

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA REGIONAL E
DESENVOLVIMENTO

DISSERTAÇÃO

Experiências de Mudança Estrutural no Séc. XXI: Experiência da Bolívia
(2006-2014)

JAIRO GABRIEL SOARES DE SOUSA

2022



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA REGIONAL E
DESENVOLVIMENTO**

**Experiências de Mudança Estrutural no Séc. XXI: Experiência da Bolívia
(2006-2014)**

JAIRO GABRIEL SOARES DE SOUSA

Sob a Orientação do Professor

Alexandre Jerônimo de Freitas

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Economia Regional e Desenvolvimento**, no Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento, Área de Concentração em Economia Regional e Desenvolvimento.

Seropédica, RJ
Junho de 2022

S725e, SOARES DE SOUSA, JAIRO GABRIEL, 1987-

Experiências de Mudança Estrutural no Séc.XXI: experiência da Bolívia (2006-2014) / JAIRO GABRIEL SOARES DE SOUSA. - RIO DE JANEIRO, 2022. 80 f.

Orientador: ALEXANDRE JERONIMO DE FREITAS.

Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA REGIONAL E DESENVOLVIMENTO, 2022.

1. Manufatura. 2. Estrutura-Produtiva. 3. Bolívia. 4. Mudança Estrutural. 5. Dissertação. I. DE FREITAS, ALEXANDRE JERONIMO, 1976-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA REGIONAL E DESENVOLVIMENTO III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA REGIONAL E
DESENVOLVIMENTO**

JAIRO GABRIEL SOARES DE SOUSA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Economia Regional e Desenvolvimento**, no **Programa de Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento-PPGER/ICSA/UFRRJ**, Área de Concentração em Economia Regional e Desenvolvimento.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 27/06/2022

Professor Dr. Alexandre Jerônimo de Freitas.
Doutor em Economia-UFRJ/PPGER/ICSA/UFRRJ
(Orientador-Presidente)

Professor Dr. Marcelo Pereira Fernandes
Doutor em Economia-UFRJ/PPGER/ICSA/UFRRJ
(Examinador Interno)

Professor Dr. Eduardo Alberto Crespo
Doutor em Economia-UFRJ/PEPI/UFRJ
(Examinador Externo)

Agradecimentos

Primeiramente, agradeço a Deus por me permitir contribuir para a construção de um mundo melhor. Agradeço também a meu estimado orientador, Prof. Dr. Alexandre Jerônimo de Freitas, pela paciência, apoio e motivação. Obrigado por confiar a mim esta pesquisa. Agradeço aos professores do Programa em Pós-Graduação em Economia Regional e Desenvolvimento (PPGER/UFRRJ) que mesmo diante de uma pandemia não mediram esforços para condução do programa e contribuírem com seus conhecimentos ao longo desses dois anos. Agradeço aos meus colegas de turma, meu muito obrigado pela parceria nos estudos durante esse tempo. Aos meus queridos pais, pelo suporte, inspiração e amor incondicional. À minha querida esposa, Daniele Monique Lima de Sousa, pelo apoio, pelo cuidado e pela compreensão durante meus momentos de ausência. Ao meu amigo Eng^o Adalberto Júnior pelo apoio e parceria. À Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro por ter me proporcionado essa honra de fazer do seu quadro de discentes. Por fim, o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.”

RESUMO

SOUSA, Jairo Gabriel Soares de Sousa. **Experiências de Mudança Estrutural no Séc. XXI: Experiência da Bolívia (2006-2014)**, 80 p. Dissertação (Mestrado em Economia Regional e Desenvolvimento). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2022.

A Bolívia deu passos importantes no seu processo de industrialização. O valor adicionado da manufatura no período do governo Evo Morales, passou de U\$\$ 1,87bi em 2006 para U\$\$ 3,31bi em 2019. A Bolívia conseguiu acelerar sua taxa média de crescimento anual do valor adicionado da manufatura em 1% no governo Evo Morales, saindo de uma taxa média anual de 3% no período 1992-2005 para uma taxa média anual de 4% ao ano no período 2006-2019. A participação da formação bruta de capital fixo passou de 14,30% do PIB em 2006 para 18,98% em 2019. A participação dos investimentos públicos no PIB saltou de uma de 6,87% em 2005 para 12,47% em 2019. A participação dos investimentos privados no PIB também cresceu: de 6,12% em 2006 para 8,57% em 2014, retraindo-se para 6,51% em 2019. Ademais, houve aumento da participação do valor adicionado da manufatura na Bolívia no mundo, passando de 0,0244% em 2006 para 0,0284% em 2018. Os indicadores também comprovam que houve aumento da participação de bens de capital sobre o total de importação, fato que caracteriza um aumento da adoção de tecnologias. A participação relativa dos empregos na indústria foi mantida, ao passo que a participação relativa empregos gerados na agricultura caíram no período, o que evidencia um deslocamento relativo do fator trabalho: de atividade de baixo valor agregado para atividades de maior valor agregado. As análises da elasticidade do emprego no valor adicionado da manufatura e da elasticidade dos salários na produtividade do trabalho apontaram correspondência entre crescimento do valor adicionado da manufatura e geração de empregos e salários. Portanto, concluímos que a economia boliviana experimentou mudanças estruturais dentro do setor da manufatura durante o período do governo Evo Morales.

Palavras-chave: Manufatura; Estrutura Produtiva; Mudança Estrutural; Evo Morales; Bolívia.

ABSTRACT

SOUSA, Jairo Gabriel Soares de Sousa. **Experiences of Structural Change in the 21st Century: Bolivian Experience (2006-2014)**, 80 p. Dissertation (Master in Regional Economics and Development). Institute of Applied Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2022.

Bolivia has taken important steps in its industrialization process. The added value of manufacturing in the period of the Evo Morales government, rising from U\$1.87bn in 2006 to U\$3.31bn in 2019. Bolivia accelerates its average annual growth rate of manufacturing value added by 1% in Evo Morales government: went from an average annual rate of 3% in the period 1992-2005 to an average annual rate of 4% a year in the period 2006-2019. The share of gross fixed capital formation increased from 14.30% of GDP in 2006 to 18.98% in 2019. Public investments jumped from a share of GDP of 6.87% in 2005 to 12.47% in 2019. The share of private investments in GDP also grew: from 6.12% in 2006 to 8.57% in 2014, decreasing to 6.51% in 2019. Furthermore, there was an increase in the share of value added from manufacturing in Bolivia in the world, from 0.0244% in 2006 to 0.0284% in 2018. The indicators also show that there was an increase in the share of capital goods over total imports, a fact that characterizes an increase in the adoption of technologies. The relative share of jobs in industry was maintained, while the relative share of jobs generated in agriculture fell in the period, which shows a shift in the labor factor from low value-added activities to higher added value activities. The analysis of the elasticity of employment in the added value of manufacturing and of the elasticity of wages in the productivity of labor indicated a correspondence between the growth of the added value of manufacturing and the generation of jobs and wages. Therefore, we conclude that the Bolivian economy experienced structural changes within the manufacturing sector during the period of the Evo Morales government.

Keywords: Manufacturing; Productive Structure; Structural Change; Evo Morales; Bolivia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01: Valor Adicionado da manufatura (preços constantes 2010 em dólar).....	62
Figura 02: PIB por tipo de atividade econômica a preços constantes (estrutura porcentual) .	63
Figura 03: Participação da Formação Bruta de Capital fixo, dos investimentos públicos e dos investimentos privados no PIB.....	64
Figura 04: Participação do valor adicionado da manufatura local (% manufatura global).....	66
Figura 05: Adoção de Tecnologias (Bens de Capital Importados/Total Importado)	68
Figura 06: Participação do emprego na indústria e na agricultura (% empregos totais).....	69
Figura 07: Média Salarial anual (U\$).....	74
Figura 08: Intensidade salarial anual.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Classificação OCDE subsetores da manufatura por intensidade tecnológica	66
Tabela 02: Subsetores com maior destaque na geração de VA na manufatura (2006-2014)..	67
Tabela 03: Elasticidade do emprego no VA da manufatura.....	70
Tabela 04: Elasticidade dos salários médios no crescimento da produtividade	72

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I – REVISÃO DE LITERATURA	12
1.1. Introdução	12
1.2. Modelos neoclássicos e novas derivações	13
1.3. Modelos heterodoxos estruturalistas.....	14
1.4. Estruturalismo Latino Amareicano	17
1.5. Participação do setor Manufatureiro no desenvolvimento econômico.....	18
1.6. Participação político-institucional no processo de mudança estrutural	28
CAPÍTULO II – ANÁLISE HISTÓRICA DE ALGUNS MARCOS RELEVANTES QUE ANTECEDERAM O PERÍODO DE GOVERNO EVO MORALES.....	31
2.1. Introdução.....	31
2.2. Processo de construção democrática na Bolívia - movimentos sociais.....	32
2.3. Alguns obstáculos estruturais e empecilhos à industrialização na Bolívia.....	39
2.4. Plano de desenvolvimento econômico do governo de Evo Molares (PND-2006)	49
CAPÍTULO III – ANÁLISE DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO SETOR MANUFATUREIRO DURANTE O PERÍODO DO GOVERNO EVO MORALES.....	57
3.1. Introdução	57
3.2. Objetivo, Metodologia e Banco de Dados	59
3.3. Análise quantitativa do processo de industrialização	61
3.4. Análise qualitativa do processo de industrialização	68
3.5. Síntese dos resultados	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78

INTRODUÇÃO

Este projeto de pesquisa tem por motivação analisar possível mudança estrutural no setor manufatureiro durante o período do governo Evo Morales (2006-2014). Analisaremos, através de alguns indicadores, essas possíveis mudanças (tanto quantitativa como qualitativa) bem como o impacto na geração de empregos e renda salarial. O foco é analisar se a expansão do setor manufatureiro realmente possibilitou uma melhora na qualidade de vida da população e avanço para o desenvolvimento do país.

Para tanto, iniciaremos o primeiro capítulo apresentado uma revisão de literatura a fim de pontuarmos algumas teorias do desenvolvimento econômico, com destaque para a abordagem heterodoxa estruturalista, sobretudo autores que compreendem o setor manufatureiro como estratégico para o desenvolvimento econômico. Daremos destaque à abordagem estruturalista que descreve o papel exercido pelo setor manufatureiro no sentido de atuar como motor do desenvolvimento econômico capaz de desencadear um processo de crescimento que puxa outros setores através dos efeitos diretos e indiretos.

Em seguida, no capítulo dois, iniciaremos abordando alguns aspectos políticos que ajudaram a conduzir Evo Morales à presidência da república. Daremos enfoque à construção do espaço democrático que ao longo dos anos incluiu setores que eram marginalizados das decisões políticas, como camponeses e trabalhadores. Adiante, destacaremos algumas tentativas frustradas de implementação de um projeto nacional desenvolvimentista na Bolívia, destacando seus empecilhos, tanto de natureza política como econômica. Fecharemos o capítulo dois analisando o PND-2006-2011 sob a perspectiva do setor manufatureiro. Nosso objetivo é colher evidencia no sentido de comprovar se há compatibilidade entre as intenções do plano estratégico do governo Evo Morales com a abordagem estruturalista que apresentamos no capítulo primeiro na revisão de literatura.

Por último, no terceiro capítulo analisaremos de forma qualitativa e quantitativa os dados coletados, buscando evidencias que possam comprovar se de fato houve um processo de mudança estrutural no setor manufatureiro. Avaliaremos o grau de expansão do setor, a participação dos investimentos públicos e privados no setor, a participação do setor na manufatura global. Por fim, avaliaremos os subsetores da manufatura segregados por intensidade tecnologia. Nosso objetivo é verificar a participação desses subsetores na geração de valor agregado, na geração de emprego e na geração de salários.

CAPÍTULO I – REVISÃO DE LITERATURA

1.1 - Introdução

Garantir o desenvolvimento econômico nacional constitui um dos principais objetivos republicanos de uma nação. Quer seja em regime mais democrático ou menos democrático, o desenvolvimento econômico acaba sendo uma das essências do espírito republicano. Em razão disso, o processo de desenvolvimento econômico tem sido objeto de estudos em várias partes do mundo. Entender as relações de causa e efeito ao longo desse processo é uma tarefa extremamente complexa e desafiadora, dado que não há uma receita pronta da qual seja possível observar claramente todos os desencadeamentos de forma minuciosamente sistemática.

Por esse motivo, as últimas décadas têm sido marcadas por debates acirrados no campo da teoria sobre o desenvolvimento econômico: como o Japão e a Alemanha conseguiram alcançar atuais níveis de desenvolvimento econômico após o fim da guerra? O que justifica, nas últimas décadas, as taxas de crescimento econômico na China? Porque os países da América do Sul não se desenvolveram tal como os países do Leste Asiático? São questões cruciais sobre as quais se tem dividido opiniões entre economistas em diversas partes do mundo.

Dado que uma economia, por mais simples que seja, dificilmente possui apenas um único setor, o objetivo deste trabalho é verificar a importância da manufatura na impulsão sustentável do processo de desenvolvimento econômico de uma determinada nação. Para tanto, tomarmos como estudo de caso o espaço-temporal do governo Evo Morales na Bolívia durante o período de 2006 a 2019. Verificaremos em que grau ocorreu o fortalecimento do setor industrial (mudança estrutural) no período determinado, bem como o impacto desse resultado em diversos agregados econômicos. Por último, verificaremos se há evidência significativa para relacionar o fortalecimento do setor manufatureiro com a melhora nos indicadores de inclusão social na Bolívia.

Não há consenso entre as principais correntes econômicas sobre o fato de o crescimento econômico ser uma condição necessária para se atingir o desenvolvimento econômico. Mas no geral, entende-se que a estagnação não é desejável no processo de desenvolvimento econômico. Todavia, começam a surgir diferenças de opiniões no que diz respeito ao que poderia ser considerado como motor indutor desse crescimento. Como explicar, por exemplo, a divergência em termos de produtividade e renda per capita entre os países? O valor agregado teria variação significativa se considerássemos a divisão setorial na economia? As atividades possuem produtividades homogêneas? Ao longo da história, diversos economistas tentaram explicar o

fenômeno do crescimento econômico a partir de diversos modelos. Conforme Morceiro (2012), os modelos sobre teoria do desenvolvimento podem ser divididos, sinteticamente, em: modelos neoclássicos, novos modelos de crescimento econômico e os modelos heterodoxos.

1.2 Modelos neoclássicos e novas derivações

Nos modelos neoclássicos (modelo de Solow, por exemplo), os economistas entendem que o crescimento econômico seria indiferente à atividade e indiferente ao setor. Sob esse aspecto, seria indiferente tentar aumentar a produtividade de uma economia a partir de uma perspectiva setorial. Segundo Thirlwall (2005), para os neoclássicos haveria uma relação inversa entre crescimento da produção *per capita* e o nível da renda *per capita*, o que ficou conhecido como pressuposto neoclássico da convergência. Basicamente, a razão que explicaria o fenômeno da convergência de renda entre os países seria o pressuposto clássico do rendimento decrescente do capital ao longo do tempo. Haveria uma espécie de equalização de renda na economia mundial, sendo determinante para o crescimento econômico apenas variáveis exógenas como força de trabalho e progresso tecnológico. Aliás, para modelos neoclássicos tradicionais, o progresso tecnológico seria uma variável exógena.

No entanto, Thirlwall (2005) é taxativo ao afirmar que, ao longo do tempo, nenhuma evidência empírica foi constatada para evidenciar o pressuposto da convergência dos padrões de vida como resultado da equalização da relação capital-produto entre os países. Pelo contrário, o que se verificou na prática foi uma relação proporcional entre capital-produto e renda per capita. Por essa razão, o modelo neoclássico passou por algumas reformulações cujo objetivo seria compreender o porquê dos rendimentos do capital não decrescerem ao longo do tempo, como previa a hipótese neoclássica. A partir de então, derivou-se alguns modelos (modelo AK, por exemplo), culminado na corrente conhecida como novo modelo de crescimento econômico (Paul Romer, Robert Lucas). De mais a mais, acrescenta-se que, nesses modelos, o crescimento econômico seria um processo específico à atividade, mas indiferente ainda ao setor, ou seja, os retornos crescentes de produtividade se daria em razão das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e do capital humano (educação), sem associação com algum setor em particular. Isso porque novos inventos ou novas ideias possuem a característica da não-rivalidade o que acaba gerando externalidades positivas e ganhos sociais com aproveitamento intersetorial.

O que difere, basicamente, o novo modelo de crescimento econômico do modelo neoclássico tradicional é o pressuposto estabelecido no novo modelo que o progresso tecnológico agora é uma variável endógena ao crescimento econômico. Para esses economistas a desindustrialização seria positiva se houvesse o fluxo de realocação de recursos da manufatura para produtos intensivos em P&D; do contrário, se houvesse uma realocação para setores de baixa capacidade tecnológica, haveria um processo de desindustrialização negativa. Em síntese, esses economistas tentam atrelar a divergência de produtividade do capital entre os países à diferença em gastos com P&D e capital humano. Em conformidade com Thirlwall (2005), esses investimentos em P&D seriam responsáveis por manter a relação capital-produto constante ao longo do tempo. Embora nesses novos modelos a importância da especificidade dos setores ainda permanece negligenciada (talvez resquícios da descendência clássica orientada pela oferta), o reconhecimento de fatores endógenos no processo de crescimento econômico pode ser entendido como um avanço, porém ainda com a concepção neoclássica da autorregulação dos fatores.

1.3 Modelos heterodoxos estruturalistas

Até o presente momento falamos de modelos com abordagens que ignoram as especificidades setoriais, como se a economia fosse tratada como um agregado único. No entanto, algumas observações empíricas põem em dúvida se realmente tais modelos seriam adequados para explicar o que acontece na economia real. Por exemplo, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (2016) demonstrou que países de alta renda possuem uma estrutura produtiva mais diversificada e maior convergência de produtividade do trabalho entre os setores, ao contrário do que se verificou em países com baixa renda. Seria mera coincidência? Seria consequência natural ou automática da realocação dos fatores? Nessa linha, observou Thirlwall (2005):

“Inúmeros dados históricos empíricos sugerem que há algo de especial na atividade da indústria e, principalmente, na atividade manufatureira. Parece haver, nos diversos países, estreita associação entre o nível de renda per capita e o grau de industrialização, e também parece haver, nas várias nações, associação estreita entre crescimento do PIB e o crescimento da indústria manufatureira. Os países que crescem com rapidez

tendem a ser aqueles em que a participação da indústria no PIB aumenta com velocidade: os chamados “países recém-industrializados”.

É nesse sentido que os economistas heterodoxos (Rosenstein-Rodan's, Nurkse, Kalecki, Kaldor, pós-keynesianos) passam a dar relevância às características setoriais de uma determinada economia, agregando valor à abordagem keynesiana que havia sido feita sobre a demanda efetiva. Diferentemente dos modelos abordados anteriormente – orientados pela oferta, a abordagem estruturalista é orientada pela demanda. Nessa abordagem, o crescimento econômico seria um processo específico ao setor e específico à atividade, desde que específica à natureza do setor envolvido. Basicamente, a premissa desses modelos é que existem atividades com rendimentos crescentes de escala e atividades com rendimentos decrescentes de escala, como abordou o economista Nicholas Kaldor na sua teoria conhecida como “Causas do Ritmo Lento do Crescimento Econômico do Reino Unido (Thirlwall, 2005). Considerando a diferença de rendimentos entre os setores, não parece ser razoável – como propõe os modelos neoclássicos e suas derivações – considerar que uma unidade de valor adicionado seria equivalente independentemente de qual setor. Portanto, a abordagem estruturalista visa compreender a relação entre as condições setoriais de uma determinada economia e o processo de crescimento econômico.

Mas o que seria uma abordagem estruturalista da economia? Rocha (2015) destaca:

“A visão estruturalista geralmente enfatiza que o desenvolvimento econômico está fortemente ligado a uma radical transformação na estrutura de produção para suprimir obstáculos, gargalos e outros rigidez do subdesenvolvimento”.

O argumento chave dessa abordagem é enfatizar, como condição necessária para o processo de desenvolvimento econômico, a necessidade de realocar recursos de setores de baixa produtividade para setores de alta produtividade, caracterizados pelos retornos crescentes de escala. Diferentemente dos modelos neoclássicos, que abordam o processo de crescimento econômico quase que como um processo automático, os modelos heterodoxos compreendem a transformação estrutural – condição necessária para o crescimento econômico – como produto de uma ação planejada e coordenada, enfatizando a necessidade de se criar um ambiente institucional propício para esse fim, o que o Myrdal (1957) incluiu nos chamados fatores não econômicos (Thirlwall, 2005).

Mas seria o setor industrial homogêneo em termos de produtividade? Nesse aspecto os economistas estruturalistas se dividem: há aqueles que defendem o crescimento econômico como um fenômeno equilibrado, como se a manufatura apresentasse uma espécie de homogeneidade produtiva e funcionasse como um motor único que impulsiona o crescimento econômico – uma visão meio clássica dentro da abordagem estruturalista (Rosenstein-Rodan's e Nurkse); e aqueles que defendem o crescimento econômico como um fenômeno desequilibrado (Hirschman e Myrdal), entendendo que o setor manufatureiro não é homogêneo e existem setores específicos dentro da indústria com potencial de desencadear o processo de crescimento de forma alavancada, devido aos efeitos indiretos na economia. Nesse sentido, Hirschman entendia que os setores industriais de bens intermediários e bens de capital seriam mais propícios a desencadear o crescimento a setores industriais produtores de bens de consumo Thirlwall (2005).

Entretanto, ambas as abordagens convergem no sentido de apontar a manufatura como motor do crescimento econômico, isto é, a taxa de crescimento da produção manufatureira é acima da média dos setores, o que possibilitaria puxar a taxa de crescimento da economia como um todo. No que se refere à P&D e capital humano, os estruturalistas entendem que o setor manufatureiro seria responsável por absorver boa parte do progresso tecnológico, reforçando a hipótese de que o desenvolvimento econômico seria um processo orientado - além do setor - também pela atividade, desde que essa seja relacionada àquela, divergindo da visão neoclássica e suas derivações. Nesse sentido, Morceiro (2012) destaca a contribuição da abordagem neoschumpeteriana ao modelo estruturalista:

Na abordagem dos (neo)schumpeterianos, as atividades de invenção, inovação e difusão tecnológica são fundamentais para o crescimento econômico e para a sustentabilidade da competitividade no longo prazo. Para eles, a inovação é o motor do capitalismo, pois, por meio da geração e difusão das inovações, criam-se progresso econômico e, conseqüentemente, bem-estar social.

Essa dinâmica inovadora é capaz de acelerar o ritmo de crescimento de uma determinada economia. Os países desenvolvidos, no que se refere à inovação, operam na fronteira tecnológica onde os custos de inovação são relativamente maiores, considerando os elevados gastos na fase de pesquisa e desenvolvimento. Nesse sentido, os países subdesenvolvidos deveriam aproveitar o que os economistas chamam de janela de oportunidade, caracterizada

pela possibilidade desses países incorporarem o progresso tecnológico já consolidado numa velocidade maior que a capacidade de os países desenvolvidos expandirem suas inovações tecnológicas. É um processo possível, dado que a geração de novas tecnologias acontece numa velocidade aquém da necessária para se incorporar tecnologias já consolidadas.

1.4 – Estruturalismo Latino Americano

Outra abordagem estruturalista bem difundida no século passado foi o estruturalismo latino-americano, apresentado, principalmente, por economistas como Raúl Prebisch e Celso Furtado. Essa abordagem consolidou importantes estudos sobre o impacto do setor manufatureiro no balanço de pagamentos. Rocha (2015) destaca:

“the Latin American Structuralist school gave life to an importante interpretation where the productive structure matters to the pace and scope of the development process.”.

Contraponto à teoria clássica das vantagens comparativas do economista David Ricardo, eles observaram uma deterioração dos termos de troca nas relações comerciais entre países desenvolvidos (industrializados) e países subdesenvolvidos (não industrializados) em função da diferença de elasticidade-renda da demanda entre os produtos comercializados, o que contribuía para agravar as disparidades de nível de renda entre os países, contrariando o pressuposto clássico da convergência de renda entre os países no longo prazo. Sobre esse aspecto, Morceiro (2012) acrescenta:

“A elasticidade-renda da demanda para produtos industriais (e de serviços) é maior que para produtos agrícolas” [...]

“A elasticidade-renda das importações de bens manufaturados é muito superior à dos bens primários (agrícolas, recursos naturais e demais commodities).”

Nesse mesmo sentido, o estruturalismo latino-americano enfatiza o risco de restrição do balanço de pagamentos sobre o crescimento, dado que a taxa de crescimento de longo prazo do país pode ser considerada pela razão entre a taxa de crescimento das exportações e a elasticidade-renda da demanda por importações. Ocorre que a restrição do balanço de pagamentos acaba impondo severas restrições ao crescimento econômico nos países subdesenvolvidos, considerando que esses países estariam se especializando em produzir

produtos com baixa elasticidade-renda e dependendo cada vez mais das importações de produtos com maior elasticidade-renda.

Assim, o processo de industrialização seria o caminho para viabilizar aos países em desenvolvimento um crescimento econômico sustentável, na medida em que aumentaria a participação desses países no comércio internacional de bens de maior valor agregado através de diversificação da pauta exportadora e ao mesmo tempo reduziria a dependência internacional pelo fortalecimento do mercado interno. Por último, cabe ressaltar que o estruturalismo latino-americano passou por algumas adaptações nos últimos anos: o economista Bresser-Pereira sugerindo a taxa de câmbio como variável chave do processo de crescimento econômico e uma outra combinando as abordagens estruturalista e schumpeteriana, concentrando-se no papel da transformação estrutural e progresso tecnológico (UNCTAD, 2016).

Essa última abordagem aponta a heterogeneidade produtiva nas economias dos países da América do Sul como empecilho à mudança tecnológica e, por consequência, empecilho ao crescimento econômico. A heterogeneidade nessas economias pode ser verificada pelo diferencial produtivo nas indústrias baseadas em recursos (altamente produtivas e tecnologicamente avançadas) e as indústrias manufatureiras (bem menos produtivas e menos avançadas). Como consequência, por exemplo, aponta-se o agravamento da deterioração dos termos de troca, aumento da dependência externa, além do aumento da defasagem em termos de progresso tecnológico.

1.5 – Participação da manufatura no processo de desenvolvimento econômico

Não obstante o exposto sobre os alguns modelos acima, o que se tem observado ao longo da história sobre crescimento econômico? Destaca-se:

“The pattern of economic development in the current advanced economies has been characterized by a shift away from agriculture towards manufacturing and services. (UNCTAD, 2016) ”.

Embora não existe uma receita de bolo sistematizando o que seria o caminho do crescimento econômico, algumas peculiaridades podem ser observadas nas economias desenvolvidas. Basicamente, o que se observou foi um modelo de crescimento orientado tanto ao setor como à atividade, como pressupõe o modelo estruturalista de crescimento econômico. Nos últimos séculos, o crescimento econômico foi fortemente associado às mudanças

estruturais nessas economias, verificando-se, empiricamente, a diversificação e a sofisticação, diferentemente da especialização proposta pelos clássicos na teoria das vantagens comparativas. Constatou-se, na verdade, um declínio do emprego em setores de baixo valor agregado, como agricultura; sendo compensado pelo aumento do emprego em setores de maior valor agregado, como a manufatura e, posteriormente, serviços (UNCTAD, 2016).

Nesse sentido, o que se verificou foi que o deslocamento do fator trabalho fez com que o valor relativo da produção se deslocasse na mesma direção. Com isso, o valor absoluto da produção aumentava em maior proporção, dada a maior produtividade do setor industrial se comparado ao setor agrícola, por exemplo.

Um aspecto interessante observado nessas economias é a relação entre manufatura e emprego. Verificou-se que o PIB per capita da manufatura cresce até determinado nível, a partir do qual começa a decrescer, em contrapartida de uma aceleração do aumento da taxa de valor agregado no setor de serviços, o que sugere que o setor de serviços substitui progressivamente a manufatura como o principal motor de crescimento a partir de determinado nível de renda (UNCTAD, 2016).

Por outro lado, verificou que em economias menos desenvolvidas, havia uma preponderância de alocação de trabalho em setores de baixa produtividade, como a agricultura (UNCTAD, 2016). Ademais, há evidência significativa no sentido de considerar uma relação positiva entre deslocamento do fator trabalho, de atividade de baixa produtividade à alta produtividade, e o aumento da produtividade média da economia (UNCTAD, 2016). Esse fenômeno pode ser exemplificado como um efeito em cadeia, do qual a renda adicional – fruto da mudança estrutural ocorrida – cria novas demandas por bens e serviços mais sofisticados, o que acaba gerando a expansão do setor, além do transbordamento para outros setores, como abordado pelo Hirschman. Dessa maneira, Morceiro (2012) corrobora:

“Os encadeamentos não tratam apenas da localização das indústrias satélites, mas também do acréscimo de valor dessas firmas individuais e de todo o conjunto orgânico, ou seja, é um processo que se retroalimenta de modo interdependente. ”

Além da mudança estrutural aumentar o valor agregado na economia, através da realocação de a mão-de-obra, de produtividade mais baixa para mais alta, o que os economistas chamam de ganhos estáticos, há de se considerar também os ganhos dinâmicos: caracterizados pelo efeito positivo da mudança tecnológica, o que explica porque a transformação estrutural

está associada com crescimento econômico mais rápido. Além do mais, acaba reforçando o modelo estruturalista no sentido de associar o crescimento econômico a um processo orientado tanto ao setor como orientado à atividade, ou seja, os setores realmente possuem dinâmicas diferentes e auxiliam de diferentes formas para o processo de desenvolvimento econômico, o que acaba ajudando a explicar o porquê de existir países com níveis tão diferentes de desenvolvimento econômico.

Outro ponto importante a observar é relação entre o setor de industrialização e o setor de serviços. Observou-se que o PIB *per capita* da manufatura cresce até determinado nível e depois começa a decrescer, ao passo que começa a ocorrer maior participação do setor de serviços no PIB (UNCTAD, 2016). Nas economias desenvolvidas esse processo ficou conhecido como desindustrialização natural.

Porém, nos últimos anos, esse fenômeno tem gerado sérias preocupações nas economias desenvolvidas, sobretudo em países populosos como EUA. Nesse sentido, Morceiro (2012) relata:

“Os Estados Unidos, maior símbolo da sociedade pós-industrial ou de desindustrialização positiva, apresentam há muito tempo um enorme e estrutural déficit comercial (uma proxy de indústria não competitiva internacionalmente) e uma taxa de desemprego muito acima de 3% (uma proxy de pleno emprego), sem considerar o problema do desemprego disfarçado e o subemprego”.

O que se verificou nos últimos anos, como consequência da fragmentação das cadeias produtivas (como instalação de fábricas na Ásia), foi uma falta de capacidade de o setor de serviços especializados empregar toda mão de obra disponível nessas economias. Aliás, a vitória do Donald Trump nos EUA reflete muito desse vácuo na economia americana com a saída de diversas indústrias do país. Nesse sentido, a ideia de uma “sociedade pós-industrial”, como defendem os economistas que vêm esse processo de desindustrialização como natural, acaba sendo bastante questionável.

Do ponto de vista das economias em desenvolvimento, esse fenômeno se mostrou bem mais prejudicial, principalmente nos países da América Latina e África do Sul. Nesses países, Morceiro (2012) destaca que ocorreu a chamada desindustrialização precoce. Esse fenômeno é caracterizado por um processo prematuro de desindustrialização que ocorre em níveis de renda abaixo do ideal, ou seja, em um nível tão baixo que não se tem ainda um setor de serviços

especializados capaz de absorver o excedente do trabalho do setor industrial. Nesse sentido, o excedente de trabalho do setor industrial acaba sendo deslocado para atividades de baixo valor agregado, ficando subutilizado.

Na prática, não se verifica viabilidade de se realizar o que alguns economistas chamam de “pular” a fase de industrialização. Isso porque o setor de serviços possui grau de desencadeamento para trás e para frente reduzido (Morceiro, 2012) e, nas economias subdesenvolvidas, a maioria dos serviços possuem baixa produtividade e baixa capacidade incremental de produtividade em razão da baixa penetração do progresso técnico. Ademais, o que se verifica nas economias desenvolvidas é que a demanda por serviços de alta complexidade surge como resultado do desenvolvimento do setor de manufatura. Portanto, um setor manufatureiro fraco, dificilmente desencadeará um setor de serviços especializados de alto valor agregado.

Também é importante salientar que muitos subsetores dentro do setor de serviços são derivados do setor industrial, o poderia ser chamado de externalidades da atividade produtiva. A razão é que o progresso tecnológico, especialização e o ambiente cada vez mais competitivo acaba fazendo com que o setor industrial seja cada vez mais especializado e focado na atividade fim, dada a crescente necessidade de aumentar a eficiência produtiva e reduzir seus custos de produção. Nesse sentido, a terceirização de diversas atividades-meio acaba fomentando setores de prestação de serviços que, na sua essência, tem suas raízes firmadas no fortalecimento do setor industrial. À vista disso, Morceiro (2012) acrescenta:

“As atividades subcontratadas, terceirizadas ou externalizadas da indústria são contabilizadas como serviços, embora continuem fazendo parte da esfera industrial.

Nesse sentido, percebe-se uma relação de dependência entre diversas atividades do setor de serviço em relação ao setor industrial, de forma que pensar a consolidação de um setor forte de prestação de serviços dissociado do fortalecimento do setor industrial, seria uma estratégia de crescimento econômico sustentável.

Em relação ao setor agrícola, existem diversas razões para se obter pela preferência à estratégia de crescimento econômico tomando como motor o setor industrial. Não por acaso, Rocha (2015) comenta:

“In fact, studies did not find a correlation between the growth of agriculture and the growth of GDP in a causal sense”.

Ocorre que o progresso tecnológico é cada vez mais dinâmico e mais relevante no sentido de impulsionar o crescimento econômico. Nesse sentido, a manufatura é o lócus das atividades de invenção, inovação e difusão tecnológica, ou seja, o principal vetor do progresso técnico (Morceiro, 2012). As atividades ligadas ao setor industrial são mais propensas a absolver toda essa inovação técnica em comparação com as atividades ligadas ao setor agrícola. Esse é um fator de extrema relevância, não somente do ponto de vista do crescimento econômico em sentido estrito, como também do desenvolvimento econômico como um todo, tendo em vista que o progresso tecnológico tem relação direta com a elevação do padrão de vida da população em geral: área de saúde, infraestrutura, transporte, lazer, educação, alimentação etc. Ademais, a elasticidade-renda da demanda para produtos industriais é maior que a elasticidade-renda da demanda para produtos agrícolas (MORCEIRO, 2012).

Nesse sentido, como já mencionado acima, na referência feita ao modelo estruturalista Latino-Americano, verifica-se no longo prazo a deterioração dos termos de troca desses países, o que também significa em deterioração do padrão de vida dos países de economia agrícola em face dos países industrializados, considerando que o estabelecimento dessa relação comercial significa - na prática - a captura da produtividade dos países agrícolas pelos países industrializados. Não obstante, tem-se, ainda, constatado ao longo do tempo uma redução da proporção da participação dos produtos primários na geração de valor dos produtos finais (Morceiro, 2012), o que acaba contraindo a renda dos países especializados apenas nesse tipo de produto. Isso ocorre devido à dinâmica do progresso tecnológico, como já mencionado.

O que ocorre é que uma gama de produtos industriais de base agrícola (algodão, madeira, milho etc.) tem sido substituídos – através do processo de inovação tecnológica – por materiais compósitos de fibras artificiais, muitas vezes com propriedades mecânicas maiores se comparados aos materiais tradicionais de base agrícola, o que acaba gerando ganhos de eficiência. Além disso, o pouco de vantagem comparativa que os países cujo o carro chefe é o setor agrícola têm em relação os países industrializados, não obstante à deterioração natural dos termos de troca, é praticamente anulada diante do forte protecionismo estabelecido pelos países desenvolvidos.

Por fim, posto que a elasticidade-renda das importações de bens industrializados é superior à dos bens agrícolas, países com industrializados possuem maior margem no sentido de obter condições para aliviar restrições do balanço de pagamentos e garantir seu potencial de crescimento de longo prazo. Portanto, uma condição necessária para se estabelecer um processo sustentável de crescimento econômico passa, necessariamente, pelo entendimento que é

imprescindível elaborar uma estratégia realocação de recursos de setores de baixa produtividade, como o setor agrícola; para setores de alta produtividade, como a indústria. Obviamente, sem desconsiderar a presença mínima necessária em cada setor ao se pensar as necessidades econômicas como um todo: segurança alimentar, questões de desenvolvimento regional, demanda interna etc.

Outro fenômeno bastante interessante no processo de crescimento econômico é a interdependência entre setores e atividade, o que significa dizer que, ao estudarmos o processo de crescimento econômico, não devemos analisar os setores e atividades isoladamente. Pelo contrário, é necessário considerar que os setores e atividades econômicas (agricultura, indústria e serviços) estão interconectados. Nesse aspecto, Hirschman (1958) contribuiu significativamente sistematizando esse fenômeno com ênfase no processo de industrialização.

Em seus estudos, Hirschman consolidou como evidência da interdependência entre setores os chamados desencadeamentos, tanto a montante como a jusante Thirlwall (2005). Ele destacou uma característica intrínseca do setor industrial: o poder de empuxo da indústria se mostrou muito superior em relação aos demais setores. Isso porque o setor industrial apresentou forte desencadeamentos, tanto a montante como a jusante, o que não se verificou nos demais setores. Por exemplo, ao analisar o setor agrícola das economias dos EUA, Japão e Itália, foi constatado um moderado desencadeamento a montante, porém um desencadeamento a jusante fraco. Por outro lado, o setor de serviços apresentou reduzido grau de desencadeamento em ambos os lados.

Nesse sentido, o setor industrial, devido à maior força propulsora, funciona como um motor capaz de acelerar o processo de crescimento econômico como um todo. Nessa direção, Thirlwall (2005) destaca:

“Os países que crescem com rapidez tendem a ser aqueles em que a participação da indústria no PIB aumenta com mais velocidade”.

Ademais, o próprio setor industrial possui suas subdivisões que também devem ser consideradas nesse processo: industriais de base, industriais intermediárias e indústrias finais. Nesse sentido, a construção de polos industriais potencializa o efeito propulsor ou indutor do crescimento econômico em uma determinada região, através do estabelecimento do que Morceiro (2012) chamou de “indústria-âncora”. Por fim, esse efeito é ainda mais potencializado devido ao transbordamento para outros setores, em função da alta relação de dependência dos diversos setores da economia em relação ao setor industrial (UNCTAD, 2016).

Em suma, o que se verifica é que o poder do setor industrial de “puxar” outros setores e atividades produtivas é bastante elevado, algo que não se verifica nos demais setores da economia. Portanto, pensar crescimento econômico sem considerar essas implicações do setor industrial significa reduzir as chances de se alcançar esse objetivo.

O setor industrial também foi destaque na década de 60 do século passado, quando o economista Nicholas Kaldor apresentou os resultados das suas análises estatísticas em duas conferências ministradas nas universidades de Cambridge e de Cornell. Essas relações estatísticas ficaram conhecidas como as leis de Kaldor (THIRLWALL, 2005):

Primeiramente, a análise do Kaldor apresentou uma forte relação positiva entre o crescimento da indústria de transformação e o crescimento do PIB. Especificamente, o que se observou foi que quanto maior a razão entre a taxa de crescimento do produto manufatureiro e a taxa de crescimento do produto não manufatureiro, maior a taxa de crescimento do PIB. Essa observação do Kaldor, acaba confirmando o que foi pontuado acima em relação à observação do Hirschman: o setor manufatureiro é o motor do crescimento econômico.

Ademais, das observações estatísticas apresentadas pelo Kaldor derivou-se o que ficou conhecido como lei de Verdoorn ou lei de Kaldor-Verdoorn. Essa lei estabelece uma causalidade positiva mais intensa entre a produção e a produtividade do setor manufatureiro. Essa maior intensidade justifica-se por diversos fatores, entre os quais: as economias de escala, tanto estática como dinâmica; os aprendizados do tipo *learning-by-doing* e o progresso científico e tecnológico incorporado nas máquinas e nos equipamentos.

Não menos importante, uma terceira lei de origem Kaldoriana especificou uma relação casual positiva forte entre a velocidade de expansão da indústria de transformação e o aumento de produtividade fora desse setor. A bem da verdade, essa constatação acaba mais uma vez reforçando o postulado pelo Hirschman no que diz respeito ao potencial da manufatura de promover desencadeamentos fortes, tanto para frente como para trás.

Dessa forma, percebe-se que a industrialização possui capacidade de acelerar a taxa de mudança tecnológica pela economia como um todo. Nesse sentido, a expansão do setor industrial, por exemplo, possibilita ao setor agrícola ganhos de produção, viabilizados pela criação inovadora em termos de máquinas e equipamentos industriais, derivados da expansão industrial. Além do mais, a ociosidade do trabalho, fruto da integralização tecnológica no setor agrícola, é absorvida pelo próprio processo de expansão da capacidade industrial (MORCEIRO, 2012). Por outro lado, o setor de serviços também se beneficia, em termos de ganho de produtividade, da expansão industrial. Por exemplo, com a expansão industrial, há um aumento

na circulação de mercadorias, o que fomenta, por consequência, a expansão dos serviços de transporte e distribuição. Juntamente, o aumento da renda *per capita* estimula a expansão do setor financeiro. Ou seja, o setor industrial tem realmente a característica peculiar de puxar a produtividade da economia como um todo. Nessa perspectiva, Morceiro (2012) comenta:

“O poder da indústria de “puxar” outras atividades produtivas é muito elevado; nos demais agregados setoriais, esse poder é fraco”.

Por último, através do resultado das análises estatísticas do Kaldor, foi apresentada uma quarta lei, segundo a qual se postulou uma correlação proporcional entre a taxa de crescimento das exportações e a taxa de crescimento do produto agregado. Kaldor, já convencido da premissa keynesiana do crescimento pela demanda, compreendia a restrição no balanço de pagamentos (considerando uma economia aberta – diferindo significativamente dos modelos neoclássicos) como principal impedimento ao crescimento econômico. Dessa forma, as exportações – como componente autônomo da demanda agregada – viabilizaria o alívio dessa restrição, visto que o aumento das exportações requer a expansão da capacidade produtiva, o que por sua vez atrai mais capital produtivo (investimentos) e, como consequência, eleva a produtividade da economia, além de aumentar a participação do mercado doméstico no mercado internacional.

Outra particularidade do setor manufatureiro é sua capacidade de fragmentação sem perda de coesão e sinergia. O que ocorre, na verdade, é que a cada especialização de uma determinada atividade, por exemplo, surgem novos mercados (bens ou serviços) e, por consequência, devido aos desencadeamentos dentro da cadeia produtiva, o efeito multiplicador potencializa a produtividade da economia. Segundo Morceiro (2012), esse fenômeno ficou conhecido como princípio da causação cumulativa, inicialmente formulado pelo Myrdal (1957) e mais tarde apresentado pelo Kaldor (1970). Com efeito, esse postulado baseia-se na lei dos retornos crescentes ou custos decrescentes, já sistematizada pelo Adam Smith em 1776, quando publicou “A riqueza das nações”.

Já nessa época foi possível verificar a importância da manufatura, ainda que primária (produção de alfinetes) no processo de crescimento econômico: o aumento da divisão do trabalho, ocasionava o aumento da produtividade do trabalho e, portanto, o aumento da produção. Porém, o tamanho do mercado precisa ser observado como um limitador nesse processo. Assim, Morceiro (2012) comenta:

“A divisão do trabalho depende do tamanho de mercado, visto que quanto maior for o mercado consumidor, maiores serão as possibilidades de diferenciação e especialização e, por conseguinte, mais elevada será a produtividade.”

Prosseguindo, os rendimentos crescentes apresentam um aspecto dinâmico fundamental relacionado ao progresso tecnológico. O ganho de inovação é capaz de potencializar a produtividade da economia através da melhora na eficiência no uso dos fatores de produção, melhora no processo produtivo, geração de ganhos de escala, criação produtos com maior valor agregado entre outros. Nesse sentido, Rocha (2015) destaca:

“However, a careful analysis of the heterodox literature reveals that manufacturing is also the main engine of technological dynamism and specifically a locus of innovation in the Schumpeterian sense”.

Portanto, o pensamento kaldoriano contribuiu no sentido de relacionar premissas clássicas sobre o incremento da produtividade ao processo de crescimento econômico orientado ao setor, sobretudo o manufatureiro, demonstrando que o setor está sujeito à lei dos retornos crescentes, e por essa razão é capaz agir como um motor que acelera sobremaneira a elevação da produção total. Não é por acaso que países com alta renda possuem maior complexidade econômica, com indústrias sólidas e capazes de produzir bens mais sofisticados; enquanto que os países de baixa renda possuem economias pouco diversificadas ou indústrias pouco expressivas em termos de complexidade. (UNCTAD, 2016).

Além do mais, é oportuno observar que o setor manufatureiro tem em si o potencial que vai muito além de apenas acelerar a taxa de crescimento da economia. O que se observou na prática é que os países que coordenaram a mudança estrutural das suas economias na direção da manufatura apresentaram resultados extraordinários em termos de prosperidade, consagrando o setor como uma rota preciosa na busca pelo desenvolvimento socioeconômico. A prosperidade, nesse sentido, não se resume apenas a melhora nos indicadores econômicos.

A capacidade do setor manufatureiro vai muito além disso. É fato que o setor tem demonstrado ganhos salariais acima da média setorial, tem alancado a produtividade da economia, tem fortalecido a participação de economias nacionais na economia mundial, entre outros benefícios (UNCTAD, 2016); mas também é fato que se soma a isso diversos benefícios sociais, como: melhora na educação, desenvolvimentos de habilidades mais sofisticadas, estoque tecnológico e outros ganhos coletivos que transbordam por toda sociedade,

desenvolvendo não apenas a economia, mas também a própria sociedade, e por que não dizer, a própria espécie humana.

Por exemplo, não saberíamos nada sobre o universo se não fosse o desenvolvimento de novas habilidades que foram acumuladas ao longo do tempo, desde o primeiro momento que o homem começou a transformar insumos em produtos, lá na era primitiva. O “aprender fazendo” (learning-by-doing), dentro do setor manufatureiro, parece um caminho inesgotável. Por exemplo, foi através da produção de máquinas e equipamentos sofisticados que a humanidade avançou no sentido de erradicar doenças que séculos atrás não se tinha cura. Portanto, o setor manufatureiro, além de se apresentar como uma luva capaz de materializar a própria complexidade da capacidade humana – no sentido de permitir ao homem desenvolver todo seu potencial para inovar – também se apresenta como um potencializado motor de geração de ganhos sociais, na medida em que viabiliza a distribuição de renda (UNCTAD, 2016).

Recentemente, o setor manufatureiro voltou a ser apontado como elemento central no plano de governo da maior economia do planeta: EUA. Após os resultados não satisfatórios da estratégia adotada no sentido de converter a economia americana numa economia de serviços sofisticados, o governo Trump, além das ações polêmicas na área de comércio internacional, voltou a reforçar o protagonismo do setor manufatureiro como meio de superar déficits comerciais e minimizar problemas de ociosidade de mão de obra na economia americana. Embora pouco ajustado politicamente, o plano econômico do Trump almejava iniciar a promoção de uma ambiciosa mudança estrutural de longo prazo, promovendo o fortalecimento do setor manufatureiro, desde o ramo têxtil até o setor aeroespacial. Nesse sentido, Mendonça, Thomaz, Lima e Vigevani (2019) destacam:

“No mesmo documento, os autores pontuam que o plano econômico de Trump vai muito além da questão tarifária, e que os problemas econômicos do país são de longo prazo e de natureza estrutural, de modo que só poderão ser resolvidos com reformas estruturais”.

Ainda sobre o período do governo Trump, em 2018 foi colocada em prática uma política protecionista extremamente agressiva, impondo taxas altas: 25% sobre o alumínio e 10% sobre o aço (MENDONÇA *et al*). A recomendação dada pelo Departamento do Comércio alegava que a medida era necessária para se garantir a segurança nacional (MENDONÇA *et al*). Como o aço e o alumínio são dois insumos bastante utilizados na indústria militar, além de ser insumo básico para produção de diversos produtos que atendem à demanda nacional, a queda da

produção interna perante à concorrência internacional foi considerada pelo a considerada um sinal de risco à indústria nacional, além de aumentar a vulnerabilidade do país às ações externas.

Na verdade, independentemente das justificativas e das estratégias adotadas, o cenário que se desenha na atualidade – inclusive reforçado pela crise da pandemia – parece ser uma retomada ao caminho da industrialização como estratégia de crescimento econômico, seja por iniciativa democrata, seja por iniciativa republicana.

1.6 - Participação político-institucional no processo de mudança estrutural

No entanto, a mudança estrutural não é um processo automático, impulsionado pela simples ação das forças de mercado. À vista disso, destaca-se:

“ [...] this is not an automatic process, and institutional discordance can be a major obstacle to structural transformation, particularly in middle-income economies (UNCTAD, 2016). ”

O processo de crescimento econômico depende não apenas de recursos – financeiros ou não financeiros – mas depende, fundamentalmente, de arranjos institucionais e políticos sólidos que viabilizem a condução do desenvolvimento, tanto em termos econômicos, como em termos sociais. Se considerarmos, por exemplo, irrealista a premissa keynesiana do crescimento desequilibrado; assumindo, portanto, a necessidade de se enfrentar um processo desequilibrado de crescimento, o sucesso da coordenação desse processo seria inviável sem um forte arranjo institucional e político.

Um caso prático que reforça a ideia de que não basta apenas possuir recursos para se iniciar um caminho de crescimento econômico pode ser observado ao comparar a trajetória econômica de dois países ricos em petróleo: Noruega e Nigéria. Enquanto a Noruega, usando suas reservas de petróleo, tornou-se um dos 10 (dez) países mais ricos do mundo, diversificando sua estrutura produtiva; A Nigéria, de maneira predatória, acabou asfixiando outros setores da economia ao explorar seu recurso natural de forma completamente predatória (GALA, 2020).

Mas como entender resultados tão discrepantes? Olhando o IPC 2019 (Índice de percepção da corrupção 2019), verifica-se uma enorme discrepância de posição entre esses países: a Noruega ocupa a posição 7 com 87 pontos, enquanto a Nigéria ocupa a posição 146 com apenas 26 pontos. Infere-se, portanto, que a Nigéria possui um arranjo institucional e político precário, o que inviabilizou qualquer projeto de desenvolvimento nacional. Por outro lado, a Noruega, possui um arranjo institucional e político muito mais sólido e robusto, o que

viabilizou a coordenação de um projeto de desenvolvimento através do qual foi possível, através das suas reservas de petróleo, potencializar o processo de crescimento econômico, diversificando a economia e garantindo a prosperidade para a nação como um todo.

Outro caso prático que reforça a importância de se construir um sólido arranjo institucional é a forma como alguns países já industrializados usam do poder estatal regulamentar para controlar o fenômeno da desindustrialização natural, já abordado acima. Segundo Morceiro (2012):

Estes últimos países (Alemanha, Japão e Coreia do Sul) “moderam” ou “controlam” a intensidade da desindustrialização por meio de medidas eficientes favoráveis à indústria, enquanto, ao mesmo tempo, criam um setor de serviços intensivos em conhecimento. ”

O que se verifica nesses países é o uso do arcabouço institucional para elaborar políticas industrial no sentido regular o processo natural de desindustrialização a fim de preservar uma participação mínima do setor manufatureiro no PIB e, assim, manter suas industriais competitivas, preservar postos de trabalho e assegurar a trajetória de desenvolvimento econômico. A propósito, o que foi relatado acima sobre o governo Trump tem forte relação com esse aspecto. Nesse sentido, Morceiro (2012) destaca que a ausência de regulamentação do processo de desindustrialização da economia americana contribuiu para formação de consecutivos déficits comerciais e taxas de desemprego acima da proxy de pleno emprego (3%).

Ademais, esses resultados contrapõe mais uma vez a hipótese neoclássica de crescimento econômico não orientado ao setor. Se de fato fosse uma hipótese com correspondência com a realidade, não haveria necessidade de os países desenvolvidos se preocuparem em regular níveis de participação da indústria no PIB e o governo americano não estaria tão empenhado em recuperar a participação da indústria na economia nacional. De todo mundo, a implementação dessas políticas industriais é viabilizada através da garantia de autonomia estatal, ou seja, forte arranjo institucional.

Assim, ainda que seja fundamental compreender os mecanismos de um processo de desenvolvimento econômico, sua orientação ao setor e às atividades; compreender o papel chave do setor manufatureiro como motor principal desse processo; também é importante compreender a importância de um ambiente institucional e político propício para se garantir a implementação e condução desse processo. Aliás, esse tem sido um dos pontos mais atacados

no sentido de minar projetos de desenvolvimentos em países subdesenvolvidos, a exemplo do ocorrido na própria Bolívia, países objeto do nosso estudo.

Por fim, o que se quis demonstrar é que os achados mais recentes sobre desenvolvimento econômico contrastam fortemente com a premissa clássica de que os países devem se especializar apenas em produtos ou serviços para os quais possuem as chamadas vantagens comparativas. Contrapondo a visão neoclássica do fenômeno da convergência da renda (catching-up – com chamam os economistas) como um processo automático, exógeno e certo no longo prazo – considerando a lei dos rendimentos decrescentes – a visão estruturalista tende a enfatizar o desenvolvimento econômico como algo fortemente relacionado à transformação na estrutura produtiva da economia, visto que é exatamente a mudança estrutural o combustível capaz de acelerar o ritmo de do crescimento econômico e viabilizar o catching-up, que não se dará de forma automática. Ademias, a visão estruturalista fomenta a mudança estrutural, não apenas como um movimento aleatório, mas um movimento direcionado à industrialização, sem a qual não é viável pensar em aumento de produtividade, emprego, renda per capita ou qualquer outro indicador de sucesso no processo de desenvolvimento econômico.

Portanto, o crescimento econômico envolve, necessariamente, um movimento coordenado de transição progressiva de recursos de setores de baixa produtividade para outros de alta produtividade, como da agricultura para manufatura e, cautelarmente, para serviços mais sofisticados. Cautelarmente porque, como visto acima, o processo mais avançado de desindustrialização natural pode representar efeitos colaterais não desejados, como aumento da dependência externa, elevação da taxa de desemprego, entre outros.

À vista disso, a visão estruturalista é taxativa ao apontar a necessidade de aumentar a participação do setor manufatureiro no PIB. Por sua vez, a expansão da participação industrial é capaz de acelerar a produtividade da economia via efeitos diretos do setor e os efeitos indiretos em outros setores (efeitos spillover). Assim, essa mudança estrutural seria um meio de superar os gargalos que limitam o processo de crescimento econômico e concretizar reais ganhos de produtividade, ao invés de apenas esperar por uma promessa abstrata neoclássica de convergência de renda no longo prazo que jamais chega.

Porém destaca-se que não vivemos em um mundo pacífico. Existem forças que atuam para se perpetuar hegemonias econômicas, sobretudo nas relações comerciais entre os países. Portanto, não há de se esperar um processo de mudança estrutural espontâneo e fluido. Pelo contrário, trata-se de um processo que envolve a atuação de diversas forças (quase sempre conflitantes), o que torna o processo bastante turbulento e desafiador. Nesse sentido, o Estado

(forte) desenvolve um papel de extrema importância. Ele é responsável por construir – através da governança e da governabilidade – o ambiente sobre o qual o processo de mudança estrutural e, portanto, o desenvolvimento econômico, ocorrerá. Qualquer processo de mudança estrutural precisa ser financiado.

Assim, caberia ao Estado – autônomo – o desafio de elaborar política fiscal, monetária, cambial, creditícia, suprir falhas de mercado, fomentar investimentos (públicos ou privados) ou agir no sentido de promover a conjuntura necessária para se alcançar níveis de complexidade econômica cada vez mais sofisticados.

CAPÍTULO II – ANÁLISE HISTÓRICA DE ALGUNS MARCOS RELEVANTES QUE ANTECEDERAM O PERÍODO DE GOVERNO EVO MORALES

2.1 – Introdução

Nesse capítulo, farei uma abordagem sucinta de alguns marcos históricos a fim de ajudar a elucidar o contexto no qual foi pensado o projeto de desenvolvimento econômico do governo Evo Morales. Inicialmente, farei uma abordagem ressaltando alguns aspectos do processo de construção democrática na Bolívia, sobretudo da institucionalização de movimentos sociais de origem camponesa e operária que ajudaram a construir, ao longo dos anos, o fundamento através do qual se consolidou o *movimiento al Socialismo* (MAS), partido que conduziu Evo Morales à presidência.

Mais adiante, avançarei analisando – de forma sumária – alguns aspectos da história econômica da Bolívia até a chegada do Evo Morales à presidência, destacando os desafios enfrentados ao se tentar promover mudanças na matriz estrutural produtiva da economia boliviana, na perspectiva de se construir um projeto desenvolvimentista de soberania nacional para exploração dos recursos naturais, como minério e hidrocarbonetos, a fim de se consolidar o processo de industrialização do país. Por conseguinte, pontuarei, à luz dessa trajetória, alguns aspectos que inviabilizaram, ao longo dos anos, a consolidação de uma economia industrializada na Bolívia e contribuíram para a do atraso econômico e do círculo vicioso de miséria no país.

Por último, concluirei abordando – agora de forma um pouco mais analítica – o plano de desenvolvimento econômico do governo de Evo Morales (PND-2006). Buscarei analisar se há compatibilidade, a princípio no plano teórico, entre o plano econômico de Evo Morales e a

teoria de desenvolvimento econômico estruturalista que foi dissertada no capítulo 01 (um). Em síntese, analisarei o nível de comprometimento da proposta econômico-política do plano de governo do Evo Morales com a política econômica estruturalista desenvolvimentista, ou seja, se o PND-2006 carrega consigo as características básicas da abordagem estruturalista do desenvolvimento econômico.

2.2 - Processo de construção democrática na Bolívia - movimentos sociais.

A ascensão de Evo Morales, primeiro indígena a governar um país sul-americano, à presidência do Estado Plurinacional da Bolívia deu-se em um contexto de mobilizações populares que se intensificaram ao longo do início da década de 2000, sobretudo durante da “guerra da água”, momento em que ocorreu a queda do presidente Carlos Mesa, em 2005. Foi nesse contexto que o MAS (*movimiento al Socialismo*), partido de Evo Morales, assumiu democraticamente o comando do governo boliviano. Pela ótica de Baptista (2019), “a eleição de Evo Morales Aymá em 2005 é um marco que rompe com um universo simbólico no qual o indígena jamais poderia se imaginar ocupando esse cargo”.

Para uma melhor percepção desse processo, faz-se necessário uma retrospectiva por alguns marcos históricos de lutas sociais e do processo de construção democrática na Bolívia, a fim de se compreender possíveis causas e consequências que levaram o Evo Morales à presidência.

Inicialmente, pode se dizer que o berço do processo revolucionário na Bolívia foi a derrota na Guerra do Chaco (1932-1935). A partir de então, recorrentes crises governamentais foram desencadeadas e, paralelo a isso, fortaleciam-se os sindicatos e partidos ligados às forças sociais operárias e à pequena burguesia. Um aspecto importante a ser destacado nesse período foi a nacionalização da Standard Oil (companhia petrolífera norte-americana que detinha o direito de exploração das jazidas em território boliviano). Na ocasião – pós-Guerra do Chaco – um grupo de militares, comandado pelo coronel David Toro, assume o poder em 1936 e ganha apoio popular ao nacionalizar a petrolífera, criando a estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB).

Entretanto, segundo Andrade (2007), tratou-se na verdade de um acerto de contas por conta da traição da Standard Oil durante o período da Guerra do Chaco, pois, segundo o autor, mais tarde descobriu-se que a empresa bombeava secretamente petróleo para a Argentina, aliada dos paraguaios. Portanto, não se tratou de um projeto nacional de desenvolvimento

econômico, posto que enquanto nacionalizavam a petrolífera, ainda cooperavam publicamente com os magnatas do estanho Hothschid e Aramayo (ANDRADE, 2007).

No início da década de 40, período da Segunda Guerra Mundial, governo do EUA exercia forte pressão sobre o então governo do general Enrique Peñaranda, que comandava a Bolívia. Enquanto de um lado a Standard Oil exigia a devolução de instalações e indenizações, do outro o governo dos Estados Unidos exigia comprometimento do governo Boliviano através da venda subsidiada de estanho aos seus aliados na guerra (ANDRADE, 2007). A insatisfação popular com essa subserviência fez crescer a mobilização social, concretizando ações como a campanha que criou a União Boliviana Defensora do Petróleo em 1941.

Porém, ainda havia muita ambiguidade nos partidos políticos que representavam o espírito dessas manifestações populares, como o MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario). Seu dirigente partidário, Victor Paz Estenssoro, por exemplo, assume o cargo de ministro da Economia do governo do general Peñaranda. Nesse período, as empresas de mineração procuravam enfrentar a queda dos preços subsidiados aos Estados Unidos aumentando brutalmente o nível de exploração da força de trabalho. Com isso, iniciou-se um período de greves e passeatas dos mineiros que acabou sendo duramente reprimida pelo governo, culminando conhecido “Massacre de Catavi” em 1942. Sobre esse acontecimento, destaca Andrade (2007):

“À frente, em uma ingênua esperança de solidariedade dos militares, caminhavam mulheres, velhos e crianças. O Exército preparara estrategicamente diversas peças de metralhadora para enfrentar os mineiros. Assim, quando a enorme massa popular alcançou a mira das armas, uma pesada fuzilaria massacrrou sem trégua centenas de mineiros e seus familiares desarmados, com tanta coragem e eficiência do Exército boliviano como nenhuma batalha na Guerra do Chaco jamais motivara. Era o domingo sangrento da Revolução Boliviana”.

Em 21 de dezembro de 1943 o coronel Gualberto Villarroel, com apoio do MNR, efetiva o Golpe de Estado, evidenciando que mesmo após o Massacre de Catavi, o poder político ainda se alternava entre pequenos grupos com baixa representatividade popular. Em linha com as estratégias de articulações de cúpula, em 1945 o MNR volta a assumir cargos no governo com Victor Paz Estenssoro agora dirigindo o Ministério das Finanças.

Um marco interessante desse período foi a realização, em 10 de maio de 1945, em La Paz, do Primeiro Congresso Nacional Indígena, reunindo mais de mil líderes de comunidades

entre 5 mil participantes, ocasião quem o governo prometeu instituir escolas comunitárias, proibiu o pongueaje (trabalho pessoal obrigatório e gratuito que os índios eram forçados a realizar para seus patrões nas fazendas) anunciou a obrigatoriedade do pagamento de salários para os trabalhadores agrícolas e o direito dos produtores de vender suas colheitas, Andrade (2007).

Entretanto, tais medidas na verdade não ambicionavam a inclusão social desse segmento social que há anos foi ignorado por governos antecedentes. Tratava-se, na verdade, de uma estratégia do governo Villarroel-MNR para tentar sobreviver às tensões da crise política conjuntural da época. Viana (2018) acrescenta:

“Entretanto, boa parte das medidas anunciadas não foi efetivada. O caráter antagônico do governo [Villarroel-MNR] impedia, em muitos casos, a efetivação de uma agenda em prol dos interesses indígenas e do operariado”.

Entretanto, Viana (2018) considerou que as ações do governo Villarroel-MNR, como a criação da Federação Sindical dos Trabalhadores Mineiros Bolivianos (FSTMB) em 1944 e a realização do I Congresso Nacional Indígena em 1945, embora não se tenha logrado resultados de imediato e na verdade ambicionassem controlar o movimento indígena e o movimento sindical, acabaram contribuindo para institucionalizar a luta dos movimentos sociais. Esse período tornou-se um dos marcos históricos do processo de ascensão política dos movimentos sociais, o que de certa forma contribuiu para construção do caminho que conduziria – mais adiante – Evo Morales à presidência em 2005.

Outro marco histórico importante ocorreu em 1951, quando uma Junta Militar, dirigida pelo general Hugo Ballivián, toma o poder após a eleição de Paz Estenssoro do MNR, sob a justificativa de defender a democracia contra os comunistas. Nesse período, o governo da Junta Militar enfrenta uma crise econômica derivada da queda dos preços internacionais do minério, em razão do EUA decidir interromper a estocagem. Como isso, inicia-se um processo de intenso desgaste do governo. Então, em abril de 1952, ocorre o Golpe civil-militar do MNR e em 15 de abril Paz Estenssoro assume a presidência. Acerca desse período, Viana (2018) ressalta:

“Nesse contexto, a Bolívia vivenciou uma das mais importantes revoluções sociais da América Latina. A união de camponeses civis e mineiros armados frente ao exército produziu um dos maiores símbolos da resistência popular no século XX. Era a Revolução Boliviana de 1952 que se iniciava”.

No entanto, salienta-se que o governo de Paz Estenssoro não tinha a ambição de promover ações revolucionárias no sentido de promover mudanças estruturais efetivas e incluir as massas no processo democrático. Visava, no primeiro momento, reestabelecer a ordem institucional e apaziguar as forças revolucionária da classe operária. Embora nos primeiros anos de governo importantes iniciativas revolucionárias ocorreram, como a nacionalização da grande mineração, a reforma agrária e a criação da Central Obrera Boliviana (COB), tais medidas só foram possíveis sob grande pressão das massas, Andrade (2007).

No campo econômico, uma medida de forte impacto foi a aprovação, em 1956, do Código do Petróleo, que permitiria que as empresas estrangeiras novamente exercessem atividades de exploração produção de petróleo e gás natural na Bolívia, com a contrapartida do pagamento de apenas 18% da venda da produção (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE), MINISTERIO DE MINAS E ENERGIA - GOVERNO FEDERAL, 2017). Para Paz Estenssoro, essa medida ajudaria a reverter o déficit fiscal e acelerar o crescimento econômico do país.

A reforma agrária realizada nesse período também possui peculiaridades próprias. Para Viena (2018), a reforma agrária não produziu uma divisão equitativa da terra. Pelo contrário, o predomínio do latifúndio transformou a antiga oligarquia em burguesia agrária por intermédio de vantajosos subsídios estatais. Esse aspecto é de fundamental importância, pois como veremos mais adiante, essa burguesia agrária exerceu papel fundamental na desidratação de uma nova tentativa de se implementar projeto de industrialização no início da década de 70, sob o comando do general Juan José Torres.

Acerca desse período, Andrade (2007) conclui que apesar das enormes conquistas sociais e a ampliação da cidadania, essas medidas foram incapazes de promover de facto a inclusão política, econômica e social do índio e, por conseguinte, a institucionalização democrática. Viena (2018) acrescenta e destaca que o movimento [revolução de 1952] se mostrou débil diante da criação de uma burguesia nacional comprometida com a ampliação do setor industrial e a infraestrutura, desperdiçando, assim, a oportunidade histórica.

Adiante, outro marco histórico que cabe destacar, no que diz respeito à consolidação político-institucional dos movimentos sociais, é a criação da Confederacion Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) em 1979, logo após a queda da última junta militar dirigida pelo ditador Hugo Bánzaer, como consequência do advento do movimento cultural *katarista* (ANDRADE, 2007). Tratava-se de um passo importante para inclusão

política, econômica e social do índio e, portanto, na consolidação da institucionalização democrática na Bolívia.

Outro passo importante nessa direção, ocorreu após fim do regime militar: durante a tentativa de implementação do projeto neoliberal instituído pelo próprio MNR e pelo, então, presidente Paz Estenssoro, havia uma forte pressão do EUA para que a Bolívia acatasse a política norte-americana anti-drogas. Tal acontecimento provocou, de imediato, a organização dos sindicatos cocaleros do Chapare, nos vales de Cochabamba, o que contribuiu, juntamente com a CSUTCB para o fortalecimento dos movimentos sociais, que viabilizaram a ascensão de Evo Morales no cenário político.

Atuação da CSUTCB e dos sindicatos dos cocaleros, entre outros grupos sociais, marcaram um cenário de lutas e diversas conquistas ao longo da década de 90, sobretudo na viabilização da inclusão do indígena na construção da agenda política do país. Foi a pressão exercida por esses grupos que possibilitou, em 1994, durante o Governo de Sanchez de Lozada, que se promovesse uma reforma constitucional. Nesse período, foi reconhecido o caráter multiétnico e pluricultural da Bolívia, bem como foi promulgada a Lei de Participação Política (LPP), abrindo espaço para municipalização do poder, favorecendo às organizações indígenas.

Para Filho (2016), partir da Lei de Participação Política de 94, as Nações e Povos Indígenas Originários Campesinos (NePIOCs) vão se utilizar dos municípios como tática para ampliar sua participação política, e com o tempo demandar a criação de municípios indígenas, com autoridades eleitas seguindo seus próprios costumes. Ademais, a LPP conferiu personalidade jurídica às *juntas vecinales*, ampliando as ferramentas de participação popular e incluindo novos atores sociais na administração do Estado (BAPTISTA, 2019).

Esses aspectos destacados foram cruciais para se entender a coalisão de forças sociais que fundamentaram a ascensão política do MAS – como veremos mais adiante – e chegada de Evo Morales à Presidência, pois a canalização dessas forças sociais construíram o cenário que marcou a vitória sob o regime neoliberal a partir da Marcha de Santa Cruz de La Sierra à La Paz em 2002 (FILHO, 2016).

Não obstante, apesar dos significativos avanços do ponto de vista da institucionalização dos movimentos sociais, não havia possibilidade de se concretizar ações que impactassem de fato a estrutura colonialista que permanecia intacta ao longo dos anos, promovendo mudanças estruturais de impacto nacional. Inclusive, durante esse período, intensificou-se a implementação de medidas neoliberais, razão pela qual, mais adiante, culminariam em

sucessivas revoltas sociais no início da década de 2000, como a Guerra da Água e Guerra do Gás. Sobre o tema, afirma Baptista (2019):

“No caso da participação prevista na LPP e, em várias dimensões, reproduzida nas juntas vecinales de El Alto, é uma participação que não alcança os processos decisórios mais estruturais, assumindo muitas vezes um viés mais instrumental de fiscalização, consulta e execução de políticas locais.”

O recrudescimento dessas medidas neoliberais, como o desmonte da mineração e a tentativa de privatização da água em Cochabamba, marcou a era conhecida como democracia pactuada – 1985-2003, (PANNAIN, 2018). Durante esse período, não obstante alguns avanços no campo democrático, apenas alguns partidos políticos tradicionais se alternavam no poder através de acordos, promovendo uma artificial estabilidade política que tinha como marca paradoxal a impossibilidade de participação da comunidade indígena na política institucional em nível nacional. Acerca desse período, acrescenta Pannain (2014):

“O caráter excludente e autoritário que assumiu a democracia representativa na Bolívia naqueles anos é corroborado pelo fato de todos os presidentes até 2000 terem recorrido à declaração do estado de sítio para reprimir ações contenciosas”.

É nesse contexto histórico de luta pela democracia e institucionalização dos movimentos sociais que surge o partido *Movimiento al Socialismo* (MAS), sobretudo do protagonismo dos cacaleiros de El Chapare (BAPTISTA, 2019). Tratou-se, na verdade, de uma grande coalizão de setores populares e indígenas que se organizaram a fim de disputar as vias de poder através do processo democrático, viabilizando uma candidatura que representasse os anseios populares na construção da agenda política nacional, visando promover mudanças estruturais efetivas e definitivas. Dessa coalizão, emerge a liderança de Evo Morales, o que viabilizaria no início do século XXI o período da revolução democrática na Bolívia.

Em 1992, Evo Morales, ao discursar na sessão da Assembleia dos Povos Originários, defendia a criação do “instrumento político”, um partido que poderia garantir seus acordos com o governo, na contramão da narrativa mais revolucionária de grupos à esquerda mais radicais. Assim, Andrade (2007) é enfático ao destacar que O MAS de Evo Morales defendia uma posição mais moderada de negociações no parlamento.

Em 1995, o MAS surge como um movimento político alternativo para suprir o vácuo representativo dos movimentos sociais deixado pelas legendas tradicionais. Após a

redemocratização da Bolívia, essas legendas se alternavam no poder, aprofundando cada vez mais as políticas neoliberais ditadas pelo *Washington Consensus*.

Nesse cenário, o MAS se fortalecia diante de um cenário de fortes tensões sociais e aprofundamento das medidas neoliberais, fortalecendo a representatividade dos movimentos sociais no campo político, sobretudo para maioria indígena do país, que via em Evo Morales a possibilidade de ascensão social para boa parte das comunidades indígenas e de construção de um projeto de soberania dos povos (BAPTISTA, 2019).

Em 1999, a promulgação da Lei de Água Potável e Esgoto Sanitário, marca o início da crise do regime neoliberal. O governo havia transferido o serviço de água e esgoto da cidade de Cochabamba a uma empresa privada (multinacional Bechtel). Como consequência, além do aumento nas tarifas, essas mudanças desarticulariam os sistemas de captação e distribuição de água autônomos desenvolvidos por aqueles que viviam no campo e em bairros periféricos da cidade. Contrapondo-se ao governo, as mobilizações camponesas organizaram-se sob a coordenação do CSUTCB, desencadeando a vitória dos camponeses no período conhecido como “Guerra da Água”, 1999-2000, (PANNAIN, 2014).

Mais adiante, nos primeiros anos do início do século XXI, durante o governo de Gonzalez Sanches (2002-2003), uma nova insurreição – iniciada em *El Alto* – entra para a história da Bolívia. Vale lembrar que *El Alto* também já havia sido palco da insurreição liderada por Bartolina Sisa e seu companheiro, Tupaj Katari, no século XVIII, (BAPTISTA, 2019). Não por acaso, mais adiante – em 2009 – o já então presidente Evo Morales promulgaria a nova Constituição da Bolívia nessa mesma cidade, simbolizando assim a resistência indígena.

Portanto, a virada do milênio – marcada por mobilizações populares que ofereciam resistência à consolidação da agenda neoliberal de privatizações (sobretudo de recursos estratégicos como água e petróleo) – marcou o fim do ciclo da Democracia Pactuada e, por conseguinte, o fortalecimento das organizações populares e o aprofundamento da percepção popular que reconhecia no MAS e em Evo Morales a possibilidade agregação dessas forças sociais rumo à Presidência.

Mais adiante, em 2003, outro marco que ajudou a dar fim a era da Democracia Pactuada, inclusive com a renúncia do atual presidente Gonzalo Lozada, foi a forte pressão popular em razão das consequências do novo marco regulatório definido pela Lei de Hidrocarbonetos e do projeto de exportação das fontes naturais pelo Chile (em razão de conflitos geopolíticos históricos). No que diz respeito à Lei de Hidrocarbonetos, essa definiu uma nova classificação para as reservas de petróleo e gás natural, estabelecendo diferenciação entre campos novos e

campos existentes. Passou-se a aplicar um regime de tributação diferenciado, 18% do valor da produção para campos novos e 50% para campos existentes, (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE), MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - GOVERNO FEDERAL, 2017).

Mais adiante, o governo altera a classificação dos campos de forma que a maior parte das reservas das empresas estrangeiras foram classificadas como novas, incidindo apenas a alíquota de 18%, reduzindo drasticamente a arrecadação do governo, (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE), MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - GOVERNO FEDERAL, 2017).

Não obstante, o governo – buscando compensar a queda das receitas – comunicou em cadeia de televisão que iria confiscar parte dos salários e ingressos dos trabalhadores do setor público e privado devido à crise econômica que o país enfrentava. Tal medida ficou conhecida como *impuestazo* (BAPTISTA, 2019). Diante de tais fatos, intensificam-se as revoltas populares. Sobre esse momento, pontua Pannain (2014):

“O levante popular se espalhou pelo país. Setores sociais que desde 2000 vinham protagonizando mobilizações se uniram à luta contra o governo. Estradas foram bloqueadas por camponeses e greves gerais declaradas em importantes cidades. Em La Paz, algumas centenas de milhares de pessoas se reuniam. Nos últimos dias da insurgência popular, setores da classe média iniciaram uma greve de fome pedindo a renúncia do presidente boliviano”.

Assim, essas mobilizações sociais marcaram, não somente o fim da era da democracia pactuada, mas também história da organização política do campesinato. Em 2005, com a queda do presidente Carlos Mesa, Evo Morales, assume o controle do governo nacional, e, segundo Pannain (2014), a crise política entra em uma nova fase.

2.3 – Obstáculos estruturais e empecilhos à industrialização na Bolívia

Os grandes marcos da regulamentação da economia da Bolívia sempre apresentaram forte relação com os momentos de grande mobilização político-social no país, de forma que a história boliviana é marcada por diversos períodos revolucionários, porém, em sua grande maioria, revoluções não democráticas, como exposto no tópico acima. Após séculos de colonização espanhola – que deixou marcas profundas na estrutura econômica e social do país

– a elite que herdou o comando da Bolívia deu continuidade ao legado imperialista de exclusão das maiorias indígenas e exploração predatória das riquezas do país.

No primeiro capítulo, destacamos que a manufatura exerce um papel chave na teoria estruturalista do crescimento desequilibrado. Por essa razão, é necessário compreender os obstáculos que surgiram ao longo do caminho ao se tentar implementar um projeto de desenvolvimento que represente esses anseios. Nesse tópico, analisaremos – à luz do desenvolvimento econômico – alguns ciclos econômicos na Bolívia, buscando sintetizar alguns obstáculos estruturais que dificultavam a consolidação do processo de industrialização da Bolívia. Não se advoga aqui expor toda história da economia boliviana. O que se pretende é compreender as condições socioeconômicas do subdesenvolvimento da Bolívia, sobretudo os percalços que se colocavam diante de estratégias de desenvolvimento que ambicionassem promover mudanças estruturais na estrutura produtiva da economia boliviana.

Inicialmente, a partir de começo do século XX, percebe-se que o fim do período colonial não representou o fim de ciclos predatórios na economia boliviana. Ao contrário, a Bolívia manteve sua matriz produtiva fundamentada na exploração de metais, porém agora dominada por uma oligarquia que dominava a mineração, usando a estrutura do estado para proteger seus próprios interesses (CASTRO, 2015).

Entre o período de 1900 e 1949, a economia boliviana ganha importância no mercado internacional com a exportação crescente de estanho. Nesse período, a exportação representava: entre 1900 e 1909, 40% do comércio exterior do país; entre 1910 e 1919 subia para 60%; entre 1920 e 1939 já alcançava 72%; e entre 1940 e 1949 chegou a 75% do total do comércio exterior do país (ANDRADE, 2012).

Entretanto, o crescente aumento das exportações não estava atrelado a geração de excedentes cujo objetivo fosse alavancar o desenvolvimento da economia nacional, através da diversificação da estrutura produtiva. Entre diversas razões, cabe destacar aqui dois importantes fatores: (i) além do domínio privado das reservas, havia baixa incidência tributária sobre essas riquezas, com alíquotas que variavam de 3% a 4%, chegando a variar até 13% e (ii) a queda dos preços no mercado internacional a partir da metade da década de 1920 (ANDRADE, 2012). Por essa razão, Erades (2018) considera que “los decrecientes ingresos del Estado y la falta de divisas para cubrir el abastecimiento del mercado interno continúan suponiendo un grave obstáculo para el desarrollo del país”.

Entre 1929 e 1930, a produção de estanho chegou a se reduzir de 46.000 toneladas para 14.700 toneladas, provocando o fechamento de minas e gerando desempregos em massa

(Andrade, 2012). Além do mais, com a redução do lucro das empresas, reduziu-se a arrecadação do Estado, o que gerou a necessidade do governo de recorrer a grandes empréstimos internacionais, que totalizam USD 37 milhões, principalmente direcionados ao cancelamento de dívidas pendentes (ERADES, 2018). Portanto, conclui-se que o ciclo econômico de exploração mineral não objetivou promover mudanças estruturais na economia do país, marcando o contexto no qual se inicia o debate sobre a nacionalização dos recursos naturais que – mais adiante – impulsionaria a revolução de 1952.

Como alternativa à desaceleração do setor de mineração, o setor de óleo e gás passa a ganhar mais relevância em 1920, quando o governo passa a dar novas concessões às empresas estrangeiras, prevendo o pagamento de royalties de 15% sobre o total da produção, reduzindo para 11% nos anos seguintes (Andrade, 2012). Nesse contexto que a Standard Oil entra em operação no território boliviano. Ou seja, não se vislumbrou aqui planejar o desenvolvimento econômico através da transformação da matriz produtiva, apenas fazer face a queda de receitas por parte do governo.

No entanto, com o fim da Guerra do Chaco, inicia-se o período chamado de “Socialismo Militar”, sob o comando dos comandantes Davi Toro e Germán Busch (VIANA, 2018). Esse período marcou o fortalecimento do sentimento nacionalista e a organização dos movimentos sociais que, aos poucos, organizavam suas demandas e penetravam o ambiente político em busca da consolidação de direitos.

No plano econômico, algumas medidas merecem destaque. No setor de mineração, o governo Germán Busch buscou superar a deterioração financeira das contas públicas criando o banco mineiro, decretando que os empresários mineiros deveriam depositar no banco 100% de toda moeda estrangeira obtida com a venda de seus produtos (ANDRADE, 2007). Essas medidas aumentaram sobremaneira os conflitos entre o governo e a elite mineradora.

Segundo Viana (2013), “o governo de Germán Busch empreendeu uma série de medidas sociais, tendo como objetivo a construção de um Estado mais interventor na economia, que iam desde o primeiro código trabalhista, a fundação da YPFB, e uma Constituição de caráter progressista que representou considerável avanço na proteção de mulheres, trabalhadores, camponeses e na garantia da função social da propriedade”.

No setor de hidrocarbonetos, em 1937, o governo boliviano procedeu à primeira nacionalização, expropriando a Standard Oil por esta companhia ter mostrado falta de cooperação e um comportamento hostil à Bolívia, durante a guerra do Chaco (PINTO, 2014). Com a nacionalização da Standard Oil, a Bolívia se converteu no primeiro país latino-americano

a estatizar sua indústria petrolífera, mediante uma indenização de US\$ 1,7 milhão (EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE), MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - GOVERNO FEDERAL, 2017). Porém, conforme destacado por Andrade (2012), não havia compensação ou direitos uma vez que o confisco foi fundamentado tecnicamente.

É importante essa compreensão, pois com a nacionalização, o governo criou a *Yacimientos Petrolíferos y Fiscales de Boliviana* (YPFB) e passou a enfrentar embargos econômico por conta da exigência do EUA para que fossem pagas tais indenizações. Esse embate geopolítico se arrastou ao longo dos anos, dificultando levar adiante estratégias de desenvolvimento cujo o objetivo fosse promover mudanças estruturais na estrutura produtiva da economia boliviana.

Com o misterioso suicídio de Busch, o período de reformas do Socialismo Militar chega ao fim, e inicia-se a década de 1940 com o retorno dos partidos tradicionais de cunho liberal republicano que se uniram em uma coalisão de forças conservadoras que levaram ao poder, nas eleições de 1940, o General Enrique Peñaranda (VIANA, 2013). Essa década marca a transição entre dois períodos importantes – do ponto de vista econômico – para o objeto desse trabalho: o Socialismo Militar e a Revolução de 1952, pois representam dois marcos no que diz respeito a tentativa de se romper a lógica do modo de produção econômica puramente extrativista que sempre imperou no país.

Porém, essa década de transição foi marcada por alguns retrocessos socioeconômicos, consequência das medidas do governo de Enrique Peñaranda, tais como: (i) ceder diante da pressão da Standard Oil por indenizações e entrega das instalações da YPFB (ii) ceder diante da pressão americana para venda do estanho (durante a 2ª Guerra Mundial) abaixo da cotação do mercado, fazendo com que o Estado perdesse recursos essenciais e a margem de lucro das companhias declinasse (ANDRADE, 2007).

A economia boliviana sofreu drasticamente os efeitos dessas medidas. Segundo Andrade (2012), em 1943 menos de 3% dos empregados da Patiño Mines recebia mais de 1 dólar por dia. O esforço econômico para se fazer frente à venda subsidiada de estanho durante a Segunda Guerra Mundial e a própria desvalorização dos preços no mercado recaia todo sobre a classe trabalhadora. Sobre esse período, Andrade (2012), acrescenta:

“A produção das empresas mineradoras cresce, mas os salários e os impostos ao governo diminuem proporcionalmente frente a desvalorização do estanho. A margem de lucro das empresas era mantida a base do aumento brutal da exploração da força de trabalho dos mineiros e diminuição dos impostos pagos ao Estado, situação que

contribuiu para acirrar os conflitos políticos e manter o governo em constante instabilidade”.

No entanto, o período do Socialismo Militar havia deixado uma herança nacional que foi, de certa forma, fundamental para organizar as forças sociais para superar esse período da década de 40 e conduzir a Bolívia à revolução de 1952. Na concepção de Viana (2013) “o Socialismo Militar produziu um verdadeiro encontro com a nação, ao proporcionar a união de bolivianos das mais distintas regiões e classes sociais, corroborando para uma noção [...] brotaria naquele momento um forte sentimento de justiça social e mudança política que influenciaria os rumos da sociedade boliviana até o advento revolucionário no início dos anos 50”.

Assim, a revolução de 1952 apresenta mais uma tentativa da Bolívia de promover transformações na sua estrutura política, econômica e social. Inicia-se mais um período de nacionalização na Bolívia.

No setor de mineração, o governo cria a COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) com a finalidade de explorar e comercializar os minérios. No entanto, o processo de nacionalização foi bastante lento, o que acabou contribuindo para que houvesse tempo hábil para que as instalações fossem sucateadas pelas grandes mineradoras. Ademais, a isso, a conjuntura era bastante adversa ao processo de nacionalização: externamente, a baixa cotação dos minérios no mercado internacional, boicotes das grandes corporações internacionais de minério, a pressão do EUA para que houve pagamento das indenizações às mineradoras, inclusive dificultando importações de máquinas e equipamentos. Internamente, alguns críticos ressaltam a forte ingerência dos sindicatos sobre as empresas nacionalizadas, e tentativa frustrada de diversificar economia através de desvios exagerados de recursos da mineração (que enfrentava grandes desafios dos embargos que sofria) para indústria do petróleo (Andrade, 2012).

No setor de óleo e gás – sob o argumento de diversificar a economia – foi promulgado o novo código do petróleo, que dividira a Bolívia em várias regiões para exploração. Em seguida, foi feita a reabertura da economia para as petrolíferas estrangeiras, atraindo para o território boliviano a *Bolivian Gulf Oil Company*. A fim de descobrir novas jazidas e aumentar a exploração de petróleo na região, o governo transferiu mais de US\$100 milhões de dólares da COMIBOL à YPFB (ANDRADE, 2012). No entanto, após as descobertas, constatou-se que as jazidas mais produtivas estavam sob o controle da *Bolivian Gulf Oil Company*, que remetia a maior parte dos lucros da exploração ao exterior, resguardada pelo Código de Petróleo vigente que permitia remessas ao exterior de até 79,3% (ANDRADE, 2012).

Do ponto de vista regional também havia entraves que dificultavam a diversificação da estrutura produtiva no país, muito por conta da concentração econômica na região leste do país e deficiências de infraestrutura, como bem observado por Erades (2018): *“las principales carreteras y ferrocarriles se concentran en el oriente del país, consecuentemente la burguesía agro-industrial y el sector petrolero de oriente progresan pero en detrimento de las mayorías de Occidente”*.

Diante desse cenário de percalços internos e externos ao processo de nacionalização da década de 50, Castro (2015) comenta:

“Nota-se, no entanto, que a Revolução Nacional Boliviana concedeu importantes avanços para o desenvolvimento do país, contudo não se vislumbrou um desenvolvimento econômico favorável e condizente com a proposta de progresso estabelecida: apesar de dar as “armas” aos trabalhadores, o governo não alterou o sentido da colonização, pois manteve o país como primário exportador, sem investir efetivamente numa indústria de base nacional, não propôs uma fase de industrialização dos minérios nem uma mecanização da produção agrícola”.

A conjuntura era de instabilidade econômica, já que a Bolívia possuía uma forte dependência do mercado externo e havia um cenário de desaceleração econômica no Pós-Guerra. Isso se refletia internamente e a economia boliviana se via estagnada, chegando a obter taxas de crescimento negativo no período de 1950 a 1955 (ANDRADE, 2012). A queda no preço do mineral no mercado internacional deteriora o balanço de pagamentos Bolívia, situação que se transmitia à atividade econômica, conduzindo o país a uma pressão inflacionária de 178,8% em 1956 (ERADES, 2018).

Diante desse cenário, o governo buscou por medidas de estabilização econômica de curto prazo, porém bastante alinhadas com as diretrizes estadunidenses. Nesse sentido, em 1956 foi elaborado o Plano Eder, de orientação liberal, supervisionado pelo FMI, que desidratava mais uma vez os anseios mais revolucionários do MNR.

Assim, deteriorava-se a agenda estrutural desenvolvimentista por uma agenda mais conservadora de austeridade nos gastos governamentais, congelamentos de salários, corte de subsídios e a desnacionalização de setores estratégicos, entregues ao capital estrangeiros, após a abertura econômica promovida por Paz Estenssoro. Essas medidas econômicas visavam contornar a instabilidade econômica no curto prazo, através pela entrada de capitais estrangeiros

em detrimento do controle das atividades produtivas estratégicas na Bolívia, o que de certa forma acabava por asfixiando as ambições que impulsionaram a revolução de 1952.

Esse contexto de vulnerabilidade econômica no mercado externo começa a ser revertida apenas partir de 1965, momento em que o setor exportador se fortalece diante da recuperação do preço dos minerais no mercado externo, bem como a inserção na pauta exportadora do petróleo bruto, gás natural e artigos agronegócios (ERADES, 2018).

Essas medidas econômicas (propostas pelo FMI) de orientação liberal conduziram a economia boliviana à antítese do cenário que se desejava construir com a revolução da 1952: 1969 a Gulf controlava mais de 80% das reservas de petróleo e mais de 90% das reservas de gás do país, possuindo um domínio econômico semelhante ao dos antigos barões do estanho (ANDRADE, 2007). Nesse sentido, o tema da nacionalização dos recursos naturais volta ao centro do debate político e uma junta militar liderada pelo general Alfredo Ovando Candía toma o poder, disposta a implementar políticas de controle e nacionalização dos recursos naturais.

Com intuito de industrializar a Bolívia, a orientação do governo foi expressa através do documento chamado “*Mandato Revolucionario de las Fuerzas Armadas de la Nación*”. Sob influência dos debates desenvolvimentistas na CEPAL, foi revogado o decreto do Código do Petróleo de 1955, bem como a concessão da *Bolivian Gulf Oil Company*, que era marcada por suspeita de favorecimentos ilícitos (ANDRADE, 2012).

Com a nacionalização da *Bolivian Gulf Oil Company*, o governo passou a sofrer embargos econômicos que dificultariam bastante seus objetivos socioeconômicos. Na ocasião, estava em curso a construção de um gasoduto que ia desde Santa Cruz a Yacuiba (Norte da Argentina) que era financiado com recursos do Banco Mundial. Diante do decreto de nacionalização, o Banco Mundial se recusou a liberar os fundos para continuação das obras, paralisando a construção, dado que o governo não tinha capacidade financeira para levar adiante, sozinho, o empreendimento.

Ademais, o Presidente da *Bolivian Gulf Oil Company* anunciou um embargo à compra do petróleo boliviano que fora nacionalizado. Uma saída para a Bolívia foi tentar comercializar petróleo com seus vizinhos (Chile e Argentina), porém havia um impedimento de ordem técnica, dado que o petróleo boliviano era mais suscetível ao refino para gasolina, ao passo que seus vizinhos desejavam um petróleo mais suscetível ao processamento de óleo combustível, dificultando ainda mais a viabilidade de mercado para petróleo boliviano (PINTO, 2014).

Diante dessas dificuldades, o general Alfredo Ovando Candía, tentando se livrar dos embargos que sofria, buscou negociar – sem sucesso – com a *Gulf* o pagamento das

indenizações com barris de petróleo. Sem êxito nas negociações, o governo boliviano selou um acordo com o governo da Espanha, através do Instituto Nacional de Industrias e de um grupo de empresas privadas (entre as quais a própria *Gulf*), segundo o qual a gestão dos campos de petróleo na Bolívia seria feita através de uma comissão composta por cinco representantes: três do governo boliviano (um presidia) e dois representantes da estatal espanhola Camba. As deliberações eram feitas por quatro-quinto dos votos, com a Camba possuindo poder de veto.

Segundo Pinto (2014), esse acordo agradou a *Gulf*, pois a companhia americana possuía um bom relacionamento com a Camba e com o governo espanhol, o que em termos práticos, acabou mantendo o mesmo modelo de exploração do petróleo e do gás que havia antes da nacionalização (o petróleo continuou sendo enviado pelo Chile para o Golfo do México). Ou seja, de certa forma, a *Gulf* continuava controlando o petróleo boliviano. Mais uma vez se deteriorava o projeto de industrialização bem como a tentativa da Bolívia de exercer gerências sobre seus próprios recursos naturais. Sobre o tema, Pinto (2014) destaca:

“Os países produtores, quando nacionalizavam, não conseguiam controlar o petróleo produzido no seu país, devido à grande influência das companhias na indústria mundial do petróleo e por contarem com a proteção de países como os Estados Unidos. Para além disso, a grande maioria dos países com reservas de petróleo, tinham economias extremamente débeis e dependiam das receitas provenientes dessa indústria. Por isso, quando a nacionalizavam, não tinham poder financeiro para investir”.

Mesmo com a queda do general Ovando Candia, a pauta da industrialização ainda foi levada adiante com a chegada do general Juan José Torres ao poder. O Governo de Torres pretendia coordenar um plano nacional de desenvolvimento econômico a partir da industrialização dos recursos naturais dentro da Bolívia, criando um complexo industrial com siderúrgicas, metalúrgicas, refinarias e petroquímicas. O propósito central era a retomada do projeto nacional desenvolvimentista de iniciado em 1952, sendo que, agora, convencido de que a coordenação deveria ser feita pela ala militar nacionalista, em razão da ausência de uma burguesia industrial nacional (Gil, 2014).

No entanto, diante o governo Torres não logrou êxito em sua ambição e teve fim diante da conspiração dos círculos oligárquicos de Santa Cruz (apoiados por financiamento do EUA), comandados pelo ditador Hugo Banzer. A partir de então, abandonou-se de vez a tentativa de seguir com um projeto nacional de industrialização nos termos propostas pela CEPAL.

A partir de 1971, agora com o general Hugo Bánzer no poder, ocorre uma mudança na abordagem econômica: deixou-se de lado a construção da agenda nacional desenvolvimentista e passou-se a apostar no desenvolvimento agrário em larga escala, sobretudo na região de Santa Cruz. Através do financiamento internacional e da alta dos preços das commodities no período, o referido setor logrou êxito e a elite latifundiária se fortaleceu ainda mais, muitos desses inclusive beneficiados pela reforma agrária de 1952, como bem destacou Erades (2018): “*la estructura agraria boliviana tanto antes como después de la reforma agraria permanece dominada por el capitalismo de distintas formas [...]*”.

A política econômica do governo Hugo Bánzer havia abandonado qualquer iniciativa de desenvolvimento econômico que significasse introduzir mudanças estruturais na matriz produtiva vigente. Sem qualquer projeto econômico que visasse diversificar a estrutura produtiva na Bolívia e diante da crise mundial que explodiu na década de 70. Não havia mercado externo para produção de gás, por exemplo, e o consumo interno representava apenas 10% da produção (ANDRADE, 2007). Assim, o regime militar chega ao fim. Erades (2018), sintetiza esse período nas seguintes palavras:

Desde 1978 la producción y las exportaciones, incluyendo las de hidrocarburos, bajan año tras año. No hay inversiones. Los ingresos del Estado prácticamente desaparecen. El déficit fiscal y la deuda pública se hacen insostenibles. Se declara una moratoria de la deuda en 1981 y la inflación alcanza el 1.800% anual en 1985.

Em 1985, após o fim do regime militar, a Bolívia conduz ao poder o antigo líder do MNR Victor Paz Estenssoro, talvez ainda sob influência da memória da revolução de 1952. Entretanto, se do ponto de vista político-social comemorava-se o retorno ao regime democrático, do ponto de vista político-econômico o governo caminhava em direção diametralmente oposta às ambições nacionalistas da década de 50. As medidas econômicas do MNR não refletiam mais as medidas econômicas estruturalistas disseminadas pela CEPAL, sendo, agora, alinhadas com o plano de ajuste estrutural proposto pelo FMI.

A conjuntura econômica pós regime militar era de elevada dívida externa, crescente fuga de capitais, estagnação econômica e processo inflacionário descontrolado.

Mesmo diante dos efeitos das medidas econômicas que conduziam a Bolívia a essa conjuntura, não se optou naquele momento por implementar medidas que visassem diversificar a matriz produtiva da economia boliviana. No entanto, recorreu-se a outro receituário do momento: *Washington Consensus*. Resumidamente, a recomendação era no sentido de que o Estado deveria ser ausentar da economia, seja como produtor de bens e serviços, seja como

regulador das transações, submetendo tão somente às forças de mercado. Bandeira (2002), sintetiza essas medidas da seguinte forma:

“As propostas, visando à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado, consistiam em: 1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades no gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade”.

Trata-se, na verdade, do aprofundamento das medidas liberais que já foram adotadas no regime militar, fato que se evidencia quando Paz Estenssoro emite o decreto supremo nº 21060 em agosto de 1985. Sob forte influência das medidas econômicas apregoadas pelo economista norte-americano John Williamson, Estenssoro considera no decreto:

“Que es necesario aplicar una Nueva Política Económica que tenga la aptitud de ser realista y pragmática con el objeto de atacar las causas centrales, de la crisis en el marco de una racionalidad de medidas fiscales, monetarias, cambiarias y de ajuste administrativo del sector estatal que, además de su contenido, radicalmente anti-inflacionario, siente los fundamentos para reiniciar, redefinir, y encaminar el desarrollo nacional liberador, dotado de profundo contenido social, que rescate los valores morales del pueblo boliviano”.

Conclui-se, portanto, que a economia boliviana, durante as décadas de 70, 80 e 90 foi fortemente orientada por políticas econômicas liberais. Como base na revisão de literatura apresentada no capítulo primeiro, o termo “políticas liberais” mencionado aqui representa, resumidamente, a concretização dos modelos econômicos neoclássicos, segundo a qual não há nenhuma relação entre a complexidade da estrutura produtiva e o crescimento econômico. Como apresentado na revisão de literatura, para esses modelos econômicos, as especificidades setoriais da economia são irrelevantes. Com isso, não faria nenhum sentido a presença do Estado na economia através da intervenção em setores específicos, como o setor industrial, por exemplo.

Para Bandeira (2002), conquanto houve no período pós ditadura militar a estabilização da hiperinflação (de 7.000% em 1985 para 3% em 1999) e crescimento médio de 3,9% na década de 90, não foi possível diminuir os índices de pobreza em que mais da metade (63%) da população boliviana vivia. Durante a década de 90, aprofundaram-se mais ainda as medidas

liberais com a privatização de ferrovias, minas, petróleo, eletricidade, telefonia, transporte aéreo e saneamento.

Paralelo a isso, muitas reivindicações explodiam na Bolívia nesse período. O primeiro estopim veio com a privatização da água, após os recorrentes aumentos das tarifas, o que gerava escassez de água em várias comunidades, sobretudo indígenas. O último estopim foi a guerra do gás: enquanto boa parte da população ainda cozinhava usando lenha, o governo fomentava as exportações, causando desabastecimento interno.

É nesse contexto que Evo Morales chega à presidência da Bolívia em 2006, marcando o fim do regime neoliberal. No próximo tópico serão detalhadas algumas medidas econômicas que caracterizavam o projeto nacional de desenvolvimento (PND-2006). O objetivo será verificar o nível de comprometimento – em terno de política econômica – das estratégias adotadas no PND-2006 com a necessidade de reestruturação da matriz produtiva da economia boliviana.

2.4 – Plano de desenvolvimento econômico do governo de Evo Morales (PND-2006)

Conforme pontuado ao longo do primeiro capítulo, as forças dos movimentos sociais, sobretudo movimentos indígenas, marcaram as décadas que antecederam a chegada de Evo Morales à Presidência da República. Entretanto, vimos, no capítulo dois, que na mesma medida que esses movimentos ganhavam força política, aprofundavam-se as medidas econômicas que tornavam a matriz produtiva da Bolívia cada vez mais dependente da exportação de bens primários e distante de qualquer projeto de industrialização.

Pontuamos nesse capítulo algumas tentativas de implementação um projeto nacional de industrialização, bem como os percalços – interno e externos – que surgiram ao longo desse caminho. Desde o fim do breve período do governo do general Torres (1970-1971) até a chegada de Evo Morales à presidência (2006) o Estado Boliviano – seguindo as orientações do *Washington Consensus* – se manteve inerte em relação à política industrial. Não houve, durante o período neoliberal, um planejamento estratégico – de orientação estatal – que pensasse o desenvolvimento econômico a partir da transformação da matriz produtiva nacional através de uma política industrial.

Apesar da estabilização da inflação e um período de crescimento econômico ao longo da década de 90, a Bolívia inicia a virada do milênio com sérios problemas nos indicadores sociais. Sobre esse período, Erades (2018) realça:

“Pero ni el crecimiento del PIB logra disminuir la pobreza y desigualdad que alcanza a más de la mitad de la población. Ya en 2002, la pobreza vuelve a afectar al 65% de la población y la pobreza extrema azota al 40% de bolivianos. Además, la desigualdad de ingreso aumenta de manera significativa entre 1997 y 2002, incluyendo la desigualdad del ingreso por género, origen étnico, ubicación geográfica y tipo de empleo. En este periodo también incrementa la desigualdad medida en otros activos como educación, tenencia de tierras y tamaño del hogar”.

O crescimento econômico do período neoliberal pautava-se numa baixa diversificação produtiva orientada para exportações. Inicialmente, as exportações baseavam-se em bens do agronegócio – principalmente a soja não processada – vindo, posteriormente a indústria têxtil, a fabricação de madeira, joias de ouro e artigos de couro Erades (2018).

Conforme destacamos na revisão de literatura, são atividades consideradas de baixo valor agregado e baixa capacidade de criar *links* com outros setores da economia, se comparadas à atividade de manufatura, que como demonstrava na literatura, além de gerar produtos de maior valor agregado, funcionam como atividade indutora de outros setores, o que poderia ter ajudado a Bolívia a reduzir sua acentuada dependência externa, uma das causas da crise do regime neoliberal na Bolívia no final da década de 90.

Assim, a matriz produtiva da Bolívia seguia com baixa capacidade de desenvolver setores mais sofisticados e de gerar empregos de maior renda, acentuando-se as desigualdades socioeconômicas e, conseqüentemente, as mobilizações sociais, como nas já citadas ocasiões da Guerra da Água (2000) e Guerra do Gás (2003). Erades (2018) resume bem esse período ao destacar:

“Al igual que los incrementos en la exportación de productos no tradicionales, los incrementos en producción y exportación de gas Natural no logran modificar de forma sustantiva la estructura económica y sectorial de Bolivia. Al centrarse en las fases de exploración y extracción sin fomentar una mayor complejidad del proceso productivo, las empresas hidrocarburíferas nunca llegan a aumentar el valor agregado de la producción”.

A partir de 2006, com a chegada de Evo Morales ao poder, resultado de um processo revolucionário de construção democrática que percorreu as décadas (como exposto brevemente no capítulo 02) e da crise do sistema econômica neoliberal que vinha sendo implantado nos anos anteriores, foi estabelecido o PND-2006, no qual se subdividia em quatro seções: Bolívia

Digna, Soberana, Produtiva e Democrática. Do ponto de vista político-econômico, o pilar da produtividade expressa o seguinte significado:

“La Bolivia productiva es la que ha transformado, integrado y diversificado su matriz productiva en el marco del nuevo patrón de desarrollo, de tal manera que há ocupado el conjunto de su territorio y ha logrado el desarrollo de los complejos productivos; es la que crea productos materiales e intelectuales con marca boliviana, ha alcanzando la industrialización de sus recursos naturales y aumentado el valor agregado a sus exportaciones con el apoyo del Estado promotor y protagonista del desarrollo, con políticas productivas y um mercado interno fortalecido; es la que genera excedentes, contribuye a la acumulación interna y los distribuye equitativamente” (PND-2006, p.19).

Trata-se de um documento oficial acerca do qual se detalham os planos, objetivos e metas políticas do governo de Evo Morales. Baseado no princípio constitucional boliviano *del Viver bien*, buscava-se alcançar níveis de desenvolvimento econômico que pensasse a nação boliviana de forma integrada, livre da percepção puramente economicista material e linear de progresso (CUNHA FILHO et al, 2009).

Ademais, o PND-2006 reflete os parâmetros através dos quais será possível avaliar os resultados que serão apresentados no próximo capítulo. Nesse sentido, é possível mensurar – no plano teórico – o nível de comprometimento do referido governo com políticas estruturalistas, sobretudo no setor de manufatureiro; bem como o grau em que esses objetivos foram alcançados.

Portanto, através do PND-2006, o governo Evo Morales estabelece um novo significado do que seria uma Bolívia Produtiva. Para Cunha Filho et al. (2009), uma Bolívia Produtiva requer a mudança do padrão de desenvolvimento econômico, com um Estado forte e ativo na condução da industrialização dos recursos naturais bolivianos e na distribuição equitativa da riqueza.

Uma Bolívia Produtiva, pilar mais detalhado do PND-2006, sistematiza a matriz produtiva da Bolívia em forma de matriz insumo-produto. Através do cruzamento das linhas e colunas, os setores estratégicos geradores de excedentes e os setores geradores de emprego e renda são intercambiados. Transversalmente, estão os setores de infraestrutura para produção e suporte à produção, perpassando por todos os setores.

Entre os setores estratégicos, geradores de excedentes, incluem-se: hidrocarbonetos, mineração, eletricidade e recursos ambientais. Já nos setores geradores de emprego e renda, incluem-se: desenvolvimento agropecuário, a transformação industrial, manufatureira e artesanal, o turismo e a moradia. Por fim, nos setores de infraestrutura para produção e suporte à produção, incluem-se: setor de infraestrutura, transportes, telecomunicações, Sistema Nacional de Financiamento para o Desenvolvimento (SINAFID), que inclui o Sistema Boliviano de Inovação (SBI) e o Banco de Desenvolvimento Produtivo (BDP) – (CUNHA FILHO et al., 2009).

Uma mudança significativa na política econômica da Bolívia, proposta no PND-2006, foi o entendimento de que os setores estratégicos geradores de excedentes deveriam ser controlados pelo Estado. A razão se justificaria pelo fato desses excedentes viabilizarem o reinvestimento nos setores geradores de emprego e renda, o que contribuiria para dinamizar mais a economia, já que esses setores passariam a promover bens finais aos setores estratégicos, se diversificaria a economia e a produção, criando um tecido produtivo coeso e denso (CUNHA FILHO et al., 2009). Nessa perspectiva, o PND-2006 estabelece:

“El sector de hidrocarburos se convertirá en el motor estratégico de la economía mediante la generación de excedentes (ahorro interno) y divisas para impulsar el desarrollo productivo nacional en el marco de la nueva concepción de desarrollo propuesta por el Plan Nacional de Desarrollo (PND-2006, p.100).

Percebe-se, nesse aspecto, um alinhamento do PND-2006 com a abordagem desenvolvimentista estruturalista apresentada no primeiro capítulo. Mais especificamente, o PND-2006 – ao fazer uma subclassificação dentro dos setores da economia – expressa o entendimento de que percebe o crescimento econômico como um fenômeno desequilibrado (Hirschman e Myrdal). Nesse sentido, o próprio setor manufatureiro não é homogêneo, pois há subsetores específicos com potencial de desencadear o processo de crescimento de forma mais alavancada, com diferença no potencial de geração de valor agregado, emprego e renda.

Portanto, dados os aspectos da heterogeneidade, o Estado ressurgiu como protagonista central do desenvolvimento econômico, exercendo o papel de orientador dos esforços na direção das atividades que ajudem a diversificar a matriz produtiva da economia boliviana, desenvolvendo setores de maior valor agregado e distribuindo renda, papel que fora abandonado nas décadas anteriores.

Nesse sentido, o Estado – através do programa de reestatização – voltou a atuar, junto com iniciativa privada, na atividade produtiva, sobretudo nos setores estratégicos, como na

mineração, através da Comibol ou no setor de energético, através da YPFB. As empresas públicas, portanto, voltam a assumir um papel estratégico no PND-2006. Em linha com o exposto acima, Erades (2018) acrescenta:

“Así, las rentas del sector estratégico, particularmente las de extracción de gas, son redistribuidas desde el Estado hacia: (i) la población más vulnerable a través de políticas sociales, particularmente en los ámbitos de salud, educación y vivienda; (ii) proyectos de industrialización, promoción y diversificación productiva y; (iii) los sectores generadores de empleo e ingresos: industria manufacturera, turismo, construcción y desarrollo agropecuario”.

No que diz respeito à política de investimentos, o PND-2006 deve como peculiaridade conciliar os investimentos públicos e privados (domésticos e estrangeiros). Entretanto, os investimentos públicos não mais se limitariam às áreas de infraestrutura (em apoio à área produtiva), como nos anos anteriores, mas seriam direcionados ao setor produtivo, segundo a classificação estratégica apresentada no início do tópico. Para isso, previu o PND-2006: “para lograr el aumento de la producción es necesario incrementar y lograr una mayor eficiencia de la inversión. La Nueva Política Productiva tiene como herramienta central una estrategias de inversiones que ponen énfasis en el sector público sin descuidar el rol de la Inversión Extranjera Directa (IED) y de la privada nacional (PND-2006, p. 95).

Os investimentos privados domésticos também teriam papel fundamental, sobretudo nos setores geradores de emprego e renda. Por essa razão, o PND-2006 estimou elevar a participação desses investimentos, prevendo alcançar 17% do PIB em 2011 (PND-2006. p. 215).

Já com relação aos investimentos estrangeiros, projetou-se uma escalada da média de 0,8% do PIB em 2006, para 8,6% em 2011 (PND-2006, p. 214). No entanto, com uma peculiaridade a mais: esses investimentos devem ser estimulados, porém no marco de uma nova normatização que assegure regras claras sobre os direitos e deveres do capital estrangeiro dentro do projeto de desenvolvimento nacional (CUNHA FILHO et al., 2009).

Por fim, o Estado atuaria no setor financeiro, através *del Banco de Desarrollo Productivo* (BDP), fomentando setores produtivos via política de crédito. Assim, “*se otorgará financiamiento para capital de inversión y operaciones, maquinaria, equipos, infraestructura productiva y recambio tecnológico para la producción limpia.*”(PND-2006, p. 96). Portanto, constatasse no PND-2006 um compromisso oficial no sentido de fomentar a formação bruta de

capital, fator primordial para viabilizar a transformação da matriz produtiva da economia boliviana na direção da complexidade tecnológica.

Do ponto de vista energético, setor estratégico no PND-2006, o Estado passou a atuar na área de geração de energia elétrica através da nacionalização da Empresa Nacional de Eletricidade (ENDE), nacionalizada em 2006 (CASTRO et al., 2020). No mercado doméstico, se havia planejado ampliar a cobertura do acesso à eletricidade para famílias rurais de 30% em 2004 para 50% em 2010 (PND-2006, p. 111). No mercado externo, a meta era transformar a Bolívia em exportador de energia elétrica, na lógica da diversificação da produção nos setores estratégicos geradores de excedentes (CASTRO et al., 2020).

Como destacado na revisão de literatura, a abordagem estruturalista considera a inovação tecnológica como válvula motriz capaz de potencializar o desenvolvimento econômico, em razão do fato de inovação tecnológica estar diretamente relacionada à competitividade e produtividade. Nesse sentido, o PND-2006 atribui ao *Sistema Boliviano de Innovación* (SBI) a operacionalização da política de inovação. Destacando o compromisso do PND-2006 no campo da inovação tecnológica, enfatiza-se:

“La estructura institucional que asegure la interacción entre el sector científico-tecnológico, el sector productivo y el Estado será el Sistema Boliviano de Innovación (SBI), a partir del cual será posible romper la estructura de dependencia tecnológica y del conocimiento, que por siglos ha sustentado al modelo colonial. (PND-2006, p. 182)”.

Em relação à geração de empregos, Cunha Filho et al. (2009) destacam que o PND-2006 buscava uma economia que multiplicasse atores, diversificasse setores e gerasse condições para o crescimento das fontes de trabalho, sempre com o pano de fundo da transformação da matriz produtiva em sua totalidade. Para essa finalidade, foi identificado na matriz produtiva da Bolívia os setores geradores de emprego e renda, que passariam a ser alvos de políticas públicas que os impulsionassem no sentido de superar os índices de desemprego no país. Como resultado, Erades (2018) ressaltou: “*en 2012 Bolivia se posiciona como el país con menor tasa de desempleo en América Latina, habiendose reducido desde de 8,1% en 2005 hasta un 3,2% en 2012*”. Esses dados serão melhor visualizados no próximo capítulo.

O setor tecnológico também foi destaque. Para o PND-2006, a produção tecnológica e a geração de empregos estão intimamente relacionadas à transformação da matriz produtiva da economia boliviana. Por essa razão, há necessidade de uma intervenção inteligente do Estado no sentido de direcionar fluxos de investimentos – públicos ou privados – que vão ao encontro

desses objetivos estratégicos. O PND-2006 institucionaliza oficialmente essa diretriz ao ressaltar:

“Encarar el conjunto de problemas del empleo en el país, constituye un esfuerzo de carácter prioritario, cuyos contenidos se relacionan con la distribución de la riqueza, de los activos productivos y de la tecnología, por tanto con la actividad económica en todos los sectores y una interrelación nueva en la matriz productiva (PND-2006, p. 156)”.

O comércio exterior recebeu um novo tratamento no PND-2006. O modelo primário exportador, preponderante nos anos anteriores, não foi suficiente para inserir a Bolívia nos mercados globais, através de bens de processados e com maior valor agregado; porém, manteve a economia boliviana extremamente dependente das oscilações externas no mercado de commodities.

No entanto, a construção de uma economia mais diversificada e o fortalecimento do setor manufatureiro não significou fechar as portas para o mercado externo, porém, “*los Complejos Productivos Integrales denotan una orientación al mercado interno y una inserción selectiva en el mercado externo*” (PND-2006, p. 175). Percebe-se, assim, a intenção de se construir uma política de comercio exterior mais estratégica, a fim de inserir a economia boliviana nas cadeias globais de valor de forma que se obtenha participações de maior valor agregado.

O aspecto ambiental deve ter um importante peso ao se pensar qualquer projeto de desenvolvimento econômico. Dessa forma, Erades (2018) aponta: “El PND2006 se había prestado una atención especial a los ‘Recursos Ambientales’ considerándolo como uno de los cuatro sectores estratégicos (junto a hidrocarburos, minería y electricidad) dentro del bloque Bolivia Productiva”. Luis Alberto Arce Catacora, na ocasião ministro da economia e finanças públicas, (hoje presidente da Bolívia), discorreu sobre o tema em uma entrevista à Ecoplural sobre as crises do capitalismo (2016, 16ª edição):

“La tercera crisis del capitalismo es la crisis climática. Los organismos internacionales la han denominado: “cambio climático”, pero en realidad se trata de en una crisis climática generada por el recalentamiento de la tierra como efecto de la desordenada producción, consumo y la depredación de los recursos naturales por los países desarrollados y las transnacionales en detrimento de la ecología y del medio ambiente en el mundo” (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

No campo das políticas sociais, o PND-2006 ressalta que o crescimento econômico não pode ser tratado como um fim em si mesmo. Deve, no entanto, produzir os meios pelos quais a nação boliviana superaria a pobreza, o analfabetismo, o desemprego e viabilizaria a concretizações dos direitos fundamentais dos cidadãos bolivianos. O papel central do processo de mudança estrutural da economia boliviana era justamente assegurar a continuidade e sustentabilidade das condições econômicas necessárias para o progresso social, que por consequência, cria contextos que são fundamentais para o desenvolvimento humano.

Dessa forma, as políticas sociais ganham protagonismo no PND-2006 ao estabelecer como objetivo de longo prazo “erradicar la pobreza y toda forma de exclusión, marginación y explotación social, política, cultural y económica” (PND-2006, p. 27). Pontualmente, destacam-se as políticas de transferência de renda e valorização do salário mínimo, fundamentais no que diz respeito à redução das desigualdades. Nesse sentido, entre 2005 e 2019 o salário mínimo passou de US\$ 54 em 2005 para US\$ 307 em 2019 (CASTRO et al., 2020).

Por fim, é importante destacar que não se pode ser tão ambicioso em relação aos resultados de um projeto dessa magnitude, sobretudo em ambientes de tanta instabilidade política como na Bolívia. Aqui não se advoga que o governo de Evo Morales não tenha tomado decisões equivocadas, mas busca-se simplesmente pontuar alguns desafios que emergem de um projeto que vise promover mudanças econômicas estruturais.

Se do ponto de vista externo forças oligopolistas pressionam pela solvência e aniquilação de qualquer projeto de Estado-nação, do ponto de vista interno há desafios se enfrentar com diversos segmentos sociais, como: a classe operária, a burguesia e os anseios de diversos movimentos sociais.

Para Castro et al. (2020), o governo Evo Morales enfrentou continuamente a lógica imperialista do novo capital financeiro (hegemônico globalmente) que, sistematicamente, resultava na destruição dos mercados nacionais. Na mesma direção, eles destacam a relação conflituosa interna com uma consolidada burguesia nacional agrária de baixa interesse por projetos de industrialização.

Ademais, diversos movimentos sociais de esquerda – que antes apoiavam o governo – se opuseram ao modelo “socialismo comunitário” vinculado à atividade extrativista e desenvolvimentista. O pensamento consolidado por Aguilar (2012) sintetiza bem a crítica ao modelo econômico do governo de Evo Morales:

“Para os marxistas revolucionários, o Estado Plurinacional não é um novo estado, pois o Estado possui um caráter de classe definida, e este segue sendo burguês e semicolonial”.

Sem nenhuma pretensão de esgotar esse debate, vale ressaltar que a premissa marxista segundo a qual se interpreta o estado como garantidor dos interesses de uma burguesia dominante até possui correspondência histórica com o período que sucedeu as revoluções burguesas, considerando que o papel exercido pelo estado era apenas assegurar direitos de primeira geração, como: direitos propriedade e direitos políticos.

Com o surgimento do estado de bem-estar social, esse papel é ampliado, e o estado passa a exercer papel central na garantia de direitos sociais, como: saúde, emprego, educação, moradia e assistência social. Portanto, penso ser fundamental para o processo de emancipação da Bolívia – como Nação Soberana – harmonizar o pensamento, para que a partir de uma percepção mais clara do atual contexto geopolítico, compreenda se é possível realmente abrir mão do modelo Estado-nação e subsistir diante do mundo com um modelo puro de iniciativa comunitária.

Finalmente, diante do exposto, pode-se concluir que o modelo econômico do governo de Evo Morales possui as características que foram destacadas no capítulo 01 (um) no que se refere ao modelo estruturalista de desenvolvimento econômico. Mais que isso, vimos que a subclassificação do setor industrial na Bolívia está em alinhamento com as premissas do Hirschman e do Myrdal de que o crescimento econômico é um fenômeno desequilibrado. No próximo capítulo, avaliaremos a eficácia dessas políticas industriais no governo de Evo Morales.

CAPÍTULO III – ANÁLISE DA ESTRUTURA PRODUTIVA DO SETOR MANUFATUREIRO DURANTE O PERÍODO DO GOVERNO EVO MORALES

3.1 – Introdução

A chegada do governo Morales na Bolívia significou uma mudança de rumo do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social do país. Objetivando superar a política-econômica vigente nas últimas décadas, o PND-2006¹ estruturou-se com base em quatro pilares fundamentais: uma Bolívia Digna, Soberana, Produtiva e Democrática. Tais fundamentos foram idealizados tendo como referência do conceito do “viver bem”, cujo objetivo final seria elevar o padrão de vida da população.

Sobre o fundamento da Bolívia Produtiva, articulou-se promover uma nova ordem produtiva que, na prática, significaria promover uma mudança na matriz da estrutura produtiva

¹ *Plan Nacional de Desarrollo de 2006 - Ministerio de Planificación del Desarrollo – Bolivia.*

vigente. Buscava-se, com isso, romper com o padrão primário exportador que sempre sobressaiu na Bolívia ao longo de décadas. Dessa forma, buscava-se tornar a economia Boliviana mais produtiva, gerando maior valor agregado, aumentando o nível de empregos, de renda e, por fim, melhorando os indicadores sociais.

Nesse contexto, o PND-2006 estabeleceu setores estratégicos de geração de excedentes que funcionariam como eixo principal sobre o qual se viabilizaria a construção da nova matriz produtiva boliviana. Para isso, o Estado passaria a exercer maior participação nos setores estratégicos: exploração dos hidrocarbonetos, eletricidade, recursos ambientais e mineração. Por conseguinte, a produção de excedentes econômicos deveria ser reinvestida na economia em setores geradores de emprego e renda, como: desenvolvimento agropecuário, transformação industrial, manufatureira e artesanal, turismo e a moradia. Portanto, essa foi a estratégia adotada pelo governo Evo Morales para que se viabilizasse a dinamização da economia boliviana.

Ainda é importante destacar o papel estratégico do setor dos setores de mineração e hidrocarbonetos, visto que esses setores extrativos exerciam um papel primordial no PND-2006. Isso porque o investimento público em setores geradores de emprego e renda teria como fonte a geração de excedentes desses setores estratégicos, que passariam a ser controlados pelo Estado. Portanto, não havia a ambição no PND-2006 de descontinuar os setores extrativos de matéria prima, mas sim mudar o tratamento dado à geração de excedentes: ao invés de enviá-los para o exterior sob forma de remessa de lucro, agora assariam a ser reinvestidos em setores geradores de emprego e renda, dinamizando mais a estrutura produtiva da Bolívia.

Além do mais, o PND-2006 não vislumbrava uma economia produtiva como um fim em si mesma. Buscava-se, com isso, contribuir para a construção de um novo Estado multinacional, promovendo um desenvolvimento que redistribuísse renda, oportunidades e maximizasse o bem-estar social. Como previsto no plano nacional: *“el Vivir Bien será entendida como el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos.”* (PND-2006, p. 01).

Ao se analisar o período do governo Evo Morales, constata-se um expressivo crescimento econômico. Dados do Banco Mundial² apontam que o PIB de U\$\$ 20,18bi em 2005 saltou para U\$\$ 34,40bi em 2016 (preços constantes de 2015). Os dados comprovam que a economia boliviana cresceu nesse período em média 5% ao ano, chegando a crescer 6% na *crise do subprime* em 2008. Se considerarmos a taxa média de crescimento dos últimos 20 anos

² Base de dados: Indicadores de Desenvolvimento Mundial (base atualizada em maio de 2022).

(3% ao ano) a economia da Bolívia aumentou sua taxa média de crescimento em 2% ao ano no período do governo Evo Morales.

O crescimento econômico do período possibilitou incrementos expressivos no gasto público social, que passou de BOB 15.18 milhões em 2006 para BOB 52.08 milhões em 2016 (UDAPE)³. Em termos relativos, o gasto público social que representava 16,55% do PIB em 2006, passou a representar 22,21% do PIB em 2016 (UDAPE). O impacto social pode ser observado ao se analisar os resultados no combate à pobreza. Nesse período, a extrema pobreza passou de 21,8% da população em 2005 para 9,3% população em 2016 (UDAPE).

No que diz respeito ao grau de concentração de renda, o Índice de Gini foi reduzido nesse período de 58.5 em 2005 para 45.3 em 2016 (Pesquisa domiciliar integrada – IHS – 2016). Ademais, em 2016, foi criado o programa Juancito Pinto a fim de fomentar a distribuição de renda e resguardar o exercício dos direitos da criança e do adolescente. Durante o período de 2006 a 2016 o programa atendeu em média 1.738.163 de crianças e adolescentes por ano com gasto médio de BOB 347,63 milhões (UDAPE).

O consumo de energia elétrica também foi bastante impactado no período. Em 2005, 31,7% da população não tinha acesso à energia elétrica. Em 2016, esse percentual estava reduzido para 8,4% da população. Outro importante indicador é o acesso a serviços sanitários. Em 2005, 28% da população não possuía acesso à serviço sanitário. Esse percentual foi reduzido para 15,8% até o final de 2016. Por último, destaca-se entre os indicadores sociais o consumo de lenha para uso domiciliar. Em 2005, 25,6% da população boliviana usava a lenha para cozinhar; em 2016 esse percentual estava em torno de 15%.

3.2 – Objetivo, Metodologia e Banco de Dados

O objeto de nossa pesquisa é a estrutura produtiva da Bolívia. Sendo mais específico, o setor manufatureiro. Nosso objetivo geral na pesquisa será analisar a mudança estrutural na matriz produtiva da Bolívia a partir da estratégia adotada no governo Evo Morales (PND-2006) segundo o qual o estado passaria a controlar setores geradores de excedentes, como hidrocarbonetos, mineração, eletricidade, a fim de utilizá-los para financiar investimentos em setores geradores de emprego e renda, como o setor manufatureiro.

³ *Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.*

Nosso objetivo mais específico é avaliar o impacto dessa estratégia de industrialização na geração de valor agregado, na geração de empregos e na geração de maiores salários.

Como metodologia, usaremos alguns índices indicado no manual da UNIDO⁴, 2015. Seleccionaremos alguns indicadores e analisaremos as séries temporais para determinados períodos, tanto de forma quantitativa como qualitativa. Nesse sentido, vamos mensurar a participação do setor manufatureiro na economia boliviana, bem como seu impacto na geração de empregos e na geração de salários. Assim, com base nesses indicadores, buscaremos evidências, durante o período de análise, que possam comprovar se de fato a Bolívia conseguiu avançar o seu projeto de desenvolvimento através da industrialização.

A fim de possibilitar a análise da mudança estrutural no setor manufatureiro, avaliaremos os dados da série temporal do período de 1992-2019 para os seguintes indicadores: i) valor adicionado da manufatura (preços constantes de 2010 em dólar); ii) PIB por tipo de atividade econômica a preços constantes (estrutura percentual) e iii) participação da formação bruta de capital fixo, dos investimentos públicos e dos investimentos privados no PIB. Assim, faremos a comparação do período do governo Evo Morales com os períodos anteriores e analisaremos os resultados. No entanto, em razão de ausência de dados, usaremos a série histórica de 1992-2018 para os seguintes indicadores: iv) participação do valor adicionado da manufatura local na manufatura global e v) adoção de tecnologias (bens de capital importados/total de importação).

Por fim, analisaremos as elasticidades do emprego no valor adicionado (VA) da manufatura e dos salários na produtividade do trabalho. Esses indicadores nos darão subsídio para analisarmos o impacto do crescimento do setor manufatureiro na geração de empregos e salários. Trata-se de uma análise fundamental que possibilitará avaliarmos se a classificação do setor manufatureiro como setor gerador de emprego e renda (PND-2006) se confirmou ao longo do período, comprovando ou não a eficácia da política industrial do governo Evo Morales.

Entretanto, também em face da ausência de dados para os períodos de 2015 a 2019, analisaremos esses indicadores em dois períodos segregados: de 1997 a 2005 e de 2006 a 2014. Entendemos se tratar de uma série também relevante para comparação entre os períodos. Para o cálculo de todas as taxas apresentadas nessa pesquisa foi adotado a fórmula indicada no manual da UNIDO⁵.

⁴ UNIDO, 2015: *Industrial Employment and Poverty Alleviation*

⁵ $Taxa = ((Valor\ final) / (Valor\ inicial)) ^ ((1/ (n^\circ\ de\ anos))) - 1$. Método estatístico indicado no manual da UNIDO, 2015: *Industrial Employment and Poverty Alleviation*.

Os dados usados nessa pesquisa foram indicados no manual da UNIDO, como Indicadores de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial e Banco de Dados Estatísticos da UNIDO (INDSTAT). Além dos bancos de dados indicados pelo manual da UNIDO, foram utilizados os dados do Instituto Nacional de Estadística (INE) da Bolívia e da UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas).

3.3 – Análise quantitativa do processo de industrialização

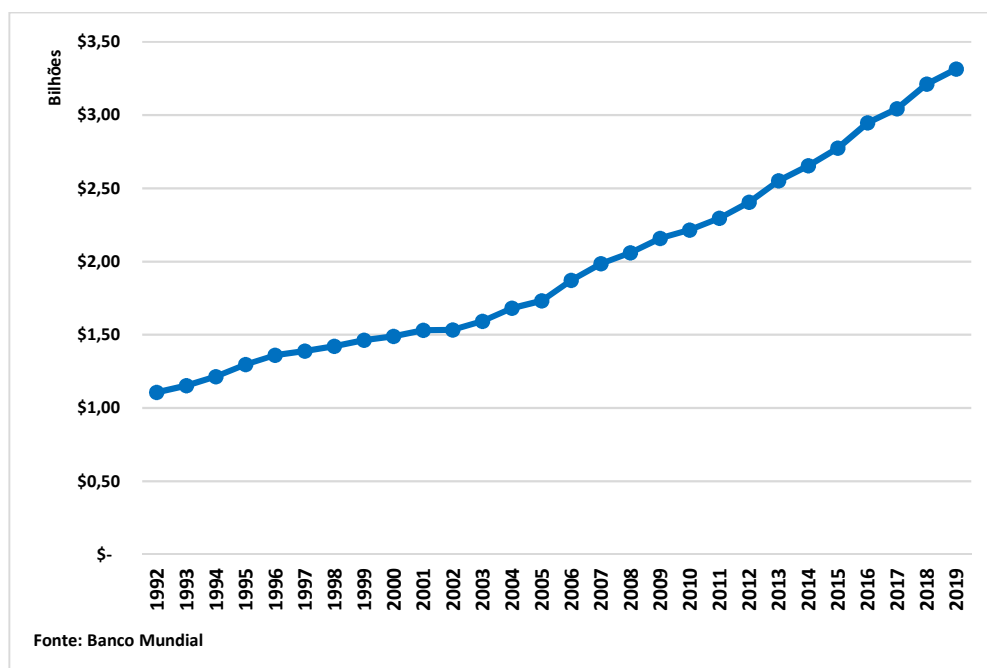
Conforme destacado na revisão de literatura, a visão estruturalista enfatiza que o desenvolvimento econômico está diretamente relacionado à transformação na estrutura produtiva, ou seja, o desempenho do processo de desenvolvimento econômico está condicionado ao grau com o qual se operada mudanças estruturais na economia. Mais especificamente, destacamos a singularidade do setor manufatureiro como desencadeador do desenvolvimento econômico.

Ademais, destacamos no segundo capítulo a estratégia de desenvolvimento econômico adotada pelo governo Evo Morales segundo a qual se classificou o setor manufatureiro como um setor gerador de emprego e renda. Nesse aspecto, o PND-2006 foi explícito: *“El cambio estructural propuesto para el sector consiste en la transformación tecnológica, alza de la productividad y diversificación productiva que permitirán incrementar la agregación de valor a la producción primaria, valorizando el producto boliviano y aumentando el ingreso en los sectores productivos que concentran la mayor parte de la fuerza de trabajo”* (PND-2006, p. 146).

Portanto, em linha com a abordagem estruturalista feita no primeiro capítulo, o setor manufatureiro recebeu tratamento diferenciado no PND-2006, sendo classificado como um setor estratégico para o desenvolvimento econômico da Bolívia, sobretudo pela sua capacidade de gerar bons emprego e renda, como veremos adiante.

Ao analisarmos a série histórica (1992-2019) do VA da manufatura no gráfico abaixo, constatamos que houve um considerável crescimento do VA da manufatura no período do governo Evo Morales, passando de US\$ 1,87bi em 2006 para US\$ 3,31bi em 2019:

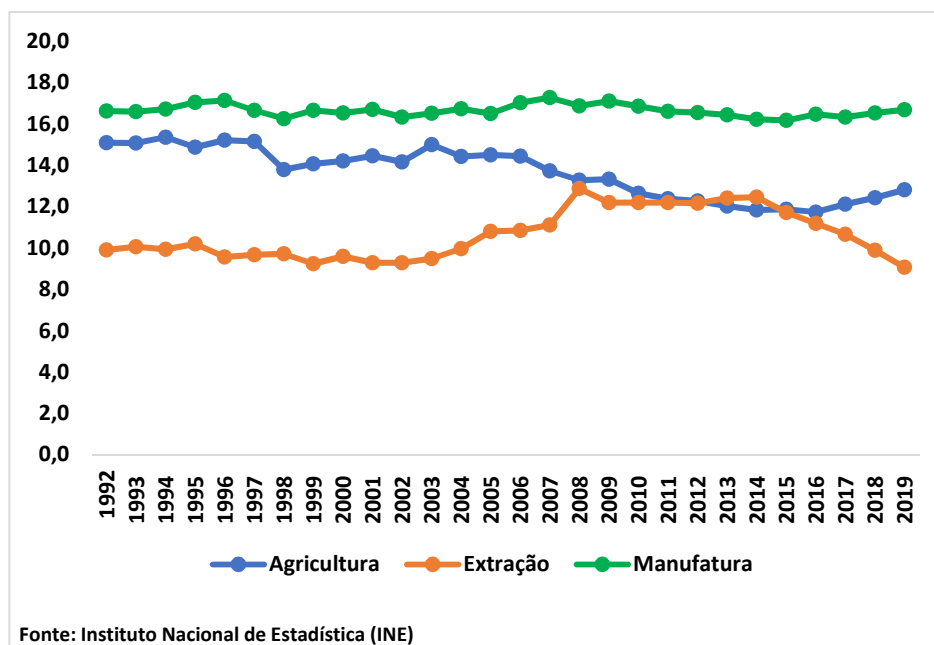
Figura 01 - Valor adicionado da manufatura (preços constantes em dólar, 2010)



É importante analisarmos a taxa de crescimento na Manufatura no período acima. De acordo com o Banco Mundial, de 1992 a 2005 a Manufatura cresceu a uma taxa média anual de 3%, a mesma taxa anual de crescimento da Agricultura para o mesmo período. Já de 2006 a 2019 a Manufatura passou a crescer a uma taxa média anual de 4%, ao passo que a Agricultura manteve a mesma taxa de 3% ao ano do período anterior. Portanto, conclui-se que houve aceleração da taxa de crescimento anual da Manufatura no governo Evo Morales.

Retomando a premissa estruturalista abordada no primeiro capítulo, segundo a qual os países que crescem com rapidez tendem a ser aqueles em que a participação da manufatura no PIB aumenta com mais velocidade (THIRLWALL, 2005), analisaremos a estrutura da participação no PIB dos setores da Agricultura, Extração e Manufatura:

Figura 02 - PIB por tipo de atividade econômica a preços constantes (estrutura porcentual)



Ao analisarmos o gráfico acima, constatamos que houve declínio da participação da Agricultura no PIB durante o período 2006-2019. Vimos no primeiro capítulo que a Agricultura é um setor que possui baixa produtividade e geralmente possui participação preponderante em economias menos desenvolvida. Também destacamos que o processo de desenvolvimento econômico das economias mais desenvolvidas representou um movimento coordenado de transição progressiva da participação de setores de baixa produtividade para setores mais sofisticados, com maior produtividade. Nesse sentido, observamos uma queda da participação média da Agricultura no PIB – de 14,69% no período 1992-2005 para 12,64% no período 2006-2019. Em contrapartida, observamos a manutenção da participação média da Manufatura no PIB durante o governo Evo Morales (manteve-se na mesma média do período anterior, 16,65% do PIB).

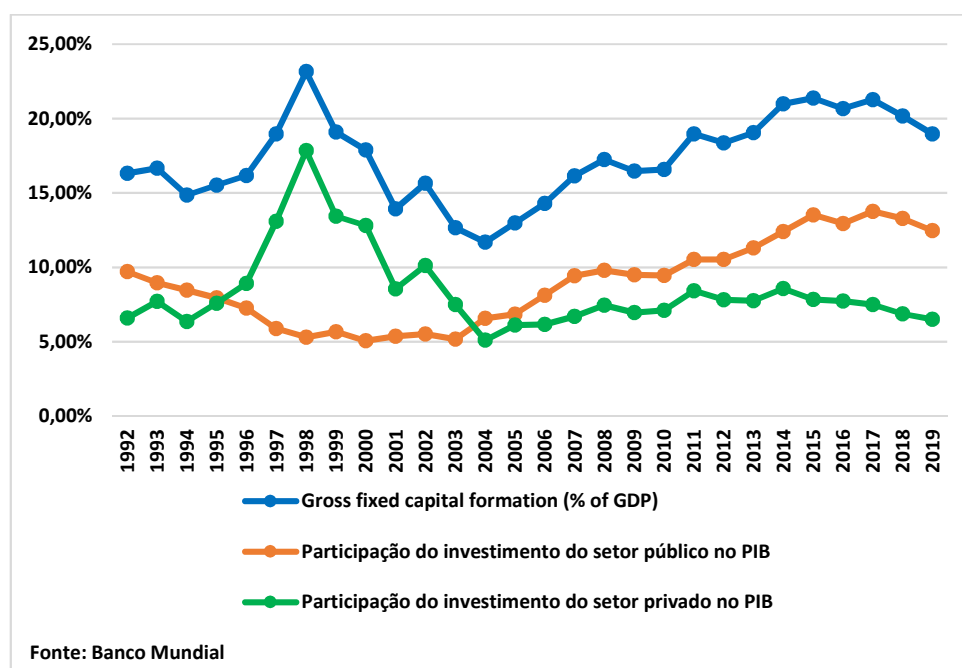
Considerando que a taxa média anual de crescimento do PIB⁶ também saltou de 3% no período 1992-2005 para 4% no período de 2006-2019, concluímos que a taxa de crescimento anual do setor manufatureiro foi acelerada na mesma intensidade que a taxa média anual de crescimento do PIB, o que não ocorreu com o setor agrícola. Esse aspecto é significativo do ponto de vista estrutural, pois evidencia o ganho de participação relativa do setor manufatureiro comparada com o setor agrícola. Porém, é importante ressaltar que o setor agrícola não foi desprestigiado no período 2006-2019: seu PIB passou de U\$\$ 2,63bi em 2006 para U\$\$ 4,22bi em 2019.

⁶ Banco Mundial. Dólar a preços constantes de 2010.

O setor de extração passou a representar maior participação na estrutura produtiva, saltando de uma participação média de 9,77% do PIB no período 1992-2005 para a média de 11,51% no período de 2006-2019. Contudo, é preciso pontuar que no PND-2006 esse setor foi classificado com estratégico do ponto de vista da geração de excedente, passando a ser controlado pelo estado boliviano, o que viabilizou o aumento do nível de investimento público financiados com esses recursos. Nesse sentido, no período de 2006-2019 – quando o governo passou a tributar esses recursos – houve um incremento médio anual de U\$\$ 299,68 milhões⁷ nos investimentos públicos.

Outro aspecto a destacar é a participação da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) no PIB, fundamental para o processo de industrialização. Nesse sentido, destaca-se também a participação dos investimentos públicos e privados:

Figura 03 – Participação da Formação Bruta de Capital Fixo, dos investimentos públicos e dos investimentos privados no PIB



A participação FBKF no PIB durante o período de 1992-2005 apresentou uma tendência crescente de 1992 a 1998, passando a apresentar tendência decrescente até 2004, com 11,69% do PIB. Nos anos de governo do Evo Morales, a tendência foi revertida, chegando a registrar valores acima de 20% a partir de 2014. Entre o período 2006-2019, a participação da FBKF passou de 14,30% do PIB em 2006 para 18,98% em 2019.

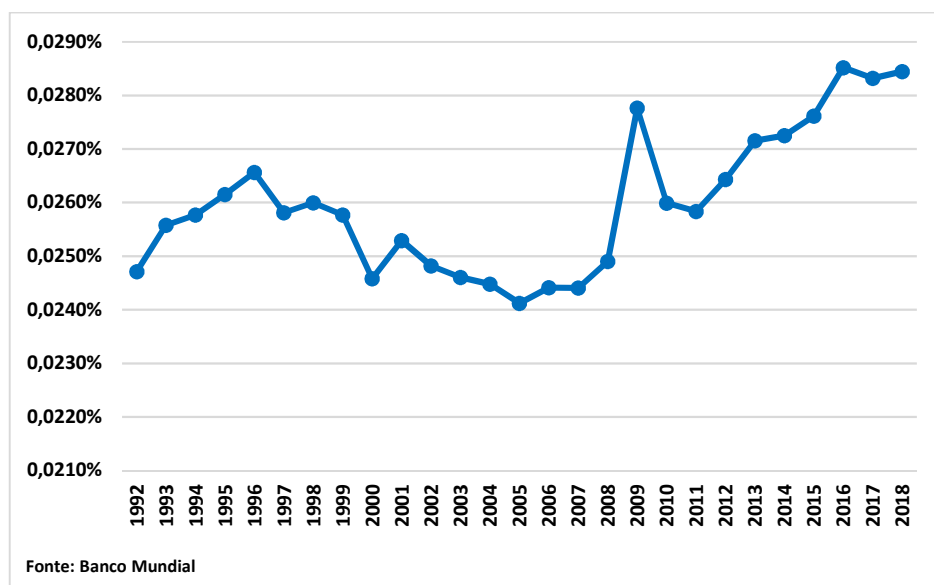
⁷ Fonte: Ministerio de Planificación del Desarrollo (UDAPE).

Já os investimentos públicos, que em 2005 representavam 6.87% do PIB, passaram a representar no final de 2019 12,47% do PIB, o que contribuiu sobremaneira para a acumulação de capital físico. A participação dos excedentes do setor de hidrocarbonetos, que passaram a ser controlados pelo estado no governo Evo Morales, pode ser aferida ao se analisar as despesas orçamentárias. Em 2006, os ingressos de recursos de hidrocarbonetos somam BOB 3,95 milhões e as despesas de capital BOB 9,56 milhões. Em 2014, pico da geração de excedentes de hidrocarbonetos, o ingresso orçamentário desse recurso foi da ordem de BOB 52,17 milhões e, na mesma ordem, as despesas de capital somaram no período BOB 44,27 milhões. Já em 2019, o ingresso orçamentário de hidrocarbonetos foi da ordem de BOB 34,50 milhões e as despesas de capital BOB 31,71 milhões. Portanto, nota-se que a geração de excedentes da exploração de hidrocarbonetos ajudou a aumentar a capacidade de investimento público, refletido no aumento das despesas de capital no orçamento do governo.

Por fim, a participação dos investimentos privados salta de 6,12% em 2006 para 8,57% em 2014, retraindo-se para 6,51% em 2019. Vale destacar que a taxa média de crescimento do PIB (preços constantes em dólar 2010) no período 1992-2005 foi de 3% ao ano e no período 2006-2019 foi de 4% ao ano. Trata-se de um aspecto importante a fim de evidenciar que a trajetória de crescimento da participação dos investimentos privados no PIB, durante o período do governo Evo Morales, não se deu em razão de uma desaceleração no crescimento econômico. Da mesma forma, a perda de participação dos investimentos privados no PIB, durante o período 1998-2004 não se deu em razão de taxas anuais elevadas de crescimento econômico. O que se observa, na verdade, é que os investimentos privados foram perdendo participação no PIB até um certo ponto em que se equipararam com os investimentos públicos, voltando a uma nova trajetória de crescimento em momento posterior à elevação da participação do investimento público.

Adiante, analisaremos a participação do VA da produção manufatureira local da Bolívia no VA da manufatura na economia global. Assim, iremos aferir, quantitativamente, o grau de participação da produção industrial da Bolívia na produção industrial mundo:

Figura 04 - Participação do valor adicionado da manufatura local (% manufatura global)



Embora seja pequena a participação do VA da manufatura da Bolívia no VA da manufatura global, nota-se uma diferença entre a participação no período de governo Evo Morales e nos anos anteriores. O pico dos anos anteriores foi de 0,0266% em 1996, chegando a mínima em 2005 com 0,0241%. A partir de 2006 a tendência de queda é revertida, chegando a máxima de 0,0285% em 2016. Em 2018 a participação registrada foi de 0,0284%. Portanto, concluímos que houve aumento da participação do VA da manufatura na Bolívia no mundo, passando de 0,0244% em 2006 para 0,0284% em 2018.

Ademais, é importante analisarmos alguns subsetores dentro da manufatura que se destacaram no período do governo Evo Morales. Segregamos esses subsetores quanto à intensidade tecnológica usando a classificação adotada pela OCDE⁸:

Tabela 01: Classificação OCDE dos subsetores da manufatura quanto à intensidade tecnológica

ISIC	Descrição	Classificação OCDE
15	Alimentos e Bebidas	Baixa Intensidade Tecnológica
16	Produtos de tabaco	Baixa Intensidade Tecnológica
17	Indústria têxtil	Baixa Intensidade Tecnológica
18	Confecção de roupas (tecidos)	Baixa Intensidade Tecnológica
19	Confecção de produtos de couro e calçados	Baixa Intensidade Tecnológica
20	Produtos de madeira (exceto móveis)	Baixa Intensidade Tecnológica
21	Papel e produtos de papel	Baixa Intensidade Tecnológica
22	Impressão e publicação	Baixa Intensidade Tecnológica

⁸ Directorate for Science, Technology and Industry Economic Analysis and Statistics Division, 2011.

23	Coque, produtos petrolíferos refinados, combustível nuclear	Média-Baixa Intensidade Tecnológica
24	Químicos e produtos químicos	Média-Alta Intensidade Tecnológica
25	Produtos de borracha e plástico	Média-Baixa Intensidade Tecnológica
26	Produtos minerais não metálicos	Média-Baixa Intensidade Tecnológica
27	Metais básicos	Média-Baixa Intensidade Tecnológica
28	Produtos metálicos fabricados	Média-Baixa Intensidade Tecnológica
29	Máquinas e equipamentos	Média-Alta Intensidade Tecnológica
30	Máquinas de escritório, contabilidade e informática	Alta Intensidade Tecnológica
31	Máquinas e aparelhos elétricos	Média-Alta Intensidade Tecnológica
32	Equipamentos de rádio, televisão e comunicação	Alta Intensidade Tecnológica
33	Instrumentos médicos, de precisão e ópticos	Alta Intensidade Tecnológica
34	Veículos automóveis, reboques, semi-reboques	Média-Alta Intensidade Tecnológica
35	Outros equipamentos de transporte	Média-Alta Intensidade Tecnológica
36	Fabricação de móveis	Baixa Intensidade Tecnológica

Fonte: OCDE

Analisando os dados apresentados no que se refere ao VA dos subsetores da manufatura, destacamos os três maiores subsetores segregamos por intensidade tecnológica:

Tabela 02: Subsetores com maior destaque na geração de VA na manufatura (2006-2014)

ISC	Sub Setor	Intensidade Tecnológica	Valor Adicionado	
			2006	2014 ⁹
15	Alimentos e Bebidas	Baixa	\$556.210.940	\$1.938.054.939
17	Têxtil	Baixa	\$4.737.996	\$18.053.190
21	Produção de papel	Baixa	\$29.470.631	\$140.499.300
26	Minerais não metálicos	Média-Baixa	\$134.111.384	\$424.613.743
23	Coque, produtos petrolíferos refinados, combustível nuclear	Média-Baixa	\$89.488.754	\$244.601.772
27	Metais básicos	Média-Baixa	\$30.590.628	\$363.612.222
24	Químicos e produtos químicos	Média-Alta	\$120.101.741	\$330.378.981
29	Máquinas e Equipamentos	Média-Alta	\$4.959.975	\$15.068.902
34	Veículos automóveis, reboques, semi-reboques	Média-Alta	\$3.499.260	\$19.326.735
Total			\$973.171.309	\$3.494.209.784

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Banco Mundial e classificação OCDE.

Analisando a tabela com os dados dos setores em destaque, podemos concluir que os setores de média-baixa intensidade tecnológica foram os que mais contribuíram para o aumento da participação do valor agregado da manufatura local no valor agregado da manufatura global. No ano de 2014 o somatório do valor agregado dos setores em destaque de média-baixa intensidade tecnológica representava cerca de 306,32% do mesmo somatório registrado em

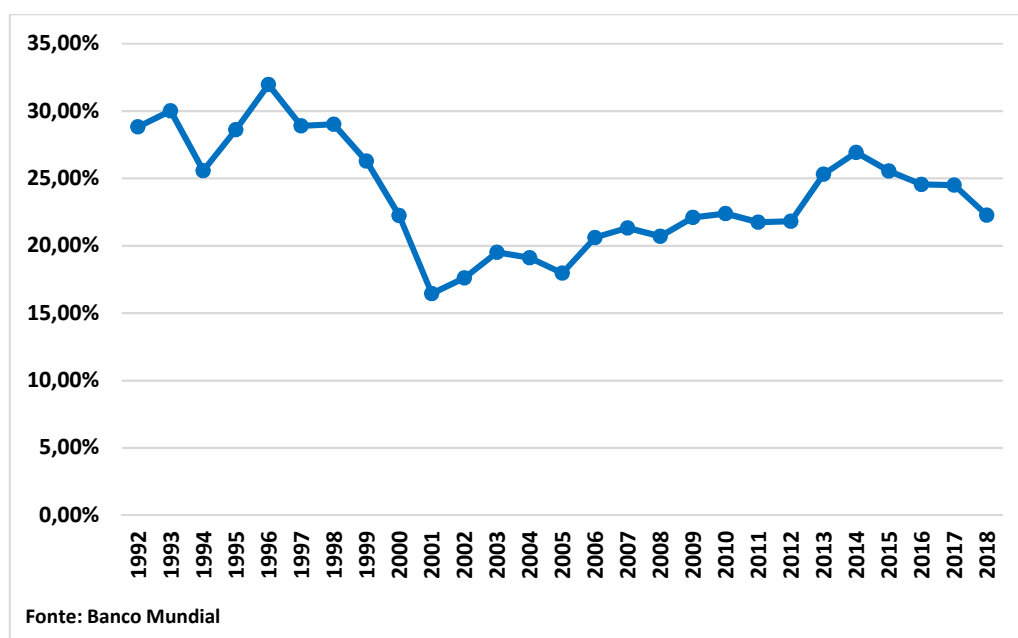
⁹ Não encontramos dados para todos os subsetores nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

2006. Em segundo lugar, computaram-se os setores de baixa intensidade tecnológica, com aumento de 255,10% no agregado de 2014 comparado a 2006. Por último, os setores de média-alta intensidade tecnológica, registrando aumento de 183,74% em 2014 comparado a 2006.

3.4 - Análise qualitativa do processo de industrialização

Mais adiante, passaremos a analisar participação da importação de bens de capital sob o total de bens importados, como métrica para se aferir a adoção de tecnologias no processo de industrialização:

Figura 05 - Adoção de Tecnologias (Bens de Capital Importados/Total Importado)



A partir de 2001 o índice chegou a 16,45%, menor patamar no período 1992-2005. Desde então passou a recuperar a participação, chegando a 17,97% em 2005. No período 2006-2018 o menor patamar registrado foi de 20,62% em 2006 e o maior patamar foi de 26,94% em 2014, decrescendo para 22,28% em 2018. Portanto, consideramos que houve um aumento da participação de bens de capital sobre o total de importação, indicador que caracteriza um aumento da adoção de tecnologias.

Mais especificamente, de acordo com o Instituto Nacional de Estadística (INE)¹⁰, no período 1992-2005, a importação média anual de matéria prima e produtos intermediários para a indústria foi de U\$\$ 508,02 milhões; já no período 2006-2019 a média anual dessa

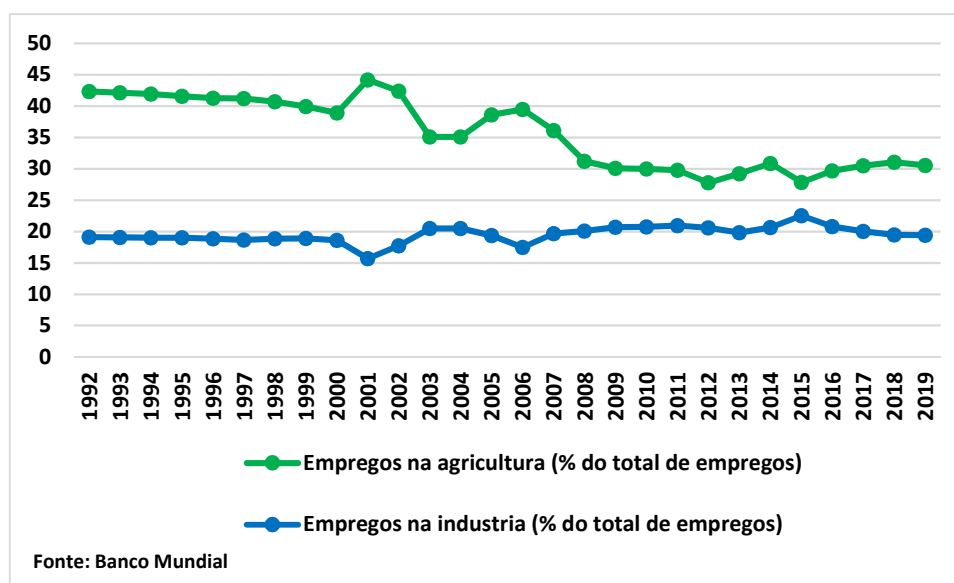
¹⁰ Extraído da Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

participação passou para ordem de U\$\$ 1.74 bilhões. Ainda segundo o INE, no período 1992-2005, a importação média anual de bens de capital para a indústria foi de U\$\$ 379,80 milhões; já no período 2006-2019 a mesma média anual foi de U\$\$ 1.59 bilhões.

Portanto, podemos concluir, a partir dos dados analisados, que a estrutura produtiva da Bolívia foi impactada pela maior participação das importações de bens de capital no total de importações, o que de certa forma contribui para o processo de mudança estrutural da economia boliviana.

De mais a mais, passaremos a analisar o impacto do crescimento do setor industrial na geração de empregos. Com explanado na revisão de literatura, o crescimento econômico, na concepção estruturalista, envolve um movimento coordenado de transição progressiva de recursos de setores de baixa produtividade para outros de alta produtividade, como da agricultura para manufatura. Nesse sentido, analisaremos alguns resultados:

Figura 06 – Participação do emprego na indústria e na agricultura (% empregos totais)



Observa-se uma tendência decrescente da participação dos empregos da agricultura no total. Enquanto em 2006 os empregos gerados na agricultura representavam 39,5% dos empregos totais, em 2019 esse percentual caiu para 30,54%. Por outro lado, a participação dos empregos na indústria, que na média oscilava abaixo dos 20% dos empregos totais no período 1992-2005, passou a registrar valores médios de participação acima dos 20% no período 2006-2019. Trata-se de um fenômeno importante no sentido de considerar uma relação positiva entre deslocamento do fator trabalho, de atividade de baixa produtividade à alta produtividade, e o aumento da produtividade média da economia (UNCTAD, 2016).

Adiante, a fim de avaliarmos o impacto da expansão do setor manufatureiro na geração de empregos e salários, acrescentaremos à análise a elasticidade do emprego no VA da manufatura e a elasticidade dos salários na produtividade do trabalho. Para isso, calcularemos a taxa de crescimento do valor adicionado da manufatura, a taxa de crescimento do emprego, a taxa de crescimento da produtividade e a taxa de crescimento dos salários médios.

Com base na série histórica de 1990-2014¹¹, analisaremos, separadamente, as respectivas elasticidades de forma proporcional: período de 1997-2005 e período de 2006-2014. Segregaremos os setores por intensidade tecnológica, usando a classificação da OCDE apresenta acima. Os setores de alta intensidade tecnológica não serão avaliados em razão da ausência de dados para cobrir todo o período selecionado e da baixa representatividade desses subsetores, tanto no VA da manufatura como na geração de empregos em todo¹².

No que se refere à análise da elasticidade do emprego no VA da manufatura, os resultados encontrados para os respectivos períodos em análise seguem abaixo:

Tabela 03: elasticidade do emprego no VA da manufatura

Subsetores		Taxa anual de crescimento do valor adicionado	Taxa anual de crescimento do emprego	Classificação ¹³
1997-2005	Baixa Intensidade Tecnológica	-0,12%	1,16%	Crescimento improdutivo do emprego
	Média-Baixa Intensidade Tecnológica	-3,39%	-1,62%	Sector em declínio
	Média-Alta Intensidade Tecnológica	0,93%	1,31%	Baixo crescimento com geração de emprego abaixo da média
Subsetores		Taxa anual de crescimento do valor adicionado	Taxa anual de crescimento do emprego	Classificação
2006-2014	Baixa Intensidade Tecnológica	14,11%	4,05%	Alto crescimento com geração de emprego acima da média
	Média-Baixa Intensidade Tecnológica	16,53%	3,59%	Alto crescimento com geração de emprego acima da média
	Média-Alta Intensidade Tecnológica	12,25%	4,72%	Alto crescimento com geração de emprego acima da média

Fonte: elaboração própria.

¹¹ Não encontramos dados para todos os subsectores nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

¹² 0,19% do total de empregos na manufatura e 0,06% no VA da manufatura (Banco Mundial).

¹³ Classificação adaptada do manual da UNIDO.

Inicialmente, analisaremos os resultados do período 1997-2005. Para os subsetores de baixa intensidade tecnológica, concluímos que houve crescimento improdutivo do emprego, fato de se comprova pela taxa média anual de -0,12% do crescimento do VA na manufatura em contrapartida da taxa média anual de 1,16% do crescimento do emprego. Nesse sentido, o crescimento do emprego não correspondeu de um crescimento do VA da manufatura.

Para os subsetores de média-baixa intensidade tecnológica, constatamos crescimento negativo, tanto a taxa média anual de crescimento do VA como taxa média anual de crescimento do emprego, -3,39% e -1,62% respectivamente. Por essa razão, classificamos esses subsetores como subsetores em declínio.

Por fim, analisando os subsetores de média-Alta Intensidade Tecnológica, constatou-se que houve crescimento positivo tanto da taxa média anual de crescimento do VA como taxa média anual de crescimento do emprego. No entanto, em valores bem inferiores se comparado ao período 2006-2014.

Agora, passaremos análise a elasticidade do crescimento do emprego no VA da manufatura no período 2006-2014. Todos os subsetores, tanto de baixa intensidade tecnológica, de média-baixa intensidade tecnológica como de média-alta intensidade tecnológica apresentaram ambas as taxas médias anuais de crescimento acima das taxas médias anuais do período inteiro (1997-2014). Todos os subsetores demonstraram geração moderada de emprego à medida que se expandia a taxa média anual do VA da manufatura. Portanto, classificamos todos os subsetores como de alto crescimento com geração de emprego acima da média.

Através da análise da elasticidade do crescimento do emprego no VA entre o período 1997-2005 e o período 2006-2014, concluímos que houve mudança estrutural significativa. Os subsetores de baixa intensidade tecnológica deixaram de ser classificados como subsetores com crescimento improdutivo do emprego, passando à classificação de subsetores com alto crescimento com geração de empregos acima da média. Já os subsetores de média-baixa intensidade tecnológica deixaram de ser classificados como subsetores em declínio e passaram a ser classificados como subsetores de alto crescimento com geração de empregos acima da média.

Por último, os subsetores de média-alta intensidade tecnológica deixaram de ser classificados como subsetores de baixo crescimento com geração de emprego abaixo da média, passaram à classificação de subsetores de alto crescimento com geração de empregos acima da média.

No que se refere à análise da elasticidade dos salários na produtividade do trabalho, os resultados que encontramos, também segregados por períodos, seguem abaixo:

Tabela 04: elasticidade dos salários médios no crescimento da produtividade

Subsetores		Taxa anual de crescimento da média Salarial	Taxa anual de crescimento da produtividade	Classificação ¹⁴
1997-2005	Baixa Intensidade Tecnológica	0,20%	-1,27%	Geração de salários insustentáveis
	Média-Baixa Intensidade Tecnológica	0,71%	-1,80%	Geração de salários insustentáveis
	Média-Alta Intensidade Tecnológica	-0,29%	-0,37%	Setor em declínio
Subsetores		Taxa anual de crescimento da média Salarial	Taxa anual de crescimento da produtividade	Classificação
2006-2014	Baixa Intensidade Tecnológica	8,04%	9,67%	Geração produtiva de salários
	Média-Baixa Intensidade Tecnológica	8,49%	12,49%	Geração produtiva de salários
	Média-Alta Intensidade Tecnológica	8,04%	7,19%	Campeões salários

Fonte: elaboração própria.

Analisaremos os resultados acima para período 1997-2005. A taxa média anual de crescimento da média salarial para os subsectores de baixa intensidade tecnológica foi de 0,20%. Já a taxa média anual de produtividade foi de -1,27%. Desta forma, classificamos esses subsectores como subsectores geradores de salários insustentáveis.

Para os subsectores de média-baixa intensidade tecnológica, no mesmo período (1997-2005), a taxa média anual de crescimento da média salarial foi de 0,71%, enquanto a taxa média anual de produtividade foi de -1,80%. Por essa razão, esses subsectores também foram classificados como subsectores geradores de salários insustentáveis.

Enfim, os subsectores de média-alta intensidade tecnológica apresentaram ambas as taxas negativas: a taxa média anual de crescimento da média salarial foi de -0,29%, enquanto que a taxa média anual de produtividade foi de -0,37%. Portanto, foram classificados como subsectores em declínio.

¹⁴ Classificação adaptada do manual da UNIDO.

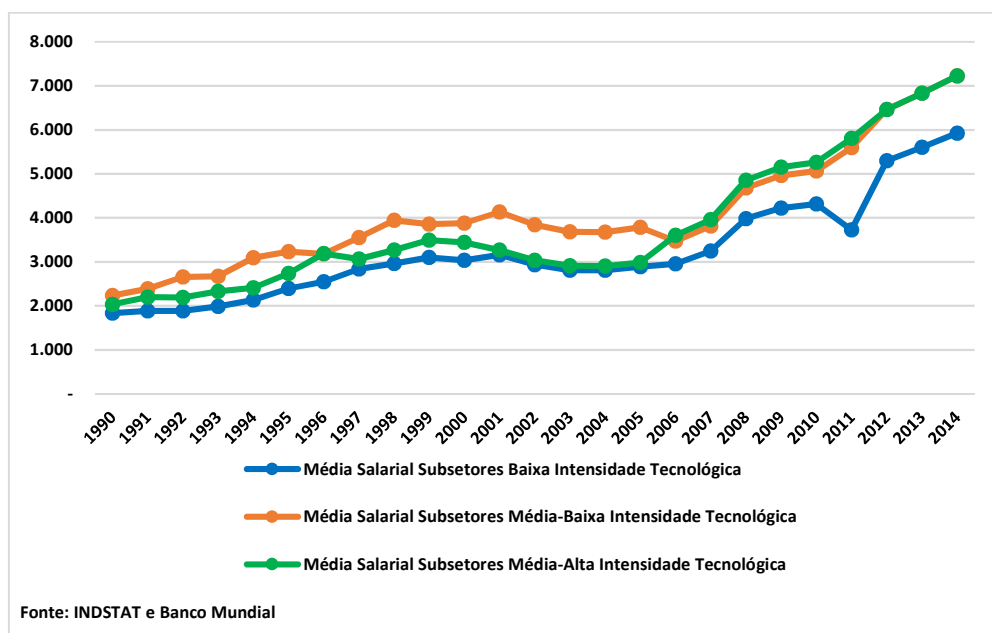
Agora, iremos analisar a elasticidade dos salários na produtividade no período 2006-2014. Todos os subsetores (baixa intensidade tecnológica, média-baixa intensidade tecnológica e média-alta intensidade tecnológica) apresentaram taxas médias anuais de crescimento positivas e sustentáveis. Os subsetores de baixa intensidade tecnológica, média-baixa intensidade tecnológica foram classificados como subsetores com geração produtiva de salários. O destaque foi para os subsetores de média-alta intensidade tecnológica que foram classificados como subsetores campeões de salários, pois apresentarem crescimento da taxa média anual de crescimento da média salarial acima do crescimento da taxa média anual de produtividade.

Da análise da elasticidade dos salários na produtividade entre o período 1997-2005 e o período 2006-2014, concluímos que os subsetores de baixa intensidade tecnológica deixaram a classificação de subsetores com geração de salários insustentáveis, passando para a classificação de subsetores com geração produtiva de salários. Os subsetores de média-baixa intensidade tecnológica também deixaram de ser classificados como de subsetores com geração de salários, para serem classificados como subsetores com geração produtiva de salários. Por último, os subsetores de média-alta intensidade tecnológica deixaram de ser classificados como subsetores em declínio, passaram para classificação de subsetores campeões salariais.

Com isso, concluímos que há evidência significativa para fundamentar a tese de que houve mudança estrutural significativa na matriz produtiva da Bolívia. Esse fato se comprova através da análise feita no processo da expansão do setor manufatureiro no período do governo Evo Morales, tomando como referência a análise da elasticidade do emprego no VA da manufatura e da elasticidade dos salários na produtividade do trabalho. Nesse sentido, constatamos que no período 2006-2014 o houve um aumento significativo do valor adicionado no setor manufatureiro que se refletiu também na geração de empregos.

O aumento da produtividade no setor manufatureiro tem refletido na geração de salários mais altos para os empregados. Trata-se uma análise importante, pois a geração de bons salários é um elemento fundamental que contribui diretamente para o aumento da renda na economia. Nesse sentido, constatamos que a média salarial no período 1997-2005 foi de U\$\$ 3.125,12 ao ano, enquanto que a média do período 2006-2014 foi de U\$\$ 4.806,06 ao ano. Portanto, conclui-se que os dados evidenciam que o setor de manufaturas na Bolívia se expandiu com potencial de geração de bons salários, conforme destacado abaixo:

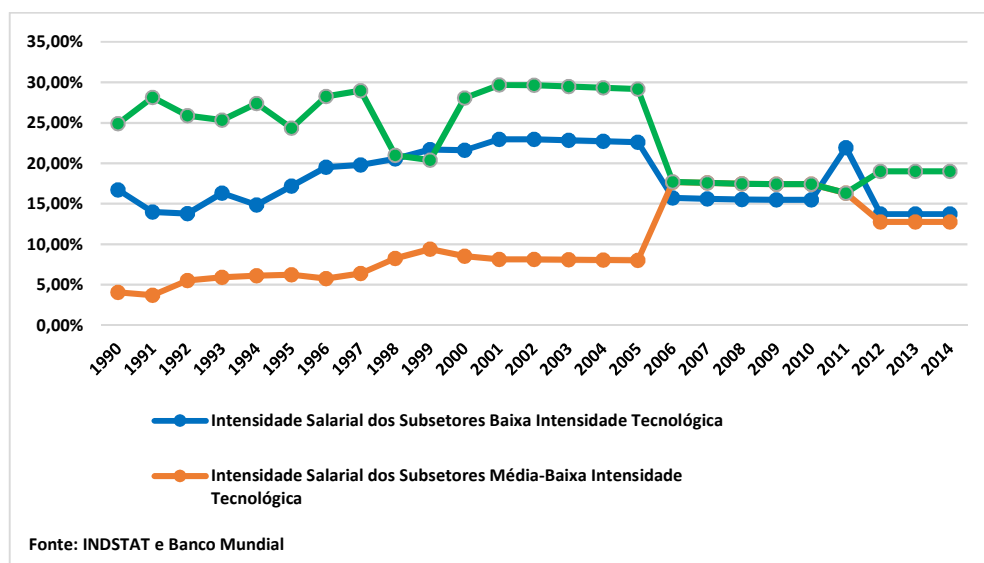
Figura 07 – Média Salarial anual (U\$)



Desta forma, reforça-se o que foi explanado no primeiro capítulo sobre o fato da manufatura ser apresentada como um potencializado motor de geração de ganhos sociais, na medida em que viabiliza a distribuição de renda pela via da remuneração salarial (UNCTAD, 2016).

Por último, analisaremos a intensidade salarial no período 1990-2014, calculando-a dividindo o total da remuneração anual na manufatura pelo total valor adicionado anual na manufatura. Verificaremos a intensidade com a qual a riqueza gerada com a industrialização é compartilhada com os trabalhadores na forma de salários:

Figura 08 – Intensidade salarial anual



Embora os salários médios anuais tenham aumentado no período 2006-2014, constatou-se acima que no mesmo período houve queda na intensidade salarial dos setores de média-alta tecnologia e nos setores de baixa tecnologia. Apenas no setor de média-baixa tecnologia se verificou aumento da intensidade salarial. No setor de baixa tecnologia, a intensidade salarial passou de 22,61% em 2005 para 13,74% em 2014. Já no setor de média-alta tecnologia, a intensidade salarial passou de 29% em 2005 para 19% em 2014. Por fim, o setor de média-baixa tecnologia, a intensidade salarial passou de 8,02% em 2005 para 12,76% em 2014.

Entretanto, para compreender a razão da queda da intensidade salarial no período do governo Evo Morales, precisamos retroceder um pouco e analisar o comportamento das variáveis de interesse nos anos anteriores. No período 1997-2005, constatamos que a taxa média de crescimento anual do total de valor adicionado da manufatura foi negativa, cerca de -0,74%. No mesmo período, a taxa média anual do total da remuneração na manufatura foi positiva, cerca de 2,11%. Assim, constatamos que os resultados da intensidade salarial no período 1997-2005 se justificam pelo baixo crescimento da manufatura, que na média anual do período foi negativo.

Já no período 2006-2014, constatamos que a taxa média de crescimento anual do total de valor adicionado da manufatura foi positiva, cerca de 16,73%. No mesmo período, a taxa média anual do total da remuneração na manufatura também foi positiva, cerca de 14,40%. Assim, constatamos que os resultados da intensidade salarial no período 2006-2014 se justificam pela aceleração do crescimento do valor adicionado da manufatura superior à aceleração do crescimento dos salários.

3.5 – Síntese dos resultados

Com base nos resultados apresentados, concluímos que a Bolívia passou a acelerar a taxa média de crescimento anual do valor adicionado da manufatura no período 2006-2019, passando de 3% ao ano no período 1992-2005 para 4% ao ano em análise.

Analisando a participação média da Agricultura no PIB, observamos uma queda da de 14,69% no período 1992-2005 para 12,64% no período 2006-2019. Em contrapartida, observamos a manutenção da participação média da Manufatura no PIB durante o governo Evo Morales (manteve-se na mesma média do período anterior, 16,65% do PIB).

Entre o período 2006-2019, a participação da FBKF passou de 14,30% do PIB em 2006 para 18,98% em 2019. Os investimentos públicos, que em 2005 representavam 6,87% do PIB,

passaram a representar no final de 2019 12,47% do PIB e a participação dos investimentos privados salta de 6,12% em 2006 para 8,57% em 2014, retraindo-se para 6,51% em 2019.

Verificamos, também, que houve aumento da participação do VA da manufatura na Bolívia no mundo, passando de 0,0244% em 2006 para 0,0284% em 2018.

No que se refere à adoção de tecnologias, no período 2006-2018 o menor patamar registrado foi de 20,62% em 2006 e o maior patamar foi de 26,94% em 2014, decrescendo para 22,28% em 2018. Portanto, consideramos que houve um aumento da participação de bens de capital sobre o total de importação, indicador que caracteriza um aumento da adoção de tecnologias.

Em relação à Participação do emprego na indústria e na agricultura, verificamos que em 2006 os empregos gerados na agricultura representavam 39,5% dos empregos totais, em 2019 esse percentual caiu para 30,54%. Por outro lado, a participação dos empregos na indústria, que na média oscilava abaixo dos 20% dos empregos totais no período 1992-2005, passou a registrar valores médios de participação acima dos 20% no período 2006-2019. Dessa forma, observamos um deslocamento do fator trabalho, de atividade de baixa produtividade à alta produtividade.

Tomando como referência a análise da elasticidade do emprego no VA da manufatura e da elasticidade dos salários na produtividade do trabalho, concluímos que houve mudança estrutural significativa no setor manufatureiro. Constatamos que no período 2006-2014 o houve um aumento significativo do valor adicionado no setor manufatureiro e isso se refletiu também na geração de empregos e salários.

Por último, constatamos que houve queda na intensidade salarial nos setores de média-alta tecnologia e nos setores de baixa tecnologia. Apenas no setor de média-baixa tecnologia se verificou aumento da intensidade salarial. Portanto, embora ocorrera aceleração do crescimento dos salários médios na manufatura, a aceleração do crescimento do valor adicionado da manufatura se mostrou superior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A chegada de Evo Morales à presidência da Bolívia foi um marco para o modelo econômico do país. A fim de diversificar o modelo vigente, baseado na exportação de produtos primários, buscou-se constituir um novo modelo de desenvolvimento econômico que basicamente consistia em gerar mais valor agregado aos recursos naturais através da industrialização. Nesse sentido, o PND-2006 estabeleceu que *“uno de los elementos centrales del cambio del patrón primário exportador consiste en la industrialización y agregación de valor a los productos generados”* (PND-2006-2011, p. 97). Através das análises dos indicadores selecionados para essa pesquisa, concluímos que durante o período do governo Evo Morales houve significativa mudança no setor manufatureiro. Observamos o aumento do investimento no setor, o aumento do investimento no setor valor agregado, o crescimento do emprego e dos salários.

Ademais, cabe destacar que o PND-2006 foi bem mais ambicioso no que se refere à participação do setor manufatureiro nas exportações: *“[...] mediante la industrialización y el aumento en el valor agregado nacional de la producción y las exportaciones, induciendo al cambio del patrón primario exportador”* (PND-2006-2011, p. 92). Ou seja, havia a intenção de inserir a economia boliviana no comércio internacional com fornecimento de bens de maior valor agregado. Para isso, o fortalecimento do setor manufatureiro era vital. Ocorre que ao analisarmos a participação das exportações manufatureiras nas exportações totais¹⁵, verificamos que esse estágio de desenvolvimento ainda não se confirmou, embora aumentasse o VA da manufatura da Bolívia na manufatura do mundo.

Também concluímos que a Bolívia possui ainda baixa participação nos subsetores de alta tecnologia com máquina de alta precisão, equipamentos médicos e outros. No entanto, como demonstrado na pesquisa, podemos concluir que Bolívia deu passos importantes no seu processo de industrialização, consolidando subsetores importantes da manufatura ao longo do período de análise.

¹⁵ Dados do Banco Mundial sugeridos no manual da UNIDO, 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Everaldo de Oliveira. **A revolução boliviana**. São Paulo: Unesp, 2007.

Banco Mundial (2022). **Dados atualizados do Banco Mundial**. Disponibilizado em: <http://datos.bancomundial.org/>.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As políticas neoliberais e a crise na América do Sul**. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 135-146, jan. 2002.

BAPTISTA, Mariana Bruce Ganem. **O estado plurinacional e comunitário na bolívia: as lutas populares e o bem viver a partir de el alto**. 2019. 207 f. Tese (Doutorado) - Curso de História, Universidade Federal Fluminense - Uff, Niterói, 2019.

BOLIVIA, **Estado Plurinacional de. Plan Estratégico Ministerial**. 2016. 115 f. Tese (Doutorado), Ministerio de Planificación del Desarrollo, Santa Cruz.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE), MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA - GOVERNO FEDERAL. **Panorama da Indústria de Gás Natural na Bolívia. Panorama da Indústria de Gás Natural na Bolívia**, Rio de Janeiro, 22 jul. 2017.

GALA, Paulo. **Doença holandesa: Indonésia, Nigéria e Noruega**. 2020. Paulo Gala / Economia & Finanças. Disponível em: <https://www.paulogala.com.br>. Acesso em: 19 jun. 2020.

Índice da Percepção da Corrupção. International Transparency, 2019. Disponibilizado em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/67:indice-de-percepcao-da-corrupcao-2019?stream=1>. Acesso em: 09, Nov de 2020.

Mendonça, Felipe. Thomaz, Lais. Lima, Thiago. Vigevani, Tullo. **AMERICA FIRST BUT NOT ALONE": UMA (NEM TÃO) NOVA POLÍTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS COM DONALD TRUMP**. Brasília: Revista Tempo do Mundo, v. 5, n. 1, jan. 2019.

MORCEIRO, Paulo César. **Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. 304 p.

NATIONS, United. **Industrial Development Organization**. 2015. 36 f. Unido, 2015.

OLIVEIRA FILHO, GABRIEL BARBOSA GOMES DE. **O estado plurinacional da Bolívia: as garantias fundamentais à autonomia e autogoverno das autoridades indígena originário campesinas, 2016. 116 f.** Dissertação (Mestrado) - programa de pós-graduação em direito constitucional, universidade federal fluminense, Niterói, 2016.

PANNAIN, Rafaela N. **A reconfiguração da política boliviana: reconstituição de um ciclo de crises, 2018.** DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1590/0102-287313/105>.

PANNAIN, Rafaela Nunes. **A crise do estado boliviano e a autonomia indígena**. 2014. v. 1, 299 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PINTO, António Jorge Santo. **A Gulf Oil Corporation na guerra colonial: estratégia para a permanência em Angola**. 2014. 72 f. Tese (Mestrado) - Curso de História, Universidade de Coimbra, Portugal, 2014.

ROCHA, Igor Lopes. **Essays on Economic Growth and Industrial Development: A comparative analysis between Brazil and South**. 2015. 206 f. Tese (Degree of Doctor of Philosophy), Degree Committee Of Human, Social And Political Sciences., University Of Cambridge 2015.

THIRLWALL, A.P. **A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: Ipea, 2005.

UDAPE (2022). **Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Vol. 30**. Disponibilizado em: https://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38

UNCTAD VIRTUAL INSTITUTE (Switzerland). **VIRTUAL INSTITUTE TEACHING MATERIAL ON STRUCTURAL TRANSFORMATION AND INDUSTRIAL POLICY.** Geneva: U N I T e D N A T I O N s, 2016.

VIANA, João Paulo S. L. **O MNR e a Revolução de 52: Considerações sobre o nacional-popular na Bolívia (1952-1964).** REVISTA ESTUDOS POLÍTICOS, Rio de Janeiro: Julho, ano 2018, n. 1, p. 142-159, Semestral.