

# Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas

Reinaldo Gonçalves<sup>i</sup>

## Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir a seguinte hipótese: no Brasil durante o governo Lula (2003-10) há o que se pode denominar Nacional-desenvolvimentismo às Avessas. Durante o Governo Lula os eixos estruturantes do Nacional-desenvolvimentismo foram invertidos. O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação.

**Palavras-chave:** desenvolvimento econômico; Governo Lula; Brasil; desenvolvimentismo; desenvolvimentismo às avessas.

**Classificação JEL:** O 10; O 54.

## Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir a seguinte hipótese: no Governo Lula há o que se pode denominar nacional-desenvolvimentismo às avessas. Portanto, este trabalho é uma crítica aos analistas que

---

<sup>i</sup> Professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

reinaldogoncalves1@gmail.com.

identificam três traços distintivos do Governo Lula: (i) grandes transformações (Sader e Garcia, 2010); (ii) reversão de tendências estruturais (Mercadante, 2006); e (iii) predominância da visão desenvolvimentista nas políticas do governo a partir de 2005 (Barbosa e Dias, 2010).

O nacional-desenvolvimentismo (ND) pode ser conceituado, de forma simplificada, como o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo. O ND é, na realidade, uma versão do nacionalismo econômico; ou seja, é a ideologia do desenvolvimento econômico assentado na industrialização e na soberania dos países da América Latina, principalmente, no período 1930-80.<sup>1</sup> Na perspectiva da Economia Política, o ND significa deslocar o poder econômico e político na direção da burguesia industrial em detrimento dos grandes proprietários de terras e recursos naturais (Oliveira, 1981, p. 38).

No plano estratégico o ND tem como foco o crescimento econômico, baseado na mudança da estrutura produtiva (industrialização substitutiva de importações) e na redução da vulnerabilidade externa estrutural. Este último aspecto está assentado nos seguintes pilares: (i) alteração do padrão de comércio exterior (menor dependência em relação à exportação de *commodities*, mudança na estrutura de importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais); (ii) encurtamento do hiato tecnológico (fortalecimento do sistema nacional de inovações), e; (iii) tratamento diferenciado para o capital estrangeiro (ou seja, ausência de tratamento nacional via, por exemplo, discriminação nas compras governamentais, restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desempenho e restrição na obtenção de incentivos governamentais). Vale notar que o ND reserva papel protagônico para o capital nacional industrial e para o investimento estatal, ainda que conte com suporte do financiamento e investimento externos. Ou seja, em termos estratégicos, o ND envolve mudanças nas estruturas de produção, comércio exterior e propriedade.<sup>2</sup>

No plano da política econômica o ND implica, antes de tudo, planejamento econômico, política comercial protecionista, política industrial pró-ativa (incentivos ao investimento privado na indústria de transformação), investimento estatal nos setores básicos, preferência

revelada pelo capital privado nacional e subordinação da política de estabilização macroeconômica à política de desenvolvimento.<sup>3</sup> Esta subordinação pode se expressar em política fiscal expansionista, juro real negativo, expansão de crédito seletivo e câmbio diferenciado.<sup>4</sup>

O objetivo central deste texto é demonstrar empiricamente que as estratégias e políticas no Governo Lula têm resultados que são consistentes com o que se pode chamar de nacional-desenvolvimentismo às avessas. Ou seja, no Governo Lula ocorre o “nacional-desenvolvimentismo com sinal trocado” visto que a conduta do governo, o desempenho da economia e as estruturas de produção, comércio exterior e propriedade caminham no sentido contrário ao que seria o projeto nacional-desenvolvimentista. A análise empírica está dividida em oito partes: estrutura produtiva; padrão de comércio; progresso técnico; origem de propriedade; competitividade internacional; vulnerabilidade externa; concentração de capital; e dinâmica financeira.

## **1. Estrutura produtiva: Desindustrialização e dessubstituição de importações**

A desindustrialização pode ser definida como a tendência de queda da relação entre o valor adicionado na indústria de transformação e o PIB.<sup>5</sup> Nos países em desenvolvimento a desindustrialização é prematura e resulta do viés de deslocamento da fronteira de produção na direção dos produtos intensivos em recursos naturais. Este deslocamento ocorre, principalmente, na fase ascendente dos preços das *commodities* no mercado mundial.<sup>6</sup>

A participação da indústria de transformação no PIB no Brasil reduz-se de 18% em 2002 para 16% em 2010 (IEDI, 2011). A taxa média anual de crescimento do PIB real é de 4,0% no período 2003-10. Neste período, a taxa de crescimento real do valor adicionado da mineração é 5,5%, da agropecuária é 3,2% e da indústria de transformação é 2,7%. Os diferenciais entre estas taxas de crescimento informam, de fato, um processo de desindustrialização da economia brasileira no Governo Lula (Tabela 1, cols. 2-5).

Vale destacar que a participação do Brasil no valor adicionado da indústria de transformação mundial caiu de 2,5% no período 1990-99

para 2,3% em 2000-07 (CNI, 2011, p. 15). E, ademais, nestes períodos a participação do Brasil no PIB mundial se mantém estável, enquanto aumentam as participações dos setores de mineração e agropecuária do país nos respectivos valores adicionados nestes setores em escala mundial. Ou seja, em termos comparativos, a fronteira de produção do Brasil tem viés pró-mineração e pró-agropecuária e anti-indústria de transformação.

No Governo Lula o processo de desindustrialização é acompanhado pela dessubstituição de importações. Um dos fatores que contribui para isto é a liberalização comercial. Para ilustrar, a tarifa média aplicada cai de 10,9% em 2002 para 9,2% em 2010 (Tabela 1, col. 6). E, há tendência de contribuição cada vez mais negativa das importações (vazamento de renda) para o crescimento do PIB: -1,1% em 2003-06 e -1,6% em 2007-10 (Tabela 1, col. 7).

Os dados para a indústria de transformação também mostram claramente o processo de dessubstituição de importações. O coeficiente de penetração das importações (importações / consumo aparente) aumenta, de forma praticamente contínua, de 11,0% em 2002 para 11,5% em 2003 e 16,4% em 2010 (média móvel 4 anos, Tabela 1, col. 8).<sup>7</sup>

**Tabela 1**  
**Desindustrialização e dessubstituição de importações: Indicadores, 2002-10**

	Valor adicionado real índice				Coeficientes (%)		
	PIB	Agropecuária	Mineração	Ind. Transformação	Tarifa média aplicada	Contribuição das importações para o PIB	Coeficiente de penetração das importações Ind. transformação
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	10,9	0,4	11,0
2003	101,1	105,8	104,7	101,9	10,5	0,1	10,9
2004	106,9	108,3	109,2	110,5	9,3	0,0	10,8
2005	110,3	108,6	119,3	111,9	8,8	-0,2	10,8
2006	114,7	113,8	124,6	112,9	8,5	-1,1	11,5
2007	121,7	119,3	129,1	119,3	8,4	-1,8	12,6
2008	127,9	126,6	133,7	122,8	8,5	-1,8	14,1
2009	127,1	120,8	132,3	112,7	8,8	-1,2	15,0
2010	136,6	128,6	153,0	123,6	9,2	-1,6	16,4

Fontes e notas: Elaboração do autor.

Cols. 2-5: IBGE.

Cols. 6-7: IPEADATA.

Col. 8: FUNCEX, Coeficiente de penetração das importações = importações / consumo aparente. Consumo aparente = valor bruto da produção + importações – exportações. Valores constantes de 2008.

Cols. 6-8: Média móvel 4 anos.

## 2. Padrão de comércio: Reprimarização das exportações

No ND a mudança do padrão de comércio significa menor dependência em relação às exportações de *commodities*. No debate sobre comércio e desenvolvimento há destaque para o conjunto de problemas que são próprios as *commodities*: baixa elasticidade-renda da demanda; elasticidade-preço da demanda desfavorável; pequena absorção dos benefícios do progresso técnico; reforço de estruturas de produção retrógradas baseadas nas grandes propriedades, que gera maior concentração do excedente e do poder econômico; concentração da riqueza e da renda, que causa vazamento de renda e pouco dinamismo do mercado interno; restrição externa visto que *commodities* se caracterizam por alta volatilidade de preços e instabilidade da receita de exportação; rápida e profunda transmissão internacional dos ciclos econômicos; maiores barreiras de acesso ao mercado internacional; escalada tarifária; menor valor agregado; *dumping* ambiental com redução do nível de bem-estar social; e, *dumping* social com redução do nível de bem-estar social e riscos crescentes de litígios comerciais.

A participação dos produtos manufaturados no valor das exportações (média móvel 4 anos) mostra clara e forte tendência de queda (56,8% em 2002 para 45,6% em 2010) (Tabela 2, col. 4). Por outro lado, há tendência igualmente clara e forte de aumento da participação dos produtos básicos (25,5% em 2002 para 38,5% em 2010).

A reprimarização é determinada, em boa medida, pelo *boom* de preços das *commodities* na maior parte do período em análise. Entretanto, a tendência de deterioração do padrão de comércio exterior (exportação) é reforçada pela análise da estrutura das exportações de produtos industriais segundo a intensidade tecnológica (Tabela 2, cols. 6-10). A participação (média móvel 4 anos) dos produtos altamente intensivos em tecnologia reduz-se 13,1% em 2002 para 8,8% em 2006 e 8,1% em 2010 enquanto a participação de produtos das indústrias de médio-baixa tecnologia aumenta de 21,7% em 2002 para 24,2% em 2006 e 25,1% em 2010.

**Tabela 2**  
**Reprimarização das exportações: Indicadores, 2002-10**  
**(Distribuição % do valor das exportações)**

	Produtos segundo o fator agregado				Produtos industriais segundo a intensidade tecnológica				
	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados	Total	Ind. alta tecnologia	Ind. média-alta tecnologia	Ind. médio-baixa tecnologia	Ind. baixa tecnologia	Produtos industriais total
2002	25,5	15,3	56,8	100	13,1	27,0	21,7	38,3	100
2003	26,6	14,9	56,1	100	12,7	27,2	22,0	38,2	100
2004	28,2	14,5	55,1	100	11,1	27,4	22,5	39,0	100
2005	29,0	14,3	54,7	100	9,7	28,7	23,3	38,2	100
2006	29,3	14,1	54,7	100	8,8	29,6	24,2	37,3	100
2007	30,1	13,8	54,2	100	8,8	29,9	25,0	36,3	100
2008	31,9	13,7	52,1	100	8,7	29,8	25,7	35,8	100
2009	34,7	13,7	49,4	100	8,5	28,7	25,6	37,2	100
2010	38,5	13,7	45,6	100	8,1	28,2	25,1	38,6	100

Fonte e nota: Elaboração do autor. Dados do MDIC. Média móvel 4 anos.

### 3. Progresso técnico: Dependência tecnológica

O ND procura a ruptura com o modelo centro-periferia na esfera comercial (novo padrão de comércio via menor dependência em relação às *commodities*), na esfera produtiva (substituição de importações e *upgrade* permanente da estrutura produtiva) e na esfera tecnológica (crescente capacidade de incorporação de tecnologias importadas e de inovação própria). De fato, no ND objetiva-se a industrialização com substituição de importações e o aperfeiçoamento da estrutura industrial (na direção de produtos de maior valor agregado e maior elasticidade-renda da demanda). Estes resultados dependem, entre outros fatores, do processo de desenvolvimento tecnológico do país. Este processo é determinado por inúmeros fatores como acumulação de capital, investimentos em educação, qualificação da mão-de-obra e investimentos no sistema nacional de inovações. Instala-se, assim, o círculo virtuoso de obtenção de economias de escala e aprendizado e ganhos de produtividade e competitividade.

No Governo Lula, além da desindustrialização, dessubstituição de importações e reprimarização, há também o processo de maior dependência tecnológica. O indicador usado é a relação entre as despesas com importações de bens e serviços intensivos em tecnologia e os gastos com ciência e tecnologia no país (Tabela 3, col. 4). Esta relação (média móvel 4 anos) aumenta de 2,4 em 2002 para 2,6 em 2006 e 3,7 em 2010. Ou seja, há duplicação do

grau de dependência tecnológica. Este fenômeno se aplica tanto a produtos das indústrias de média e alta tecnologia como a serviços tecnológicos. Na realidade, desindustrialização, des substituição de importações e reprimarização podem ser vistos como determinantes da maior dependência tecnológica ou do retrocesso relativo do sistema nacional de inovações.

Vale também notar o extraordinário aumento do déficit tecnológico, definido como a diferença entre o valor das importações de bens altamente intensivos em tecnologia e maior valor agregado e dos serviços tecnológicos (computação, *royalties* e aluguel de equipamentos) e o valor das exportações destes bens e serviços. Este déficit (média móvel 4 anos) aumenta significativamente de US\$ 19,3 bilhões em 2002 para US\$ 60,7 bilhões em 2010 (Tabela 3, col. 7). Em 2010 o déficit tecnológico atinge US\$ 85 bilhões (PROTEC, 2011).

**Tabela 3**  
**Dependência tecnológica: Indicadores, 2002-10**

	Importação de bens da indústria de alta e média- tecnologia / Gastos de P&D	Total despesa - serviços tecnológicos / Gastos de P&D	Importação tecnologia (bens e serviços) / Gastos de P&D	Saldo (exportação menos importação) de produtos da indústria de alta e média-alta tecnologia US\$ milhões	Saldo - serviços tecnológicos US\$ milhões	Déficit tecnológico US\$ correntes milhões
2002	2,2	0,2	2,4	-15.674	-3.624	19.298
2003	2,1	0,3	2,3	-13.412	-4.051	17.462
2004	2,0	0,3	2,3	-11.901	-4.169	16.070
2005	2,1	0,3	2,3	-9.482	-4.907	14.389
2006	2,2	0,3	2,6	-9.804	-6.003	15.807
2007	2,5	0,4	2,9	-13.949	-7.343	21.291
2008	2,9	0,4	3,3	-24.225	-9.456	33.681
2009	3,0	0,4	3,4	-33.485	-11.205	44.690
2010	3,2	0,5	3,7	-46.669	-14.004	60.673

Fonte e nota: Elaboração do autor. Dados do PROTEC. Média móvel 4 anos.

As despesas de importação de bens e serviços tecnológicos (cols. 2-4) usados para os cálculos dos coeficientes são em US\$ constantes de 2010.

#### 4. Origem de propriedade: Desnacionalização

No ND há preferência revelada pelo capital nacional, público ou privado. O objetivo é reduzir a vulnerabilidade externa estrutural do país na esfera produtivo-real, ou seja, menor dependência em relação às matrizes de empresas estrangeiras no que se refere ao nível dos investimentos, conduta de mercado, estratégias empresariais, desenvolvimento tecnológico, comércio exterior, etc. Neste sentido é



que o nacionalismo econômico se manifesta de forma mais evidente. Portanto, no ND procura-se mudar a estrutura de propriedade dos meios de produção via redução da importância relativa das empresas estrangeiras no valor da produção.

No Governo Lula constata-se claramente a ausência deste processo. Há clara tendência da elevação da relação entre as remessas de lucros e dividendos ao exterior e o PIB (Tabela 4, col. 2). Esta relação (média móvel 4 anos) aumenta 1,9% em 2002 para 2,1% em 2010.

Ainda como indicador da desnacionalização da economia brasileira pode-se usar a distribuição das vendas das 500 maiores empresas segundo a origem da propriedade. Os dados mostram que a participação das empresas estrangeiras cai de 43,6% em 2002 para 41,0% em 2010.<sup>8</sup> Estes números apontam para redução do elevado grau de desnacionalização da economia brasileira. Entretanto, deve-se levar em conta, conforme visto acima, que há desindustrialização e reprimarização no Governo Lula. Estes processos envolvem, na realidade, o maior crescimento de empresas do setor primário da economia. Ademais, cabe destacar que as 3 maiores empresas do país (Petrobrás, BR Distribuidora e Vale) têm peso elevado na economia brasileira. No conjunto, estas 3 empresas representam 13,3% e 16,1% das vendas das 500 maiores empresas em 2002 e 2010 respectivamente. Estas empresas têm suas principais atividades nos segmentos de energia, comércio e mineração, respectivamente. Ou seja, têm forte relação direta ou indireta com o setor primário da economia. As duas primeiras são controladas pelo governo e a última também tem participação estatal e sofre influência governamental. O fato é que estas empresas (Petrobrás e Vale, em particular) são atores protagônicos dos processos de desindustrialização e reprimarização. Cabe, então, descontar a grande influência destas empresas no valor das vendas das 500 maiores empresas do país para se ter melhor aproximação a respeito da evolução efetiva do grau de desnacionalização da economia brasileira.

Em conseqüência, verifica-se que há aumento da participação das empresas estrangeiras no valor das vendas das 497 maiores empresas no país (média móvel 4 anos): 47,8% em 2002 e 48,5% em 2010 (Tabela 1, col. 4). Esta elevação é acompanhada pelas quedas de participação das empresas estatais e das empresas de capital nacional. Na realidade,



estas mudanças podem ser vistas como pouco expressivas quando se considera o período de 8 anos do Governo Lula. Portanto, o registro mais apropriado é a ausência de mudanças na estrutura de propriedade das grandes empresas ou, então, a desnacionalização marginal quando se isola a influência das 3 grandes empresas.

Não obstante, a desnacionalização é evidenciada no caso das 50 maiores empresas brasileiras que constituem o “núcleo central” do capitalismo no Brasil.<sup>9</sup> Neste conjunto há 26 empresas estrangeiras. A participação das vendas destas 26 empresas estrangeiras no valor total das vendas das 50 empresas do núcleo central é 40,0% em 2002, 38,4% em 2005-06 e 41,9% em 2009-10 (Tabela 4, col. 7). O aumento entre 2003 e 2010 ocorre em decorrência da queda da participação relativa das empresas estatais visto que as empresas privadas nacionais mantêm sua participação (25%) relativamente estável no período em análise. Ademais, a participação das vendas das 26 empresas estrangeiras do núcleo central no valor total das vendas das 500 maiores empresas aumenta de 17,6% em 2002 para 20,3% em 2010 (Tabela 4, col. 8). Em síntese, no Governo Lula a predominância das empresas estrangeiras no núcleo central do capitalismo no Brasil é evidente e aumenta e, ademais, cresce a importância destas empresas no núcleo moderno (500 maiores empresas).

Há ainda evidência sobre o aumento expressivo do investimento estrangeiro direto (IED) no agronegócio, mineração e, principalmente, extração de petróleo no Brasil no passado recente. No Censo de Capital Estrangeiro de 2000 o setor primário responde por 2,3% do estoque de IED no país. No período 2003-09 o setor primário representa 15,4% do fluxo acumulado de IED neste período.<sup>10</sup> Na medida em que este processo seja mantido, os avanços da desindustrialização e reprimarização são reforçados pela maior desnacionalização da economia brasileira.

Conforme visto mais adiante (seção 7), o processo de desnacionalização está associado ao processo de concentração de capital no Brasil.

**Tabela 4**  
**Desnacionalização: Indicadores, 2002-10**

	Remessas totais de lucros / PIB	Distribuição % das vendas das 500 (quinhentas) maiores empresas segundo a origem da propriedade (exclusive Petrobrás, BR Distribuidora e Vale)				Participação % das vendas das 26 empresas estrangeiras no valor total das vendas das 50 empresas do núcleo central	Participação % das vendas das 26 empresas estrangeiras do núcleo central no valor total das vendas das 500 maiores empresas
		Estatual	Estrangeira	Privada nacional	Total		
2002	1,9	8,9	47,8	43,3	100	40,0	17,6
2003	1,8	8,4	48,1	43,5	100	39,2	17,3
2004	1,7	8,4	48,1	43,4	100	38,6	16,9
2005	1,7	8,1	48,4	43,5	100	38,0	16,7
2006	1,8	8,2	48,4	43,4	100	38,4	17,5
2007	2,0	8,5	48,3	43,2	100	41,1	19,2
2008	2,0	8,3	48,5	43,2	100	42,7	20,2
2009	2,1	8,4	48,5	43,1	100	43,2	20,8
2010	2,1	8,6	48,5	42,8	100	41,9	20,3

Fontes e notas: Elaboração do autor. Cols. 2-4: média móvel 4 anos; cols. 6-7: média móvel 2 anos (exceto 2002).

Col. 2: BACEN e IBGE (US\$ constante 2010). Cols. 3-6: Revista *Exame Melhores e Maiores*, anual. Cols. 7-10: Inclui 50 empresas que estão nas listas das maiores empresas (por vendas) em todos os anos do período 2002-2010. Revista *Exame. Melhores e Maiores*. Disponível: <http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/empresas/maiores/7/2010/vendas>.

## 5. Competitividade internacional: perda

No ND a ruptura com o modelo centro-periferia implica substituição de importações, mudança no padrão de comércio na direção de produtos manufaturados e ganhos de competitividade internacional. Este último deriva da industrialização, progresso técnico, ganhos de economias de escala e aprendizado e integração regional no caso de mercados nacionais de pequeno porte. O comércio internacional é visto, também, como canal de transmissão do progresso tecnológico (Furtado, 1967, caps. 15 e 22).

No Governo Lula, constata-se, de um lado, ganhos de competitividade internacional nos produtos primários e, de outro, perda de competitividade nos manufaturados. Para ilustrar este argumento, faz-se análise comparativa entre a evolução do comércio exterior do Brasil na indústria extrativa mineral e na indústria de transformação. O coeficiente de exportações (exportações / valor bruto da produção) aumenta (média móvel 4 anos) continua e significativamente na indústria extrativa mineral de 42,3% em 2002 para 68,9% em 2010, enquanto o coeficiente correspondente da indústria de transformação sobe no período 2002-07 e cai em seguida (Tabela 5, cols. 3-4).

**Tabela 5**  
**Coefficiente de exportações da indústria (%): 2002-10**

	Indústria brasileira			Ind. de transformação setores segundo a intensidade fatorial			
	Indústria Total	Ind. Extrativa	Ind. de transformação total	Escala	Mão-de- obra	Recursos naturais	Tecnologia
2002	12,9	42,3	11,6	7,5	5,5	5,1	15,0
2003	14,3	46,1	12,8	8,2	6,2	5,8	15,0
2004	16,0	50,4	14,2	9,1	6,9	6,6	15,0
2005	17,7	53,1	15,7	10,1	7,5	7,3	16,5
2006	19,0	55,4	17,0	11,1	8,1	8,0	18,0
2007	19,7	58,7	17,5	11,5	8,1	8,4	18,9
2008	19,8	60,8	17,4	11,6	7,7	8,4	18,6
2009	19,3	64,8	16,6	11,3	7,0	8,2	16,8
2010	18,7	68,9	15,7	11,0	6,3	7,7	15,3

Fonte: Elaboração do autor. Dados da FUNCEX, valores constantes de 2008.

Notas: Coeficiente de exportações = exportações / valor bruto da produção (%). A classificação das atividades segundo a intensidade fatorial é baseada em Ribeiro *et al* (2008).

As médias dos coeficientes segundo a intensidade fatorial são geométricas. Média móvel 4 anos.

Quando se analisa a evolução do coeficiente de exportação segundo a intensidade fatorial dos produtos, verifica-se que na indústria de transformação as atividades intensivas em recursos naturais experimentam maior elevação relativa (Tabela 5, col. 7). Por outro lado, o coeficiente médio das atividades intensivas em tecnologia sobe no período 2002-08 e, em seguida, retorna aos níveis de 2002-04.

A análise da evolução dos coeficientes de importação (importações / valor bruto da produção) mostra a queda praticamente contínua deste coeficiente na indústria extrativa e aumento contínuo e significativo na indústria de transformação a partir de 2006 (Tabela 6, col. 4). De fato, há evidente dessubstituição de importações visto que o coeficiente médio de importações na indústria de transformação (média móvel 4 anos) salta de 10,9% em 2002 para 16,5% em 2010.

Quando se analisa a evolução do coeficiente de importação segundo a intensidade fatorial dos produtos, verifica-se elevação deste coeficiente em todos os grupos. Há incremento, inclusive, nas atividades intensivas em recursos naturais e intensivas em mão-de-obra (Tabela 6, cols. 7-8). Nas indústrias intensivas em tecnologia o coeficiente de importação aumenta 35,2% em 2002 para 48,27% em 2010. Este resultado é convergente com a maior dependência tecnológica do país.

**Tabela 6**  
**Coefficiente de importações da indústria (%): 2002-10**

	Indústria brasileira			Ind. de transformação setores segundo a intensidade fatorial			
	Indústria Total	Ind. Extrativa	Ind. de transformação total	Escala	Mão-de-obra	Recursos naturais	Tecnologia
2002	13,1	61,1	10,9	10,1	3,1	1,5	35,2
2003	12,8	56,2	10,6	10,2	2,9	1,5	32,1
2004	12,7	57,9	10,4	10,3	2,8	1,5	29,8
2005	12,5	54,6	10,2	10,2	2,8	1,5	28,7
2006	12,9	52,1	10,7	10,7	3,2	1,6	30,5
2007	14,1	51,8	11,8	11,7	3,8	1,8	34,3
2008	15,4	48,0	13,5	13,0	4,7	2,0	39,3
2009	16,5	47,1	14,7	14,1	5,4	2,1	43,3
010	18,2	45,8	16,5	15,9	6,2	2,4	48,2

Fonte: Elaboração do autor. Dados da FUNCEX, valores constantes de 2008.

Notas: Coeficiente de importações = importações / valor bruto da produção (%). Este coeficiente foi calculado indiretamente a partir dos coeficientes de penetração de importações e de exportações. A classificação das atividades segundo a intensidade fatorial é baseada em Ribeiro *et al* (2008).

As médias dos coeficientes segundo a intensidade fatorial são geométricas. Média móvel 4 anos.

A relação entre o coeficiente de exportação e o coeficiente de importação pode ser vista como *proxy* para a competitividade internacional do país. No período em análise esta relação sobe extraordinária e continuamente para a indústria extrativa. Para a indústria de transformação este coeficiente aumenta até 2006 e cai a partir deste ano (Tabela 7, cols. 3-4). Vale notar que o índice de competitividade da indústria de transformação em 2010 é inferior ao de 2002. Este fenômeno abarca todos os grupos de atividades da indústria de transformação segundo a intensidade fatorial, com exceção das atividades manufatureiras intensivas em recursos naturais. Mesmo neste caso há perda de competitividade internacional a partir de 2006. De fato, a perda de competitividade internacional na indústria de transformação ocorre em todos os grupos segundo a intensidade fatorial (Tabela 7, cols. 5-8). A maior perda de competitividade internacional é no grupo de produtos intensivos em mão-de-obra. A partir de 2008 a queda de competitividade também é marcante nos ramos da indústria de transformação que são intensivos em recursos naturais.<sup>11</sup> Ou seja, constata-se perda generalizada da competitividade na indústria de transformação brasileira independentemente da característica quanto à intensidade fatorial.<sup>12</sup>

**Tabela 7**  
**Competitividade internacional da indústria brasileira (índice): 2002-10**

	Indústria brasileira			Ind. de transformação setores segundo a intensidade fatorial			
	Indústria Total	Ind. Extrativa	Ind. de transformação total	Escala	Mão-de-obra	Recursos naturais	Tecnologia
2002	100	100	100	100	100	100	100
2003	113	119	113	108	121	117	108
2004	127	126	129	119	140	139	118
2005	144	141	146	133	150	152	134
2006	149	155	150	140	146	158	138
2007	143	165	140	134	121	149	129
2008	131	184	123	121	94	134	111
2009	119	200	107	109	74	122	91
2010	105	219	90	94	57	103	74
Memo: Relação entre o coeficiente de exportação e o coeficiente de importação							
2002	0,98	0,69	1,05	0,73	1,74	2,99	0,42

Fonte: Elaboração do autor. Dados da FUNCEX, valores constantes de 2008.

Notas: Coeficiente de competitividade = coeficiente de exportação / coeficiente de importação. A classificação das atividades segundo a intensidade fatorial é baseada em Ribeiro *et al* (2008). As médias dos coeficientes segundo a intensidade fatorial são geométricas (média móvel 4 anos). Índice 2002 = 100.

Outro indicador de competitividade internacional é a participação relativa das exportações de produtos brasileiros no total das importações de produtos manufaturados nos países desenvolvidos. A perda de competitividade internacional é evidente nos produtos manufaturados, com exceção dos produtos com intensidade média em mão-de-obra qualificada e tecnologia (Tabela 8, col. 5). Neste caso a participação média (móvel 4 anos) aumenta de 0,42% em 2002 para 0,44% em 2010. Mesmo neste caso, há perdas significativas no final do período em análise. É interessante observar que a maior queda relativa de competitividade ao longo do período analisado ocorre nos produtos manufaturados intensivos em mão-de-obra e recursos naturais. Ou seja, a reprimarização das exportações envolve, por um lado, maior competitividade internacional em *commodities* (produtos agrícolas, matérias-primas e minerais) e, por outro, menor competitividade em produtos manufaturados intensivos em recursos naturais.<sup>13</sup> Esta divergência implica menor capacidade de geração de renda e emprego no país.

**Tabela 8**  
**Competitividade da indústria brasileira nos países desenvolvidos (índice): 2002-10**

	Manufaturados, total	Prods. intensivos em mão-de-obra e recursos naturais	Prods. com baixa intensidade de mão-de-obra qualificada e tecnologia	Prods. com intensidade média em mão-de-obra qualificada e tecnologia	Prods. com intensidade alta em mão-de-obra qualificada e tecnologia
2002	100	100	100	100	100
2003	100	102	99	102	97
2004	104	108	105	107	97
2005	109	113	114	115	93
2006	111	114	119	121	91
2007	112	111	124	123	91
2008	110	101	118	124	92
2009	101	88	104	116	91
2010	94	78	96	106	88
Memo: participação relativa (%) nos mercados dos países desenvolvidos					
2002	0,53	0,79	1,03	0,42	0,44

Fonte: Elaboração do autor. Dados da UNCTAD, valores correntes.

Disponível: [http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_referer=&sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en).

Notas: Manufaturados corresponde a SITC 5 a 8 menos 667 e 68. Coeficiente de competitividade = participação das exportações brasileiras no total das importações dos países desenvolvidos. As médias dos coeficientes segundo a intensidade fatorial são geométricas (média móvel 4 anos), exceto 2002 (3 anos). Índice 2002 = 100.

## 6. Vulnerabilidade externa estrutural: Passivo externo crescente

No pensamento desenvolvimentista a questão central é a relação do país com o resto do mundo. A elevação da capacidade do país de resistência a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos é condição necessária para o desenvolvimento. Trata-se do afrouxamento da restrição externa ou, de outra forma, da redução da vulnerabilidade externa conjuntural e estrutural. No plano estrutural, a redução da vulnerabilidade externa ocorre na esfera comercial com a mudança no padrão de comércio, na esfera tecnológica com o avanço do sistema nacional de inovações e na esfera produtivo-real com a redução do grau de desnacionalização da economia. Resta a esfera financeira internacional. Neste caso, a menor dependência em relação aos fluxos financeiros internacionais torna-se fundamental. Aqui a questão é não somente do desequilíbrio de fluxos (financiamento das transações correntes - vulnerabilidade externa conjuntural), mas principalmente do desequilíbrio de estoques (vulnerabilidade externa estrutural).<sup>14</sup>

No Governo Lula há aumento significativo do passivo externo total do país, que passa de US\$ 343 bilhões no final de 2002 para US\$ 1294 bilhões no final de 2010 (Tabela 9). O passivo externo financeiro – passivo externo menos o valor do investimento estrangeiro direto

(participação no capital) – aumenta de US\$ 260 bilhões em 2002 para US\$ 916 bilhões em 2010. Considerando as reservas internacionais da ordem de US\$ 300 bilhões, verifica-se que o passivo externo financeiro do país é 3 vezes o valor das reservas no final de 2010.

O indicador relevante é o passivo externo financeiro líquido, que é igual ao passivo externo financeiro menos as reservas internacionais.<sup>15</sup> Há significativo aumento do passivo externo financeiro líquido, que aumenta de US\$ 222 bilhões em 2002 para US\$ 628 bilhões no final de 2010 (Tabela 9, col. 5). Ou seja, no final do Governo Lula o país estaria “a descoberto” em mais de US\$ 600 bilhões.

Em consequência do crescente desequilíbrio de estoque e no contexto do término da fase ascendente da economia mundial em 2008, a economia brasileira experimenta piora significativa e crescente dos desequilíbrios de fluxos do balanço de pagamentos. O saldo da conta de transações correntes em relação ao PIB mostra nítida tendência de queda a partir de 2005 (Tabela 9, col. 7). Este saldo torna-se negativo a partir de 2008.

Um indicador relevante de vulnerabilidade externa financeira é o peso relativo das remessas de juros, lucros e dividendos – que expressam a magnitude do passivo externo (desequilíbrio de estoque) e a taxa de retorno referente a este passivo. Considerando que na conta de serviços (não relativos a fatores) o país tem déficit estrutural, a conta geradora de superávits é a balança comercial de bens. Portanto, a relação entre remessas de juros, lucros e dividendos e o superávit da balança comercial revela a dinâmica entre desequilíbrios de estoque e fluxo. Esta relação cai de 162,0% em 2002 para 101,8% em 2007 e sobe para 231,1% em 2010 (Tabela 9, col. 6). O resultado é a crescente hiposuficiência do superávit comercial para cobrir as despesas com o passivo externo. Ou seja, o crescente desequilíbrio de estoque gera crescente desequilíbrio de fluxo de renda de fatores no Governo Lula.

Vale notar que as projeções do FMI são que o Brasil deverá experimentar recorrentes déficits de transações correntes do balanço de pagamentos – de 3,0% a 3,5% – no horizonte 2016. Estes déficits crescem de US\$ 60 bilhões em 2011 a US\$ 120 bilhões em 2016. Isto significa, na prática, expressivo crescimento do passivo externo do país que, provavelmente, superará US\$ 2 trilhões em 2016.<sup>16</sup> Naturalmente, estes indicadores colocam o país em trajetória de risco crescente de crise cambial, financeira, fiscal e real no futuro próximo.



**Tabela 9**  
**Vulnerabilidade externa: Desequilíbrios de fluxos e estoques, 2002-10**

	Passivo externo bruto (PEB) (US\$ bilhões)	Passivo externo financeiro (PEF = PEB - PIED) (US\$ bilhões)	Ativos de reservas internacionais (RSI) (US\$ bilhões)	Passivo externo financeiro líquido (PEL = PEF - RSI) (US\$ bilhões)	Transações correntes do balanço de pagamentos como % PIB	Remessas juros, lucros e dividendos como % do superávit da balança comercial
2002	343	260	38	222	- 1,67	162,0
2003	407	294	49	245	0,79	87,6
2004	446	304	53	251	1,76	69,9
2005	499	322	54	268	1,58	64,9
2006	620	411	86	325	1,25	72,6
2007	920	658	180	478	0,12	101,8
2008	692	468	194	275	-1,79	144,1
2009	1080	758	239	520	- 1,54	167,5
2010	1294	916	289	628	- 2,27	231,1

Fonte e notas: Elaboração do autor. Dados do BACEN.

PIED = Posição do investimento estrangeiro direto (participação no capital). Dados final do período (US\$ bilhões correntes).

## 7. Concentração de capital

Na perspectiva da Economia Política o ND implica, antes de tudo, a substituição da classe dos grandes proprietários rurais, como setor dominante, pela burguesia industrial (Oliveira, 1981, 38). Este processo de luta política e de apropriação do excedente econômico dentro do bloco capitalista – ruptura do modelo primário-exportador – resulta em desconcentração do capital com o avanço da industrialização substitutiva de importações e a ascensão da burguesia industrial.<sup>17</sup> Por outro lado, representantes do ND reconhecem que a concentração de capital industrial (ou seja, o controle crescente do estoque de capital pelas grandes empresas) deve ser evitado pois isto gera ineficiência econômica e maior concentração do poder econômico e político.<sup>18</sup>

No período 2003-10 há evidência a respeito da concentração de capital no conjunto das 500 maiores empresas do país.<sup>19</sup> O núcleo central de 50 maiores empresas experimenta crescente participação no valor das vendas totais das 500 maiores empresas ao longo deste período. Verifica-se, na realidade, a tendência de aumento de todos dos coeficientes de concentração. Por exemplo, a relação percentual entre o valor total das vendas das 5 maiores empresas e o valor total das vendas do conjunto das 500 maiores empresas (CR-5) aumenta de 15,7% em 2002 para 19,3% em 2010 (Tabela 10, col. 2). O núcleo central das 50 maiores empresas controla 44,0% das vendas das 500 maiores empresas do país em 2002 e 48,6% em 2010 (Tabela 10, col. 7).<sup>20</sup>

Além de ocorrer concentração de capital, há processo de desnacionalização da economia brasileira, principalmente, no núcleo central das 50 maiores empresas como visto acima. De fato, este aumento da concentração (CR-50) é decorrência, em grande medida, da elevação da participação relativa das empresas estrangeiras nas vendas totais das 500 maiores empresas (Tabela 10, col. 10). A participação das empresas estrangeiras no núcleo central do capitalismo brasileiro aumenta de 17,6% em 2002 para 19,6% em 2010. Ou seja, no núcleo central do capitalismo no Brasil há dois processos simultâneos: concentração e desnacionalização.

**Tabela 10**  
**Concentração de capital: Indicadores 2002-10**

	Participação % das vendas das maiores empresas nas vendas das 500 maiores empresas						Participação % das vendas das 50 maiores empresas nas vendas das 500 maiores segundo a origem			
	CR-5	CR-10	CR-20	CR-30	CR-40	CR-50	Estatal	Estrangeiro	Privado nacional	Total
2002	15,7	19,9	29,2	35,6	39,7	44,0	15,6	17,6	10,7	44,0
2003	16,7	21,2	30,5	36,8	41,0	44,1	15,9	16,9	11,3	44,1
2004	15,9	20,5	29,9	36,1	40,0	43,2	14,9	16,8	11,5	43,2
2005	17,6	21,9	30,7	37,0	41,2	44,6	16,3	16,6	11,7	44,6
2006	18,2	23,4	32,3	38,6	43,0	46,4	16,9	18,4	11,1	46,4
2007	17,5	23,7	32,5	38,8	43,2	46,8	16,0	19,9	10,8	46,8
2008	18,5	24,3	33,4	40,1	44,4	48,0	16,6	20,6	10,8	48,0
2009	17,2	23,5	32,3	39,4	44,2	48,1	15,9	21,0	11,2	48,1
2010	19,3	25,4	33,5	40,0	44,9	48,6	16,0	19,6	13,1	48,6

Fonte e nota: Elaboração do autor. Revista *Exame. Melhores e Maiores*, diversos números.

Os coeficientes de concentração referem-se ao peso relativo das 50 maiores empresas (núcleo central do capitalismo brasileiro) que têm dados (vendas) para todos os anos do período 2002-10.

O processo de concentração do capital é ainda mais pronunciado no sistema financeiro. O CR-5 (ativos) aumenta de 56,8% em 2002 para 68,0% em 2010 (Tabela 11, col. 2). Quando se desconta a presença dos 3 grandes bancos públicos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES) o CR-5 aumenta 29,5% em 2002 para 47,8% em 2009-10 (Tabela 11, col. 5). Os outros coeficientes de concentração também aumentam de forma significativa.

**Tabela 11**  
**Concentração de capital no sistema financeiro: Indicadores 2002-10**

	Sistema financeiro brasileiro - total			Total - exceto BNDES, CEF e BB		
	CR-5	CR-10	CR-20	CR-5	CR-10	CR-20
2002	56,8	74,2	87,3	29,5	58,0	79,4
2003	59,3	77,1	87,9	32,2	61,8	79,8
2009	67,7	85,2	90,2	46,9	75,7	84,0
2010	68,0	85,0	90,6	47,8	75,4	84,6

Fonte e nota: Elaboração do autor. BACEN. Disponível: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/Top50.asp>.

Dados referem-se aos ativos totais.

## 8. Política econômica: Dominação financeira

Com o risco de simplificação exagerada, pode-se dizer que no ND a estabilização macroeconômica é elemento secundário frente aos objetivos de acumulação de capital, industrialização, crescimento econômico e mudanças nas estruturas de produção e de comércio exterior.<sup>21</sup> Inclusive, pode-se identificar no ND a subordinação da esfera monetário-financeira à esfera produtivo-real.<sup>22</sup>

Em contraste, no Governo Lula verifica-se a dominação financeira.<sup>23</sup> Esta pode ser entendida como a ascendência do setor financeiro, inclusive sobre os outros setores dominantes. A dominação financeira tem expressão concreta na apropriação do excedente econômico. Para ilustrar, a taxa média de rentabilidade (lucro/patrimônio líquido) dos 50 maiores bancos é sempre superior à das 500 maiores empresas em todos os anos do período 2003-10 (Tabela 12, cols. 2-3). Neste período a taxa média de rentabilidade das maiores empresas é 11,0% enquanto a taxa dos bancos é 17,5%.

O diferencial de rentabilidade entre o setor real e o setor financeiro está associado ao diferencial de acumulação de capital entre estes setores. A dominação financeira é evidenciada pela crescente relação entre os ativos totais dos 50 maiores bancos e das 500 maiores empresas do país no período 2003-10 (Tabela 12, col. 4). Esta relação aumenta de 0,99 em 2002 para 1,74 em 2010.

Os bancos se beneficiam do abuso do poder econômico, leniência do Banco Central, certeza da impunidade e da política monetária restritiva caracterizada por elevadas taxas de juro. Para ilustrar, levantamento recente mostra que Turquia e Brasil são os dois países que têm os mais elevados custos da dívida pública em amostra de 24 países.<sup>24</sup> O custo médio da dívida pública para a amostra é de 4,6% enquanto que no Brasil é de 8,6%. Isto faz com que a relação entre pagamento de juros da dívida pública e o PIB no Brasil seja o segundo maior da amostra (superado pela Grécia, que no momento do levantamento encontrava-se em plena crise financeira). A média desta relação para a amostra é 2,0% e no Brasil é 5,1%.

**Tabela 12**  
**Dominação financeira: Indicadores 2002-10**

	Rentabilidade do patrimônio (%)		Ativos totais
	Bancos	Empresas	50 maiores bancos / 500 maiores empresas (%)
2002	15,5	0,8	0,99
2003	16,1	12,4	1,05
2004	12,8	11,3	0,97
2005	20,9	11,8	1,09
2006	19,1	11,7	1,17
2007	22,1	12,0	1,35
2008	14,8	8,1	1,45
2009	16,9	9,7	1,75
2010	17,6	10,7	1,74

Fontes: Elaboração do autor. Dados da Revista *Exame Melhores e Maiores*, 2011, p. 241.

BACEN. Disponível: <http://www4.bcb.gov.br/top50/port/Top50.asp>.

## 9. Síntese

Durante o Governo Lula os eixos estruturantes do ND foram invertidos (Quadro 1). O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação.

**Quadro 1: Características do nacional-desenvolvimentismo e do nacional-desenvolvimentismo às avessas do Governo Lula**

<b>Nacional-desenvolvimentismo</b>	<b>Nacional-desenvolvimentismo às Avessas – Governo Lula</b>
Industrialização	Desindustrialização
Substituição de importações	Dessubstituição de importações
Melhora do padrão de comércio	Reprimarização das exportações
Avanço do sistema nacional de inovações	Maior dependência tecnológica
Maior controle nacional do aparelho produtivo	Desnacionalização
Ganhos de competitividade internacional	Perda de competitividade internacional
Redução da vulnerabilidade externa estrutural	Crescente vulnerabilidade externa estrutural
Desconcentração de capital	Maior concentração de capital
Subordinação da política monetária à política de desenvolvimento	Dominação financeira

Fonte: Elaboração do autor.

Portanto, a “inversão de sinais” faz com que se possa atribuir ao Governo Lula a responsabilidade pela implementação do nacional-desenvolvimentismo às avessas.<sup>25</sup> Este resultado tem sérias implicações quanto à trajetória futura do país. Conforme discutido, o ND tem como eixo estruturante a redução da vulnerabilidade externa estrutural. Na medida em que o Governo Lula implementa o ND com “sinal trocado”, ele reduz da capacidade estrutural do Brasil de resistir a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos. Isto ocorre em todas as esferas: comercial (desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e perda de competitividade internacional); tecnológica (maior dependência); produtiva (desnacionalização e concentração do capital); e, financeira (passivo externo crescente e dominação financeira). Em consequência, lança-se o país em trajetória de longo prazo de instabilidade e crise no contexto de crescente globalização econômica. Ou seja, durante o Governo Lula são cometidos erros estratégicos que comprometem estruturalmente o desenvolvimento do país no longo prazo.

Por fim, cabe notar que se evitou neste texto o uso do acrônimo NADA (nacional-desenvolvimentismo às avessas) em oposição ao acrônimo ND (nacional-desenvolvimentismo). Isto poderia sugerir a interpretação de que o autor não identifica qualquer mérito no Governo Lula, responsável pela execução do NADA. Esta interpretação seria equivocada porque os méritos do Governo Lula não devem ser desprezados.<sup>26</sup> Análises técnicas isentas de interesses devem confrontar pontos fortes e pontos fracos.<sup>27</sup> Entretanto, a conclusão básica deste trabalho é que dentre os méritos ou pontos fortes não se encontram “grandes transformações”, “reversão de tendências estruturais” e “políticas desenvolvimentistas”.

## **Abstract**

This article aims to discuss the following hypothesis: in Brazil during Lula's government (2003-10) there is what can be called Reverse National Developmentalism. This government is responsible for a set of policies and strategies which reversed the basic elements of National developmentalism. In this regard, in Brazil one can identify the

following phenomena: de-industrialization; import de-substitution; re-primarization of exports; increasing technological dependency; greater de-nationalization of the economy; loss of international competitiveness; increasing external structural vulnerability; higher capital concentration; and greater financial domination.

**Key words:** economic development; Lula's Government; Brazil; developmentalism; reverse developmentalism.

## Referências

- BARBOSA, Nelson, DIAS, Guilherme. A Inflexão do Governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio (orgs.) *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p. 57-110.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro. O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Structuralist Macroeconomics and New Developmentalism*. Disponível: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2011/11.22.Macro-Structuralist-N-Develop%20CJE%20i.pdf>. Acesso: 3 agosto 2011.
- CARCANHOLO, Marcelo. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no Governo Lula. In: *Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010.b, p. 109-132.
- CARCANHOLO, Marcelo. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. In: Rodrigo Castelo (org.). *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Pães e Rosas, 2010.a, p. 119-141.
- CASTELO, Rodrigo. O Novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: Rodrigo Castelo (org.). *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. Pães e Rosas, 2010, p. 191-211.
- FIESP. *O processo de desindustrialização*. São Paulo: Federação das Indústrias de São Paulo, janeiro 2011. Disponível: [http://www.fiesp.com.br/economia/pdf/o\\_processo\\_de\\_desindustrializacao\\_jan11.pdf](http://www.fiesp.com.br/economia/pdf/o_processo_de_desindustrializacao_jan11.pdf).

- FILGUEIRAS, Luiz *et al.* Modelo Liberal-periférico e bloco de poder: Política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: *Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010, p. 35-70.
- FILGUEIRAS, Luiz, GONÇALVES, R. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2007.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, vol. 15, N. 2 (26), 2004, p. 225-256.
- FURTADO, Celso. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1967.
- GONÇALVES, Reinaldo. O Pensamento Econômico Latino-americano: Crise do Paradigma. *Literatura Econômica*, vol. 6, No. 3, junho 1984, p. 347-362.
- IEDI, Indústria e Política Industrial no Brasil e em Outros Países. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, São Paulo, maio 2011. Disponível: <http://retaguarda.iedi.org.br/midias/artigos/4e29efc37b032090.pdf>.
- LIMA, Heitor Ferreira. *História do Pensamento Econômico no Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1976.
- LUZ, Nícia Vilela. *A Luta pela Industrialização no Brasil: 1808-1930*. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1975.
- MERCADANTE, Aloizio. *Brasil. Primeiro Tempo. Análise Comparativa do Governo Lula*. São Paulo: Editora Planeta, 2006.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.
- PROTEC. *Informativo*. Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica, 2011. Disponível: <http://www.deficitometrotecnologico.org.br/>.
- RIBEIRO, Fernando J. *et al.* Coeficientes de comércio exterior da indústria brasileira, 1996-2007. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Ano XXII, No. 95, junho 2008, p. 4-26.
- RIBEIRO, Fernando J., Pourchet, Henry. Reflexões sobre exportações e desempenho da indústria brasileira com base em coeficientes de comércio exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Ano XXV, No. 107, junho 2011, p. 4-17.
- ROWTHORN, Robert, COUTTS, Ken. *De-industrialization and the balance*



*of payments in advanced economies*. Genebra: United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/OSG/DP/2004/4, May 2004.

SADER, Emir, GARCIA, Marco Aurélio (orgs.) *Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

SHAFÄDDIN, S. M. Trade liberalization and economic reform in developing countries: Structural change or de-industrialization? Genebra: United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD/OSG/DP/2005/5, April 2005.

---

## Notas

<sup>1</sup> Entretanto, o pensamento desenvolvimentista pode ser encontrado no Brasil no período colonial, na época do Império e no período republicano que antecede a revolução de 1930 (Fonseca, 2004, p. 226; Luz, 1975; Lima, 1976). Para ilustrar, Alves Branco está associado à industrialização em meados do século XIX, Amaro Cavalcante ao nacionalismo e Rui Barbosa ao intervencionismo no final do século XIX. Pilares do desenvolvimentismo aparecem, por exemplo, no nacionalismo agrário e no intervencionismo antiindustrialista em defesa do café. A análise da gênese e evolução do ND não pode também negligenciar a história intelectual nem as experiências de industrialização e desenvolvimento econômico no mundo. As raízes do pensamento desenvolvimentista no Brasil (nacionalismo, intervencionismo e defesa da indústria) estão nas ideologias e políticas de desenvolvimento econômico, por exemplo, na Grã-Bretanha nos séculos XVI (Henrique VII e Elizabeth I) e XVII (Robert Walpole), França no século XVII (Jean-Baptiste Colbert), Estados Unidos no final do século XVIII (Alexander Hamilton) e na primeira metade do século XIX (Henry C. Carey) e na Alemanha no século XIX (Friedrich List).

<sup>2</sup> Na tradição desenvolvimentista o pensamento da CEPAL dos anos 1950-60 não se posiciona claramente em relação ao papel do capital estrangeiro na industrialização substitutiva de importações (Gonçalves, 1984, p. 349). Neste período, os eixos estruturantes do pensamento cepalino são: desemprego estrutural, deterioração dos termos de troca e desequilíbrio externo.

<sup>3</sup> Ver Bielschowsky (1988, p. 155). No entanto, além de haver controvérsia a respeito do próprio conceito de nacional-desenvolvimentismo, não é evidente o papel secundário da política de estabilização macroeconômica no pensamento desenvolvimentista no Brasil tanto no século XIX como no século XX (Fonseca, 2004, p. 225-226).

<sup>4</sup> No debate atual, no conjunto das 5 principais diferenças entre o antigo Nacional-desenvolvimentismo e o Novo-desenvolvimentismo há duas que se referem à questão da estabilização macroeconômica (Bresser Pereira, 2011, p. 14). Para uma crítica do Novo-desenvolvimentismo, ver Castelo (2010). Na América Latina o neoestruturalismo da CEPAL – transformação produtiva com equidade –, com traços desenvolvimentistas, recebe crítica de Carcanholo (2010.a).

<sup>5</sup> Este é o conceito predominante no debate (Shafaeddin, 2005, p. 17); ou seja, a questão central é a perda de peso relativo da indústria de transformação. Entretanto, a simples caracterização da desindustrialização como perda de participação da indústria de transformação no PIB é equivocada. Há o processo secular de terciarização das economias ao longo do processo de

desenvolvimento decorrente dos diferenciais de elasticidade-renda da demanda. Ademais, desenvolvimento econômico implica *upgrade* da estrutura produtiva via aumento da produção de serviços com alto valor agregado. Portanto, há tendência de redução das participações dos setores primário e secundário no PIB e a elevação da participação do setor terciário no longo prazo. A discussão sobre mudanças na estrutura produtiva deve levar em conta estas tendências.

<sup>6</sup> No caso de países com nível baixo ou médio de desenvolvimento e com baixa produtividade no setor de serviços (como o Brasil), na análise da evolução da estrutura produtiva cabe confrontar o desempenho da produção na indústria de transformação com o da produção dos segmentos do setor primário. Rowthorn e Coutts (2004) já haviam chamado atenção para a “desindustrialização prematura” na América Latina.

<sup>7</sup> Vale notar que até na indústria extrativa há aumento do coeficiente de penetração das importações. Somente na indústria de extração de carvão mineral há queda do coeficiente de penetração das importações. Nos outros segmentos (extração de petróleo, extração de minerais metálicos e extração de minerais não-metálicos) há elevação deste coeficiente.

<sup>8</sup> A fonte é Revista *Exame. Melhores e Maiores*. Disponível:

<http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/empresas/maiores/7/2010/vendas>.

<sup>9</sup> Este núcleo de 50 empresas inclui as que estão nas listas das 500 maiores empresas (por vendas) em todos os anos do período 2002-2010. A fonte é Revista *Exame. Melhores e Maiores*. Disponível: <http://exame.abril.com.br/negocios/melhores-e-maiores/empresas/maiores/7/2010/vendas>.

<sup>10</sup> Ver dados em BACEN. Disponível: <http://www.bcb.gov.br/?INVEDIR>.

<sup>11</sup> Estes ramos são: alimentos, bebidas, produtos do fumo, produtos de madeira, celulose, papel e produtos de papel, coque, refino de petróleo e combustíveis e produtos de minerais não-metálicos.

<sup>12</sup> A perda de competitividade internacional do Brasil é explicada pela interação de tendências estruturais (desindustrialização, dessubstituição de importações, reprimarização e atraso tecnológico) e políticas macroeconômicas (cambial, tributária e monetária). Com relação aos determinantes macroeconômicos, ver FIESP (2011).

<sup>13</sup> No conjunto do mercado mundial não se constata perda de competitividade dos produtos manufaturados brasileiros no período 2002-07. A perda é evidente somente a partir de 2008 ainda que os níveis de competitividade internacional em 2010 continuem, de modo geral, mais elevados do que em 2002. Para ilustrar, a participação dos produtos manufaturados brasileiros no mercado mundial é 0,65% em 2002, 0,84% em 2008 e 0,77% em 2010. Ver UNCTAD, UNCTADstat. Disponível: [http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_referer=&sCS\\_ChosenLang=en](http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en).

<sup>14</sup> Não é por outra razão que o tema do endividamento externo é recorrente nos momentos críticos da evolução das economias latino-americanas. No plano da política econômica vale notar que o regime e a política cambial são elementos centrais do desenvolvimentismo. Por exemplo, no século XIX os papelistas eram contrários ao sistema do padrão-ouro que inibia a expansão autônoma da base monetária e do crédito. No século XX os desenvolvimentistas fizeram uso recorrente da política cambial para estimular a acumulação de capital e a industrialização substitutiva de importações. O melhor exemplo é o câmbio múltiplo que abarca processo de via dupla: depreciação cambial para setores que eram foco da substituição de importações e apreciação cambial para bens de capitais e componentes usados nestes setores.

<sup>15</sup> A posição de investimento internacional deduz do passivo externo o total dos ativos externos. Entretanto, do ponto de vista de análise de vulnerabilidade externa financeira não se deve considerar os ativos de brasileiros no exterior, exceto, naturalmente as reservas internacionais do banco central. Em situações de crise, os residentes agem da mesma forma que os não-

residentes: além de não trazer, enviam recursos para o exterior.

<sup>16</sup> Ver FMI, World Economic Outlook Database. Acesso: 3 de agosto de 2011. Disponível: [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=56&pr.y=12&sy=2009&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223&s=BCA%2CBCA\\_NGDPD&grp=0](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=56&pr.y=12&sy=2009&ey=2016&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=223&s=BCA%2CBCA_NGDPD&grp=0)

<sup>17</sup> Dentre os principais instrumentos de transferência de renda dos proprietários rurais para a burguesia no ND, cabe destacar a política comercial (protecionismo e imposto de exportação), a política cambial (desvalorização cambial e câmbio múltiplo), política tributária (incentivos e subsídios) e a política creditícia (taxa de juro e prazo).

<sup>18</sup> Destacado empresário e líder do pensamento nacional-desenvolvimentista no Brasil, Roberto Simonsen, argumentou que a “livre proliferação de colossais empresas (...) pode ocasionar, além do desemprego e do esmagamento de capitais e atividades na média e pequena indústria, uma indébita interferência na política das nações.” *Apud* Lima (1976, p. 164).

<sup>19</sup> Os dados de vendas para o cálculo dos coeficientes de concentração são das 50 maiores empresas no período 2002-10. Este núcleo central inclui as 50 maiores empresas que, em todos os anos deste período, estão entre as 70 maiores da lista da *Revista Exame. Melhores e Maiores*.

<sup>20</sup> Mesmo quando se desconta o efeito das três maiores empresas do país em 2010 (Petrobrás, BR Distribuidora e Vale) verifica-se a elevação dos coeficientes de concentração visto que a participação destas 3 empresas no conjunto das 50 maiores eleva-se de 30,3% em 2002 para 33,0% em 2010 enquanto os incrementos do CR-5 e do CR-10 são 3,6 p. p. e 5,5 p.p. (CR-10) respectivamente.

<sup>21</sup> Os novo-desenvolvimentistas tendem, neste ponto, à simplificação exagerada, muito provavelmente, com o intuito de aumentar sua diferenciação em relação ao antigo desenvolvimentismo. O enfoque novo-desenvolvimentista tende a superestimar a importância da política macroeconômica e subestimar e, até mesmo, negligenciar questões estruturais de grande relevância como: viés no deslocamento da fronteira de produção e mudanças na estrutura de propriedade; distribuição de riqueza; estrutura tributária; vulnerabilidade externa estrutural nas esferas comercial, produtiva e tecnológica; e, influência dos setores dominantes nas decisões e, principalmente, nas não-decisões governamentais. A ênfase da crítica dos novo-desenvolvimentistas está centrada no “tridente satânico”, ou seja, câmbio flexível, política monetária recorrentemente restritiva e foco no superávit primário. Portanto, esta ênfase exagerada na influência da apreciação cambial e dos juros altos compromete a realização de análises mais profundas a respeito dos problemas estruturais do país.

<sup>22</sup> Ver Bielschowsky (1988, p. 155). Em perspectiva histórica, esta generalização parece equivocada. Ainda no Império, os papelistas, como uma das correntes que contribuíram para a formação do pensamento nacional-desenvolvimentista do século XX, perceberam a necessidade de subordinar a esfera monetário-financeira à produtivo-real, embora ainda não se confundissem com os industrialistas e os nacionalistas. Da mesma forma, havia industrialistas que destacavam a importância do equilíbrio das finanças públicas. Desenvolvimentistas históricos (e.g. Serzedelo Correa, defensor da indústria) tinham preocupação com questões macroeconômicas como, por exemplo, o equilíbrio fiscal (Fonseca, 2004, p. 237-243).

<sup>23</sup> A dominação financeira repercute diretamente na política macroeconômica e na vulnerabilidade externa estrutural do país no Governo Lula. Ver Filgueiras *et al* (2010) e Carcanholo (2010.b).

<sup>24</sup> Dados da *Economist Intelligence Unit* e BBC Brasil.

Disponível: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110727\\_divida\\_brasil\\_juros\\_rw.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/07/110727_divida_brasil_juros_rw.shtml). Acesso: 31 de julho de 2011.

<sup>25</sup> Em outros trabalhos a estratégia de desenvolvimento do Governo Lula é chamada de “modelo

liberal periférico” (Filgueiras e Gonçalves, 2007, p. 96).

<sup>26</sup> É bem verdade que os méritos do Governo Lula são poucos e, certamente, não compensam seus deméritos. Daí a discussão sobre a herança nefasta deste governo, que transcende temas referentes à economia e abarca questões políticas, sociais, institucionais e éticas. Ver Filgueiras e Gonçalves (2007).

<sup>27</sup> *Contrario sensu*, vale mencionar que autores que defendem o argumento de mudanças estruturais no Governo Lula – Sader e Garcia (2010), Mercadante (2006) e Barbosa e Dias (2010) – tinham interesses concretos neste governo.