UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO

FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

PPGCS

SIMONE RUI MARTINS DA CRUZ

O SETOR DE SERVIÇOS NO SISTEMA INTERNACIONAL DE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO DAS ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

MARÍLIA

2018

SIMONE RUI MARTINS DA CRUZ

O SETOR DE SERVIÇOS NO SISTEMA INTERNACIONAL DE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO DAS ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

Dissertação desenvolvida e apresentada com a finalidade de obter o título de Mestra em Ciências Sociais, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – PPGCS – da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP – Campus de Marília.

Orientador: Agnaldo dos Santos

MARÍLIA
2018

Cruz, Simone Rui Martins da.
C957s O setor de serviços no sistema internacional de comércio e desenvolvimento das economias de industrialização recente / Simone Rui Martins da Cruz. – Marília, 2018.
150 f. ; 30 cm.

Orientador: Agnaldo dos Santos.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, 2018.
Bibliografia: f. 145-150

1. Comércio internacional. 2. Serviços (Economia). 3. Desenvolvimento econômico. I. Título.

CDD 382

Elaboração: André Sávio Craveiro Bueno
CRB 8/8211
Unesp – Faculdade de Filosofia e Ciências

SIMONE RUI MARTINS DA CRUZ

O SETOR DE SERVIÇOS NO SISTEMA INTERNACIONAL DE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO DAS ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais, no Programa da Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – UNESP – Campus de Marília, na Linha 4: Relações Internacionais e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Agnaldo dos Santos, Unesp – Marília, SP

2º Examinador: Prof. Dr. Luís Antonio Paulino, Unesp – Marília, SP

3º Examinador: Prof. Dra. Claudia Alessandra Tessari, EPPEN-UNIFESP – Osasco, SP

Marília, 16 agosto de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais e familiares e a todos os professores ao longo de toda minha vida, pois cada um contribuiu para que eu chegasse até aqui. Agradeço à Unesp por todo aprendizado e vivência que me proporcionou e a todos os professores da graduação e pós-graduação, em especial ao Dr. Agnaldo dos Santos, Dra. Rosângela Vieira, Dr. Luis Antonio Paulino, Dra. Marina Gusmão de Mendonça, figuras que me inspiraram a seguir a carreira acadêmica e nos quais me espelho para o futuro, muito obrigada pelo trabalho maravilhoso fazem todos os dias.

Em especial agradeço meu orientador Dr. Agnaldo dos Santos, que muito me ajudou nesse processo de desenvolvimento da dissertação de mestrado, mostrando-me novas possibilidades de pesquisa e insentivando o avanço de meus estudos. Agradeço também à Capes pelo apoio financeiro à pesquisa, fundamental para a desenvolvimento deste projeto.

Agradeço também aos meus amigos e a todas as pessoas que aconpanharam o processo de desenvolvimento desse trabalho, por me apoiarem e por terem participado ativamente deste momento tão importante em minha vida acadêmica.

RESUMO

O comércio internacional pode ser dividido entre as categorias de bens e serviços, sendo que a maior parte dos fluxos de comércio sempre foi basicamente movimentada pela circulação de bens materiais. O setor de serviços, em especial, possui características básicas muito diferentes das que normalmente são observadas na produção de mercadorias. Por consistirem em trabalho humano em movimento, serviços são impossíveis de serem estocados, são intangíveis, imateriais e intransportáveis, de forma que sua prestação apenas se concretiza quando há demanda, ou seja, oferta e demanda ocorrem de maneira simultânea no comércio de serviços. Além da grande importância em situar o comércio de serviços com a devida relevância para economia contemporânea mundial, esta proposta de estudo pretende também considerar a relação entre a participação do Brasil, como economia de industrialização recente, no comércio internacional de serviços e seu nível de desenvolvimento econômico. Para este fim, tomaremos os conceitos de Celso Furtado e Ha-Joon Chang sobre desenvolvimento, no intuito de compreendermos como a dependência desses países em relação aos países desenvolvidos pode se repetir com o setor de serviço e ainda se intensificar. De modo que sua participação nas CGV permaneça condicionada às determinações estabelecidas por países desenvolvidos e continue distante de um movimento autônomo que vise os interesses econômicos próprios. As hipóteses, portanto, que aqui se pretende avaliar são: a) o setor de serviços consiste em uma consequência do amadurecimento da indústria e não um setor residual das atividades desta; b) a forma de participação das economias de industrialização recente no comércio de serviços e seu processo de desenvolvimento são elementos que se relacionam diretamente; c) estas atividades, mesmo estando fortemente ligadas às necessidades do setor industrial, possuem dinâmica própria.

Palavras-chave: Comércio Internacional. Serviços. Desenvolvimento.

ABSTRACT

International trade can be divided into categories of goods and services, and most trade flows have always been basically driven by the circulation of material goods. The service sector, in particular, has very different basic characteristics from those normally observed in the production of goods. Because they consist of human labor in movement, services are impossible to store, they are intangible, immaterial and untransferable, so that their delivery only materializes when there is demand, that is, supply and demand occur simultaneously in the service trade. In addition to the great importance of placing trade in services with relevance for the contemporary world economy, this study proposal also intends to consider the relationship between the participation of newly industrialized economies in international trade in services and their level of economic development. To this end, we will take the concepts of Celso Furtado and Ha-Joon Chang on development, in order to understand how their dependence on developed countries can be repeated with the service sector and even intensified. So that their participation in the Global Value Chains remains conditional on the determinations established by developed countries and remains distant from an autonomous movement that targets their own economic interests. The hypotheses, therefore, that we want to evaluate here are: a) the services sector is a consequence of the maturation of the industry and not a residual sector of the activities of this industry; b) the form of participation of the economies of recent industrialization in the commerce of services and its process of development are elements directly related; c) these activities, even being strongly linked to the needs of the industrial sector, have their own dynamics.

Keywords: International Trade. Services. Development.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – COMÉRCIO MUNDIAL DE SERVIÇOS POR CATEGORIA, 2006-2016 (US $ BILHÕES).....124

GRÁFICO 2 – COMÉRCIO MUNDIAL DE SERVIÇOS POR CATEGORIA, 2006-2016 (ÍNDICE, 2006=100).....124

GRÁFICO 3 - CRESCIMENTO DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS POR CATEGORIA, 2013-2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %).....126

GRÁFICO 4 – EXPORTAÇÕES MUNDIAIS TOTAIS DE SERVIÇOS 2015 Q4 – 2016 Q4 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANO-A-ANO %).....127

GRÁFICO 5 – COMÉRCIO DE SERVIÇOS POR REGIÃO, 2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL).....129

GRÁFICO 6 – PRINCIPAIS COMERCIANTES DE SERVIÇOS, 2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %).....130

GRÁFICO 7 – EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS POR EMPRESAS SEDIADAS EM PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE DE SERVIÇOS, 2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %).....131

GRÁFICO 8 - COMÉRCIO DAS ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE EM SERVIÇOS POR CATEGORIA, 2014-2016 (US $ BILHÕES E VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %).....132

GRÁFICO 9 – EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS POR ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE POR CATEGORIA, 2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %).....133

GRÁFICO 10 – PARTICIPAÇÃO DAS ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE OUTROS SERVIÇOS POR REGIÃO EM DESENVOLVIMENTO, 2016 (PORCENTAGEM %).....134

GRÁFICO 11 – EXPORTAÇÃO DE OUTROS SERVIÇOS POR SETOR PRINCIPAL E REGIÃO EM DESENVOLVIMENTO, 2016 (PORCENTAGEM %).....134

GRÁFICO 12 – COMÉRCIO DE SERVIÇOS EM PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS (PMD), 2010-2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL).....136

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIAS ANUAIS DA INDUSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (1991 – 2011).....88

TABELA 2 – COMÉRCIO DAS ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO EM SERVIÇOS POR REGIÃO, 2015-2016 (US$ BILHÕES E VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %).....135

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – ECONOMIAS POR TAMANHO EM COMÉRCIO DE SERVIÇOS (2016).....125

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 – ECONOMIAS POR TAMANHO EM COMÉRCIO DE SERVIÇOS (2016).....123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPO	Business Process Outsourcing
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGV	Cadeias Globais de Valor
EUA	Estados Unidos da América
Fed	Federal Reserve (EUA)
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IEDs	Investimentos Externos Diretos
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Paeg	Plano de Ação Econômica do Governo
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PI	Propriedade Intelectual
PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Produto Interno Líquido
PMDs	Países Menos Desenvolvidos
PMDs	Países Menos Desenvolvidos
PNB	Produto Nacional Bruto
RIB	Renda Interna Bruta
SIC	Standard Industrial Classification
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TRIMs	Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio
TRIPs	Direito de Propriedade Intelectual Relacionados com Comércio
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
URV	Unidade Real de Valor
VANs	Value Added Network Services
WTO	World Trade Organization

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

1. RELEVÂNCIA DO SETOR DE SERVIÇOS PARA O SISTEMA ECONÔMICO CONTEMPORÂNEO 24

1.1. SOBRE O CONCEITO DE RIQUEZA 25

1.2. ATIVIDADE PRODUTIVA SEGUNDO AUTORES CLÁSSICOS 30

1.2.1. ADAM SMITH 31

1.2.2. DAVID RICARDO 32

1.2.3. KARL MARX 33

1.2.4. JEAN-BAPTISTE SAY 34

1.2.5. JOHN STUART MILL 36

1.2.6. ALFRED MARSHALL E CARL MENGER: UTILIDADE MARGINAL 39

1.3. ATIVIDADE PRODUTIVA SEGUNDO AUTORES CONTEMPORÂNEOS 41

1.3.1. PETER HILL 42

1.3.2. MARSHALL & WOOD 45

1.3.3. DIMÁRIA SILVA E MEIRELES 49

1.4. AFINAL, COMO COMPREENDER O SETOR DE SERVIÇOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL? 49

2. BRASIL: DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E O SETOR DE SERVIÇOS 56

2.1. COMO O BRASIL ACABOU ADERINDO AO GATS? 61

2.2. PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS NA ECONOMIA E SUA RELAÇÃO COM A PRECOCE DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA 66

2.2.1. O GOVERNO LULA (2003-2010) E A PRECOCE DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA 79

3. DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL 93

3.1. O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE 94

3.2. O PENSAMENTO CRÍTICO DE HA-JOON CHANG 101

3.3. O DIÁLOGO ENTRE O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO E HA-JOON CHANG EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE 106

4. CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E O SETOR DE SERVIÇOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL 111

4.1. TECNOLOGIA, GLOBALIZAÇÃO E A FRAGMENTAÇÃO DOS PROCESSOS PRODUTIVOS 111

4.2. SERVIÇOS E CADEIAS GLOBAIS DE VALOR 118

4.3. PARTICIPAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL 123

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 138

REFERÊNCIAS 147

INTRODUÇÃO

Discutir serviços é, atualmente, uma ação necessária para que possamos compreender os acontecimentos futuros na economia assim como sua participação cada vez maior nos balanços de pagamentos dos países que compõem o sistema econômico mundial. Como visto ao longo deste debate, o setor de serviços tem ganhado espaço no comércio internacional, e com isso uma definição e compreensão clara de seu conceito fundamental na economia se faz necessário, uma vez que não se trata de um setor completamente novo e independente da produção econômica tradicional, mas uma consequência do amadurecimento desta, e que permanece ainda ligada à indústria, salvo suas particularidades.

Esta pesquisa, em nível de mestrado, busca compreender a participação do setor de serviços na economia moderna, e a forma como o Brasil se insere nestas redes internacionais. Buscamos problematizar a compreensão corrente de que o setor de serviços seria uma atividade econômica residual ou "improdutiva" trazendo para discussão os conceitos de importantes autores clássicos e contemporâneos pertinentes ao tema.

O comércio internacional pode ser dividido entre as categorias de bens e serviços, sendo que a maior parte dos fluxos de comércio sempre foi basicamente movimentada pela circulação de bens materiais. O setor de serviços, em especial, possui características básicas muito diferentes das que normalmente são observadas na produção de mercadorias. Por consistirem em trabalho humano em movimento, serviços são impossíveis de serem estocados, são intangíveis, imateriais e intransportáveis, de forma que sua prestação apenas se concretiza quando há demanda, ou seja, oferta e demanda ocorrem de maneira simultânea no comércio de serviços.

Devido à concepção material de riqueza admitida pelo modelo econômico clássico, que estabelece como produtivo apenas o trabalho empregado na indústria de bens materiais e mesmo à relação do conceito de utilidade aplicado por autores conhecidos como utilitaristas, que partem do mesmo princípio, alegando utilidade apenas a atividades baseadas nas propriedades físicas e materiais dos objetos, o setor de serviços, por suas características naturais, foram por muitos anos considerados *non-tradables* (ou não comercializáveis internacionalmente) e por não resultarem em produtos estocáveis e materiais, eram também considerados incapazes de gerar riqueza.

Todavia, após a conclusão da Rodada Tóquio do GATT, em 1979, os problemas da economia mundial levaram à necessidade de aperfeiçoamentos e modificações no sistema de comércio internacional. Dentre os principais problemas que refletiram diretamente nas relações de mercado mundial, Goyos Junior (1994) destaca a crise de liquidez envolvendo os países em desenvolvimento como um todo e, em especial, aos países da América Latina; o início da crise de competitividade econômica dos Estados Unidos; o segundo choque do petróleo; e a crise do sistema bancário internacional.

Lançada em setembro de 1986, a oitava e mais longa rodada de negociações multilaterais realizadas desde a criação do GATT foi inaugurada na cidade de Punta del Leste, sendo assim, batizada Rodada Uruguai. Estendendo-se por pouco mais de sete anos, a rodada foi encerrada em abril de 1994, na cidade de Marraquech, Marrocos.

A emergência dos novos temas inseridos na Rodada Uruguai esteve profundamente ligada a mudanças exigidas às economias nacionais pela globalização da economia mundial, que passou a priorizar uma integração profunda que garantisse políticas e práticas institucionais harmônicas e conciliadas, em detrimento à tradicional integração fraca anteriormente enfatizada pelas regras de comércio internacional que promoviam a remoção das barreiras fronteiriças de comércio e extinguiam políticas de discriminação de produtos e empresas estrangeiras (CELLI JUNIOR, 2009; GOYOS JUNIOR, 1994; LÓPEZ, et al., 2011; PAULINO; SOUZA; PIRES, 2014).

Além dos assuntos tradicionais abordados nas rodadas de negociações do GATT, a Rodada Uruguai tratou de discutir novos temas a serem regulamentados, os quais sumariamente foram apresentados por países desenvolvidos. Os novos temas inseridos nas negociações da Rodada Uruguai referiam-se a Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (TRIMs), Direito de Propriedade Intelectual Relacionados com Comércio (TRIPs) e o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS). Com o fim da Rodada Uruguai, não apenas novos acordos foram firmados, como também foi promulgado o Acordo que deu origem à OMC, que passaria então a substituir o GATT como regulador do comércio internacional (CELLI JUNIOR, 2009; GOYOS JUNIOR, 1994; LÓPEZ, et al., 2011; PAULINO; SOUZA; PIRES, 2014).

A proposta dos novos temas foi responsável por atritos entre os interesses de países desenvolvidos e países de industrialização recente, dividindo posições entre eles. De um lado países desenvolvidos queriam ver ampliados seus mercados consumidores assim como expandir o comércio internacional para novas formas de comércio. De outro, os países de

industrialização recente se viam diante de uma conjuntura baseada em incertezas que iam desde o possível abandono dos debates de seu interesse, até o desconhecimento dos riscos existentes em torno da regulamentação dos novos temas. No entanto, o debate acerca das divergências de interesses e os procedimentos pelos quais se formaram os acordos resultantes desta Rodada de negociações, não vêm ao caso nesta proposta de trabalho.

Partindo da instituição do GATS, acordo que dá embasamento para o debate sobre o comércio internacional de serviços, e que portanto será aqui priorizado, e acrescentando-se a isso as proporções tomadas pela evolução tecnológica dos últimos anos que possibilitou o surgimento de novas formas de relações comerciais ao redor do mundo, assim como novas formas de prestação de serviços (serviços de educação à distância, serviços de telecomunicações etc.), pôde-se notar que a partir desses marcos as estruturas comerciais têm se modificado e que o comércio de serviços tem assumido cada vez mais espaço nas transações entre países (CELLI JUNIOR, 2009; GOYOS JUNIOR, 1994; LÓPEZ, et al., 2011; PAULINO; SOUZA; PIRES, 2014).

Entre 2003 e 2013 o valor das transações movimentadas pelo comércio de serviços aumentou de US$ 2 trilhões para quase US$ 5 trilhões (ONU, 2015). No entanto, a taxa anual do crescimento do volume de comércio mundial de mercadorias reduziu de 2,6% em 2015, para 1,3% em 2016, refletindo a fraqueza da economia global que não se recuperou totalmente após a crise econômica de 2008. Os baixos preços das *commodities* também tiveram um impacto negativo no total de demandas por importação. Em relação ao setor de serviços, em 2016, o crescimento foi de apenas 0,1%, refletindo as flutuações do comércio de mercadorias, os serviços de transporte foram os mais afetados (WTO, 2017).

No entanto, não se pode desprezar a relativa incerteza em relação aos volumes reais do intercâmbio mundial de serviços e suas efetivas taxas de crescimento. Essa problemática é motivada por múltiplos elementos, tais como o fato de que muitos dos serviços comercializados correspondem a atividades recentes sobre as quais ainda não se tem um consenso a respeito das melhores formas de aferição; outro fator problemático é a natureza intangível de grande parte desses segmentos de exportação, o que dificulta seu registro; e por fim, o fato de que as transações internacionais de serviços ocorrerem sob diversas modalidades, que nem sempre são coletadas de forma completa e homogênea pelas estatísticas oficiais (LÓPEZ et al., 2009 apud LÓPEZ et al., 2011).

Apesar das dificuldades, os registros contabilizados de transações de serviços internacionais apontam uma oportunidade de crescimento para o setor. Nota-se que países de

diferentes continentes, com distintas configurações econômicas passaram a atuar no mercado de serviços com certo destaque para determinadas áreas. Os países desenvolvidos, por exemplo, manifestam uma especialização na exportação de serviços de maior valor agregado, que envolvem pouco investimento em mão-de-obra e maior emprego de tecnologias e setores da área de pesquisa e desenvolvimento, os chamados serviços não-fator; enquanto que países de industrialização recente concentram-se em exportar serviços de menor valor agregado, que requerem maior emprego de mão-de-obra, recurso do qual normalmente esses países dispõem com maior facilidade e com custos mais baixos em relação a países desenvolvidos (ONU, 2015).

Assim como apontam os dados levantados pela UNCTAD (ONU, 2015), pode-se observar que apesar de ainda representar a maior parte das movimentações comerciais internacionais, o comércio de bens vem mantendo sua participação estável nas balanças comerciais tanto de países desenvolvidos quanto de países de industrialização recente. Enquanto isso, o comércio de serviços tem apresentado grande crescimento na participação de importações e exportações realizadas principalmente entre países desenvolvidos e leste asiático, porém sem deixar de apresentar crescimento nas demais regiões, mesmo que em escala reduzida.

O crescimento da participação dos serviços na economia mundial não pode deixar de ser relacionado ao desenvolvimento de tecnologias que permitiram a modernização e fragmentação das atividades produtivas, configurando um contexto até então inédito no sistema econômico, a conformação das Cadeias Globais de Valor. A Primeira e Segunda Revolução industriais foram responsáveis por permitir que a economia mundial passasse por um processo de transformações até então inédito, essas mudanças favoreceram a intensificação do comércio internacional que, ao longo dos anos e com o surgimento de novas tecnologias foi cada vez mais se aperfeiçoando. A “revolução da informação” ou Terceira Revolução Industrial que despontou em meados do século XX com o desenvolvimento das indústrias eletroeletrônicas e as tecnologias de informação, e se baseou na convergência entre informática e telecomunicações. Esse novo contexto foi favorável para que novas formas de comunicação remota fossem viáveis, reduzindo-se distâncias e possibilitando rápida ligação entre países através da transmissão combinada de imagem, som, voz e dados, redimensionando relações espaciais e temporais e reduzindo custos de produção.

O saldo deste novo contexto econômico também favoreceu o aumento da produtividade e o surgimento de redes globais públicas e privadas com o surgimento da microeletrônica,

softwares, nanotecnologia, computadores pessoais, satélites e supercomputadores, tudo isso à disposição da indústria e gradativamente cada vez mais acessíveis a todas as esferas da sociedade. As telecomunicações passaram a representar um setor estratégico para as mais variadas dimensões da vida em sociedade, adquirindo papel de destaque em áreas como saúde, educação e lazer, além de é claro, ser cada vez mais indispensável para realização de processos produtivos e para a economia mundial em geral.

Neste sentido, pretendemos relacionar autores clássicos e contemporâneos que discutem modelos econômicos, no sentido de, a partir de suas posições sobre o tema, aplicá-las ao setor de serviços visando compreender melhor a nova posição do setor de serviços no comércio internacional.

Assim, iniciaremos uma abordagem partindo de autores clássicos, os quais se dividem entre duas vertentes teóricas predominantes. A primeira abordagem parte de uma ótica de análise orientada pela oferta, consistindo na teoria do valor-trabalho, na qual o setor industrial constitui o centro do sistema econômico e cujos principais representantes são Karl Marx, Adam Smith e Ricardo, no entanto, mesmo entre eles existem diferenças conceituais. Neste modelo teórico, o valor é calculado de acordo com a quantidade de trabalho empregado no processo produtivo das mercadorias.

A segunda orientação teórica clássica é a do valor-utilidade, orientada pelos aspectos da demanda, de modo que a relevância de determinado setor para a economia é condicionada por sua utilidade para o homem, independentemente de suas características técnico-produtivas. Alguns dos principais autores que representam a teoria valor-utilidade são Jean-Baptiste Say e John Stuart Mill, entre outros. Também conhecidos como utilitaristas e apesar de divergirem entre si quando se trata da definição de trabalho produtivo, os autores que se orientam por essa vertente acabam incluindo o setor de serviços como elemento fundamental do sistema econômico, tendo em vista que este setor é responsável pela satisfação de grande parte das necessidades humanas.

Os autores contemporâneos, por sua vez, também se dividem em dois grupos de abordagem quando trabalham a definição de serviços. Alguns autores também estabelecem sua análise com base nas particularidades da oferta e distinguem os serviços das atividades econômicas tradicionais com base no seu a) *fluxo* – característica inerente aos serviços em que a oferta acontece simultaneamente à demanda, ou seja, o processo de prestação de serviços é contínuo e dá origem a suas propriedades fundamentais: serviços são imateriais e inestocáveis;

b) *variedade* – o setor de serviços se caracteriza por uma vasta diversidade de técnicas de prestação de serviços e amplitude de margem de lucro dos prestadores de serviços; c) *uso intensivo de recursos humanos* – apesar do avanço tecnológico, recursos humanos ainda consistem no principal fator produtivo no processo de prestação de serviços, devido a sua natureza comunicativa com o meio, ou seja, pode-se dizer que os serviços são naturalmente intensivos em informação (MEIRELES, 2006).

O segundo grupo de autores conceituam serviços de acordo com as características da demanda e qualificam serviços de acordo com seu uso, função desempenhada e tipo de consumidor. Esses autores costumam classificar serviços a partir de duas categorias: serviços finais/consumo (de uso individual e coletivo: serviços de lazer, entretenimento, educação, saúde); e serviços intermediários/produtivos (ligados às atividades de produção industrial: serviços de transporte, limpeza, administração) (MEIRELES, 2006).

Ainda há uma grande dificuldade teórico-metodológica em definir serviços como atividade economicamente relevante. Comumente, o setor é tratado como uma categoria residual, já que o método adotado por organismos multilaterais que fiscalizam o comércio internacional parte de princípios materiais da economia. Além disso, grande parte dos serviços está intimamente associada ao setor industrial e, com isso, muitas vezes acaba sendo registrada nas balanças comerciais dos países como atividades industriais, o que dificulta o registro das atividades de serviços nos fluxos comerciais.

Outro ponto que não pode deixar de ser levado em consideração ao abordarmos a relevância do setor de serviços na economia mundial é de que nos últimos anos, têm ganhado força e notoriedade fenômenos de fragmentação e realocação da produção global e tem sido cada vez mais recorrente o recurso ao *outsourcing*[1] de diversas etapas do processo produtivo motivado pela incessante busca por maiores lucros através da conquista de novos mercados consumidores, mão-de-obra barata e qualificada e maior disposição de recursos naturais. Esse novo modelo de produção foi responsável por promover a fragmentação das cadeias produtivas e abriu espaço para que não apenas países desenvolvidos participassem do sistema comercial, como também os países de industrialização recente passaram a ter uma função importante na composição das cadeias tanto devido à abundância de mão-de-obra e matéria prima, quanto pelo seu potencial mercado consumidor. Assim, vale destacar que os fluxos de comércio e

[1] Termo em inglês usado para se referir à terceirização dos processos produtivos.

investimento em função dessas tendências têm viabilizado uma crescente participação dos países de industrialização recente na evolução desses fluxos.

Todo contexto supracitado converge para a conformação de CGV, caracterizadas pela presença majoritária de empresas transnacionais[2] em seus elos, tanto em relação a setores produtivos manufatureiros quanto em relação ao setor de serviços (LÓPEZ et al., 2011).

Um significativo número de países de industrialização recente tem conquistado espaço no mercado mundial de serviços e conseguido se estabelecer como locais atrativos para recepção de investimentos, principalmente graças a disponibilidade de recursos humanos qualificados com baixos custos para as empresas em relação aos encontrados em países desenvolvidos. Um exemplo desta conjuntura é a Índia que, em uma década e meia tornou-se líder mundial na exportação de *Business Process Outsourcing*[3] (BPO), sendo que cinco em cada dez empresas que oferecem serviços de TI, em âmbito mundial, têm origem indiana (LÓPEZ et al., 2011).

Para compreender o motivo pelo qual alguns países de industrialização recente possuem a capacidade de se inserirem nas CGV com maior peso em relação a outros, devem ser considerados fatores como:

> [...] certo grau de inércia histórica que garante a manutenção, em determinados lugares, de atividades que poderiam ser desenvolvidas de forma economicamente mais viável em locais alternativos; a especialização das unidades produtivas com o intuito de abastecer determinados mercados regionais; as capacidades distintivas dos recursos humanos; o caráter estratégico de certas funções corporativas, como os trabalhos de pesquisa e de desenvolvimento; a disponibilidade e o acesso à infraestrutura necessária, particularmente àquela relativa às TIC; o marco regulatório existente e sua previsibilidade; e fatores de ordem geográfica (proximidade dos clientes, fusos horários) ou cultural (conhecimento do idioma, confiança etc.) (LÓPEZ et al., 2009 apud LÓPEZ et al., 2011, p.08).

Além da grande importância em situar o comércio de serviços com a devida relevância para economia contemporânea mundial, esta proposta de estudo pretende também considerar a

[2] Empresas sediadas num país, mas com atuação para além das fronteiras do país-sede.
[3] *Business Process Outsourcing* "é um serviço especializado de Gerenciamento de Processos de Comércio Exterior, que visa a gestão completa dos processos de importação ou exportação, desde o planejamento até o destino final, com relatórios de performance e consultas técnicas que proporcionam mais segurança nos resultados". Disponível em: http://www.parter.com.br/importacao-exportacao/. Acesso em 14. Set. 2015.

relação entre a participação das economias de industrialização recente no comércio internacional de serviços e seu nível de desenvolvimento econômico. Para este fim, tomaremos os conceitos de Celso Furtado e Ha-Joon Chang sobre desenvolvimento, no intuito de compreendermos como a dependência desses países em relação aos países desenvolvidos pode se repetir com o setor de serviço e ainda se intensificar. De modo que sua participação nas CGV permaneça condicionada às determinações estabelecidas por países desenvolvidos e continue distante de um movimento autônomo que vise os interesses econômicos próprios.

As hipóteses, portanto, que aqui se pretende avaliar são: a) o setor de serviços consiste em uma consequência do amadurecimento da indústria e não um setor residual das atividades desta; b) a forma de participação das economias de industrialização recente no comércio de serviços e seu processo de desenvolvimento são elementos relacionam-se diretamente; c) estas atividades, mesmo estando fortemente ligadas às necessidades do setor industrial, possuem dinâmica própria.

No primeiro capítulo abordaremos a discussão sobre o setor de serviços como atividade economicamente produtiva. Apresentamos um balanço de diferentes autores clássicos e contemporâneos de modo que pudéssemos perceber as importantes transformações pelas quais passou o setor de serviços ao longo dos anos e como a evolução do modelo econômico de produção, evidenciado atualmente pelas CGV, favoreceu a maior participação do setor de serviços na economia mundial.

Os segundo e terceiro capítulos correspondem à análise da segunda hipótese, de que a forma de participação brasileira no comércio de serviços e seu processo de desenvolvimento são elementos que se relacionam diretamente. Aqui apresentaremos uma discussão sobre o modelo de desenvolvimento dos países de industrialização recente e como a sua dependência em relação aos países desenvolvidos e a imaturidade de sua indústria nacional afetam também a sua participação no mercado de serviços, tomando como base o caso brasileiro.

O quarto capítulo abordará o modo como a evolução tecnológica, principalmente a partir do século XX, a globalização e o amadurecimento da indústria favoreceram a conformação das CGV, possibilitando com que países de industrialização recente fossem inseridos na economia mundial de forma mais ativa e integrada, apesar de ainda dependente dos países desenvolvidos. Neste capítulo são apresentados dados que remetem à participação do setor de serviços na economia mundial em 2015 e 2016, em que pudemos perceber que o setor de serviços varia de acordo com a demanda por manufaturas. Em um mundo que ainda se recupera da crise de 2008

e onde a demanda por produtos sofre desaceleração, pudemos notar através dos números apresentados neste capítulo que os serviços estão, de fato, muito ligados à indústria e, da mesma forma, apresentaram nesse período um crescimento menor ou até mesmo retração em algumas áreas.

I. OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL: compreender a relação existente entre o setor de serviços e o nível de desenvolvimento industrial de economias de industrialização recente, com foco voltado para o caso do Brasil.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Compreender o papel atual do setor de serviços na economia mundial contemporânea como atividade produtiva;
- Analisar a participação do setor de serviços na economia moderna e alguns indicadores dos países que mais se destacam nas Cadeias Globais de Valor no comércio internacional nesse setor;
- Verificar a relação entre o processo de desenvolvimento de países de industrialização recente e sua participação no comércio de serviços.

II. MATERIAIS E MÉTODOS

O projeto foi desenvolvido por meio de pesquisa dedutiva, partindo da definição geral de serviços, passando pela participação do setor no comércio mundial e no Brasil em especial. Tudo isso para que possamos compreender a relação entre a participação das economias de industrialização recente no comércio de serviços e seu processo de desenvolvimento, confirmando a hipótese de que esses dois elementos se relacionam diretamente.

Para o desenvolvimento da proposta de trabalho foi realizada pesquisa de cunho exploratório, no sentido de levantar a maior quantidade de informações possíveis pertinentes ao tema. Essas informações, então, passaram por um processo de triagem, no qual, foram estabelecidas as fontes que melhor atendem às necessidades do tema de trabalho proposto.

Foram utilizadas fontes bibliográficas compostas de autores da economia clássicos e contemporâneos no intuito de proporcionar um debate sobre a definição do setor de serviços

como atividade economicamente produtiva. Dentre os autores clássicos destacamos Karl Marx, Stuart Mill, Adam Smith e Jean-Baptiste Say. Os autores contemporâneos selecionados para esse debate são Hill (1977, 1999), Marshall e Wood (1995) e Meireles (2016).

Foram utilizadas também fontes documentais como documentos oficiais emitidos pela OMC, ONU/UNCTAD e MDIC que demonstram os fluxos comerciais de serviços em nível mundial e, em especial, no Brasil. Documentos governamentais sobre regulamentação de serviços no Brasil também foram recorridos ao longo da pesquisa.

Como método de análise dos resultados tomamos como base os princípios de Marx para explicarmos o setor de serviços como atividade produtiva dentro da lógica comercial capitalista analisada pelo autor. Para justificar o emprego deste autor na análise, destacamos o fato de que caracterizando serviços como efeito útil, Marx deixa claro que, consumido individualmente, o setor de serviços é considerado atividade improdutiva, no entanto, desde que consumido pelo capital com a finalidade de extrair valor excedente, ou seja, desde que a prestação de serviços se organize de acordo com o modelo capitalista de produção, o setor pode, sim, ser considerado como atividade produtiva. Por exemplo, uma diarista contratada individualmente para realizar a limpeza de um estabelecimento realiza trabalho improdutivo, uma vez que sua atividade troca força de trabalho por renda e, dessa forma, não gera mais-valia; no entanto, se essa mesma diarista for contratada por uma empresa prestadora de serviços de limpeza, seu trabalho passará a ser produtivo, já que a partir deste momento sua força de trabalho será empregada na geração de capital na forma de mais-valia para o capitalista[4].

As perspectivas de Celso Furtado e Ha-Joon Chang foram utilizadas também como método de análise do processo de desenvolvimento das economias de industrialização recente. Esses autores nos mostram importantes diferenças no processo de industrialização de países desenvolvidos e de industrialização recente e nos revelam um desequilíbrio de interesses entre esses grupos. O referencial teórico de Furtado é bastante eclético, sofrendo influências tanto neoclássicas, quanto keynesianas e marxistas, seu trabalho aborda as necessidades especiais dos países de industrialização recente quanto ao tema do desenvolvimento econômico, utilizando-se de argumentos históricos para provar que o subdesenvolvimento não consiste em um caminho para o desenvolvimento, mas em uma consequência do enriquecimento dos países

[4] A mais-valia é gerada no setor produtivo e apropriada pela classe capitalista, que precisam distribuí-la entre eles próprios (os capitalistas do setor de comércio e serviços), ao Estado (em forma de impostos), aos rentistas e entre aos proprietários fundiários. Como a mais-valia precisa se realizar na circulação, ela deve ser distribuída dessa forma. Assim, se a limpeza é feita para agilizar a produção, é produtiva. Se é feita, por exemplo, para "embelezar", é improdutiva (para o capital).

ricos e uma fase pela qual estes, não necessariamente, passaram em seu processo de amadurecimento econômico.

De forma semelhante a Furtado, Ha-Joon Chang, um economista sul coreano que considera o modelo de livre comércio um fracasso no que tange ao cumprimento de sua promessa de desenvolvimento para todos os países e que o subdesenvolvimento crônico dos países de industrialização recente é resultado de uma relação de dominação em relação a países desenvolvidos, possui muitos pontos em comum à abordagem de Furtado em seu discurso. Como economista político, Chang também se utiliza de argumentos históricos para embasar seus argumentos. Acredita que a política e economia industrial sejam a resposta para que países de industrialização recente se desenvolvam, uma vez que, segundo demonstrado por ele nas obras que se seguirão na exposição deste trabalho, os países atualmente ricos se basearam nessas políticas industriais durante seu período de desenvolvimento econômico e continuam a utilizá-las disfarçadamente em suas práticas econômicas atuais, enquanto tentam convencer países de industrialização recente que o verdadeiro caminho para o desenvolvimento é o livre mercado.

1. RELEVÂNCIA DO SETOR DE SERVIÇOS PARA O SISTEMA ECONÔMICO CONTEMPORÂNEO

O comércio internacional pode ser dividido entre as categorias de bens e serviços, sendo que a maior parte dos fluxos de comércio sempre foi basicamente movimentada pela circulação de bens materiais. O setor de serviços, em especial, possui características básicas muito diferentes das que normalmente são observadas na produção de mercadorias. Por consistirem em trabalho humano em movimento, serviços são impossíveis de serem estocados e intransportáveis, de forma que sua prestação apenas se concretiza quando há demanda, ou seja, produção e demanda ocorrem de maneira simultânea e são interdependentes.

Devido à concepção material de riqueza admitida pelo modelo econômico clássico, que estabelece como produtivo apenas o trabalho empregado na indústria de bens materiais e mesmo à relação do conceito de utilidade pensado por autores utilitaristas, que partem do mesmo princípio, atribuindo utilidade apenas a atividades baseadas nas atividades ligadas ao processo de produção industrial, o setor de serviços, por suas características naturais, foram por muitos anos desconsiderados como atividade produtiva e incapazes de gerar riqueza (SMITH, 1996; RICARDO, 1982; SAY,1986; MILL, 1996; MENGER, 1983; MARSHALL, 1982).

No entanto, nos últimos anos, importantes mudanças nos modos de produção de mercadorias através da mecanização e dos avanços nas tecnologias, o mundo passa a conviver com importantes mudanças na composição da economia mundial.

Concomitantemente, o setor sofreu grande modernização graças ao desenvolvimento tecnológico principalmente nas áreas de telecomunicação e informática. A expansão do setor de serviços favoreceu a absorção de grande quantidade de trabalhadores ociosos, criando espaço, por exemplo, para que mulheres com baixo nível de instrução e até então condicionadas ao trabalho doméstico, tivessem mais oportunidade de emprego no mercado de trabalho, além de absorver parte da mão-de-obra excedente da indústria, já que a mecanização da produção dispensa cada vez mais o trabalho humano. Inclusive, essa mecanização já pode ser observada também no setor de serviços, como no emprego de atendentes eletrônicos nos serviços de telemarketing, que direcionam o consumidor para o atendimento desejado, ou nas portarias de edifícios onde o fluxo de pessoas é automatizado por cancelas acionadas por leitores digitais. No entanto, este não consiste em um problema a ser abordado no âmbito deste trabalho.

O que veremos neste capítulo é justamente uma visão geral de como os serviços passaram de não comercializáveis internacionalmente e incapazes de gerar riqueza, para um setor econômico crescente em número e importância nas sociedades capitalistas contemporâneas. Para este fim, primeiramente buscaremos compreender o conceito de riqueza que, por muito tempo, orientou o pensamento econômico e como este conceito vem sendo modificado nas últimas décadas. Em seguida, analisaremos como autores clássicos e contemporâneos se posicionam diante do setor de serviços e, com isso, será possível verificarmos como os avanços tecnológicos têm sido importantes para a construção desse novo modelo de interações econômicas que o mundo globalizado tem experimentado com cada vez mais intensidade.

1.1. SOBRE O CONCEITO DE RIQUEZA

Antes de entrarmos no mérito da discussão a respeito das perspectivas sobre o setor de serviços, devemos considerar que, tradicionalmente, para os autores que discutem o tema, a produtividade de determinada atividade está diretamente ligada ao seu potencial de geração de riqueza para as nações. Deste modo, contraporemos aqui duas perspectivas que ilustram as mudanças pelas quais o conceito econômico de riqueza tem passado nos últimos anos. No entanto as origens e as premissas conceituais de cada um dos autores aqui abordados, não serão esgotadas.

A pretensão aqui será compreender a ideia central do conceito de riqueza clássico representado por Adam Smith (*A riqueza das Nações*) e contrapô-lo às novas condições da economia contemporânea, muito bem trabalhadas por Ha-Joon Chang (*Economia: Modos de usar*). De um lado, Adam Smith nos traz uma perspectiva tradicional do conceito de riqueza, característica de sua época, com base na produção de manufaturas que, apesar de ainda muito aplicável no contexto atual, merece algumas ressalvas devido às novas conjunturas econômicas do século XXI. De outro, Ha-Joon Chang nos permite ampliar nosso olhar sobre o que atualmente compõe a riqueza de um país, levando em consideração importantes mudanças nas relações comerciais interna e internacionalmente, assim como a evidência de atividades econômicas facilitadas pelo avanço tecnológico recente. Com isso, pretende-se, simplesmente, ampliar o arcabouço teórico para que se possa compreender serviços como atividade econômica e de que modo o setor contribui para o crescimento das economias nacionais.

Isso posto, daremos início a nossa discussão com a perspectiva trazida por Adam Smith em sua obra *"A riqueza das nações"*, cuja primeira edição foi publicada em 1776. Comumente, em Smith, se compreende como riqueza de uma nação o dinheiro ou no acúmulo de metais preciosos e a produção de mercadorias que possam satisfazer as necessidades de consumo internas e promover o comércio entre diferentes países, no intuito de, com isso, gerar um maior acúmulo de dinheiro ou metais preciosos para a nação. No entanto, Adam Smith vai além, incluindo o trabalho anual de seus nacionais como um importante componente da riqueza de uma nação, meio pelo qual são produzidos os bens necessários para satisfazer as necessidades internas, assim como se torna viável a compra do excedente de produção de outras nações.

> O trabalho anual de cada nação constitui o fundo que originalmente lhe fornece todos os bens necessários e os confortos materiais que consome anualmente. O mencionado fundo consiste sempre na produção imediata do referido trabalho ou naquilo que com essa produção é comprado de outras nações (SMITH, 1996, p.59).

Deste modo, para o autor, quanto maior a produção interna de um país e o que se pode comprar com ela, mais bem suprida estará sua população em relação a bens necessários e confortos. O que regula essa relação, no entanto, são o bom senso na execução do trabalho, a habilidade e a destreza com que é executado, e a proporção existente entre a parcela da população que exerce o que o autor configura em trabalho útil (atividades ligadas à produção de bens materiais de origem industrial ou agrícola) e a parcela que exerce atividades ociosas e improdutivas economicamente (veremos esses conceitos especificados posteriormente, mas em suma, aqui se enquadrariam os serviços). Isso não significa, entretanto, que Smith descarte completamente o dinheiro como parte da riqueza de um país, apenas que não consiste na parcela mais relevante para o todo.

> Seria excessivamente ridículo empenhar-se seriamente em provar que a riqueza não consiste no dinheiro, nem em ouro e prata, mas que ela consiste naquilo que o dinheiro compra e no valor de compra que ele tem. Sem dúvida, o dinheiro sempre constitui uma parte do capital nacional; mas já se mostrou que ele costuma representar apenas uma parcela pequena, e sempre a parte menos rentável do capital (SMITH, 1996, p.422).

O dinheiro e metais preciosos, consistem para Smith (1996) em uma unidade facilitadora do comércio, viabilizando trocas entre a produção de diferentes países de maneira mais prática

e rápida, no entanto, seu principal argumento é de que nada valeria o dinheiro, se não houvessem mercadorias produzidas nesses países para que fossem comercializadas, as quais, verdadeiramente consistem na riqueza nacional. Importante destacar que, para Smith, assim como para Marx e Ricardo, o dinheiro consiste no equivalente geral das mercadorias e sua ênfase em discorrer sobre atividade produtiva provem do fato de que toda mercadoria é constituída por tempo de trabalho socialmente necessário, o que confere valor a ela.

No entanto, o conceito *smithiano* de riqueza, assim como da maioria dos autores clássicos, não é capaz de explicar as complexas relações econômicas entre países que compõem o atual sistema internacional. Com o surgimento de novas tecnologias que favorecem a redução de distâncias como o acesso facilitado à internet, as redes de fibra óptica, as comunicações via satélite, assim como a formação das CGV que fragmentaram a produção de mercadorias em favor de maior lucratividade, somando-se ainda, facilidades na área de comunicação, melhora na qualidade de vida da população e consequentemente uma demanda crescente por serviços até então pouco valorizados, como educação e saúde de qualidade, lazer, serviços bancários, administrativos, transporte e tantos outros setores que passaram a ser democratizados com o desenvolvimento tecnológico.

Neste contexto, já não é possível conceituar riqueza como uma ou outra variável isoladamente. A riqueza de um país é expressa não apenas pelo seu potencial produtivo exclusivamente, mas por sua composição junto à renda de seus trabalhadores, seu poder de compra e o potencial de felicidade de seus nacionais (sendo este último de difícil medição).

A produção de um país, atualmente pode ser medida pelo Produto Interno Bruto (PIB), Produto Interno Líquido (PIL)[5] e pelo Produto Nacional Bruto (PNB)[6]. No entanto, o PIB é preferencialmente utilizado pela maioria dos economistas para o cumprimento desta função. O Produto Interno Bruto, consiste no valor monetário de toda produção nacional durante um determinado período de tempo – costumeiramente um ano. "No cálculo do PIB, medimos a produção – ou o produto – por *valor agregado*. Valor agregado é o valor do produto (*output*)

[5] O PIL é capaz de proporcionar uma perspectiva mais precisa em relação à produção econômica de um país do que o PIB, uma vez que considera todas as etapas que compõem o processo produtivo como auxilio de bens de capital e insumos intermediários. Em outras palavras, o PIL consiste no valor do PIB subtraído as despesas geradas no processo de produção de determinado bem (exemplo: desgaste de maquinário utilizado). No entanto, apesar de sua maior precisão para medir a verdadeira receita do país, são incertos os meios de avaliar a depreciação de maneira eficaz (CHANG, 2015).

[6] O PNB consiste na medida da produtividade de empresas e dos cidadãos nacionais, e não exclusivamente a produção realizada dentro das fronteiras nacionais. Desse modo, empresas nacionais que atuem no exterior e cidadãos que trabalhem fora do país, também contribuem com a renda nacional. A longo prazo, este consiste em um melhor indicador da atividade econômica produtiva do país (CHANG, 2015).

menos os insumos intermediários (*input*) que o produtor utilizou. [...] É apenas contando o valor 'agregado' que podemos medir o tamanho real da produção" (CHANG, 2015, p. 196-197). O PIB, no entanto, não consiste na soma de todos os produtos, mas de todos os rendimentos de um país, uma vez que todas as atividades envolvidas nas atividades produtivas são remuneradas, sejam essas atividades relacionadas à produção de bens ou à prestação de serviços.

> No último meio século, como resultado do trabalho de Hicks, Samuelson, Weitzman e outros, aceitou-se que a melhor definição de renda de um ponto de vista puramente teórico é que ela representa "o maior valor permanentemente sustentável de consumo" (Weitzman, 1976, p.159), pelo menos em uma economia estacionária. Weitzman começa seu artigo comentando: "A atividade econômica tem como finalidade o consumo final, e não a formação de capital. A inferência mais completa que pode ser extraída de tal princípio é que o investimento deve ser tratado como um bem intermediário em um sistema multi-período cujos produtos finais são os consumos de diferentes anos" (HILL, 1999, p.436, tradução nossa).

A renda e sua distribuição, também constituem importantes elementos para determinar se um país é rico ou pobre. A renda *per capita* costuma ser medida pela Renda Interna Bruta (RIB)[7], no entanto, apesar de muito usada, não consegue fornecer uma análise verossímil do nível de vida dos cidadãos nacionais. Segundo Ha-Joon Chang (2015, p. 203):

> Um problema óbvio é que a RNB[8] *per capita* mede apenas a renda média. Mas a média pode esconder uma variação muito maior entre diferentes indivíduos e grupos em um país do que em outro. Para dar um exemplo numérico simples, tanto o país A como o país B podem ter 5 mil dólares de renda *per capita* e dez habitantes (portanto, RNB de 50 mil dólares por pessoa), mas A pode ser constituído por uma pessoa com renda de 45.500 dólares e nove pessoas com quinhentos dólares cada, enquanto B pode ser constituído por uma pessoa com renda de 9.500 dólares e nove pessoas com 4.500 dólares cada. Nesse caso, a renda de 5 mil dólares per capita será uma descrição relativamente precisa do padrão de vida no país B, mas será normalmente enganadora no país A. Para usar termos mais técnicos, diríamos que a renda média é um indicador mais preciso do padrão de vida para países com uma distribuição de renda mais equitativa.

Na maioria dos casos, os países mais ricos e desenvolvidos são os que possuem uma melhor distribuição da renda, e sua média *per capita* anual é superior a 40 mil dólares, dentre esses países destacam-se a Noruega (US$ 85 380), Suíça (US$ 70 350), Dinamarca (US$ 58

[7] A RIB corresponde aos rendimentos totais dos cidadãos residentes no país.
[8] Renda Nacional Bruta, consiste na soma de todos os rendimentos dos cidadãos de um país, sejam eles residentes nas fronteiras nacionais ou não.

980), Estados Unidos (US$ 47 140). Em contrapartida, países de industrialização recente e países pouco industrializados, costumam ter rendas *per capita* inferiores e mal distribuídas entre a população, chegando a menos de um dólar por dia em países menos industrializados como Burundi (US$ 160), Congo (US$ 180), Serra Leoa (US$ 340). Em países de industrialização recente um pouco mais desenvolvidos a renda *per capita* anual é mais elevada, no entanto, ainda muito distante dos números verificados em países desenvolvidos, por exemplo, Chile (US$ 9 940), Rússia (US$ 9 910), Brasil (US$ 9 390), Argentina (US$ 8 450), Malásia (US$ 7 900) (CHANG, 2015).

Além disso, o surgimento do capitalismo financeiro no século XX, cuja principal característica é a subordinação do processo produtivo à acumulação de capital e geração de lucro por meio de investimentos no mercado financeiro[9], fez com que as teorias baseadas na produção de mercadorias como única atividade produtiva e, consequentemente, fonte de riqueza para uma nação, se tornassem de certa forma incompatíveis com o contexto econômico atual. Em pleno século XXI, o capitalismo financeiro aliado à conformação das CGV favoreceu o *offshoring*[10] e *outsourcing*[11] dos processos produtivos, assim como a expansão das empresas transnacionais ao redor do mundo. Neste contexto, já não é adequado atribuir como riqueza apenas à produção de bens em determinado país, uma vez que as diferentes etapas de produção de uma indústria, podem ocorrer em diferentes países e com diferentes fontes de mão-de-obra e recursos naturais.

Assim, pode-se dizer que a riqueza, atualmente, consiste na quantidade de capital que um país consegue acumular e, neste sentido, são contabilizadas atividades econômicas que envolvem o setor industrial, a agricultura e a prestação de serviços, que muitas vezes estão associados ao processo de produção de manufaturas através do recorrente *outsourcing* realizado pelas grandes transnacionais. A economia do século XXI está interligada não apenas pelas relações comerciais de troca por produtos e insumos, mas de uma forma mais profunda, através da prestação de serviços, desenvolvimento de novos conhecimentos e compartilhamento entre eles.

Portanto, pode-se dizer que a mundialização da economia abrange a todas as atividades humanas como produtivas e passíveis de gerar riqueza, de modo que estando relacionado à

[9] Títulos, mercado de câmbio, ações, produtos financeiros, derivativos etc.
[10] Realocação de processos produtivos de um país para outro, seja no setor produtivo de manufaturas ou serviços. Fragmentação do processo produtivo.
[11] Refere-se à terceirização das atividades de uma empresa.

produção de bens ou na satisfação de necessidades humanas, desde que inseridas na dinâmica de circulação do capital, toda forma de trabalho humano que gere mais-valia e, consequentemente, favoreça a acumulação de capital, é produtiva. Independentemente de sua origem ou finalidade, consiste em trabalho remunerado e contribui para obtenção de riqueza. Os serviços, portanto, passam a compor parte significativa da mecânica econômica mundial, gerando empregos, satisfazendo necessidades e, principalmente, gerando renda e acúmulo de capital.

1.2. ATIVIDADE PRODUTIVA SEGUNDO AUTORES CLÁSSICOS

Iniciaremos uma abordagem partindo de autores clássicos, os quais dividiremos entre duas vertentes teóricas. A primeira, parte de uma ótica de análise orientada pela oferta, consistindo na teoria do valor-trabalho, na qual o setor industrial constitui o centro do sistema econômico. Para efeito desta discussão, os autores escolhidos para representar essa vertente do pensamento clássico econômico foram Karl Marx, Adam Smith e David Ricardo, no entanto, mesmo entre eles existem diferenças conceituais. Neste modelo teórico, o valor é calculado de acordo com a quantidade de trabalho empregado no processo produtivo das mercadorias.

A segunda orientação teórica clássica é a do valor-utilidade, orientada pelos aspectos da demanda, de modo que a relevância de determinado setor para a economia é estabelecida por sua utilidade para o homem, independentemente de suas características técnico-produtivas. Os autores aqui escolhidos para representar a teoria do valor-utilidade são Jean-Baptiste Say e John Stuart Mill, acrescidos de uma breve apresentação do conceito neoclássico de utilidade marginal apresentados por Carl Menger e Alfred Marshall. Também conhecidos como utilitaristas e apesar de divergirem entre si quando se trata da definição de trabalho produtivo, os autores que se orientam por essa vertente acabam incluindo o setor de serviços como elemento fundamental do sistema econômico, tendo em vista que este setor é responsável pela satisfação de grande parte das necessidades humanas.

1.2.1. ADAM SMITH

Adam Smith define trabalho produtivo e improdutivo a partir de uma ótica material do processo de valorização do capital, de modo que o valor apenas existe quando se trata de um bem sólido, visível e possível de ser estocado e cujo trabalho empregado possa ser reproduzido ao longo das transações econômicas, ou seja, só é produtivo aquele trabalho em vias de ser reproduzido gerando valor material e acumulação de riqueza. Dessa forma, qualquer trabalho que não atenda a essas determinações, é considerado improdutivo (SMITH, 1996).

Para exemplificar essa situação, o autor compara o trabalho de um manufator em uma fábrica e o trabalho de um criado doméstico. Essa relação deixa bem claro o modo como o autor se posiciona em relação aos serviços:

> Existe um tipo de trabalho que acrescenta algo ao valor do objeto sobre o qual é aplicado; e existe outro tipo, que não tem tal efeito. O primeiro, pelo fato de produzir um valor, pode ser denominado produtivo; o segundo, trabalho improdutivo. Assim, o trabalho de um manufator geralmente acrescenta algo ao valor dos materiais com que trabalha: o de sua própria manutenção e o do lucro de seu patrão. Ao contrário, o trabalho de um criado doméstico não acrescenta valor algum a nada. Embora o manufator tenha seus salários adiantados pelo seu patrão, na realidade ele não custa nenhuma despesa ao patrão, já que o valor dos salários geralmente é reposto juntamente com um lucro, na forma de um maior valor do objeto no qual seu trabalho é aplicado. Ao contrário, a despesa de manutenção de um criado doméstico nunca é reposta. Uma pessoa enriquece empregando muitos operários, e empobrece mantendo muitos criados domésticos (SMITH, 1996, p.333).

Smith (1996) argumenta em sua obra que, apesar de reconhecido valor, a prestação de serviços, por não se fixar em um objeto específico e com possibilidade de venda, é uma atividade que "morre" assim que executada, sem deixar nenhum valor que possa ser aproveitado posteriormente e, assim, todo trabalho empregado no desenvolvimento da atividade, jamais poderá ser novamente utilizado ou monetariamente recuperado por quem o produziu[12].

> O trabalho de algumas das categorias sociais mais respeitáveis, analogamente ao dos criados domésticos, não tem nenhum valor produtivo, não se fixando nem se realizando em nenhum objeto permanente ou mercadoria vendável que perdure após encerrado o serviço, e pelo qual igual quantidade de trabalho pudesse ser conseguida posteriormente. O soberano, por exemplo, com todos os oficiais de justiça e de guerra

[12] Adam Smith (1996) argumenta que, ao contrário da prestação de serviços, o trabalho empregado na produção de manufaturas se acumula na forma do bem produzido, de modo que a possibilidade de venda da mercadoria, de certa forma, estoca e acumula o trabalho do manufator, para que possa ser utilizado quando necessário.

> que servem sob suas ordens, todo o Exército e Marinha, são trabalhadores improdutivos. Servem ao Estado, sendo mantidos por uma parte da produção anual do trabalho de outros cidadãos. Seu serviço, por mais honroso, útil ou necessário que seja, não produz nada com o que igual quantidade de serviço possa posteriormente ser obtida (SMITH, 1996, p.334).

Ainda segundo o autor, em sociedades onde prevalece o comércio de manufaturas e as indústrias, nas quais as classes socioeconomicamente inferiores são mantidas principalmente pelo emprego do capital, a população tende a ser mais operosa e progressista. Enquanto a prestação de serviços[13], ou seja, os trabalhos improdutivos ou ociosos, cabe a uma parte da população normalmente pobre, inerte e dissoluta.

Partindo dos princípios que norteiam o pensamento de Smith, portanto, e considerando a natureza dos serviços, ou seja, o fato de os serviços serem incapazes de gerar valor material, pode-se depreender que para o autor o setor de serviços consiste em trabalho improdutivo e de baixa rentabilidade. Mesmo que as atividades do setor sejam remuneradas da mesma forma que no setor de produção de bens (mediante ao pagamento de salários), Smith considera que este seja um tipo de trabalho que não viabiliza o desenvolvimento de novas atividades e que por este motivo também não é capaz de colaborar efetivamente com o PIB de um país.

1.2.2. DAVID RICARDO

Tal qual Smith e Marx, Ricardo é adepto à teoria valor-trabalho, neste sentido, considera que o preço de uma mercadoria corresponde ao tempo de trabalho empregado na sua elaboração. Ricardo, em sua obra, considera a atribuição de valor apenas a mercadorias "reproduzíveis", ou seja, aquelas mercadorias que podem ser mecanicamente produzidas com o emprego de determinada quantidade de trabalho. Assim, a quantidade de trabalho investida na produção da mercadoria é o principal elemento capaz de atribuir valor ao produto final e assim determinar seu preço.

[13] Cabe ressaltar que no período histórico em que Smith escreve, serviços correspondiam às atividades desempenhadas pelos servos que trabalhavam nas cortes da monarquia absolutista, de modo que esses trabalhadores não realizavam qualquer função que viesse a gerar mais-valia ou acumulação de capital, pelo contrário, consistiam em despesas pagas pelos monarcas com a arrecadação da produção de seus súditos.

> Não é correto, portanto, dizer, como Adam Smith, que, "como o trabalho muitas vezes poderá comprar maior quantidade e outras vezes menor quantidade de bens, o que varia é o valor deles e não o do trabalho que os adquire"; e que, "portanto, o trabalho, não variando jamais de valor, é o único e definitivo padrão real pelo qual o valor de todas as mercadorias pode ser comparado e estimado em todos os tempos e em todos os lugares". Mas é correto dizer, como dissera anteriormente Adam Smith, "que a proporção entre as quantidades de trabalho necessárias para adquirir diferentes objetos parece ser a única circunstância capaz de oferecer alguma regra para trocá-los uns pelos outros"; ou, em outras palavras, que a quantidade comparativa de mercadorias que o trabalho produzirá é que determina o valor relativo delas, presente ou passado, e não as quantidades comparativas de mercadorias que são entregues ao trabalhador em troca de seu trabalho (RICARDO, 1982, p.46).

Além do trabalho aplicado diretamente às mercadorias, o trabalho investido em ferramentas, implementos e edifícios que contribuem com a produção, também afeta o valor da mercadoria. Além disso, o emprego de máquinas e capitais fixos e duráveis também podem alterar seu valor relativo, aumentado o lucro e reduzindo o valor-trabalho, de modo que essas grandezas se relacionam de maneira inversamente proporcionais. Ricardo (1982) ao se referir ao trabalho como principal fonte de valor, coloca os não-trabalhadores, ou seja, proprietários de terras e donos dos meios de produção que se apropriam da riqueza gerada pelos trabalhadores na forma de mais-valia, como o setor improdutivo da economia, já que não atribui qualquer tipo de trabalho/valor às mercadorias. Neste sentido, considerando o setor de serviços inseridos no modelo de produção capitalista, é difícil não o considerar como uma atividade produtiva na perspectiva de Ricardo (1982). Apesar de não produzir bens materiais, os serviços ainda assim se relacionam a seu processo produtivo e depende inteiramente da força de trabalho para existir.

1.2.3. KARL MARX

Em contrapartida, apesar de não se debruçar à definição de serviços, para Marx as relações comerciais são pautadas nas relações sociais e não na relação entre objetos, como admite Smith. Para o autor a materialidade de um elemento a ser comercializado, não define se a atividade econômica que o gerou é produtiva ou não. Na concepção de Marx, o trabalho é considerado produtivo quando permite a obtenção de mais-valia[14], assim, o importante para o autor, é que se estabeleça uma relação de produção capitalista (MARX, 1996). Em outras palavras, não são as qualidades técnico-materiais que definem se uma atividade é

[14] "No processo de circulação em que o valor da mercadoria se realiza, o capital vende o que não pagou. A diferença entre o valor da força de trabalho e o valor do produto do trabalho é a mais-valia. Esta se define, pois, como o tempo de trabalho não-pago" (COTRIM, 2012, p. 46).

caracteristicamente produtiva, Marx institui uma nova determinação para o trabalho assalariado com base nos princípios sociais e vinculada à obtenção de mais-valia.

> Trabalho produtivo é o que – no sistema de produção capitalista – produz mais-valia para o empregador ou que transforma as condições materiais de trabalho em capital e o dono delas em capitalista, por conseguinte trabalho que produz o próprio produto como capital. Assim, ao falar de trabalho produtivo, falamos de trabalho socialmente definido, trabalho que envolve relação bem determinada entre o comprador e o vendedor do trabalho (MARX, 1987, apud VALENTE, [200-?], p.5).

É importante destacar que, diferentemente dos demais autores que discorrem a respeito de trabalho produtivo, Marx é o único que não relaciona esta atividade estritamente com a produção de riqueza. Para o autor, o trabalho empregado para suprir as necessidades de dado sistema social de produção, consiste em trabalho produtivo. Desse modo, toda atividade que se caracterize como força de trabalho socialmente necessário para gerar mais-valia, que esteja diretamente à disposição do modo de produção capitalista seria, para Marx, trabalho produtivo. Além disso, "[...] trabalho produtivo é o trabalho que se troca diretamente com o capital, isto é, (i) trabalho que o capitalista compra com o seu capital variável (ii) com a finalidade de utilizar esse trabalho na criação de valores de troca e de mais valia" (VALENTE, [200-?], p.5-6).

Dessa forma, a imaterialidade dos serviços não representa um impedimento para que o trabalho investido em sua prestação seja considerado produtivo, desde que a atividade realizada gere mais-valia e esteja ligada ao sistema de produção, mesmo porquê, ainda que os serviços não possuam uma base material, não se pode negar seu valor de uso. No entanto, para Marx, mesmo podendo-se considerar o trabalho empregado no setor de serviços como produtivo, sua participação só ganha importância quando o serviço está associado à valorização do capital.

1.2.4. JEAN-BAPTISTE SAY

Segundo Jean-Baptiste Say (1986), o fator gerador de riqueza, e o que move a economia, é a criação de utilidade independentemente se o resultado do processo produtivo é material ou não. Desse modo, desde que gere utilidade, toda atividade é considerada produtiva, incluindo-se, assim, o setor de serviços. Na verdade, pode-se dizer que para Say, apesar de assim como seus contemporâneos não ter se aprofundado na definição e análise do setor de serviços, este corresponde à base do processo produtivo, já que através dele se criam novos produtos.

A maioria dos autores clássicos considera riqueza apenas os bens de valor próprio, passíveis de serem acumulados e estocados, como metais, moedas, terra, tecidos etc. No entanto, para Say, a riqueza está ligada ao valor (utilidade) que as coisas assumem em si mesmas: a riqueza "[...] é grande se é considerável a soma dos valores de que se compõe; é pequena se também são os valores" (SAY, 1986, p.67).

Por valor, na perspectiva do autor, entende-se como algo relativo e dependente da necessidade ou utilidade para o homem. Em outras palavras, o valor de determinada coisa será maior ou menor de acordo com quanto os consumidores estão dispostos a dar em troca de obter essa coisa.

> O valor que os homens atribuem às coisas tem seu primeiro fundamento no uso que delas podem fazer. Umas servem como alimento, outras como vestuário, algumas nos defendem dos rigores do clima, como as casas; outras como os ornamentos, os produtos de beleza, satisfazem gostos que são uma espécie de necessidade. Seja como for, permanece sempre verdadeiro que os homens atribuem valor às coisas em virtude de seu uso: o que não serve para nada não tem preço nenhum (SAY, 1986, p.68).

Neste sentido, para o autor, gerar riqueza não está diretamente ligado à produção de manufaturados, mas sim à utilidade do que é produzido como primeiro fundamento para que se constitua algo de valor para o homem. Assim, desde que seja útil, mesmo que não seja material, algo pode ser fonte de riqueza, de modo que a produção deve ser entendida como geração de utilidade e não exclusivamente a criação/transformação de matéria.

Distintamente da prática habitual de seus contemporâneos, para Say, o emprego do termo "improdutivo"[15] consiste na depreciação de qualquer trabalho que seja considerado útil, de modo que o autor se recusa a empregar tal adjetivo a qualquer forma de atividade humana que gere utilidade (MILL, 1996).

> O trabalho dos oficiais do Governo, do exército e da marinha, dos médicos, advogados, professores, músicos, dançarinos, atores, criados domésticos etc., quando fazem realmente o que são pagos para fazer, e quando o seu número não ultrapassa o contingente necessário para a realização do seu trabalho, não deve — dizem tais autores — ser "estigmatizado" como improdutivo, qualificativo que parecem interpretar como um sinônimo de antieconômico ou inútil. Isso, porém, representa uma interpretação equivocada do assunto em pauta (MILL, 1996, p.99).

[15] No sentido de não produzir riqueza, partindo de um ponto de vista em que esta só é garantida mediante a produção de bens materiais, passíveis de serem estocados e comercializados a qualquer momento.

Ao abordar brevemente os serviços, o autor se refere ao setor como “produtos imateriais” e, considerando-se o que já foi apresentado, Say (1986) considera produtivo ou passível de gerar riqueza, toda atividade que gere utilidade para o homem. Para o autor a riqueza é constituída na esfera de circulação, de modo que a produção consiste apenas em uma instância para atingir esse fim. No entanto, se partirmos para um ponto de vista marxista sobre este ponto, veremos que este modelo acaba por camuflar a relação de exploração entre trabalhador e capitalista, uma vez que, todos vão ao mercado com algo a oferecer e recebem algo em troca conforme a “utilidade” do produto, sendo ele material ou não.

> Um médico vem visitar um doente, observa os sintomas de seu mal, proscreve-lhe um remédio e sai sem deixar nenhum produto que o doente ou a sua família possam dar a outras pessoas nem sequer conservar para consumo em outra ocasião.
> O trabalho do médico foi improdutivo? Quem poderia pensar isso? O doente foi salvo. Essa produção era incapaz de tornar-se a matéria de uma troca? Em absoluto, pois o conselho do médico foi trocado pelos seus honorários; mas a necessidade dessa recomendação cessou desde o instante em que foi dada. Sua produção consistia em dizê-la; seu consumo em escutá-la; ela foi consumida no mesmo momento em que produzida (SAY, 1986, p.125).

Além disso, para o autor trabalho e serviço se confundem no sentido de que define o primeiro como ação da inteligência humana sobre o meio e, ao estender essa definição aos serviços faz com que o conceito seja aplicado a toda e qualquer ação que realize trabalho e o qualifique como parte fundamentalmente ativa no processo de produção.

1.2.5. JOHN STUART MILL

Em contrapartida a Say, John Stuart Mill (1996) argumenta que um serviço só é produtivo quando a utilidade por ele gerada for permanentemente incorporada no estoque de riqueza nacional. Para o autor é o trabalho humano que proporciona novas combinações entre os elementos da natureza resultando em novos bens e serviços, sendo exclusivamente através do trabalho que se gera valor. Assim, pode-se depreender do pensamento de Mill que a agregação de utilidade depende da ação do trabalho do homem.

> Sendo apontado por muitos como o filósofo do liberalismo clássico e do utilitarismo, a obra "Princípios de economia política" confirma tal posição, Mill, por outro lado, se inclinava nas ponderações de reformadores sociais como Henri Saint-Simon (1760-1825) e C. L. S. Sismondi (1773-1842), verificando as dificuldades no processo de distribuição da riqueza e o emprego do utilitarismo como meio para fins estreitos, por exemplo. Não considerava que o estado mínimo, a livre concorrência na iniciativa privada e a propriedade privada representassem o estágio mais evoluído da economia. Acreditava que o sistema cooperativo de produção seria o último estágio, se aproximando muito do socialismo utópico. Estas questões foram abordadas mais claramente em seus escritos de ciência política tais como "O utilitarismo" (1863), "Sobre a liberdade" (1859), "Considerações sobre o governo representativo" (1860) (SCOVILLE; OLIVEIRA, 2014, p.83).

A produtividade ou improdutividade de uma atividade, para Mill (1996), não se restringe à produção de bens materiais, uma vez que são muitos os trabalhos que não se enquadram nessa categoria, mas que são de elevado grau de utilidade para a população.

> O que produzimos, ou desejamos produzir, é sempre, como diz com razão o Sr. Say, uma utilidade. O trabalho não cria objetos, mas utilidades. Tampouco consumimos e destruímos os objetos como tais; a matéria que os compõe permanece, mais ou menos alterada na forma; o que foi realmente consumido são apenas as qualidades em virtude das quais esses objetos foram adequados ao fim para o qual foram aplicados. É, portanto, pertinente a questão colocada pelo Sr. Say e por outros: visto que, quando se diz que produzimos objetos, só produzimos utilidades, por que não considerar produtivo todo trabalho que produza utilidade? (MILL, 1996, p.100).

O que o autor nos convida a refletir aqui é o modo como a utilização dos termos "produção" e "produtivo" remetem, exclusivamente, à capacidade de determinada atividade em gerar riqueza material, e não utilidade. Partindo deste princípio, muitas atividades de grande utilidade e necessidade para a manutenção das estruturas sociais são menosprezadas, como o trabalho desenvolvido por médicos, professores, advogados, e outras profissões que, segundo a perspectiva material da economia, são consideradas improdutivas, o que, como veremos adiante, se prova inverossímil na abordagem de Marx, já que para o autor toda atividade que gera mais-valia e a reprodução do capital, pode ser considerada como produtiva.

Para contrapor essa perspectiva material e discutir sobre os diferentes tipos de trabalho, o autor identifica três diferentes tipos de utilidade: a) "utilidades fixas e incorporadas em objetos externos mediante o trabalho empregado em conferir a coisas materiais externas propriedades que as tornam úteis aos seres humanos [...]"; b) "utilidades fixas e incorporadas em seres humanos; nesse caso, o trabalho é empregado para conferir a seres humanos qualidades que os tornam úteis a si mesmos e a outros [...]" e c) "utilidades não fixas ou incorporadas em algum

objeto, mas que consistem em um simples serviço prestado [...]" (MILL, 1996, p. 101). Contudo, apenas o trabalho desempenhado para o primeiro tipo de utilidade é considerado pelo autor como produtivo. Assim, segundo o pensamento de Mill, o setor de serviços, em sua maioria, não pode ser considerado como um trabalho produtivo.

> Utilidades da terceira classe, que consistem em prazeres que só existem enquanto estão sendo desfrutados, e serviços que só existem enquanto estão sendo executados, não podem ser qualificados como riqueza, a não ser por uma evidente metáfora. É essencial, para o conceito de riqueza, que ela seja suscetível de ser acumulada; coisas que, depois de serem produzidas, não podem ser mantidas por algum tempo antes de serem utilizadas, nunca são consideradas, creio, como riqueza, já que, por mais que delas se produza e desfrute, a pessoa por elas beneficiada não é mais rica, sua situação em nada melhora. No entanto, não há uma violação tão clara e positiva do uso comum em considerar riqueza qualquer produto que seja útil e ao mesmo tempo suscetível de ser acumulado (MILL, 1996, p.102).

O autor ressalta, no entanto, que atividades cujas utilidades estejam ligadas apenas à sensação de prazer (caso dos serviços ligados ao setor de turismo, por exemplo), são consideradas um desperdício, já que, segundo Mill (1996), este tipo de trabalho é incapaz de enriquecer uma sociedade. Essa concepção também se aplica, na visão do autor, à noção de consumo, podendo ele ser produtivo – que destina-se a elevar ou pelo menos manter as forças produtivas já existentes, "quer se trate das forças existentes em seu solo, em suas matérias-primas, no número e na eficiência de seus instrumentos de produção, quer se trate das forças produtivas existentes na população dessa comunidade" (MILL, 1996, p.106-107) – ou improdutivo (consumo de produtos ou serviços que não prestam qualquer contribuição à produção ou que não representam qualquer melhora significativa na qualidade de vida).

> O trabalho improdutivo pode ser tão útil quanto o produtivo; pode ser mais útil, mesmo em termos de vantagem permanente; ou então, sua utilidade pode consistir apenas em sensação de prazer, a qual, uma vez passada, não deixa vestígio algum; ou então, pode não proporcionar nem sequer isso, podendo ser um desperdício sob todos os aspectos. Em qualquer hipótese, tal trabalho não enriquece nenhuma sociedade nem a humanidade como tal, mas torna-as mais pobres. Todos os produtos materiais consumidos por alguém que nada produz são no mesmo montante subtraídos, de momento, dos produtos materiais que a sociedade possuiria, em caso contrário, não fosse esse consumo. Contudo, ainda que a sociedade como tal não enriqueça mediante o trabalho improdutivo, pode enriquecer o indivíduo. Um trabalhador improdutivo pode receber por seu trabalho, daqueles que derivam prazer ou benefício dele, uma remuneração que pode para ele ser uma fonte considerável de riqueza; mas seu ganho é contrabalançado pela perda deles; estes podem ter recebido em equivalente pleno pelo gasto feito, mas com essa despesa tornaram-se mais pobres, na mesma proporção. Quando um alfaiate faz um casaco e o vende, há uma transferência do preço, do cliente para o alfaiate, e além disso um casaco que não existia até ali; mas o que um ator

> ganha é uma simples transferência dos fundos do espectador para os dele, não permanecendo nenhum artigo de riqueza para indenizar o espectador (MILL, 1996, p.104-105).

Para Mill (1996), a única ressalva é de que, para que seja considerado produtivo, todo trabalho, empregado no desempenho de determinada atividade, deve incorporar utilidade permanente em seres humanos ou em qualquer objeto. Em outras palavras, serviços ligados à educação, saúde, desenvolvimento de novas tecnologias como novos *softwares*, engenharia, área de telecomunicações, por exemplo, são atividades produtivas segundo a definição de Mill, uma vez que produzem efeitos/utilidades permanentes no meio.

1.2.6. ALFRED MARSHALL E CARL MENGER: UTILIDADE MARGINAL

Alfred Marshall (1982) e Carl Menger (1983) são autores neoclássicos que contribuíram para a evolução do pensamento econômico, principalmente no que se refere à valorização do trabalho. A respeito da teoria valor-trabalho estabelecida por Adam Smith, essencial na explicação da economia segundo autores clássicos, autores neoclássicos, como Menger (1983) e Marshall (1982), argumentam que esta teoria seria incapaz de explicar como bens encontrados (como outro, prata, diamantes) poderiam ter mais valor do que os extraídos ou produzidos (agricultura, indústria etc).

Carl Menger (1983), fundador da Escola Austríaca de Economia, foi responsável pela elaboração de um dos primeiros tratados modernos da econômica discutindo a teoria da utilidade marginal. Segundo essa teoria, a utilidade marginal dos bens é a fonte do valor atribuído ao ingresso de trabalhadores no mercado, isso significa que o trabalho investido na produção não é menos valioso do que o produto final por ele produzido. Assim, a teoria da utilidade marginal de Menger (1983) valoriza a força de trabalho como algo essencial para a economia, sem o qual seria impossível haver produção. No entanto, quando se refere ao valor que os bens possuem, Menger (1983) faz uma distinção entre valor e utilidade, a ver:

> Utilidade é a aptidão que uma coisa tem para servir à satisfação de necessidades humanas, constituindo, portanto (a utilidade reconhecida como tal), um pressuposto básico para que uma coisa seja um bem. Também os bens não econômicos são úteis, pois têm aptidão para o atendimento de necessidades humanas, tanto quanto os bens econômicos; essa aptidão deve, naturalmente, ser conhecida por quem utiliza os bens

> em questão, caso contrário nem sequer se pode falar de bens. O que distingue bem não econômico de bem econômico é o fato de o atendimento das necessidades humanas não depender da disponibilidade de quantidades concretas do primeiro, mas de quantidades concretas no segundo; assim sendo, o primeiro tem utilidade, ao passo que o segundo, além de utilidade, também tem para nós a importância que denominamos valor.
> O erro de confundir utilidade com valor de uso não tem influído na atividade prática das pessoas, pois nunca se ouviu dizer que um indivíduo envolvido em atividades econômicas, em condições normais, tenha atribuído valor a um metro cúbico de ar, ou, nas regiões ricas em fontes, a meio litro de água; na prática qualquer pessoa distingue muito bem a aptidão de uma coisa para atender às suas necessidades, do valor da coisa. Todavia, o erro acima tem se constituído em obstáculo sério para a elaboração geral dos princípios e doutrinas da Economia Política.
> O fato de um bem ter valor para nós significa, como vimos, que o dispor desse bem tem a importância que cabe ao atendimento de uma necessidade (ou várias), atendimento esse que seria impossível se não dispuséssemos do bem (MENGER, 1983, p.286).

Assim, podemos depreender que para Menger (1983) o valor não é uma característica inerente aos bens, mas uma característica subjetiva atribuída a eles por pessoas envolvidas em atividades econômicas de acordo com sua utilidade e importância em dispor desses bens na vida humana.

As ideias de Marshall (1982) associam-se às de Menger (1983) e as complementam. Para o autor, os consumidores ajustam seu consumo com a finalidade de que a utilidade marginal se equipare ao preço das contribuições. Para o autor, tem valor ou possibilita geração de riqueza tudo aquilo que tem utilidade direta ou indiretamente na satisfação de necessidades humanas e podem ser materiais ou pessoais e imateriais. Para o autor, bens materiais consistem em coisas úteis e todos os direitos de usar, possuir ou extrair proveito de coisas materiais no presente ou futuramente.

Já os bens imateriais são divididos em duas categorias. A primeira corresponde a qualidades e faculdades pessoais para agir e sentir prazer como aptidão para os negócios, para a música etc. O segundo tipo consiste nos chamados bens imateriais externos que consistem nos benefícios que o homem pode obter através de outras pessoas. Além disso, para o autor, a riqueza do homem é composta pelo patrimônio de duas classes de bens:

> Na primeira estão os bens materiais sobre os quais ele tem por (lei ou costume) direitos de propriedade privada, e que são por conseguinte transferíveis e permutáveis. [...]
> Na segunda classe estão os bens imateriais que lhe pertencem, os que lhes são externos, e servem diretamente de meio para habilitá-lo a adquirir bens materiais. [...] Mas inclui suas relações comerciais e profissionais, a organização do seu negócio, e – onde tais coisas existem – a propriedade de escravos, os direitos de tributo de trabalho etc. (MARSHALL, 1982, p.67).

No que se refere ao patrimônio nacional, no entanto, Marshall (1982) inclui não apenas o saldo do patrimônio particular dos indivíduos, mas também o patrimônio coletivo de seus membros, ou seja, bens que não são de propriedade privada, mas de uso coletivo, o que possibilita considerar a riqueza de um ponto de vista social.

1.3.ATIVIDADE PRODUTIVA SEGUNDO AUTORES CONTEMPORÂNEOS

Os autores contemporâneos, por sua vez, também serão aqui divididos em dois grupos de abordagem quanto à definição de serviços. Alguns autores estabelecem sua análise com base nas particularidades da oferta e distinguem os serviços das atividades econômicas tradicionais com base no seu a) *fluxo* – característica inerente aos serviços em que a oferta acontece simultaneamente à demanda, ou seja, o processo de prestação de serviços é contínuo e dá origem a suas propriedades fundamentais: serviços são inestocáveis e dependem diretamente da demanda do consumidor; b) *variedade* – o setor de serviços se caracteriza por uma vasta diversidade de técnicas de prestação e amplitude de margem de lucro dos prestadores de serviços; c) *uso intensivo de recursos humanos* – apesar do avanço tecnológico, recursos humanos ainda consistem no principal fator produtivo no processo de prestação de serviços, devido a sua natureza comunicativa com o meio (MEIRELES, 2006).

O segundo grupo de autores conceitua serviços de acordo com as características da demanda e os qualificam de acordo com seu uso, função desempenhada e tipo de consumidor. Esses autores costumam classificar serviços a partir de duas categorias: serviços finais/consumo (de uso individual e coletivo: serviços de lazer, entretenimento, educação, saúde); e serviços intermediários/produtivos (ligados às atividades de produção industrial: serviços de transporte, P&D, administração) (MEIRELES, 2006).

Importante destacar, no entanto, que para os autores contemporâneos a discussão sobre os serviços serem considerados trabalho produtivo e improdutivo torna-se obsoleta. Esses autores se preocupam mais em refletir sobre como serviços se inserem no mercado considerando a atual fase do comércio internacional, onde a economia não está apenas centrada no processo produtivo, mas na articulação do capital estrangeiro.

1.3.1. PETER HILL

Peter Hill (1999) é responsável por trazer uma nova abordagem aos conceitos tradicionais de bens e serviços que, tradicionalmente são tratados pelos principais autores, respectivamente, como materiais/tangíveis e imateriais/intangíveis. Para o autor, essa classificação é errônea, pois parte do princípio de que serviços consistem em troca ativa entre a atividade do prestador de serviços e o consumidor de forma simultânea, de modo que não há geração de nenhum tipo de produto, seja ele material ou não (entenderemos essa questão adiante).

Hill estabelece, portanto, três categorias: bens materiais, bens imateriais e serviços. Para uma maior compreensão dos argumentos do autor, vale destacarmos sua definição para as características de bens em geral:

> Os bens são entidades de valor econômico sobre as quais os direitos de propriedade podem ser estabelecidos. Se os direitos de propriedade podem ser estabelecidos, eles também podem ser trocados, de modo que os bens devem ser negociáveis. Como os bens são entidades distintas que são separadas de seus produtores ou proprietários, a produção e comercialização de mercadorias são atividades que podem ser organizadas separadamente e realizadas em diferentes locais e horários. Canais de distribuição podem ser desenvolvidos com troca de mercadorias diversas vezes. Os bens podem ser consumidos ou usados muito depois de serem produzidos e em locais que são distantes do local de produção. Esta separação de distribuição e uso de produção não é viável para serviços (HILL, 1999, p.427, tradução nossa).

Apesar de automaticamente relacionados como produtos materiais, Hill aponta para alguns produtos imateriais que se assemelham muito com a definição de bens, como produções originais de autores, compositores, resultados de atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), desenvolvedores de *softwares*, entre outros (veremos essa discussão mais detalhadamente no item 1.4).

> Esses originais são intangíveis, não têm dimensões físicas ou coordenadas espaciais próprias e devem ser gravadas e armazenadas em mídias físicas, como papel, filmes, fitas ou discos. Eles podem ser transmitidos eletronicamente. Como objetos materiais, eles são entidades separadas sobre as quais os direitos de propriedade podem ser estabelecidos (e negociados) e que tem um valor econômico considerável para seus proprietários. Os originais podem ser usados para produzir, ou até mesmo produzir em massa, cópias que, por sua vez, podem ser usadas em outros processos de produção ou diretamente para consumo final (HILL, 1999, p.427, tradução nossa).

Nesse sentido, os intangíveis originais podem ser estabelecidos como adições de conhecimento, de novas informações e de novas criações de natureza literária ou artística (HILL, 1999). Principalmente graças ao avanço das tecnologias modernas no setor de comunicações e informática, muitas atividades consideradas perecíveis, como apresentações musicais e de dança ou mesmo eventos esportivos, não precisam mais desaparecer no momento de sua execução. Essas experiências passaram a poder ser gravadas em dispositivos de armazenamento físicos, copiadas e comercializadas por tempo indeterminado desde que autorizadas por seu produtor. Essa nova perspectiva fez com que itens até então considerados como serviços pudessem ser estocados e comercializados independente da relação direta entre demanda e produção, o que acaba por descaracterizar tais atividades como serviços.

> Uma vez que um original foi gravado, é possível produzir tantas cópias quanto necessário, o custo de produzir cada cópia geralmente sendo insignificante em comparação com o custo de produção do original. Quando o original é copiado para uma fita ou disco em branco, nada de material é transferido no processo. A estrutura física da superfície da fita em branco ou do disco está fechada, mas nada é adicionado. Isto ilustra o fato de que os originais são produtos essencialmente imateriais ou intangíveis. O original não é consumido, ou usado, para produzir cópias na forma como os insumos intermediários materiais são consumidos nos processos de produção.
> Considerando que as cópias em que os originais são gravados são objetos, os próprios originais, como ideias ou informações, não têm dimensões físicas ou coordenadas. Nada é movido fisicamente quando um original é copiado ou transferido para espaços em branco, sendo o processo bastante diferente do transporte de bens materiais. As cópias nem precisam ser produzidas na proximidade do documento, fita ou disco que está sendo copiado. O conteúdo de uma fita ou disco em um local pode ser transmitido por satélite para outra fita ou disco no outro lado do mundo. O que quer que seja transmitido não é um objeto material (HILL, 1999, p.439, tradução nossa).

Em outros termos, podemos observar que segundo as definições do autor, os intangíveis podem ser comercializados, estocados e reproduzidos após a sua produção, de modo que atribuir essa característica aos serviços torna-se inviável, já que sua principal característica é justamente seu consumo imediato, sua produção mediante a demanda e a relação direta e interdependente entre produtor e consumidor.

Ao abordar o setor de serviços, o autor aponta duas características essenciais. A primeira delas é o fato de os serviços não poderem ser produzidos sem a participação ativa do consumidor, ou seja, não há serviço sem demanda; a segunda característica é que os resultados dos serviços prestados não existem senão através da relação entre prestador e consumidor. “As saídas do serviço devem influenciar de alguma forma a condição ou status das unidades

consumidoras e não são separáveis deste último" (HILL, 1999, p.428, tradução nossa). Para o autor, serviços consistem em melhorias concedidas a uma unidade já existente.

> Os serviços envolvem relacionamentos entre produtores e consumidores. Não pode haver um produtor sem um consumidor. Um serviço deve ser fornecido a outra unidade econômica. A ideia de uma unidade que atua em benefício de outra é inerente ao conceito de serviço, conforme entendido tanto na fala ordinária quanto na economia. Conforme destacado por Mill e Marshall, os economistas arriscam causar confusão, entre economistas e público em geral, se eles tomam um termo que é amplamente utilizado na fala comum e usá-lo de forma desconhecida. Infelizmente, Say fez exatamente isso ao descrever os serviços como "produtos imateriais", pois esta é uma maneira contorcida e artificial de descrever um serviço apenas explicável no contexto do desejo de Say de refutar a afirmação de Smith de que todos os produtos devem ser materiais (HILL, 1999, p.441, tradução nossa).

Serviços não constituem uma entidade[16] e, portanto, não resultam em produtos materiais ou imateriais que possam ser transferidos de uma unidade econômica para outra, além disso, serviços não podem ser comercializados independentemente de sua produção e consumo, como vimos, essas consistem em características fundamentais do setor. Assim, Hill (1999, p.442, tradução nossa) argumenta que:

> Não é possível, por exemplo, produzir serviços em um país e subsequentemente exportá-los para outro país da forma como automóveis ou computadores podem ser produzidos em uma parte do mundo e transportados para outras partes. Os serviços podem ser, e são exportados, mas apenas por produtores residentes que fornecem os serviços diretamente aos consumidores não residentes. Isso impõe uma grande restrição ao comércio internacional de serviços.

Portanto numa visão geral do pensamento de Hill (1977, 1999), a definição de serviço é estabelecida pela mudança conjuntural que um sujeito econômico pode provocar em outro, em outras palavras, os serviços consistem no resultado da interação entre produtor e consumidor sem que haja criação, mas transformação de algo já existente, seja ele um bem material ou pessoal. Para o autor, serviços não são bens intangíveis ou imateriais, pensamento este que rompe com a visão tradicional. Para concretizar seu argumento, Hill aponta para a interatividade característica dos serviços e a simultaneidade com a qual demanda e oferta se estabelecem.

[16] "Uma coisa que é uma existência real, a existência de uma coisa em oposição às suas qualidades ou relações" (HILL, 1999, p.437, tradução nossa).

1.3.2. MARSHALL & WOOD

Conforme apontam as análises dos autores, desde o início dos anos 1990, puderam ser notadas grandes mudanças na participação do setor de serviços na economia mundial. Desde essa época o setor passou a dominar o emprego nas economias industriais avançadas representando cerca de 62% dos empregos nos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); cerca de 61% na Comunidade Europeia, 59% no Japão e 71% na América do Norte. Em contrapartida, a agricultura decaiu 12,4 milhões de empregos e o setor industrial aumentou apenas 1,7 milhão de empregos, no setor de serviços o crescimento foi de 89,4 milhões, tendo a América do Norte como líder neste movimento. O emprego de serviços nos Estados Unidos aumentou 74% entre 1970 e 1990, e o emprego no setor de serviços canadense cresceu aproximadamente 84%, na comunidade europeia o crescimento foi de 60%, no Japão de 54% e, em 1990, o setor de serviços na Turquia aumentou em 176% (MARSHALL; WOOD, 1995, p. 9).

Isso nos revela que há quase três décadas o setor de serviços cresceu junto com o avanço tecnológico que mecanizou o processo produtivo da indústria e, além disso, como veremos diante dos argumentos apresentados pelos autores, as novas configurações da economia moderna diante da globalização, do avanço tecnológico e da mecanização industrial, consistem em meios que favorecem o direcionamento de trabalhadores para o setor terciário, fazendo com que seja cada vez maior sua participação na composição do PIB tanto de países desenvolvidos, quanto de países de industrialização recente.

No entanto, não podemos esquecer que essa mesma mecanização que favoreceu a migração da força de trabalho da indústria para o setor terciário tem cada vez mais se expandindo também para o setor de serviços. É cada vez mais comum encontrarmos caixas de autoatendimento em supermercados, cinemas e aplicativos para *smartphones* que realizam transações bancárias sem o envolvimento de trabalho humano. O setor de serviços tem ganhado relevância nas relações comerciais, no entanto, é importante observar sua movimentação sem nos esquecermos de que assim como a indústria, os serviços também são suscetíveis à tendência de mecanização proporcionada pelos avanços das tecnologias de informação.

> Mas o que são atividades de serviços? As definições convencionais de emprego [em serviços] [...] agrupam indústrias com resultados que não envolvem a produção direta de bens materiais; setores que são relativamente destacados da produção de material. Incluem, por exemplo, os setores educacional e médico, serviços financeiros como

> seguros e serviços bancários, serviços pessoais, incluindo lojas e outros estabelecimentos de *outlet*, atividades de transporte e distribuição e uma infinidade de serviços para clientes empresariais, como consultoria de gestão, organizações de pesquisa de mercado, anunciantes e serviços de informática.
> Essas definições de serviços evoluíram através de costumes e práticas durante os últimos cem anos ou mais. No século XIX, a atenção dos economistas se concentrou na produção da agricultura, mineração e bens manufaturados como o coração da economia. As demais atividades "residuais" foram consideradas como preocupadas principalmente com o consumo e, eventualmente, foram rotuladas como o setor de serviços (Fisher, 1935; Clark, 1940). Essa distinção simples tornou-se cada vez mais insatisfatória à medida que este setor cresceu. Se "serviços" são meramente o que é restante após a produção ter sido efetivada, não é provável que formem um grupo coerente de funções com características comparáveis (MARSHALL; WOOD, 1995, p. 12-13, tradução nossa).

Nos últimos anos, importantes mudanças no setor industrial, ou como Marshall & Wood (1995) apresentam, o declínio do emprego na indústria, favoreceram o crescimento da participação do setor de serviços na economia mundial, fazendo com que os números de empregos ocupados neste setor crescessem de maneira sem precedentes. Dentre essas mudanças, inclui-se o rápido crescimento da produtividade motivado, principalmente, pela mecanização do processo produtivo, mas não apenas.

Outras mudanças no contexto econômico contemporâneo também foram importantes para a proeminência do setor de serviços, como a) o crescente domínio de grandes organizações no setor; b) uma confusão ao promover a distinção entre a produção de bens e serviços, além de um aprofundamento dos vínculos entre os dois setores; c) uma internacionalização progressiva das atividades econômicas; d) o emprego e adoção de novas tecnologias microeletrônicas tanto em escritório, quanto nos setores produtivos, o que favoreceu a combinação de recursos aprimorados de energia e processamento de informática; e) grandes mudanças na escala e organização dos mercados de consumo[17]; f) crescente dependência de mão-de-obra qualificada, tecnicamente proficiente e adaptável à competitividade industrial[18]; g) mudanças nas políticas públicas longe da gestão *keynesiana* e sua contribuição de apoio de serviços de assistência social[19] (MARSHALL; WOOD, 1995, p. 13-14). Cabe ressaltar, no entanto que as políticas neoliberais comumente adotadas a partir da década de 1990, apesar de

[17] As empresas enfrentam demandas em rápida mudança para produtos e serviços mais variados e especializados. Isso exige que eles sejam mais sensíveis às marcas e gostos do consumidor, refletidos em formas mais sofisticadas de marketing e vendas por empresas, cada vez mais operando globalmente (MARSHALL; WOOD, 1995, p.14).
[18] Algumas atividades de serviços, que oferecem conhecimentos como pesquisa, design, consultoria e gerenciamento, são, portanto, o cerne das economias bem-sucedidas (MARSHALL; WOOD, 1995, p.14).
[19] Isso tem sido acompanhado por um estilo de atividade empresarial mais empreendedor, promovendo políticas dirigidas pela eficiência voltadas para o ajuste bem sucedido às mudanças econômicas, vários seguindo muitos dos desafios descritos acima do setor privado (MARSHALL; WOOD, 1995, p.14).

favorecer os ganhos do capital, foram também grandes responsáveis pelo aumento das desigualdades sociais nos países que as adotaram.

> As economias capitalistas, por sua própria natureza, devem mudar continuamente. A escala dessas mudanças e a gama de ajustes envolvidos, no entanto, sugerem que o período atual é de turbulência econômica particular (Harris, 1988). Qualquer compreensão da crescente proeminência dos serviços nas últimas duas décadas deve reconhecer esses ajustes estruturais e que o surgimento de funções de serviço com novas preferências de localização também é um elemento poderoso na geografia econômica moderna (MARSHALL; WOOD, 1995, p. 15, tradução nossa).

Os autores também destacam uma classificação de serviços com base nas argumentações de Baumol (1985 apud MARSHALL; WOOD, 1995), e que o setor seria dividido entre serviços "estagnados" (intensivos em mão-de-obra, de contato direto entre prestador e consumidor, tais como atendimento médico, educacionais e entretenimento), serviços "progressivos" (são serviços em que quase não há contato entre consumidor e produtor e muitas vezes são responsáveis pelas melhorias de produtividade modernas para favorecer os setores de manufatura, com a consequente automação moderna, por exemplo, os serviços de telecomunicações) e serviços "assintóticos" (combina características de produtividade progressiva e estagnada).

Por muitos anos os serviços foram classificados na economia como um setor residual da indústria e, mesmo com sua crescente participação no comércio nos últimos anos, ainda se costuma conceituar serviços com base em princípios já estabelecidos para produtos industriais/materiais.

> Para os serviços, cujos produtos são, por definição, intangíveis, e muitas vezes podem ser de valor somente quando combinados com outras funções, os dados baseados em SIC[20] são sempre suscetíveis de serem insatisfatórios. À medida que as funções de serviço aumentaram, as classificações setoriais baseadas em produtos são menos capazes de dar reflexões adequadas sobre o funcionamento das economias. [...] todos os materiais finais ou produtos de serviço resultam de uma combinação complexa de processamento de material e habilidades de serviço (MARSHALL; WOOD, 1995, p. 28, tradução nossa).

[20] *Standard Industrial Classification* (SIC).

Segundo os autores, com o crescimento da participação dos serviços na economia, se faz necessário o emprego de novas formas de medir essa atividade econômica que sejam capazes de identificar suas interconexões de funções, inclusive em relação a produtos intermediários e finais.

No entanto,

> O debate moderno sobre essas questões aparentemente técnicas de classificação revelou uma importante divisão de pontos de vista sobre a natureza essencial das funções de serviço. [...] Os defensores da primeira aceitam que o "setor" do serviço é um grupo distintivo de atividades cujo crescimento representa uma mudança significativa na natureza da economia moderna. No entanto, eles desejariam definir as bases da classificação do serviço, afastando-se da dependência do SIC. A visão alternativa enfatiza como a própria separação dos serviços de fabricação na SIC obscureceu sua interdependência essencial. Assim, desta perspectiva, o crescimento de grande parte do trabalho que é arbitrariamente caracterizado como serviços não representa uma ruptura real com as tendências industriais passadas. Isso reflete mudanças importantes na natureza do trabalho, mas isso ainda é impulsionado pelos objetivos da produção do capitalismo, que busca consistentemente novas fontes de lucro da exploração do trabalho através do investimento em tecnologia de fabricação. Os problemas de classificação não são, portanto, técnicos, mas obscuros desentendimentos conceituais fundamentais em estudos de serviço (MARSHALL; WOOD, 1995, p. 29, tradução nossa).

Em suma, para os autores,

> A definição e a classificação dos serviços não são, portanto, claramente um assunto técnico neutro. Ele incorpora pontos de vista, alguns dos quais são "baseados historicamente" nas origens da SIC, obscurecendo o papel econômico moderno dos serviços. Ao examinar a construção de um quadro mais adequado para a definição e classificação de serviços, surgiu um conflito de interpretação. Aqueles que acreditam que os serviços estão dirigindo novas formas de produção econômica tendem a aceitar, em certa medida, a validade das categorias fornecidas no SIC, e basear seu trabalho em seu desenvolvimento. Aqueles que argumentam que o crescimento do serviço não representa mais do que uma elaboração de desenvolvimentos industriais anteriores no âmbito do capitalismo adotam uma definição muito mais restrita do que constitui um serviço do que o fornecido pelo SIC, argumentando que muitas "indústrias de serviços" da SIC estão envolvidas na produção e circulação de mercadorias (MARSHALL; WOOD, 1995, p. 35-36, tradução minha).

Podemos, portanto, concluir que, para Marshall & Wood (1995), o setor de serviços corresponde a uma das atividades fundamentais no processo de valorização de capital e está intrinsecamente ligado à indústria tradicional, uma vez que sua intangibilidade pressupõe que estejam necessariamente vinculados a outros processos produtivos para que sejam classificados.

1.3.3. DIMÁRIA SILVA E MEIRELES

Finalmente, para Meirelles (2006), a natureza das atividades de serviços consiste no fato de serem basicamente realização de trabalho, independentemente do produto que resulte desse processo ou de suas características formais. Para a autora, este argumento se baseia em três postulações:

> 1) Serviço é trabalho na sua acepção ampla e fundamental, podendo ser realizado não só através dos recursos humanos (trabalho humano) como também através das máquinas e equipamentos [...].
> 2) Serviço é trabalho em processo, ou seja, serviço é trabalho na concepção dinâmica do termo, trabalho em ação.
> 3) Todo serviço é realização de trabalho, mas nem toda realização de trabalho é serviço, ou seja, não existe uma relação biunívoca entre serviço e trabalho (MEIRELLES, 2006, p.130).

Para a autora, serviços consistem em atividades produtivas e ativamente envolvidas com processo de geração de riqueza, pois consiste na realização de trabalho em processo, o que garante que a reprodução do capital aplicado ao setor permaneça constante. “Serviço é trabalho em processo, e não o resultado da ação do trabalho; por esta razão elementar, não se produz um serviço, e sim se presta um serviço” (MEIRELLES, 2006, p. 134).

Ainda há uma grande dificuldade teórico-metodológica em definir serviços como atividade economicamente relevante. Comumente, o setor é tratado como uma categoria residual, já que o método adotado por organismos multilaterais que fiscalizam o comércio internacional partem de princípios materiais da economia. Além disso, grande parte dos serviços estão intimamente associados ao setor industrial e, com isso, muitas vezes acabam sendo registrados nas balanças comerciais dos países como atividades industriais, o que dificulta o registro das atividades de serviços nos fluxos comerciais.

1.4. AFINAL, COMO COMPREENDER O SETOR DE SERVIÇOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL?

Como pudemos observar, importantes mudanças na composição da economia mundial como o contínuo avanço tecnológico tanto no desenvolvimento de máquinas que aceleram a produtividade industrial, quanto nos setores de tecnologia da informação e telecomunicações,

possibilitaram com que o conceito de riqueza deixasse de ser aquele tão centrado na produção de manufaturas. Atualmente a riqueza de um país está distribuída além de suas fronteiras na forma de indústrias transnacionais que geram acúmulo de capital e riqueza para seu país de origem mesmo com suas fases produtivas distribuídas por diferentes países, além disso, os serviços a cada dia correspondem a uma parcela maior na composição do PIB e favorecem uma maior diversificação da economia.

A percepção do setor de serviços como atividade econômica mudou expressivamente ao longo dos séculos. Para a maioria dos autores clássicos nitidamente o setor de serviços era tido como residual em relação ao processo de produção de manufaturas e, portanto, incapazes de gerar riqueza ou de ter uma participação relevante para as economias nacionais. No entanto, com os avanços tecnológicos cada vez mais acelerados a partir do século XX, essa percepção foi se modificando.

Muitos economistas são levados a caracterizar serviços como imateriais, intangíveis e inestocáveis, no entanto Peter Hill sugere uma nova abordagem na qual as duas primeiras características deveriam se referir a uma terceira categoria de produção, a dos bens intangíveis, muito parecido, como veremos, com alguns apontamentos de Marx. Como já verificado ao longo desta abordagem, para o autor caracterizam-se como serviços apenas as atividades em que as relações entre produtor e consumidor estejam diretamente ligadas e que de fato sejam consumidas no momento de sua produção, como consultas médicas e, dentre os produtos intangíveis estariam muitas atividades que podem ser confundidas com serviços:

> - o texto de um novo livro produzido por seu autor, seja destinado a fins literários, científicos, educacionais ou outros;
> - uma nova composição musical;
> - um novo filme produzido por um estúdio de cinema ou uma nova gravação de uma performance musical;
> - a fórmula para um novo produto ou processo químico ou genético;
> - o plano de um novo edifício ou outra estrutura produzida por um arquiteto ou engenheiro;
> - o plano para uma nova máquina, veículo, aeronave ou outro equipamento;
> - o modelo para um novo método de produção; um novo design para um tecido ou roupas;
> - um novo programa de computador (HILL, 1999, p.438-439, tradução nossa).

De acordo com sua análise esses setores podem gerar materiais possíveis de serem replicados e comercializados posteriormente, mesmo que não consistam em transferências de bens físicos. Colocada ao lado de teorias como as de Marshall, Wood e Meirelles, entretanto,

podemos observar que o setor de serviços não pode ser avaliado isoladamente das atividades industriais. A emergência deste setor em grande parte se deve pelo amadurecimento industrial nos principais centros econômicos, sendo que as atividades desenvolvidas pelo setor de serviços muitas vezes tendem a suprir necessidades da indústria, seja na manutenção de maquinário, no desenvolvimento de novas tecnologias que possibilitem o crescimento ainda maior da produção, ou no desempenho de atividades cotidianas como as administrativas, de limpeza, jurídicas etc.

Encontrar uma definição para serviços que seja totalmente definitiva ainda consiste em uma tarefa em construção e o rápido crescimento do setor nos últimos anos tem favorecido cada vez mais estas discussões. Para cumprir a finalidade da pesquisa aqui proposta e levando em consideração o modo como os serviços são atualmente tratados pelas abordagens dos economistas, definiremos serviços como atividade caracterizada por trabalho humano em movimento diretamente ligada à demanda do consumidor, sendo este consumidor uma pessoa física ou indústrias. Os eventuais elementos comercializáveis resultantes de determinadas atividades de serviços podem ser considerados como resultado da indústria à qual o referido se relaciona (COTRIM, 2012).

O setor de serviços não consiste em uma atividade residual da indústria, mas frequentemente tem ganhado cada vez mais espaço como elemento fundamental para que o setor secundário permaneça em constante reinvenção, além de satisfazer necessidades internas de maneira especializada, com maior rendimento e aproveitamento pelas indústrias. Tendo em vista os elementos já apresentados, o pensamento marxista discorre com coerência os elementos que fazem do setor de serviços promissor na economia contemporânea e nos permite compreender como uma atividade que, por muitos anos foi considerada residual passou a ter uma representatividade crescente nas economias modernas.

Partindo de uma perspectiva marxista, podemos considerar que a categoria de trabalho produtivo, dentro de um sistema capitalista de produção, é determinada pelo modelo historicamente adotado pelas relações de produção, de modo que, além de produzir riqueza concreta, para que uma atividade seja considerada produtiva deve, impreterivelmente, gerar mais-valia. Neste sentido, para Marx, independentemente de o resultado final de uma atividade ser material (com características físicas, transferíveis e estocáveis) ou imaterial, toda atividade que se utiliza de força de trabalho, com tempo socialmente necessário, capaz de produzir mais-valia para o capital que a emprega é considerada trabalho produtivo: “o trabalho que se realiza sob as relações de produção do capital e que se objetiva em mercadoria incorpora valor ao valor

de uso, independente de este se configurar em produto imaterial, como filmes ou *softwares*, ou ainda em serviços, como a educação ou o transporte" (COTRIM, 2012, p.22). Marx foi o primeiro autor a designar o trabalho produtivo de maneira distinta à determinada pelo capital. Para o autor, trabalho produtivo não compreende exclusivamente à relação trabalhador/produto, mas também à associação de produção social histórica, que transforma o trabalhador em instrumento para criação de mais-valia:

> No interior da forma capitalista da produção, o termo produtivo é um predicado restritivo do trabalho, que pretende discerni-lo do trabalho improdutivo ou não produtivo. É, portanto, uma categoria econômica. Desse modo, trabalho produtivo, como categoria econômica específica, é, em Marx, trabalho socialmente determinado, definido pela forma concreta das relações sociais por meio das quais se efetiva. Refere-se e existe apenas na forma social capitalista de produção, e não pode ser estendido a outras formas de sociabilidade, na medida em que sua substância é própria e exclusiva deste modo de produção, resultado exclusivo destas relações sociais históricas (COTRIM, 2012, p. 37-38).

Além disso, sendo as relações capitalistas resultado do acúmulo de transformações na natureza humana, que por sua vez são responsáveis pela evolução dos modos de produção – a cada geração as atividades produtivas evoluem partindo do modelo produtivo anterior, de modo que os processos se tornam cada vez mais complexos e produtivos –, não apenas a técnica de trabalho é modificada, mas também o modo de organização social, a divisão do trabalho e a concepção de propriedade (COTRIM, 2012). Este pensamento nos leva a compreender o notável crescimento da participação do setor de serviços no comércio internacional nos últimos anos como mais uma fase do desenvolvimento produtivo fortemente ligado ao amadurecimento da indústria, às novas necessidades demandadas pelo setor industrial e às recentes evoluções tecnológicas, principalmente no setor de informação e telecomunicações.

Dessa forma, a discussão sobre atividades economicamente produtivas, especialmente em relação ao setor de serviços, e sua relevância no contexto econômico mundial contemporâneo, encontra seu propósito no sentido de demonstrar que as transformações históricas sociais e econômicas permitiram com que o setor de serviços fosse ampliado e tivesse cada vez mais participação na atividade industrial, assim como na geração de riqueza.

Ao discutir se uma atividade é produtiva ou não, Marx estabelece dois pré-requisitos: a) seu resultado deve ser socialmente útil aos indivíduos que compõem a sociedade; e b) deve ser produzido por trabalho humano, o que lhe confere Valor (COTRIM, 2012). Em poucas palavras, para Marx, trabalho produtivo é aquele que, dentro de um sistema capitalista de

produção, produza mais-valia para o empregador, transformando as condições de trabalho em capital e o dono dos meios de produção em capitalista, dessa forma, este tipo de trabalho se caracteriza por ter como resultado de sua produção, o capital.

> Assim, o trabalho produtivo, cujo produto definitivo é a mais-valia, não é uma categoria apenas restrita ao modo de produção capitalista, mas se limita também a uma atividade específica, um tipo de trabalho específico no interior desta forma de sociabilidade. Este trabalho é o de produzir mercadorias que incorporam mais-valia, ou valores de uso que lhe servem de suporte. Desse modo, a existência do trabalho produtivo está restrita à esfera da produção, pois é apenas no processo efetivo de produção que se produz mais-valia e, por conseguinte, capital; ou ainda, é produtivo "só o trabalho que seja consumido diretamente no processo de produção com vistas à valorização do capital" (Cap. In., p. 70). Estão excluídas da categoria de trabalho produtivo, portanto, todas as atividades que se consomem no processo de realização das mercadorias ou esfera da circulação de valor que, embora intrínsecas ao processo global de reprodução do capital, não produzem mais-valia. As determinações concretas do trabalho produtivo: trabalho coletivo, produto imaterial e serviço (COTRIM, 2012, p. 59).

Cabe aqui destacar as diferenciações que Marx atribui às atividades produtivas ao dividi-las em trabalho coletivo, produto imaterial e serviços. Como *trabalho coletivo*, o autor se refere à organização cooperativa ou coletiva do trabalho, sendo esta uma característica do trabalho produtivo organizado em geral (COTRIM, 2012). Constituem trabalhadores coletivos grupos de indivíduos subordinados ao capitalista, na transformação do valor de uso e produção de mais-valia. A exemplo disso, podemos citar um grande número de alfaiates que trabalham nas dependências de uma fábrica têxtil, em troca de um salário pago pelo capitalista, dono dos meios de produção, e que se apropriará da mais-valia gerada pelo trabalho dos alfaiates.

Além disso, toda atividade que contribua para a transformação do valor de uso em mais-valia é considerada fração do trabalho produtivo coletivo e se caracterizam como trabalho que age sobre objeto material ou como *trabalho intelectual ou imaterial*, "[d]e forma imediata, ou com mediação, ambos [trabalho coletivo e imaterial] contribuem diretamente para a transformação do valor de uso, pois são inescapavelmente necessários à sua produção específica em dado estágio de desenvolvimento das forças produtivas" (COTRIM, 2012, p. 61-62). Como atividades imateriais, de acordo com a lógica marxista apresentada, podemos relacionar as produções acadêmicas[21], cinematográficas e de engenharia, dentre outras que, apesar de não resultarem em produtos concretos e materiais, repercutem em elementos que podem ser

[21] Importante lembrar, nesse caso, que educação só é atividade produtiva se estiver na lógica privada de exploração. E nunca desvencilhada do setor produtivo.

arquivados, replicados e consultados posteriormente, como livros (sejam eles digitais ou mesmo que deem origem à produção de livros impressos, sabendo que este consiste em um processo diverso ao acadêmico e que se enquadra em produção material), filmes que podem ser exibidos repetidas vezes e comercializados na forma digital ou em dispositivos de reprodução de mídia (DVD ou Blue-ray), projetos ou plantas no caso do setor de engenharia, que poderão ser consultados para a construção de edifícios, *hardwares* mais modernos e sofisticados entre outros produtos desenvolvidos pelos diferentes especialistas no setor. Neste sentido, podemos relacionar o pensamento de Hill (1999) quando discorre sobre atividades que não se enquadram nem no setor de produção de bens, nem no setor de serviços.

No entanto, o setor de engenharia, assim como outras atividades de produção imaterial, além de sua atividade resultar em projetos que podem ser concretizados em produtos materiais, ao oferecer consultorias a respeito da execução de determinado projeto ou em sua manutenção sob a forma de uma empresa pertencente a um capitalista, para quem os engenheiros contratados geram mais-valia quando da realização de suas atividades, então o setor de engenharia pode caracterizar-se como *serviço* – considerando serviços como atividade prestada e consumida imediatamente, totalmente dependente da demanda e, por esse motivo, sendo inestocável e intransferível – e impreterivelmente como atividade produtiva, uma vez que passa a constituir atividade adequada ao modelo capitalista de produção. Outros exemplos de serviços podem ser destacados como educação, médicos, limpeza, administrativos, entre outros.

Sobretudo, para Marx, só é produtiva a atividade que esteja ligada ao modelo de produção capitalista:

> Só é produtivo o trabalhador que produz mais-valia para o capitalista, servindo assim à auto expansão do capital. Utilizando um exemplo fora da esfera material: um mestre-escola é um trabalhador produtivo quando trabalha não só para desenvolver a mente das crianças, mas também para enriquecer o dono da escola. Que este invista seu capital numa fábrica de ensinar, em vez de numa de fazer salsicha, em nada modifica a situação (MARX, K.[22] apud COTRIM, 2012, p. 64).

Deste modo, caracterizando serviços como efeito útil, Marx deixa claro que, consumido individualmente, o setor de serviços é considerado atividade improdutiva. No entanto, desde que consumido pelo capital com a finalidade de extrair valor excedente, ou seja, desde que a

[22] O Capital, Livro Primeiro – O processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006 p. 578.

prestação de serviços se organize de acordo com o modelo capitalista de produção, o setor pode, sim, ser considerado como atividade produtiva.

Além disso, o desempenho das atividades de serviços está sempre muito ligado a atividades materiais, principalmente à indústria. Por exemplo, ao desenvolver um *software*, uma empresa de tecnologia informática utiliza-se de aparelhos eletrônicos produzidos pela indústria, como computadores e outros instrumentos sem os quais o desenvolvimento de sua atividade não seria possível. Além disso, de que adiantaria a criação de um novo *software* se não fosse possível a produção de *hardwares*, nos quais ele pudesse ser executado, pela indústria? E de que valeria para a indústria produzir *hardwares* se não houvessem *softwares* que os atribuísse utilidade? Dessa forma, podemos observar que cada vez mais as atividades de serviços e indústria são interdependentes entre si e que sua existência e evolução estão cada vez mais caminhando na mesma direção.

É dessa maneira que as atividades de serviço têm ganhado espaço cada vez mais representativo no comércio internacional, também favorecidas pela conformação das CGV que favorecem o *outsourcing* de atividades empresarias em nome da redução de custos e aumento de lucratividade. Além disso, a conquista de mercados consumidores movimenta ainda mais a economia local dos países onde empresas transnacionais se instalam, gerando ainda mais demanda pela satisfação de necessidades supridas por serviços local e internacionalmente.

Tentaremos compreender melhor, no próximo capítulo, como o setor passou a se inserir no comércio internacional e, principalmente, como os países de industrialização recente, em especial o Brasil, podem ser afetados pelas mudanças provocadas pela inserção do comércio de serviços nas CGV. A seguir discutiremos as mudanças e inseguranças que o comércio internacional de serviços pode representar para esse grupo específico de países, com foco especial para o caso do Brasil, e como essa nova conjuntura pode refletir no potencial desenvolvimento econômico dos países de industrialização recente.

2. BRASIL: DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E O SETOR DE SERVIÇOS

O setor de serviços passou a adquirir maior destaque a partir da década de 1960, devido ao grande crescimento do comércio internacional de serviços, impulsionado pelos avanços tecnológicos nos setores de telecomunicações, conquistando espaço principalmente nos setores de informática e financeiro. No entanto, uma expansão mais efetiva e com maior potencial foi limitada pela falta de regulamentação multilateral e as restrições no acesso a mercados existentes na maioria dos países. Dessa forma, muitos países desenvolvidos prestadores de serviços passaram a pressionar os governos de modo a forçá-los a buscar mecanismos internacionais que pudessem amenizar os efeitos das restrições e barreiras impostas ao setor de serviços e até mesmo neutralizá-las por completo. Mas foi apenas no ano de 1980, em um estudo realizado pela OCDE, a pedido dos Estados Unidos, que se constatou o grande potencial do setor de serviços e o elevado grau de protecionismo por parte dos países em relação a esse setor (CELLI JUNIOR, 2009).

Durante a Conferência Ministerial do GATT, ocorrida em 1982, com o apoio de um *lobby* poderoso de empresas prestadoras de serviços representadas pela *Coalition of Service Industries*, os Estados Unidos conseguiram incluir na pauta de negociações o tema relativo ao setor de serviços (CELLI JUNIOR, 2009).

Enquanto países desenvolvidos apresentaram treze estudos e pesquisas em resposta às determinações da Declaração Ministerial de 1982, os países de industrialização recente recusaram-se a apresentá-los por discordar da proposta de regulamentação do comércio de serviços em âmbito internacional. Segundo Celli Junior (2009), os estudos e pesquisas apresentados pelos países desenvolvidos demonstraram que ainda faltava uma definição mais específica sobre o que seria o comércio de serviços; os dados disponíveis sobre esse tipo de comércio eram incompletos; muitos setores de serviços já haviam sido regulamentados, mas havia uma grande variedade de legislações adotadas por diferentes países que acabavam dificultando a abertura do setor (dentre os serviços que se enquadram nessa situação tem-se os financeiros, de comunicação e de transporte); havia uma grande quantidade de barreiras comerciais que impediam o comércio de serviços, tais como medidas restritivas à circulação de moedas, restrições de acesso a mercados e limitações quanto à condução de negócios por empresas estrangeiras; por fim, as pesquisas constataram também que a importância do setor de serviços necessitava de uma reavaliação de seu papel na formação de políticas comercias.

Após a conclusão da Rodada Tóquio, em 1979, os problemas decorrentes da década de 1980, levaram à necessidade de aperfeiçoamentos e modificações no sistema de comércio internacional. Dentre os principais problemas que refletiram diretamente nas relações de mercado mundial, Goyos Junior (1994) destaca a crise de liquidez envolvendo os países de industrialização recente como um todo e, em especial, aos países da América Latina, o início da crise de competitividade econômica dos Estados Unidos, o segundo choque do petróleo e a crise do sistema bancário internacional.

Em especial ao que se refere à crise de competitividade norte-americana, o autor destaca que este foi um dos fatores centrais para que, pela primeira vez na história das negociações do GATT outro país, além dos Estados Unidos – que na época se utilizavam de um potente arsenal de regulamentações internas, notadamente contrárias ao direito internacional, para pressionar seus parceiros durante negociações bilaterais – tomasse a iniciativa de convocar uma nova rodada de negociações. Ameaçados pela agressividade norte-americana que ansiava por maiores vantagens comerciais, o Japão se pronunciou com a proposta de construção de uma nova agenda de negociações que viria a originar os primeiros acordos de contenção voluntária ou acordos de restrição voluntária à exportação, no intuito de limitar as ações ofensivas dos Estados Unidos (GOYOS JUNIOR, 1994).

Com início em setembro de 1986, a oitava e mais longa rodada de negociações multilaterais realizadas desde a criação do GATT foi inaugurada na cidade de Punta del Leste, sendo assim, batizada Rodada Uruguai. Com uma durabilidade de pouco mais de sete anos, a rodada foi encerrada em abril de 1994, na cidade de Marraqueche, Marrocos.

A emergência dos novos temas inseridos na Rodada Uruguai esteve profundamente ligada a mudanças exigidas às economias nacionais pela globalização da economia mundial, que passou a priorizar uma integração profunda que garantisse políticas e práticas institucionais harmônicas e conciliadas, em detrimento à tradicional integração fraca anteriormente enfatizada pelas regras de comércio internacional que promoviam a remoção das barreiras fronteiriças de comércio e extinguiam políticas de discriminação de produtos e empresas estrangeiras. A integração profunda possibilitou a eliminação de quaisquer medidas que pudessem discriminar países membros, mesmo que involuntariamente (PAULINO, 1997).

Os novos temas inseridos nas negociações da Rodada Uruguai referiam-se a Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio (TRIMs), Direito de Propriedade Intelectual Relacionados com Comércio (TRIPs) e o Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS).

A utilização da expressão: “relacionados ao comércio”, é empregada com frequência na definição desses temas basicamente para justificar sua associação à OMC, mas, segundo Paulino (1997), envolvem questões que vão muito além das comerciais. “Tratam na realidade de praticamente tudo que diz respeito à atividade econômica mundial” (PAULINO, 1997, p.120). Para o autor, a finalidade desses novos temas não envolve exclusivamente converter os fluxos de comércio em relações mais livres e fluidas, mas visa também garantir um conjunto mínimo de regras que possibilitem às empresas adotarem um comportamento efetivamente global que favoreça o conjunto de suas atividades, de maneira a viabilizar sua distribuição seguindo uma estratégia mundial sem qualquer tipo de prejuízo em relação tanto a regras de conteúdo nacional, quanto a fusões e aquisições, em relação a seu desempenho nas exportações e fluxos de capitais.

***

Assim como a Índia e outros países de industrialização recente, o Brasil foi contrário à inclusão do comércio de serviços na pauta de negociações da Rodada Uruguai do GATT. Um dos principais argumentos para justificar essa oposição, tem relação ao temor desses países à possibilidade de que temas prioritários de seu interesse (acesso a mercado, agricultura) pudessem ser deixados de lado. Além disso, a inclusão de novos temas poderia representar uma significativa perda do poder de barganha para esses países e construir um instrumento adicional de barganha em favor dos países desenvolvidos. Em outras palavras, os países desenvolvidos poderiam se posicionar de modo a realizar concessões nas negociações de temas tradicionais apenas em troca de os países de industrialização recente concordarem com concessões em relação aos novos temas.

Outra preocupação do Brasil e demais países na mesma situação era de que a liberalização do comércio de serviços pudesse interferir negativamente no *policy space*, ou seja, poderia reduzir a autonomia do país na implementação de políticas públicas. Essa preocupação é legítima no sentido de que uma harmonização de regras reduziria radicalmente a liberdade dos países signatários em implementar políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento que contrariassem de alguma forma às determinações do Acordo, ou seja, a liberalização do setor de serviços, assim como os demais novos temas poderia restringir o direito dos países de industrialização recente de regulamentar e proteger setores-chaves de sua economia.

Neste contexto, a política externa de José Sarney tinha pela frente um grande desafio: reinserir o Brasil nos foros internacionais, em seus plenos direitos de negociar com todos os

países do mundo. Sarney também precisaria restabelecer a ordem econômica interna, devido à grave crise pela qual o país vinha passando. Dessa forma, o Presidente precisaria de liberdade para instaurar normas que viabilizassem o desenvolvimento do país e a recuperação da crise. Assim, uma harmonização global de marcos regulatórios inviabilizaria o desenvolvimento de políticas autônomas pelo país e a redução das barreiras ao comércio de serviços ia de encontro direto a esses interesses.

Goyos Junior (1994) defende a regulamentação do comércio internacional de serviços, desde que superadas as diferenças político-econômicas entre países desenvolvidos e países de industrialização recente. No entanto, Chang (2013a) se opõe a liberalização deste setor, argumentando que nem mesmo os países desenvolvidos estão prontos para um ambiente comercial de serviços. Para Chang (2004; 2013a), nenhum país pode chegar ao desenvolvimento desejado através do comércio de serviços, ademais, há grande dificuldade em negociar serviços em nível internacional, seja pelas regulamentações internas admitidas por cada país, seja pela dificuldade em se implantar um sistema de liberalização uniforme que favoreça o comércio de serviços de maneira mais competitiva.

A distância alarmante entre os níveis de desenvolvimento econômico de países de industrialização recente e países desenvolvidos constitui em uma barreira que caracteriza o demérito da criação de um padrão único de regulamentação. Além disso, a oposição representada pelo G-10[23], liderado por Brasil e Índia, consiste também no fato de que esses países tinham a intenção de incentivar o crescimento de seu setor nacional de serviços, de modo que a proposta de homogeneização internacional das regras, para o setor, representava um obstáculo que não poderia ser ignorado (CELLI JUNIOR, 2009; GOYOS JUNIOR, 1994).

A proposta de liberalização do comércio de serviços feita pelos EUA incluía basicamente a regulamentação de serviços não-fator, ou seja, que envolvem maior investimento em tecnologia e em capital, como serviços de telecomunicações, financeiros *etc*, estes consistem emserviços não contabilizados ou não embutidos nos custos de produção, e nos quais possuía claramente uma maior vantagem competitiva. Em contrapartida, o mercado de serviços dos países de industrialização recente não contava com uma capacidade para fazer frente aos serviços que os países desenvolvidos visavam liberalizar, de forma que, se aprovada a proposta inicial feita pelos norte-americanos, esses países se tornariam meros consumidores de serviços,

[23] Grupo de países de industrialização recente contrários à inserção dos “novos temas” na agenda de negociações da Rodada Uruguai, liderado por Brasil e Índia.

uma vez que sua vantagem competitiva no setor estava justamente na grande oferta de mão-de-obra barata e qualificada para oferecer serviços fator, de baixo investimento tecnológico e financeiro, contabilizado no custo de produção das mercadorias (CELLI JUNIOR, 2009; GOYOS JUNIOR, 1994).

No entanto, depois da Segunda Guerra Mundial e com o fim da Guerra Fria, os EUA acabaram por assumir o *status* de país hegemônico no sistema internacional. A partir de então, seu poder de influência sobre as decisões político-econômicas das principais organizações internacionais se tornou expressivo para que decisões fossem acatadas ou descartadas pelos países do mundo todo.

> [...] as políticas coordenadas após o segundo acordo de desvalorização cambial – o do Louvre, de 1987 – conseguiram reverter a tendência de crescimento dos *déficits*. Outra questão importante diz respeito ao papel assumido pelos Estados Unidos após a adoção das políticas de coordenação. Sua condição de superpotência fez o país criar uma ordem econômica mundial adequada às necessidades de sua economia. Isso vale tanto para as definições do ambiente internacional do comércio como para a Rodada Uruguai do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), para a desregulamentação financeira, colocando os Títulos do Tesouro norte-americano como principal ativo de proteção, para a renegociação e reestruturação das dívidas dos países subdesenvolvidos (Planos Baker e Brady) para a influência explícita sobre o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial *etc* (PIRES, 2010a, p.227).

A proposta feita pelos EUA reafirma sua posição em manter sua vantagem competitiva priorizando a liberalização de setores intensivos em tecnologia, assim como a dos demais países desenvolvidos. Essa proposta, no entanto, poderia ter um efeito colateral muito grave na economia dos países de industrialização recente, levando-os a uma condição de retração de seus jovens setores de serviços antes mesmo que tenham a chance de se desenvolverem.

> Na percepção dos países contrários a liberalização do setor de serviços, inclusive o Brasil, embora a atividade humana fosse substancial na prestação de um serviço, o fato de os países [...] [de industrialização recente] disporem de mão de obra em abundância não lhes garantia competitividade, pois era necessário dispor também de capital e infraestrutura, o que normalmente esses países não tinham. Se os países desenvolvidos já podiam contar com um setor maduro, pronto para avançar sobre novos mercados consumidores, os países [...] [de industrialização recente] estavam ainda caminhando a passos lentos (BOJIKIAN, 2009, p.83).

As propostas iniciais para liberalização de serviços não contemplavam os interesses dos países de industrialização recente. Não se incluíam propostas de regulamentação para o fluxo

de pessoas/mão-de-obra, regras para atuação de empresas transnacionais e nem mesmo para transmissão de tecnologia. Em outras palavras, a desregulamentação do comércio de serviços proposta pelos países desenvolvidos atendia exclusivamente a seus próprios interesses, liberalizando setores fortes de seu mercado de serviços ao mesmo tempo em que pretendiam proteger setores cujo poder competitivo era menor. Essa manobra dos países desenvolvidos acabaria por prejudicar o desenvolvimento do potencial competitivo dos países de industrialização recente neste setor. Dessa forma, não era interessante para o Brasil inserir-se em um mercado tão inseguro e potencialmente problemático para sua economia. Assim, da mesma forma como os EUA e outros países desenvolvidos pretendiam liberalizar setores específicos de serviços mantendo protegidos determinados setores frágeis de sua economia, o Brasil e seus companheiros no G-10 se viram no direito preservar sua indústria de serviços nascente da competição externa.

2.1.COMO O BRASIL ACABOU ADERINDO AO GATS?

Em meados dos anos 1980, a liberalização do comércio de serviços ainda não era um tema de interesse para o Brasil, apesar de setor industrial brasileiro ter atingido seu auge e ocupado a posição de principal economia da América Latina, o setor interno de serviços ainda não tinha uma participação relevante na economia nacional. Liberalizar serviços neste momento parecia uma ideia sem propósito, já que a preocupação com a recuperação econômica nacional era uma emergência muito maior. Além disso, depois de sucessivas tentativas de recuperar a economia nacional com exaustivos planos econômicos que apenas contribuíram para o agravamento da situação financeira do Brasil, cogitar sua inserção em um setor do mercado internacional arriscado, que poderia prejudicar a negociação de setores de seu interesse no GATT, não era uma atitude favorável.

Durante a Reunião Ministerial de Genebra em 1982, onde a preparação para a Rodada Uruguai estava sendo feita, o Brasil apresentava um forte alinhamento com os demais países de industrialização recente, cujos interesses e necessidades eram semelhantes aos seus. Quando a proposta sobre a liberalização do comércio de serviços foi feita pelos EUA, o Brasil manifestou forte resistência sobre o tema, mas acabou realizando grandes concessões à introdução de novos temas na agenda de negociações da Rodada Uruguai, mesmo especificando que ainda se mantinha contrário à liberalização do setor (BOJIKIAN, 2009). Seu posicionamento nas

rodadas de negociações do GATT, durante o período da Nova República[24], se modificaria de maneira determinante para a construção de uma nova posição diante do sistema de comércio internacional, apesar de esse ser apenas um dos fatores, mas não o único motivo desta mudança de posição. Essa atitude do Brasil acabou abalando a estrutura do G-10 e criou um risco de fragmentação da coalizão, o que fez com que o grupo perdesse credibilidade nas negociações.

Com uma postura inicialmente alinhada aos interesses dos países de industrialização recente, uma questão relevante é buscar compreender os motivos pelos quais o Brasil foi levado a mudar de direção e acabar cedendo à liberalização do comércio de serviços. Bojikian (2009) argumenta que essa mudança foi favorecida pela crise econômica a qual o país passou nos anos 1980, responsável por inibir a projeção brasileira internacionalmente.

Segundo Cortês (2010), a crise do endividamento dos anos 1980 fez com que o Brasil tivesse cada vez menos condições de resistir às demandas de seus credores internacionais. Assim, três condições se somavam para que o Brasil mudasse seu posicionamento a respeito de medidas de proteção em relação à abertura de seu mercado para serviços, o que pode ter vindo a favorecer seu posicionamento final de modo a aceitar que as negociações sobre desregulamentação do comércio desse setor e introdução dos novos temas na Rodada Uruguai fossem realizadas:

> O Brasil tinha menor possibilidade de resistência frente às iniciativas de mudança da estrutura regulatória do sistema de comércio internacional. Ao mesmo tempo, dava-se conta de que a exaustão de seu modelo econômico exigia mudanças no seu perfil protecionista. Por último, acreditava que o foro multilateral de comércio, representado pelo GATT, era o espaço mais adequado para defender seus interesses concretos (CORTÊS, 2010, p. 203).

Após o Segundo Choque do Petróleo e com a resposta dos EUA em implantar uma política monetária que elevou as taxas de juros, a situação econômica dos países endividados se consagrou em uma situação alarmante.

[24] Com o fim do Regime Militar e com a instauração de uma Nova República, o Governo de Sarney tinha grandes desafios pela frente: reestruturar a economia do país, fazer com que o Brasil continuasse seu processo de desenvolvimento, reconquistar o espaço do Estado como membro de direito no sistema internacional e ainda ampliar o mercado consumidor de suas exportações (BIELSCHOWSKY, 2000; BRESSER-PEREIRA, 1998, 2003; CORTÊS, 2010; COUTINHO, 1981; CERQUEIRA, 2003).

> Conforme observam[25] Velasco e Cruz (2002, p.12), a decisão do *Federal Reserve System* (Fed), o Banco Central dos EUA, de alterar sua política de juros precipitou a economia internacional em sua mais profunda recessão desde o final da Segunda Guerra Mundial, e arremessou os países do Terceiro Mundo (em especial os que haviam contraído dívidas no mercado internacional) a uma situação de crise da dívida externa. O Brasil foi um dos primeiros países a sentir o impacto da crise do México, ocorrida em agosto de 1982. Com a crise mexicana, o financiamento externo minguou repentinamente, e o Brasil, que se encontrava muito debilitado em termos de situação econômico-financeira nesse período, precisou recorrer ao FMI em dezembro de 1982 para refinanciar sua dívida. Seria um processo longo de negociação entre Brasil, FMI e os credores internacionais (BOJIKIAN, 2009, p.87).

No entanto, para forçar a flexibilização do Brasil diante da proposta de liberalização do comércio de serviços feita pelos EUA, o Tesouro deste país disponibilizou, em 1982, um empréstimo financeiro ao Brasil e prorrogou o prazo para o fim do sistema de créditos-prêmio às exportações relativo ao IPI[26] por mais dois anos antes mesmo que o FMI autorizasse o empréstimo solicitado (BOJIKIAN, 2009).

Como já pôde ser constatado até aqui, a situação econômica do Brasil internamente passava por um período de crise sem precedentes. Ao longo desse período foram adotados diversos planos econômicos na tentativa de recuperar a economia, liquidar a dívida pública, impedir que a situação chegasse a uma hiperinflação e retomar o desenvolvimento do país. No entanto, com o fracasso sucessivo de cada plano a situação brasileira foi sendo agravada ano após ano, ao mesmo tempo em que a dívida externa crescia por meio de empréstimos feitos para saldar a dívida pública. Essa situação fez com que o Brasil ficasse cada vez mais dependente das deliberações de instituições internacionais, como o FMI, e de países desenvolvidos com grande poder de influência sobre elas, de onde muitos empréstimos também foram concedidos.

Dessa forma, os EUA na condição de credor, encontrava-se numa posição favorável para pressionar o Brasil a gradualmente realinhar seu posicionamento, até então, contrário a liberalização do comércio de serviços de modo a torná-lo mais flexível. O Brasil a partir de então passou a encontrar formas de barganhar saídas nas negociações que lhes permitisse ter alguma vantagem, ou a menor desvantagem possível, mesmo contando com a falta de mobilidade que a assimetria de poder entre o país e seus credores representava.

25 Idêntico ao original.

26 Imposto sobre Produtos Industrializados

> As pressões dos EUA se mantiveram principalmente com o acionamento da *Omnibus Trade Bill*, de 1988 (conhecida por Super-301), contra o Brasil. Conforme Velasco e Cruz (2002, p.348-9), o Brasil figurava na lista dos países "prioritários", pela falta de compromisso com a proteção dos direitos de propriedade intelectual e por impor barreiras ao acesso de empresas norte-americanas aos mercados dependentes de tal proteção. Tal ameaça, sob o guarda-chuva dessa lei interna dos EUA, foi direcionada principalmente para os setores de informática e farmacêutico do Brasil (BOJIKIAN, 2009, p.88).

Enquanto no decorrer do governo Sarney o Brasil, apesar das pressões internacionais, tentou manter seu alinhamento político com os demais países de industrialização recente, em especial aos países que compunham o G-10 na Rodada Uruguai de negociações do GATT. A política externa do governo Collor (1990-1992), desde os primeiros momentos, no entanto, dava sinais de que as coisas começariam a mudar.

A política externa do governo Collor esteve muito alinhada aos interesses norte-americanos. Quando Fernando Collor de Mello assumiu a presidência do Brasil, o país já se encontrava em uma situação econômica alarmante: a instabilidade geral era persistente; a economia agonizava diante dos descontrolados golpes de inflação sofridos pelo país; diante do fim da Guerra Fria, o contexto da nova ordem mundial que se apresentava imprimia novas expectativas aos sujeitos internacionais; além disso, Collor ainda teve de arcar com o cumprimento das promessas feitas em sua campanha eleitoral, o que contribuiu para que o país então adotasse uma política externa mais alinhada aos interesses norte-americanos. (BOJIKIAN, 2009).

> O Brasil mantinha-se refratário à ideia de concessões no setor de serviços. No entanto, passou a emitir sinais de maior pragmatismo, pois elas poderiam servir de moeda de troca (*trade off*) durante as negociações de outros temas de seu interesse. Essa nova postura devia-se, em grande parte, a alterações que ocorriam no cenário econômico internacional, como o esgotamento do modelo de substituição de importações, o que levou muitos países [...] [de industrialização recente] a dar início, com maior ou menor intensidade, a um processo de abertura de seus mercados (CELLI JUNIOR, 2007, p. 515).

Todavia, mesmo com as manobras de alinhamento às políticas dos EUA, a crise política no primeiro ano do governo Collor, provocou a deterioração da imagem brasileira diante dos países desenvolvidos e de seus credores. Segundo Bojikian (2009) e Celli Junior (2007), acrescida às pressões dos norte-americanos, a vulnerabilidade externa, fortalecida pela fragilidade econômica e o endividamento dos anos 1980, à conjuntura política nacional e ao

surgimento de coalisões alternativas, foram elementos fundamentais para que a posição do Brasil diante da introdução do tema de liberalização do comércio de serviços na Rodada Uruguai de negociações multilaterais do GATT se modificasse.

Para Cortês (2010), as dificuldades encontradas pelo Brasil em se sustentar diante das pressões feitas por países desenvolvidos, credores e instituições internacionais justificam a mudança de posição que se centrava no bloqueio à discussão de novos temas no GATT em favor de uma participação mais construtiva que preservasse a capacidade do país em defender seus interesses e o sistema de comércio multilateral. Além disso, a mudança de posição do país deve-se também a alterações em seus interesses nacionais, que estariam gradativamente se alinhando aos interesses dos países desenvolvidos.

***

Em suma, tendo em vista a situação de crise econômica interna pela qual o Brasil passava nos anos 1980, não seria viável para o país se arriscar em um mercado tão incerto quanto o mercado internacional de serviços. Dessa forma, sua posição contrária a inserção do tema na agenda de negociações da Rodada Uruguai e o receio de que seus interesses e dos demais países de industrialização recente poderiam ser relegados ao esquecimento caso novos temas fossem inseridos na rodada de negociações, era uma atitude previsível (CORTÊS, 2010; CELLI JUNIOR, 2009; BOJIKIAN, 2009).

Além disso, as tentativas de reestruturação da economia brasileira através dos “pacotes” econômicos, não foram bem-sucedidas. Os sucessivos fracassos dos planos Cruzado, Bresser, Verão e Collor I e II, ao contrário, apesar de terem conseguido resultados positivos em curtos períodos, foram responsáveis por agravar ainda mais a situação de endividamento público, o crescimento acelerado não foi contido em definitivo e a dívida externa não parou de crescer neste período (CORTÊS, 2010; CELLI JUNIOR, 2009; BOJIKIAN, 2009).

Para cumprir com suas obrigações e continuar se desenvolvendo, o Brasil precisou recorrer a empréstimos de bancos e instituições internacionais. A partir da segunda crise do petróleo e com a implementação da política de elevação das taxas de juros feita pelos EUA, a situação dos países endividados, em especial o Brasil, se agravou profundamente (CORTÊS, 2010; CELLI JUNIOR, 2009; BOJIKIAN, 2009).

Ao mesmo tempo em que o país passava por dificuldades econômicas interna e externamente, ocorria no âmbito internacional os preparativos para a Rodada Uruguai de

negociações multilaterais do GATT, em que foi proposto pelos norte-americanos a inserção dos chamados “novos temas”, em especial, para liberalização e deliberação dos países membros sobre o setor de serviços. Como vimos, inicialmente a posição brasileira foi contrária a inserção dos novos temas na agenda da Rodada Uruguai, assim como os demais países de industrialização recente. Para esses países, como apresentado, as vantagens na comercialização do setor de serviços eram muito incertas, e poderia claramente gerar mais perdas do que ganhos para esses países (CORTÊS, 2010; CELLI JUNIOR, 2009; BOJIKIAN, 2009).

Tendo em vista todo o contexto citado, o posicionamento brasileiro de oposição à liberalização do comércio de serviços durou tempo limitado. Seu endividamento externo fez com que o país se tornasse cada vez mais dependente dos interesses de seus credores, em especial dos EUA. Essa vulnerabilidade brasileira deu ao país norte-americano um maior poder de pressionar o Brasil a aceitar, mesmo que com ressalvas, que a liberalização do comércio de serviços acontecesse.

2.2. PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EXTERNOS NA ECONOMIA E SUA RELAÇÃO COM A PRECOCE DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Apesar do contexto traçado no tópico anterior, a interferência estrangeira na economia brasileira não foi uma ação presente apenas na década de 1980, e também não deixou de ser recorrente nos governos que se seguiram pós Sarney e Collor. O Brasil não conseguiu ao longo de sua trajetória traçar um modelo de desenvolvimento que lhe garantisse autonomia econômica e política em relação a países desenvolvidos, muitas vezes credores de sua dívida externa. Estando o setor de serviços profundamente relacionado ao amadurecimento da indústria, não podemos deixar de mencionar aqui o processo de industrialização que passou a ganhar força principalmente a partir da década de 1930 e que, como era de se esperar, estiveram por muitas vezes apoiadas em políticas de atração do capital estrangeiro e que, frequentemente, leva o país a tomar decisões que atendam aos interesses e necessidades dos investidores, deixando de lado o compromisso com um desenvolvimento nacional autônomo e disposto a atender às necessidades internas brasileiras.

É claro que não podemos considerar a adoção desses modelos econômicos e políticos como arbitrários e totalmente infundados, pois como medidas emergenciais para garantir a sobrevivência do país estes detinham um propósito. No entanto, como veremos, a manutenção dessas estratégias a longo prazo, aliadas a políticas de liberalização internacional cada vez mais

profundas, acaba por levar a caminhos que os próprios países desenvolvidos jamais teriam optado em percorrer, como a precoce desindustrialização que o Brasil passou a sofrer a partir dos primeiros anos da década de 2000, como veremos ao longo deste tópico. O que pretendemos com essa discussão é demonstrar como a dependência em relação ao capital estrangeiro tanto para a aplicação no setor industrial e agora se estendendo ao setor de serviços, consiste em um caminho que não necessariamente conduzirá o Brasil a um desenvolvimento econômico pleno, como fazem acreditar as ideologias neoliberais, ao contrário, constantemente vemos o aprofundamento de crises econômicas e políticas, assim como também da dívida externa do país e de uma balança comercial cada vez menos favorável. Portanto, vamos compreender brevemente algumas passagens chave do processo de industrialização brasileiro e o processo de desindustrialização precoce pelo qual o país vem passando nos últimos anos.

A partir de 1930, em meio a um contexto de crise econômica internacional com origem na quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, surgiram, no Brasil, grandes oportunidades de investimento lucrativo na indústria. A urgência em substituir as importações, que até então supriam as necessidades internas de consumo no país, sumariamente agrário, devido aos elevados preços dos produtos manufaturados e às quedas nos preços do café, a existência de um montante de capital disponível nas divisas do país e, posteriormente, somadas as dificuldades decorrentes da Segunda Guerra Mundial, convergiram em importantes oportunidades para o desenvolvimento do setor industrial no Brasil. A chamada Revolução Brasileira ou Revolução de 1930, que teve início neste período, assim como o surgimento da classe empresarial, permitiu que o país se afirmasse, de certa forma, como Nação economicamente autônoma, algo inédito até então (BRESSER-PEREIRA, 1973).

A abertura a investimentos estrangeiros para financiar o desenvolvimento econômico do país foi uma das práticas mais efetivas aplicadas, principalmente, ao longo do governo de Juscelino Kubitschek (1955-1961). O Programa de Metas desenvolvido neste governo, possuía como objetivos principais a industrialização do país e a melhoria da qualidade de vida da população. Muitos dos objetivos foram alcançados, principalmente no que tange à modernização industrial, no entanto, o que pouco se discute é a que preço essa modernização se realizou (BRESSER-PEREIRA, 1973; BENEVIDES, 1979).

Apesar das dificuldades consequentes da crise de infraestrutura econômica causada pela negligência no gerenciamento das divisas durante os anos do pós-Segunda Guerra[27], o período

[27] A Segunda Guerra Mundial deixou para o Brasil grandes saldos cambiais estrangeiros que foram se acumulando no período de 1946-1955, graças à significativa redução das importações no decorrer da guerra, o que, segundo

de 1956-1961, constituiu em um período muito importante para o desenvolvimento econômico brasileiro. Neste período ocorreram importantes transformações do ponto de vista político, social e econômico. Vale destacar que, foi nessa época que a participação da indústria manufatureira passou a representar uma parcela maior no PIB do país graças, entre outras razões, à implantação da indústria automobilística no Brasil. A liderança política de Juscelino Kubitschek na figura de Presidente da República nesse período, transformou o papel do Governo Federal que, pela primeira vez assumiu o papel de instrumento efetivo do desenvolvimento industrial brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 1973).

A consolidação da industrialização consistiu na principal característica econômica do período graças à instalação da indústria pesada (automobilística) e ao impulso tomado pela indústria de base devido ao rápido desenvolvimento da indústria de construção naval e à instalação de novas siderúrgicas no país (BENEDIVES, 1979).

Para atingir seus objetivos de desenvolvimento, Juscelino instituiu o Programa de Metas, com o intuito de acelerar o processo de acumulação otimizando a produtividade dos investimentos já existentes, ao mesmo tempo em que se injetavam novos investimentos em atividades produtivas estratégicas. Os setores nos quais se concentravam os investimentos eram considerados setores chave para o desenvolvimento nacional e consistiam nos setores de transportes, energia, indústria de base, alimentação e educação. Além disso, o Programa também previa a construção de Brasília e a mudança da sede do Governo Federal para a nova localidade. “O desenvolvimento de cada um dos setores seria alcançado através de grandes investimentos estatais e da orientação do investimento privado para os setores produtivos” (CAPUTO; MELO, 2009, p.519).

Uma das causas de maior importância para o desenvolvimento da indústria nacional nesse período foi o afluxo de capitais estrangeiros, mesmo que representando cerca de um terço da composição dos investimentos destinados à indústria.

Bresser-Pereira (1973), representou uma herança que facilitaria o desenvolvimento econômico brasileiro nos anos seguintes.

O fim da Guerra coincidiu internamente com a queda de Getúlio Vargas e, diante da posse de tantas divisas, o Governo provisório de José Linhares optou por abrir as portas do país a todo tipo de importações. Apesar de muito ter sido desperdiçado com importação de bens de consumo e com a compra de empresas europeias de serviços públicos, essa abertura também possibilitou o reequipamento industrial do país e se caracterizando como um período de grande desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 1973).

O grande crescimento econômico dos primeiros anos do pós-guerra, no entanto, seria ameaçado pela crise da infraestrutura econômica do país, uma vez que os investimentos nessa área não se deram no mesmo ritmo que o desenvolvimento alcançado. Desse modo, as fragilidades estruturais do país passaram a representar importantes pontos de estrangulamento da economia nacional (BRESSER-PEREIRA, 1973).

> O Governo Federal incentivou a entrada de capitais estrangeiros diretos, seja através da Instrução 113 da SUMOC, baixada pelo Governo de transição que sucedeu ao suicídio de Getúlio Vargas, e que chegava ao exagero de discriminar contra as empresas nacionais em favor das estrangeiras, até os grandes incentivos cambiais, tarifários, fiscais e creditícios que o Governo Federal proporcionou para a instalação da indústria automobilística, da indústria naval, da mecânica pesada etc. (BRESSER-PEREIRA, 1973, p.48).

A principal fonte de oposição ao governo Kubitschek foi justamente a entrada massiva de capital estrangeiro, mesmo que tenha sido esse o caminho mais eficaz, diante da paralisia burocrática e das diversas zonas de incertezas, para que se concretizasse a implementação do Programa de Metas (BENEDIVES, 1979).

Segundo Fernando Henrique Cardoso (apud BENEDIVES, 1979), existe uma certa coincidência entre interesses econômicos e políticos capazes de conciliar objetivos protecionistas, os investimentos estrangeiros e a pressão popular e, esta coincidência é a responsável pela continuidade do desenvolvimento. No governo Kubitschek essa coincidência foi transitória, o que culminou na devastadora oposição do final de seu governo.

As características do desenvolvimento brasileiro neste período foram basicamente a industrialização, substituição de importações, limitação à capacidade de importar, consolidação de uma classe de empresários industriais, alta relação marginal produto-capital, estatização, inflação, urbanização, aumento da taxa de crescimento da população, distribuição desequilibrada da renda e aumento de salários, de modo que o Governo e os empresários industriais consistiram nos principais agentes motivadores do desenvolvimento.

Quando se trata de analisar o governo de Juscelino Kubitschek, não se pode deixar de discutir o papel do investimento externo para a consolidação de seu Programa de Metas, principalmente no que se refere ao desenvolvimento do setor industrial. Sendo um dos objetos de estudo aqui discutidos, cabe aqui ressaltar que, apesar da primeira impressão favorável para o desenvolvimento econômico do país, houve importantes efeitos negativos decorrentes da abertura desenfreada ao capital estrangeiro.

Cerca de 497,7 milhões de dólares foram investidos no Brasil, no período que vai de 1955 a 1963, por empresas internacionais de origem, majoritariamente, norte americana e europeia. No entanto, pouco deste capital contribuiu efetivamente para o desenvolvimento de uma indústria nacional forte, apesar de ter satisfeito às necessidades do Programa de Metas

instituído pelo governo Kubitschek em relação às melhorias nas condições de vida da população e a internacionalização do país (CAPUTO; MELO, 2009).

A Instrução 113 da SUMOC foi o principal instrumento que possibilitou que o governo abrisse as portas da economia nacional aos investimentos externos principalmente através isenção da cobertura cambial.

Com o objetivo de aumentar a importação de bens de capital estrangeiro para acelerar a modernização industrial brasileira, o governo permitiu que importações de equipamento isentas de cobertura cambial fossem realizadas. Essa manobra permitiu que mais investimentos fossem atraídos para o país, uma vez que vislumbrava um retorno vantajoso aos investidores, bem como reduzia as barreiras burocráticas à entrada de capital estrangeiro no país (BRESSER-PEREIRA, 1973; BENEDIVES, 1979; CAPUTO; MELO, 2009).

Essa abertura permitiu uma maior internacionalização da economia brasileira, assim como a formação das bases que sustentam os moldes da economia nacional até os dias de hoje: o capital privado nacional e estrangeiro e o capital produtivo do Estado (governamental) (BRESSER-PEREIRA, 1973; BENEDIVES, 1979; CAPUTO; MELO, 2009).

A Instrução 113 da SUMOC foi muito utilizada ao longo do governo Kubitschek em favor do cumprimento do seu Programa de Metas.

> As fontes internas previstas para financiamento dos investimentos do Plano dividiam-se em: orçamento corrente da União (inclusive fundos vinculados), 39,7%; orçamentos dos Estados (inclusive fundos especiais), 10,4%; financiamentos de entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil etc.), 14,5%, e recursos próprios de empresas privadas ou sociedades de economia mista, 35,4%. Estas fontes totalizariam Cr$ 284,8 bilhões, e o total cobriria dois terços dos investimentos globais (CAPUTO; MELO, 2009, p.519).

Todo o restante do financiamento para se cumprir o Programa de Metas viria de investimentos estrangeiros, de modo que, a flexibilidade permitida pela Instrução 113 foi fundamental para o incentivo à entrada desse capital no Brasil. Esse esforço para atrair investimentos e as facilidades concedidas para que investidores estrangeiros empregassem seu capital em terras nacionais permitiu com que a modernização industrial brasileira acontecesse de forma acelerada e com vantagens sociais (já citadas anteriormente) que não podem ser negadas.

No entanto, o que pouco se discute em relação à esta manobra governamental é como o emprego do capital estrangeiro no desenvolvimento da indústria nacional acabou cobrando altos preços, desde dificultar o desenvolvimento de tecnologias nacionais próprias, até prejudicar o surgimento e crescimento de empresas domésticas capazes de desempenhar as funções de seus pares estrangeiros. A concorrência representada por empresas estrangeiras, desfrutava também de vantagens como o alívio nas taxas de impostos e incentivos fiscais, oferecidos pelo Estado para que o capital fosse aqui investido, trouxe consigo uma tradição político-econômica que perdura até os dias atuais e dificulta o fortalecimento de empresas efetivamente nacionais.

> A Instrução 113 da SUMOC é considerada como o mais importante marco institucional que orientou a economia brasileira para a sua internacionalização, acenando para o capital estrangeiro com um ambiente amigável e favorável à entrada no País. Segundo Saretta (2001, p. 116): "a historiografia econômica brasileira é unânime em reconhecer o favorecimento que a Instrução 113 significou para o capital estrangeiro". Seu papel na industrialização brasileira, especialmente na instalação da indústria de veículos do País, pode ser indiretamente reconhecido pelo fato de que as mais altas taxas de crescimento do setor industrial ocorreram onde o capital estrangeiro era dominante no período 1955/64 (VILLELA; BAER, 1980, p. 20, apud CAPUTO; MELO, 2009, p.521).

No período entre 1955 e 1963 o principal setor que recebeu investimentos estrangeiros foram as indústrias de transformação (97,69%), isso, segundo Caputo e Melo (2009), devido ao fato de o objetivo do Programa de Metas ser o avanço da industrialização brasileira como mecanismo para impulsionar o desenvolvimento econômico. Em seguida estavam as indústrias extrativas (1,87%), enquanto, em menor escala, os setores de Atividades Imobiliárias; Aluguéis e Serviços Prestados às Empresas; Transporte, Armazenagem e Comunicações, e Agricultura, Silvicultura e Exploração Florestal receberam menos de 0,2% dos investimentos estrangeiros movimentados no período (CAPUTO; MELO, 2009).

O início dos anos 1960 foi marcado por uma crise política motivada por um impasse na distribuição da renda ao mesmo tempo em que se percebia um volumoso crescimento econômico amplamente apoiado pelas classes sociais urbanas (burguesia nacional, camadas médias e operariado) com um crescimento do PIB entre 1946 e 1964 em torno dos 7% e um crescimento industrial próximo a 8%. No entanto, a esperança de que esse crescimento seria a resposta para a sobreposição do atraso econômico brasileiro, assim como a resposta para a formação de uma sociedade próspera e democrática não se concretizou, o resultado foi, na verdade, o aumento da tensão social, o que gerou o contexto político das eleições de 1960 (SOUZA, 2010).

O desconforto social e a descrença no governo Kubstschek garantiu a vitória por 48% dos votos a Jânio Quadros, tendo sido eleito para vice-presidente João Goulart[28]. Assumindo a presidência em janeiro de 1961, o governo de Jânio Quadros tinha como principal objetivo econômico o pagamento da dívida externa e o controle da inflação. Para atender a essa demanda, foi instituída a Instrução nº 204 da SUMOC que, em poucas palavras, favoreceu as importações e exportações primárias em detrimento da industrialização interna. Esta Instrução extinguiu todos os subsídios cambiais até então existentes e estreitou os "prazos de pagamento dos financiamentos de cotas cambiais para alguns produtos exportados, combinado com uma abertura das condições de importação de produtos considerados bens leves" (SOUZA, 2010, p.142). O governo de Jânio Quadros caracterizou-se pela negação de todos os esforços de industrialização brasileira realizada pelo governo anterior, de modo que o pensamento que orientava as decisões do governo partia do princípio de que industrializar o Brasil consistiria, nas palavras de Souza (2010), em uma fuga à "verdadeira vocação econômica do país", em outras palavras, o Brasil deveria manter-se como um país agrário exportador, segundo as diretrizes da teoria das vantagens comparativas.

As consequências da aplicação da Instrução nº204 foram desastrosas. Segundo Souza:

> O efeito da desvalorização perante o dólar, onerando importações essenciais como petróleo e trigo, potencializaria a inflação. O déficit comercial de US$ 24 milhões, em 1960, converteu-se em superávit de US$ 111 milhões em 1961. A relação de causa e efeito era óbvia, e a desconfiança com a política econômica do Governo Quadros se fez presente. É importante ressaltar que o descontrole inflacionário decorrente da súbita desvalorização cambial levou a uma intensificação da luta do movimento sindical contra a perda de poder aquisitivo. Em contrapartida, os grupos econômicos oligopolistas aumentavam suas margens não só para anular o efeito inflacionário, mas também para aumentar a lucratividade (SOUZA, 2010, p.143).

Podemos observar que a partir do governo Quadros fica muito clara a tomada de posição em relação a um Brasil primário-exportador, e que essas mesmas políticas continuam sendo recorrentes na história econômica do país. Com a renúncia de Quadros em agosto de 1961, o Brasil passou por uma tentativa de impor um regime parlamentarista que perdurou até janeiro de 1963, quando em um plebiscito, o presidencialismo venceu expressando a vontade popular.

[28] Importante ressaltar que neste período, presidente e vice eram eleitos separadamente, por isso era comum que presidente e vice não pertencessem à mesma chapa eleitoral.

Por esse motivo, foi apenas no início de 1963 que João Goulart pôde assumir efetivamente o cargo de presidente da República (SOUZA, 2010).

Em um ambiente ainda mais hostil em relação ao período anterior, na tentativa de solucionar a crise inflacionária que se alastrava pelo país, Goulart propôs a implantação do Plano Trienal que, desde o início, enfrentou profundas dificuldades econômicas e políticas para ser implementado, agravadas pelo claro clima de boicote ao governo tanto interna quanto internacionalmente.

O Plano Trienal, no entanto, não foi tão bem-sucedido com seu propósito de estabelecer um projeto amplo que acumulasse resultados positivos ao mesmo tempo em que não reconhecia seus próprios pontos negativos, postura que resume bem o comportamento ao longo do governo Goulart. O Plano fracassou em pouco tempo, tanto pela falta de apoio político e da elite brasileira, quanto por não alcançar êxito em sua proposta de manter a taxa anual de 7% do crescimento do PNB; na pretensão de aumentar em 18% o setor agrícola, permitindo um crescimento nacional *per capita* em torno de 2,6% na oferta de alimentos; o Plano também pretendia realizar expansões significativas para o setor industrial, para a produção e abastecimento de energia e também para a extração mineral; além disso, havia destaque especial para questões relacionadas ao controle da inflação e do déficit público (SOUZA, 2010).

A crise de 1960, no entanto, pode ser entendida não apenas por características econômicas conjunturais, mas também por meio de três outras perspectivas: a visão estagnacionista, a visão que a vê como uma crise cíclica endógena e a que destaca a necessidade de reformas institucionais. A primeira dessas perspectivas alega que o esgotamento do processo de substituição de importações é o responsável pela queda nas taxas de crescimento do PIB do país nesse período. A segunda visão argumenta que a crise de 1960 é algo comum em economias industriais ou capitalistas e que se deve a uma desaceleração dos investimentos em bens de capital, o que consequentemente acabou refletindo de modo negativo em toda economia. Já a visão que ressalta a necessidade de implementação de reformas institucionais, defende mudanças que favoreçam a formação de um quadro favorável à retomada de investimentos (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR.; 2015).

Foi neste contexto de crise que a Ditadura Militar se estabelece no Brasil em abril de 1964, impondo de maneira autoritária importantes reformas institucionais e aplicando apenas políticas econômicas conservadoras, consideradas adequadas e seguras. O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) foi lançado durante o governo de Castelo Branco e tinha por

objetivo a resolução dos problemas econômicos recorrentes no país. O Paeg pode ser dividido em políticas conjunturais de combate à inflação (ligadas a reformas estruturais que permitissem a resolução dos problemas com a inflação) e políticas de combate, ao que se considerava, as barreiras ao desenvolvimento econômico. Os principais objetivos do Paeg eram acelerar o desenvolvimento econômico do Brasil, amenizar os desequilíbrios regionais e setoriais, refrear o processo inflacionário, corrigir a tendência de desequilíbrio externo e aumentar as taxas de investimento e o número de emprego disponíveis. (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015).

No âmbito da política externa, para corrigir os déficits e atrair investimentos, ao longo da ditadura Militar adotou-se um sistema de minidesvalorizações através do qual a variação cambial refletiria o diferencial entre a inflação internacional e doméstica. Foram difundidos muitos incentivos ao comércio internacional visando estimular a exportação e eliminar os limites quantitativos para as importações, fazendo uso apenas de políticas tarifárias como controle. Além disso, para atrair o capital estrangeiro, inicialmente buscou-se uma aproximação com a política externa dos Estado Unidos, o que ficou conhecido como a Aliança para o Progresso, a dívida externa foi renegociada e firmou-se o Acordo de Garantias para o capital estrangeiro (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015).

Duas leis importantes foram implementadas nesse período: a Lei nº 4131 que concedia acesso direto de empresas internacionais ao mercado brasileiro e a Resolução nº 63 que favoreceu a captação de recursos externos por bancos comerciais e de investimentos com a finalidade de repasse interno, alinhando o sistema financeiro nacional ao internacional e representando um primeiro passo para o processo de internacionalização financeira do país (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015). Nota-se mais uma vez como a presença do capital estrangeiro é marcante na economia brasileira e como a cada novo governo a abertura à concorrência internacional em detrimento ao desenvolvimento de uma indústria nacional é priorizada. Neste sentido, podemos compreender como o processo de desindustrialização precoce pelo qual o Brasil tem passado (como veremos em tópicos seguintes) é resultado de um conjunto de decisões tomadas há décadas e que culminaram na conjuntura atual do país, reafirmando sua vulnerabilidade a crises externas e internas.

As medidas adotadas ao longo da Ditadura Militar, em certa medida, alcançaram bons resultados no setor econômico, culminando no que ficou conhecido historicamente como o "milagre econômico". A principal característica desse período foram as maiores taxas de crescimento do PIB (acima de 10% a.a., com destaque para o produto industrial) brasileiro na

história recente, além da manutenção de uma estabilidade relativa dos preços mantendo a taxa de inflação entre 15 e 20% a.a. (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015).

A década de 1970 foi caracterizada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implementado em resposta à instabilidade internacional causada pelo choque do petróleo e pelo rompimento do acordo que procurava estabilizar as taxas de câmbio internacionais firmado ao fim da Segunda Guerra Mundial. E, para compensar a insegurança da crise internacional dos anos 1970, o II PND pretendeu um reajuste na estrutura da oferta através da alteração na estrutura produtiva brasileira, a longo prazo, diminuindo as importações e fortalecendo as exportações nacionais. No entanto, até efetivar esse reajuste, foi necessária a recorrência ao financiamento do desequilíbrio externo e da crise do petróleo através de mais empréstimos internacionais (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015).

> A meta do II PND era manter o crescimento econômico em torno de 10% a.a., com crescimento industrial em torno de 12% a.a. [...] essas metas não conseguiram ser cumpridas, porém manteve-se elevado o crescimento econômico, apesar de em níveis mais baixos que os anos anteriores.
> O plano significou uma alteração completa nas prioridades da industrialização brasileira do período anterior (Milagre): de um padrão baseado no crescimento do setor de bens de consumo duráveis com alta concentração de renda, a economia deveria passar a crescer com base no setor produtor de meios de produção – bens de capital e insumos básicos (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015, p. 402).

O Governo de João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) foi marcado como o último governo do Regime Militar no Brasil. No ano em que assumiu a presidência do país, Figueiredo deparou-se de início com um cenário econômico mundial desfavorável motivado pelo segundo choque do petróleo que desencadeou um novo ponto de desequilíbrio no cenário econômico internacional: o choque dos juros. Em resposta ao choque do petróleo, que teve origem em um período de grande instabilidade no Oriente Médio – onde se concentravam os maiores países fornecedores de petróleo – após a deposição do Xá Reza Pahlevi do Irã, o *Federal Reserve* dos Estados Unidos (Fed), adotou medidas econômicas para conter um provável descontrole inflacionário (BRESSER-PEREIRA, 1989; 1998; PIRES, 2010 a; 2010 b; CANO 2000; CERQUEIRA; 2003; CORTÊS, 2010; COUTINHO, 1981; MACHADO 2007; MALAN, 1982; MODIANO 1992).

Internamente, o governo Figueiredo foi obrigado a dar continuidade ao processo de redemocratização iniciado no governo Geisel ao mesmo tempo em que se dedicou a encontrar

formas de acelerar o desenvolvimento econômico do país. Durante seu governo, Figueiredo intencionava adotar medidas para conter o processo inflacionário que se estendia desde meados de 1975, incentivar a modernização da produção agrícola, desenvolver programas de habitação popular, expandir o poder de compra do salário mínimo e buscava reduzir a dependência brasileira em relação ao capital estrangeiro (BRESSER-PEREIRA, 1989; 1998; PIRES, 2010 a; 2010 b; CANO 2000; CERQUEIRA; 2003; CORTÊS, 2010; COUTINHO, 1981; MACHADO 2007; MALAN, 1982; MODIANO 1992).

No entanto, as intenções do então Presidente foram frustradas pela intensa crise econômica internacional causada pelos efeitos do segundo choque do petróleo aliado ao choque de juros, que influenciaram diretamente as contas externas do Brasil e acabaram por culminar no demérito do modelo de crescimento com endividamento, que desde o período conhecido como "milagre econômico", foi adotado como meio para se alcançar o desenvolvimento através de forte proteção aos setores industriais nacionais em detrimento a seus concorrentes internacionais e com maciço investimento público na economia do país (BRESSER-PEREIRA, 1989; 1998; PIRES, 2010 a; 2010 b; CANO 2000; CERQUEIRA; 2003; CORTÊS, 2010; COUTINHO, 1981; MACHADO 2007; MALAN, 1982; MODIANO 1992).

Além disso, a maior dificuldade enfrentada por Figueiredo em sua gestão foi a crise da dívida externa, causada, em grande medida, pela dificuldade encontrada pela economia nacional em corresponder às exigências dos principais agentes econômicos internacionais em relação à adaptação da economia brasileira a um inédito ambiente externo, agora baseado em avanços tecnológicos cada vez mais rápidos, forte imposição política e ideológica dos princípios neoliberais e com um setor financeiro cada vez mais participativo nas decisões político-econômicas. Os anos 1980 foram marcados por profundas dificuldades econômicas tanto no mercado interno quanto externo. O Brasil, nos anos que se seguiram, enfrentou problemas cada vez mais intensos de endividamento público, uma inflação crescente e uma dívida externa que se agravava a passos largos (BRESSER-PEREIRA, 1989; 1998; PIRES, 2010 a; 2010 b; CANO 2000; CERQUEIRA; 2003; CORTÊS, 2010; COUTINHO, 1981; MACHADO 2007; MALAN, 1982; MODIANO 1992).

A eleição por colégio eleitoral no Congresso Nacional de Tancredo Neves, em 1985, deu início ao processo de "redemocratização" do país com uma Nova República, no entanto, devido ao delicado estado de saúde do presidente eleito e com seu posterior falecimento, José Sarney (o vice-presidente eleito indiretamente) assume a Presidência da República. O governo de Sarney adotou medidas de gestão econômica que não lograram êxito em solucionar a crise

econômica pela qual o Brasil passava. Seu plano econômico não foi capaz de conter o processo inflacionário, de renegociar a dívida externa, ou mesmo de solucionar a crise fiscal. Infelizmente, nem mesmo o governo seguinte, presidido por Fernando Collor de Mello, foi capaz de garantir o respaldo necessário à demanda da crise econômica que viria a ser, até então, uma das maiores enfrentadas pelo país (BRESSER-PEREIRA, 1989; 1998; PIRES, 2010 a; 2010 b; CANO 2000; CERQUEIRA; 2003; CORTÊS, 2010; COUTINHO, 1981; MACHADO 2007; MALAN, 1982; MODIANO 1992).

Para conter o processo de endividamento interno e externo brasileiro, macroeconomicamente, foram implementados diferentes "pacotes" econômicos. Esses pacotes seguiram linhas de aplicação econômica por vezes ortodoxa, heterodoxa ou hibridas e ficaram conhecidos como planos Cruzado (fevereiro de 1986); Bresser (junho de 1987); Arroz com Feijão (dezembro de 1987); Verão (janeiro de 1989) e Collor I ou Brasil Novo (março de 1990) e Collor II (janeiro de 1991). Nenhum desses planos, todavia, lograram êxito em conquistar seus objetivos (BRESSER-PEREIRA, 1989; 1998; PIRES, 2010 a; 2010 b; CANO 2000; CERQUEIRA; 2003; CORTÊS, 2010; COUTINHO, 1981; MACHADO 2007; MALAN, 1982; MODIANO, 1992).

Depois de todas essas tentativas de recuperação da economia concretizadas nos diversos planos heterodoxos, o Plano Real[29] (1994), inaugurado no governo de Itamar Franco (1992-1995)[30] e consolidado ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), teve êxito na redução e controle da inflação por um longo período, inclusive durante períodos de crise internacional e da crise cambial de 1998/1999. O Plano Real também protagonizou uma importante mudança na política econômica brasileira, através da redução dos gastos públicos e aumento dos impostos, criação da Unidade Real de Valor (URV) no intuito de desindexar a economia em relação à inflação, da criação de uma moeda forte (o real: R$), foram implementadas medidas para reduzir o consumo e assim reduzir de certa forma a inflação com o aumento das taxas de juros e dos compulsórios[31], foram reduzidos os impostos de importação com o objetivo de favorecer a concorrência e com a isso provocar a redução dos preços e o

[29] Elaborado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, foi um plano de estabilização econômica que contou também com a participação de importantes economistas brasileiros, tais como André Lara Rezende, Pedro Malan, Gustavo Franco, Pérsio Arida, Edmar Bacha, dentre outros.
[30] O Governo de Itamar Franco teve início com o "impeachment" do Presidente Fernando Collor de Mello em janeiro de 1992.
[31] Dinheiro recolhido pelos bancos juto ao Banco Central.

controle cambial com a valorização do real em relação ao dólar (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015).

O primeiro mandato de FHC foi marcado pela estabilização econômica e pelo sucesso do Plano Real, elementos que foram fundamentais para sua reeleição. No entanto, apesar da recuperação aparente, o primeiro mandato de Fernando Henrique também carregou grandes desequilíbrios econômicos, como déficit fiscal e externo. "A manutenção do câmbio sobrevalorizado no período significou a ampliação do endividamento externo, um aumento significativo da dívida pública e o retardamento do crescimento" (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015, p.469).

> Em relação à atividade econômica, o segundo mandato de FHC também apresentou baixas taxas de crescimento econômico, com uma média de 2,1% a.a. no período. Para o ano de 1999, as expectativas de crescimento não eram favoráveis, pelas seguintes razões: as incertezas associadas à mudança cambial e o efeito-riqueza que esta poderia deveriam levar à queda do consumo e do investimento; a elevação da taxa de juros em 1998 (crise russa) e nos meses subsequentes à desvalorização também teria impactos contracionistas sobre a demanda, e o ajuste fiscal contracionista baseado no aumento de arrecadação também contribuiria nesse sentido (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015, p.485).

Apesar da política monetária ter sido dedicada ao controle inflacionário e à estabilidade de preços, o fim do segundo mandato se caracterizou pela aceleração da inflação. Mesmo com a adoção de políticas econômicas entendidas como adequadas para solucionar o problema (metas de inflação, taxa flutuante de câmbio e superávit primário), e apesar da recuperação do setor externo e da extinção da trava cambial do primeiro mandato, o governo de FHC não foi consistente a ponto de apresentar um desempenho significativo no crescimento econômico do país. A dívida pública no segundo mandato continuou a crescer, independentemente do superávit primário atingido (GREMALD; VASCONCELOS; TONETO JR., 2015, p.469).

Apesar de sua importância histórica e do sucesso do Plano Real, o governo de Fernando Henrique não foi capaz de solucionar a histórica dificuldade da economia brasileira em relação à inflação. Nota-se que governo após governo a preocupação em relação ao combate da inflação no país sempre esteve presente e foi o centro de diversas propostas de recuperação econômica, muitas vezes forçando a redução do consumo. No entanto, controlar apenas a inflação é o caminho para alavancar o crescimento econômico do país? Ao solucionar a alta dos preços controlando as taxas de câmbio resolveria todos os problemas da economia brasileira? Todas

as medidas propostas para solucionar o problema da retração econômica no Brasil, no entanto, acabaram repetidas vezes aprofundando sua dependência em relação ao capital estrangeiro e o enfraquecimento da economia brasileira no comércio internacional. Veremos como essas relações se intensificaram e como o Brasil concretizou um processo de desindustrialização precoce ao longo do governo Lula, concentrando-se na reprimarização da economia.

2.2.1. O GOVERNO LULA (2003-2010) E A PRECOCE DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Nos primeiros anos do governo Lula (2003-2006) as ações da administração buscaram a conservação da ortodoxia macroeconômica, com intenção de apaziguar as inseguranças de segmentos do mercado financeiro em relação ao novo presidente. Neste sentido, para "animar" o mercado financeiro, as primeiras medidas do governo Lula foram elevar as taxas de juros e o recrudescimento fiscal. No entanto, segundo Coêlho (2017), esta não foi uma mera repetição da administração de Fernando Henrique Cardoso, pois a política social foi uma das prioridades do governo desde o início[32], foram implantados neste primeiro momento programas assistenciais como o Fome Zero, que evoluiu para o Bolsa Família[33], posteriormente, e que acabou por se tornar o maior programa de transferência condicional de renda no mundo, segundo dados da OCDE (apud COÊLHO, 2017).

> Essa demonstração de respeito aos pilares básicos da macroeconomia liberal – ajuste fiscal, câmbio flutuante e livre mobilidade de capitais – aparentemente convenceu os mercados, e, em seguida, as taxas de câmbio e juros retornaram aos patamares pré-eleitorais. Os compromissos com a estabilidade da moeda e com o regime de metas de inflação foram mantidos, assim como a continuidade de pesado *superavit* fiscal primário, superior a 3% do produto interno bruto (PIB), destinados a saldar os colossais pagamentos com juros e amortizações da dívida pública (COÊLHO, 2017, p.69).

---

[32] "Além da tendência de maior grau de formalização das relações de trabalho, observa-se também uma recuperação dos salários reais a partir de 2003. No entanto, é preciso olhar estes dados sobre o mercado de trabalho com cuidado, na medida em que a maior formalização do emprego e o crescimento dos salários reais na realidade implicam apenas um retorno aos patamares existentes em meados dos anos 90. Além disso, os novos postos de trabalho com carteira são empregos com baixa remuneração. Mais de 90% das novas vagas formais oferecidas no período são de até dois salários mínimos e mais de 80% dos ocupados recebem rendimentos de até três salários mínimos [respeitados os valores da época]" (CAMARGO, 2014, p.240).

[33] "A consolidação e a expansão do PBF permitiu que cerca de 30 milhões de brasileiros suplantassem a linha de pobreza. Ao longo do período 2003-2010, o programa ampliou sua cobertura de 3,6 milhões para 13 milhões de famílias, amparando cerca de 50 milhões de pessoas. Desse total de beneficiários, mais de 60% estavam nas macrorregiões Norte e Nordeste" (COÊLHO, 2017, pp.60-70).

Sobral (2017), no entanto, nos lembra que a manutenção dos ideais neoliberais nesse período como visão estratégica dominante, ajudou a alimentar o ceticismo em relação ao potencial de crescimento da economia brasileira sem gerar pressões inflacionárias. "Recorrentemente, um consenso sobre políticas responsáveis era invocado, redundando em programas combinados de rígida disciplina fiscal, realismo cambial (e tarifário) e aperto monetário" (SOBRAL, 2017, p.398).

Durante seu segundo mandato (2007-2010), através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Lula aumento os investimentos públicos no setor de infraestrutura, cujos investimentos chegaram a R$ 503,9 bilhões distribuídos entre infraestrutura social e urbana (habitação e saneamento), logística (ferrovias, rodovias, aeroportos e portos) e infraestrutura energética (energia elétrica, gás natural e petróleo) (COÊLHO, 2017).

> Conforme Carneiro (2008), o PAC buscou elevar o crescimento econômico com base na ampliação da taxa de investimento, na ampliação do investimento público em infraestrutura e pelo incentivo ao investimento privado, por meio da promoção de um ambiente *business friendly* (amigável a negócios), com a remoção de obstáculos normativos, burocráticos e jurídicos. Guimarães Neto (2011) comenta que as aplicações previstas pelo PAC para o Norte e o Nordeste possuem percentuais maiores que o total da participação do PIB dessas regiões no produto nacional, o que representou tentativa de desconcentração produtiva pelo governo federal, fundamentada no investimento público e na indução do investimento privado (COÊLHO, 2017, p.70).

Ao longo do governo Lula houve um expressivo crescimento do mercado interno, o que favoreceu a expansão do crédito – passando de 25% para 45% do PIB –; houve também a valorização do salário mínimo, que praticamente dobrou em termos reais; tudo isso, somado aos investimentos em infraestrutura financiados pelo PAC e ao investimento de peso em programas sociais para transferência de renda, possibilitaram com que nesse período o Brasil demonstrasse um expressivo crescimento econômico, tendo em vista as fragilidades características das décadas de 1980 e 1990 (COÊLHO, 2017).

No que se refere ao ambiente internacional, concomitantemente ao governo Lula, pode-se destacar o crescimento acelerado da China, o que contribuiu em peso para a elevação do volume e valor das exportações brasileiras, principalmente em relação a produtos de setor primário (*commodities*, mineração, petroquímica e proteína animal). *"Entre 2003 e 2010, as*

exportações brasileiras quase triplicaram – de US$ 73 bilhões para US$ 202 bilhões –, com destaque para o desempenho dos setores supracitados" (COÊLHO, 2017, p.71).

Com o estouro da crise econômica mundial de 2008[34], a economia nacional demonstrou maior dificuldade em se recuperar e, mesmo esboçando alguma reação em meados de 2010, sua recuperação acabou não se consolidando. A partir de então, tornou-se impossível para o país continuar sustentando o ciclo de crescimento que vinha sendo desenvolvido ao longo do governo Lula.

> [...] o grande mérito do modelo econômico foi ter aproveitado os efeitos positivos de um período de bonança internacional ao longo da década de 2000 para introduzir uma estratégia de desenvolvimento que, a despeito de não ter criado bases sólidas para um novo projeto nacional, esteve baseada em maior inclusão social. De fato, é uma façanha diretiva ter proporcionado não apenas um ciclo importante de dinamismo por um período significativo até a crise de 2008, mas também sua retomada rápida em 2010 – ainda que não consolidasse a trajetória de recuperação nos anos seguintes.
> Os resultados concretos desse modelo foram o processo de mobilidade social ascendente através de políticas públicas e a expansão de um grande mercado de consumo de massa como um dos grandes motores de dinamismo, mas não o único, dada a expansão não desprezível da formação bruta de capital fixo. Contudo, quando os investimentos induzidos foram desencadeados, eles não superaram um contexto histórico de prematura desindustrialização nacional. Ao contrário, nos últimos anos, a desindustrialização ganhou maior evidência, como atestou Cano (2014) (SOBRAL, 2017, p.400).

Já no primeiro mandato do governo Dilma (2011-2014), houve uma tendência em romper com as tradicionais tendências macroeconômicas na tentativa de redirecionar o modelo de crescimento econômico para uma liderança de investimentos privados, no entanto, essa tentativa não obteve êxito. Mesmo que privilegiando a redução da receita governamental por meio de isenções ficais, reduções tarifárias e desonerações, controle de tarifas energéticas, entre

[34] "As crises econômicas e financeiras têm sido cada vez mais frequentes na atual etapa do Capitalismo, sobretudo a partir do início dos anos 70. A crise econômica mundial em curso desde 2008 que se diferencia em relação às anteriores é que esta surge e atinge especialmente o centro do sistema capitalista, os chamados países centrais ou desenvolvidos, particularmente os Estados Unidos, o Japão e com mais intensidade, as nações do bloco da União Europeia, naquilo que Krugman (2011) tem chamado de *pequena depressão*. Segundo Harvey (2011, p.13) o FMI estimava que mais de 50 trilhões de dólares de ativos tinham desaparecido em 2009. Desde então, assiste-se uma lenta agonia das economias centrais, com uma recessão que vem se prolongando na órbita do Euro com taxas negativas de crescimento econômico ainda em 2012, que se reflete em um brutal aumento das taxas de desemprego e uma pálida recuperação das economias americana e japonesa. Por outro lado, como enfatiza o autor os efeitos da crise têm sido espacialmente desiguais. Os países preservaram os seus sistemas financeiros da lógica neoliberal de desregulamentação, sem permitir que se integrassem totalmente ao sistema financeiro internacional, tem tido um desempenho econômico mais satisfatório, como Índia e China. Em países como o Brasil em que o sistema financeiro também é mais regulado e não totalmente integrado à rede global, e a ausência de bolhas especulativas em determinados mercados como o imobiliário, os efeitos da crise econômica mundial se fizeram sentir, mas em uma magnitude menor do que nos países centrais" (CAMARGO, 2014, pp.237-238).

outras medidas de incentivo ao investimento privado na indústria, as políticas econômicas voltaram a assumir um viés expansionista (SOBRAL, 2017).

> [...] o governo aparenta querer estimular o investimento privado (dado que parece estar tendo dificuldades administrativas em retomar o crescimento do investimento público (...)) e o emprego não através de aumentos na demanda (...), mas primordialmente através da redução de custos e/ou aumentos nas margens de lucros das empresas. No entanto, não há nenhuma evidência de que as empresas vão empregar mais mão-de-obra sem um crescimento mais rápido da demanda, mesmo com maiores margens de lucro. Também não existe nenhum motivo pelo qual empresas investiriam mais em capital fixo sem uma perspectiva de aumento da demanda, independentemente de qualquer aumento em suas margens de lucro. Desonerações e aumentos de margem podem pontualmente evitar o fechamento de empresas, demissões e paralisação do investimento em empresas que estão à beira da inviabilidade e sem condições mínimas de rentabilidade em seus mercados internos ou externos. Mas para a imensa maioria das firmas que tem margens de lucro correntes acima do mínimo viável, aumentos adicionais nas margens tendem a não ter efeito nenhum sobre suas decisões de investimento. Em geral, o barateamento do custo de contratação da força de trabalho ou das máquinas em nada aumenta o emprego ou o investimento, mas tão somente as margens de lucro (SERRANO; SUMMA, 2012, p.187 apud SOBRAL, 2014, p.400-401).

Esses e outros motivos, como o financiamento para empresas de *commodities*, ao invés de empresas de produtos de maior valor agregado, e a lenta diminuição dos juros, levaram ao fracasso, o plano do governo Dilma, em incentivar a recuperação da economia através da indústria. As isenções tarifárias ainda corroboraram para comprometer o orçamento governamental, aprofundando ainda mais a crise econômica brasileira.

2.2.1.1. A PRECOCE DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Entendida como a redução do grau de industrialização a longo prazo, a desindustrialização é um fenômeno que já vem sendo observado desde o fim dos anos 1960 no Reino Unido, no entanto, o fenômeno que ocorre em países desenvolvidos tem importantes distinções em relação ao que acontece em países de industrialização recente, como o Brasil. Segundo Sampaio (2017), em países desenvolvidos o processo de desindustrialização é motivado tanto por fatores externos, como podemos observar em países que exercem uma liderança no processo de internacionalização de empresas e no processo produtivo de globalização da produção, quanto por fatores internos, como o crescimento da produtividade

industrial em relação aos demais setores da economia. Nesses países, costuma-se dizer que há uma desindustrialização "positiva".

> No caso de países desenvolvidos, a continuidade da diversificação da estrutura produtiva em longo prazo é compatível com uma participação dos bens de capital entre 30% e 40%. A dinâmica industrial induz à diversificação do setor de serviços, de forma a servir à agricultura e à indústria. Nesse sentido, é possível falar de uma desindustrialização "positiva", que é compatível com o crescimento em longo prazo da renda per capita (Cano, 2014). Ainda que de forma aproximada, Sampaio (2015) estimou que potências industriais como Estados Unidos, Alemanha, China, Coreia do Sul, Itália, Canadá e Taiwan detinham participação dos bens de capital neste patamar. Rowthorn (1999) calculou que aproximadamente dois terços do emprego no setor de serviços são ligados à manufatura nos países centrais. Ou seja, mesmo que persista a redução do grau de industrialização, há manutenção da dinâmica industrial, e, de outro modo, a manufatura tem centralidade na organização econômica e social (SAMPAIO, 2017, p.371).

No entanto, quando falamos em desindustrialização em países de industrialização recente, alguns autores (PALMA, 2005; SHAFAEDDIN, 2005, apud SAMPAIO, 2017), apontam as políticas instituídas pelo Consenso de Washington (abertura comercial e financeira e a não intervenção do Estado na economia), aplicadas a partir de 1990, como um dos principais fatores para explicar a desindustrialização precoce nesses países. A implantação dessas políticas provocou mudanças qualitativas na estrutura produtiva nos países de industrialização recente e em sua inserção internacional, que passaram a ser notadamente mais intensiva em recursos naturais que, a longo prazo, consequentemente limitou o crescimento desses países (SAMPAIO, 2017).

> Segundo Unctad (2003) e Akyuz (2005), existem distintos padrões de desenvolvimento produtivo na periferia capitalista. De um lado, encontram-se países asiáticos de primeira e segunda geração[35], que apresentam crescimento econômico e desenvolvimento produtivo, inclusive no aumento na participação das exportações de manufaturados. De outro, países da África e da América Latina aprofundam seu atraso produtivo diante de uma concorrência global mais intensa. Brasil e Argentina aparecem como desindustrializados, ou seja, na reversão do quadro de industrialização e crescimento alcançado em décadas anteriores. O México aparece como modelo maquilador, portanto com baixa integração produtiva interna e com atividades de baixo conteúdo tecnológico. O Chile, por sua vez, tem o crescimento explicado pelo aumento de preços e quantidade da exportação de recursos naturais, principalmente o cobre (SAMPAIO, 2017, p.372).

[35] Tigres asiáticos de primeira geração: Coreia do Sul, Cingapura, Honk Kong e China; Tigres asiáticos segunda geração ou novos tigres asiáticos: Tailândia, Malásia e Vietnã.

O processo de desindustrialização consiste em um subproduto neoliberal que se manifesta por razões diferentes em países desenvolvidos e de industrialização recente. No caso do primeiro grupo, a razão está na condução das transformações econômicas ou no modo como cada um desses países se insere nas CGV de maneira ativa, enquanto que países de industrialização recente frequentemente se inserem de forma passiva nessas Cadeias. Em geral, o processo de desindustrialização tende a ser acompanhado pelo crescimento do setor de serviços e é, por esse motivo que países desenvolvidos tanto incentivaram a desregulamentação desse setor na Rodada Uruguai, já que seu mercado interno de serviços já se encontrava em um nível de competitividade superior e seu setor industrial atingira um grau de maturidade desejável. Temos que nos lembrar, no entanto, que o setor de serviços em países de industrialização recente é marcado pela heterogeneidade e pelo seu baixo valor agregado, justamente pelo baixo desenvolvimento tecnológico característico de países cujo setor industrial não é amplamente desenvolvido.

Nos países desenvolvidos as alterações na estrutura da oferta agregada na economia estiveram principalmente ligadas às mudanças na organização industrial (globalização do capital) e à sua liderança nos processos de acumulação capitalista. Vitali, Glattfelder e Battiston (2011, apud SAMPAIO, 2017) demonstram como a centralização e concentração do capital é cada vez mais evidente no modelo capitalista contemporâneo. Os autores apontam que 40% da propriedade das empresas transnacionais estão nas mãos de 147 grandes corporações, de modo que 75% delas são instituições financeiras. Além disso, cabe destacar que a maior parte dessas corporações estão sediadas em países desenvolvidos como Japão, Estados Unidos e União Europeia.

Sampaio (2017) destaca algo que vai ao encontro das ideias de Chang (2004), quando alerta que as políticas neoliberais não estão postas para promover o desenvolvimento de países de industrialização recente, mas acabam gerando uma maior dependência desses países em relação aos países desenvolvidos, dependência esta já consolidada em relação à produção industrial e que, com a liberalização do comércio internacional de serviços deve ser ainda mais aprofundada.

> O aumento da participação de empresas estrangeiras no país tornou a dinâmica do investimento mais ligada às estratégias dos centros internacionais, isto é, houve deslocamento de centros de decisão, mais presentes no exterior. Ao sabor dos mercados, sejam produtivos, sejam financeiros, o papel do Brasil na divisão internacional do trabalho se alterou, passando a centrar-se particularmente como

> plataforma de valorização do capital financeiro – com elevadas taxas de juros –, fornecimento de recursos naturais – dada a sua abundância e reprimarização da pauta de exportação – e, por fim, realização da produção global – dado o seu grande mercado consumidor (SAMPAIO, 2015, apud SAMPAIO, 2017, p.372-373).

No Brasil, podemos destacar quatro principais correntes de autores que discorrem a respeito da industrialização e desindustrialização do país. Autores ortodoxos alegam que a desindustrialização brasileira existe, mas que se comparada aos processos pelos quais passam outros países, sua gravidade não é tão significativa, sob a justificativa de que o índice de desindustrialização no Brasil está bem próximo ao de países desenvolvidos, e portanto, não é algo com o que devemos nos preocupar. Para esse grupo de autores, que partem do modelo de crescimento de *Solow*, o setor industrial não possui uma posição de centralidade no processo de desenvolvimento. "*Em termos de proposição de políticas, apontam como saída para o baixo crescimento industrial uma nova rodada de abertura comercial e o aprofundamento de reformas no Estado, no sentido de redução de seu papel na economia, para promover uma maior competitividade"* (BACHA, DE BOLLE, 2013; BONELLI, PESSOA, MATOS, 2013, apud SAMPAIO, 2017, p.375).

Para os autores neodesenvolvimentistas, a desindustrialização brasileira foi causada devido a retirada de mecanismos, como a depreciação da taxa de cambio e a proteção tarifária, que preveniam a chamada "doença holandesa"[36] a partir da década de 1990. Para esses autores, uma saída possível para a reversão deste quadro seria a retomada de mecanismos que possam neutralizar essa falha no mercado brasileiro, como a adoção de uma moeda desvalorizada, o que permite que transações correntes somadas a um equilíbrio desejável das finanças públicas, conduzam a um *superávit* da economia. *"Nesse caso, a ênfase recai sobre a tendência crônica à valorização da moeda doméstica e sobre o fato de que o ajuste desta variável é o fator central na retomada do crescimento industrial e da modernização produtiva*" (BRESSER-PEREIRA, 2008; 2013; BERSSER-PEREIRA, MARCONI, 2008, apud SAMPAIO, 2017, p.375).

Quando falamos em autores neoschumpeterianos, estamos nos referindo àqueles que associam elementos estruturalistas da Cepal[37] e da economia da tecnologia e da inovação. Esses autores enfatizam as diferentes trajetórias históricas das estratégias empresariais em relação à gestão, produção e comércio internacional e dos processos de industrialização. Esses autores discutem também ajustes defensivos, suas implicações na redução das taxas de investimento no

[36] Este conceito refere-se à relação entre a exportação de recursos naturais e o declínio do setor manufatureiro.
[37] Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Brasil e os encaminhamentos da política econômica do país (LAPLANE, 2006; COMIN, 2009; HIRATUKA; SARTI, 2015, apud SAMPAIO, 2017).

Já os autores que praticam uma abordagem histórico-estrutural partem de uma ideia de desenvolvimento baseada no método inicialmente desenvolvido pela Cepal (PREBISCH, 1951; FURTADO, 1974; 2007, apud SAMPAIO, 2017) e por autores que compõem a Escola de Campinas (TAVARES, 1998; CANO, 2007; MELLO, 2011, apud SAMPAIO, 2017). Esses autores compreendem a economia brasileira e latino-americana como subdesenvolvida[38], periférica[39] e dependente[40], tendo em vista que sua industrialização foi tardia, tendo início quando os países desenvolvidos já praticavam o capitalismo monopolista (século XX). A análise desses autores se caracteriza por uma crítica aos processos de desenvolvimento econômico, de industrialização e de desindustrialização adotados no Brasil, além de serem rigorosos ao criticar a passividade com que países de industrialização recente, como o Brasil, se inseriram no processo de globalização através da adoção das medidas propostas pelo Consenso de Washington (SAMPAIO, 2017).

Segundo Sampaio (2017), existem algumas razões que se destacam ao justificarmos a perda de dinamismo industrial da economia brasileira, uma delas parte de uma perspectiva macroeconômica, pautada nos impactos que resultam da adoção das medidas instituídas pelo

[38] "Países pobres, economicamente atrasados, como é o caso da maioria dos países da América Latina, África e Ásia. Sua situação econômica caracteriza-se em geral por baixa renda per capita, grande dependência da exportação de um número reduzido de produtos primários, altos índices de desemprego e subemprego, subconsumo acentuado, índice de poupança muito reduzido e concentrado e altas taxas de natalidade e mortalidade" (SANDRONI, 1999, p.443).

[39] Economias periféricas: "Conjunto das economias nacionais subdesenvolvidas que estão integradas aos grandes centros do capitalismo moderno. O conceito parte da constatação de que o capitalismo atual, em sua fase monopolista, é constituído de sistemas multinacionais, cada um deles formado por um sistema central (países altamente industrializados da Europa Ocidental, Japão, Estados Unidos e Canadá) e por subsistemas periféricos, compostos pelos países do Terceiro Mundo" (SANDRONI, 1999, p.454).

[40] "Sistema de relações econômicas, financeiras, políticas e culturais que mantém as nações subdesenvolvidas subordinadas aos grandes centros do mundo desenvolvido. A situação de dependência atinge especialmente os países de passado colonial recente, além dos que se iniciaram mais tarde no desenvolvimento industrial, estruturando-se como um sistema periférico, que se estende pelo chamado Terceiro Mundo (África, Ásia e América Latina). De modo geral, as nações dependentes baseiam sua economia no setor primário (agropecuário e extração mineral), mas a dependência pode subsistir mesmo quando o país possui, como o Brasil, um setor secundário consideravelmente desenvolvido. Essa subordinação processa-se na medida de tecnologia, de matérias-primas elaboradas, de equipamentos e de capitais para investimentos internos ou compras no exterior. Um dos aspectos principais da dependência tem sido justamente o endividamento constante e acelerado dos países dependentes, cujas divisas auferidas com as exportações acabam sendo insuficientes para cobrir os déficits do balanço de pagamentos. A importação sistemática de tecnologia para diversificação do sistema produtivo nacional contribui para gerar distorções sociais: a utilização de tecnologias sofisticadas libera, nesses países, grandes contingentes de mão-de-obra, que não encontram trabalho no setor de serviços, como comumente ocorre nos países desenvolvidos. Esses contingentes vão aumentar o número de desempregados e subempregados. A estrutura social das nações dependentes reforça os laços de subordinação, na medida em que há solidariedade de interesses entre as camadas dirigentes locais e os centros econômicos externos. [...]" (SANDRONI, 1999, p.164).

Consenso de Washington a partir dos anos 1990. Essas medidas incentivaram uma abertura comercial rápida e não planejada, e uma política econômica baseada em taxas de câmbio e de juros. As explicações de ordem microeconômica, segundo o autor, ficam por conta das mudanças do padrão de concorrência que vieram com a Terceira Revolução Industrial[41], e das novas estratégias de atuação e gestão das grandes corporações, que acabam por determinar o ritmo e intensidade da acumulação capitalista.

> A controvérsia sobre a desindustrialização no Brasil constitui um capítulo particular da história do pensamento econômico nacional neste início de século XXI. Ela pode ser entendida, resumidamente, como a redução, no longo prazo, do peso da indústria de transformação no produto interno bruto (PIB) em um determinado espaço econômico, geralmente nacional (Unctad, 2003; Akyuz, 2005). Este indicador é conhecido como grau de industrialização e, no Brasil, passou de um máximo de 35,9%, em 1985, para 9,8%, em 2013. Ou seja, uma redução de mais de 72% em um período em que prevaleceu o baixo crescimento econômico, manufatureiro e dos investimentos (SAMPAIO, 2017, p.369).

Para ser mais preciso, Sampaio (2017, p.373) nos mostra que depois de atingir valor máximo em 1985, a industrialização no Brasil passa por três principais períodos de retração: pós-1985 (crise fiscal e financeira), pós-1994 (Plano Real) e pós-2008 (crise internacional). Enquanto isso, a renda *per capita* demonstra valor máximo em 1980 (16,4%), mínimo de 10,7% em 2003 e, a partir da retomada da valorização cambial e do crescimento interno, através do mercado interno e das exportações de produtos intensivos em recursos naturais, eleva-se a 12,7% em 2014.

> Considerando o período de 2000 em diante, o desempenho da indústria ficou muito aquém do crescimento da economia brasileira como um todo e em relação aos outros setores de atividade econômica, especialmente o da indústria de transformação [...]. Enquanto a economia brasileira apresentou uma taxa média de expansão anual de 3,14% ao ano entre 2000 e 2012, o setor secundário cresceu 2,67% em média e a indústria de transformação apenas 2,3% ao ano, contra um incremento médio anual de 3,43% na agricultura (que assim manteve a sua participação no PIB nesse período) e os serviços cresceram 3,50% ao ano entre 2000 e 2012 (CAMARGO, 2014, p.243-244).

Como podemos observar a partir da Tabela 1 elaborada por Camargo (2014) e assim como também constata o próprio autor, o Brasil é um dos países cuja participação da indústria

[41] Ou Revolução Informática/Informacional.

de transformação no PIB entre os anos de 1991 e 2011 é uma das menores dentre os países selecionados, ficando atrás apenas de países como EUA, Reino Unido e França, cujo processo de desindustrialização está mais adiantado, no entanto, como já discutido anteriormente, as razões da desindustrialização desses países são diferentes das observadas em países de industrialização recente, como o Brasil. Nas palavras de Camargo (2014), de modo semelhante ao que também argumenta Sampaio (2017), esses países desenvolvidos cujo processo de desindustrialização se observa com maior nitidez são *"nações de renda per capita elevada, e onde o setor de serviços alcançou um alto nível de desenvolvimento e produtividade, calcado em inovações tecnológicas e em conhecimento, sendo considerado um processo 'natural' de desindustrialização, como uma etapa mais avançada do desenvolvimento econômico"* (CAMARGO, 2014, p.245).

Além disso, é possível observar que dentre os países de industrialização recente asiáticos, a participação da indústria de transformação na economia é muito mais elevada em relação ao Brasil e outros países da América Latina, de modo que este constitui o polo dinâmico desses países e, não é coincidência que China e Coreia do Sul estejam conseguindo estimular com êxito seu crescimento e expandir sua economia em geral. Além disso, o destaque de países como Coreia do Sul e China no crescimento econômico, também influencia a economia de países vizinhos como Malásia, Indonésia e Tailândia (CAMARGO, 2017), sendo esse um dos elementos que justifica o modo efetivo como países asiáticos se inserem nas CGV.

TABELA 1 – TAXAS DE CRESCIMENTO MÉDIAS ANUAIS DA INDUSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (1991 – 2011)

PAÍSES	INDUSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO PIB (EM %) 2011	TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (1991-2011)
China	32,2	12,2
Coreia do Sul	31,2	7,2
Tailândia	29,9	4.9
Malásia	24,6	6,3
Indonésia	24,3	5,4
Alemanha	22,6	1,1
Argentina	20,6	4,1

Japão	19,1	0,6
México	18,2	2,6
Rússia	16,0	0,5
Itália	16,0	0,3
Brasil	14,6	2,2
Índia	13,9	7,2
EUA	12,6	3,1
Reino Unido	10,8	0,4
França	10,1	1,1

FONTE: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, 2013, apud CAMARGO, 2014, p.245.

> Estes dados mostram que a taxa anual de crescimento da indústria de transformação no Brasil tem sido inferior também ao dos Estados Unidos e mesmo às da Argentina e México, sendo que nestes últimos o setor industrial ainda tem um peso relativamente maior nestas economias que no Brasil e estamos muito distantes em termos de participação do setor no PIB comparativamente aos países asiáticos. Segundo dados de Cano (2012), a participação do Brasil na produção industrial mundial, que era de 2,8% em 1980, caiu para 2% em 1990 e para apenas 1,7% do total em 2010. Ou seja, a perda de importância da indústria brasileira no cenário global é anterior à ascensão da China como grande potência industrial, seja porque outros países continuaram a se industrializar nesse período, como os asiáticos, e no caso especifico do Brasil, o país vem apresentando um processo de desindustrialização, seja em termos mundiais, ou como perda de participação no PIB, que precede ao efeito China, isto é, já desde 1985 (CAMARGO, 2014, p.245-246)

Camargo (2014) ainda reforça que a desindustrialização brasileira consiste em um processo prematuro, pois teve início antes mesmo que se houvesse um desenvolvimento mais sólido do setor de serviços intensivo em conhecimento e que possibilite índices mais expressivos de produtividade do trabalho. Além disso, um outro fenômeno acompanha esse processo: a reprimarização da economia brasileira e sua especialização em atividades intensivas em recursos naturais, faz com que o Brasil se insira nas CGV em uma categoria não muito competitiva e sem muita mobilidade para o crescimento em sua participação, uma vez que não incentiva o desenvolvimento de novas tecnologias que agreguem valor aos produtos e suas articulações com o mercado consumidor são limitadas.

A combinação de políticas macroeconômicas que priorizam o controle da inflação através, principalmente, da manutenção de altas taxas de juros, da geração de superávits fiscais e da taxa de câmbio flutuante, somadas à abertura comercial intensa verificada a partir dos anos 1990, favoreceu a entrada significativa de dólares no Brasil. Na maioria dos casos, no entanto,

essas não passavam de medidas de caráter especulativo e cujos impactos podiam ser sentidos na estrutura industrial e na economia brasileira (CAMARGO, 2014).

Além disso, a forte entrada de capital estrangeiro na economia brasileira, assim como a inevitável concorrência externa que representava, fez com que determinados setores da indústria nacional regredissem, como no caso do ramo eletroeletrônico, enquanto outros conseguiram manter sua atividade mediante ao uso recorrente de insumos e componentes importados a baixos preços, como foi o caso dos setores aeronáutico e automobilístico (montagem). Todo esse processo acabou dificultando o desenvolvimento de uma indústria de transformação nacional ao mesmo tempo em que incentivou o crescimento da participação dos setores primários na economia brasileira. O agronegócio e a mineração passaram a ganhar destaque e foram favorecidos pela elevação dos preços das *commodidties* no mercado internacional a partir de 2002 (PAULINO, 2011, apud CAMARGO, 2014), o que nos dá um ponto de partida para pensarmos o motivo pelo qual o Brasil é hoje um país majoritariamente agrário, que passa por um processo precoce de desindustrialização e que, consequentemente, não desenvolveu um setor de tecnologia capaz de competir internacionalmente, o que faz com que sua atuação no mercado de serviços também seja de baixo valor agregado e constitua em mais um setor para agravar a dependência econômica do país em relação a países desenvolvidos.

> Para alguns autores como Bresser-Pereira, citado por Paulino (2011), o grande afluxo de divisas decorrentes do aumento das exportações de recursos naturais leva tanto a uma valorização da moeda nacional como a uma perda de competitividade das demais manufaturas, sobretudo dos bens de maior conteúdo tecnológico. A continuidade dessa tendência por um período mais prolongado poderia causar uma desindustrialização mais acelerada e uma dependência externa crescente do país dos produtos básicos e de menor valor agregado, como soja, minério de ferro e outras *commodities* agrícolas e minerais. Posições semelhantes são defendidas pelo Instituto de Estudos e Desenvolvimento Industrial (2011) e por Almeida (2008), sendo que este alerta para o risco de uma rápida reversão desse ciclo de alta dos preços internacionais, ocasionando sérios problemas nas contas externas do país, assim como por ter adotado uma postura que representou a ausência de políticas coordenadas para conter os efeitos disruptivos da valorização cambial (CAMARGO, 2014, p.247-248).

No entanto, segundo De Negri e Alvarenga (2011, apud CAMARGO, 2014) a precoce desindustrialização brasileira não se justifica simplesmente pelo aumento da competitividade do país no setor de *commodities*, mas também pelo fato de que o Brasil vem ano após ano perdendo competitividade no setor industrial em relação a outros países, principalmente no que

se refere ao investimento em novas tecnologias altamente valorizadas no mercado internacional.

> Os segmentos industriais de média e alta intensidade tecnológicas, apesar de apresentarem historicamente déficits comerciais, registraram um saldo negativo sem precedentes em 2012, de quase de US$84 bilhões, enquanto que em 2011 este resultado tinha sido negativo em US$ 82 bilhões. Entre os produtos considerados de alta intensidade tecnológica, contribuíram para este déficit sobretudo aparelhos e componentes eletrônicos, de informática e instrumentos médico-hospitalares e de precisão e produtos da indústria farmacêutica, com um saldo negativo de mais de US$ 25 bilhões em 2012. No caso dos bens de alta tecnologia, somente a indústria aeronáutica e espacial obteve superávit, de US$ 765 milhões neste ano. Para os bens de média-alta tecnologia, o maior déficit foi verificado em produtos químicos, seguido pelo seguimento de máquinas e equipamentos mecânicos e de máquinas elétricas, surpreende também o elevado déficit em material de transporte, superior a US$ 5 bilhões, afetado principalmente pelo resultado negativo da indústria automobilística. Além disso, o grupo das atividades classificadas como de média-baixa intensidade de tecnologia passou a partir de 2010 a registrar déficits, que em 2012 foi de -US$ 7,8 bilhões, afetado especialmente pelo comportamento negativo dos combustíveis e produtos de petróleo [...] (CAMARGO, 2014, p. 251).

Lembrando o que já foi discutido até esse ponto, o setor de serviços constitui-se em um ramo intrinsecamente ligado à indústria, de modo que a competitividade de um país no setor de serviços de alto valor agregado depende de um desenvolvimento tecnológico prévio do setor industrial. Desse modo, ao se inserir nas CGV como país especializado em *commodities* e em processo de desindustrialização precoce, o Brasil consequentemente tem suas vantagens no setor de serviços limitadas às atividades de baixo valor agregado e aprofunda sua dependência em relação aos países desenvolvidos, uma vez que, além de consumidor de tecnologia no setor industrial, o país passa também a consumir serviços intensivos em tecnologia, como serviços de telecomunicações, por exemplo.

Assim, temos reafirmadas as ideias de Chang (2004; 2013) e Furtado (2000) no entendimento de que o Brasil não se encontra em vias de se tornar um país desenvolvido, principalmente após a intensa adoção de políticas neoliberais de desenvolvimento, ao contrário, o que se pode notar é que, a cada nova etapa do capitalismo, a dependência de países de industrialização recente, como o Brasil, em relação a países desenvolvidos, se intensifica, e o caminho para alcançar o desenvolvimento econômico esperado se torna cada vez mais inconsistente e incerto.

No que se refere ao setor de serviços em especial, a reprimarização da economia não impede que o setor cresça, uma vez que existem diferentes serviços (fator) ligados ao

agronegócio como os serviços de gestão do agronegócio, colonização agrícola, desenvolvimento e produção agrícola, irrigação e drenagem, topografia, serviços voltados à gestão do meio ambiente, entre outros que, inclusive, atendem aos requisitos do pensamento marxista para que sejam considerados como atividade produtiva, ou seja, estão organizados de acordo com o modelo de produção capitalista. No entanto, consistem em atividades voltadas para o atendimento de necessidades locais, com baixíssimas possibilidades de aproveitamento no comércio internacional e nas CGV. Assim, a reprimarização da economia brasileira tende a reforçar a dificuldade do país em se inserir nas Cadeias, já que sua especialização econômica limita suas possibilidades de atuação no mercado internacional, com especial ênfase para o setor de serviços. Enfim, como ainda veremos, para países como o Brasil, a abertura para a internacionalização dos serviços, pode intensificar ainda mais a dependência em relação aos países desenvolvidos, favorecendo-os unilateralmente.

3. DESENVOLVIMENTO E PARTICIPAÇÃO NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Celso Furtado é considerado um dos maiores economistas brasileiros, muitos autores ainda o consideram como um dos pioneiros da corrente desenvolvimentista de tendências nacionalistas. Teve muito sucesso em conciliar o desenvolvimento do pensamento teórico com a aplicação prática. Além de um estruturalista, Furtado também foi um keynesiano atípico. Pois entendia que às economias dos países de industrialização recente (chamados pelo autor de países subdesenvolvidos), geralmente não se cabia aplicar a macroeconomia keynesiana da mesma forma como se fazia em economias avançadas onde predominam problemáticas anticíclicas.

O referencial teórico de Furtado é bastante eclético, sofrendo influências tanto neoclássicas, quanto keynesianas e marxistas, mas segundo Francisco de Oliveira (2003), Furtado trata essas influências com muito refinamento a partir de uma nova globalidade, garantindo originalidade a sua obra. Seu trabalho aborda as necessidades especiais dos países de industrialização recente quanto ao tema do desenvolvimento econômico, utilizando-se de argumentos históricos para provar que o "subdesenvolvimento" não consiste em um caminho para o desenvolvimento, mas em uma consequência do enriquecimento dos países ricos e uma fase pela qual estes, não necessariamente, passaram em seu processo de amadurecimento econômico.

De forma semelhante a Furtado, um autor contemporâneo merece destaque por seu trabalho em questionar o modelo de desenvolvimento que vem sendo disseminado nos últimos trinta anos: Ha-Joon Chang, um economista sul-coreano que considera o modelo de livre comércio um fracasso no que tange ao cumprimento de sua promessa de desenvolvimento para todos os países e que o "subdesenvolvimento" crônico dos países de industrialização recente é resultado de uma relação de dominação em relação aos países desenvolvidos, possui muitos pontos em comum à abordagem de Furtado em seu discurso.

Ha-Joon Chang é especialista em Economia do Desenvolvimento e consiste em um autor heterodoxo que repudia as orientações teóricas tradicionais que defendem o livre mercado, distanciando-se assim dos conceitos que sustentam o neoliberalismo.

Como economista político, Chang também se utiliza de argumentos históricos para embasar seus argumentos. Acredita que a política e economia industrial sejam a resposta para que países de industrialização recente se desenvolvam, uma vez que, segundo demonstrado por

ele em suas obras, os países atualmente ricos se basearam nessas políticas industriais durante seu período de desenvolvimento econômico e continuam a utiliza-las disfarçadamente em suas práticas econômicas atuais, enquanto tentam convencer países de industrialização recente de que o verdadeiro caminho para o desenvolvimento é o livre mercado (CHANG, 2013b).

Com essas considerações gerais, traçaremos um paralelo entre o pensamento de Celso Furtado e de Ha-Joon Chang no intuito de compreendermos se as mesmas ideologias neoliberais vêm sendo aplicadas no contexto do comércio internacional de serviços, assim como a aplicação das teorias neoliberais têm sido incentivadas como mecanismo para se atingir o desenvolvimento industrial e econômico nos países de industrialização recente (apesar de não terem sido praticadas por países atualmente desenvolvidos em seu período de desenvolvimento).

3.1. O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

Celso Furtado foi um dos autores mais influentes de sua época e sua originalidade mereceu destaque por trazer para o Brasil a crítica da Cepal em relação à teoria neoclássica e à teoria das vantagens comparativas do comércio internacional. O autor também desenvolveu ao longo de sua obra uma crítica ao subdesenvolvimento brasileiro na forma do modelo primário-exportador, além disso, para Furtado, a saída para o subdesenvolvimento se encontra no planejamento econômico e na industrialização por meio da substituição de importações (MENDONÇA, 2010).

Rosângela Vieira (2010) enfatiza o caráter historiográfico de Furtado e conclui que para o autor, as raízes e obstáculos do subdesenvolvimento brasileiro podem ser encontrados em nossa formação histórica.

> A compreensão do uso que Furtado faz do conhecimento histórico como argumento para justificar suas propostas explica, em certa medida, a ausência de fontes primárias e bibliografia mais específica em seu estudo. Furtado não é um historiador, não em *stricto senso*. Aliás, ele mesmo alertou, na apresentação deste livro[42] [...] que não faria a "reconstituição dos eventos históricos" (FURTADO, 1997, p.2). Entretanto, devido à intensa utilização de argumentos históricos em suas obras, ele é identificado muitas vezes como "historiador econômico" (VIEIRA, 2010, p.46).

[42] FURTADO, Celso. Formação Histórica do Brasil (1997).

A teoria do subdesenvolvimento nasce para que Furtado possa explicar sua tese de que esse fenômeno surge em nações politicamente independentes que haviam se instituído como extensões da expansão mercantilista do capitalismo europeu. Segundo Oliveira (2003), essa teoria ganha fôlego no pós-segunda guerra, devido ao grande movimento de descolonização, que acabou por trazer à tona problemas sobre os quais as teorias clássicas não davam conta de explicar. A partir de então a teorização cepalina ganha a oportunidade de responder aos desafios originados desse processo.

Essa teoria nasce na América Latina quando as principais economias locais (Brasil, México, Chile, Argentina, Uruguai, Venezuela e Colômbia), após a crise de 1930 somando-se os problemas do pós-guerra, se deparam com uma nova divisão internacional do trabalho. Segundo Oliveira (2003, p.45):

> A teoria do subdesenvolvimento vai nascer como um desafio dessas economias que haviam resistido de forma diferente à crise dos anos 1930. Em outras palavras, elas tinham procurado se industrializar, sair da crise do período não voltando ou permanecendo na velha divisão internacional do trabalho (...), mas avançando no sentido da industrialização.

Segundo Bielschowsky (2000), a obra de Furtado, até 1964, foi um exercício de refinamento, aplicação e divulgação do pensamento estruturalista.

> [...] um propósito básico e também uma função efetiva desse trabalho foi consolidar, entre os desenvolvimentistas nacionalistas brasileiros, um entendimento minimamente homogêneo da problemática do subdesenvolvimento do país, equiparando-os com arma teórica para combater as análises de propostas das correntes adversárias (BIELSCHOWSKY, 2000, p.133).

Para Bielschowsky (2000), sua posição como economista mais representativo entre os desenvolvimentistas nacionalistas, deveu-se também ao fato de sua obra ser composta por três características que singularizam o conteúdo político do pensamento econômico dessa corrente: a) defesa da liderança do Estado na promoção do desenvolvimento mediante investimento em setores estratégicos, principalmente no planejamento econômico; b) defesa estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, se opondo claramente

aos programas de estabilização preconizados pelo FMI; c) compromisso com reformas de cunho social (distribuição de terra, renda, legislação tributária etc.).

O autor ainda alerta para o fato de que assim como qualquer outra ideologia, esta, também não está livre de antagonismos de classe e de interesses que não foram explicados ou simplesmente ficaram submergidos no interesse maior. Dessa forma, os interesses das classes trabalhadoras não ganharam espaço na construção teórica de Furtado e da Cepal. Para Oliveira (2003), a teoria do subdesenvolvimento de Furtado não foi construída com o interesse de dar suporte a essas classes, de forma que sua teorização para a ação opera para submeter os interesses de outras classes sociais aos interesses maiores das classes sociais predominantes. Esses aspectos ao mesmo tempo que demonstram a força da teoria, também expressam sua maior fraqueza.

> Furtado ganha proeminência no conjunto dos pensadores sociais brasileiros por juntar teoria e prática, doutrina e proposição; por outro lado, sua teorização era contemporânea dos processos que teorizava, realimentando-se, calibrando-se por eles. E não porque ele pessoalmente fosse um servo da classe dominante – uma injustiça desleal que lhe poderia ser imputada – mas porque ocorre precisamente no momento em que frações de classe dominante estão em conflito com os capitais estrangeiros, ele transformou-se em uma espécie de 'criador' do Brasil, de suas mãos nascendo o pensamento sobre o Brasil moderno, o que é uma enorme responsabilidade. (...). Todo mundo que pensou o Brasil depois de Furtado pensou-o à sua maneira: ainda hoje, vinte anos depois do golpe de 1964, vinte anos depois da provisória derrota do populismo, vê-se na discussão sobre a economia brasileira – que é radicalmente diferente da economia dos anos 1960 – os postulados cepalinos e furtadianos orientando de novo o debate. Pensa-se em autonomia nacional, pensa-se em defesa do mercado para proteger a indústria da informática, pensa-se em política industrial no sentido de tornar o país autossuficiente, mesmo na discussão da dívida externa, que é colocada sempre como se fossem os banqueiros internacionais contra o Brasil, é a visão nacionalista dos anos 1950 que preside o debate. É a rigor, um debate presidido por fantasmas; posto que as condições sociais que presidiram a gênese da teoria furtadiano-cepalina não mais existem (OLIVEIRA, 2003, p.48).

O desenvolvimento na teorização de Furtado não é posto como um processo de luta social, de luta de classes ou como um processo conflitivo, mas sim pensado de acordo com os interesses exclusivos de escala nacional. Para Oliveira (2003) essa é uma falha teórica que cobra altas penalidades em termos sociais e teóricos. O autor ainda aponta que falta uma teoria da acumulação na base teórica furtadiano-cepalina, mas alerta para que esta não seja confundida com a formação do capital. Apesar disso, o autor considera que a construção teórica de Furtado e da Cepal é a mais original e a mais rica contribuição em ciências sociais que se produziu na América Latina e sobretudo no Brasil.

> O pressuposto é que o subdesenvolvimento não é apenas uma etapa de um processo linear e evolucionista de crescimento pelo qual passarão as economias subdesenvolvidas até chegarem a ser economias capitalistas desenvolvidas. Isto que é tão simples de afirmar, é em si mesmo uma inovação teórica radical: o subdesenvolvimento é uma produção histórica do capitalismo, uma espécie de 'ovo de Colombo', tão óbvio para nós hoje (OLIVEIRA, 2003, p.42-43).

Segundo Mallorquin (2010), Furtado tenta ao mesmo tempo desvendar noções convencionais da economia e construir uma perspectiva teórica que possibilite a incorporação das economias da América Latina, rejeitando instrumentos convencionais de análise e expondo a necessidade de ampliação dos quadros de construção teórica para que cada vez mais especialidades relacionadas ao subdesenvolvimento sejam abordadas nas teorias econômicas.

A importância de Celso Furtado para o desenvolvimento do pensamento teórico brasileiro e sua contribuição para a compreensão do subdesenvolvimento a partir do ponto de vista dos países de industrialização recente é inegável. No entanto, apesar de suas inúmeras obras, nos basearemos principalmente na obra *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, publicada em 2000, para que possamos fazer uma análise mais detalhada do seu pensamento e de seu ponto de vista em relação ao "subdesenvolvimento".

Furtado busca por meio de argumentos históricos demonstrar como ocorreu a formação das economias capitalistas desenvolvidas de modo a expor os processos necessários para que as economias evoluíssem e adquirissem a conformação atual. O autor busca, com isso, demonstrar que o desenvolvimento econômico não é um processo natural e que o subdesenvolvimento não é uma fase pela qual todos os países passaram ou passarão para que ao fim alcancem o pleno desenvolvimento. Furtado argumenta que os países desenvolvidos da Europa desenvolveram suas economias de maneira distinta da forma como os atuais países de industrialização recente lidam com seus problemas econômicos, em outras palavras, os países desenvolvidos não passaram por um período de "subdesenvolvimento" e que este estado de economia característico dos países de industrialização recente é na verdade uma consequência do desenvolvimento econômico dos países centrais.

Segundo Furtado (2000), com a extensão do processo de industrialização aos principais países da Europa durante a segunda metade do século XX, o desenvolvimento passou a ser considerado como parte da ordem natural da constituição de um país. Assim, os historiadores econômicos continuaram a reunir informações a respeito da evolução dos modos de produção,

transformação das instituições que constituem o quadro da vida econômica e outros aspectos da vida social. Entretanto, aos economistas interessava apenas descobrir as regras de funcionamento da economia de mercado. E foram justamente os problemas relacionados aos países de industrialização recente que despertaram o interesse por estudos em bases históricas com o intuito de explicar as causas da riqueza e da pobreza (FURTADO, 2000).

O autor argumenta que o processo de desenvolvimento de comunidades pré-industriais se motiva primeiramente mediante a fatores exógenos responsáveis pela criação ocasional ou permanente de excedente de produção. Em seguida, é necessário que esse excedente seja apropriado por grupos minoritários, gerando acumulação. Isso faz com que essas minorias elevem seu padrão de consumo, o que desperta a necessidade de intercâmbio com outras comunidades para que se realizem trocas de mercadorias. Esse intercâmbio possibilita a especialização geográfica e a maior divisão do trabalho, o que faz com que se aumente ainda mais a produtividade nas comunidades participantes. Esse intercâmbio entre comunidades possibilita a acumulação de riquezas e com isso surge a possibilidade de incorporar ao processo produtivo os recursos acumulados pelos comerciantes, uma vez que era assim que os intermediários podiam aumentar a corrente de comércio, consequentemente aumentando sua renda. Existe uma profunda dependência entre a evolução técnica dos países industrializados e as condições históricas em que se realizou seu desenvolvimento (FURTADO, 2000).

> Essa técnica, na forma em que se apresenta hoje incorporada nos equipamentos industriais, resulta, portanto, de um lento processo de decantação, no qual influíam de maneira fundamental condições específicas de algumas nações, sobretudo da Inglaterra e dos EUA, que sob vários pontos de vista constituíram um só sistema econômico durante grande parte do século XIX. Dessa forma, a orientação mesma que assumiu o progresso técnico, assim como o perfil da procura global com seu desdobramento estratégico em procura de bens de consumo e investimentos, bem como seus reflexos na estrutura do aparelho produtivo, nos atuais países industrializados de livre-empresa, são resultantes de determinado processo histórico. A transposição desses elementos para outro contexto histórico faz surgir uma nova problemática, que será distinta conforme a transposição se faça sob a orientação de decisões centralizadas (desenvolvimento socialista) ou se realize no quadro da livre-empresa. A teoria do subdesenvolvimento preocupa-se, principalmente, com os problemas surgidos da segunda forma de propagação da técnica moderna (FURTADO, 2000, p.186).

Dessa forma, o autor constata que o desenvolvimento consiste em um processo de modificação nas estruturas políticas, sociais e econômicas e em uma expansão do fluxo de renda real por unidade do fator trabalho. Para Furtado o surgimento de uma economia industrial na Europa no século XVIII foi responsável por condicionar o comportamento do mundo todo. E a

ação deste núcleo de expansão se deu em três diferentes direções. A primeira linha de expansão se manifestou com o desenvolvimento da própria Europa Ocidental, que desorganizou a economia artesanal pré-capitalista e de progressiva absorção dos fatores liberados, levando-os a um nível mais alto de produtividade.

A segunda linha de desenvolvimento da economia industrial europeia correspondeu ao deslocamento de mão-de-obra, capital e técnica para além de suas fronteiras para onde houvessem terras desocupadas e cujas características fossem semelhantes às europeias (EUA). Por sua vez a terceira linha foi em direção às áreas já ocupadas e de natureza pré-capitalista com uma estrutura sócio econômica dualista, característica que para Furtado é um fenômeno que está na origem do "subdesenvolvimento".

Neste sentido, Furtado (2000) considera que o "subdesenvolvimento" é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham obrigatoriamente passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.

Para o autor, a heterogeneidade natural que caracteriza países "subdesenvolvidos" – aqui chamados países de industrialização recente – tem causas na natureza econômica, mas são fatores de ordem tecnológica que a aprofundam, dão-lhe permanência e fazem com que o "subdesenvolvimento" se torne um processo que tende a autogerar-se. A exemplo disso, Furtado (2000) cita uma economia pré-capitalista em que se constitui um setor exportador de tipo agrícola. As formas de produção e o nível tecnológico podem permanecer sem modificações significativas. Assim, a elevação da produtividade é, no caso, um fenômeno da natureza estritamente econômica, cuja origem está nas vantagens comparativas que resultam da especialização. Em outras palavras, modificações na procura global provocam uma realocação de recursos que se traduz em elevação da produtividade média. Além disso, uma economia "subdesenvolvida" não deve ser considerada isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está inserida, e que, em suas raízes, o "subdesenvolvimento" é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política (FURTADO, 2000).

Na obra de Furtado, muitas vezes fica claro o alerta que o autor promove em seu discurso, quando argumenta que se nos limitarmos a observar a heterogeneidade técnica dos países "subdesenvolvidos" como um sistema isolado, a estrutura econômica desses países pode ser descrita como um desequilíbrio dos fatores de produção, ou seja, como um desajustamento permanente entre oferta e procura de fatores decorrente de certa articulação entre o perfil da demanda e as formas das funções de produção que, além de traduzirem o horizonte de

possibilidades técnicas, condicionam a distribuição de renda. Assim, a orientação da técnica reforça a tendência à concentração de renda nas economias "subdesenvolvidas" e cria obstáculos à difusão das inovações, contribuindo para reproduzir o desequilíbrio no nível dos fatores.

Furtado aponta também que o crescimento do fluxo de renda que acompanha o desenvolvimento, acaba promovendo a diversificação da procura e consequentemente aumenta a procura por produtos manufaturados. Nos países de industrialização recente é comum uma elasticidade-renda da procura de bens manufaturados ser muito superior à unidade. Em razão dessa elasticidade-renda da procura de manufaturas, o desenvolvimento só se concretiza quando a oferta de produtos manufaturados aumenta mais rapidamente que a renda global da coletividade. É natural, dessa forma, que todo desenvolvimento assuma uma dessas duas formas: aumento relativo do setor externo, ou seja, elevação do coeficiente de comércio exterior; e crescimento mais que proporcional da produção industrial destinada ao mercado interno. Nos países de industrialização recente a forma mais comum é a primeira, além disso, a industrialização substitutiva de importações se torna possível apenas em países que conheceram uma primeira fase de industrialização induzida pela expansão de exportações primárias (FURTADO, 2000).

O desenvolvimento dos países de industrialização recente, segundo Furtado (2000), consiste na diversificação (e ampliação) do consumo de uma minoria cujo estilo de vida é ditado pela evolução cultural dos países de alta produtividade e onde o desenvolvimento se apoiou no progresso tecnológico. O principal fator responsável por elevar a produtividade nessas economias parece ser a diversificação dos padrões de consumo das minorias de altas rendas, sem que o processo tenha necessariamente repercussões nas condições de vida da maioria da população.

No entanto, não se deve ignorar o papel do Estado que, tanto mediante alocação de recursos captados, quanto pela forma como capta esses recursos, pode induzir modificações significativas no perfil da procura e na estrutura do próprio sistema produtivo.

Em poucas palavras, cabe ao processo de transplantação de modelos de consumo das economias desenvolvidas para países de industrialização recente o papel determinante na elaboração dos recursos nesses últimos. Portanto, conclui-se que para Celso Furtado o subdesenvolvimento é a manifestação de complexas relações de dominação-dependência entre povos, e que tende a auto perpetuar-se de formas alternadas.

3.2. O PENSAMENTO CRÍTICO DE HA-JOON CHANG

Desde de que as relações comerciais modernas se estabeleceram entre os países atualmente desenvolvidos e países de industrialização recente, fez-se constantemente presente a grande pressão exercida por parte das principais instituições internacionais que incentivam políticas de desenvolvimento e, notadamente, por parte dos países desenvolvidos, para que países de industrialização recente adotem, o quanto antes, o que Chang (2004) denomina "boas instituições" e "políticas boas" que teriam a finalidade de promover um maior desenvolvimento nesses países, estabelecendo condicionantes econômicos assim como governamentais.

As chamadas "boas políticas" seriam as já estabelecidas pelo Consenso de Washington[43], baseadas em princípios neoliberais dentre as quais são estabelecidas políticas macroeconômicas restritivas, privatizações e desregulamentação de empresas, além da liberalização do comércio e dos investimentos internacionais. Partindo deste mesmo princípio, "instituições boas" são basicamente aquelas atualmente utilizadas em países desenvolvidos, mais especificamente, ligadas a países anglo-saxônicos. Dentre essas instituições estão o judiciário independente, a burocracia "boa", a democracia, além da adoção de uma governança empresarial transparente e com claras orientações para o mercado (CHANG, 2004).

No entanto, Chang questiona, em sua obra, se o caminho que os países desenvolvidos tanto "incentivam" aos países de industrialização recente seguir, é o mesmo que eles próprios trilharam em sua fase de desenvolvimento e que possibilitaram com que atingissem o nível de desenvolvimento político e econômico que desfrutam atualmente. A verdade é que, para Chang (2004), esses países atualmente desenvolvidos não teriam atingido esse grau de desenvolvimento se tivessem adotado as instituições e políticas tão recomendadas para que sejam adotadas por países de industrialização recente. Muitos dos países hoje desenvolvidos, fizeram uso de políticas comerciais e industriais "ruins", atualmente condenadas por eles próprios, para proteger sua indústria nascente e subsidiar exportações. Até o fim do século XIX e início do XX, esses países possuíam muito poucas das instituições que atualmente são consideradas tão essenciais para que os países de industrialização recente se desenvolvam, não

[43] O Consenso de Washington caracteriza-se por defender uma maior liberalização financeira e comercial, uma maior estabilidade macroeconômica e a mínima intervenção estatal na economia. A criação do Consenso de Washington favoreceu o surgimento de regras no sistema multilateral sobre autonomia política e econômica interna dos Membros que [assim como Chang] Celli Junior alega terem dificultado, e muitas vezes proibido, a utilização de instrumentos responsáveis por favorecer a integração comercial estratégica de muitos países que hoje são considerados desenvolvidos (CELLI JUNIOR, 2009).

se utilizando inclusive de bancos centrais e responsabilidade limitada, instituições essas, pode-se dizer, básicas ao livre comércio.

Os economistas que, frequentemente defendem o livre comércio afirmam que a não intervenção governamental favoreceria uma maior produtividade do mercado, além de resultados mais eficientes e justos. Neste sentido, Chang (2013a), constata que, para esses economistas, os mercados seriam mais eficientes por permitir que as pessoas usem seu próprio conhecimento sobre como utilizar da melhor forma possível os recursos que elas mesmas administram, e em conseguinte, seus resultados seriam mais justos devido ao fato de que o mercado competitivo naturalmente possibilita com que as pessoas sejam recompensadas de acordo com sua produtividade.

Além disso, as empresas, por se encontrarem mais próximas ao mercado, também teriam maior discernimento em lidar com seus próprios negócios, dessa forma, dever-se-ia atribuir máxima liberdade possível aos mercados, pois estando livres para tomarem suas próprias decisões, tanto pessoas quanto empresas, seriam capazes de produzir máxima quantidade de riqueza, fato que beneficiaria toda a sociedade. Segundo esses economistas, a intervenção do Estado no mercado na maioria das vezes serviria apenas para limitar o propósito da criação de riqueza por razões igualitárias, que segundo os liberais, seriam desnecessárias e, mesmo quando essas limitações não acontecerem, a intervenção estatal não seria de grande utilidade, tendo em vista que não possuem meios ou conhecimento suficiente para aprimorar os resultados do mercado, além de o Estado não possuir capacidade suficiente para tomar boas decisões de negócios (CHANG, 2013a).

As políticas sugeridas pelos liberais, no entanto, alcançaram resultados totalmente opostos aos prometidos

> Esqueça por um momento o colapso financeiro, que deixará uma ‘cicatriz’ no mundo durante várias décadas. Antes disso, e sem o conhecimento da maioria das pessoas, as estratégias de livre mercado haviam resultado em um crescimento mais lento, no aumento da desigualdade e em uma maior instabilidade na maioria dos países. Em muitas nações ricas, esses problemas foram disfarçados por uma grande expansão do crédito; desse modo, o fato de o salário nos Estados Unidos terem permanecido estagnados e as horas de trabalho aumentado a partir dos anos de 1970 foi convenientemente obscurecido pelo inebriante *pot-pourri* do *boom* do consumo alimentado pelo crédito. Os problemas eram bastante sérios nos países ricos, mas foram ainda mais graves para o mundo em desenvolvimento. O padrão de vida na África subsaariana ficou estagnado nas últimas três décadas, enquanto o índice de crescimento *per-capta* na América Latina declinou dois terços nesse mesmo período. Algumas nações em desenvolvimento cresceram rápido (embora ao lado de um igual aumento rápido da desigualdade) nesse período, como a China e a Índia, mas esses

> foram precisamente os países que, embora particularmente liberalizantes, recusaram-se a introduzir uma política integral de livre mercado (CHANG, 2013a, p.15).

Pode-se verificar dessa forma, que os argumentos defendidos pelos políticos neoliberais na melhor das hipóteses poderiam ser considerados como parcialmente verdadeiros, e na pior das hipóteses, esses argumentos estavam totalmente errados.

List (1885, apud CHANG, 2004) argumenta que o livre-comércio pode ser benéfico apenas entre países com o mesmo nível de desenvolvimento, ou pelo menos semelhantes, mas pode trazer consequências problemáticas quando aplicado entre nações com níveis de desenvolvimento muito díspares. Segundo o autor,

> É um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude *chutar a escada* pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo. Não é outro o segredo da doutrina cosmopolita de Adam Smith e das tendências cosmopolitas de seu grande contemporâneo William Pitt, assim como de todos os seus sucessores no governo britânico.
> Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que *chutar a escada* pela qual ascendeu à grandeza, pegar os benefícios do livre comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade (LIST, F., 1885, apud CHANG, 2004, p.16-7.

Partilhando da ideia de List de "chutar a escada", Chang (2004) argumenta que as atuais políticas ortodoxas se esforçam para evitar que os países de industrialização recente sigam o mesmo caminho que os países desenvolvidos trilharam para chegar a seu atual nível de desenvolvimento. Não exclusivamente por meio de proteção tarifária ou investimentos nas indústrias nascentes, os países desenvolvidos fizeram uso recorrente de mecanismos de fomento que foram a chave para o seu desenvolvimento (com raras exceções como pequenos países da fronteira tecnológica como Suíça e Holanda). Além disso, restrição ao uso desses mecanismos por parte das nações de industrialização recente, representa uma limitação severa à sua capacidade de desenvolvimento econômico.

Para expressar o protecionismo utilizado por países atualmente desenvolvidos em seu período de desenvolvimento, Chang (2004) utiliza o caso dos pais do livre mercado, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos da América. Durante o período pós-feudal britânico, o atraso econômico era evidente em todos os setores, sendo que até o ano de 1600 a Grã-Bretanha importou todo tipo de tecnologia oriunda do Continente, apesar de Eduardo III (1327-1377),

durante seu reinado, ter incentivado o desenvolvimento da manufatura local de lã (passando a vestir-se apenas com roupas feitas de tecido inglês, proibiu a importação de tecidos de lã originais de outros lugares, centralizou o comércio de lã bruta e implantou medidas para atrair tecelões de Flandres). À época, as exportações britânicas se limitavam à lã bruta e, em menor escala, ao tecido de lã de pouco valor agregado, com produção destinada aos Países Baixos que apresentavam um desempenho tecnológico e comercial mais avançado. Pouco tempo depois, devido a seu valor agregado um pouco mais vantajoso, o tecido de lã passou a receber incentivos à substituição das exportações em relação à lã bruta, o que favoreceu de alguma forma as exportações britânicas. A partir das ações promovidas por Eduardo III, muitas outras medidas foram adotadas para estimular o desenvolvimento da indústria nacional e proteger seus mercados internos: no ano de 1489, Henrique III inaugurou sua política de substituição de importações; durante o reinado de Elizabete I, a imigração de tecelões de Flandres foi muito estimulada (especialmente após a guerra de independência com a Espanha em 1567), houve incentivos a abertura de novos mercados, principalmente com um investimento maciço da Grã-Bretanha na obtenção da supremacia naval, que possibilitou a expansão de seus mercados comerciais através da colonização; utilizaram-se também mecanismos de proteção tarifária; políticas de fomento à indústria; medidas protecionistas; a implantação de diversas *Corn Laws*; entre outras formas de proteção que foram sendo adotas ao longo de séculos de história. Além disso, a supremacia tecnológica britânica favoreceu com o tempo, a instituição de um regime de livre comércio que, contraditoriamente, conquistou seu espaço mediante a utilização de altas e duradouras barreiras tarifárias (CHANG, 2004).

> [...] É igualmente importante observar que a generalizada liberalização da economia britânica, ocorrida na metade do século XIX, e da qual a liberalização do comércio não era mais do que uma parte foi altamente controlada e supervisionada pelo Estado, não resultou de uma atitude *laissez-faire* (CHANG, 2004, p.47).

Apesar de a Grã-Bretanha ser considerada o primeiro país a aplicar com sucesso os mecanismos de fomento à indústria nascente, o principal usuário deste modelo e a nação que deu origem e fundamentou o protecionismo moderno foram os Estados Unidos da América. Desde os tempos de sua colonização, o tema da proteção à indústria interna foi constantemente uma questão política controversa nos Estados Unidos, uma vez que a coroa britânica estava muito longe de querer estimular o desenvolvimento de indústrias nas colônias, encarregando-se inclusive, de implementar políticas que impedissem esse desenvolvimento. Na época da

independência, os interesses dos estados do Sul, de característica agrária, eram opostos às medidas protecionistas, enquanto os estados do Norte manufatureiro eram favoráveis a essas medidas.

> Nunca tiveram um regime de tarifa zero, como o Reino Unido, e eram muito mais agressivos no uso de medidas de protecionismo 'oculto'. Estas incluem os controles voluntários de exportação (CVEs), a imposição de cotas sobre têxteis e vestuário (por meio do *Multi-Firbre Agreement*), a proteção e os subsídios agrícolas (compare-se com revogação das *Corn Laws* na Grã-Bretanha) e sanções comerciais unilaterais (principalmente por meio de tarifas *antidumping*) (CHANG, 2004, p.58).

Segundo Chang (2004), quando um país se adianta em relação aos outros, este naturalmente se sente estimulado a fazer uso de seu próprio poder político e econômico para se distanciar ainda mais de seus concorrentes. Exemplo disso são as próprias políticas adotadas pela Grã-Bretanha nos séculos XVIII e XIX. O grande problema é que essas políticas ainda possuem paralelos com as políticas praticadas por países desenvolvidos em relação a seus análogos em desenvolvimento no mundo contemporâneo.

A mudança de postura política por parte dos países desenvolvidos de acordo com sua posição relativa no sistema internacional, em parte representa deliberadamente "chutar a escada", por outro lado também pode ser argumentado como decorrente da tendência natural do ser humano de reinterpretar o passado partido da perspectiva do presente.

> Quando estavam em situação de *catchin-up*, os [países atualmente desenvolvidos] protegiam a indústria nascente, cooptavam mão-de-obra especializada e contrabandeavam máquinas dos países mais desenvolvidos, envolviam-se em espionagem industrial e violavam obstinadamente as patentes e marcas. Entretanto, mal ingressaram no clube dos mais desenvolvidos, puseram-se a advogar o livre-comércio e a proibir a circulação de trabalhadores qualificados e de tecnologia; também se tornaram grandes protetores das patentes e marcas registradas. Assim, parece que as raposas têm se transformado nas guardiãs do galinheiro com perturbadora regularidade (CHANG, 2004, p.114).

Além disso, Chang ainda reafirma sua posição contrária às políticas neoliberais impostas a países de industrialização recente ao afirmar que:

> Ao contrário do que comumente se acredita, o desempenho dos países [...] [de industrialização recente] no período em que o estado dominou o desenvolvimento foi

> superior ao que eles alcançaram durante o período subsequente de reforma voltada para o mercado. Houve alguns fracassos grandiosos da intervenção estatal, mas quase todos esses países cresceram muito mais rápido, com uma distribuição de renda mais equitativa e com um número bem menor de crises financeiras, durante os 'maus dias do passado' do que o fizeram no período das reformas voltadas para o mercado. Além disso, [...] não é verdade que quase todos os países tenham ficado ricos por meio de políticas de livre mercado. A verdade é mais ou menos o oposto. Com apenas algumas exceções, todos os países ricos hoje, entre eles a Grã-Bretanha e os Estados Unidos – os supostos lares do livre comércio e do livre mercado – ficaram ricos por meio da combinação do protecionismo, subsídios e outras políticas que hoje eles aconselham os países [...] [de industrialização recente] a não adotar. As políticas de livre mercado tornaram poucos países ricos até agora e poucos ficarão ricos por causa dela no futuro (CHANG, 2013, p.100).

Diferentemente do que os neoliberais argumentam com afinco, para Chang (2013a) o livre comércio na realidade não existe, uma vez que o próprio mercado possui limitações e regras que restringem a liberdade de escolha tão preconizada pelos defensores do livre comércio. Para o autor, o que se tem é apenas uma impressão de que o mercado é livre devido à profunda inserção da sociedade neste pensamento e ao seu consequente condicionamento em aceitar as restrições do mercado sem ao menos percebê-las. O estabelecimento do nível de liberdade do mercado é uma definição meramente política, assim, o principal argumento dos economistas que defendem o livre mercado, de que seu objetivo é defender o mercado contra interferências de motivação política por parte do Estado, é falacioso. Além disso, para o autor, a discussão acerca de um comércio justo remete basicamente a valores morais e decisões políticas, e não necessariamente a decisões exclusivamente políticas como se tem feito habitualmente.

3.3. O DIÁLOGO ENTRE O PENSAMENTO DE CELSO FURTADO E HA-JOON CHANG EM TORNO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE

Ao estabelecer um paralelo entre o pensamento desses dois autores, encontramos muitos pontos de contato, como pôde-se observar ao longo a exposição previamente desenvolvida. Neste sentido, esta sessão tem por finalidade, justamente traçar com maior clareza os pontos de convergência entre Celso Furtado e Ha-Joon Chang.

Tanto Furtado (2000) quanto Chang (2004; 2013a) utilizam o embasamento histórico para construir sua argumentação, para eles um ponto fica claro quando se fala em desenvolvimento e subdesenvolvimento: pensar essas estruturas sobre o ponto de vista de um

sistema econômico desenvolvido por países ricos, não condiz com a realidade dos países de industrialização recente, de modo que terminam simplesmente por manter o estado de "subdesenvolvimento" desses países.

Do ponto de vista de Furtado (2000), o "subdesenvolvimento" é um processo histórico autônomo, como já mencionado, de modo que a receita divulgada por países desenvolvidos como sendo a adequada, não funciona no contexto desses países. Sobre isso, Chang (2004; 2013a) ainda argumentaria que nem mesmo os próprios países desenvolvidos, seguiram esse modelo neoliberal de desenvolvimento que tanto insistem para que os países de industrialização recente comprem.

Apesar de admitir que o sistema capitalista foi o melhor sistema econômico inventado pelo homem para promover o desenvolvimento econômico, Chang (2013b) ressalta que o capitalismo neoliberal praticado nos últimos trinta anos fracassou com seu propósito de promover crescimento e desenvolvimento econômico. O autor argumenta em sua obra *Chutando a Escada* que na verdade, o intuito da disseminação de políticas neoliberais entre países de industrialização recente tem por objetivo manter a relação de subordinação dos segundos em relação aos países desenvolvidos, assim como manter sua dependência econômica.

Chang (2004; 2013a) e Furtado (2000) também convergem ao argumentarem que o poder desenvolvimentista está nas mãos do Estado e deve vir por meio da industrialização. Chang ainda reforça seu argumento ao dizer que o desenvolvimento pode ser alcançado mais rapidamente se conduzida pelo Estado, no entanto, para ele, a industrialização não deve ser voltada apenas para a satisfação das necessidades internas do país, mas deve-se preocupar principalmente com a construção de uma indústria voltada para exportação.

A esse respeito, Chang cita um caso comparativo entre as economias brasileira e sul coreana durante a crise de 1930 e o que ficou conhecido no Brasil como "substituição de importações". Isso porque na época a economia brasileira superava a sul coreana em tamanho e competitividade e a magnitude da dívida externa de ambos os países era semelhante. Para o autor, a Coreia do Sul conseguiu se desenvolver rapidamente neste período pois o Estado não se conformou em basear sua economia em *joit ventures* como a Ford e a Fiat, depois de iniciado o processo de substituição de importações, o Governo estabeleceu que as fábricas de automotores deveriam começar a produzir seus próprios modelos e aquelas que descumprissem o regulamento, teriam suas licenças canceladas. Isso fez com a Coreia do Sul passasse a

produzir seus próprios bens de consumo voltados para exportação, o que foi essencial para facilitar o financiamento de sua dívida externa (CHANG, 2013b).

Já no caso do Brasil, manteve-se a atuação de *joint ventures* e a participação do capital estrangeiro sem muito rigor e controle por parte do Estado, sendo que esta situação se propaga até nos dias atuais. O Governo brasileiro, segundo o autor, preocupou-se demais com o controle da inflação, negligenciando outras variáveis econômicas que são importantes para a manutenção da estabilidade macroeconômica como a estabilidade de produção, estabilidade dos empregos e a estabilidade financeira, o que mantem o país em uma situação de vulnerabilidade em relação a períodos de crise (CHANG, 2013b).

Resumidamente, o que justifica, segundo Chang (2013b), o crescimento econômico da Coreia do Sul e a estagnação da economia brasileira são o fato de que: 1) a Coreia do Sul conseguiu controlar mais rigorosamente os investimentos externos do que o Brasil; 2) não houve preocupação do Brasil em relação ao investimento em indústrias voltadas à exportação, enquanto essa foi uma das prioridades da Coreia do Sul. "É claro que no começo é melhor utilizar de tecnologias estrangeiras, mas alguma coisa deve mudar no meio do caminho. E o Brasil não fez isso" (CHANG, 2013b. *Transcrição nossa*).

Essas observações de Chang (2013b), aliadas ao conceito teórico de desenvolvimento de Celso Furtado (2000), nos fazem perceber que existem caminhos para se superar o "subdesenvolvimento", no entanto, é preciso certa medida de protecionismo e a prática de um capitalismo industrial para que se alcance o nível de desenvolvimento desejado e, apenas depois disso, um capitalismo liberal será possível.

Para Coêlho (2017), o pensamento neoliberal disseminado pelos organismos internacionais como modelo ideal para se conquistar o desejado desenvolvimento econômico, na verdade acabam por dificultar ainda mais a prática de políticas de desenvolvimento regional que atendam às necessidades particulares do Brasil. Um exemplo disso, mencionado pelo autor, foi a deterioração fiscal e financeira decorrente da "década perdida" (1980), cujas consequências mais evidentes foram a elevação das taxas de juros e o permanente ajuste fiscal que, consequentemente, agravaram o baixo crescimento econômico do país.

> Na era do pensamento único – também chamada era da globalização –, advoga-se o princípio da articulação direta entre o global e o local, ignorando a mediação nacional. Essa tendência ampliou os riscos de fragmentação da nação (Pacheco, 1996) em função da desarticulação – e mesmo da competição – entre os diversos blocos de

> capitais e de interesses regionais. Esse movimento também deteriorou os mecanismos de integração do mercado nacional brasileiro, construídos ao longo do século XX (COÊLHO, 2017, p.67).

O autor ainda alerta que as políticas neoliberais incentivaram o desenvolvimento do poder local, ou seja, determinadas regiões do Brasil, como a região sudeste por exemplo, passaram a concentrar importantes agentes econômicos, políticos e sociais, através de políticas públicas de desenvolvimento que levaram à expansão da ideia utópica de cidade-empresa-mercadoria (COÊLHO, 2017). Esse poder local constitui em uma forma de desenvolvimento ilusória, pois o destaque econômico restrito a regiões específicas, não garante um desenvolvimento nacional integrado e uniforme, portanto, podemos mais uma vez ressaltar a importância das reflexões de Chang (2004), quando se refere ao neoliberalismo como uma manobra dos países desenvolvidos para chutar a escada do desenvolvimento e dificultar o crescimento de países de industrialização recente.

As regras que emanam do Acordo da Basileia (regulação bancária) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), além das avaliações feitas por agências internacionais de *rating*[44], reforçam a "necessidade" (ou imposição) de que países de industrialização recente se adequem à ortodoxia macroeconômica neoliberal, o que acaba por constranger ainda mais as decisões políticas nacionais autônomas. Essas pressões internacionais dificultam a implementação e formulação de projetos nacionais de desenvolvimento em países como o Brasil, isso porquê, segundo Coêlho (2017), impõem limites a aplicação de instrumentos tradicionais de fomento (protecionistas) e geram competição entre as diferentes regiões do país por financiamento federal, o que consequentemente leva ao questionamento do sistema federativo em consequência da iminente fragilidade da solidariedade regional.

> Com efeito, no atual contexto brasileiro de inserção externa, com limitações de ordem orçamentária, financeira e comercial, torna-se penosa a tarefa de implementar políticas públicas de desenvolvimento. O país convive com juros elevados que deprimem a atividade econômica produtiva e privilegiam o rentismo e um regime de câmbio valorizado e instável, o qual estimula as importações e limita o planejamento industrial e as exportações (COÊLHO, 2017, p.68).

[44] Classificação.

Neste sentido, considerando as pressões econômicas neoliberais responsáveis por incentivar a desregulamentação do comércio de serviços em nível internacional, já discorridas anteriormente, e a adesão de países de industrialização recente a esses acordos, e tendo como base a discussão promovida por Furtado (2000) e Chang (2004; 2013a; 2013b) a respeito do processo de desenvolvimento, é possível observar, mais uma vez, a escada do desenvolvimento sendo chutada para longe desses países. Podemos notar, portanto, que o processo pelo qual o Brasil foi levado a ser signatário do GATS possui muitas semelhanças com o modo como o neoliberalismo influenciou a liberalização da economia dos países de industrialização recente primeiramente nos setores tradicionais da economia e mais recentemente no setor de serviços.

Além disso, o Brasil nunca deixou de ser um país agrário exportador, de modo que, como vimos, a sua especialização no setor primário da economia, principalmente refletida pelo recente processo de repimarização da economia brasileira, e seu lugar ocupado nas CGV, dificulta ainda mais com que o país se destaque no setor de serviços, uma vez que estes estão fortemente ligados à indústria. Dessa forma, ao aderir a políticas econômicas neoliberais, em especial no setor de serviços que consiste no objeto deste trabalho, o Brasil não está garantindo seu desenvolvimento econômico ou uma maior participação no comércio internacional, mas, novamente, está reforçando sua dependência em relação a países desenvolvidos que, por sua vez, persistem em “chutar a escada” do desenvolvimento de países de industrialização recente, mantendo sua posição de destaque na economia mundial.

4. CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E O SETOR DE SERVIÇOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Neste capítulo abordaremos o modo como a evolução tecnológica, principalmente a partir do século XX, a globalização e o amadurecimento da indústria favoreceram a conformação das CGV, possibilitando com que países de industrialização recente fossem inseridos na economia mundial de forma mais ativa e integrada, apesar de ainda dependente dos países desenvolvidos. Serão apresentados dados que remetem à participação do setor de serviços na economia mundial em 2015 e 2016 nos quais podemos perceber que o setor de serviços varia de acordo com a demanda por manufaturas. Em um mundo que ainda se recupera da crise de 2008 e onde a demanda por produtos sofre desaceleração, pudemos notar através dos números apresentados neste capítulo que os serviços estão, de fato, muito ligados à indústria e, da mesma forma, apresentaram nesse período um crescimento menor ou até mesmo retração em algumas áreas. Além disso, a partir dos dados aqui relacionados, podemos visualizar mais concretamente a participação dos países de industrialização recente no mercado internacional de serviços e como essa participação e inserção nas CGV reflete o processo de desenvolvimento desses países.

4.1. TECNOLOGIA, GLOBALIZAÇÃO E A FRAGMENTAÇÃO DOS PROCESSOS PRODUTIVOS

A Primeira e Segunda Revoluções Industriais foram responsáveis por permitir que a economia mundial passasse por um processo de transformações até então inédito, essas mudanças favoreceram a intensificação do comércio internacional que, ao longo dos anos e com o surgimento de novas tecnologias foi cada vez mais se aperfeiçoando. A “Revolução da Informação” ou Terceira Revolução Industrial que despontou em meados do século XX com o desenvolvimento das indústrias eletroeletrônicas e as tecnologias de informação, e se baseou na convergência entre informática e telecomunicações foi o que possibilitou com que se desenvolvesse a estrutura econômica do capitalismo como o conhecemos hoje. Esse novo contexto foi favorável para que novas formas de comunicação a distância fossem viáveis, reduzindo-se distâncias e possibilitando rápida comunicação entre países através da transmissão

combinada de imagem, som, voz e dados, redimensionando relações espaciais e temporais e reduzindo custos de produção. O saldo deste novo contexto econômico também favoreceu o aumento da produtividade e o surgimento de redes globais públicas e privadas graças ao desenvolvimento da microeletrônica, *softwares*, nanotecnologia, computadores pessoais, satélites e supercomputadores, tudo isso à disposição da indústria e gradativamente cada vez mais acessíveis a todas as esferas da sociedade. As telecomunicações passaram a representar um setor estratégico para as mais variadas dimensões da vida em sociedade, adquirindo papel de destaque em áreas como saúde, educação e lazer, além de é claro, ser cada vez mais indispensável para realização de processos produtivos e para a economia mundial em geral.

A globalização atual, segundo Oliveira (2015), pode ser dividida em três fases de desenvolvimento. A primeira consiste na globalização comercial, cuja principal característica foi o crescimento das trocas de produtos entre países, com destaque para o intercâmbio de insumos intermediários, que se contrapõem ao comércio tradicional de produtos finais. A segunda fase é destacada como globalização financeira, relacionada ao fluxo internacional de capital cada vez mais evidente e que, até a década de 1960, graças à forte regulamentação e controle dos Estados, eram mínimas. Esse crescimento de fluxos financeiros corresponde a empréstimos, trocas cambiais e investimentos em portfólio, e foram possibilitados pela desregulamentação dos mercados de capitais.

A terceira e última fase destacada pela autora é a globalização da produção, também conhecida como processo de fragmentação, dispersão geográfica e internacionalização dos estágios de produção de bens e serviços, que passam a integrar-se não no mesmo espaço físico, mas mediante interação funcional entre essas etapas. Essa fase foi muito favorecida pelo avanço tecnológico principalmente no campo das telecomunicações, que incrementaram a capacidade de transmissão de dados entre os sujeitos internacionais envolvidos nas cadeias de geração de valor. O protagonismo deste processo corresponde às empresas transnacionais, assim como seus parceiros e fornecedores, e deu origem às CGV (OLIVEIRA, 2015).

O sistema de transmissão de informações teve muita importância para que a fragmentação da produção fosse possível e, ao longo dos anos, passou a ser uma atividade menos onerosa e mais flexível. A digitalização das centrais de comutação, a condução de sinais através de fibra ótica e a transmissão de informações via satélite despertou o interesse das empresas transnacionais para a conquista de novos mercados e para a exploração das diversas vantagens comparativas encontradas em países de industrialização recente (principalmente na Ásia, mas não apenas). A possibilidade de usufruir desses e outros novos serviços (VANs) que

passaram a ser comercialmente viáveis foi também um fator motivacional de concorrência entre essas empresas e favoreceu a dissolução de monopólios, os serviços de telecomunicações passaram a assumir uma função essencial na produção industrial como acelerador de negócios, fazendo da informação uma mercadoria valiosa e facilitadora da ampliação de mercados (LARANJEIRA, [200-?]).

Os países que mais se beneficiaram da informatização da produção foram aqueles que graças a políticas macroeconômicas bem sucedidas, com maior potencial para atrair investimentos, com ambiente de negócios mais competitivo, que ofereciam custos de instalação e operação mais baixos, com estabilidade de preços, redução das taxas de juros, ampliação da oferta de infraestrutura e inovação tecnológica, potencial para crescimento significativo do PIB e aumento de investimentos em formação de mão-de-obra qualificada.

No entanto, é importante que se saiba que nos países de industrialização recente a reestruturação do setor de telecomunicações teve um caráter defensivo e de controvérsia política. O capital estrangeiro nesses países não se limitou à presença de investidores, mas esteve representado também por agências de financiamento como o *World Trade Bank* (Branco Mundial) e o *International Monetary Fund* (FMI) que pressionam os governos para que lhes oferecessem assessoria e que seus interesses sejam protegidos (LARANJEIRA, [200-?]).

A internacionalização de empresas foi muito estimulada pelo avanço das tecnologias de informação, com isso, inserir-se em um contexto de atuação global caracterizada por unidades de produção e redes de distribuição localizadas em diversos continentes passou a ser requisito indispensável para que as empresas se mantivessem em nível de competitividade internacional (SIQUEIRA, 2007).

> [...] fragmentação e dispersão da produção e os movimentos de *outsourcing* e *offshoring* pressupõem uma forte interligação entre oferta e demanda, relações estas presentes na conformação dessas redes produtivas altamente integradas. Nas décadas de 1990 e 2000, os setores e atividades organizadas sob este modelo fragmentado e disperso cresceram exponencialmente, passando a afetar não somente indústrias manufatureiras, mas também setores como de energia, produção de alimentos e bebidas, e todo tipo de serviços, desde contabilidade, exames médicos, pesquisa e desenvolvimento (OLIVEIRA, 2015, p.66).

O surgimento das CGV possibilitou com que um novo modelo de produção emergisse, de modo que os processos produtivos anteriormente concentrados na forma de uma única empresa e localizados num mesmo país, passaram a ser dispersos ao redor do mundo e, muitas

vezes, assumidos por empresas terceirizadas em diferentes países. Neste novo modelo, caracterizado pelas empresas transnacionais, a matriz localizada no país de origem costuma se especializar na execução de tarefas de alto valor agregado como pesquisa e desenvolvimento, *marketing*, vendas, desenvolvimento da marca e coordenação das fases do processo produtivo dispersas em diferentes países. Enquanto isso, nos países onde são executados os processos produtivos é comum verificar a especialização em atividades de baixo valor agregado e com limitada transferência de tecnologia – normalmente essas fases do processo produtivo são distribuídas por países de industrialização recente.

> A complexidade do comércio internacional contemporâneo está ligada à evolução histórica da organização produtiva. Desde a década de 1970, empresas transnacionais vêm passando por um processo de reorganização, concentrando-se em suas atividades "centrais", como pesquisa e desenvolvimento, vendas e desenvolvimento da marca. A manufatura, e gradativamente outras atividades que eram consideradas centrais, como compra de insumos ou logística, começaram a ser contratadas de outros fornecedores independentes fora da firma (*outsourcing*) ou mesmo de empresas de outros países que apresentassem vantagens comparativas locacionais (*offshoring*) (OLIVEIRA, 2015, p.40).

Esse novo modelo de produção fragmentado, como vimos, foi favorecido com o grande avanço tecnológico que começou a despontar em meados do século XX, principalmente no setor de telecomunicações, possibilitando com que as atividades produtivas pudessem ser coordenadas e estivessem remotamente interligadas mediante serviços de infraestrutura e garantindo assim a qualidade dos procedimentos e a unidade produtiva, mesmo que com etapas sendo realizadas em países diferentes e muitas vezes até por empresas contratadas de outros países para desenvolvê-las, este movimento é conhecido como *offshoring*. Outros elementos de grande relevância, para que a fragmentação da produção fosse possível, foram o surgimento de formas de organização industrial sem precedentes[45], a redução dos custos de transporte, além da redução das barreiras ao comércio muito debatidas ao longo das rodadas de negociações do GATT. "Estimativas preliminares de comércio medido em termos de agregação de valor demonstram que quase 30% do comércio global consistem de reexportações de insumos intermediários, o que indica uma crescente interdependência por meio de cadeias produtivas internacionais" (OLIVEIRA, 2015, p. 39).

[45] Como produção modular e manufatura flexível.

A fragmentação da produção promovida pela conformação das CGV, provocaram também importantes mudanças no comércio internacional que, a princípio, encarregava-se de transações de produtos finais prontos para o consumo. No entanto, com as CGV o comércio de matérias-primas e insumos intermediários (inclusive peças que compõem parte do processo produtivo) de um país para outro onde o processo desempenhado vem ganhando significativa importância, "o comércio internacional não mais se limita à simples venda de um produto final produzido em determinado país para consumidores em outra parte do globo" (OLIVEIRA, 2015, p. 38).

Atualmente, os centros de pesquisa dos principais sujeitos mundiais do desenvolvimento de indústrias de produtos eletrônicos e de *softwares*, concentram-se nos Estados Unidos, países da Ásia como Japão, Malásia, Índia, China, Cingapura, Coréia do Sul e Taiwan e países da União Europeia.

No entanto, alguns países como os da América Latina, dentre eles o Brasil, encontram-se na contramão dos investimentos externos, principalmente após a crise econômica que se iniciou no ano de 2008 nos Estados Unidos. Mesmo dispondo de capacidade suficiente para atender às necessidades do comércio internacional, dispondo de mercados consumidores substanciais e contando com instituições de pesquisa e ensino bem equipadas, ainda persistem grandes dificuldades em atrair investimentos de grandes empresas e sujeitos internacionais para financiar o desenvolvimento tecnológico nesses países (SIQUEIRA, 2007).

Se compararmos o elevado potencial de desenvolvimento asiático com as dificuldades encontradas por países latino-americanos podemos justificar esse desequilíbrio principalmente pela posição mais competitiva dos países asiáticos em relação à oferta de mão-de obra barata até a primeira década do século XXI[46], principalmente em áreas como tecnologia, ciência e educação. Esses países também adotaram políticas cambiais que favoreceram a atração dos capitais estrangeiros, como a desvalorização da taxa de câmbio em relação ao dólar americano que favoreceu a competitividade de suas exportações (SIQUEIRA, 2007).

Segundo Baldwin (2011; 2013, apud OLIVEIRA, 2015) a dispersão geográfica da produção industrial revelou uma notável complexidade nas relações entre comércio, investimentos, propriedade intelectual e serviços, o que o autor passa a se referir como

[46] Atualmente a média salarial na China já é maior que no Brasil. Entre 2005 e 2016 o salário pago ao trabalhador na indústria na China subiu para US$ 3,60, enquanto no Brasil o valor pago caiu de US$ 2,90 para US$2,70. Disponível em: http://www.valor.com.br/internacional/4881644/salario-medio-da-industria-da-china-supera-o-do-brasil-e-do-mexico. Acesso em: 02 dez. 2017.

“comércio internacional do século XXI” ou “comércio integrado”, destacando assim conexões indissociáveis que caracterizam as CGV.

> Sob o conceito de “comércio do século XXI” estariam incluídos diversos fatores inter-relacionados, dentre os quais: i) comércio de bens, principalmente partes e componentes; ii) investimentos internacionais em plantas produtivas, treinamento, tecnologia e relações de negócios de longo prazo; iii) o uso de serviços de infraestrutura para coordenar a produção que está dispersa geograficamente, especialmente serviços de telecomunicações, internet, serviços de entrega rápida de encomendas, transporte de cargas aéreas, crédito para o comércio e serviços de despacho aduaneiro; iv) fluxo transfronteiriço de conhecimentos, como propriedade intelectual formal e outras formas tácitas de trocas de know-how gerencial e de marketing (OLIVEIRA, 2015, p. 39-40).

A conformação das CGV deu origem também ao conceito chamado por Oliveira (2015) de “comércio internacional de tarefas” para se referir ao fato de que ao longo de uma cadeia produtiva, cada fase do processo de agregação de valor a um bem pode ser tratada como uma tarefa passível de ser transacionada intra ou entre empresas com a finalidade de minimizar custos de transação e produção e elevando seu potencial competitivo no mercado.

Neste novo contexto comercial, as empresas transnacionais passaram a assumir o papel de líderes das redes de valor globalizadas, exercendo grande influência sobre suas empresas subcontratadas e demais sujeitos de menor impacto participantes dessas cadeias – como alguns países de industrialização recente, a exemplo do Brasil e da Argentina. Essas transnacionais são responsáveis por ditar o ritmo das cadeias de geração de valor, determinando padrões de qualidade, prazos etc, de modo que passam a manter para si atividades de maior valor agregado, responsáveis por garantir a retenção de expressiva fração dos lucros com a comercialização do produto final (OLIVEIRA, 2015).

Podemos constatar, dessa forma que é justamente por isso que as atividades de serviços com maior valor agregado se concentram em países desenvolvidos. As matrizes das transnacionais acabam se especializando em atividades de pesquisa e desenvolvimento, marketing e outras atividades mais rentáveis e passam a distribuir entre os países de industrialização recente, com maiores vantagens competitivas para as fases do processo produtivo, as demais etapas cujas rentabilidades são bem menores.

No entanto, o *offshoring* promovido por essas empresas em países de industrialização recente podem representar uma oportunidade para que empresas de pequeno e médio portes

participem das CGV, mesmo que sob a liderança de transnacionais. Essa abertura, por facilitar o acesso dessas empresas a mercados internacionais diversificados, favorecem a chamada troca de conhecimentos e a transferência de tecnologia que, sendo uma oportunidade bem aproveitada, pode favorecer a industrialização nacional dos países de industrialização recente, assim como impulsionar seu desenvolvimento econômico. Um ponto negativo da inserção de empresas de pequeno e médio porte originárias desses países nas CGV é a ocorrência do *lock-in*, em que essas empresas e países acabam estagnados ou "trancados" em atividades de baixo valor agregado sem nenhum benefício relevante em inovação e desenvolvimento.

Importantes eventos político-econômicos destacaram-se para a configuração da geografia da produção atual. O mais recente deles foi a crise financeira iniciada nos Estados Unidos no ano de 2008 que provocou significativas mudanças na governança global, conferindo destaque aos países membros do G-20 (grupo dos vinte países de industrialização recente), em substituição ao G-8, como centro de decisões políticas acerca de temas envolvendo economia e finanças.

> Dentre os acontecimentos relevantes paralelos a essa reorganização geográfica da produção, destaca-se o processo de liberalização econômica na China nos anos 1980 e a desintegração da União Soviética no início da década de 1990. Considera-se que estes processos propiciaram a realocação de multinacionais[47] para essas regiões em vista da abundância de mão-de-obra que se tornava então disponível para o trabalho nas empresas, entre outros fatores de atratividade para o investimento externo direto (ASSCHE, 2012). Além disso, a entrada desses dois países na OMC possui uma simbologia importante, refletindo a integração destas economias às disciplinas do sistema multilateral de comércio, cujos alicerces são baseados em preceitos liberais e capitalistas (OLIVEIRA, 2015, p.44).

Para compreender esse fenômeno da globalização e da conformação das CGV, podemos lançar mão da teoria da interdependência complexa de Nye e Keohane (1977, apud OLIVEIRA, 2015). Segundo os autores, em poucas palavras, a interdependência consiste na dependência mútua entre sujeitos sociais que pode ter origem na interdependência Estatal[48] ou na interdependência entre sociedades[49], sem que, no entanto, os Estados percam sua hegemonia

[47] Para efeito desta discussão, entenda-se "transnacionais".
[48] Os Estados se tornam dependentes das atividades realizadas uns pelos outros para sua própria manutenção, gerando assim uma rede de trocas políticas, comerciais ou econômicas.
[49] Isso significa que, para que o governante de um país lidere seu povo, em determinadas situações, pode estar sujeito a movimentações sociais que não se encontram sob sua jurisdição. Em outras palavras, as atitudes de um Estado podem refletir em consequências para outros.

sobre suas decisões diante das conjunturas, sejam elas nacionais ou internacionais. Oliveira (2015, p. 48) traduz essas ideias para o contexto econômico da seguinte maneira:

> Aplicando-se o conceito ao campo das relações econômicas e comerciais, a corrente teórica da interdependência econômica traz do liberalismo clássico a noção de que o livre comércio entre as nações as tornariam mais unidas, aumentaria os níveis de prosperidade para todos os participantes, e o contato mais estreito entre os Estados deixaria transparecer o alto nível de interesses compartilhados entre eles, inibindo-os de recorrer à guerra ou à conquista bélica como meio de obter riquezas e poder.

Quando paramos para observar o funcionamento das cadeias globais, não podemos deixar de notar que essa dependência realmente existe, no entanto, os países de industrialização recente são muito mais dependentes dos IEDs das grandes transnacionais – originárias de países desenvolvidos em sua maioria – do que os países desenvolvidos que, apesar de receberem grande parte destes investimentos, contam com uma estabilidade econômica maior e baseada em um mercado diversificado. Além disso, estes países se inserem nas cadeias com produtos e serviços de alto valor agregado, o que não acontece na grande maioria dos países de industrialização recente.

Existe também o interesse das transnacionais em explorar a mão-de-obra dos primeiros e manter seu poder de influência sobre eles, no entanto, a corda é muito mais frágil para os países de industrialização recente, já que qualquer desventura política ou econômica pode representar a fuga do capital estrangeiro do país, deixando para trás um rastro de desemprego e falta de infraestrutura para conter momentos de crise. Com isso, a interdependência pode sim explicar até certo ponto as relações estabelecidas entre países através das CGV, mas é importante ressaltar que essas não se firmam em nível de igualdade, estando os países de industrialização recente muito mais suscetíveis e dependentes em relação aos países desenvolvidos.

4.2. SERVIÇOS E CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Os fenômenos de fragmentação e realocação da produção global têm sido cada vez mais difundidos no sistema internacional, acompanhados do recorrente recurso ao *outsourcing* de etapas do processo produtivo e de serviços vinculados ao setor industrial. Além disso, fluxos

de comércio e investimento em função dessas tendências possibilitaram uma participação significativa dos países de industrialização recente na evolução dos fluxos de capital, provocando assim, uma notável mudança na configuração da produção mundial (LÓPEZ et al., 2011).

Em síntese, podemos considerar as CGV com base nas considerações de Oliveira (2015, p.72), que estabelece que

> O termo "cadeia global de valor (CGV)" tem sido usado para sintetizar o conjunto de atividades que empresas e trabalhadores desenvolvem desde a concepção de um produto até seu uso final, incluindo também os serviços de pós-venda (GEREFFI e FERNANDEZ-STARK, 2011). Embutido neste conceito está a caracterização usual das diversas fases do processo produtivo, que tipicamente incluem: obtenção de insumos; pesquisa e desenvolvimento; produção; distribuição; marketing do produto final e serviços de pós-venda. O adjetivo "global" refere-se ao fato de que há uma crescente fragmentação destas atividades, acompanhada de uma dispersão geográfica das mesmas. A integração funcional das atividades, ou dos diversos fragmentos dispersos seria uma característica chave do conceito. O uso da expressão "cadeia de valor" em substituição a "cadeia produtiva" explicita a ideia de agregação de valor inerente a cada fase realizada.

Pudemos observar até aqui que o rápido desenvolvimento tecnológico que teve início em meados do século XX e que desde então vem inovando com uma velocidade cada vez maior, favoreceu a fragmentação da produção e a conformação das CGV. A disseminação intensiva das tecnologias de informação e telecomunicações (TIC), possibilitou que os processos produtivos fossem coordenados à distância contando com o emprego cada vez mais intensivo de atividades de serviços de infraestrutura, dentre outros, para que se pudesse manter a coerência da produção de maneira coordenada, mantendo padrões de qualidade desejados pelas matrizes e reduzindo efetivamente os custos de produção ao explorar as vantagens comparativas das respectivas regiões onde as fases do processo se concentram. Dessa forma, é possível afirmar que existe uma interdependência entre desenvolvimento das TIC, a modificação do conceito de serviços e de sua relevância no processo industrial e a conformação das CGV.

O crescimento da relevância do setor de serviços no comércio internacional e as CGV favoreceram a integração de países de industrialização recente, como China e Índia, graças à grande disponibilidade de mão-de-obra qualificada e de baixo custo para as matrizes. Além disso, o setor de serviços foi muito favorecido pelo *outsourcing* promovido por empresas transnacionais – como já mencionado anteriormente –, pela reestruturação das grandes corporações em divisões de funcionalidades especializadas e pela possibilidade de as empresas

matrizes poderem se especializar em seus respectivos *core business*[50] e na coordenação remota da produção espalhada por diferentes regiões do mundo (LÓPEZ et al., 2011).

No entanto, para que essa transformação no modo de produção fosse possível, diversas mudanças regulatórias foram necessárias para que a quebra de barreiras protecionistas e a liberalização do comércio de serviços em suas diversas formas fosse possível. Essa liberalização foi discutida na Rodada Uruguai do GATT (1986-1994), onde foram firmados os acordos GATS, estabelecendo as regras que se aplicariam ao comércio de serviços em nível internacional[51]; TRIMS e TRIPS. Esta Rodada de negociações também deu origem ao Acordo que estabelece a OMC e, a partir de então, este órgão passou a ser responsável pela coordenação do comércio internacional mediante acordos multilaterais[52] em substituição ao GATT.

Em especial, a criação do GATS teve a finalidade de remover as barreiras ao comércio de serviços existentes nos países membros do Acordo, garantindo que não houvesse discriminação entre prestadores de serviços nacionais e estrangeiros. O Acordo modificou normas restritivas à entrada de prestadores estrangeiros entre os países signatários e dividiu serviços em quatro categorias organizacionais para que pudessem ser mais facilmente monitorados, já que uma definição conclusiva que caracterize o setor de serviços ainda consiste em um desafio para as teorias econômicas, como bem pudemos verificar na primeira seção. Além disso, a relação cada vez mais íntima com a produção industrial faz com que a separação entre os dois setores seja cada vez mais dificultada. Assim os modos de prestação de serviços passaram a ser estabelecidos como sendo: MODO 1 – Serviços Transnacionais; MODO 2 – Consumo no Exterior; MODO 3 – Presença Comercial e; MODO 4 - Prestação de Serviços no Exterior (CELLI JUNIOR, 2009).

Em suma, podemos dizer que a relevância assumida pelo setor de serviços no comércio internacional nas últimas décadas se deveu i) ao aprofundamento da internacionalização de empresas, com a fragmentação e globalização da produção e a consequente formação das CGV;

---

[50] *Core business*, na tradução literal significa "negócio principal". Em um sentido pontual, pode-se definir essa expressão como ideia fundamental de um negócio (VIEIRA, 2012).

[51] Ver Acordo Geral sobre Comércio de Serviços. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1244492330.pdf. Acesso em 02 dez. 2017.

[52] No entanto, as negociações dentro da OMC encontram-se paralisadas devido a impasses de interesses entre países desenvolvido e de industrialização recente. A Rodada Doha teve início em 2001, no Catar, e até o ano de 2016, ainda não havia sido concluída, tendo obtido muito poucos avanços nas negociações. O último esforço de avanço ocorreu em 2008, quando ministros dos países parte da OMC reuniram-se em Genebra para uma tentativa de aprovar um acordo nas áreas de agricultura e NAMA (*Non-Agriculture Market Access*). Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/694-a-rodada-de-doha-da-omc. Acesso em 27 nov. 2017.

ii) aos avanços tecnológicos, que permitiram a integração de diversos serviços, até então considerados *non-tradables*, ao sistema de comércio internacional como serviços de saúde, educação, serviços jurídicos, entre outros; e por fim, mas não menos importante, iii) à desregulamentação e liberalização do comércio de serviços[53], que permitiu maior entendimento a respeito das transações envolvendo o setor, garantindo uma participação crescente nas balanças de pagamento dos países e fortalecendo ainda mais as redes globais de geração de valor.

Com a liberalização do setor de serviços e a conformação das CGV, os países de industrialização recente passaram a ter maior participação na economia como um todo, principalmente aqueles países com características atrativas para investimentos externos, como já mencionado. A disponibilidade de recurso de mão-de-obra qualificada a baixos custos consiste em um dos principais atrativos para que este movimento seja cada vez mais recorrente, principalmente envolvendo o setor de serviços. A Índia, por exemplo, em poucos anos passou a ser considerada líder mundial na exportação de BPO, ao ponto de que metade das empresas prestadoras de serviços de TI, em nível mundial, são originárias da Índia (LÓPEZ et al., 2011).

Para os países de industrialização recente, fazer parte de uma CGV, principalmente no setor de serviços, consiste em uma faca de dois gumes. De um lado, sua inserção pode significar grande fonte de divisas e empregos relacionados ao setor (LÓPEZ et al., 2011). Os países da América Latina, por exemplo, têm a possibilidade de ocupar papeis estáveis nas CGV de diversos segmentos do setor de serviços, intensificando sua participação no comércio internacional, gerando empregos para seus nacionais e atraindo investimentos devido à sua disponibilidade de mão-de-obra qualificada a baixos custos, no entanto, a recorrente instabilidade política e econômica desses países consiste em uma das principais dificuldades para atrair investimentos externos.

Todavia, um impasse predomina as discussões sobre o comércio de serviços desde que o tema foi proposto na Rodada Uruguai do GATT. Defendendo seus interesses, os países desenvolvidos se posicionam favoravelmente à liberalização de serviços de maior valor agregado, também conhecidos como não-fator, em relação aos quais se concentram suas maiores vantagens competitivas. Além disso, não interessa para esses países o fluxo de pessoas

[53] Esse processo foi responsável por muitos conflitos de interesses entre países desenvolvidos e países de industrialização recente. Para informações mais detalhadas, consultar CELLI JUNIOR, 2009.

em função da comercialização de serviços fator (são os setores de serviços em que os países de industrialização recente teriam maior competitividade).

No entanto, estando o setor de serviços altamente relacionado à indústria, não apenas sua liberalização deve ser considerada para que seja feita a abertura desses mercados. Algo muito importante a ser observado em um país antes que ele se permita especializar em determinado nicho de serviços, é o nível de amadurecimento da indústria nacional, já que em países pouco industrializados a economia costuma ser muito frágil e sensível a mudanças no contexto internacional. Dessa forma, a participação dos serviços nessas localidades também costuma ser altamente variável.

Além disso, como já vimos nas seções anteriores, a imaturidade da indústria nos países de industrialização recente, assim como o precoce processo de desindustrialização pelo qual esses países podem passar – como é o caso do Brasil que tem apresentado uma reprimarização da economia – inviabiliza sua participação no mercado internacional de serviços de maneira efetivamente vantajosa. A abertura para esse nicho de comércio acaba por acentuar sua dependência econômica em relação a países desenvolvidos e acaba por ainda mais a instabilidade econômica desses países em momentos de crise, uma vez que sua economia não se sustenta em um setor econômico estável e controlado.

É inquestionável que a participação nas CGV pode possibilitar muitas oportunidades a países de industrialização recente, no entanto, é necessário que se leve em consideração também os possíveis efeitos colaterais dessa ação. Não há garantias de que ocorrerão *spillovers* (transbordamento ou troca) de conhecimento ou acumulação de capacidades tecnológicas.

Para que sejam bem-sucedidos no mercado de serviços, é importante que países de industrialização recente se preocupem e adequar suas políticas públicas de desregulamentação e infraestrutura comercial, para que estejam preparados para lidar com a concorrência de prestadores de serviços estrangeiros. Isso favorece a captação de investimentos externos além de garantir que o país esteja menos sensível aos interesses internacionais e possa tomar decisões para o mercado interno com maior autonomia.

Alguns países, como a China por exemplo, ao aceitarem a liberalização do setor de serviços e tendo em vista sua inserção nas CGV já baseada na especialização em produtos industriais, impuseram contrapartidas que garantissem maiores vantagens ao país e evitar a fragilidade de sua economia diante de sua participação nas cadeias. Para garantir seus

interesses, os chineses instituíram as *joint-ventures*[54] e outras estratégias que garantissem a transferência de tecnologia e outros benefícios de seu interesse.

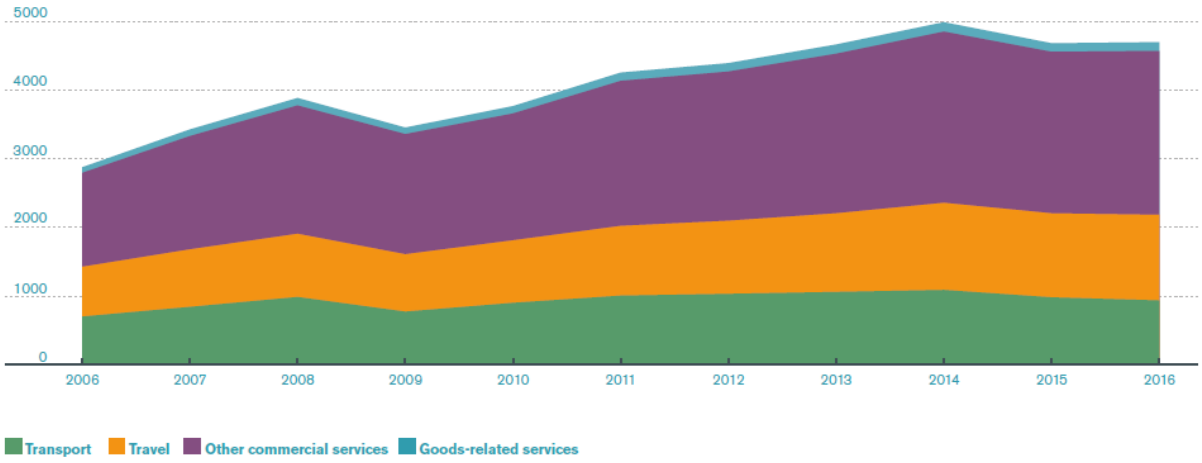
Algo que podemos também destacar, neste sentido, é que apesar de configurar atividade produtiva de acordo com o que determinam os princípios de Marx, não é capaz sustentar a base econômica de um país de maneira independente em relação à indústria. O setor de serviços, sendo altamente dependente deste, é altamente impactado por crises econômicas e pelo retrocesso da participação da indústria na economia internacional. A seguir, veremos como o setor de serviços se relaciona ao desenvolvimento do setor industrial e como períodos de crise econômica podem afetar este mercado.

4.3. PARTICIPAÇÃO DO SETOR DE SERVIÇOS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O crescimento do volume de comércio mundial de mercadorias reduziu de 2,6% em 2015, para 1,3% em 2016, claramente refletindo a fraqueza da economia global que não se recuperou totalmente após a crise econômica de 2008. Os baixos preços das *commodities* também tiveram um impacto negativo no total de demandas por importação. Em relação ao setor de serviços, em 2016, o crescimento foi de apenas 0,1% a cada trimestre, de modo que, refletindo as flutuações do comércio de mercadorias, os serviços de transporte foram os mais afetados (WTO, 2017), como podemos verificar nos dados apresentados pelos gráficos 1 e 2.

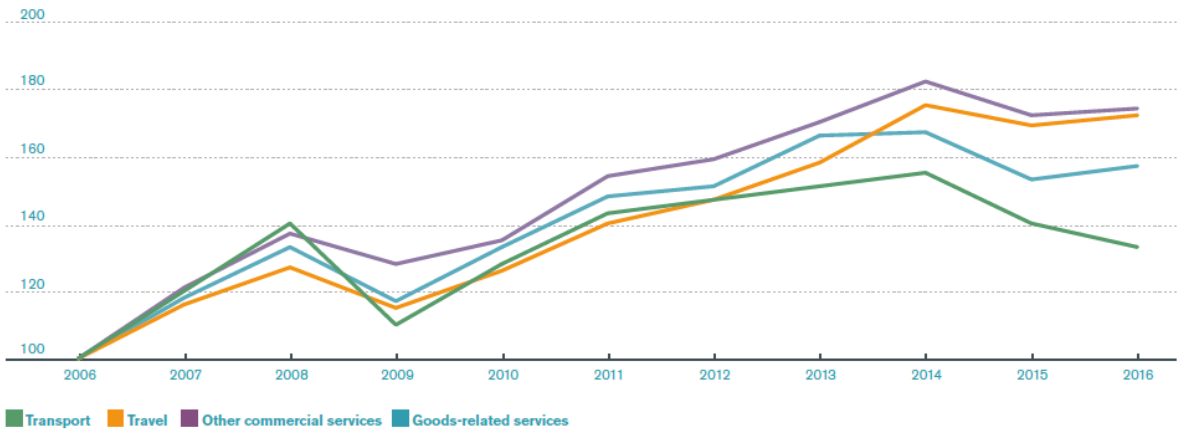
[54] "Expressão em inglês que significa "união de risco" e designa o processo mediante o qual pessoas, ou, o que é mais frequente, empresas se associam para o desenvolvimento e execução de um projeto específico no âmbito econômico e/ou financeiro. Uma *jointventure* pode ocorrer entre empresas privadas, entre empresas públicas e privadas, e entre empresas públicas e privadas nacionais e estrangeiras. Durante a vigência da *joint-venture*, cada empresa participante é responsável pela totalidade do projeto. No caso brasileiro, esta modalidade foi estimulada especialmente durante os anos 70, envolvendo empresas privadas nacionais, empresas estatais e empresas estrangeiras" (SANDRONI, 1999, p.315).

GRÁFICO 1 – COMÉRCIO MUNDIAL DE SERVIÇOS POR CATEGORIA, 2006-2016 (US $ BILHÕES)



FONTE: WTO, 2017, p.11

GRÁFICO 2 – COMÉRCIO MUNDIAL DE SERVIÇOS POR CATEGORIA, 2006-2016 (ÍNDICE, 2006=100)

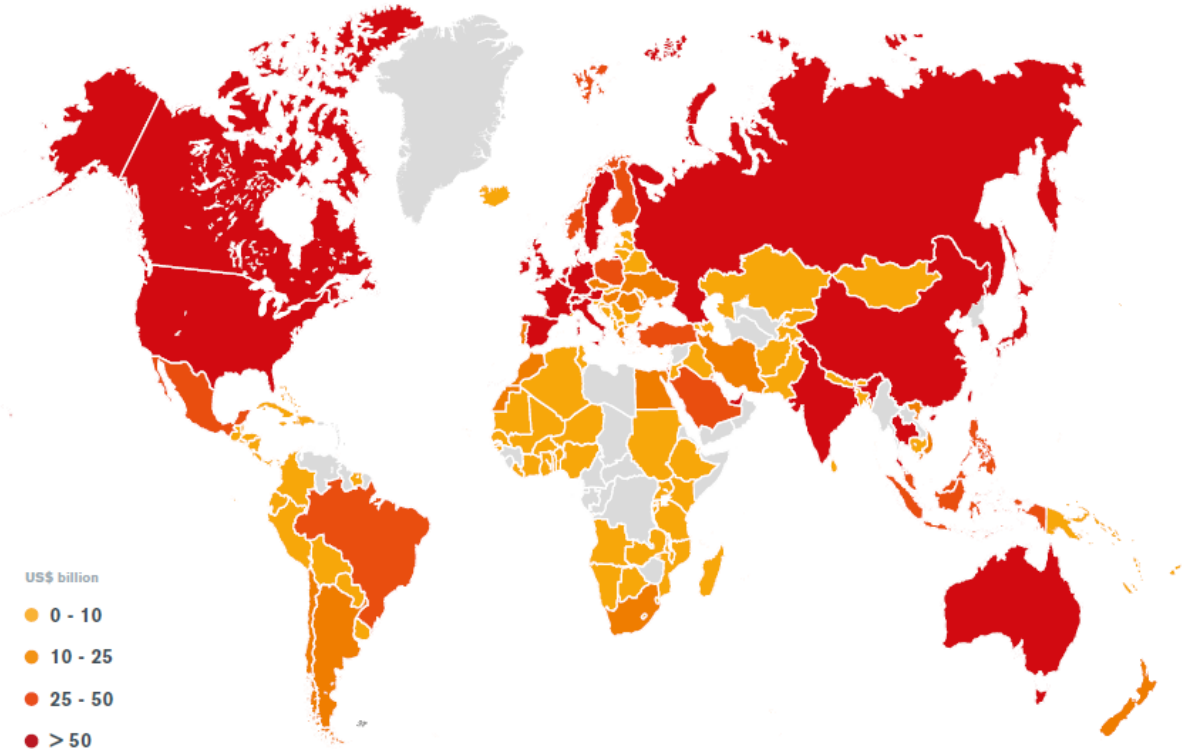


FONTE: WTO, 2017, p.11

Levando-se em consideração que o comércio mundial é calculado como a soma de exportações e importações de serviços comerciais, as exportações mundiais de serviços comerciais totalizaram cerca de US $ 4,73 trilhões em 2016, acima dos US $ 2,9 trilhões em 2006. Viagens e outros serviços comerciais foram os que mais cresceram entre 2006 e 2016, com ambos sendo 1,7 vezes maior do que no início do período (WTO, 2017).

Além disso, os 10 maiores comerciantes de serviços no mundo representaram mais da metade (53%) do mundo no comércio total de serviços em 2016, enquanto as economias de industrialização recente representaram 34% do comércio total no comércio de serviços em 2016 (WTO, 2017).

MAPA 1 – ECONOMIAS POR TAMANHO EM COMÉRCIO DE SERVIÇOS (2016)

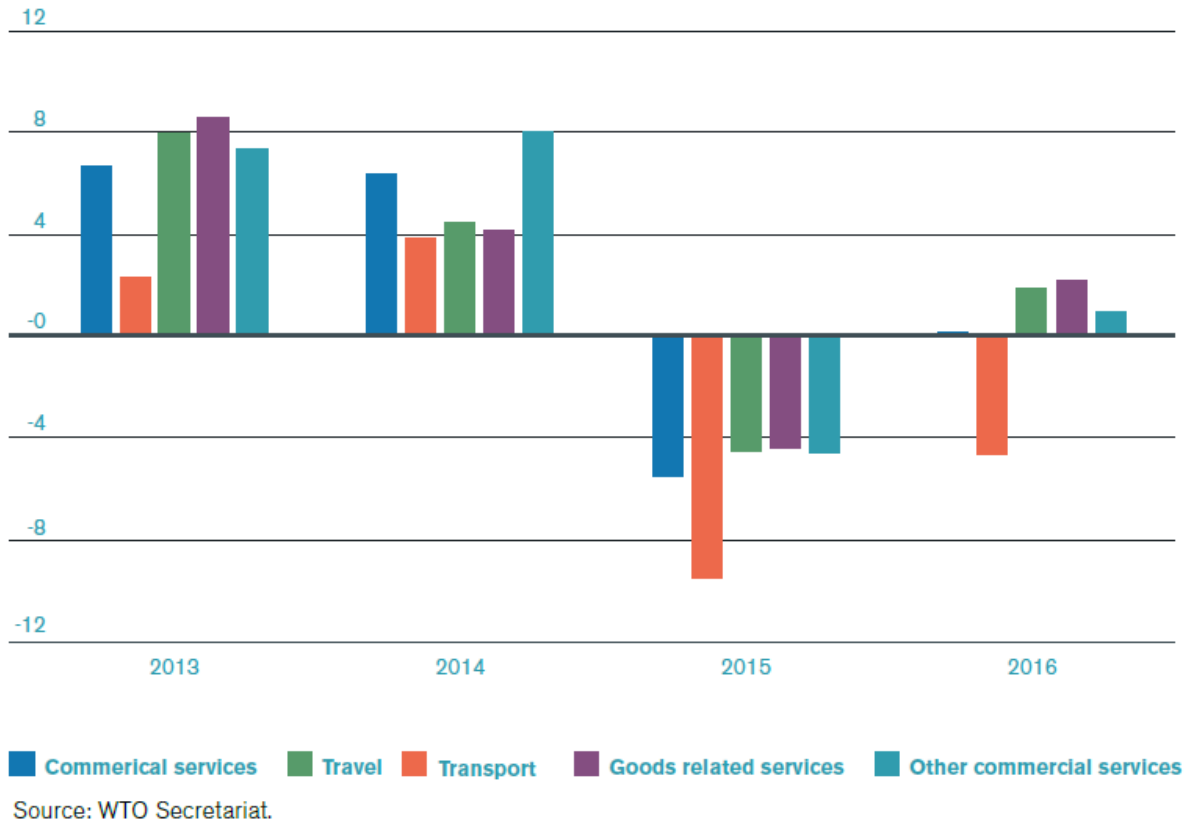


FONTE: WTO, 2017, p.15

De imediato, pode-se destacar do Mapa 1 que os países que mais se destacaram no comércio de serviços em 2016 foram justamente os países desenvolvidos como EUA, os da Europa Ocidental e países asiáticos, justamente por concentrarem a grande maioria dos investimentos externos de empresas transnacionais, como já visto nas sessões anteriores. Na América Latina, os países mais participativos no mercado de serviços foram Brasil e México, movimentando entre US$ 25 e US$ 50 bilhões. No entanto, a maioria dos países latino-americanos não se destacaram muito neste setor, isso porque grande parte desses países são especializados no setor primário da economia, tendo uma participação limitada nas CGV devido à especialização e pouca diversificação de seu mercado.

A redução da participação do comércio de serviços na economia mundial entre 2015 e 2016 pode ser atribuída à valorização do dólar neste período. As mudanças percentuais indicadas no gráfico 3 se referem às variações do valor em dólar das exportações de serviços desde 2013 em que são também destacadas as principais categorias de serviços do período. Podemos notar, ademais, que as exportações de serviços de transporte (setor altamente ligado ao fluxo de mercadorias) reduziu 9,5% em 2015 e no ano seguinte caiu novamente 4,7%. Podemos depreender também a partir deste gráfico que serviços como comerciais, de viagem, serviços relacionados a produção de bens e outros serviços comerciais tiveram algum crescimento, mesmo que muito pequeno no caso dos serviços comerciais.

GRÁFICO 3 - CRESCIMENTO DO VALOR DAS EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS POR CATEGORIA, 2013-2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %)

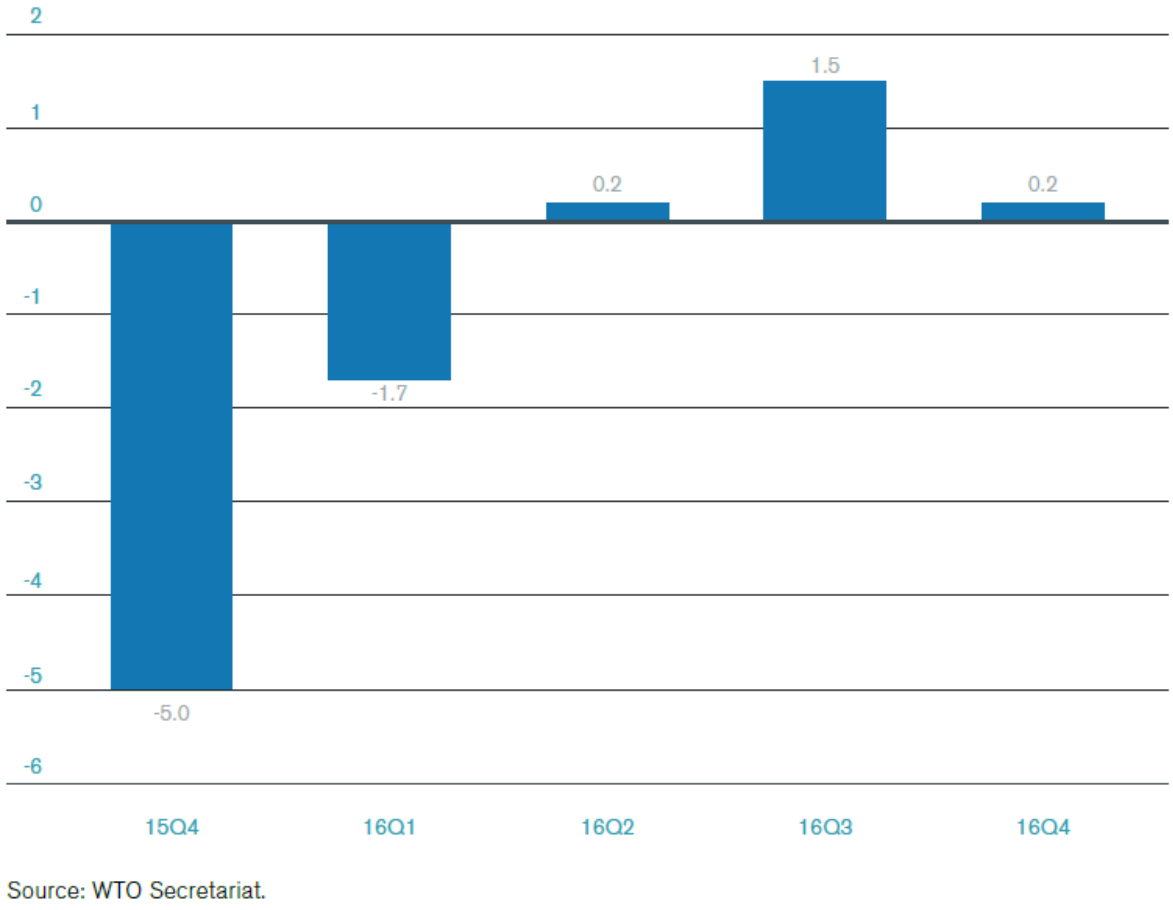


FONTE: WTO, 2017, p.24.

No gráfico 4 temos uma avaliação trimestral que se inicia no quarto trimestre de 2015 e perpassa todo ano de 2016. Como podemos observar, ao longo de 2016 o setor de serviços

passou a se recuperar e atingiu um crescimento de 1,5% no terceiro trimestre antes de desacelerar novamente a partir de outubro, onde o crescimento foi de apenas 0,2%. Segundo dados da WTO (2017) essa desaceleração deveu-se principalmente ao fraco fluxo de serviços na Europa, já que o mercado se manteve constante e forte nos países da América do Norte e Ásia no último trimestre desse ano.

GRÁFICO 4 – EXPORTAÇÕES MUNDIAIS TOTAIS DE SERVIÇOS 2015 Q4 – 2016 Q4 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANO-A-ANO %)



FONTE:WTO, 2017, p.25.

Os serviços baseados em conhecimento contribuíram significativamente para o crescimento das exportações na Ásia. As exportações japonesas foram altamente impulsionadas por encargos de propriedade intelectual, serviços de pesquisa e desenvolvimento (P&D), serviços financeiros e técnico científicos, garantindo para o país o mais rápido crescimento entre os exportadores de serviços em 2016. Em países como a Índia houve um aumento de 52%

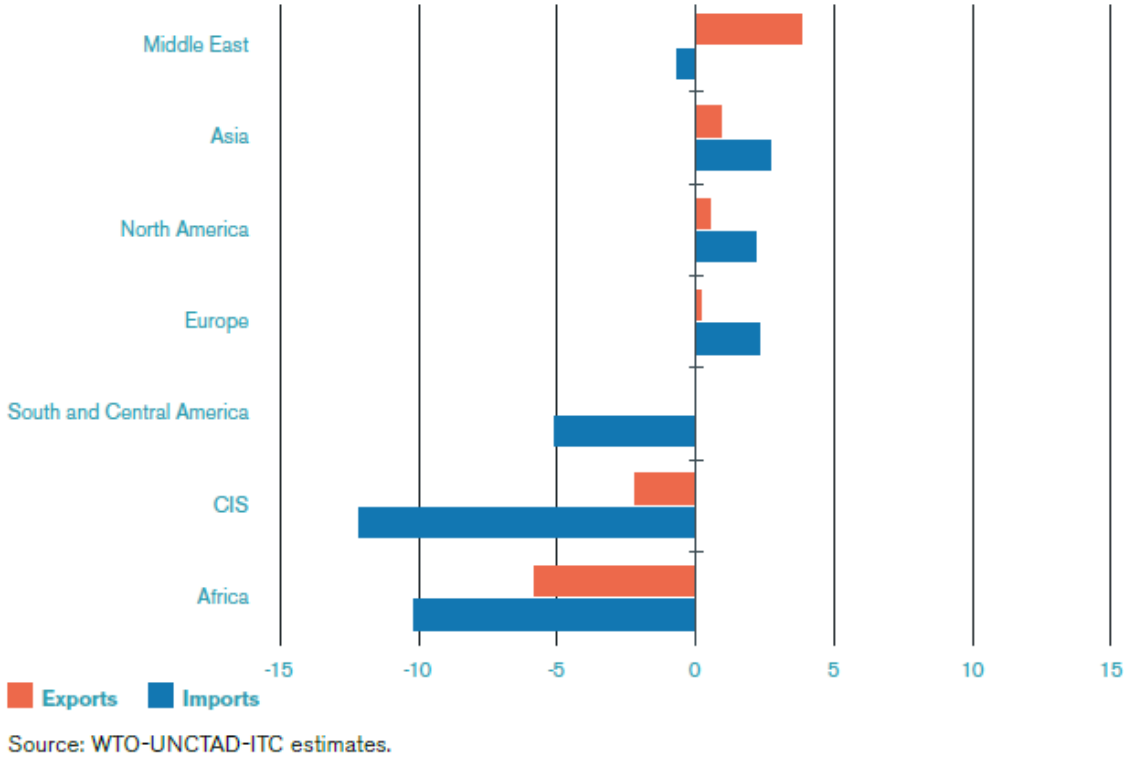
nas exportações de serviços de P&D, enquanto na Coreia do Sul as taxas de licença para uso de resultados neste mesmo setor cresceram 13% (WTO, 2017). Diferentemente do comportamento industrial que observamos na América Latina, os países asiáticos se dedicaram muito para que houvesse transferência de tecnologia e conhecimento em relação às empresas estrangeiras que se instalaram em seus territórios, evitando que os países se estagnassem na execução de tarefas de baixo valor agregado, além de terem se especializado na produção industrial, o que justifica em grande medida o interesse das transnacionais em continuar investindo nesses países, uma vez que a transferência de tecnologia acaba por gerar um vínculo maior entre as transnacionais e os países que as recebem gerando uma troca mútua de vantagens comerciais.

Em 2016, o comércio internacional de serviços começava a dar sinal de recuperação de seu baixo desempenho no ano anterior, neste ano o setor apresentou um crescimento de 0,4%. No entanto, esse crescimento aconteceu de forma desigual. Como podemos observar no gráfico 5, diferentes regiões do mundo apresentaram resultados muito diferentes em sua balança comercial de serviços. Fica evidente neste gráfico que os países desenvolvidos e os países de industrialização recente asiáticos, onde se concentram os países com maior participação nas CGV, foram as regiões que mais movimentaram o setor de serviços nesse período.

Oriente Médio, Ásia, América do Norte e Europa foram as regiões do mundo que conseguiram minimamente recuperar o comércio de serviços em 2016. Podemos relacionar essa reação ao fato de que nessas regiões começava-se a ter indícios de recuperação econômica pós-crise de 2008. Neste momento, quando a indústria voltava a reagir e a crescer, o setor de serviços passou novamente a ser de grande importância para a coordenação da atividade industrial.

Assim, podemos argumentar que a retração da participação dos serviços na balança de pagamentos de países da América Latina e África pelo fato de consistirem em países que ainda não se integraram completamente às cadeias de valor. Outro argumento seria o fato de esses países se encontram ainda imersos em crises econômicas e/ou políticas, como é o caso do Brasil e Venezuela, que atualmente passam por um período de grande instabilidade política e econômica, desviando assim o olhar dos investidores para regiões mais estáveis e que lhes garantam retornos concretos.

GRÁFICO 5 – COMÉRCIO DE SERVIÇOS POR REGIÃO, 2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL)



FONTE:WTO, 2017, p.53.

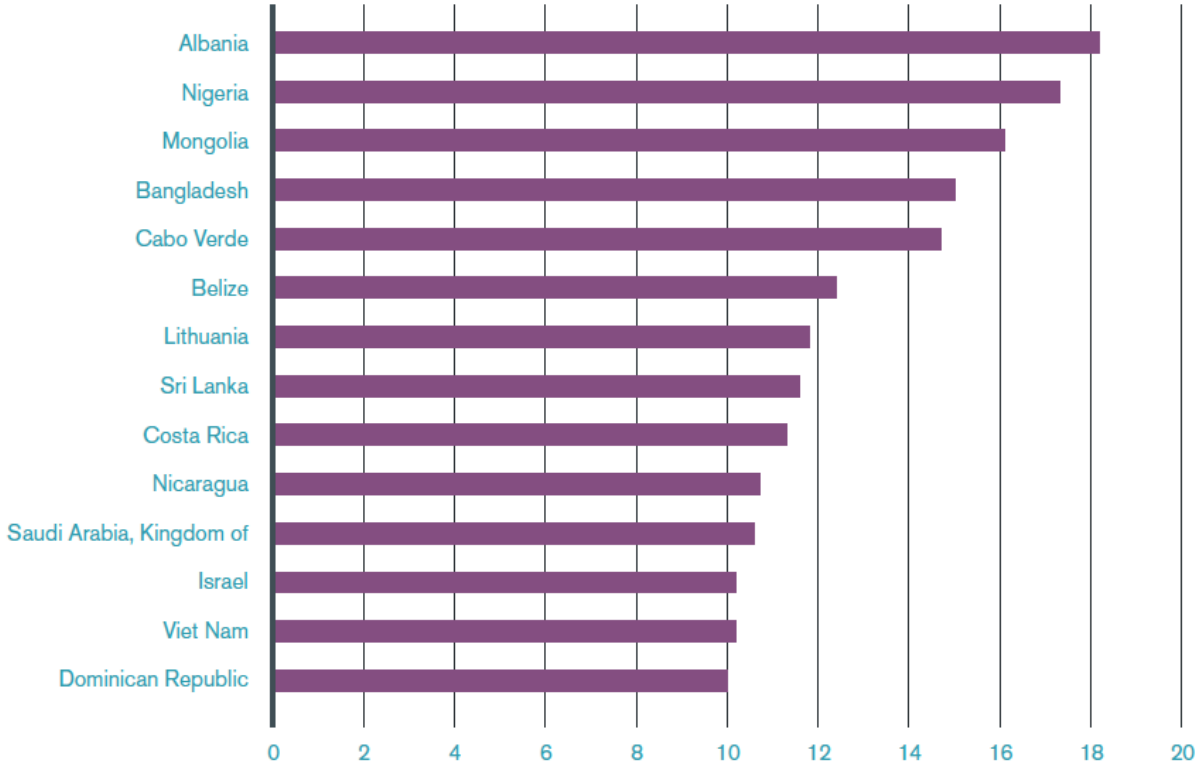
Do gráfico 6 podemos depreender que os Estados Unidos permaneceram como o principal comerciante mundial de serviços em 2016, exportando cerca de US$ 733 bilhões e importando US$ 482 bilhões, o que consiste em aproximadamente 15,2% do total de exportações de serviços no mundo e 10,3% das importações. Outros países que também se destacaram no comércio de serviços nesse ano foram Reino Unido (segundo maior exportador de serviços), França, Japão, China (segundo maior importador de serviços em 2016, com 9,6% das importações), Alemanha (terceiro maior importador), Irlanda, Holanda, Índia e Singapura.

GRÁFICO 6 – PRINCIPAIS COMERCIANTES DE SERVIÇOS, 2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %)

FONTE:WTO, 2017, p.54.

Diversos países emergentes experimentaram um significativo crescimento em exportação de serviços (gráfico 7), mesmo que em alguns desses países essa participação no comércio internacional ainda seja muito pequena, a tendência de crescimento da participação desses países notável. O ano de 2016 foi, para alguns países, o segundo ou terceiro ano de rápida expansão no setor de exportação de serviços como Mongólia, Nigéria e Sri Lanka, nesses países o setor que mais cresceu e impulsionou a economia foi o turismo internacional (WTO, 2017).

GRÁFICO 7 – EXPORTAÇÕES DE SERVIÇOS POR EMPRESAS SEDIADAS EM PAÍSES DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE DE SERVIÇOS, 2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %)



Source: WTO-UNCTAD-ITC estimates.

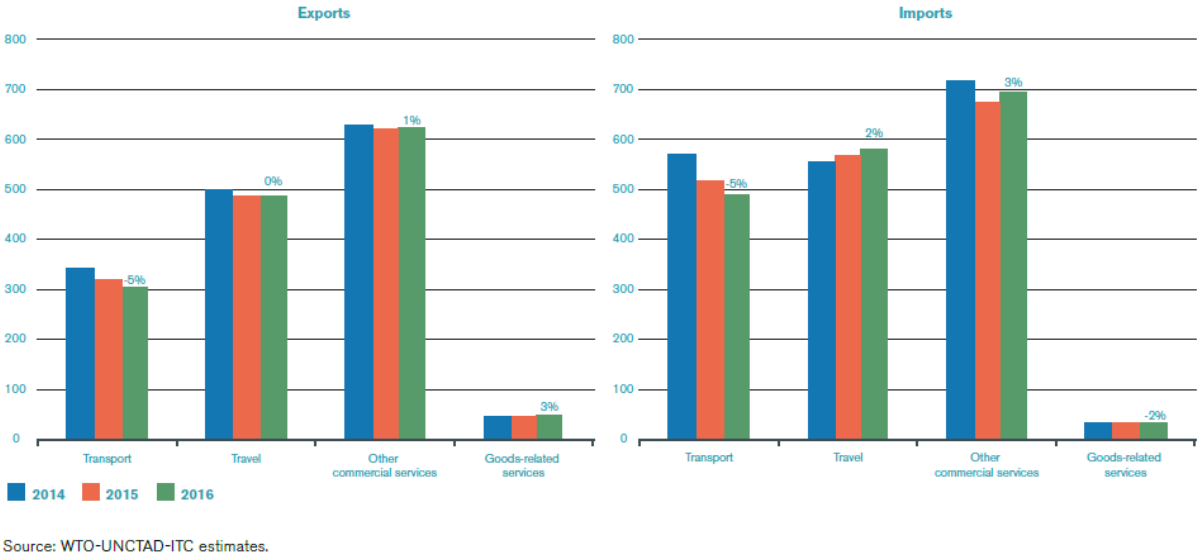
FONTE:WTO, 2017, p.54.

No entanto, a participação das economias de industrialização recente desacelerou em 2016 (gráfico 8). Mesmo as exportações de serviços que cresceram rapidamente graças ao elevado desempenho dessas economias na Ásia tiveram uma redução de 30,8% em 2015, para 30,5% em 2016. As exportações de serviços em países de industrialização recente movimentaram cerca de US$ 1,466 bilhões e as importações chegaram a US$ 1,796 bilhões nesse ano (WTO, 2017).

Segundo a OMC a razão para que essa retração ocorresse foi da diminuição da atividade de transporte. Em 2016, o comércio de serviços de transporte em países de industrialização recente caiu 5%, isso graças ao enfraquecimento do comércio de mercadorias no período, o excesso de capacidade ociosa fez com que os preços de transporte fossem empurrados para

baixo. Na Coreia do Sul as exportações de transporte caíram 23%, na China houve retração de 12% e em Hong Kong 6% (WTO, 2017).

GRÁFICO 8 - COMÉRCIO DAS ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE EM SERVIÇOS POR CATEGORIA, 2014-2016 (US $ BILHÕES E VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %)

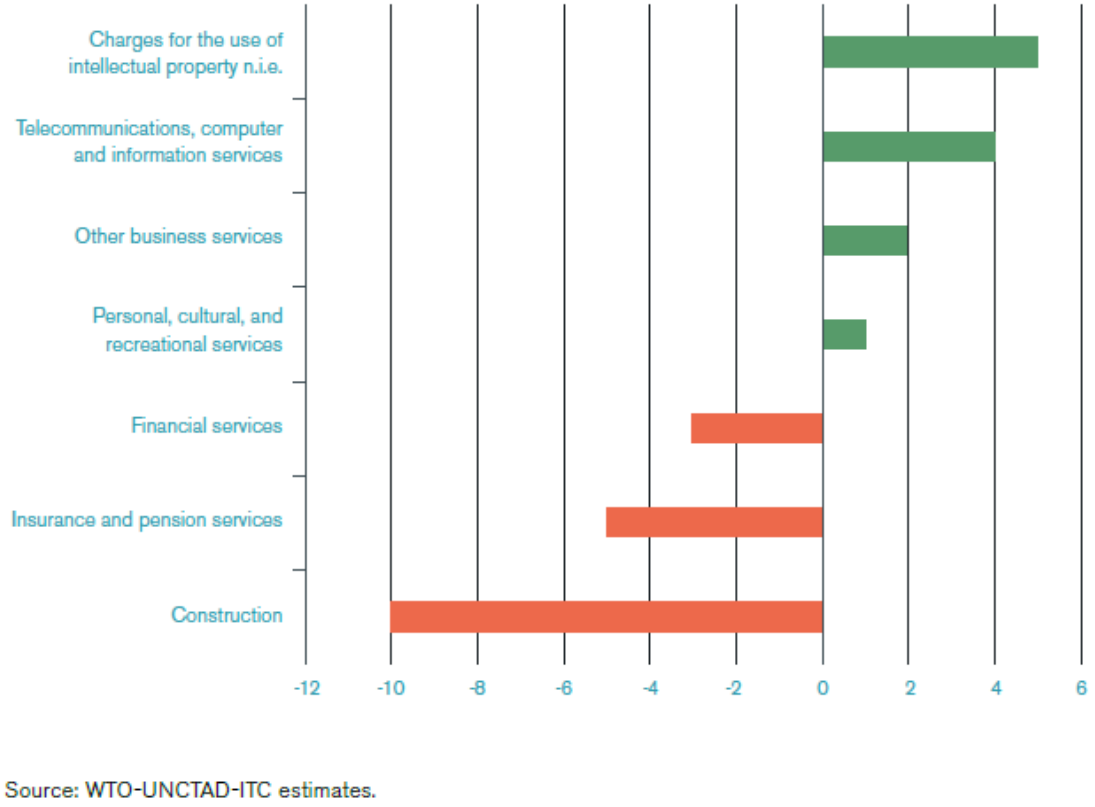


FONTE:WTO, 2017, p.62.

Em oposição às significativas perdas na indústria de transportes, outros setores de serviços continuaram crescendo em países de industrialização recente, principalmente na categoria de outros serviços comerciais (onde se incluem serviços financeiros e empresariais) que continuaram a expandir, mesmo que a um ritmo mais lento desde 2015 (gráfico 9).

O maior crescimento registrado foi em serviços PI, onde recibos para uso de licenças e cobranças aumentaram 5% e em serviços TIC o crescimento foi de 4%. No entanto, as exportações de construção caíram 10% e continuaram em tendência decrescente desde 2015 (WTO, 2017).

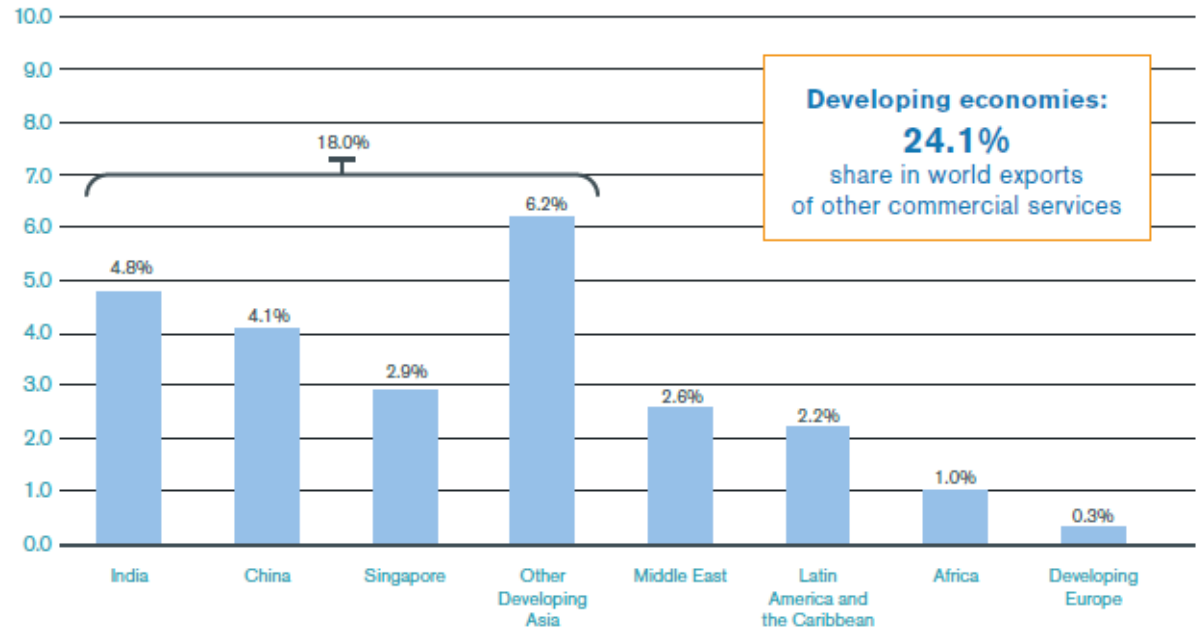
GRÁFICO 9 – EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS POR ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE POR CATEGORIA, 2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %)



FONTE:WTO, 2017, p.63.

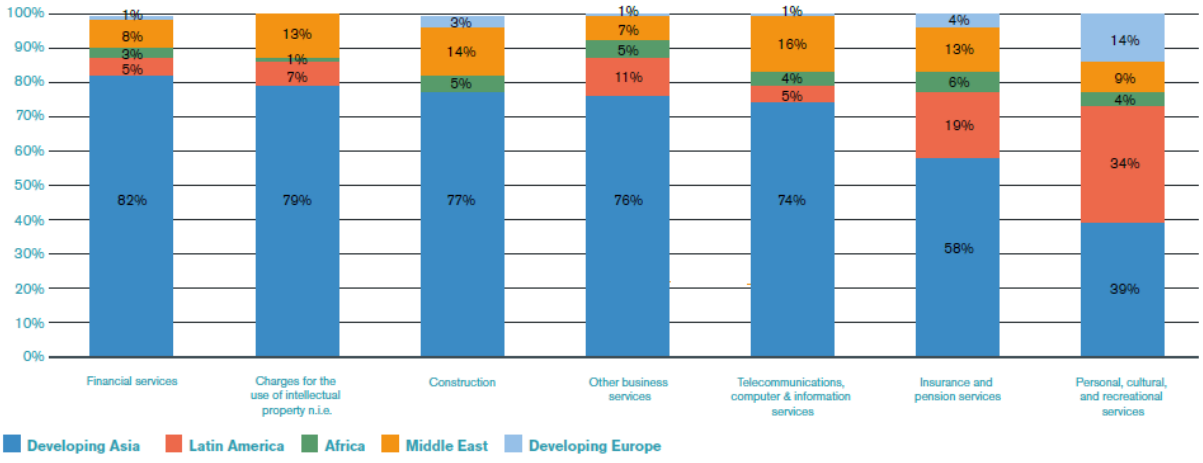
As economias de industrialização recente lideram as participações em exportação de serviços nos lembrando que, mesmo que a participação dessas economias tenha crescido nos últimos anos, ela acontece em regime de desigualdade (gráfico 10). Índia, China e Singapura foram os países que mais contribuíram com as exportações em 2016, representando cerca de dois terços das exportações realizadas por países de industrialização recente e exportaram quase duas vezes mais que as economias em qualquer das outras regiões do mundo combinadas (gráficos 9, 10 e 11). As economias asiáticas tiveram uma participação de 82% das exportações em serviços financeiros, dominou também os serviços relacionados a PI (79%), construção, outros serviços empresariais e serviços de TIC (WTO, 2017).

GRÁFICO 10 – PARTICIPAÇÃO DAS ECONOMIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO RECENTE NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE OUTROS SERVIÇOS POR REGIÃO EM DESENVOLVIMENTO, 2016 (PORCENTAGEM %)



FONTE:WTO, 2017, p.63.

GRÁFICO 11 – EXPORTAÇÃO DE OUTROS SERVIÇOS POR SETOR PRINCIPAL E REGIÃO EM DESENVOLVIMENTO, 2016 (PORCENTAGEM %)



FONTE:WTO, 2017, p.64.

Como podemos observar na tabela 2, as estatísticas confirmam que os países de industrialização recente asiáticos conseguiram um notável sucesso no mercado internacional de serviços, especialmente nos setores de TIC e outros serviços empresariais. As demais regiões, no entanto, principalmente a África, ainda enfrentam dificuldades em se inserirem no comércio de serviços principalmente devido a restrições de infraestrutura, questões regulatórias, elevados custos de negociação e falta de mão-de-obra capacitada. Essas questões têm evitado com que a maioria dos países de industrialização recente participem mais ativamente do comércio de serviços (WTO, 2017), assim como outras dificuldades já mencionadas ao longo dessa discussão, como a especialização da economia e *commodities*, a dependência em relação a tecnologia desenvolvida em outros países, assim como a eventual desindustrialização precoce de países de industrialização recente que não atingiram a maturidade industrial, como é o caso do Brasil.

TABELA 2 – COMÉRCIO DAS ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO EM SERVIÇOS POR REGIÃO, 2015-2016 (US$ BILHÕES E VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL %)

	Exports					Imports				
	Value	Share in world		Annual % change		Value	Share in world		Annual % change	
	2016	2015	2016	2015	2016	2016	2015	2016	2015	2016
Developing economies	1466	30.8	30.5	-3	-1	1796	38.6	38.3	-5	0
Latin America and the Caribbean	168	3.5	3.5	-2	1	196	4.4	4.2	-10	-4
Developing Europe	50	1.2	1.1	-9	-14	29	0.6	0.6	-10	0
Africa	90	2	1.9	-3	-6	135	3.2	2.9	-13	-10
Middle East	179	3.6	3.7	4	4	267	5.8	5.7	-6	-1
Developing Asia	979	20.5	20.4	-3	0	1170	24.5	24.9	-2	3
Memorandum items										
World	4808	100	100	-6	0	4694	100	100	-6	1
Developed economies	3250	67.2	67.6	-7	1	2783	58.6	59.3	-6	2
Commonwealth of Independent States	92	2	1.9	-16	-2	115	2.8	2.4	-24	-12

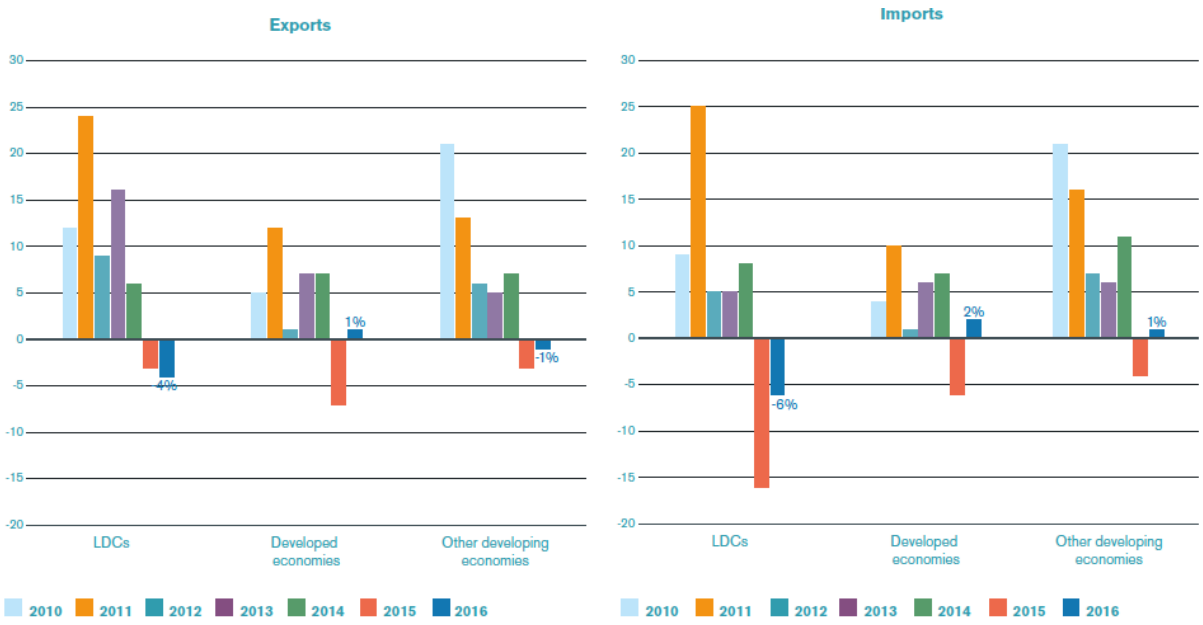
Source: WTO-UNCTAD-ITC estimates.

FONTE:WTO, 2017, p.64.

Para os países menos desenvolvidos (PMDs), 2016 foi um ano ainda mais delicado. As exportações de serviços nesses países caíram 4% neste ano, com tendência a permanecer em queda (gráfico 12). Em relação às importações, a queda foi ainda mais significativa (-6%), de modo que os anos de 2015 e 2016 foram os piores para o comércio de serviços nesses países, com taxas que se mantiveram negativas por todo o período.

Todos os setores de serviços registraram crescimento negativo em 2016. O setor de exportação de viagens caiu 3%, exportação de transportes caíram 4%, as exportações de outros serviços comerciais foram as mais afetadas, tanto as importações quanto as exportações caíram 9% neste setor. Essa situação, segundo a OMC, pode ser justificada pela redução das receitas com *commodities* para exportadores de PMDs, o que limitou a capacidade de importação de serviços, particularmente nos setores de negócios, serviços profissionais e técnicos, que chegaram a cair 11% (WTO, 2017).

GRÁFICO 12 – COMÉRCIO DE SERVIÇOS EM PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS (PMD), 2010-2016 (VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL)



Source: WTO Secretariat.

FONTE:WTO, 2017, p.67.

Essa variação também não foi uniforme entre os países menos desenvolvidos nas diferentes regiões. Ao mesmo tempo em que países africanos tiveram queda acentuada nas exportações de serviços, com -5% nas exportações e -11% nas importações, países asiáticos tiveram variação de apenas 3% nas exportações (principalmente devido à queda na exportação de “outros serviços comerciais, que totalizaram -12%) e um crescimento de 10% nas importações de serviços (WTO, 2017).

O que podemos concluir dessas análises é que o setor de serviços de fato está fortemente ligado à indústria, crises financeiras ou comerciais que prejudiquem o setor industrial, também afetarão exponencialmente o setor de serviços. Além disso, pudemos observar que algumas regiões do mundo movimentam com maior impacto o setor de serviços, tendo em vista que nessas mesmas regiões se concentram o maior número de países integrados às CGV, isso só confirma a hipótese de que indústria e serviços estão interligados no comércio internacional de modo qualquer alteração em alguma das partes afetará também a outra, portanto o setor de serviços pode ser traçado como o elemento mais sensível dessa composição. Outro ponto importante a ser destacado é que os países de industrialização recente e os países menos desenvolvidos são ainda mais suscetíveis aos momentos de instabilidade econômica, principalmente aqueles que não se localizam no continente asiático.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por muito tempo o comércio se baseou na produção de mercadorias como fonte de riqueza de modo que o setor de serviços foi, por muitos autores, como vimos ao longo deste trabalho, considerado como um setor residual da economia e, portanto, como uma atividade não produtiva e incapaz de gerar lucro. No entanto, a revolução tecnológica em meados do século XX que teve início com o surgimento de novos meios de comunicação em massa, reduzindo o tempo e a distância entre países, assim como o amadurecimento da indústria e com isso as novas demandas de consumo que passaram a surgir nos últimos anos, nos possibilita enxergar o setor de serviços como um produto ou consequência do amadurecimento da indústria, profundamente relacionado a ela, e nos convida a refletir acerca do tratamento que o setor sempre teve na economia mundial ao longo de séculos de relações comerciais.

Discutir serviços é, atualmente, uma ação necessária para que possamos compreender os acontecimentos futuros na economia assim como sua participação cada vez maior nos balanços de pagamentos dos países que compõem o sistema econômico mundial. Como visto ao longo deste debate, o setor de serviços tem ganhado espaço no comércio internacional, e com isso uma definição e compreensão clara de seu conceito fundamental na economia se faz necessário, uma vez que não se trata de um setor completamente novo e independente da produção econômica tradicional, mas uma consequência do amadurecimento desta, e que permanece ainda ligada à indústria, salvo suas particularidades.

Como vimos, o comércio internacional pode ser dividido entre as categorias de bens e serviços, sendo que a maior parte dos fluxos de comércio foi basicamente movimentada pela circulação de bens materiais. O setor de serviços, em especial, possui características básicas muito diferentes das que normalmente são observadas na produção de mercadorias, já que consistem em trabalho humano em movimento. Serviços são, portanto, impossíveis de serem estocados e intransportáveis, de forma que sua prestação apenas se concretiza quando há demanda, ou seja, produção e demanda ocorrem de maneira simultânea e são interdependentes.

Vimos também que, devido à concepção material de riqueza admitida pelo modelo econômico clássico, que estabelece como produtivo apenas o trabalho empregado na indústria de bens materiais e mesmo à relação do conceito de utilidade pensado por autores utilitaristas, que partem do mesmo princípio, atribuindo utilidade apenas a atividades baseadas nas atividades ligadas ao processo de produção industrial, o setor de serviços, por suas

características naturais, foram por muitos anos desconsiderados como atividade produtiva e incapazes de gerar riqueza. No entanto, nos últimos anos, importantes mudanças nos modos de produção de mercadorias através da mecanização e dos avanços nas tecnologias, o mundo passa a conviver com importantes mudanças na composição da economia mundial principalmente evidenciadas pela conformação das CGV.

Concomitantemente, o setor sofreu grande modernização graças ao desenvolvimento tecnológico principalmente nas áreas de telecomunicação e informática. A expansão do setor de serviços favoreceu a absorção de grande quantidade de trabalhadores ociosos, criando espaço, por exemplo, para que mulheres com baixo nível de instrução e até então condicionadas ao trabalho doméstico, tivessem mais oportunidade de emprego no mercado de trabalho, além de absorver parte da mão-de-obra excedente da indústria, já que a mecanização da produção dispensa cada vez mais o trabalho humano. Inclusive, essa mecanização já pode ser observada também no setor de serviços, como no emprego de atendentes eletrônicos nos serviços de *telemarketing*, que direcionam o consumidor para o atendimento desejado, ou nas portarias de edifícios onde o fluxo de pessoas é automatizado por cancelas acionadas por leitores digitais.

Ao longo da primeira seção, foram apresentadas as perspectivas de diferentes autores clássicos e contemporâneos acerca da relevância do setor de serviços, no qual pudemos observar como a ideia de valor e atividade economicamente produtiva foi evoluindo ao longo dos séculos e se adaptando às novas necessidades do comércio internacional. Ao longo desta discussão, decidimos portanto entender o setor de serviços a partir dos conceitos de Marx sobre os elementos que qualificam uma atividade como produtiva ou improdutiva, de modo que, caracterizando serviços como efeito útil, Marx deixa claro que, consumido individualmente, o setor de serviços é considerado atividade improdutiva, no entanto, desde que consumido pelo capital com a finalidade de extrair valor excedente, ou seja, desde que a prestação de serviços se organize de acordo com o modelo capitalista de produção, o setor pode, sim, ser considerado como atividade produtiva.

Além disso, o desempenho das atividades de serviços está sempre muito ligado a atividades materiais, principalmente à indústria. Por exemplo, ao desenvolver um *software*, uma empresa de tecnologia informática utiliza-se de aparelhos eletrônicos produzidos pela indústria, como computadores e outros instrumentos sem os quais o desenvolvimento de sua atividade não seria possível. Além disso, de que adiantaria a criação de um novo *software* se não fosse possível a produção de *hardwares*, nos quais ele pudesse ser executado, pela indústria? E de que valeria para a indústria produzir *hardwares* se não houvessem *softwares* que os atribuísse

utilidade? Dessa forma, podemos observar que cada vez mais as atividades de serviços e indústria são interdependentes entre si e que sua existência e evolução estão cada vez mais caminhando na mesma direção.

É dessa maneira que as atividades de serviço têm ganhado espaço cada vez mais representativo no comércio internacional, também favorecidas pela conformação das CGV que favorecem o *outsourcing* de atividades empresarias em nome da redução de custos e aumento de lucratividade. Além disso, a conquista de mercados consumidores movimenta ainda mais a economia local dos países onde empresas transnacionais se instalam, gerando ainda mais demanda pela satisfação de necessidades supridas por serviços local e internacionalmente.

A esse respeito, pudemos constatar que setor de serviços passou a adquirir maior destaque em meio às corporações transnacionais a partir da década de 1960, devido ao rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, impulsionado pelos avanços tecnológicos nos setores de telecomunicações, conquistando espaço principalmente nos setores de informática e financeiro. No entanto, uma expansão mais efetiva e com maior potencial foi limitada pela falta de regulamentação multilateral e as restrições no acesso a mercados existentes na maioria dos países. Dessa forma, muitos países desenvolvidos prestadores de serviços passaram a pressionar os governos de modo a forçá-los a buscar mecanismos internacionais que pudessem amenizar os efeitos das restrições e barreiras impostas ao setor de serviços e até mesmo neutralizá-las por completo. Mas foi apenas no ano de 1980, em um estudo realizado pela OCDE, a pedido dos Estados Unidos, que se constatou o grande potencial do setor de serviços e o elevado grau de protecionismo por parte dos países em relação a esse setor.

Finalmente em 1982, durante a Conferência Ministerial do GATT, o setor de serviços foi inserido na agenda de negociações da Rodada Uruguai, o que provocou divergência entre os interesses de países desenvolvidos e países de industrialização recente. Vimos que neste contexto, apesar da inicial resistência em aceitar a introdução de novos temas na Agenda de negociações, países de industrialização recente foram gradualmente cedendo às pressões de países desenvolvidos, resultando em sua adesão aos acordos resultantes da Rodada Uruguai. No caso do Brasil, pudemos notar que, apesar de sua força como um dos principais representantes dos países de industrialização recente na Rodada de negociações do GATT, as condições políticas e econômicas internas instáveis, o impacto do segundo choque do petróleo e as pressões internacionais de aliados históricos da economia brasileira, forçaram o país a rever sua posição em relação aos novos temas, incluindo-se os serviços. Além disso, como nos lembra Bojikian (2009), para forçar a flexibilização do Brasil diante da proposta de liberalização do

comércio de serviços feita pelos EUA, o Tesouro deste país disponibilizou, em 1982, um empréstimo financeiro ao Brasil e prorrogou o prazo para o fim do sistema de créditos-prêmio às exportações relativo ao IPI por mais dois anos antes mesmo que o FMI autorizasse o empréstimo solicitado.

Dessa forma, os EUA na condição de credor, encontrava-se numa posição favorável para pressionar o Brasil a gradualmente realinhar seu posicionamento, até então, contrário a liberalização do comércio de serviços de modo a torná-lo mais flexível. O Brasil a partir de então passou a encontrar formas de barganhar saídas nas negociações que lhes permitisse ter alguma vantagem, ou a menor desvantagem possível, mesmo contando com a falta de mobilidade que a assimetria de poder entre o país e seus credores representava. Assim, o posicionamento brasileiro de oposição à liberalização do comércio de serviços durou tempo limitado. Seu endividamento externo fez com que o país se tornasse cada vez mais dependente dos interesses de seus credores, em especial dos EUA. Essa vulnerabilidade brasileira deu ao país norte-americano um maior poder de pressionar o Brasil a aceitar, mesmo que com ressalvas, que a liberalização do comércio de serviços acontecesse.

Historicamente, o Brasil mantém uma forte tendência a depender economicamente dos IED, de forma que o modo como esses investimentos são distribuídos e aplicados não favoreceriam o crescimento e desenvolvimento autônomo do país a longo prazo. A influência estrangeira na economia brasileira não foi uma ação presente apenas na década de 1980, e também não deixou de ser recorrente nos governos que se seguiram pós Sarney e Collor. O Brasil não conseguiu ao longo de sua trajetória traçar um modelo de desenvolvimento que lhe garantisse autonomia econômica e política em relação a países desenvolvidos, muitas vezes credores de sua dívida externa.

Estando o setor de serviços profundamente relacionado ao amadurecimento da indústria, não pudemos deixar de mencionar aqui o processo de industrialização que passou a ganhar força principalmente a partir da década de 1930 e que, como era de se esperar, estiveram muito relacionadas a políticas de atração do capital estrangeiro e que, frequentemente, leva o país a tomar decisões que atendam aos interesses e necessidades dos investidores, deixando de lado o compromisso com um desenvolvimento nacional autônomo e disposto a atender às necessidades internas brasileiras.

É claro que não podemos considerar a adoção desses modelos econômicos e políticos neoliberais como arbitrários e totalmente infundados, pois como medidas emergenciais para

garantir a manutenção do país estes detinham um propósito. No entanto, como vimos, a manutenção dessas estratégias a longo prazo, aliadas a políticas de liberalização internacional cada vez mais profundas, acabou por levar a caminhos que os próprios países desenvolvidos jamais teriam optado em percorrer, como a precoce desindustrialização que o Brasil passou a sofrer a partir dos primeiros anos da década de 2000.

Pudemos então verificar como a dependência em relação ao capital estrangeiro tanto para a aplicação no setor industrial e agora se estendendo ao setor de serviços, consiste em um caminho que não necessariamente conduzirá o Brasil a um desenvolvimento econômico desejável, como fazem acreditar as ideologias neoliberais, ao contrário, constantemente vemos o aprofundamento de crises econômicas e políticas, assim como também da dívida externa do país e de uma balança comercial cada vez menos favorável. Além dessa dependência em relação aos países desenvolvidos, e da lenta e limitada industrialização do país, o Brasil ainda passa por um precoce processo de desindustrialização.

Entendida como a redução do grau de industrialização a longo prazo, a desindustrialização é um fenômeno que já vem sendo observado desde o fim dos anos 1960 no Reino Unido, no entanto, o fenômeno que ocorre em países desenvolvidos tem importantes distinções em relação ao que acontece em países de industrialização recente, como o Brasil, já que em países desenvolvidos o processo de desindustrialização é motivado tanto por fatores externos, como podemos observar em países que exercem uma liderança no processo de internacionalização de empresas e no processo produtivo de globalização da produção, quanto por fatores internos, como o crescimento da produtividade industrial em relação aos demais setores da economia. Nesses países, costuma-se dizer que há uma desindustrialização "positiva".

No entanto, quando falamos em desindustrialização em países de industrialização recente, as políticas instituídas pelo Consenso de Washington (abertura comercial e financeira e a não intervenção do Estado na economia), aplicadas a partir de 1990, são apontadas como um dos principais fatores para explicar a desindustrialização precoce nesses países. A implantação dessas políticas provocou mudanças qualitativas na estrutura produtiva nos países de industrialização recente e em sua inserção internacional, que passaram a ser notadamente mais intensiva em recursos naturais que, a longo prazo, consequentemente limitou o crescimento desses países.

O processo de desindustrialização consiste em um subproduto neoliberal que se manifesta por razões diferentes em países desenvolvidos e de industrialização recente. No caso do primeiro grupo, a razão está na condução das transformações econômicas ou no modo como cada um desses países se insere nas CGV de maneira ativa, enquanto que países de industrialização recente frequentemente se inserem de forma passiva nessas Cadeias. Em geral, o processo de desindustrialização tende a ser acompanhado pelo crescimento do setor de serviços e é, por esse motivo que países desenvolvidos tanto incentivaram a desregulamentação desse setor na Rodada Uruguai, já que seu mercado interno de serviços já se encontrava em um nível de competitividade superior e seu setor industrial atingira um grau de maturidade desejável. No caso do Brasil, a desindustrialização não se caracteriza pelo amadurecimento da indústria e pelo consequente redirecionamento da economia para o setor de serviços, ao contrário, está voltado para um processo de reprimarização da economia, baseado na teoria das vantagens comparativas de Ricardo, especializando a produção nacional voltada para o Agronegócio.

Temos que nos lembrar, no entanto, que o setor de serviços em países de industrialização recente é marcado pela heterogeneidade e pelo seu baixo valor agregado, justamente pelo baixo desenvolvimento tecnológico característico de países cujo setor industrial não é amplamente desenvolvido.

Como vimos, Sampaio (2017) destaca algo que vai ao encontro das ideias de Chang (2004), quando alerta que as políticas neoliberais não estão postas para promover o desenvolvimento de países de industrialização recente, mas acabam gerando uma maior dependência desses países em relação aos países desenvolvidos, dependência esta já consolidada em relação à produção industrial e que, com a liberalização do comércio internacional de serviços deve ser ainda mais aprofundada.

Assim, somos levados a refletir sobre o que Celso Furtado e Ha-Joon Chang discutem a respeito do processo de desenvolvimento dos países de industrialização recente. À luz do pensamento desses autores, podemos entender que o Brasil não se encontra em vias de se tornar um país desenvolvido, principalmente após a intensa adoção de políticas neoliberais de desenvolvimento. Ao contrário, o que se pode notar é que, a cada nova fase do sistema capitalista, a dependência política e econômica de países de industrialização recente, como o Brasil, em relação a países desenvolvidos, se intensifica, e o caminho para alcançar o desenvolvimento econômico prometido se torna cada vez mais inconsistente e incerto.

Para Furtado e Chang, ao discutirem os caminhos para o desenvolvimento, constatam que o "subdesenvolvimento" não consiste em uma fase pela qual todos os países ricos passaram e todos os países de industrialização recente têm de passar para alcançar o desenvolvimento. Para Chang, o "subdesenvolvimento" é, na verdade uma consequência do enriquecimento dos países desenvolvidos, uma espécie de efeito colateral que estes se preocupam em manter como forma de sustentar sua relação de dominação em relação aos países economicamente vulneráveis.

Do ponto de vista de Furtado, o "subdesenvolvimento" é um processo histórico autônomo de modo que a receita divulgada por países desenvolvidos como sendo a adequada, não funciona no contexto desses países. Sobre isso, Chang ainda argumentaria que nem mesmo os próprios países desenvolvidos, seguiram esse modelo neoliberal de desenvolvimento que tanto insistem para que os países de industrialização recente comprem, o que nos faz retornar à sua ideia central de que aos países desenvolvidos interessa "chutar a escada" do desenvolvimento, primeiro com a dependência em relação do setor industrial e agora em relação a serviços, evitando a emergência de novos sujeitos econômicos de peso internacional e mantendo a dependência e subordinação de países de industrialização recente a seus interesses.

Lembrando como foi discutido, o setor de serviços constitui-se em um ramo intrinsecamente ligado à indústria, de modo que a competitividade de um país no setor de serviços de alto valor agregado depende de um desenvolvimento tecnológico prévio do setor industrial. Desse modo, ao se inserir nas CGV como país especializado em *commodities* e em processo de desindustrialização precoce, o Brasil consequentemente tem suas vantagens no setor de serviços limitadas às atividades de baixo valor agregado e aprofunda sua dependência em relação aos países desenvolvidos, uma vez que, além de consumidor de tecnologia no setor industrial, o país passa também a consumir serviços intensivos em tecnologia, como serviços de telecomunicações, por exemplo.

Assim, considerando as pressões econômicas neoliberais responsáveis por incentivar a desregulamentação do comércio de serviços em nível internacional, já discorridas anteriormente, e a adesão de países de industrialização recente a esses acordos, e tendo como base a discussão promovida por Furtado e Chang a respeito do processo de desenvolvimento, é possível observar que, mais uma vez, a escada do desenvolvimento sendo chutada para longe desses países. Podemos notar, portanto, que o processo pelo qual o Brasil foi levado a ser signatário do GATS possui muitas semelhanças com o modo como o neoliberalismo

influenciou a liberalização da economia dos países de industrialização recente primeiramente nos setores tradicionais da economia e mais recentemente no setor de serviços.

Além disso, o Brasil nunca deixou de ser um país agrário exportador, de modo que, como vimos, a sua especialização no setor primário da economia, principalmente refletida pelo recente processo de repimarização da economia brasileira, e seu lugar ocupado nas CGV, dificulta ainda mais com que o país se destaque no setor de serviços, uma vez que estes estão fortemente ligados à indústria. Dessa forma, ao aderir a políticas econômicas neoliberais, em especial no setor de serviços que consiste no objeto deste trabalho, o Brasil não está garantindo seu desenvolvimento econômico ou uma maior participação no comércio internacional, mas, novamente, está reforçando sua dependência em relação a países desenvolvidos que, por sua vez, persistem em "chutar a escada" do desenvolvimento de países de industrialização recente, mantendo sua posição de destaque na economia mundial.

Portanto, no que se refere à participação de países de industrialização recente no comércio internacional, e especial no que se refere ao setor de serviços, pudemos observar pelos dados apresentados na última seção, que países cuja especialização econômica é baseada no setor industrial possuem maiores vantagens ao se inserirem nas CGV, já que ser mercado diversificado oferece maiores vantagens competitivas internacionalmente, inclusive no setor de serviços de maior valor agregado e ligados à indústria. Além disso, algo que deve ser cuidadosamente observado é que o setor de serviços de fato está fortemente ligado à indústria, de modo que crises financeiras ou comerciais que prejudiquem o setor industrial, também afetarão exponencialmente o setor de serviços.

Pudemos observar também, que algumas regiões do mundo movimentam com maior impacto o setor de serviços, tendo em vista que nessas mesmas regiões se concentram o maior número de países integrados às CGV, isso só confirma a hipótese de que indústria e serviços estão interligados no comércio internacional de modo qualquer alteração em alguma das partes afetará também a outra, portanto o setor de serviços pode ser traçado como o elemento mais sensível dessa composição. Outro ponto importante a ser destacado é que os países de industrialização recente e os países menos desenvolvidos são ainda mais suscetíveis aos momentos de instabilidade econômica, principalmente aqueles que não se localizam no continente asiático.

Portanto, podemos concluir que para países de industrialização recente, a liberalização do comércio de serviços consiste em uma questão ainda mais delicada. Ao analisarmos o caso

do Brasil, vimos que a dependência econômica do país em relação aos IEDs no setor industrial e agora também no setor de serviços, não impulsiona o desenvolvimento do país, como a promessa neoliberal sugere, mas acaba por aprofundar ainda mais a dependência econômica do país em relação aos países desenvolvidos, importando tecnologias e serviços de alto valor agregado no intuito de satisfazer necessidades internas que levariam mais tempo para ser supridas com recursos internos. Para fins desta dissertação, o que nos fica mais evidente é o que a participação de países de industrialização recente no setor de serviços pode representar muito mais riscos do que vantagens ao desenvolvimento e autonomia nacionais.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. **O Brasil na Rodada Uruguai do GATT**: 1982-1993. PUC-RIO. Rio de Janeiro, 1994.

BATISTA, P. N. **Consenso de Washington**: A Visão dos Problemas Latino-Americanos. Universidade de São Paulo – São Paulo. São Paulo, 1994. Disponível em: http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf. Acessado em 01 jun. 2016.

_____. Perspectivas da Rodada Uruguai: implicações para o Brasil. **Estud. av**., São Paulo , v. 6, n. 16, p. 103-116, Dec. 1992 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 jul. 2018.

BENEVIDES, M. V. M. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOJIKIAN, N. M. P. **Acordos comerciais internacionais**: o Brasil nas negociações do setor de serviços financeiros. São Paulo: Editora Unesp: Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **OMC**: Países membros. Dados de 2007. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=366. Acessado em 17 jul. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A teoria da inflação inercial reexaminada. In: REGO, J. M. (org.) **Aceleração Recente da Inflação**. São Paulo, Editora Bienal: VII-XXII, 1989. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1989/96InflacaoReexaminada.pdf. Acessado em: 27 jul. 2016.

_____. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. **Economia brasileira**: uma introdução crítica. São Paulo: Editora 34, 1998.

BROWNING, H.C., SINGELMANN. The transformation of the US Labour Force: the interaction of industry and occupation. **Politics and Society**, 8 (7-4), 1978, p.481-509.

CAMARGO, J. M. Evolução recente da economia brasileira e o processo de desindustrialização. In: CORSI, F. L. et al (Org.). **Economia e sociedade:** o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, p.237-256.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CAPUTO, A. C.; MELO, H. P. A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Est. Econ**., São Paulo, v.39, n.3, p. 513-538, jul.-set. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n3/v39n3a03.pdf. Acesso em 25 jun. 2017.

CELLI JUNIOR, U. **Comércio de Serviços na OMC**: liberalização, condições e desafios. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. Negociações relativas ao comércio de serviços na Rodada Uruguai do GATT: semelhanças com a Rodada Doha da OMC. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 102. São Paulo, p. 505-523. Jan/Dez, 2007.

CERQUEIRA, C. A. **Dívida externa brasileira**. 2 ed. Brasília: Banco Central do Brasil, 2003.

CHANG, H. J. **23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo**. Trad. DUARTE, C. G. São Paulo: Cultrix, 2013a.

_____. **Chutando a escada**: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Trad. ARAÚJO, L. A. O. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

_____. **Economia:** modos de usar – um guia básico dos principais conceitos econômicos. Tradução: Isa Mara Lando, Rogério Galindo. São Paulo: Portifólio-Peguin, 2015.

_____. **Economista sul-coreano, Ha-Joon Chang, avalia dos desafios do atual sistema capitalista**. Entrevista exibida pela Globo News. Publicado em: 04 nov. 2013b. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=h50bS9vy_7s. Acesso em: 14 mar. 2017.

COÊLHO, V. L. P. A política regional do governo Lula. In: NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil:** políticas, estratégias e perspectivas. - Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p. 65-95.

COHEN, S.; ZYSMAN, J. **Manufacturing matters**: the myth of the post-industrial economy. New York: Basic Books, 1987.

CÔRTES, O. H. D. G. **A política externa do governo Sarney**: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

COTRIM, V. **Trabalho produtivo em Marx** – velhas e novas questões. São Paulo: Alameda, 2012.

COUTINHO, E. S; PEIXOTO, F. V. L; FILHO, P. Z. R; AMARAL, H. F. De Smith a Porter: Um ensaio sobre as teorias de comércio exterior. **Revista de Gestão USP**. Outubro/dezembro 2005. São Paulo, v.12, n.04, p.101-113.

COUTINHO, L. G. Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980. **Revista de Economia Política**. v.1, n.1. Janeiro-março, 1981.

CURZEL, R. **A participação dos serviços nas cadeias globais de valor selecionadas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

DEIRO, D. G; MALLMANN, M. I. **O Gatt e a Organização Mundial do Comércio no Cenário Econômico Internacional desde Bretton-Woods**. Núcleo de Estudos sobre Relações e Organizações Internacionais – NEROI, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, [200-?] Disponível em: http://www.pucrs.br/ffch/neroi/artigodaniel.pdf. Acessado em 20 jun. 2016.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Formação econômica da América Latina**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lia Editor, 1970.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 5.ed. Brasília: Ed. UnB, 1963.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GOYOS JUNIOR. D. N. **A OMC e os tratados da Rodada Uruguai**. São Paulo: Observador Legal, 1994.

HILL, T. P. On goods and services**. Review of Income and Wealth**, vol. 23, Issue 4, 1977, p. 315-338.

_____. Tangibles, intangibles and services: a new taxonomy for the classification of output. **Revue Canadienne d'Economique**, Canada: vol. 32, nº 2, april 1999, p. 426-446.

KON, A. Sobre as atividades de serviço: revendo conceitos e tipologias. **Revista de Economia Política**, São Paulo: vol. 19, nº 2 (74), abril-junho/1999, p.64-83.

_____. **Economia de Serviço**: Teoria e Evolução no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LARANJEIRA, S. M. G. **Reestruturação no setor de telecomunicações**: inovações tecnológicas, privatização e desregulamentação (aspectos da realidade brasileira). UFRGS. Porto Alegre, [200-?]. Disponível em: http://www.ufrgs.br/ppgsocio/Reestrutura%C3%A7%C3%A3o%20telecom.pdf. Acesso em: 13 set. 2017.

LIST, F. **The National System of Political Economy**. London: Longmans, Green and Company, 1885.

LÓPEZ, A.; NIEMBRO, A.; RAMOS, D. Comércio mundial de serviços. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**. n.106. Ano XXV. Janeiro/março de 2011.

MACHADO, F. M. S. **Política econômica e política externa**: Governo Collor 1990-1992. 56 f. Monografia (Bacharel em Relações Internacionais) – Centro Universitário de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2007.

MALAN, P. O Problema da dívida externa. In: TAVARES; D. **A economia política da crise**. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 9-24.

MALLORQUIN, C. Celso Furtado el hacedor del estructuralismo latinoamericano. In: CORSI, Francisco Luiz; CAMARGO, José Marangoni (Org.). **Celso Furtado**: os desafios do desenvolvimento. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010, p.53-80.

MARSHALL, A. **Princípios de economia:** trabalho introdutório. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os Economistas).

MARSHALL, J. N. **Services and uneven development**. Oxford: Oxford University Press, 1988.

MARSHALL, J. N.; WOOD, P. A. **Services & Space**: Key Aspects of Urban and Regional Development. Harlow, Essex, England: Longman Scientific &Technical; New York: J. Wiley, 1995.

MARX, Karl. **O Capital I**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996. (Os Economistas)

_____. **O Capital II**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996. (Os Economistas).

MEIRELES, D. S. O conceito de serviço. **Revista de Economia Política**, vol. 26, n. 1 (101), p. 119-136. Jan-Mar, 2006.

MENDONÇA, M. G. A Formação intelectual de Celso Furtado. In: CORSI, F. L; CAMARGO, J. M. (Org.). **Celso Furtado**: os desafios do desenvolvimento. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010, p. 01-20.

MENGER, C. **Princípios de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

MILL, J. S. (1848). **Princípios de Economia Política**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.

MODIANO, E. A ópera dos três cruzados: 1985-1989. In: ABREU, M. P. (Org.) **A ordem do progresso**: Cem anos de política econômica republicana – l889 – l989, p. 347-386. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

NAPOLEONI, C. **O Valor na Ciência Econômica**. Lisboa/São Paulo: Ed. Presença/Martins Fontes, 1977.

OLIVEIRA, A. J. et al. Serviços. In: THORSTENSEN, V.; JANK, M.S (Coord.). **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005. Capítulo IV, p.117-154.

OLIVEIRA, F. **A navegação venturosa**: Ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, S. E. M. C. **Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional**: estratégias de inserção de Brasil e Canadá / Susan Elizabeth Martins Cesar de Oliveira. – Brasília: FUNAG, 2015.

PAULINO, L. A. **O Brasil no leito do Procusto**: Uma análise sob a ótica neo-chumpeteriana da Rodada Uruguai do GATT. 1997. 203 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de Campinas, Campinas, 1997.

PIRES, M. C. O Governo Figueiredo e a crise da dívida (1979-1985). In: PIRES, M. C. (Coord.). **Economia Brasileira**: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010a, p. 219-247.

_____. Os sucessivos e fracassados planos de combate à inflação: Cruzado, Arroz com Feijão, Verão e Collor. In: PIRES, M. C. (Org.). **Economia Brasileira**: da colônia ao governo Lula. São Paulo: Saraiva, 2010b, p. 249-279.

ROTSTEIN, J. **A luta pela engenharia brasileira**. Clube de Engenharia – Comissão Permanente de Defesa da Engenharia Brasileira. Rio de Janeiro: Digitaliza, 1967.

SAES, F. A. M. Subdesenvolvimento e desenvolvimento na obra de Celso Furtado. In: CORSI, Francisco Luiz; CAMARGO, José Marangoni (org.). **Celso Furtado**: os desafios do desenvolvimento. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010, p.81-102.

SAMPAIO, D. P. Desindustrialização e desenvolvimento regional no Brasil (1985-2015). In: NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, A. (Org.) **Desenvolvimento regional no Brasil:** políticas, estratégias e perspectivas. - Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p.369-396.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SAY, J. B. (1803). **Tratado de Economia Política**. São Paulo: Abril Cultural, 1986.

SCOVILLE, E. H. M. L; OLIVEIRA, G. B. As contribuições e o pensamento de John Stuart Mill no campo da economia. **Revista FAE**: Curitiba, v.17, n.1, p.80-95, jan/jun. 2014.

SILVA, S. B. **50 anos em 5**: o Plano de Metas. CPDOC – Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas. Acesso em: 25 jun. 2017.

SILVESTRO, R. L.; FITZGERALD, R.; JOHNSTON & C. VOSS. **Toward a Classification of Service Process**. International Journal of Service Industry Management, 3/3, 1992.

SIQUEIRA, T. V. O setor de tecnologia da informação e comunicação no Brasil no período recente. **Revista do BNDES**. n. 27. v. 14. Rio de Janeiro, p. 213-260. Jun. 2007.

SMITH, A. (1776). **A Riqueza das Nações**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996. (Os Economistas).

SOBRAL, B. L. B. A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. In: NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil:** políticas, estratégias e perspectivas. - Rio de Janeiro: Ipea, 2017, p.397-426.

SOUZA, L. E. S. A crise política dos anos 1960. In: **Economia Brasileira**: da colônia ao governo Lula. (Coord.) PIRES, M. C. São Paulo: Saraiva, 2010, p.139-159.

SUZIGAN, W. Celso Furtado e o processo histórico de industrialização na América Latina. In: CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M. (Org.). **Celso Furtado**: os desafios do desenvolvimento. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010, p. 103-120.

THOMAS, G. B. **Manpower Problems in the Service Sector**. International Seminars Paris:1966-2, OECD: 1967.

VALENTE, F. S. P. F. **Marx e a categoria trabalho produtivo**: uma investigação sobre seu estatuto teórico em O Capital. UNICAMP: 200-? Disponível em: http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT1/gt1m2c1.pdf. Acesso em: ago. 2017.

VIEIRA, P. **O que é o Core Business de uma empresa?** Artigos. Negócios. Portal administradores. Novembro, 2012. Disponível em: http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/o-que-e-o-core-business-de-uma-empresa/67278/. Acesso em: 14 set. 2017.

VIEIRA, R. L. A presença da história no pensamento de Celso Furtado. In: CORSI, F. L.; CAMARGO, J. M. (Org.). **Celso Furtado**: os desafios do desenvolvimento. São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010, p.41-52.

VOLCKER, P.; GYOHTEN, T. **A nova ordem econômica**. Porto Alegre: Ortiz, 1993, p. 204-244.

WOJCIECHWSKI, E. **Do GATT à OMC** – Cinquenta Anos em Busca do Livre Comércio Global. [200-?]. 19f. Universidade Estácio. [200-?] Disponível em: http://www.estacio.br/mestrado/administracao/publicacao/cad_discente/arquivo/cad21.pdf. Acessado em 20 jun. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio**. 1993a. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivo/secex/omc/acordos/portugues/02estabeleceomc.pdf. Acessado em 02 jan. 2016.

_____. **Acordo Geral sobre Comércio de Serviços**. 1993b. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1244492330.pdf. Acessado em 25 set. 2015.

_____. **General Agreement on Tariffs and Trade**. 1947. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf. Acessado em 25 set. 2015.

_____. **World trade statistical review 2017**. Genebra: World Trade Organization Report, 2017.