Puc Minas – Ciências Econômicas

Alunos: Cláudio Marconi Rapini

Resenha sobre o texto

“Transformações na estrutura produtiva global, desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao de debate”

Autores: Célio Hiratuka e Fernando Sarti

Instituto de Economia/UNICAMP (2015)

O desenvolvimento industrial brasileiro voltou a ser objeto de um intenso debate nos últimos anos em torno da existência e da intensidade de um processo de desindustrialização, assim como do papel da política pública. A discussão retornou com nos países centrais para superar a crise econômica global e encontrar soluções para o elevado nível de desemprego.

Existem aspectos relacionados, principalmente, às rápidas transformações que vêm ocorrendo na estrutura produtiva global e que ainda não receberam a devida ênfase no debate sobre a desindustrialização no Brasil. Compreender as mudanças para que se possa delinear uma estratégia de desenvolvimento produtivo e tecnológico mais eficaz.

O artigo está estruturado em 2 seções. Na seção 1, diferentes visões sobre a desindustrialização no Brasil, apontando a ausência de elementos associados à reestruturação da estrutura produtiva mundial. Na seção 2, sistematizar as principais mudanças na atividade produtiva e tecnológica global, e analisar algumas tendências que sofreram mudanças expressivas nos anos recentes e redefiniram estes limites e possibilidades. Por último, as considerações finais.

1. O debate sobre a desindustrialização no Brasil e seus limites

Na opinião dos autores, existem aspectos que têm sido deixados de fora da análise e que são de fundamental importância para destacar os desafios colocados para a indústria brasileira no cenário global, reforçados pelos desdobramentos pós-crise.

O critério básico utilizado foi a forma como, os autores de diversos estudos, avaliam os processos dinâmicos de mudança estrutural e especialização produtiva, com diferentes enfoques teóricos tratam a contribuição da indústria para o crescimento de longo prazo.

Um primeiro grupo de autores com a visão mais tradicional do mainstream onde o perfil da especialização setorial não teria influência sobre o crescimento econômico. Essa visão, associada aos modelos neoclássicos tradicionais, dependem da acumulação dos fatores e do progresso técnico. Derivado de Solow (1956), a especialização setorial não tem qualquer impacto sobre o crescimento de longo prazo. Já nas novas teorias do crescimento endógeno (Romer, 1990; Grossman; Helpmann, 1991) existe o reconhecimento de que as atividades de P&D podem gerar externalidades positivas, pelo fato de apresentar retornos crescentes de escala a longo prazo.

O trabalho de Bonelli et al. (2013) chama a atenção para a necessidade de correções metodológicas para a análise das series das contas nacionais. O primeiro fato é a constatação de que a indústria tem perdido peso em grande parte dos países e regiões, com exceção da Ásia e Oriente Médio. Os resultados encontrados mostram que ao longo do tempo, o Brasil passou de uma situação denominada de “doença soviética”, ou seja, participação da indústria muito superior à norma internacional (décadas 70 e 80), convergindo para uma situação normal entre 1988 e 1993 e depois a uma participação um pouco inferior ao esperado. O excesso de industrialização inicial foi provocado pelo modelo de substituição de importações.

Em grande medida a causa desse movimento em direção a uma “doenças holandesa” moderada, estaria na escassez de poupança interna, que provocaria uma valorização cambial e um ajustamento estrutural na atividades domésticas (serviços), via-à-vis as atividades comercializáveis (indústria). Em termos macroeconômicos, a solução estaria em elevar a poupança doméstica, também se poderia elevar a atividade inovativa, com transferência tecnológica desde que houvesse externalidades positivas.

Os trabalhos anteriores focam um período bastante curto. Em uma conjuntura de pleno emprego, a elevação da demanda por serviços, eleva a demanda por mão de obra do próprio setor, o que ocasionaria a desindustrialização.

O trabalho de Pastore et al.(2013) pretende explicar a estagnação da produção industrial a partir de 2010, que estaria associada a um crescimento dos salários reais (valorização do salário mínimo) acima da produtividade. A crise mundial e a política de retenção de trabalhadores teria acentuado a queda da produtividade. A elevação dos custos combinados com o cenário de crise seria a explicação para a estagnação da produção mundial.

Para segundo grupo de autores, o crescimento industrial deveria ser privilegiado por envolver economias estáticas e dinâmicas de escala com concentração do progresso técnico. Focam nas variáveis macroeconômicas, em especial a taxa de câmbio para promover uma estrutura industrial competitiva (novos desenvolvimentistas).

Para Bresser Pereira (2012), a taxa de câmbio está no centro da discussão sobre desenvolvimento industrial, pois ligaria ou desligaria as empresas tecnológicas à demanda mundial. Mas somente as empresas eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial com taxas favoráveis. As duas correntes anteriores utilizam aspectos macroeconômicos que afetam o processo de desenvolvimento industrial.

No terceiro grupo, o foco está voltado para os aspectos mais específicos da própria indústria, inclusive dando mais ênfase à evolução que ocorre no interior da indústria e entre seus diferentes setores. Utiliza de ideias kaldorianas para justificar a importância da atividade industrial, mas acrescenta elementos estruturalistas e neoshumpeterianos na analise, dando importância à evolução do perfil setorial dentro da indústria com mudanças técnicas especificas de cada setor. Com isso, abre-se a indústria em diferentes segmentos e subsetores.

Os trabalhos de IEDI(2007), Nassif (2008), Nassif et al. (2012) Squef (2012) e Morceiro(2012) são os que desenvolvem esses aspectos citados anteriormente. IEDI tem um estudo que aponta certa estabilidade na participação dos diferentes grupos de setores classificados por intensidade tecnológica. Nassif estuda a mudança estrutural entre 1991 e 2005, marcado pela manutenção da participação dos setores industriais intensivos em escala, setores intensivos em recursos naturais tenham elevado sua participação em detrimento dos setores intensivos em trabalho, concluindo que não haveria sinais inequívocos de desindustrialização.

Squef estuda as informações setoriais das Contas Nacionais, da Pesquisa Industrial Mensal (PIM-PF) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e conclui que não é possível afirma que há desindustrialização.

Nassif et al usa os dados PADI (Programa de Analise de Dinâmica Industrial) para avaliar o movimento da indústria brasileira em período mais longo (1970 – 2008), observando uma tendência de aumento do peso dos setores baseados em ciência e engenharia no total da indústria em detrimento dos setores intensivos em mão de obra, concluindo que encontrou evidências que há um processo de desindustrialização precoce. No entanto, mostrou que a indústria brasileira ainda teria capacidade potencial de gerar dinamismo, dado o aproveitamento de economias de escala estáticas e dinâmicas.

Morceiro trabalha novos indicadores para avaliar a capacidade de geração de encadeamentos dos diferentes setores industriais, utilizando as informações da matriz insumo-produto. O autor verificou que ocorreu um aumento significativo do coeficiente importado de bens comercializáveis (superior a 40%), em especial nos setores classificados como de alta e média-alta intensidade tecnológica. Conclui que há uma tendência de desadensamento produtivo industrial, o que comprometeria a sua capacidade de gerar dinamismo.

A desindustrialização tem um amplo questionamento sobre a existência ou não do processo (causas e consequências), além de permitir avanços nas discussões sobre as diferentes bases de dados e metodologias para mensurar a existência e o grau em que estaria ocorrendo o fenômeno.

Transformações na estrutura produtiva global

O conjunto de transformações na economia global tem sido de grande magnitude, o que dificulta a análise na estrutura produtiva brasileira. Três visões foram apresentadas na seção anterior, e julgamos que a terceira é com certeza a mais profícua por incorporar avanços relacionados à análise da mudança técnica e ao papel das inovações no processo de desenvolvimento industrial, mas é necessário explicitar que a forma como o desenvolvimento industrial e tecnológico se projeta na economia global não é uniforme.

Cassiolato e Lastres (2005) e Guimarães et al. (2007) fazem uma análise teórica entre a literatura neoshumpeteriana (centrada nos Sistemas Nacionais de Inovação – SNI) e o estruturalismo latino-americano. O SNI enfatiza o desempenho industrial e inovativo depende da performance individual de empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também das formas como elas interagem entre si e com vários outros atores e instituições. O estruturalismo latino-americano (ELA) que é o reconhecimento das condições assimétricas de que partem os países em desenvolvimento da região, frente aos países centrais. ELA é o reconhecimento do papel do progresso técnico como motor da dinâmica capitalista, que está sujeito as projeções globais diferenciadas. Assimetrias internacionais econômicas e tecnológicas podem se aprofundar no acesso ao conhecimento e ao aprendizado.

Para Chenais (1996 e 2013), essas assimetrias estão condicionadas pela forma como o processo de concorrência ultrapassa as fronteiras nacionais, e se modifica pela interação das estratégias dos grandes oligopólios e os Estados Nacionais. Tavares (1985) busca entender as estratégias dos oligopólios e das empresas transnacionais (ETN) não determinam exogenamente a dinâmica de acumulação dos países em desenvolvimento, mas se articulam com ela e a modificam a partir de dentro.

A partir dessa perspectiva temos quatro tendências fundamentais, segundos os autores, para a análise das transformações, que estão inter-relacionadas, na estrutura produtiva global. A primeira cita a reorganização das estratégias globais da atividade produtiva das ETN, a segunda está associada a China como grande fornecedora mundial de produtos manufaturados, a terceira fala sobre a continuidade da concentração do domínio do conhecimento tecnológico por parte das ETN e a quarta se refere as politicas ativas para recuperar sua atividade industrial e fomentar a inovação em novas áreas e setores econômicos.

As estratégias globais das ETN, a mudança na gestão e nas formas de operação internacional foram alavancadas pelas estratégias das corporações americanas, pressionadas pela competição com a Europa Continental e o Japão. No Japão, as relações intra e inter-firmas para o aprendizado e a inovação representou uma vantagem importante.

As empresas americanas, nos anos 80 e 90, realizaram um profundo processo de reestruturação, buscando aliar a acumulação de ativos intangíveis com movimentos de racionalização e busca por flexibilidade. Observou-se uma intensa desverticalização, com a fragmentação de atividades acompanhadas por uma intensa transferência internacional de etapas produtivas. O processo de produção passou a ocorrer sob a forma de rede internacional, integrando países e diferentes empresas, sempre sob a coordenação das grandes corporações.

Baldwin (2011) citou a incorporação de atividades industriais por parte dos países em desenvolvimento realizando etapas produtivas manufatureiras especificas para os quais, o único requisito, era o baixo custo de mão de obra. Isso tornou possível internalizar atividades manufatureiras através da inserção em etapas da cadeia de valor, enquanto no passado era necessário criar essas cadeias de valor internamente. Com isso, poderia ocorrer a criação de capacidade manufatureira sem necessariamente ocorrer industrialização.

Dessa forma, consegue-se entender o intenso deslocamento da atividade industrial em direção aos Países em Desenvolvimento (PED), principalmente, a emergência da região asiática, em especial a China, como grande produtores de manufaturas. A China representava em 1980 cerca de 1,4% do valor adicionado manufatureiro e 1% das exportações, e em 2010, passaram para 15,4% e 10,3% respectivamente.

A China torna-se um grande importador de insumos e matérias-primas industriais e de bens de capital, assim como grande consumidor também de manufaturas, alimentos e matérias-primas minerais e energéticas. A incorporação de grande contigente de mão de obra de baixo custo aumenta o ganho na escala de produção, assim como o número de produtores nas etapas menos complexas da cadeia, vem reduzindo de maneira acentuada o preço mundial de alguns produtos manufaturados. Nos Estados Unidos, o preço de importações de bens de capital reduziram seus preços em 20%, equipamentos de telecomunicações em 30% e computadores e semicondutores em 70%.

O segundo efeito foi o extraordinário aumento da capacidade de produção manufatureira para várias indústrias voltadas para o mercado interno chinês, que se direcionadas para o mercado internacional aumentariam o impacto na indústria mundial. Um exemplo: a indústria automotiva chinesa produz 18 milhões de automóveis em 2013 (27% da produção mundial), é mais do que a soma dos três maiores produtores seguintes no ranking (Japão, Alemanha e Estados Unidos). Esse segundo efeito foi acentuado após a crise de 2008.

A terceira tendência mostra que não houve um movimento de mudança dos oligopólios globais, assim como não reduziu as assimetrias competitivas. Pelo contrário, buscaram reforçar seus ativos intangíveis, aumentar o controle sobre padrões tecnológicos e adquirir ativos de concorrentes estratégicos através de fusões e aquisições. Os valores dessas fusões e aquisições internacionais atingiu um recorde em 2007 (US$ 1 trilhão), depois oscilou em torno de US$400 bilhões entre 2009 e 2013.

A concentração da propriedade apresenta um grau elevado, com 50 agentes controlando 40% das receitas geradas, isso num universo de 43 mil empresas multinacionais, caracterizando a concentração e centralização do capital. Os gastos com P&D permanecem concentrados nos países desenvolvidos e dominados por um grupo reduzido de ETN. As ETN originárias foram responsáveis por mais de 70% do total de patentes depositadas.

No cenário pós crise, há um reforço das políticas nacionais de incentivo à mudança tecnológica e à reestruturação industrial como forma de recuperar dinamismo econômico, em países centrais. Por exemplo, nos Estados Unidos, a inovação só consegue avançar de maneira efetiva quando é relacionada a uma atividade manufatureira. Na União Europeia, o apoio à competitividade industrial para fomentar a inovação. E na China, a capacidade inovativa endógena e o aumento do peso das atividades intensivas em conhecimento para o desenvolvimento de Ciência e Tecnologia.

Considerações finais

A importância de melhor compreender essas mudanças reside no fato de que a sua profundidade as tornam elementos fundamentais e necessários para discutir uma estratégia mais ampla de desenvolvimento da estrutura produtiva brasileira.

A intensificação da concorrência global significou para as empresas líderes uma estrutura mais flexível e mais focada no domínio e controle sobre os ativos intangíveis; com a transferência de atividades produtivas segmentadas e externalizadas para os países em desenvolvimento, em especial os asiáticos.

Criou-se um ambiente onde surgiram novos competidores que produziam com baixo custo em diversos setores e de etapas da cadeia produtiva. Empresas lideres acentuam seu esforço para desenvolver, adquirir e dominar os ativos chave que serão capazes de manter a hegemonia sobre as cadeias de valor internacionais.

A dificuldade de enfrentar uma competição em custo bastante acirrada, competição liderada pela China, envolve outros produtores asiáticos, que combinam custos de mão de obra, escala, câmbio e incentivos governamentais. Essa concorrência ficou mais feroz depois do inicio da crise global, a busca pela conquista de market-share. Após a crise, a necessidade de retomar de maneira mais firme a capacidade de produção manufatureira e o avanço da inovação em áreas consideradas estratégicas. Os países centrais buscam estimular o desenvolvimento de novos setores, mercados e áreas tecnológicas.

A desindustrialização no Brasil aponta para fatores como solução, como elevar a poupança interna, condicionar a elevação de salários ao aumento da produtividade e realizar maior abertura comercial, como na primeira visão trata sem parecer dar conta do problema. Um mudança da taxa de câmbio na segunda aboradagem pode ser necessária, mas não é o suficiente. Finalmente, por ultimo, aumentar a atividade inovativa e elevar a participação de setores mais intensivos em tecnologia na estrutura industrial é fundamental, mas a questão é como atingir este objetivo, com tantas mudanças globais.

Avaliar as transformações dos vários setores e cadeias produtivas mundiais, capacitar e potencializar o sistema produtivo nacional, adequar os instrumentos e institucionalidade da politica industrial, cientifica e tecnológica para enfrentar os desafios que virão pela frente.