

Distribuição e Competitividade Industrial na América Latina: notas sobre o caso brasileiro

Antônio Albano de Freitas¹

Resumo

O presente artigo procura analisar, de maneira crítica, a evolução da economia brasileira dentro do contexto latino-americano e de seu respectivo padrão de comércio no período pós-reformas. O texto, ademais, tem como principal objetivo defender a ideia, pouco convencional, de que questões distributivas e de competitividade devem ser tratadas não de forma isolada, mas de modo integrado. Isto é, ao longo do trabalho busca-se aporte teórico para demonstrar que uma distribuição mais equânime da renda, bem como uma menor heterogeneidade educacional, podem ser elementos essenciais, dentre outros, para que se faça o processo de *catching up* com os países desenvolvidos e, assim, se alcance um nível maior de competitividade industrial na região.

Palavras-chave: Distribuição de renda; Estrutura produtiva; Competitividade industrial; Heterogeneidade educacional.

Abstract

This paper aims to analyze, in a critical manner, the evolution of the Brazilian economy inside the Latin American environment and of its respective pattern of trade in the post-reform era. The article, moreover, has as its main purpose to defend the idea, not conventional, that distributive and competitiveness questions should be treated, not in an isolated mode, but the other way round, which means in an integrated approach. That is to say, for the whole text, it is sought to demonstrate that a more egalitarian income distribution, as well as a lower educational heterogeneity, can be key elements, among others, in order to catch up with developed countries and, therefore, reach a higher level of industrial competitiveness in the region.

Keywords: Income distribution; Productive structure; Industrial competitiveness; Educational heterogeneity.

JEL Classification Codes: O15, O33, O54.

¹ Analista pesquisador da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE-RS). Doutor em Economia pela UFRJ. Endereço eletrônico: antonio.albanodefreitas@gmail.com.

I – Introdução

Duas características têm marcado a região Latino-Americana no período pós-reformas: taxas de crescimento divergentes daquelas apresentadas pelos países mais dinâmicos e persistência da extrema concentração de recursos, a despeito de alguns avanços pontuais, em particular, em anos recentes, na redistribuição da renda. Procurar entender os fundamentos desta ausência de “crescimento sustentado com equidade social”, portanto, é uma tarefa essencial para se atingir, posteriormente, o grau de desenvolvimento dos países avançados. A análise empírica, neste sentido, mostra que tais países desenvolvidos possuem um determinado tipo de inserção externa, pautado no conhecimento e na exportação de produtos com alto teor tecnológico, diga-se de passagem.

Vale lembrar, que a relação entre mudança estrutural e desenvolvimento econômico não é nova em teoria econômica, e remonta a autores pioneiros tais como Nurske (1953); Hirschman (1958) e Gerschenkron (1962). Para estes autores, por exemplo, uma mudança estrutural permitiria um aprendizado tecnológico e retornos crescentes. Uma participação crescente de setores industriais no valor adicionado total, paralelamente, proporcionaria *spillover effects* e encadeamentos para frente e para trás, os quais acelerariam a acumulação de capital e o crescimento.

Posto isto, é possível dizer que o objetivo deste artigo é analisar as características do padrão de comércio estabelecido pelos países latino-americanos, notadamente o Brasil, durante a era pós-reformas. Em adição, procura-se associar tal padrão à carência de alguns elementos, tais como a estrutura do mercado de trabalho, o investimento em P & D, a qualificação da mão de obra e, sobretudo, à distribuição de renda da região. Esta distribuição de renda, altamente concentrada, traçada séculos atrás pela forma como estes países foram colonizados, já fora muito bem avaliada por importantes autores (FURTADO, 1961; ENGERMAN & SOKOLOFF, 2005). Não se pretende, então, repetir tal feito, mas apenas sublinhar sua possível influência sobre a competitividade industrial dos países da região.

Afora esta breve introdução, o artigo se subdivide em três partes: na parte II é feita uma síntese da atual estrutura produtiva brasileira e abordada a crítica teórica deste modelo. Na parte III, por sua vez, procura-se destrinchar o link entre uma distribuição mais equânime (da renda) e uma melhora na competitividade sistêmica do respectivo país. Por fim, na parte IV, tecem-se algumas considerações finais.

II – Teoria econômica e o cenário nacional da estrutura produtiva brasileira

A distribuição espacial das cadeias manufatureiras nas últimas duas décadas se deu de forma muito assimétrica. Não somente as economias centrais perderam posição no valor agregado manufatureiro, como também as economias emergentes industrializadas, caso do Brasil, também diminuíram sua participação na produção mundial de valor adicionado industrial. Os ganhadores na disputa desta concorrência global para a recepção de investimentos de firmas transnacionais foram os asiáticos, sob a liderança chinesa. O Brasil e a América Latina, excluído o México, por sua vez, ficaram praticamente à margem desse processo de reestruturação das cadeias globais de valor – além de pouco peso nas cadeias globais, a região apresenta, também, uma integração produtiva regional pouco significativa, ao contrário da América do Norte, da Europa e da Ásia.

De acordo com o relatório da OCDE e da OMC de 2013, o Brasil é uma das economias com menor valor adicionado estrangeiro nas suas exportações, da ordem de 10%, o que é um indicador para trás nas cadeias de valor. É um indicador também de que a economia brasileira é fechada, ou porque é forte na produção doméstica de matérias primas e bens intermediários, ou porque produz relativamente poucos bens que demandam componentes vindos do exterior ou ainda porque se trata de uma economia protegida. Contudo, a contribuição brasileira enquanto valor adicionado nas exportações dos outros países, um indicador para frente da integração nas cadeias globais de valor, é a segunda maior entre os países em desenvolvimento, principalmente por conta das exportações de insumos e matérias-primas. O comentário pertinente sobre estas constatações é que o Brasil não está totalmente fora das cadeias globais de valor. Contudo, o seu lugar é mais como fornecedor de insumos para empresas de outras origens adicionarem mais valor na cadeia produtiva, do que como exportador de produtos com maior valor adicionado (OCDE/OMC, 2013). Além disso, as empresas multinacionais têm cada vez mais buscado o mercado brasileiro e o latino, atraídas pelo mercado interno ou pela exploração de recursos naturais. De fato, o Brasil mantém sua posição entre os BRIICS (Brasil, Rússia, Índia, Indonésia, China e África do Sul) enquanto receptor de investimento direto externo. Em outras palavras, o país não é visto como um local para agregar valor na cadeia global. Neste sentido, é relevante assegurar condições de competitividade industrial - através da melhoria nas estruturas de logística

e de tecnologia da informação, fatores cruciais do sucesso no comércio internacional - e fomentar através de políticas industriais o desenvolvimento de segmentos e ramos onde é maior a atividade das cadeias globais de valor. Em suma, o que se pode afirmar é que o Brasil não pode se furtar de desenhar e implementar políticas econômicas e industriais considerando as cadeias globais de valor – sobretudo no que tange ao regime macroeconômico, as políticas de comércio (destacadamente os acordos e as barreiras de comércio), de investimento, de competitividade, de inovação e sofisticação tecnológica e, como será enfatizado neste trabalho, de distribuição. De forma mais ampla, portanto, pode-se dizer que uma inserção externa de melhor qualidade é aquela relacionada a uma maior participação das atividades de alto valor agregado na estrutura produtiva e comercial e ao aperfeiçoamento dos índices de produtividade das empresas, com crescimento da participação do país no produto e nas exportações mundiais.

A atual estrutura produtiva brasileira, todavia, carece de muitos destes elementos. Como pode ser visualizado nos gráficos 1 e 2 o *gap* tecnológico ainda é bastante alto em comparação com os países desenvolvidos.

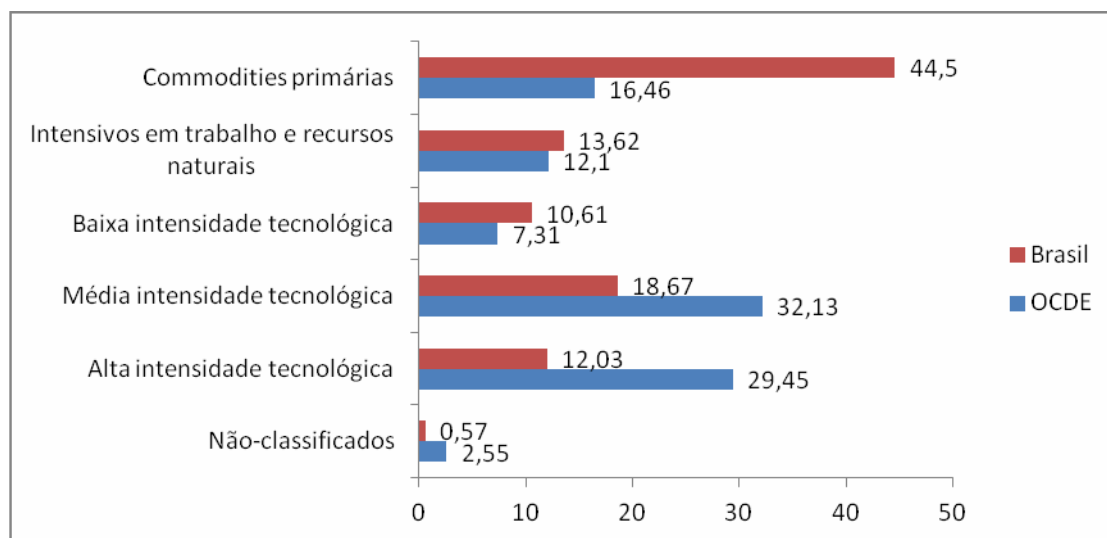


Gráfico 1 – Exportações por categoria de produto, 1989 – 2005 (Categoria de produtos em % do total)
Fonte: UNCDB

Enquanto as *commodities* primárias ocupam, em média, cerca de 44% da pauta de exportações brasileiras no período 1989-2005, este mesmo grupo ocupa apenas 16% nos países da OCDE. As exportações de produtos de alta intensidade tecnológica nos países da OCDE, por sua vez, ocupam em média quase 30% no período, enquanto no Brasil ocupam somente 12%. Além disso, na OCDE mais de 60% de suas exportações se concentram em produtos de alta e média intensidade tecnológica, ao passo que no Brasil

respondem por apenas 30% do total. O gráfico 2, de maneira análoga, demonstra que cerca de $\frac{3}{4}$ das importações brasileiras no período 1989- 2005 correspondem a bens de alta e média intensidade tecnológica, produtos de maior dinamismo no mercado internacional. Assinale, ainda, que este processo de concentração da pauta de exportações brasileiras em poucos produtos primários tem avançado rapidamente ao longo dos últimos anos, fruto da forte demanda de países asiáticos, como também do desempenho mais fraco, no pós-crise, dos países que normalmente compram mais produtos manufaturados brasileiros, como os EUA.

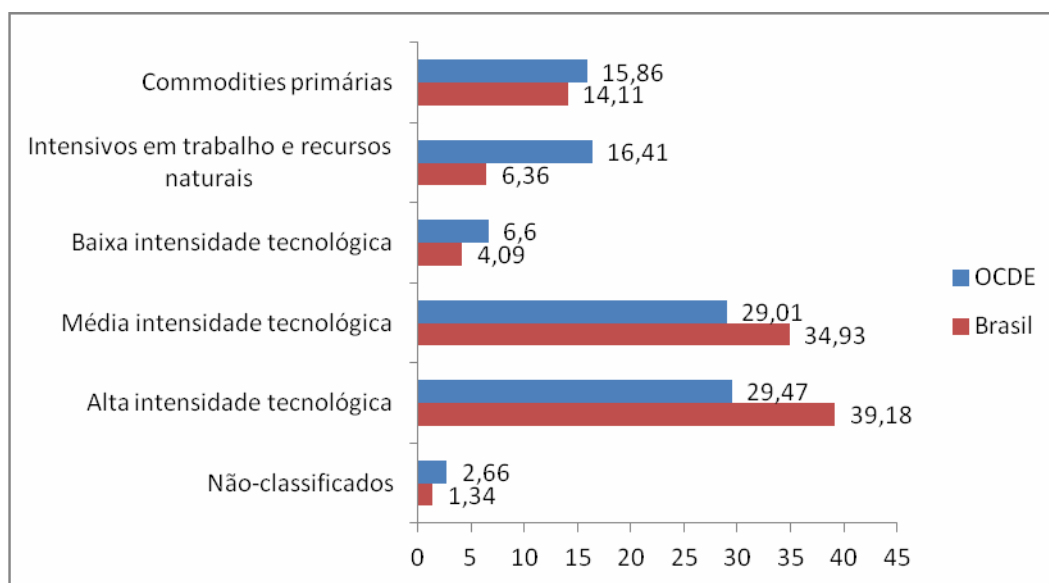


Gráfico 2 – Importações por categoria de produto, 1989 – 2005 (categoria de produtos em % do total)
Fonte: UNCDB

No debate acerca de comércio e desenvolvimento, no entanto, há nítida ênfase nos diversos problemas que são próprios às *commodities*. Dentre eles, pode-se citar: a baixa elasticidade-renda da demanda; a pequena absorção dos benefícios do progresso técnico; o reforço de estruturas de produção retrógradas baseadas nas grandes propriedades – o que gera maior concentração do excedente e do poder econômico; a concentração da renda e da riqueza, que causa vazamento de renda e pouco dinamismo do mercado interno; a alta volatilidade de preços, e a conseqüente instabilidade da receita de exportação; a rápida e profunda transmissão internacional dos ciclos econômicos e etc. (Gonçalves, 2012; Cimoli & Rovira, 2008; CEPAL, 2010).

Não obstante todos estes efeitos, pode-se dizer que a economia brasileira tem aprofundado o que Coutinho (1997) denominara de especialização regressiva. Esta reprimarização, por assim dizer, se é, por um lado, decorrente da conjuntura alta nos

preços das *commodities*, é, por outro lado, resultado também da tendência de deterioração do padrão de comércio exterior, determinada pela estrutura das exportações brasileiras de produtos industriais conforme sua intensidade tecnológica. Neste sentido, a análise da tabela 1 mostra-se interessante. Nela é possível visualizar que o saldo comercial brasileiro concentra-se nas atividades não industriais e na indústria de baixa tecnologia. O déficit, de modo oposto, nas indústrias de alta, média-alta e média-baixa tecnologia.

Tabela 1 - Saldo de Comércio Exterior por Intensidade Tecnológica – US\$ Milhões

Setores	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	24.758	33.640	44.708	46.120	40.028	24.746	25.272	20.267
Produtos industriais (*)	17.968	25.511	33.235	32.251	21.958	(1.294)	(5.368)	(30.753)
Indústria de alta e média-alta tecnologia (I+II)	(8.588)	(9.995)	(7.884)	(12.747)	(25.169)	(51.100)	(44.935)	(65.481)
Indústria de alta tecnologia (I)	(5.296)	(7.548)	(8.377)	(11.839)	(15.044)	(21.932)	(18.431)	(26.497)
Aeronáutica e aeroespacial	990	1.755	1.745	1.326	1.784	1.114	401	682
Farmacêutica	(1.781)	(2.093)	(2.281)	(2.718)	(3.764)	(4.642)	(4.566)	(6.378)
Material de escritório e informática	(1.050)	(1.232)	(1.550)	(2.222)	(2.383)	(3.104)	(2.735)	(3.760)
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	(1.910)	(3.968)	(3.884)	(5.295)	(6.629)	(9.786)	(7.056)	(11.394)
Instrumentos médicos de ótica e precisão	(1.545)	(2.009)	(2.408)	(2.930)	(4.052)	(5.513)	(4.475)	(5.646)
Indústria de média-alta tecnologia (II)	(3.292)	(2.447)	494	(908)	(10.126)	(29.169)	(26.504)	(38.983)
Máquinas e equipamentos elétricos n. e.	(1.544)	(1.239)	(945)	(907)	(1.266)	(2.339)	(2.365)	(4.615)
Veículos automotores, reboques e semi-reboques	4.126	5.695	7.825	7.836	5.736	2.203	(2.915)	(4.525)
Produtos químicos, excl. farmacêuticos	(4.694)	(6.824)	(6.165)	(6.795)	(10.852)	(20.109)	(12.499)	(16.118)
Equipamentos para ferrovia e material de transporte n. e.	49	(0)	131	(27)	(66)	(767)	(357)	(997)
Máquinas e equipamentos mecânicos n. e.	(1.229)	(78)	(351)	(1.014)	(3.679)	(8.156)	(8.367)	(12.728)
Indústria de média-baixa tecnologia (III)	6.594	10.182	12.257	12.914	11.950	9.648	6.144	(4.712)
Construção e reparação naval	(107)	1.251	172	5	669	1.469	(141)	(46)
Borracha e produtos plásticos	(98)	(176)	(220)	(169)	(318)	(1.144)	(983)	(2.041)
Produtos de petróleo refinado e outros combustíveis	200	1	1.227	845	(118)	(2.707)	(50)	(6.940)
Outros produtos minerais não-metálicos	716	989	1.194	1.464	1.414	870	541	249
Produtos metálicos	5.884	8.118	9.884	10.768	10.303	11.160	6.776	4.065
Indústria de baixa tecnologia (IV)	19.962	25.324	28.862	32.084	35.178	40.158	33.423	39.440
Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	747	1.029	1.049	933	777	468	216	(116)
Madeira e seus produtos, papel e celulose	4.233	5.061	5.415	5.836	6.488	6.572	5.093	6.497
Alimentos, bebidas e tabaco	11.699	15.474	18.677	21.687	24.647	31.292	27.752	33.266
Têxteis, couro e calçados	3.283	3.759	3.722	3.629	3.266	1.825	361	(207)
Produtos não industriais	6.791	8.129	11.473	13.869	18.070	26.040	30.640	51.019

(*) Classificação extraída de OCDE, Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators 2003

Fonte: SECEX/MDIC.

Na tradição latino-americana, em particular, este ceticismo com relação a uma estratégia de desenvolvimento baseada em recursos naturais, decorre, sobretudo, da lei de Engel que afirma que a elasticidade renda da demanda por alimentos é menor do que um. Desta forma, países especializados em alimentos, e em recursos naturais de maneira geral, tenderiam a ter uma elasticidade renda das exportações menor do que a elasticidade renda de suas importações, algo conhecido na corrente Cepalina e difundido na literatura mundial, como o pessimismo das elasticidades. Trabalhos como os de Cimoli, Porcile e Rovira (2010); Romero, Silveira e Jayme Jr. (2011); Gouvea e Lima (2010), por exemplo, ao destacar esta relação entre intensidade tecnológica e elasticidade renda procuram mostrar empiricamente que a elasticidade renda das exportações latino-americanas, mais intensivas em recursos naturais, é menor do que a elasticidade renda das exportações de outros países, notadamente os países asiáticos. Analogamente, estes autores procuram demonstrar que a elasticidade renda das importações dos países latino-americanos é superior à dos demais países, o que, num modelo de crescimento baseado em exportações, fornece a crítica para o estrangulamento externo histórico do continente.

Uma via alternativa, denominada novo-desenvolvimentista, associa este insucesso na diversificação produtiva da América Latina nas últimas décadas ao fenômeno da doença holandesa e as mazelas da valorização cambial. Como proposição, os autores desta vertente defendem uma forte redução da razão salário-câmbio com o intuito de estimular a concorrência da América Latina com os demais países (Bresser-Pereira, 2012; Oreiro et al, 2011). Esta proposta, todavia, vai de encontro aos objetivos democráticos da sociedade brasileira em reduzir as desigualdades, e representaria, assim, um retrocesso em relação aos ganhos sociais da primeira década do Século XXI. De acordo com Fajnzylber (1988), neste sentido, uma competitividade autêntica, que permita sustentar e mesmo aumentar a participação nos mercados internacionais, requer uma constante busca de incremento da produtividade através da incorporação do progresso técnico, mas implica também a elevação paralela dos níveis de vida da população. Ou em outras palavras, “o significado importante da competitividade é a habilidade de competir numa economia mundial aberta com salários elevados e crescentes” (Cohen & Zysman, 1987, p.11). Ademais, o novo-desenvolvimentismo superestima a evidência empírica que relaciona câmbio desvalorizado e crescimento (Ferreira e Cardoso, 2010) e negligencia o processo de aprendizado como relevante para o crescimento da produtividade e da inovação (Rocha, 2012).

É bem verdade que uma política de juro alto e câmbio valorizado têm consequências deletérias para a economia local, tanto do ponto de vista fiscal (desestímulo ao investimento) quanto em relação à competitividade industrial. Todavia, se, atualmente, é justamente a valorização nominal do câmbio quem, predominantemente, controla a inflação deve-se ter cautela quando se propaga uma política de desvalorização cambial do real (Serrano & Summa, 2011). Nunca é demais lembrar que a inflação é indesejada por várias razões, sendo a principal delas a possibilidade de resultar em redução das rendas contratuais, entre as quais a mais importante é o salário. Portanto, ao persistir a atual configuração, caracterizada por um setor industrial que não se moderniza e não se diversifica, e, ao mesmo tempo, apresentar ‘salários elevados’ (em relação aos países asiáticos, e em particular a China²) a economia brasileira tende a se tornar estruturalmente dependente do seu primário exportador, e em um permanente conflito entre um custo de trabalho alto com alto déficit comercial na indústria ou um custo de trabalho baixo, com menor déficit comercial, mas com baixa expansão dos mercados internos (MEDEIROS, 2012; PALMA, 2010). Por sinal, para autores como, por exemplo, Medeiros (2001, 2012) a solução para este conflito entre taxa de câmbio, inflação e salário real passa, necessariamente, por investimentos agressivos em infraestrutura e tecnologia, de modo que se eleve sistematicamente a produtividade, tanto dos setores mais expostos à concorrência externa, quanto dos setores que produzem direta e indiretamente a cesta de bens e serviços relevantes para os salários reais. Pois, como lembra o autor, dinamicamente *“só é possível melhorar simultaneamente a competitividade externa e os salários reais se o custo de vida mantiver-se estável, o que depende da difusão dos aumentos de produtividade para o conjunto dos bens e serviços que majoritariamente o determinam”* (2001, p.195).

² Salários elevados, deve-se ter claro, em relação à China. Em realidade, a parcela salarial na renda do Brasil está 6% aquém da média dos países da OCDE. Neste sentido ver: ILO (2013) e Marquetti & Foley (2011).

III – O elo entre distribuição e competitividade industrial

Ao longo da seção anterior, procurou-se mostrar, como fato estilizado, que os países, hoje, desenvolvidos apresentam uma determinada inserção externa na economia mundial. Tal modelo assenta-se numa pauta de exportações com alto nível de valor agregado, com tecnologia de ponta e com elevado nível de Investimento em setores de Pesquisa e Desenvolvimento. Isto nos indica, portanto, que a estrutura produtiva de um país importa. Mais do que isso, que o desenvolvimento de um núcleo endógeno de dinamização tecnológica é fundamental para aqueles países que pretendem fazer o processo de *catching up* com os países avançados.

Na literatura econômica, por conseguinte, diversos fatores têm sido enfatizados para que se estimule a competitividade internacional de uma economia, a saber: incrementar a produtividade via investimento; ter vantagens salariais; ter preço de venda compatível com a demanda de um dos segmentos de mercado; fatores políticos; de monopólios coloniais; fatores relacionados à esfera da circulação das mercadorias e do dinheiro (como políticas de câmbio, acesso e controle dos canais de comercialização e de crédito junto aos agentes financeiros internacionais). Além de uma série de requisitos técnicos (como respeito a normas, especificações e padrões de qualidade, capacidade de entrega a tempo e à hora) que somente podem ser atendidos quando um razoável grau de desenvolvimento industrial tiver sido alcançado no respectivo país.

A partir de agora, no entanto, procurar-se-á enfatizar um possível elo entre uma distribuição (de renda) mais equânime e uma melhora na competitividade internacional, remetendo, sempre que possível, a autores pioneiros nesta ideia. Sem, necessariamente, desprezar as variáveis acima mencionadas, a seção abordará, analogamente, maneiras pelas quais a concentração pode atravancar ganhos de competitividade. Neste sentido, convém recordar o que já em meados da década de 1980, Tauile (1989, p.12-13) afirmara:

Os baixos níveis salariais aqui vigentes não são condição *sine qua non* para a participação brasileira no mercado mundial. Do mesmo modo, é importante ressaltar que é desprovida de conteúdo a afirmação genérica de que “precisamos modernizar e automatizar para poder exportar”, na medida em que ignora a especificidade diferenciada dos complexos e setores industriais e, até mesmo, das diversas atividades num mesmo processo produtivo. Mais do que isso, essa afirmação ignora também as condições socioeconômicas vigentes no país, bem como, via de regra, seus interesses estratégicos. Quando se pensa no

longo prazo ou, pelo menos, na entrada do século XXI, não há dúvida de que é muito importante levar em consideração a inserção do Brasil na, cada vez mais internacionalizada, economia mundial. De fato, os padrões dessa inserção serão, em grande medida, determinados pelas vantagens comparativas que a economia brasileira então tiver. Mas, pensar no Brasil do século XXI obriga necessária e prioritariamente a pensar em como elevar substancialmente o padrão de vida da maioria da população brasileira, hoje comprimido por um lamentável e distorcido perfil de distribuição de renda. [...] Isso não só é vergonhoso e inaceitável socialmente, como também reduz a eficiência do investimento (devido ao baixo nível do multiplicador) na geração de renda e de emprego, e macula a pretensa competitividade da indústria local na medida em que ressalta seu componente espúrio.

Ao analisar o modelo japonês, Tauile (1989), por exemplo, destaca o envolvimento do trabalhador japonês com o progresso técnico, e a elevada interação entre os trabalhadores diretos, encarregados, no local da produção, das inovações incrementais, com os projetistas, responsáveis, em seus escritórios, pelas inovações radicais. Tal realidade permitiria, segundo nomenclatura de Kaplinsky (1986), uma endogeneização da mudança tecnológica dentro do próprio processo de trabalho. Algo impensável na grande maioria das empresas dos países ocidentais, onde a dicotomia capital-trabalho seria muito acirrada pelos rígidos padrões fordistas-tayloristas de organização da produção, particularmente no que relacionam divisão de trabalho com hierarquização funcional; e, sobretudo, nos países subdesenvolvidos onde o conflito capital-trabalho seria ainda mais acentuado, caracterizado por padrões de reprodução social da classe trabalhadora bastante limitados.

Embora exista uma série de políticas de curto prazo (como desvalorização da moeda local, subsídios diversos e etc.) que possibilitem uma melhora relativa na inserção imediata de determinadas empresas no mercado internacional, deve-se ter em mente que para o conjunto das empresas, ou para uma economia que almeja o crescimento continuado, essa é uma posição circunstancial. A competitividade espúria é débil e incompatível com o crescimento no longo prazo, pois não há garantias de que tais condições perdurarão. Pois pelo contrário, já que se isso ocorrer, a coesão social e política, que dá sustentação ao crescimento econômico de longo prazo (e ao próprio processo de internacionalização) poderá se ver seriamente ameaçada. Nas palavras de Fajnzylber (1988, p.14):

Enfrentar o tema da competitividade com base em uma sequência de desvalorizações (cambiais) que substituam o aumento da produtividade e a incorporação do progresso técnico, conduz à erosão da coesão social, comprometendo, em última instância, a proposta de

favorecer a inserção internacional. Para uma empresa é legítimo competir internacionalmente aproveitando a disponibilidade de mão de obra barata, recursos financeiros artificialmente subsidiados, compensando margens reduzidas e inclusive negativas no mercado externo através de elevados ganhos no mercado interno protegido, aproveitar franquias impositivas especiais etc. A agregação, entretanto, para o conjunto das empresas, acompanhada de uma redução da demanda interna, não configura uma situação nacional de competitividade, mesmo que no curto prazo isso possa melhorar a balança comercial e o coeficiente de exportações.

Kalecki (1977), de modo similar, referiu-se ao impacto da distribuição, não na competitividade, mas nas taxas de crescimento. O autor chamou a atenção para o fato de que, em uma economia com capacidade ociosa, um aumento generalizado de salários não necessariamente reduz os lucros globais como o senso comum faz crer. Isso ocorre, pois em economias capitalistas salários são tanto custos como fonte de demanda.

Cimoli & Rovira (2008), dando continuidade aos canais pelos quais a distribuição pode afetar a competitividade nacional, alegam uma espécie de inércia das elites, avessa à mudança estrutural. De acordo com os autores, países que possuem uma estrutura produtiva baseada em recursos naturais e em atividades especializadas em mão de obra barata acabam estimulando comportamentos do tipo *rent-seeking*, os quais reforçam este padrão e dificultam a mudança estrutural. Países com alta concentração de renda, neste sentido, tenderiam a ter uma estrutura produtiva defasada, em virtude dessa inércia de suas elites – grupo conectado a setores tradicionais, abundante em recursos naturais, que monopolizam tais fatores de produção e poder político, e por isso, não possuem estímulos para implementar políticas públicas que permitam melhorar a distribuição de recursos internos da sociedade e aprimorar, conseqüentemente, sua inserção externa. Os autores problematizam a questão nestes termos:

Why would the elites (and their institutional setting) favor structural change? Why would they ever promote active policies to increase R&D expenditure, improve the educational system and reduce informality? The transformation of the production structure to incorporate greater knowledge across new activities reduces rent concentration. The elite would naturally resist any change that tends to reduce their share in income and narrow their power base. [...]Development in Latin America is moving along the (natural) resource course, generating the co-evolution of a process that reinforces rent-seeking conducts and elite concentration. Resistance to the implantation of policies that change the production structure and reduce income concentration is the logical consequence of such a self-perpetuating process. This evokes and explains the structural inertia in the region. Policies that promote structural change and invoke a knowledge course have to be implemented in tandem with

endogenous incentives from the social groups that generate and diffuse knowledge (CIMOLI & ROVIRA, 2008, p. 344-345).

Bourguignon & Walton (2007), por outro lado, exploram a relação entre equidade e o processo de crescimento. Os autores argumentam que a equidade, no sentido de igualdade de oportunidades, é, em certos aspectos fundamentais, complementar ao crescimento de longo prazo. Isto é, o crescimento sustentado se torna muito mais problemático em sociedades com elevada desigualdade – algo de suma importância para o continente latino-americano, marcado por intensa disparidade social. Os autores, ademais, descredenciam os estudos que desprezam (e dissociam) a significância dos quesitos distributivos no design de estratégias pró-crescimento. Para estes estudos, o crescimento seria uma questão para *policymakers* preocupados com temas como finanças, comércio, infraestrutura e outros determinantes de competitividade e inovação. Ao passo que a igualdade deveria ser lidada separadamente através de políticas sociais e com atenção redobrada a um suposto *tradeoff* entre equidade e eficiência. A visão destes pesquisadores, todavia, é substancialmente distinta:

We present a very different position here. We argue that equity has a central role in providing the basis for long-run growth. It is both bad economics and bad policy to separate questions of equity from questions of growth. In developing this argument, we make two departures from past literature. First, in line with the recent theoretical literature, we focus on a concept of equity that is essentially *ex ante*, that is, concerned with equal access of all individuals to opportunities to pursue a life of their choosing, including the pursuit of economic activities. The intuition is straightforward: if significant parts of the population have restricted opportunities for investment and innovation, while those at the top have extensive opportunities to pursue their private interests, then there will be both efficiency losses and adverse dynamic effects. Second, we emphasize that interactions of equity with efficiency and growth have to be understood in terms of specific inequalities of opportunities, in economic, social and political spaces, and of their interactions with market and non-market institutions. Once this prism is adopted, there is evidence for a negative relationship between inequity and economic processes affecting efficiency or growth in two areas: in the inefficient results from the interaction between market imperfections and inequalities of assets, status or influence; and in the effects of extreme political inequalities on the design of economic institutions, with a tendency to form institutions that promote predation, rent-seeking, or protection of economic (and other) privileges, rather than broad-based incentives for investment and innovation (Bourguignon & Walton, 2007, p. 97).

Em se tratando de restrição de oportunidades, com efeito, deve se mencionar os laços entre igualdade educacional e desenvolvimento social. A educação de qualidade, diga-se

de passagem, é um vetor múltiplo do desenvolvimento, pois sociedades mais educadas colaboram com o exercício da cidadania e com uma participação política e democrática mais ampla, tornando seus cidadãos mais cultos e com maior capacidade crítica. Em economias capitalistas modernas, no entanto, a educação, infelizmente, tem se mercantilizado, e independente do juízo de valor, tem sido tratada como um ativo. Neste sentido, é possível colocar sob o mesmo guarda-chuva aqueles autores que associam uma desigualdade inicial de ativos (neste caso, educação) com ineficiência sistêmica, de modo a inibir a competitividade potencial do respectivo país e/ou economia³. É preciso cautela, no entanto, para não “endeusar” a importância da educação, no sentido mercantil, como mola propulsora para o crescimento econômico. Embora seja fato inegável que exista, atualmente, uma correlação entre escolaridade e salários, tal leitura pode ser incompleta. É claro que a oferta tem de estar preparada para uma demanda de trabalho seletiva, sobretudo em um mundo altamente internacionalizado como hoje. Mas em economias capitalistas de pouco vale ter uma sociedade altamente escolarizada se não ocorra a criação de postos de trabalho suficientes para que estas pessoas sejam empregadas – vide o cenário atual da economia mundial e, sobretudo, da Europa. Uma sociedade tribal, por outro lado, em que nenhum dos membros possua escolaridade, pode muito bem não precisar da “educação” para o desenvolvimento de suas necessidades e meios de subsistência. Desde o século XIX, em verdade, a reprodução do capital não parece se ressentir a as variações no grau de instrução da força de trabalho⁴. O que importa aqui, portanto, é a “desigualdade educacional” que, via concorrência, nivela por baixo o ritmo de inovações tecnológicas e, por consequência, mina uma competitividade *potencial* maior. Em países como o Brasil, especificamente, com baixa escolaridade média da força de trabalho e elevada heterogeneidade educacional, o “prêmio” à escolaridade ainda é muito elevado. Assim, uma grande desigualdade

³ Além disso, estudos mostram que em famílias de maior escolaridade, há menor risco de desnutrição infantil e de gravidez na adolescência, fenômenos que reproduzem a exclusão de uma geração a outra (CEPAL, 2010, p.209).

⁴ Marx, por exemplo, mostrou com precisão que o excedente de mão de obra é uma característica estrutural de economias capitalistas. Isto é, cada capitalista particular, na procura por inovações tecnológicas que reduzam seus custos de produção (a preços e salários correntes) e proporcionem um “super-lucro” (um lucro inicial maior do que em média os concorrentes adquirem), acaba determinando o progresso técnico, poupador de trabalho (e intensivo em capital) como uma força endógena do sistema. Lewis ao sistematizar o desenvolvimento econômico em economias não desenvolvidas também enfatiza a oferta ilimitada de mão de obra. De fato, de uma perspectiva clássica, a força de trabalho em economias em desenvolvimento é qualquer coisa, exceto escassa. E a experiência histórica parece deixar claro que o tamanho da força de trabalho em economias desenvolvidas nunca foi um obstáculo relevante ao crescimento de longo prazo.

educacional pode fomentar um alto nível de dispersão da renda. Esta desigualdade de renda ou riqueza, por sua vez, como expõe Ferreira (2000, p.25): *“pode implicar numa distribuição desigual de poder político, na medida em que a riqueza gera influência sobre o sistema político. E a desigualdade de poder político reproduz a desigualdade educacional, já que os detentores do poder não utilizam o sistema público de educação, e não tem interesse na sua qualidade, dependendo apenas de escolas particulares. Os mais pobres, por sua vez, não têm meios próprios (nem acesso a crédito) para frequentar as boas escolas particulares, nem tampouco poder político para afetar as decisões fiscais e orçamentárias que poderiam melhorar a qualidade das escolas públicas”*.

Posto isto, pode-se dizer que o argumento defendido neste trabalho ressalta um elemento fundamental, dentre outros importantes, para dinamizar a estrutura produtiva de um país, isto é: uma distribuição de riquezas mais equânime entre os indivíduos de uma sociedade. Convém ressaltar, contudo, que o lema da utopia igualitária não afirma que todos devam receber, por exemplo, a mesma renda, mas sim que todos possam receber de acordo com suas necessidades, tendo em vista que seres humanos são diferentes por natureza tanto em termos de capacidades físicas e mentais quanto à atribuição de valores (SEN, 2001). Uma sociedade que concentre recursos em mão de poucos, além de, muito provavelmente, ter um alto índice de pessoas à margem de condições dignas de vida, (e, por conseguinte vivendo na informalidade) desqualifica a competição interna de seu mercado de trabalho, fazendo com que os setores mais avançados em relação à pesquisa e desenvolvimento – setores diretamente ligados à melhora da estrutura produtiva – sejam pouco dinâmicos. Deste ponto de vista, portanto, a competitividade internacional advém do fortalecimento do mercado interno, seja via demanda ou pela concorrência, isto é, uma distribuição de renda concentrada pode: (i) impedir com que certos segmentos populacionais participem do mercado capitalista e conseqüentemente inibir o consumo, e o investimento que o segue e/ou (ii) provocar um acesso desigual a ativos produtivos e, assim, desencadear um círculo vicioso na desigualdade de renda. Uma elevada heterogeneidade educacional, por exemplo, ao nivelar certos indivíduos aquém de sua capacidade potencial, pode influenciar negativamente a qualidade da força de trabalho nacional, e, desta forma, emperrar a

concorrência empresarial e a competitividade externa, já que o conhecimento é a peça chave para a habilidade de inovar.

Por fim, é preciso destacar que da perspectiva teórica embora tenha sido mencionada a variável educação e o indivíduo, este trabalho dista-se do marco neoclássico e da teoria do Capital Humano⁶.

Por tais razões, é possível que se abarque o conceito Cepalino de Heterogeneidade Estrutural dentro do argumento até aqui exposto:

Los ingresos de los trabajadores son un eslabón fundamental que vincula la heterogeneidad estructural y la desigualdad del ingreso. Para comprender más profundamente las diferencias en materia de ingresos laborales, no solo hay que tener en cuenta las diferencias de productividad entre los distintos sectores de actividad o estratos productivos, sino también las diferencias en cuanto al desarrollo de la capacidad, que están muy determinadas por el origen socioeconómico de la población ocupada, así como las asimetrías de poder entre los empleadores y los trabajadores, que se manifiestan en las negociaciones salariales. De hecho, las desigualdades en materia de productividad no se dan solamente entre los sectores y estratos productivos de la economía, sino también en el seno de esos estratos y sectores, donde conviven trabajadores que tienen productividades muy diferentes, asociadas a las diferencias de nivel educativo. Por ello, es menester armonizar la promoción del cambio virtuoso (y la expansión del empleo en sectores de mayor productividad) con un gran esfuerzo destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de la capacidad, tanto en el sistema educativo formal como en los sistemas de capacitación (CEPAL, 2012, p.212).

⁶ Serrano & Medeiros (2004) em excelente artigo, ao defender a retomada da abordagem clássica do excedente, criticam a atual posição, muito estreita e limitada, da economia do desenvolvimento tradicional (EDT). Para os autores, a EDT ao implicitamente aceitar o dogma neoclássico de que uma economia capitalista competitiva, por si só, gera uma alocação ótima de recursos “escassos”, fica restrita a tentar provar que nos países subdesenvolvidos as “falhas de mercado” são maiores que as “falhas de governo” e, que, então, a intervenção se configuraria Pareto-superior. Ademais, sabe-se que no Brasil, por exemplo, embora raça/cor possa ter boa correlação estatística com classe econômica, a privação associada com ser negro ou pardo não é somente uma questão de correlações de classe. Diversos estudos têm apontado que mesmo controlando-se variáveis de origem econômica (status de origem) e a escolaridade percebe-se que a raça no Brasil é um relevante fator explicativo da mobilidade diferenciada de negros e brancos (BARTALOTTI, 2007). Esta discriminação de raça, e também de gênero deve ser dito, não se traduz apenas em preconceito econômico, mas, paralelamente, em barreiras ao exercício da cidadania – com influência de longo alcance sobre muitos aspectos da vida diária, indo desde questões como a garantia de emprego e a atenção médica recebida, até o tratamento justo pela polícia. Este trabalho, portanto, ao tratar do conceito de competitividade, opta por fazer referência à capacidade humana e não ao capital humano, precisamente porque, como afirma a CEPAL (2010, p.40): *“a igualdade não se resolve mediante um ajuste meritocrático espontâneo. De certo, a educação e o conhecimento são fundamentais para colocar a igualdade no limite entre contribuição produtiva e desenvolvimento social. Porém na igualdade de direitos é muito importante o papel redistributivo do Estado e não somente o “valor” dos indivíduos no mercado. Como cidadãos e cidadãs, os membros da sociedade não podem subordinar seu bem-estar a seu “capital humano”, ou seja, à valorização de suas capacidades em uma relação de oferta e demanda de trabalho, não apenas pelo acesso tão desigual à educação e ao conhecimento, mas também porque exercemos aqui uma opção política e de valores pela cidadania como eixo de inclusão. Não aderimos à premissa que está na origem da teoria do capital humano, a saber, que o eixo de inclusão é o ajuste meritocrático no mercado de trabalho e não a cidadania como titularidade de direitos”*.

IV Considerações finais

No decorrer deste artigo se expôs que os países atualmente desenvolvidos possuem uma estrutura produtiva baseada em exportações de alto valor agregado, em setores de ponta tecnológica e com elevado nível de investimento em departamentos de pesquisa e desenvolvimento. Este padrão de comércio, pautado em produtos de maior dinamismo, no entanto, durante a era pós-reformas, não vem sendo seguido pelos países latino-americanos. Geograficamente, por exemplo, é possível distinguir os países da América Central e o México, os quais têm globalizado suas atividades manufatureiras e de produção à custa de abundante mão de obra barata, dos países da América do Sul. Estes últimos, embora apresentem, hoje, indústrias capital-intensivas baseadas, em grande parte, em tecnologia importada, têm reforçado sua especialização em recursos naturais e em *commodities* primárias.

A abundância de recursos e a reprimarização da pauta exportadora, como também apontado, podem afetar negativamente o desenvolvimento de um país de diferentes formas. Através da Doença Holandesa, e de uma conseqüente sobrevalorização do câmbio, apenas para citar uma, pode-se prejudicar o setor manufatureiro e, por conseguinte, o crescimento. Ademais, a monopolização destes fatores de produção em mãos de uma elite tradicional pode vir a fomentar a corrupção entre burocratas e políticos, incrementando, desta forma, os ganhos advindos de atividades improdutivas. Tal estratégia fundamentada na abundância de recursos naturais e/ou em trabalho barato, é digno que se diga, pode sustentar o crescimento por certo período, particularmente quando os termos de troca melhoram e a taxa de câmbio é controlada. Entretanto, no longo prazo, mudanças na economia internacional e nos padrões de demanda tornam os países que a adotam mais vulneráveis, à medida que a capacidade para captar as oportunidades advindas do progresso tecnológico diminui para eles. Dito em outras palavras, torna-se, então, oneroso readaptar seus sistemas de produção em diferentes contextos.

Assim, se é razoável supor que a estrutura produtiva de um país realmente interessa, como aprimorá-la? De fato, *apenas* investimentos em P & D e/ou em políticas industriais não seriam suficientes no atual estágio das economias latino-americanas, pois isto acentuaria o grau de monopólio e a dualidade estrutural que tormenta o mercado de trabalho da região. Por tais razões, este trabalho procurou transmitir a ideia de que a superação do desequilíbrio externo destes países passa, dentre outros canais,

pela superação de seus desequilíbrios internos, isto é, pela questão distributiva e pela heterogeneidade educacional. Apenas no Brasil, por exemplo, cerca de 1/5 da população vive abaixo da linha de pobreza e aproximadamente 43% da renda nacional é destinada aos 10% de maior renda. Na América Latina, por sua vez, estes percentuais, em média, ultrapassam 30% e 38% respectivamente. Tamanha concentração e disparidade nivelam por baixo a capacidade do país de dotar-se de centros nacionais de decisão e, também, os índices de produtividade de setores estratégicos da região, emperrando, por conseguinte, a competitividade e a concorrência entre empresas genuinamente nacionais, além de, possivelmente, estimular a fuga de cérebros, tendo em vista a falta de perspectivas para profissionais ligados a áreas de fronteira do conhecimento.

Sendo assim, se se faz necessário redistribuir as riquezas da região para fomentar a competitividade industrial interna, como fazer isto? No transcorrer deste artigo, de modo análogo, se tentou deixar claro que a heterogeneidade educacional é um dos elementos essenciais na dispersão da renda – em realidade trata-se de uma via de mão dupla. Por esse motivo, incentivar a igualdade educacional, tanto no âmbito nacional através da garantia à educação no sistema público visando reduzir a estratificação na qualidade da oferta entre escolas particulares e públicas, bem como no plano internacional através de maior sincronia na aferição dos processos de aprendizagem em relação aos países avançados, é uma matéria de estratégia nacional de desenvolvimento social e econômico.

Paralelamente, uma elevada dispersão da renda nacional, como aferido ao longo do texto, pode não apenas ser injusta do ponto de vista social, como também ineficiente do ponto de vista da competitividade econômica sistêmica. Por consequência, estimular o debate em torno das causas que, ainda, mantêm a distribuição de renda tão desigual na América Latina se faz urgente.

Referências bibliográficas

BARTALOTTI, Otávio Augusto Camargo. **Discriminação salarial por cor e gênero revisitada**: uma abordagem de decomposição contrafactual utilizando regressões quantílicas. Dissertação (Mestrado). Escola de Economia de São Paulo, 2007.

BOURGUIGNON, F. & M. WALTON. *Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?*. In: *Economic Growth with equity: Challenges for Latin America*. R. French-Davis y J.L. Machinea (Eds.). Nueva York, Palgrave Macmillan/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Summing-up structuralist development macroeconomics and new developmentalism. *Challenge*, 55(5), 59-78. 2012.

CEPAL. **Cambio estructural para la igualdad**. Una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL. San Salvador, 27 a 31 de agosto de 2012.

CEPAL. **A hora da igualdade**. Brechas por fechar, caminhos por abrir. Trigésimo terceiro período de sessões da CEPAL, Brasília, 30 de maio a 1º de junho de 2010.

CIMOLI, Mario; PORCILE, Gabriel & ROVIRA, Sebastián. *Structural change and the BOP-constraint: why did Latin America fail to converge?* .*Cambridge Journal of Economics*, Oxford University Press, vol. 34(2), pages 389-411, March 2010.

CIMOLI, Mario & ROVIRA, Sebastián. *Elites and Structural Inertia in Latin America: An introductory Note on the Political Economy of Development*. *Journal of Economic Issues*, Vol.XLII, N°2, June 2008.

COHEN, S. & ZYSMAN, J. **Manufacturing matters**. New York, Basic Books. 1987.

COUTINHO, L. **A especialização regressiva**: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro, Fórum Nacional, 1997.

ENGERMAN, Stanley & SOKOLOFF, Kennet. *Colonialism, Inequality and Long Run Paths of Development*. *NBER, Working Paper 11057*, January 2005.

FAJNZYLBER, F. **Competitividade internacional**: objetivo de consenso, tarefa árdua. Santiago do Chile (Mimeografado). 1988

FERREIRA, H. G. F. **Os Determinantes da desigualdade de renda no Brasil**: Luta de classes ou heterogeneidade educacional? Rio de Janeiro: PUCRJ – Departamento de Economia, Texto para Discussão, N. 415, 2000.

FURTADO, Celso. *Desarrollo y Subdesarrollo*. Río de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 31, p. 5-30, 2012.

GOUVEA, R.; LIMA, G.T. Structural change, balance-of-payments constraint, and economic growth: evidence from the multisectoral Thirlwall's law. *Journal of Post-Keynesian Economics*, 33(1), 169-204. 2010.

HIRSCHMAN, Albert, O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). **Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth**. Geneva, 2013.

KALECKI, Michal. **Crescimento e ciclo das economias capitalistas**: organização, introdução e tradução de Jorge Miglioli. São Paulo: HUCITEC, 1977.

KAPLINSKY, R. **Restructuring the labour process and the international division of labour in manufacturing**: some lessons from the automobile industry. Brighton, IDS, University of Sussex. (Mimeografado). Novembro, 1986.

MARQUETTI, Adalmir & FOLEY, Duncan. *Extended Penn World Tables: Version 4.0. Economics Department, New School, August, 2011*.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Problemas de industrialização avançada em capitalismo tardios e periféricos: trinta anos depois. In: PRADO, Luiz Carlos Delorme (Org.). **Desenvolvimento econômico e crise**: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Desenvolvimento Econômico, distribuição de renda e pobreza. In: FIORI, José Luis (Org.). **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

NURSKÉ, Ragnar. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford basil Blackwell, 1953.

OCDE/OMC (2013a). *Interconnected Economies: benefiting from global value chains*. Preliminary Version. Disponível em:
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/interconnected-economies_9789264189560-en

OCDE/OMC (2013b). *Trade In Value Added (TIVA) Indicators, country notes – BRAZIL*. Disponível em:
<http://www.oecd.org/industry/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm#countries>

OREIRO, J.; PUNZO, L.; ARAÚJO, E.; SQUEFF, G. Taxa de câmbio, desalinhamento cambial e crescimento econômico no Brasil (1994-2007). **Revista de Economia Política**, 31(4), 551-562. 2011.

PALMA, Gabriel. Why has productivity growth stagnated in most Latin-American countries since the neo-liberal reforms? **Cambridge Working Papers in Economics** 1030, Faculty of Economics, University of Cambridge, 2010.

ROCHA, Frederico. Comentários a “Una visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales”, de Carlota Perez: a Lei de Engel. **Revista Econômica**. Niterói, v.14, n.2, p. 63-72, dezembro 2012.

ROMERO, J.; SILVEIRA, F.; JAYME Jr., F. Brazil: structural change and balance-of-payments’ constrained growth. **CEPAL Review**, 105, 173-195. 2010.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERRANO, Franklin & MEDEIROS, Carlos. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 2 (94), abril-junho/2004.

SERRANO, F. & SUMMA, R.. Política Macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na Economia Brasileira dos anos 2000. In: **IV Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**. Rio de Janeiro/RJ, Agosto de 2011.

TAUILE, José Ricardo. Novos padrões tecnológicos, competitividade industrial e bem estar social: perspectivas brasileiras. **Revista de Economia Política**, V.9, nº3, Julho-Setembro, 1989.