

PREFÁCIO

Ninguém mais tem dúvida de que o Brasil passa por um processo grave de desindustrialização acompanhado de forte baixa da taxa de crescimento. Quando eu levantei o problema da desindustrialização, em 2005, baseado nos dados disponíveis e nos modelos de macroeconomia estruturalista do desenvolvimento que estava então desenvolvendo sobre a doença holandesa, a crítica à política de crescimento com poupança externa e a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio, estabeleceu-se um debate nacional. Agora, com a publicação deste livro muito oportuno organizado por André Filipe Zago de Azevedo, Carmem Feijó e Daniel Arruda Coronel, e contando com a participação de um conjunto de excelentes economistas keynesiano-estruturalistas brasileiros, fica a questão definitivamente esclarecida.

A desindustrialização brasileira e o tempo de baixo crescimento começaram nos anos 1980; nessa década, a renda *per capita* decresceu a uma taxa de $-0,5\%$ ao ano, e, entre 1991 e 2011, cresceu apenas $1,7\%$. Já no longo período da revolução nacional e industrial brasileira (1931-1980), o crescimento anual *per capita* foi de $4,0\%$. A estagnação dos anos 1980, que interrompeu esse grande desenvolvimento, foi consequência de uma grande crise financeira – a crise da dívida externa. Há ainda quem insista em afirmar que essa estagnação decorreu do “esgotamento” do modelo de industrialização por substituição de importações, mas esse esgotamento já ocorrera no início dos anos 1960, e desde 1968 o Brasil se engajara com grande êxito em um modelo de industrialização por exportação de manufaturados. A verdadeira causa da estagnação foi a crise financeira, a qual, por sua vez, decorreu da política de crescimento com “poupança externa” ou, em outras palavras, da política de crescimento com déficits em conta-corrente, sobreapreciação cambial e endividamento externo. Foi essa política que levou o Brasil a quebrar em 1981 e a estagnar em seguida.

Quando um país onde existe a doença holandesa, como é o caso do Brasil, entra em regime de semiestagnação ou baixo crescimento, este fato está geralmente associado ao fato de que o país deixou de neutralizá-la. Quando isso acontece, o setor que mais sofre é a indústria, porque é ela que depende de uma taxa de câmbio competitiva. Para as empresas exportadoras de *commodities* não há problema que a taxa de câmbio deixe de estar no nível de *equilíbrio industrial* (aquele que torna competitivas as empresas produtoras de bens comercializáveis que utilizam tecnologia no estado da arte mundial); basta que ela flutue em torno do *equilíbrio corrente*. Para a maior parte dos serviços também não há problema, porque são serviços não comercializáveis internacionalmente. O problema está para as indústrias cujo desenvolvimento foi interrompido nos anos 1980 – momento em que começou a desindustrialização prematura da economia brasileira.

Esta desindustrialização ganhou novo impulso a partir de 1992, após o governo brasileiro ter-se submetido ao consenso neoliberal de Washington ao realizar a abertura comercial e a abertura financeira, e, um pouco mais tarde, ao haver aceitado a “rodada do Uruguai” da OMC, que reduziu fortemente o espaço de política econômica do Brasil. Imaginou-se então que se estava apenas terminando com o protecionismo a uma indústria que já não era mais infante. Não se percebeu que o sistema de tarifas e subsídios (identificado como política industrial quando era também política de taxa de câmbio), além de proteger os setores industriais que ainda precisavam disso, era uma forma de neutralizar a doença holandesa – a sobreapreciação permanente da taxa de câmbio causada pela exportação de bens que se beneficiam de rendas ricardianas.

Em toda essa triste história de estagnação ou semiestagnação desde 1980, o problema fundamental está na taxa de câmbio e no correspondente déficit em conta-corrente. Está em uma taxa de câmbio sobreapreciada que atende às demandas populistas de curto prazo de maiores salários e menor inflação em prejuízo da taxa de investimento e do desenvolvimento no médio prazo. Uma taxa de câmbio que é sobreapreciada porque, a partir de meados dos anos 1970, ela começou a ser usada para combater a inflação: porque, a partir de 1990, com a liberalização comercial e financeira, o País deixa de neutralizar a doença holandesa; e, finalmente, porque, em todo o perío-

do, faltou a crítica necessária à equivocada política de crescimento com poupança externa “para superar a restrição externa”.

A nova democracia que se instalou no Brasil em 1985 foi capaz de realizar grandes avanços nas áreas política e social, consubstanciados na Constituição de 1988, mas não soube enfrentar o problema de falta de *acesso* das empresas industriais à demanda interna e externa, causado pela sobreapreciação cambial crônica. O fato de que uma parte dos novos dirigentes políticos adotasse os conceitos keynesianos relativos à demanda agregada não fez com que eles compreendessem que uma taxa de câmbio competitiva não era necessária para aumentar a demanda, mas para garantir aos investidores oportunidades de investimento lucrativo, não porque aumentasse a demanda agregada, mas porque assegura às empresas capazes, que usam tecnologia moderna, essas oportunidades obviamente essenciais para o crescimento.

Quando, em 1994, terminou o período de alta inflação que havia se iniciado em 1980, os brasileiros haviam se tornado reféns da inflação. Embora o Plano Real houvesse sido um plano de estabilização heterodoxo, baseado na neutralização da inércia inflacionária através do mecanismo da URV, essa disposição do povo brasileiro era ideal para que o neoliberalismo então hegemônico e seus sacerdotes, os economistas neoclássicos, impusessem ao País suas políticas econômicas baseadas em elevadas taxas de juros e câmbio sobreapreciado – políticas que, naturalmente, apenas agravaram a desindustrialização em marcha.

Uma política econômica de câmbio sobreapreciado, ainda que aparentemente austera porque buscando controlar o déficit público, é, afinal, populista, porque aumenta artificialmente os salários e incentiva o consumo e o endividamento privado. No médio prazo, uma política econômica correta mantém o equilíbrio das contas do Estado e das contas da Nação, ou, em outras palavras, mantém sob controle o déficit público e o déficit em conta-corrente. A ortodoxia que dominará o País entre 1990 e 2002 ignora o segundo déficit, e, confirmando o caráter cíclico da sobreapreciação cambial, quando a taxa de câmbio é deixada livre, leva o país a duas crises de balanço de pagamentos: 1998 e 2002. O governo supostamente desenvolvimentista que é eleito em 2002 só começa a se tornar desenvolvimentista por volta de 2006, mas não muda esse quadro, porque o desenvolvi-

mentismo que adota continua atraído pela forma fácil e populista de controlar a inflação que é a apreciação cambial (e também a não correção dos preços das empresas estatais) e porque acredita que é possível crescer com câmbio sobreapreciado desde que haja uma política de crescimento voltada para o mercado interno.

Essa tese pareceu se confirmar por volta de 2006, quando a desvalorização cambial decorrente da crise cambial de 2002 (que levava a taxa de câmbio a R\$ 3,95 por dólar) foi anulada e, não obstante, a taxa de crescimento do PIB cresceu. De fato, o aumento da demanda interna provocado pela correta política econômica distributivista baseada no aumento do salário mínimo real fez com que a perda dos mercados externos pela indústria fosse compensada pelo aumento do mercado interno, e que o crescimento, impulsionado pelo aumento do preço das *commodities* exportadas, quase dobrasse em relação ao período anterior. Mas essa compensação era provisória, possível apenas porque os importadores precisam de algum tempo (cerca de três anos) para organizar a importação de bens manufaturados. Passado esse período, no início dos anos 2010, a indústria brasileira voltou à sua condição de falta de oportunidades de investimento lucrativo e de desindustrialização, porque naquele momento, além de haver perdido o mercado externo, havia também perdido o mercado interno.

Nos últimos dois anos, vem havendo um esforço para mudar esse quadro, mas a desvalorização alcançada (de R\$ 1,65 em janeiro de 2011 para cerca de R\$ 2,00 em fevereiro de 2013, quando escrevo este prefácio) está longe da taxa de câmbio de equilíbrio industrial, que deve ser de aproximadamente R\$ 2,75 por dólar. Voltamos, assim, ao quadro de baixo crescimento, mas com uma característica particular: um relativo pleno emprego. Algo que parece paradoxal, mas não é se considerarmos que o que vivemos em todo esse período de desindustrialização foi a transferência de mão de obra, ao inverso do que o crescimento econômico requer. Classicamente o desenvolvimento econômico é resultado do aumento da produtividade proporcionado pela transferência de mão de obra da agricultura e da mineração para a indústria, de setores de baixo valor adicionado *per capita* para setores de alto valor adicionado *per capita*, que são também setores poupadores de mão de obra. Ora, o que estamos vendo desde 1980 é a transferência de mão de obra da indústria para os serviços que apresentam menor valor adicionado *per capita* e maior

demanda de mão de obra, mas mão de obra menos qualificada e, portanto, mal paga quando comparada com a da indústria. É claro que o quadro seria diferente se essa transferência estivesse ocorrendo para os serviços de alto valor adicionado *per capita* como são os de *softwares* e de finanças, mas não é isso que está ocorrendo.

Compreende-se, assim, por que essa fórmula esdrúxula de se tentar crescer invertendo o sentido da transferência de mão de obra vem tendo um efeito tão perverso – desindustrialização e baixo crescimento –, não obstante um efeito favorável: o pleno emprego.

Os três organizadores deste livro e os demais economistas que contribuem para ele estão de parabéns por discutirem com profundidade esse problema central da economia brasileira que é o da desindustrialização. Ao fazê-lo eles estão se associando ao novo desenvolvimentismo e à macroeconomia estruturalista do desenvolvimento na qual essa estratégia nacional de desenvolvimento está apoiada. Eles estão colocando a taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento econômico e renovando o pensamento econômico brasileiro.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Fevereiro de 2013