados, sobretudo a taxa de juros, para tentar fazer com que a inflação convergisse para a meta.

No entanto, as três âncoras não desapareceram definitivamente. Em primeiro lugar, o Governo continuou utilizando a taxa de juros como principal instrumento para controlar a demanda. Em segundo, o aumento dos juros também teve o objetivo de atrair capitais de curto prazo, para apreciar a taxa de câmbio e baratear as importações e, conseqüentemente, fazendo reaparecer a âncora cambial, sendo essa segunda forma o principal meio de controle da inflação no País, desde o Plano Real⁵. Em terceiro lugar, para garantir o pagamento dos juros, continuava necessária a utilização da âncora fiscal.

O fato é que a forma como o Governo tentava controlar a inflação prejudicou a produção interna, sobretudo a de bens industriais, mas não garantiu que a taxa de inflação ficasse dentro da meta estabelecida pelo Conselho de Política Monetária (Copom), no período 1999-2002.

Contudo essa forma de controlar a inflação foi mantida nos Governos Lula-Dilma. No primeiro Governo da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) — Luiz Inácio Lula da Silva (2003-06) —, o então Ministro da Fazenda Antônio Palocci decidiu renovar o acordo com o FMI, submetendo-se, dessa forma, ao receituário monetarista habitual, em que a ameaça do descontrole da inflação só teria explicação em um excesso de demanda. O Sistema de Metas de Inflação continuou no primeiro Governo Lula.

Como se pode perceber, nos primeiros anos (2002-03), o instrumento dos juros básicos da economia foi usado de maneira contracionista, aos moldes da autoridade monetária de seu predecessor. A **Carta ao Povo** (Partido dos Trabalhadores, 2002), de Lula, divulgada durante as eleições de 2002, demonstrava o alinhamento com a manutenção da mesma política econômica do governo anterior. Após a posse, a nomeação de Henrique Meirelles para o Banco Central e de Palocci para Ministro da Fazenda deixou ainda mais clara a tentativa de conservação

⁴ México em 1995; Ásia em 1997; e Rússia em 1998.

⁵ Ver Serrano (2010).

das políticas anteriores⁶. A taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) foi reajustada, alcançando 26,5% em fevereiro de 2003, quando iniciou uma trajetória de queda.

As políticas econômicas de diminuição da base monetária, portanto recessivas, do início do Governo Lula repercutiram no Produto Interno Bruto (PIB), em 2002-03, que se demonstrou muito baixo, respectivamente 2,7% e 1,1%. Contudo a economia apresentou um crescimento expressivo em 2004, e isso levou as autoridades monetárias a aumentar a taxa de juros, com o receio de que esse crescimento pressionasse os preços. Iniciava-se, assim, uma nova fase de aumento dos juros, que iria terminar apenas em maio de 2005. Nesse período, mesmo sendo a taxa de inflação a metade da apresentada em 2002, a taxa de juros foi maior do que a da taxa no início do Governo Lula, o que mostra o tamanho da preocupação com o controle dos preços da economia. Diante dessa política, depois do que ficou conhecido como efeito-Lula⁷, a taxa de câmbio apreciou-se, provocando a queda do saldo da balança comercial, que vinha apresentando superávits.

Após se livrar das imposições do FMI e da mudança de ministro da fazenda no segundo Governo Lula, o Banco Central do Brasil (BCB) resolveu tentar reduzir a taxa de juros. No entanto, temendo a fuga de capitais em massa, com a crise financeira de 2008-09, aumentou a taxa de juros nas três reuniões seguintes. Além disso, com o aprofundamento da crise, o Governo, preocupado com o nível de emprego e renda da economia, começou a reduzir a taxa de juros, alcançando 8,75% em julho de 2009. Não obstante, bastaram passar os efeitos mais severos da crise, as taxas de juros voltaram a subir, cujo ciclo de alta só terminaria no Governo Dilma.

Em parte explicado por esses resultados, a candidata indicada pela coalizão que representava a situação, Dilma Rousseff, é eleita, com um discurso de continuidade. Essa característica é percebida na política monetária, em que o Sistema de Metas de Inflação ainda é formalmente adotado pelo Banco Central do Brasil. Quanto à conjuntura internacional, se, por um lado, a nova divisão internacional do trabalho (com a entrada da China na produção de produtos industriais mais sofisticados) demonstrou-se favorável a um acúmulo de reservas internacionais, dadas a elevação dos preços das *commodities* e a redução nos custos dos produtos industriais mais sofisticados, no cenário doméstico a herança não foi boa. Conforme Bresser-Pereira (2013), o câmbio sobrevalorizado e a alta taxa de juros (relativa aos demais países), frutos do tripé macroeconômico ortodoxo praticado no governo anterior, foram determinantes para essa condição. No dia 31 de dezembro de 2010, último dia do segundo Governo Lula, a taxa de câmbio estava a R\$ 1,65, e a taxa de juros básica da economia (meta Selic), 10,75%.

Depois de uma década de apreciação cambial e com a balança comercial zerada, o Governo Dilma tentou recuperar a competitividade da economia, reduzindo a taxa de juros e permitindo que o câmbio se depreciasse. Com um diagnóstico de que as taxas de juros estavam desestimulando o investimento privado, a autoridade monetária iniciou uma trajetória de queda da Selic. Com os maus sinais vindos do setor externo, em que a crise nos países da Zona do Euro ameaçava o crescimento global, a partir de meados do ano de 2011 percebe-se uma trajetória de forte queda na taxa básica de juros.

Com a avaliação por parte do Governo de que os preços das *commodities* manteriam uma trajetória favorável aos exportadores desses produtos, percebe-se um espaço para rever a necessidade da âncora monetária e a taxa de juros (antes usadas para atrair capital especulativo), o que faz com que o Governo Dilma passe a sofrer uma pressão, devido a um esforço da autoridade monetária para torná-la mais compatível com as taxas praticadas pelos outros países, revertendo uma tendência percebida durante todo o governo anterior.

Mas esse ciclo de baixa da taxa de juros durou um ano, até outubro de 2012, quando a taxa Selic alcançou 7,25%. Mais uma vez, a ameaça da inflação foi fator fundamental para reverter o ciclo de baixa da taxa de juros.

Assim, em termos de política econômica, a preocupação principal dos Governos (FHC, Lula e Dilma) foi controlar a inflação, embora isso prejudicasse o desempenho da economia brasileira e a estrutura produtiva como um todo. Diante disso, é necessário avaliar o tamanho do impacto dessas políticas em relação à inserção do Brasil no comércio internacional e sobre a estrutura produtiva da economia. Para isso, a próxima seção tem por objetivo analisar a composição setorial, em termos de valor adicionado e de emprego.

⁶ Apesar de demonstrar-se alinhado ao receituário do FMI, segundo Souza (2008), em sua política econômica, foram percebidas algumas características que os diferenciavam, sendo as principais: (a) a suspensão do processo de privatização; (b) a atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que passou de financiador das aquisições de estatais pelo capital estrangeiro para financiador dos investimentos de empresas nacionais; (c) retomada de parte do poder do Ministério de Minas e Energia no setor energético; e (d) programa de aquisições de plataformas e navios da Petrobrás com viés nacionalista.

⁷ O efeito-Lula trata-se da depreciação do câmbio provocado pela fuga dos capitais, devido à desconfiança dos investidores de calote da dívida, quando Lula assumisse a Presidência.

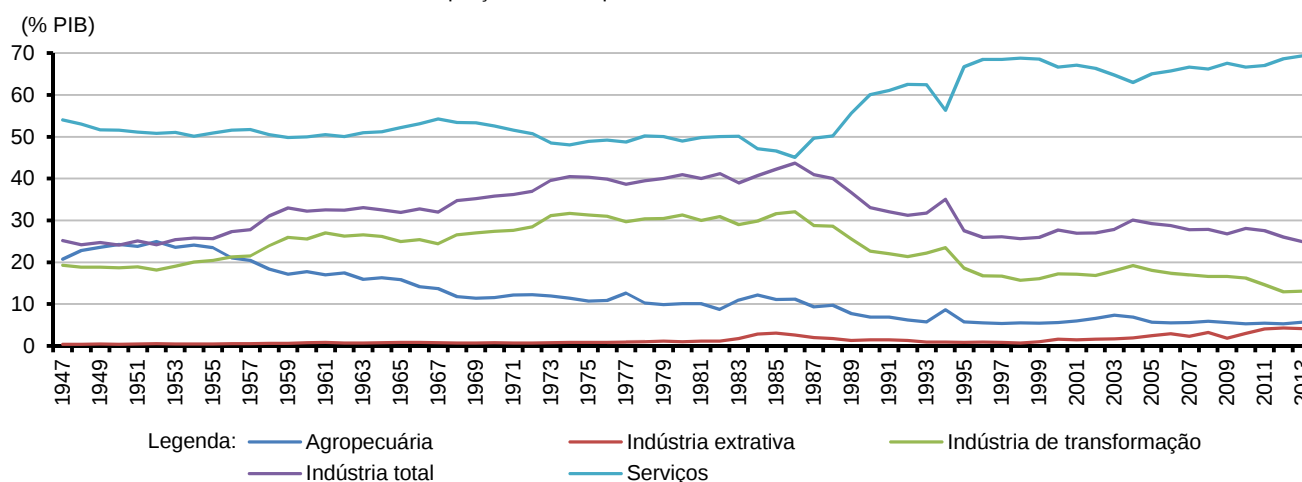
Estrutura produtiva nos Governos FHC, Lula e Dilma

Uma forma de analisar a estrutura produtiva da economia pode ser realizada através da composição do PIB pelo lado da oferta, bem como a composição do emprego setorial.

No que diz respeito à primeira, observa-se que a indústria total e a indústria de transformação seguem uma trajetória de “u” invertido no período 1947-2013, sendo o ponto de inflexão o ano de 1986, quando a indústria total alcançou 44% do PIB, e a indústria de transformação, 32%. Ambas as participações seguiram caindo ao longo das décadas de 90 e da primeira dos anos 2000, alcançando cerca de 25% e 13%, respectivamente, em 2013. Contudo é necessário destacar que a grande perda de participação da indústria no PIB foi de 1986 a 1994. De 1994 a 2004, a indústria teve um leve aumento de participação relativa, e, somente a partir de 2004, houve nova reversão (Gráfico 4).

Gráfico 4

Valor Adicionado a preços básicos, por setores da economia, no Brasil — 1947-2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ipeadata (IPEA, 2015).

Diversos autores⁸ argumentam que essa queda se deve a um processo de desindustrialização⁹ da economia brasileira, provocado pela sobreapreciação cambial ao longo dessas duas décadas.

Por outro lado, a participação do setor serviços aumentou, significativamente, desde 1986, alcançando quase 70% do PIB, em 2013. A participação da agropecuária no PIB caiu de 11% em 1986 para 6% em 2013, mas a participação da indústria extrativa cresceu significativamente, mas ainda possuía uma participação pequena no PIB, cerca de 4% em 2013.

Em termos de emprego, parece não haver grandes modificações. As mais significativas ocorreram no setor serviços, cuja participação aumentou de 69% em 1996 para quase 75% em 2013; e a participação da indústria de transformação, que caiu de cerca de 23,8% para 20,7% no mesmo período. Essas mudanças de participação foram acentuadas a partir de 2004 (Tabela 1).

Assim, embora seja preciso realizar uma análise através de matrizes insumo-produto, observa-se certa tendência de modificações da estrutura produtiva em direção ao setor serviços e à indústria extrativa em termos de valor adicionado e de emprego.

A política econômica adotada nas últimas duas décadas parece ser um dos principais responsáveis por essa alteração na composição setorial. Em primeiro lugar, o aumento da taxa de juros reduz o investimento da economia, sobretudo, o industrial. Em segundo, a sobreapreciação cambial, ao aumentar a renda da economia brasileira, contribuiu para aumentar a participação do setor serviços, dado que este é caracterizado por elevada elasticidade-renda da demanda¹⁰. Contudo é preciso analisar também os impactos dessas políticas sobre o comércio internacional. Esse é o objetivo da próxima seção.

⁸ Ver Silva (2014a e 2014b).

⁹ Silva e Lourenço (2014) revisitam o conceito de desindustrialização.

¹⁰ Ver Silva (2014).

Tabela 1

Participação percentual do emprego formal setorial no emprego total, no Brasil — 1996-2013

ANOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA EXTRA-TIVA	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	INDÚSTRIA TOTAL	SERVIÇOS
1996	6,5	0,5	23,8	24,3	69,1
1997	6,5	0,5	23,4	23,9	69,7
1998	6,2	0,5	22,6	23,1	70,7
1999	5,8	0,5	22,9	23,4	70,8
2000	5,6	0,5	23,2	23,7	70,8
2001	5,5	0,5	23,0	23,5	71,0
2002	5,4	0,5	23,0	23,5	71,1
2003	5,6	0,5	22,9	23,4	71,0
2004	5,7	0,5	23,5	24,0	70,3
2005	5,1	0,5	23,1	23,6	71,2
2006	5,0	0,6	23,0	23,6	71,5
2007	4,8	0,6	23,1	23,7	71,6
2008	4,6	0,6	22,7	23,3	72,1
2009	4,4	0,6	21,9	22,5	73,1
2010	4,1	0,6	21,9	22,5	73,4
2011	4,1	0,5	21,3	21,8	74,1
2012	4,0	0,6	20,7	21,3	74,7
2013	4,0	0,5	20,7	21,2	74,7

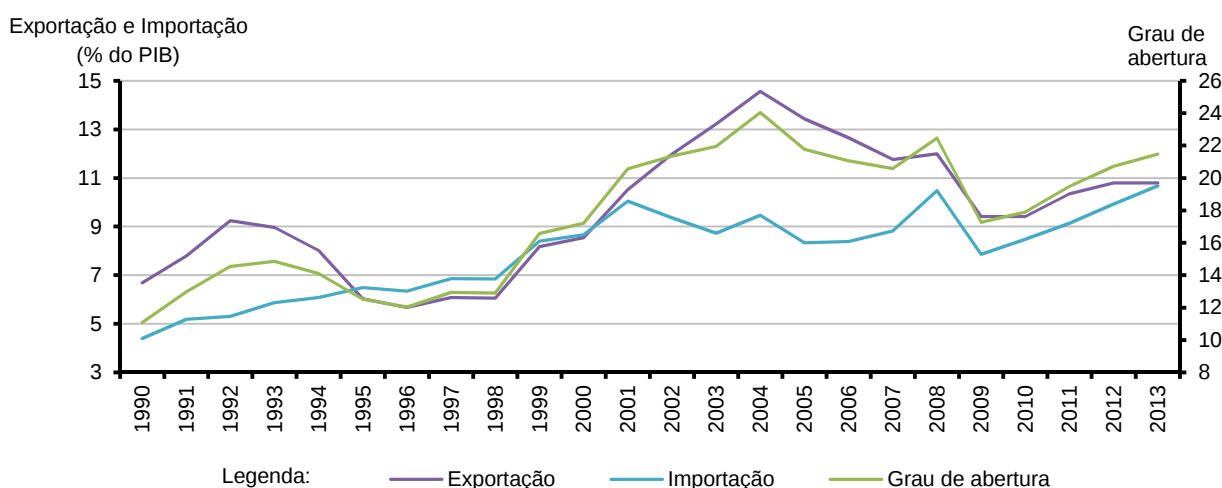
FONTE: MTE (Brasil, 2014).

Inserção comercial da economia brasileira nos Governos FHC, Lula e Dilma

Antes de analisar as pautas de exportação e importação, é preciso verificar o grau de abertura da economia brasileira, calculado a partir da razão entre o somatório das exportações (X) e importações (M) pelo PIB. Assim, um aumento da abertura comercial será considerado benéfico para o País, quando ela for provocada pelo aumento da participação das exportações no PIB, e será considerado ruim, quando o aumento da abertura for provocado pela maior participação das importações no PIB (Gráfico 5).

Gráfico 5

Grau de abertura comercial e participação percentual de exportações e importações no PIB brasileiro — 1990-2013



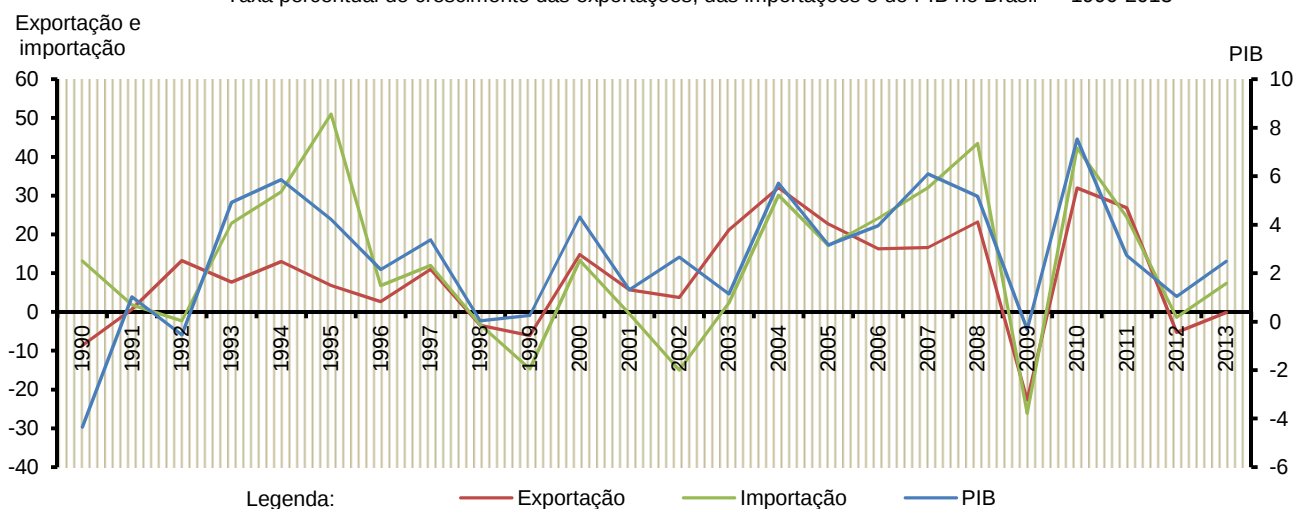
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bacen (2015).

Desse modo, o aumento do grau de abertura comercial imediatamente pós-Plano Real pode ser caracterizado como ruim para a economia, dado que a participação das importações cresceu à frente da participação das exportações, pelo menos até 2001. No início da primeira década de 2000, percebe-se que existe uma forte relação entre a participação das exportações no PIB e o grau de abertura comercial. No entanto, essa relação não é mais forte devido à elevada taxa de crescimento (Gráfico 6) das importações frente ao crescimento do PIB, no período

2003-12, e acima do das exportações, no período pós 2005, o que evidencia que a abertura comercial não foi tão favorável quanto parecia, ao se analisar o Gráfico 5.

Gráfico 6

Taxa percentual de crescimento das exportações, das importações e do PIB no Brasil — 1990-2013

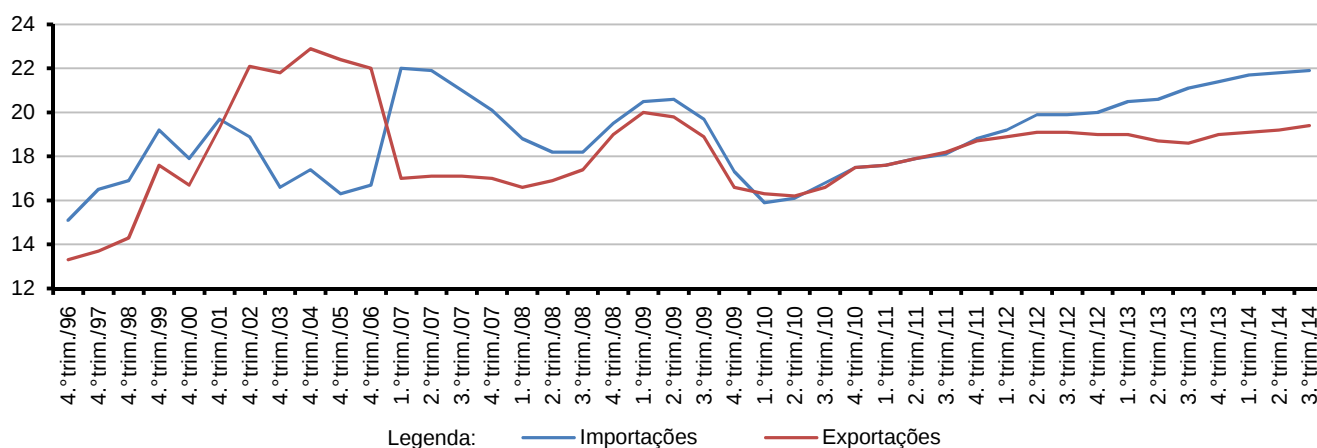


FORNE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

Outro fator que mostra que a abertura comercial foi menos favorável do que apresentado no Gráfico 5, pode ser percebido pela análise dos coeficientes de importação e exportação (Gráfico 7), isto é, o quanto de consumo doméstico é atendido por importações e o quanto da produção doméstica é direcionado para a exportação. Quando realizada essa análise, percebe-se que o coeficiente de exportação cresceu, significativamente, no período 2000-02, alcançando 22% no quarto trimestre deste último ano, um crescimento de 5 p.p. Quanto ao coeficiente de importação, percebe-se que aumentou até 2002, quando ocorreu uma queda de 2 p.p. Essas trajetórias distintas entre os dois coeficientes, em 2002, parecem estar relacionadas com o efeito-Lula.

Gráfico 7

Coeficientes de importação e exportação no Brasil — 4.º trim./96-3.º trim./14



FORNE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

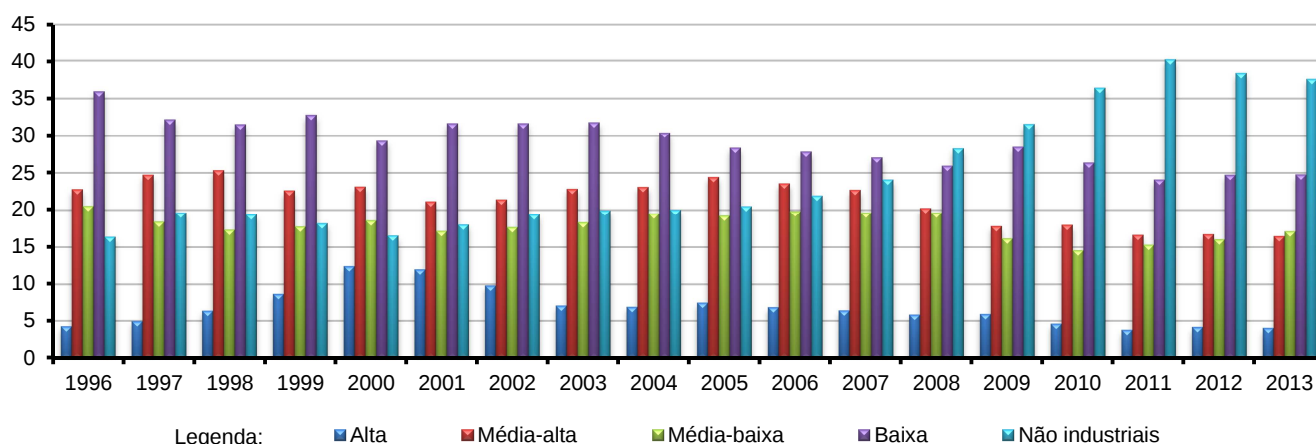
Depois de várias inflexões no Governo Lula, os coeficientes seguiram trajetórias ascendentes depois da crise financeira de 2008-09. No entanto, a partir do segundo trimestre de 2011, o coeficiente de exportação começou a andar de lado, enquanto o coeficiente de importação manteve sua trajetória de crescimento. Essa disparidade entre os dois coeficientes preocupa. Em primeiro lugar, mantido o ritmo de ambos os coeficientes, o País terá que financiar suas importações através de empréstimos externos. Em segundo, o aumento da produção pode estar provocando um processo de “dessubstituição de importações”, ou seja, substituição da produção doméstica por bens importados, gerando a redução da renda e do emprego da economia. Em outras palavras, o agravamento desse processo pode significar, para a economia brasileira, o retorno à produção de bens nos quais o País possui

vantagens comparativas, com um elevado coeficiente de importação. O fato é que, enquanto apenas 19% da produção doméstica foram direcionados para a exportação, 22% do consumo doméstico foram atendidos via importações, no segundo trimestre de 2014.

Contudo a pauta de exportação do Brasil se encontra concentrada em produtos de baixa intensidade tecnológica e em produtos não industriais. Em 1996, os produtos de baixa intensidade tecnológica concentravam cerca de 35% da pauta de exportação, enquanto os produtos não industriais detinham pouco mais de 15%. Em 2013, apesar de ter ocorrido uma queda da participação dos produtos de baixa intensidade para 25%, a participação dos produtos não industriais cresceu para 38%. Por outro lado, os produtos de alta intensidade permaneceram praticamente estáveis, cerca de 5% no mesmo período (Gráfico 8).

Gráfico 8

Participação percentual das exportações, segundo a intensidade tecnológica, no Brasil — 1996-2013

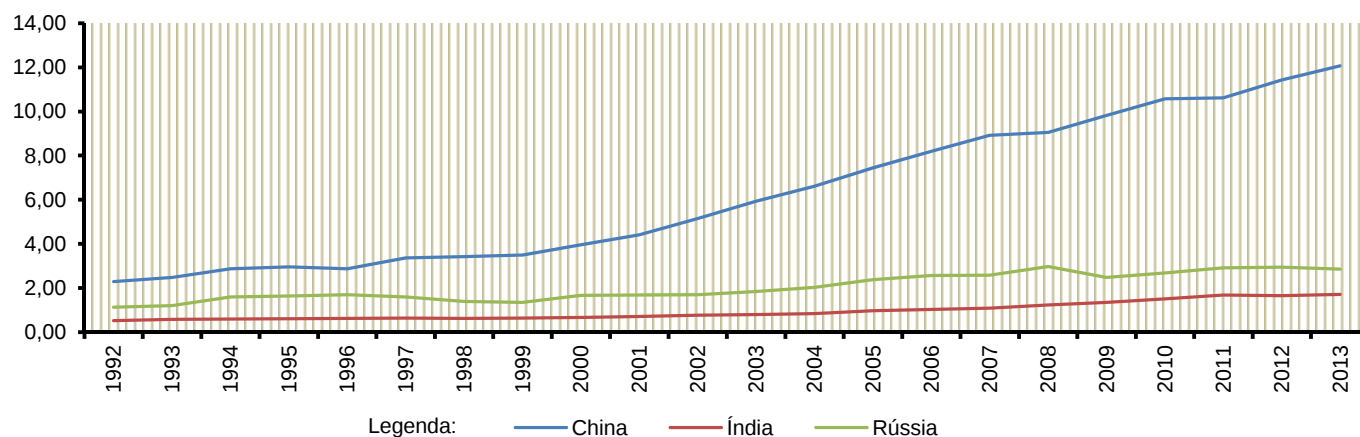


FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

Esse crescimento da participação dos produtos não industriais na pauta de exportação pode encontrar explicação na ascensão de Índia, Rússia e, principalmente, China no comércio internacional como grandes demandantes de *commodities*. Uma conjuntura internacional de crescimento global e um realinhamento comercial em que houve um aprofundamento das relações brasileiras, principalmente com esses países de economias emergentes (grandes demandantes de *commodities* e produtos alimentícios), são apontados como novos condicionantes de nossa pauta de exportações. Conforme o Gráfico 9, a China detinha uma participação insignificante como destino das exportações do Brasil em 1992, passando de 2% para 12% no período 1992-2013.

Gráfico 9

Participação percentual dos países-destino nas exportações brasileiras — 1992-2013

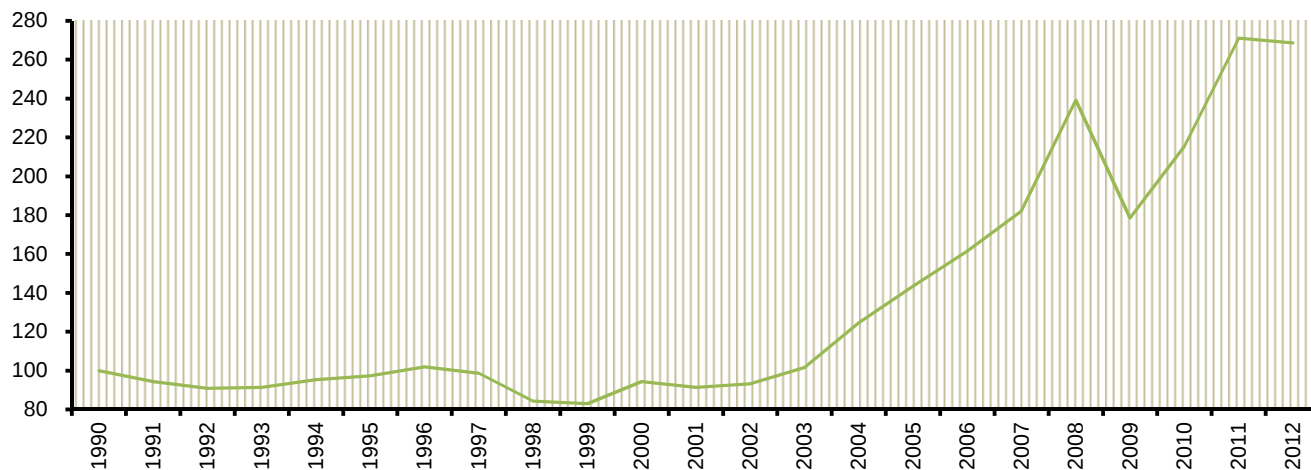


FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

A maior participação desses países no total das exportações brasileiras (principalmente o crescimento exponencial da participação chinesa, percebido no Gráfico 9) e suas vigorosas taxas de crescimento proporcionaram resultados expressivamente positivos nas exportações e na balança comercial do País.

Percebe-se que a participação dos produtos não industriais começou a aumentar em 2002, e, no mesmo ano, a China também iniciou sua trajetória de grande demandante dos produtos brasileiros, o que mostra a importância desse país como um agente que, de certa forma, contribuiu para especializar o Brasil na produção e exportação de bens nos quais possui vantagens comparativas.

Gráfico 10

Preços das *commodities* no Brasil — 1990-2012

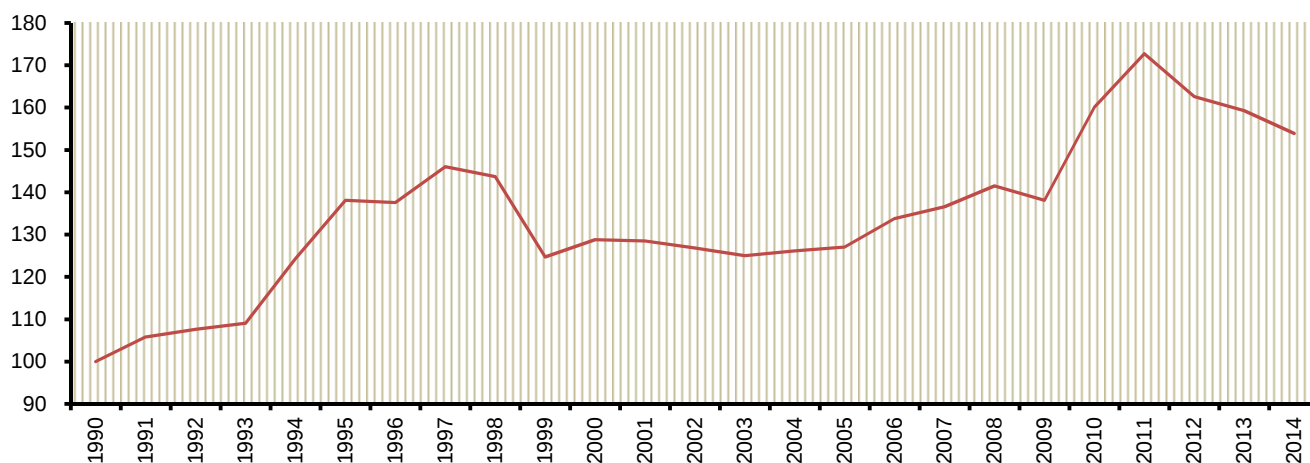
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ipeadata (IPEA, 2015).
 NOTA: Os valores têm como base o ano de 1990 = 100.

Isso se deve, em grande parte, ao fato de que, sendo a China um grande demandante de *commodities*, ao ela entrar no cenário internacional, o crescimento dos preços desses bens passou a ser uma tendência natural, que se tornou efetiva ao longo dos anos. Como pode ser percebido no Gráfico 10, desde 2002 os preços das *commodities* cresceram significativamente, com exceção de no período da crise de 2008-09.

Portanto, o agora grande parceiro comercial do Brasil, a China, tornou-se também um grande *player* econômico global. Sendo grande exportador de manufaturados e grande consumidor de *commodities*, sua participação no mercado é apontada como um dos fatores que contribuíram para alterar os termos de intercâmbio dos países inseridos, internacionalmente, no comércio internacional, na oferta de *commodities*. Isso fica evidente no Gráfico 11, dado que, desde 2002, os termos de intercâmbio do Brasil crescem, significativamente, pelo menos até 2011.

Gráfico 11

Termos de intercâmbio do comércio no Brasil — 1990-2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ipeadata (IPEA, 2015).
 NOTA: O índice é igual à média de 1990 = 100.

Se se considerar o modelo de comércio internacional, em que as relações se davam sob a égide das **relações centro-periferia** de Raul Prebisch, no qual existe uma tendência à **deterioração dos termos de intercâmbio**

bio percebido por aqueles países inseridos no comércio internacional ofertando bens não industriais (no caso brasileiro), percebe-se um comportamento anômalo entre os anos de 2002 e 2011. Além da conta de capital e financeira, nesse período, os termos de intercâmbio do Brasil apresentam melhoras. Essa conjuntura proporcionou um acúmulo sem precedentes recentes de reservas internacionais¹¹.

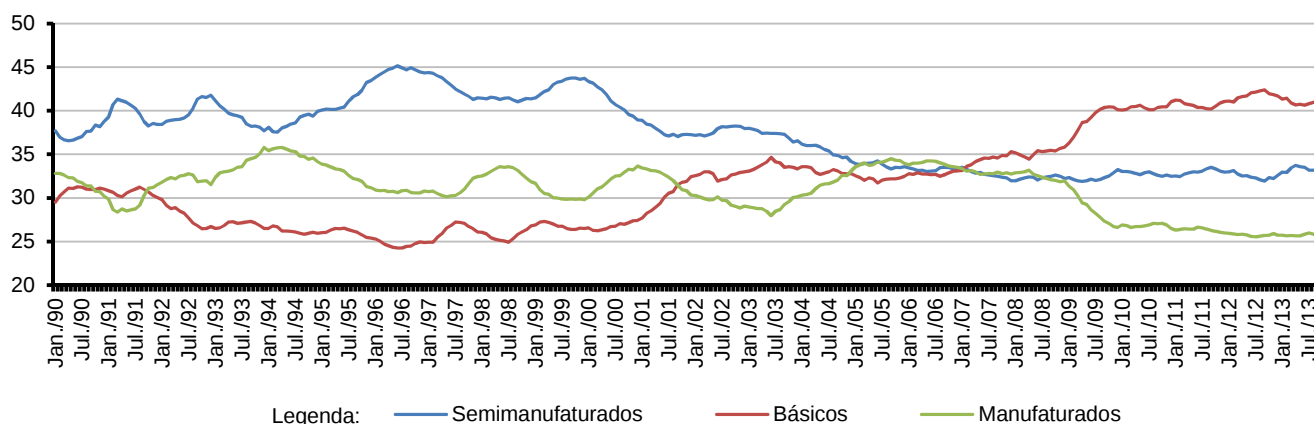
Se, pelo lado dos preços dos produtos manufaturados, a participação chinesa atua de forma a empurrar para baixo seus preços, sua alta demanda por *commodities* atua no sentido a puxar para cima os preços desses produtos. Como visto no Gráfico 11, há uma forte inclinação positiva percebida em 2002.

Contudo o aumento dos termos de intercâmbio do Brasil não se deve apenas ao efeito-China, mas ao que Serrano (2013) denomina **efeito Custo-China**. Assim como Prebisch (2000), o autor põe o nível dos salários reais no centro da análise do comportamento dos **termos de intercâmbio** entre os países centrais e os periféricos. Em sua análise, afirma que esses salários no setor industrial, naquele país que se tornou a fábrica do mundo (China), devido ao excesso de mão de obra e à legislação trabalhista flexível, não acompanham os ganhos de produtividade desse setor, devido ao excesso de oferta de mão de obra na China e aos consequentes baixos salários, que seguram os salários do setor industrial até naqueles velhos países do centro.

A modificação da pauta de exportação fica mais evidente quando realizada a análise em termos de *quantum* exportado, isto é, em termos reais (Gráfico 12). Percebe-se que, desde 2006 (ou seja, antes da crise de 2008-09), os produtos manufaturados perderam espaço na pauta de exportação para os produtos básicos. A tendência apresentada após esse período é preocupante, uma vez que pode indicar que a estrutura produtiva brasileira está se direcionando para a produção de bens comparativamente vantajosos aos Países. Essa tendência natural da economia brasileira não seria preocupante, se os termos de troca permanecessem elevados, algo que parece distante. Como pode ser verificado no Gráfico 11, desde 2011 os termos de intercâmbio do Brasil apresentam tendência de significativa queda, revelando que o nível do termo de intercâmbio anterior se deu em um contexto construído pela inserção da China no comércio internacional, o que parece se mostrar insustentável nos médio e longo prazos.

Gráfico 12

Percentual de participação nas exportações, por fator agregado, no Brasil — jan./90-out./2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

NOTA: Média móvel de 12 meses.

O fato é que, revertida essa tendência, mesmo que se estabilize em um nível superior ao do passado, o Brasil voltará a apresentar os velhos problemas de balanço de pagamentos que apresentava antes do efeito-China. Trata-se do retorno da validade da teoria cepalina dos termos de troca para a economia brasileira.¹²

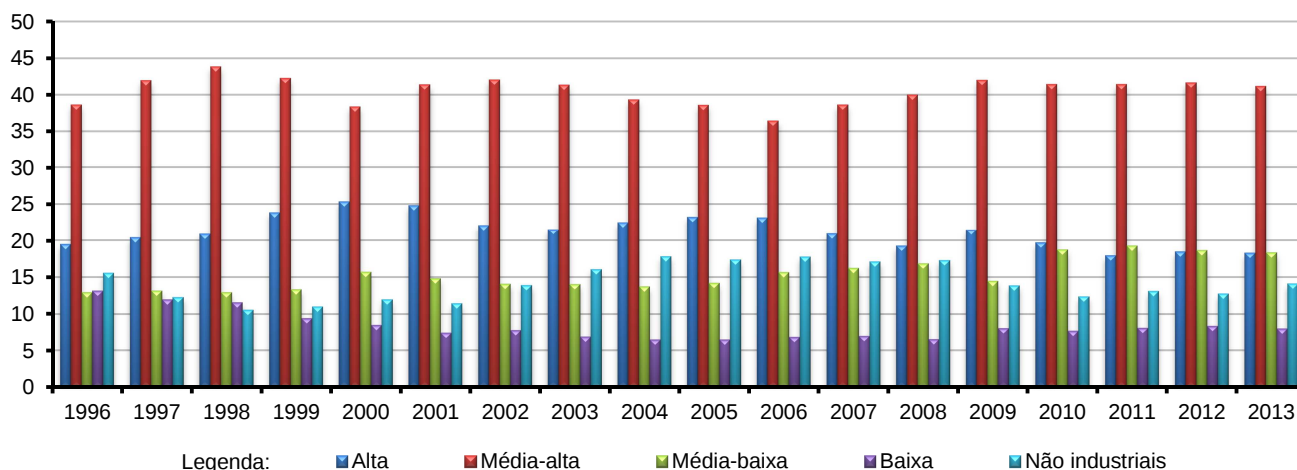
Esses problemas ocorrem devido ao fato de o País ainda continuar extremamente dependente das importações no que diz respeito a bens de média-alta intensidade tecnológica, como mostra o Gráfico 13. O Brasil ainda não conseguiu realizar uma política de substituição desses bens, dado que mais de 40% da pauta de importação, em 2013, era constituída por eles.

¹¹ As reservas internacionais passaram de US\$ 35 bilhões para US\$ 374 bilhões, no período 2002-14.

¹² No entanto, o Brasil possui um grande volume de reservas cambiais, o que pode retardar os problemas de balanço de pagamentos, como mostra Silva e Nascimento (2015).

Gráfico 13

Participação percentual das importações, por intensidade tecnológica, no Brasil — 1996-2013

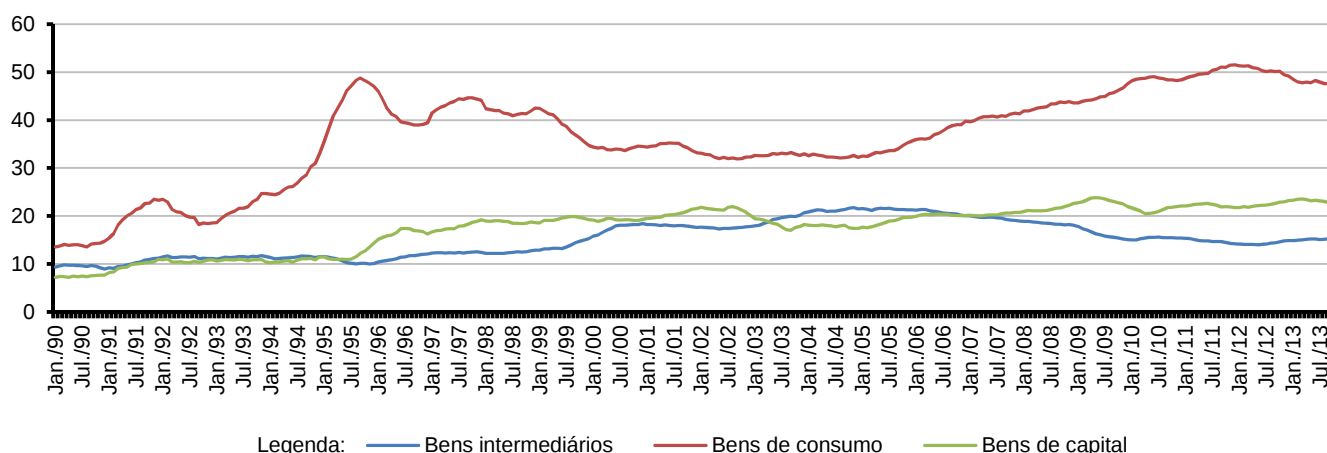


FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

Quando se analisa a pauta de importação por categoria de uso e em termos de *quantum* (Gráfico 14), percebe-se tendência semelhante. As importações de bens de consumo apresentam tendência de crescimento desde 2003, constituindo cerca de 50% da pauta em 2013.

Gráfico 14

Participação percentual das importações, por categoria de uso, no Brasil — jan./90-out./2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

NOTA: Média móvel de 12 meses.

Conforme o exposto nesta seção, mesmo com a economia brasileira apresentando tendência de especialização na produção de bens de baixo valor agregado, a política econômica ficou inerte, tendo como único objetivo controlar a inflação, mesmo que isso custe muito caro para o setor produtivo brasileiro, dada a elevada taxa de juros e o câmbio sobreapreciado. Na próxima seção, tentar-se-á analisar se, de fato, ocorreram algumas mudanças no que diz respeito às vantagens comparativas.

Vantagens comparativas reveladas para a economia brasileira: 1996-2013

Nesta seção, vai-se analisar o indicador que mostra em quais bens o País possui vantagens comparativas. Esse indicador de comércio a ser analisado será o coeficiente de vantagens comparativas reveladas (VCR), que é calculado a partir da razão entre as exportações do setor (x_i) com as importações (m_i) do mesmo setor dividida pela razão das exportações (X) e importações (M) totais, conforme a fórmula a seguir.

$$VCR = \left(\frac{x_i / m_i}{X / M} \right) 100$$

Quando esse indicador apresenta resultado maior que 1,0 ($VCR > 1$), revela uma vantagem comparativa no setor analisado; caso contrário ($VCR < 1$), o setor revela uma desvantagem competitiva. Realizando o cálculo para a economia brasileira, separando os setores por intensidade tecnológica, obtém-se a Tabela 2.

Tabela 2

Vantagens comparativas dos setores, segundo a intensidade tecnológica, da economia brasileira — 1996-2013

ANOS	ALTA	MÉDIA-ALTA	MÉDIA-BAIXA	BAIXA	PRODUTOS INDUSTRIAIS	NÃO INDUSTRIAIS
1996	0,22	0,59	1,6	2,7	1,0	1,0
1997	0,24	0,59	1,4	2,7	0,9	1,6
1998	0,30	0,58	1,3	2,7	0,9	1,8
1999	0,36	0,54	1,3	3,5	0,9	1,6
2000	0,49	0,60	1,2	3,5	0,9	1,4
2001	0,48	0,51	1,2	4,3	0,9	1,6
2002	0,44	0,51	1,2	4,1	0,9	1,4
2003	0,33	0,55	1,3	4,6	1,0	1,2
2004	0,30	0,59	1,4	4,7	1,0	1,2
2005	0,32	0,63	1,3	4,4	1,0	1,2
2006	0,29	0,65	1,3	4,1	0,9	1,2
2007	0,30	0,59	1,2	3,9	0,9	1,4
2008	0,30	0,51	1,2	4,0	0,9	1,6
2009	0,27	0,42	1,1	3,6	0,8	2,3
2010	0,23	0,43	0,8	3,5	0,7	2,9
2011	0,21	0,40	0,8	3,0	0,7	3,0
2012	0,23	0,40	0,9	3,0	0,7	3,0
2013	0,22	0,40	0,9	3,1	0,7	2,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).
IBGE (2015).

Como se pode perceber, o setor de alta tecnologia apresenta um coeficiente de vantagens comparativas baixo. Esse indicador apresentou uma média de 0,36 no período 1996-2002. Mas, no período 2003-13, esse indicador apresentou queda significativa, obtendo uma média de 0,27. Em outras palavras, houve, nos Governos Lula-Dilma, um aumento das desvantagens comparativas nesse setor. Do mesmo modo, o setor de média-alta tecnologia, que passou de uma média de 0,56 para 0,51 no mesmo período.

O setor de média-baixa tecnologia apresentou queda no coeficiente, mas ainda continua sendo um setor que detém vantagens comparativas (média de 1,1 no período 2003-13). O setor de baixa intensidade tecnológica, que detinha um coeficiente com média de 3,4 no período 1996-2002, apresentou crescimento no período dos Governos Lula-Dilma, com média de 3,8. Esse é um setor com significativas vantagens comparativas. O setor industrial como um todo obteve um coeficiente médio de 0,9 no período 1996-2002 e de 0,8 no período 2003-13, isto é, ainda constitui um setor com desvantagens comparativas dentro da economia brasileira.

Contudo o setor de bens não industriais apresentou crescimento expressivo no período em estudo. O coeficiente de vantagens comparativas desse setor passou de uma média de 1,5 no período 1996-2002 para 2,0 no período 2002-13. No entanto, em 2012 o coeficiente desse setor era o triplo do valor apresentado em 1996, o que evidencia um aprofundamento da produção de bens nos quais o Brasil possui vantagens comparativas.

Como se pode perceber, de 1996 a 2013, apenas a categoria baixa tecnologia e produtos não industriais apresentaram indicadores que revelam **vantagens comparativas**, pois seus índices constantemente estão acima de 1,0. Isso quer dizer que, em relação à abertura global, esses setores demonstram ser competitivos.

Portanto, percebe-se que não houve grandes modificações nos Governos Lula-Dilma que revertissem a tendência da economia brasileira de produzir bens de baixo valor agregado e, portanto, que alterassem a tendência natural da estrutura produtiva brasileira.

Considerações finais

Este trabalho se propôs a fazer uma reflexão sobre a estrutura produtiva do Brasil após o período em que houve o estabelecimento do controle da inflação como centro das políticas econômicas. Dando ênfase às novas demandas percebidas na transição de um período que se caracterizou por um pensamento nacionalista industrializante, sustentado, teoricamente, pelo desenvolvimentismo latino-americano como o fio que conduzia as políticas econômicas, para outro, em que o controle da inflação era o centro das atenções das autoridades econômicas, procurou-se evidências de alguma mudança na estrutura produtiva nacional.

De fato, a inflação, ao fim do período desenvolvimentista, era um problema sério em nossa economia, que dificultava o planejamento e, por conseguinte, o investimento privado. Entretanto as medidas que se configurariam no Plano Real (principalmente as âncoras cambiais e monetárias) afetariam sobremaneira a estrutura produtiva do Brasil.

A âncora que buscava segurar a inflação, atacando a base monetária com juros elevadíssimos relativos àqueles praticados no resto do mundo, requeria o estabelecimento de outra medida, o estabelecimento de superávits primários para o pagamento do serviço da dívida.

Além da atividade econômica interna, o reflexo dessas medidas também foi sentido na balança comercial, em que os déficits foram percebidos. A âncora cambial, que tinha o objetivo declarado de tornar a capacidade de importação maior e melhorar a concorrência, foi perdida, após um período de fuga de capitais em direção às economias centrais, de modo que a sobreapreciação artificial do real caiu por terra, e o câmbio passou, depois de um período de bandas, a ser flutuante.

Agora, a política de juros também tem o objetivo de, além de reduzir a base monetária, atrair capital especulativo para cobrir os déficits comerciais. Essa política continua em todo o período posteriormente analisado, com algumas alterações propiciadas pelo **efeito-China** nos termos de intercâmbio em favor daqueles países exportadores de *commodities*. A maior presença do país asiático no comércio internacional favoreceu, fortemente, os resultados de nossa balança de pagamento, que, combinado com uma maior entrada de capitais, propiciou um acúmulo de reservas internacionais que possibilitou promover uma aproximação dos juros domésticos ao nível praticado internacionalmente.

Se o **efeito-China**, por um lado, apresentou essa faceta positiva, por outro pode ser apontado como um fator que colaborou para uma recente perda de participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira (graças à sua forte demanda por *commodities*, que aumentaram os preços desses produtos, e à sua atuação como grande exportador de produtos manufaturados).

A recente maior abertura comercial brasileira, apesar de ser extremamente beneficiada pelo já mencionado aumento dos preços das *commodities*, é muito impactada, após o Plano Real, por uma maior participação das importações para atender o consumo interno. Essas importações se dão, basicamente, de produtos com média-alta intensidade tecnológica.

Se se pensar como válidos os pressupostos que condicionam a **deterioração dos termos de intercâmbio** daqueles países exportadores de produtos menos dinâmicos, o atual patamar propiciado pela China é insustentável nos médio e longo prazos, e esse recente movimento de especialização produtiva brasileira em produtos nos quais apresente **vantagens comparativas**, no futuro poder-se-á incorrer em um aprofundamento do processo de dependência de uma dinâmica externa. Portanto, é necessária uma mudança na orientação da política econômica, no sentido de tornar a estrutura produtiva moderna, mudança que parece distante da economia brasileira.

Referências

- BALASSA, B. Liberalisation and Revealed Comparative Advantage. **Manchester School of Economic and social Studies**, Manchester, v. 33, n. 2, p. 99-123, 1965.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). [Site institucional]. 2015. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: jun. 2015.
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, [S.I.], n. 6, nov. 1994.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. Plano Real: do sucesso aos impasses. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 3, n. esp., p. 79-93, 1999.

- BRASIL. Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC). [Site institucional]. 2015. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/>>. Acesso em: 15 maio 2015.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED)**. 2014. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 22 jun. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao tripé macroeconômico e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 95, p. 5-14, mar. 2013.
- FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Org.) **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 179-206. (Colección Grupos de Trabajo).
- HECKSCHER, E. F. The effect of foreign trade theory of international trade. In: ELLIS, H. S.; METZLER, L. A. (Ed.). **Readings on The Theory of International Trade**. Londres: George Allen and Unwin, 1950. p. 272-300.
- HELPMAN, E. **Explaining the Structure of Foreign Trade: Where Do We Stand?** 1998. Lecture delivered at the Kiel Institute of World Economics on the occasion of being awarded the Bernhard Harms Prize on June 27, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). [Site institucional]. 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. 2015. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- NASSIF, A. Dilma 2.0: dará certo a continuidade do tripé da política macroeconômica? **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [S.l.], v. 3, n. 17, abr. 2015.
- OHLIN, B. **Interregional and international trade**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1968.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES — PT. **Carta ao Povo Brasileiro**, 22 de junho, 2002.
- PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.
- SERRANO, F. A mudança na tendência dos preços das *commodities* nos anos 2000: aspectos estruturais. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 168-198, 2013.
- SERRANO, F. Juros, Câmbio e o Sistema de Metas de Inflação no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 63-72, 2010.
- SILVA, J. A. A Questão da Desindustrialização no Brasil. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 45-75, jan./mar. 2014.
- SILVA, J. A. Desindustrialização e doença holandesa: o caso brasileiro. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 67-82, 2014a.
- SILVA, J. A. **Desindustrialização no Brasil: teorias e evidências para o debate**. 2014b. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Programa Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.
- SILVA, J. A.; LOURENÇO, A. L. C. Revisitando o conceito de Desindustrialização. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 57-73, 2014b.
- SILVA, J. A.; NASCIMENTO, A. T. A sustentabilidade das contas externas brasileiras no período 2000-13. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 45-62, 2015.
- SOUZA, N. A. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Atlas, 2008.

