

AJUSTES NA INDÚSTRIA BRASILEIRA FRENTE AOS “DILEMAS” DO CRESCIMENTO ECONÔMICO NOS ANOS 2000

Christiane Luci Bezerra Alves¹

Evânio Mascarenhas Paulo²

Valéria Feitosa Pinheiro³

Karen Nayara Pereira Sobreira⁴

RESUMO

Com a reforma da política comercial dos anos 1990, a indústria brasileira iniciou um processo de transformação estrutural, no qual o setor produtivo teve de engendrar uma reação defensiva para se adaptar ao um ambiente de mudanças e acirrada competição. Na segunda metade década, o controle da inflação, ancorado na sobrevalorização do câmbio e a manutenção dos juros elevados, visando atrair capitais estrangeiros, contribuíram, para alguns autores, com a “desindustrialização” da economia. Nos anos 2000, a manutenção de uma política econômica no Governo Lula que combina câmbio apreciado e juros altos, comprometendo os investimentos privados e os gastos públicos, limitaram os resultados da política industrial, já que a mesma não é consonante com a estrutura macroeconômica. Dado esse contexto, o trabalho pretende identificar o padrão de comportamento da indústria brasileira frente aos “dilemas” do crescimento econômico os anos 2000. O baixo dinamismo da economia persiste nos anos 2000, refletido em taxas incipientes de crescimento do PIB, o que também se manifesta na restrição do crescimento da indústria. Após um ajuste no início da década, a taxa de investimento recupera-se após 2004, porém, permanece ainda em patamares reduzidos, considerada a trajetória histórica nacional e o investimento de outros países igualmente emergentes.

Palavras-Chave: Indústria brasileira; Política Industrial; Governo Lula

ABSTRACT

With the trade policy reform in the 1990s, the Brazilian industry has begun a process of structural transformation in which the productive sector had to devise a defensive reaction to adapt to a changing environment and fierce competition. In the second half of the decade, inflation control, anchored in the overvaluation of the exchange and maintenance of high interest rates, to attract foreign capital, contributed to some authors, with the "deindustrialization" of the economy. In the 2000s, the maintenance of an economic policy in Lula's government that combines an appreciated exchange rate and high interest rates, undermining private investment and public spending, limited the results of industrial policy, since it is not in line with the macroeconomic framework. Given this context, the paper aims to identify the behavior patterns of the Brazilian industry in the face of "dilemmas" of economic growth the year 2000. The dynamism of the economy remains low in the 2000s, reflected in incipient growth rates of GDP, which is also manifested in restricting industry growth. After an adjustment at the beginning of the decade, the investment rate recovers after 2004, however, remains in low levels, considered a national historical trajectory and investment from other countries also emerging.

Key words: Brazilian Industry, Industrial Policy, the Lula government

Artigo submetido às seções ordinárias

Área 2: História Econômica e Economia Brasileira

Sub-área 2.3: Economia Brasileira Contemporânea

¹Doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente - DDMA (UFC), Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA); ²Professor do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA); ³Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA); ⁴Bolsista de Iniciação Científica - PIBIC/CNPq, acadêmica do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA).

1 Introdução

O quadro de desequilíbrios macroeconômicos, experimentados pela economia brasileira nos anos 1980, somado ao esgotamento do modelo de desenvolvimento vigente, marcado por forte atuação do Estado como condutor do processo de desenvolvimento econômico e pelo elevado grau de proteção da economia doméstica frente à concorrência internacional, determina novos caminhos para a indústria nacional. No cenário de crise fiscal da década, o esvaziamento das políticas setoriais contribui para a perda de dinamismo do setor industrial, que diante da ausência de uma estratégia global de desenvolvimento industrial e tecnológico, é marcado pelo aumento do hiato tecnológico e gerencial, baixa produtividade, produtos defasados e escalas pouco competitivas. As tímidas tentativas de sistematização de estratégias para a alavancagem do setor, como a Nova Política Industrial, de 1985-87, esbarram, portanto, nos determinantes macroeconômicos e nas restrições de ordem fiscal.

No cenário de ruptura com a orientação protecionista, característico das reformas implementadas nos anos 1990, o setor produtivo local teve de engendrar uma reação defensiva para se adaptar e sobreviver em um ambiente de bruscas mudanças e acirrada competição, na qual se busca a modernização do parque industrial doméstico, com a introdução de novos modelos de produção e gestão econômica.

Nos anos 2000, a orientação da política econômica do governo Lula aponta para a continuidade do viés ortodoxo, característico do período anterior, e a combinação regime de metas inflacionárias, câmbio flutuante e superávit primário, que materializam a política praticada na segunda fase do governo FHC (1999-2002), dão o ‘tom’ do receituário macroeconômico do novo governo. A política fiscal, portanto, consolida a perda de seu caráter anticíclico, sugerindo a continuidade do padrão “stop and go”, típico da economia pós esgotamento do Processo de Substituição de Importações - PSI. A manutenção de uma política econômica no Governo Lula que mantém câmbio apreciado e elevadas taxas de juros, acaba por novamente comprometer os níveis de investimento privado e gastos públicos no Brasil.

A despeito da liberação do constrangimento fiscal, no segundo mandato do presidente Lula, onde se observam fundamentos caracteristicamente expansionistas e da retomada explícita de política industrial no Brasil, os impactos sobre os indicadores parecem novamente ser arrefecidos; o baixo dinamismo da economia brasileira persiste nos anos 2000, refletido em baixas taxas de crescimento do PIB, o que também se manifesta na restrição do crescimento da indústria de transformação. Esse cenário de restrições ocorre a despeito do contexto internacional favorável no mercado de bens, que manteve a expansão do comércio mundial, valorização do preço internacional das commodities e momentos de expansão da liquidez.

Desta forma, o trabalho em questão pretende identificar o padrão de comportamento da indústria brasileira frente aos “dilemas” do crescimento econômico nos anos 2000. São discutidos, inicialmente, na seção dois, o cenário macroeconômico dos anos 1990 e o ajuste defensivo da indústria no período e na seção três, aspectos gerais na política industrial do Governo Lula. A dinâmica da indústria brasileira é explorada na seção quatro e indicadores de comércio exterior são apresentados na seção seguinte. Por fim, são feitas as considerações finais deste trabalho.

2 O ajuste defensivo nos anos 1990

O esgotamento do processo de substituição de importações, que vinha ocorrendo desde o final dos anos 1970, expõe as fragilidades de uma economia com características fortemente protecionistas: escalas produtivas ineficientes, custos e preços elevados, produtos tecnologicamente defasados, contrastando com margens de lucro bastante elásticas. As altas taxas de lucro desestimulavam as empresas a investirem na minimização de custos e na modernização da estrutura produtiva, o que prejudicava não só os consumidores, mas também, atrofiava o desenvolvimento do país (ALVES; EVANGELISTA, 2008), na medida em que impunha restrições ao desenvolvimento tecnológico, contribuindo para a generalização de um hiato tecnológico que se torna explícito no momento de implementação das reformas institucionais do início dos anos 1990.

No cenário mundial, nas décadas de 1980 e 1990, consolidavam-se os processos de globalização (produtiva, financeira, dos mercados, do consumo, da cultura etc.), fusões, aquisições e integração econômica e financeira entre países, regiões e continentes. No campo tecnológico, consolidava-se, nos países desenvolvidos, a terceira revolução industrial (informatização, automação, robotização, biotecnologia) com reflexos em toda cadeia produtiva, contribuindo para o alargamento do “gap” tecnológico apresentado por economias em desenvolvimento, particularmente por aquelas que apresentaram, ao longo de seu processo de desenvolvimento, tendências protecionistas, como a economia nacional.

No caso brasileiro, soma-se a estes elementos, o período de desaceleração no crescimento e de acúmulo de desequilíbrios macroeconômicos (inflação explosiva, completa desestruturação do setor público, que acumula desajuste das contas do governo, crescente dívida interna pública, dívida externa, estagnação econômica) característicos da “década perdida”. A crise da dívida externa, agravada no início da década de 1980, e a reversão nas condições de financiamento internacional, impuseram ao governo a adoção de medidas de cunho protecionistas, visando obtenção de crescentes superávits comerciais para fazer frente ao serviço da dívida, que se refletiram em forte retração da demanda agregada e resultados nulos em termos de estabilização monetária. A prioridade de política econômica, que se segue na segunda metade dos anos 1980, contempla

sucessivas tentativas de cunho heterodoxo de estabilização, sem sucesso no combate à inflação. A crise fiscal, portanto, desmonta as possibilidades de intervenção do estado brasileiro, característica do modelo de desenvolvimento anterior, limitando não só os níveis de investimento público, mas a atuação do estado através de políticas setoriais, refletindo-se no esvaziamento das mesmas nos campos regional e setorial (particularmente no campo industrial, objeto de estudo deste trabalho).

A adesão do Brasil à agenda neoliberal, no final da década de 1980, estendendo-se e aprofundando-se durante a década seguinte, quando são implementadas as reformas de “primeira geração” (desregulamentação da economia, privatizações, aberturas comercial e financeira, estabilização monetária) impõe forte processo de ajuste à indústria doméstica, que já sofrera com a política recessiva dos anos 1980. O cenário macroeconômico adverso, onde se acumulam desequilíbrios e instabilidade econômica e política, combinado principalmente com a abertura da economia, forçam uma rápida reestruturação da indústria local, com ajustes significativos na esfera produtiva, orientação externa, mercado de trabalho, padrões de investimento etc. Assim:

a velocidade e profundidade da abertura, aliadas a administração de uma política cambial desfavorável, amplificaram, consideravelmente, os efeitos da reforma, provocando demissões, falências e expondo a fragilidade da indústria doméstica frente à concorrência externa. De outra parte, a mudança de regime contribuiu substancialmente com o ajuste interno e com o aumento generalizado da produtividade industrial e da diversidade de bens e serviços, produzidos com melhores tecnologias, implicando em reduções importantes nos preços (ALVES; EVANGELISTA, 2008, p.5-6).

De acordo com Filgueiras e Pinto (2004), a estabilidade econômica do país pós implantação do Plano Real, em 1994, ocorreu à custa de uma grande instabilidade macroeconômica, que se reflete na vulnerabilidade do balanço de pagamentos, na deterioração das finanças públicas, e em reduzidas taxas de crescimento. A abertura da economia, no 1º governo FHC, acabou por ocasionar déficits vultosos na balança comercial e no saldo de transações correntes. Para Alves e Lima (2009, p.3):

Somado a esses fatores, a manutenção da taxa de juros em patamares elevados, visando atração de capitais estrangeiros, aumenta significativamente a dívida pública brasileira, fragilizando e comprometendo o setor público. Os crescentes déficits comerciais dificultaram os pagamentos com juros e remessas de lucros e de dividendos ao exterior, levando a uma trajetória de desequilíbrios em conta corrente que se tornou progressivamente insustentável entre 1994 e 1998. O acúmulo dos déficits em conta corrente e o aumento nas necessidades externas de financiamento conduziram a um aumento significativo do passivo externo do País, o qual, por sua vez, leva a uma elevação significativa no déficit com serviços, agravando a trajetória deficitária em conta corrente.

Adicionalmente, na segunda metade dos anos 1990, o controle da inflação, ancorado na sobrevalorização do câmbio teria contribuído, para muitos autores, para um processo de “desindustrialização” da economia brasileira (COUTINHO; BALTAR; CAMARGO, 1999; IEDI, 2005; 2007). A “desindustrialização” estaria ocorrendo desde a implementação das reformas neoliberais, fortemente induzida pelo processo de abertura comercial. Assim, a indústria doméstica,

particularmente a indústria de transformação, em meio ao cenário desfavorável de crise na economia brasileira e desequilíbrios e deficiências de sua estrutura, sente fortemente o impacto da maior exposição à concorrência internacional. Os reflexos da liberalização comercial não foram uniformes em todos os setores da indústria local, de modo que alguns segmentos foram atingidos de forma mais dura e efetiva, como os casos das indústrias de bens de capital, automobilística e têxtil.

3 Breves Registros sobre Política Industrial no Governo Lula

Uma política industrial sólida e bem sucedida tem como efeito a superação de entraves ao crescimento econômico e confere novas possibilidades à economia ao promover o “adensamento da atividade produtiva”, não apenas industrial, mas também dos demais segmentos econômicos, dado o processo de encadeamento que são características das atividades industriais.

Como conclui Ferraz (2009, p. 229), “um dos temas de política econômica muito presente na pauta de discussões da economia brasileira desde a década de 1930, mas com especial destaque a partir dos anos 1950, diz respeito à política industrial”. Orientados por uma lógica de industrialização por meio da substituição das importações industriais, com forte participação do Estado, o Brasil conseguiu formar um parque industrial, até o final dos anos de 1970, relativamente diversificado. Esse processo envolveu uma série de incentivos que abarcavam desde generosos subsídios a setores considerados como estratégicos, até o controle quantitativo de importações, através de um amplo cardápio de barreiras tarifárias e não tarifárias.

Durante a década de 1980, quando o foco das políticas econômicas estava voltado para a estabilidade de preços, a política industrial perdeu espaço na agenda política brasileira, sendo um instrumento pouco explorado. Essa conjuntura acaba por se manter durante a década de 1990, contabilizando os efeitos do câmbio apreciado, dos juros altos e da abertura comercial e financeira que marcaram as reformas de primeira geração.

Apesar de manutenção da orientação ortodoxa, já no primeiro mandato do Governo Lula pode-se identificar a “suspensão do veto à política industrial”, com a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Anunciada em 2004, a PITCE pode ser considerada um instrumento que rege as ações do governo e das instituições públicas e privadas em relação às questões que envolvem a atividade industrial no país. Sua coordenação e operação estão a cargo de grupos de trabalho de natureza interministerial que têm a função de acompanhar e monitorar mercados, empresas, setores, cadeias, arranjos produtivos, redes de empresas e firmas no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito dos programas (BRASIL, 2003, p. 22). Assim, a nova política industrial tem como objetivo “o aumento da eficiência econômica e do

desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (BRASIL, 2003, p. 2).

Nota-se que as novas diretrizes industriais sugeridas ao país, nos anos 2000, estão baseadas na tríade: inovações tecnológicas, inserção externa e estratégia produtiva, conforme quadro 1. No entanto, elementos da política macroeconômica desse período acabam por limitar os resultados da política industrial.

Quadro 1

Linhas de ação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

CARÁTER	DESCRIÇÃO
Inovação Tecnológica	Inovação e Desenvolvimento Tecnológico: as orientações da PITCE em relação a esse componente visam estruturar um Sistema Nacional de Inovação que permita a articulação de agentes voltados ao processo de inovação do setor produtivo, em especial: empresas, centros de pesquisa públicos e privados, instituições de fomento e financiamento ao desenvolvimento tecnológico, instituições de apoio à metrologia, propriedade intelectual, gestão tecnológica e gestão do conhecimento, instituições de apoio à difusão tecnológica.
	Modernização Industrial: A inovação industrial passa a ser vista de forma abrangente, incluindo financiamento para aumento de capacidade, modernização de equipamentos, programas de modernização de gestão, de melhoria de design, de apoio ao registro de patentes e de extensão tecnológica. Destaca-se nesse as ações articuladas, mediante programas setoriais, o enfoque dado ao dimensionamento regional e desincentivo ao trabalho atomizado, passando as ações serem de forma globalizadas.
Inserção externa	Inserção externa: as ações, nessa área, voltam-se para a expansão sustentada das exportações e ampliação da base exportadora pela incorporação de novos produtos, empresas e negócios. Inclui: i) apoio às exportações, com financiamento, simplificação de procedimentos e desoneração tributária; ii) promoção comercial e prospecção de mercados; iii) estímulo à criação de centros de distribuição de empresas brasileiras no exterior e à sua internacionalização; iv) apoio à inserção em cadeias internacionais de suprimentos; v) apoio à consolidação da imagem do Brasil e de marcas brasileiras no exterior.
Estratégia Produtiva	Capacidade e escala produtiva: as iniciativas em termos de capacidade e escala produtiva estão voltadas para a correção de desequilíbrios no setor de bens intermediários, ao considerar que o mesmo é um segmento chave para garantir o atendimento das demandas dos mercados externos, em virtude do aumento as exportações, e do mercado interno, dado o crescimento econômico planejado.
	Opções estratégicas: Visam opções estratégicas em atividades que: i) apresentam dinamismo crescente e sustentável; ii) são responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em Pesquisa e Desenvolvimento; iii) abrem novas oportunidades de negócios; iv) relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso; v) promovem o adensamento do tecido produtivo f) são importantes para o futuro do país e apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas. Enquadram-se nesses requisitos semicondutores, software, fármacos e medicamentos e bens de capital. Logo, a PITCE planeja para esse itens iniciativas que envolvesse a articulação desses segmentos no Brasil.

Fonte: BRASIL (2003, p. 11-22).

A motivação para a escolha dos elementos que compõe o tripé, segundo Carleial (2004, p. 26), deriva da observação de que tais atividades

apresentam dinamismo crescente, são responsáveis por parcelas expressivas dos investimentos internacionais em P&D, abrem novas oportunidades de negócios, promovem o adensamento do tecido produtivo, relacionam-se diretamente com a inovação de processos, produtos e formas de uso; e finalmente, apresentam potencial para o desenvolvimento de vantagens comparativas dinâmicas.

Em linhas gerais, as novas diretrizes industriais colocam a necessidade de articulação de medidas e instrumentos, no sentido, de estimular os ganhos de eficiência das empresas brasileiras, buscando criar, desse modo, um tecido produtivo mais moderno e competitivo, onde as condições para o crescimento industrial, a inovação tecnológica e a inserção no mercado externo sejam facilitadas.

A PITCE teve uma importante atuação em articular medidas e instrumentos horizontais de promoção da eficiência e do bom desempenho da atividade produtiva com ações seletivas que concentrem esforços, posto que há ações e instrumentos verticais para desenvolver cadeias produtivas, redes de empresas, arranjos produtivos locais, setores e segmentos (BRASIL, 2003, p. 1).

Outro importante elemento de atuação das diretrizes industriais foi no sentido de aumentar a taxa de investimento, ao aprimorar os marcos regulatórios dos setores de infra-estrutura, de modo a garantir instituições e políticas estáveis, capazes de estimular o investimento privado e implementar medidas para a isonomia competitiva, como no caso da desoneração das exportações. Nesse sentido, foi aprovada a isenção da contribuição para PIS/Pasep e Cofins para a compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras que exportassem pelo menos 80% de sua produção. Por outro lado, apesar de contemplados na PITCE para serem foco de políticas setoriais de estímulo, os setores de semicondutores, fármacos, *software* e bens de capital não foram objeto de ações de fomento em grande escala, embora tenham sido objeto de programas específicos do BNDES (MODERMAQ, PROSOFT E PROFARMA). As ações mais articuladas, entretanto, foram na área de promoção de exportações, apoiadas em instrumentos que estavam nas mãos do MDIC.

Por conseguinte, dada a necessidade de crescimento sustentado da economia brasileira, a PITCE trás os seguintes elementos centrais

a) visando estabelecer condições propícias à promoção da inovação no Brasil, instituiu-se um marco legal, constituído pela Lei de Inovação,⁶ a Lei do Bem,⁷ a Lei de Biossegurança⁸ e pela Política de Desenvolvimento da Biotecnologia; *b)* com a criação do CNDI e da ABDI, buscou-se organizar uma engenharia institucional capaz de dar coerência às ações propostas e encorajar a comunicação entre o setor público e o setor privado; *c)* o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI) foi reestruturado com o objetivo de aperfeiçoar os processos referentes ao registro de propriedade intelectual; *d)* foram introduzidos programas de financiamento específicos para alguns setores estratégicos definidos pela PITCE, a exemplo do setor de fármacos (PROFARMA) e de *software* (PROSOFT), mediante a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (FERAZ, 2009, p. 243).

No segundo mandato do governo Lula (2006 – 2010) tem-se uma ação mais efetiva em relação à continuidade da política industrial, tecnológica e de comércio exterior, dessa vez no sentido de promover uma ação pró-ativa que procura articular mais firmemente a política industrial

aos outros programas de governo, visando aprofundar a trajetória de recuperação da capacidade do Estado de formular e gerenciar políticas.

Em 2008, um novo programa de promoção da indústria brasileira é lançado pelo governo federal, com maiores pretensões no sentido de sua abrangência, profundidade, articulações, controles e metas, ampliando o número de setores e os instrumentos de incentivo. Entre os avanços, há a preocupação em definir objetivos e estabelecer metas, fortalecer a coordenação entre diferentes instituições do governo e o diálogo com o setor privado, dentro de uma visão sistêmica voltada à construção da competitividade de longo prazo dos mais diversos setores da economia brasileira. As ações do governo brasileiro em relação ao desenvolvimento industrial foram configuradas na Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, apoiando-se em diversos tipos de medidas; a nova política tem como objetivo a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, centrado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações. Entre outros instrumentos, o novo programa propõe a desoneração de diversos setores produtivos correspondente a uma renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões entre 2008 e 2011 (CANO; SILVA, 2010).

Os principais desafios que o programa se propõe, segundo documento oficial da PDP, é ampliar a capacidade de produção e serviços ofertados no país, preservar a robustez do balanço de pagamentos, elevar a capacidade de inovação tecnológica e fortalecer e desenvolver as médias e pequenas empresas brasileiras. O programa propõe políticas em três níveis: i) ações sistêmicas orientadas para a geração de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva; ii) destaques estratégicos orientados para temas importantes para o desenvolvimento do Brasil no longo prazo; iii) programas estruturantes orientados para sistemas produtivos, considerando a diversidade da estrutura produtiva brasileira.

Desse modo, os primeiros anos do século XXI transcorreram sob intenso debate acerca da viabilidade do modelo de inserção internacional escolhido para a economia brasileira. Elevado passivo externo e crescente dívida interna reforçavam a necessidade de coordenação e articulação de uma política de desenvolvimento nacional, incluindo o resgate de uma política industrial efetiva, conforme sinalizam Cano e Silva (2010), desse modo, têm-se uma suspensão do veto à política industrial no Brasil, possibilitando a retomada de certo dinamismo, ainda que incipiente, porém contínuo e sustentado.

No entanto, um importante elemento teve seus efeitos subestimados pelas autoridades econômicas, a persistência de uma política macroeconômica, que envolve juros elevados e câmbio apreciado, em um ambiente de liberdade comercial e financeira, acaba por interferir negativamente na atividade industrial. Assim, uma política industrial carece, como condição necessária, de uma política macroeconômica consonante com os objetivos da primeira, condições que não foram

plenamente satisfeitas para a economia brasileira nos anos 2000. Logo, acaba-se criando uma “armadilha macroeconômica” que impede a efetivação da nova política industrial.

4 Indústria brasileira nos anos 2000

Com base nos dados apresentados na tabela 1, nota-se que a média de crescimento da atividade industrial (2,98%) é menor que a média dos demais setores (3,73% e 3,77% para serviços e agropecuária, respectivamente) e do produto da economia de modo geral (3,67%), ressaltando que o atual cenário da economia brasileira é, sobretudo, prejudicial à atividade industrial, haja vista a necessidade de manutenção de uma taxa de juros em um patamar demasiadamente elevado, bem como um câmbio apreciado, que imprime um contexto adverso ao desenvolvimento industrial.

TABELA 1

Taxa de Crescimento do PIB e dos Setores de Atividade a Preços de Mercado: Ótica da Oferta [em % a.a.]

Ano	Agropecuária	Indústria					Serviços	PIB
		Ext. Mineral	Transformação	Construção	SIUP	Total		
2000	2,72	9,09	5,69	1,99	4,16	4,83	3,58	4,31
2001	6,06	2,22	0,70	-2,08	-6,22	-0,62	1,90	1,31
2002	6,58	11,58	2,44	-2,16	2,86	2,08	3,21	2,66
2003	5,81	4,68	1,85	-3,28	3,95	1,28	0,76	1,15
2004	2,32	4,29	8,47	6,58	8,44	7,89	5,00	5,71
2005	0,30	9,32	1,25	1,78	3,04	2,08	3,68	3,16
2006	4,80	4,40	0,97	4,68	3,51	2,21	4,24	3,96
2007	4,84	3,65	5,60	4,88	5,44	5,27	6,14	6,09
2008	6,12	3,54	2,97	7,92	4,45	4,07	4,93	5,16
2009	-4,56	-1,06	-8,23	-6,28	-2,55	-6,42	2,19	-0,64
2010	6,46	15,68	9,69	11,63	7,81	10,12	5,42	7,49

Fonte: IBGE.

Com exceção do ano 2000, que apresenta um forte crescimento da economia, liderado pelo setor industrial, conjugado com a evolução favorável dos fundamentos macroeconômicos internos, a atividade econômica no Brasil mergulha em um período de crescimento bastante limitado (2001, 2002 e 2003), com média de expansão de 1,7%, e com a indústria sentindo ainda mais a perda de dinamismo da economia, com uma média de expansão de apenas 0,9%. Há que se ressaltar que o início da década é marcado pelas incertezas que envolvem as economias americana e mundial, pós ataques terroristas, pelo quadro de instabilidade no oriente médio e perda de dinamismo da economia dos EUA, que se refletem em incertezas no mercado financeiro internacional, derrubando bolsas de valores e reduzindo o nível mundial de investimentos. A economia nacional é afetada, ainda, por fatores internos, como a crise energética de 2001, que obriga o governo a iniciar o programa de racionamento, refletindo-se na desaceleração do investimento e consumo. Desta forma, a indústria chega a apresentar taxa negativa de crescimento (-0,6%, em 2001).

Internamente, a partir de 2003, conseguindo mitigar os temores internacionais em relação ao governo petista, a política econômica aponta para a continuidade do viés ortodoxo, característico do período anterior, onde se destaca a obtenção de superávit primário governamental, a contração da oferta monetária e um processo de ajuste nas contas externas.

No entanto, a partir de 2004, inicia-se um período de crescimento moderado, onde as taxas de expansão são melhores que no sub-período anterior, reflexo do aumento sistemático do consumo, sobretudo o das famílias, bem como uma política econômica mais consonante com o crescimento econômico. O governo consolida, também, o processo de ajuste das contas externas, e a economia brasileira é influenciada pela recuperação americana e pelo aumento da demanda mundial. O nível de investimento tem recuperação em 2004, favorecido pelo aquecimento do mercado interno e elevação extraordinária dos níveis de exportação (ALVES; LIMA, 2009). A manutenção da política de contração monetária traz reflexos positivos para a redução nas taxas de inflação, o que permite a manutenção das taxas de juros (17,5%) num patamar bem abaixo do apresentado em 2002 (23%). Desta forma, o PIB brasileiro alcança um crescimento de 5,7%, em 2004, liderado principalmente pelo comportamento do setor industrial.

Assim, como destacam Fligenspan, Cunha e Lélis (2011, p.3), a partir de 2004 “emergiu um período de elevado crescimento do consumo e dos investimentos, o que garantiu a elevação da produção, em um contexto de inflação moderada, redução dos desequilíbrios fiscais e externos e melhorias persistentes nos indicadores sociais e distributivos”.

Até 2006, “o governo continua mantendo uma política de equilíbrio fiscal, conseguindo manter superávit primário e restrição monetária, temendo uma aceleração inflacionária devido à demanda interna superaquecida” (ALVES; LIMA, 2009, p. 15). A expansão da indústria e da economia mostram-se mais sincronizadas, porém, o setor industrial ainda detém menores médias de crescimento, induzindo que a dinâmica da economia brasileira era determinada, sobretudo, pelos demais setores, com destaque para o setor de serviços.

O segundo mandato do governo Lula (2007 – 2010), guarda, no entanto, as maiores taxas de crescimento econômico dos últimos vinte anos. A atividade industrial, nesse período, é marcada por fortes oscilações e mais uma vez, apresenta-se com uma dinâmica inferior à economia de modo geral. O destaque nesse período é o ano de 2009, com significativa contração da atividade industrial (-6,42% para a indústria e -8,23% para a indústria de transformação, Tabela 1). Nesse caso, pode-se inferir que a queda das exportações associada à limitação de crédito no mercado, devido à crise financeira de 2008, causou a redução da produção, o que resultou no aumento do nível de estoque e na redução da capacidade instalada.

Entre os segmentos industriais, destaque especial deve ser dado ao setor de transformação que apresenta uma dinâmica abaixo dos demais setores, visto que o mesmo foi notoriamente mais afetado pelas transformações e crises dos anos 2000.

A lógica do processo de baixo dinamismo da economia brasileira, e da indústria, está associada às decisões de investimento, que passaram a refletir às altas taxas de juros praticadas na economia doméstica. Esse processo é potencializado para o setor industrial, largamente afetado pelo ajuste da década de 1990. Em suma

pela ótica macroeconômica, o processo de abertura nos anos 1990 tornou a economia brasileira suscetível a choques externos, característica que só em 2004/2005 começou a ser removida. A vulnerabilidade, por sua vez, impôs forte pressão sobre a taxa de juros doméstica, que se manteve elevada ao longo de todo o período, com consequências muito negativas para a expansão do crescimento econômico e do emprego, os quais evoluíram pouco, especialmente na área industrial, e para o déficit e o endividamento do setor público (IEDE, 2005, p.10).

Com isso, a atividade industrial brasileira só apresenta um esboço de recuperação a partir de 2004, com médias de expansão superiores aos anos iniciais da série, entretanto, esse maior crescimento ainda se mostra muito incipiente e limitado.

Um outro fator que está associado ao enfraquecimento da indústria nos anos 1990 e 2000 é a valorização da taxa de câmbio, há que se destacar que a mesma se mantém em níveis elevados desde a implementação do Plano Real, tendo em vista que o mecanismo da âncora cambial, para manter os preços domésticos sob controle, na primeira fase do plano de estabilização (1994/1998), induziu uma forte valorização do câmbio, situação que se manteve nos anos 2000.

As conclusões do IEDE (2005, p. 2) implicam que: “no caso brasileiro, os dados sugerem uma associação próxima entre câmbio e dinâmica da indústria: sobrevalorizações e desvalorizações da moeda nacional são decisivas como determinantes, respectivamente, de dinâmicas industriais negativas ou positivas”. Desse modo, a valorização cambial, fenômeno recente da economia brasileira, induz a substituição de produção doméstica por importações. Essa excessiva apreciação cambial e aquecimento no mercado de *commodities* desestimulam a exportação de outros produtos que perdem competitividade. Dentro dessa ótica, os setores mais vulneráveis são aqueles com menor capacidade competitiva devido a fatores como insuficiência tecnológica e maior necessidade de proteção.

Na análise por setores, destaca-se a indústria de transformação, segmento largamente afetado pelo arcabouço econômico dos últimos anos e que apresenta crescimento bastante limitado, o que preocupa já que a mesma, conforme IEDE (2007), tem como características o encadeamento de demandas ao longo das cadeias produtivas dentro e fora da indústria, exercendo um importante efeito de liderar a taxa de crescimento agregada. Com isso, o ambiente de política econômica,

pouco propício ao crescimento, não tem estimulado o investimento privado, mesmo com o câmbio favorável à importação de máquinas e equipamentos.

Percebe-se, com isso, que o baixo crescimento da economia brasileira, e da indústria, está fortemente correlacionado ao quadro econômico vigente.

Nos anos 2000, há uma redução na necessidade de capitais externos para corrigir desequilíbrios nas contas externas devido à maior estabilidade da economia. No entanto, a taxa de inflação ainda apresenta uma alta correlação com os juros, diminuindo a autonomia das autoridades econômicas em relação à fixação dos juros básicos, mantendo os mesmos em níveis elevados. Os juros altos, além dos efeitos sobre os investimentos e sobre o consumo, também favorecem a entrada de capitais externos, e conjugado à estabilidade econômica recente, ajudam a manter a taxa de câmbio valorizada; esta, por sua vez, eleva a competitividade dos produtos estrangeiros no mercado nacional, com efeitos negativos sobre a economia e a indústria.

Internamente, o crescimento da indústria tem sido menor que o dos demais setores e, dentro desse segmento, setores tradicionais perderam peso, sendo compensado por setores intensivos em recursos naturais. Destaca-se a significativa expansão da indústria extrativa mineral que apresentou média de crescimento anual de 6,1%, bem superior a dos demais setores industriais (Tabela 1); esse comportamento, juntamente com a expansão do consumo, a partir de 2004, ajudou a aliviar os resultados da atividade industrial. Desse modo, como conclui IEDE (2007, p. 7):

as mudanças na estrutura produtiva provocadas em grande parte pela abertura econômica, levaram a uma concentração maior da produção em setores com vantagens competitivas na exploração de recursos naturais em detrimento de setores mais tradicionais e mais empregadores de mão de obra e de setores de alta tecnologia, com vantagens competitivas dinâmicas no comércio internacional. Essa tendência à especialização em recursos naturais torna as exportações industriais do país mais vulneráveis às flutuações de preços no mercado internacional, com consequências negativas para a balança comercial a longo prazo.

Em termos de participação no PIB, é notória a perda acumulada da indústria no produto da economia, que reduz sua participação de 27,73%, em 2000, para 26,82%, no ano de 2010, em favor, principalmente, do setor de serviços, que amplia a sua participação de 66,67%, para 67,41%, no período em destaque, conforme dados da tabela 2.

Internamente a indústria de transformação é segmento que mais perdeu importância na composição do PIB (de 17,22%, para 15,75%, entre 2000 e 2010), o que corresponde a quase totalidade da perda de participação da indústria. A construção, que sente de forma mais intensa a desaceleração do crescimento entre 2001 e 2003 (Tabela 1), apresenta certa recuperação a partir de 2004, mantendo, de forma relativamente estável, sua participação no PIB. Para o IEDE (2005, p. 6):

a perda de importância de segmentos industriais relevantes e a ruptura de elos em cadeias produtivas foram fatos que ocorreram no Brasil como decorrência das políticas macroeconômicas adotadas desde os anos 1990. Mas, como cabe notar, esses são casos de mudanças na estrutura industrial e não no peso da indústria no PIB, devendo, portanto, ser consideradas como exemplos de desindustrialização relativa.

Num balanço setorial, registra-se, em termos de crescimento anual, que os setores de bens de capital (6,91%) e bens de consumo duráveis (6,04%) tiveram resultados bem superiores aos demais (2,42% e 1,82%, respectivamente para bens intermediários, bens de consumo semi e não duráveis). O desempenho desses segmentos impulsionou a recuperação da atividade industrial brasileira. A expansão do consumo, o aumento expressivo nos preços de *commodities* minerais e o crescimento da economia de países emergentes, são alguns dos fatores que estão associados ao desempenho apresentado por essas classes de indústria.

TABELA 2
Composição do PIB a Preços de Mercado: Ótica da Oferta
[em % do PIB]

Ano	Agropecuária	Indústria					Serviços	PIB
		Ext. Mineral	Transformação	Construção	SIUP	Total		
2000	5,60	1,59	17,22	5,52	3,40	27,73	66,67	100
2001	5,97	1,47	17,13	5,32	3,00	26,92	67,10	100
2002	6,62	1,60	16,85	5,28	3,32	27,05	66,33	100
2003	7,39	1,72	18,02	4,69	3,42	27,85	64,77	100
2004	6,91	1,92	19,22	5,09	3,88	30,11	62,97	100
2005	5,71	2,46	18,09	4,90	3,82	29,27	65,02	100
2006	5,48	2,89	17,37	4,73	3,76	28,75	65,76	100
2007	5,56	2,35	17,03	4,86	3,58	27,81	66,63	100
2008	5,90	3,24	16,63	4,90	3,13	27,91	66,19	100
2009	6,08	1,28	15,81	4,93	3,40	25,42	68,50	100
2010	5,77	2,51	15,75	5,27	3,29	26,82	67,41	100

Fonte: IBGE.

Particularmente, no que diz respeito à indústria de bens de capital, a mesma passou por um forte processo de ajuste nos anos 1990, em função da necessidade de reestruturação e modernização, que forçaram a desverticalização da produção e a busca por uma maior especialização. Esse processo se refletiu no aumento da demanda por peças e componentes importados, determinando significativos níveis de capacidade ociosa para o setor. As altas taxas de juros do período inibem a demanda por crédito, encarecendo o preço de máquinas e equipamentos, elevando, portanto, o valor dos produtos, afetando a demanda por bens de capital, na medida em que as vendas dependem da capacidade de financiamento desta economia. Nos anos 2000, identifica-se uma atitude mais pró-ativa referente a esse segmento, o qual aparece como prioridade da política industrial do Governo Lula, sendo beneficiado pela redução de IPI, devolução antecipada do IR e PIS/COFINS, e programas de modernização do parque industrial e de financiamento, com expansão do crédito via BNDES. A política setorial acaba por influenciar na

trajetória de recuperação nos anos 2000, que também reflete a economia internacional favorável, a melhora na situação do balanço de pagamentos, o crescimento moderado pós 2004 e a melhora de expectativas em relação ao mercado interno (SANTOS; PICCININI, 2009). Apesar de sentir duramente os impactos da crise internacional de fins de 2008, com uma retração de 17,43% em 2009, o setor de bens de capital apresenta uma recuperação extraordinária no ano seguinte, ao apresentar crescimento de 20,85%.

O setor de bens de consumo duráveis acaba se beneficiando com a recuperação da massa real de rendimentos e com a ampliação dos canais de crédito ao consumidor, performance que não é repetida para o setor de bens de consumo semi e não duráveis, o qual parece ser mais influenciado pela valorização cambial, que dificulta a concorrência de produtos brasileiros com similares importados no mercado doméstico. Nota-se que a indústria de bens intermediários apresentou uma dinâmica instável, fruto das flutuações econômicas dos anos 2000, não conseguindo imprimir um ritmo de crescimento mais robusto, estando mais atrelada ao comportamento do nível de atividade econômica do período.

TABELA 3
Indicadores Industriais – Produção Física por Categoria de Uso e Capacidade Instalada
(Base: média 2002 = 100)

Ano	Bens de capital	Bens intermediários	Bens de consumo duráveis	Bens de consumo semi e não-duráveis	Utilização da Capacidade Instalada
2000	93,552	96,098	96,050	97,278	80,7
2001	106,150	95,968	95,475	98,883	80,4
2002	99,993	99,995	99,995	99,995	81,0
2003	102,160	102,023	102,962	96,136	78,8
2004	122,288	109,553	125,452	100,013	81,5
2005	126,656	110,591	139,779	104,573	80,8
2006	133,935	112,870	147,840	107,352	80,7
2007	160,034	118,345	161,261	110,956	82,5
2008	182,921	120,164	167,363	112,458	82,6
2009	151,031	109,582	156,687	110,730	79,9
2010	182,528	122,088	172,769	116,546	82,3

Fonte: Conjuntura Econômica (FGV).

Em termos de capacidade instalada, verifica-se que a mesma registrou uma média 81%, variando de 78,8%, menor nível do período, em 2003, e 82,6%, no maior nível, observado em 2008. O crescimento percentual da capacidade instalada industrial foi de apenas 1,6% (Tabela 3). Nota-se que apesar de melhora no nível de atividade econômica a partir de 2004, não são sentidas alterações consistentes no grau de utilização da capacidade instalada que se mostra instável, e cuja recuperação é interrompida pelo cenário externo desfavorável no final dos anos 2000. Esses resultados mostram que a capacidade ociosa na indústria ainda é expressiva, mesmo diante de políticas industriais pró-ativas.

A formação bruta de capital fixo, ou investimento fixo, teve nos anos 2000 dois momentos bem distintos; o primeiro, de 2001 a 2003, é marcado por forte retração da taxa de investimento fixo, com média de -3,1%, resultado inferior à performance do PIB. Essa dinâmica é reflexo da forte instabilidade do crescimento agregado e das restrições de ordem macroeconômicas, que combinam valorização cambial e elevadas taxas de juros. O segundo momento é registrado de 2004 a 2008, período de recuperação do nível de investimento da economia, passado o cenário de incertezas políticas e restrições da política econômica. A retomada do investimento obedece ao maior dinamismo do mercado de capitais e à expansão do crédito, mas a FBKF permanece ainda em patamares reduzidos, considerada a trajetória histórica nacional e o investimento de outros países igualmente emergentes, bem como a necessidade de crescimento do período. No final da década, as decisões de investimento passam a ser fortemente condicionadas pelos choques externos, apresentando uma postura extremante recessiva, refletida na retração de 10,3% no montante de investimentos. Porém, a recuperação desse quadro se dá em 2010, com uma expansão de 21,8%, ainda assim, não suficiente para retornar ao nível de 2008.

TABELA 4
Taxa de Crescimento e Participação no PIB da Formação Bruta de Capital
[em % do PIB] e [em % a. a.]

Ano	Formação bruta de capital [em % do PIB]			Formação bruta de capital [em % a. a.]		
	Total	Variação de estoques	Fixo	Total	Variação de estoques	Fixo
2000	18,3	1,5	16,8	1,4	-77,0	5,0
2001	18,0	1,0	17,0	-10,1	-132,3	0,4
2002	16,2	-0,2	16,4	-18,2	-239,7	-5,2
2003	15,8	0,5	15,3	-10,3	478,3	-4,6
2004	17,1	1,0	16,1	3,4	-173,1	9,1
2005	16,2	0,3	15,9	-10,5	-233,0	3,6
2006	16,8	0,3	16,4	1,5	-490,8	9,8
2007	18,3	0,9	17,4	7,9	-294,1	13,9
2008	20,7	1,6	19,1	8,8	-85,3	13,6
2009	16,5	-0,4	16,9	-25,4	-209,4	-10,3
2010	19,2	0,8	18,4	31,4	-338,6	21,8

Fonte: IBGE e IPEADATA.

Nota-se que a relação FBKF/PIB entre 1971/80 registra 23,5% e na recessão de 1981/83 atinge 19,1% (BIESCHOWSKY, 1999), valores bem superiores à média dos anos 2000, que fica em torno de 16,9%. Em termos gerais, a formação bruta de capital, que engloba não só os investimentos fixos, mais a variação dos estoques, ou seja, representa a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos e estoques, teve um resultado bastante inexpressível. Desse modo, dos onze anos em estudo, em cinco destes a formação bruta de capital apresentou resultado negativo, sendo que a participação da mesma no PIB se ampliou em apenas 0,9%. Os baixos níveis de investimentos não têm sido suficientes para o

atendimento crescente da demanda, implicando em “corrosão” dos estoques anteriores, expressos pelas constantes e expressivas variações negativas dos estoques.

De modo geral, pode-se inferir, conforme IEDI (2005), que a modesta taxa de expansão da indústria brasileira, especialmente a de transformação, não permitiu que ela liderasse o crescimento do PIB. Outros setores assumiram esta liderança, os quais, no entanto, não tendo a mesma força e os mesmos impactos que a indústria tem sobre a sua própria dinâmica e sobre a dinâmica de outros setores, não abriram caminho senão para um crescimento apenas modesto da economia.

Vale ressaltar, ainda, de acordo com Cano e Silva (2010), que estando governo limitado em mover os instrumentos clássicos do câmbio, dos juros e do gasto público (por conta da manutenção da política macroeconômica), acaba por ter pouco espaço de manobra para soltar as amarras da política industrial. Assim, para os autores, as estratégias de desenvolvimento industrial não se fazem apenas com políticas industriais explícitas. Por melhor que seja seu desenho, deve-se contar com políticas macroeconômicas compatíveis, do contrário, a política industrial implícita nestas últimas anula ou distorce as primeiras. Logo, a manutenção do chamado “tripé macroeconômico” teria limitado os resultados da indústria, porém, a suspensão do veto à política industrial mostrou-se como um elemento fundamentalmente importante para recuperação da atividade industrial no Brasil, mesmo que essa recuperação tenha possibilidades limitadas.

5 Indicadores do comércio exterior

Numa economia com fortes indícios de vulnerabilidade externa e com forte participação do componente cambial na determinação dos níveis de produção da economia, os indicadores do comércio exterior fornecem elementos fundamentalmente importantes para a explicação dos fenômenos econômicos recentes esboçados pela economia brasileira. O processo de “desindustrialização” manifestado no baixo dinamismo da indústria e sua perda de participação na economia nacional, podem em parte ser explicados por componentes do comércio exterior.

Conforme IEDI (2007), a política de manutenção em níveis elevados da taxa de juros básica da economia brasileira tem trazido como consequência um baixo ritmo de crescimento econômico, mesmo em um contexto internacional de expansão do comércio e de alta liquidez. Podem ser destacados pelo menos três efeitos negativos da taxa de juros sobre os componentes da demanda agregada. Taxa de juros nominais e reais elevadas inibem o investimento produtivo, que apresenta importante efeito multiplicador de renda e emprego sobre a economia. Os juros altos também encarecem a dívida pública, levando a políticas de contenção de gastos públicos correntes e de capital, que também geram renda e emprego. Por fim, outro efeito importante é sobre a apreciação

do câmbio, pois altas taxas de juros atraem capital especulativo, valorizando a moeda doméstica e prejudicando as exportações.

Desse modo, uma taxa de juros elevada, com vista ao controle da inflação, por meio do encarecimento dos financiamentos e desestímulo ao consumo, imprime à economia possibilidades reduzidas de expansão, mesmo em um cenário externo favorável, além do comprometimento da competitividade da economia.

TABELA 5
Balança Comercial Brasileira: Exportações por Fator Agregado
[em US\$ milhões]

Ano	Exportações					
	Total	Produtos Básicos	Industrializados (A) +(B)	Produtos Semimanufaturados (A)	Produtos Manufaturados (B)	Op. Esp.
2000	55.119	12.561	41.027	8.499	32.559	1.498
2001	58.287	15.342	41.144	8.244	32.957	1.737
2002	60.439	16.951	41.965	8.965	33.068	1.445
2003	73.203	21.179	50.596	10.945	39.764	1.309
2004	96.678	28.520	66.373	13.433	53.137	1.585
2005	118.529	34.721	81.105	15.963	65.361	2.482
2006	137.807	40.281	94.473	19.523	75.023	2.981
2007	160.649	51.594	105.745	21.800	83.943	3.309
2008	197.942	73.029	119.754	27.073	92.683	5.158
2009	152.995	61.957	87.836	20.499	67.349	3.188
2010	201.915	90.005	107.773	28.207	79.563	4.138

Fonte: Secex.Elaboração: IPEA.

A tendência a uma valorização do câmbio, resultado da política de elevado nível das taxas de juros domésticas, é reforçada pela valorização internacional do preço das *commodities*; assim, de acordo com o IEDI (2007), a apreciação cambial e o aquecimento no mercado de *commodities* (expresso pela tendência de valorização dos preços dos bens básicos) desestimulam as exportações de outros produtos, que perdem competitividade, especialmente aqueles industrializados². Sendo assim, percebe-se na tabela 5 que o ritmo de crescimento das exportações de produtos industrializados é bem menor que as exportações de bens básicos e as operações especiais. Enquanto as vendas ao setor externo de bens primários cresceram em média 21,4%, suas correspondentes industriais cresceram apenas 11,8%. O desempenho superior dos produtos básicos está ligado ao aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional, que mesmo com um câmbio apreciado, que diminui o lucro dos produtores agrícolas em moeda nacional, consegue manter estimuladas as exportações de bens primários. Essa situação não é verificada na indústria

² Esse fenômeno em que a apreciação do câmbio induzida por superávits na balança comercial oriundos da valorização de algumas poucas mercadorias desestimula a exportação de outros produtos, em especial os industriais, em outras palavras a melhora internacional dos termos de troca provoca desindustrialização é identificado na literatura econômica pelo termo “doença holandesa”.

que se mostra mais vulnerável, tendo suas exportações refletindo sempre de maneira mais acentuada as flutuações econômicas e sempre apresentando desempenho inferior aos demais setores.

Desse modo, a perda de participação nas exportações brasileiras dos produtos industrializados é significativa, pois segundo dados da tabela 5, as exportações desse tipo recuaram de um patamar de 74,4% para 53,4% no período em estudo, contrariando uma das diretrizes da política industrial dos anos 2000, que era sustentada em um tripé que envolvia a promoção de iniciativas, afim de facilitar a inserção dos produtos industriais brasileiros no mercado internacional. Isso mostra que a manutenção de uma política macroeconômica não consonante com as novas diretrizes industriais acaba por inibir um maior desenvolvimento da indústria brasileira, os resultados em termos de exportações é um exemplo disso.

A economia brasileira acaba por reproduzir, nos anos 2000, o que já era sinalizado na década de 1990, a superioridade na performance dos produtos agrícolas, caracterizando a chamada “reprimarização” da economia brasileira. A preocupação da forte dependência da pauta exportadora brasileira das *commodities* preocupa pelo conjunto de elementos próprios das mesmas, conforme salienta Gonçalves (2011, p.10):

baixa elasticidade-renda da demanda; elasticidade-preço da demanda desfavorável; pequena absorção dos benefícios do progresso técnico; reforço de estruturas de produção retrógradas baseadas nas grandes propriedades, que gera concentração do excedente e do poder econômico; concentração da riqueza e da renda, que causa vazamento de renda e pouco dinamismo do mercado interno; restrição externa, visto que commodities se caracterizam por alta volatilidade de preços, e instabilidade da receita de exportação; rápida e profunda transmissão internacional dos ciclos econômicos; maiores barreiras de acesso ao mercado internacional; escalada tarifária; menor valor agregado; dumping ambiental com redução do nível de bem-estar social e riscos crescentes de litígios comerciais.

A tabela 6 é importante ao mostrar o crescimento das importações de produtos industrializados, possibilitando a identificação dos setores mais suscetíveis ao processo de substituição de produção doméstica por importações. Nesse sentido, nota-se que o baixo crescimento do setor de bens de consumo, associado ao aumento significativo das importações desse gênero (15,63% a.a.), o coloca em uma posição de destaque nesse processo. Dentro do setor de bens de consumo, o segmento de bens de consumo não-duráveis é largamente afetado, tendo em vista que as importações de produtos desse tipo cresceram 12,56% a.a., e o mesmo teve taxas de crescimento limitadas ao longo dos anos em estudo.

As importações de bens duráveis (18,43% a.a.) tiveram crescimento superior aos bens não-duráveis, porém, no caso desse segmento a resposta em termos de expansão da produção doméstica foi mais satisfatória. De modo geral, o crescimento anual da indústria (3,0% a. a.) é significativamente inferior à expansão das importações (14,8% a. a.), colocando a atividade industrial brasileira em uma posição desconfortável em relação às suas trocas comerciais com o exterior.

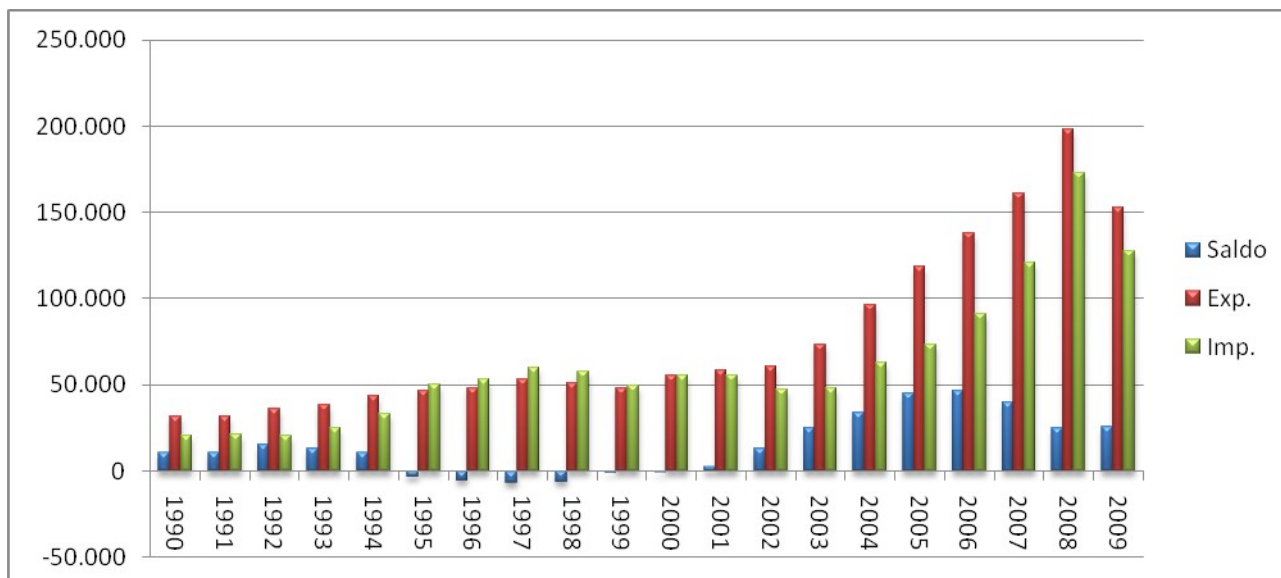
TABELA 6
Balança Comercial Brasileira: Importações por Categoria de Uso
[em US\$ milhões]

Ano	Matérias primas e produtos intermediários	Combustíveis e lubrificantes	Bens de capital	Bens de consumo			Total
				Não-duráveis	Duráveis	Total	
2000	28.509	6.359	13.600	3.934	3.423	7.356	55.851
2001	27.361	6.277	14.806	3.618	3.516	7.134	55.602
2002	23.452	6.238	11.642	3.400	2.508	5.908	47.243
2003	25.824	6.578	10.349	3.122	2.417	5.539	48.326
2004	33.503	10.315	12.132	3.673	3.188	6.861	62.836
2005	37.804	11.925	15.387	4.556	3.928	8.484	73.600
2006	45.260	15.178	18.921	5.893	6.076	11.970	91.351
2007	59.386	20.085	25.125	7.776	8.251	16.027	120.617
2008	83.056	31.462	35.931	9.816	12.710	22.526	172.985
2009	59.753	16.746	29.696	9.910	11.614	21.524	127.722
2010	83.869	25.337	40.968	12.847	18.577	31.424	181.732

Fonte: Secex. Elaboração: IPEA.

O gráfico 1 mostra o resultado da balança comercial brasileira do início da década de 1990 até 2009, onde podemos observar o importante papel desempenhado pelas exportações na manutenção de superávits comerciais, especialmente nos anos 2000. Mesmo com uma taxa de câmbio apreciada, as exportações conseguiram se expandir consideravelmente, estimuladas, principalmente pela recuperação dos preços das *commodities* agrícolas e da indústria extrativa mineral, setores mais intensivos em recursos naturais e com menor efeito encadeador sobre o restante da economia. Explica, ainda, a performance das exportações brasileiras, o diferencial de crescimento doméstico/internacional, refletido na ampliação da demanda externa, o sistema de câmbio flutuante e o estímulo e desburocratização da atividade exportadora. Os expressivos saldos comerciais ajudam a manter a moeda nacional em uma posição de valorização frente ao dólar, o que por sua vez explica o descompasso entre o crescimento da indústria brasileira e demais economias com mesmo padrão de industrialização, já que um câmbio valorizado possui efeitos desestimuladores sobre a competitividade de atividades industriais, desestimulando as exportações, e induzindo a substituição de produção doméstica por importações, tendo em vista o barateamento dos produtos importados no mercado nacional, resultando em perda de vantagens competitivas.

Assim, em um contexto de baixo crescimento econômico e de câmbio apreciado, têm-se importantes indícios de que está ocorrendo na economia nacional uma substituição de produção doméstica por similares importados; esse processo, somado aos demais efeitos da política macroeconômica adotada no Brasil nas últimas décadas tem contribuído para acelerar o processo de desindustrialização da economia, inibindo também as possibilidades de maiores taxas de crescimento, colocando o Brasil em uma situação pouco privilegiada em relação a outras economias emergentes (CANO; SILVA, 2010).



Fonte: Banco Central

GRÁFICO 1: Exportações e Importações FOB e Saldo da Balança Comercial 1990-2009 em US\$ Milhões.

6 Considerações Finais

A economia brasileira, durante a sua fase de estabilização, foi aos poucos institucionalizando um quadro, que logo reclamou as condições para um crescimento econômico mais ousado. As características mais marcantes desse quadro certamente são as taxas de juros elevadas e o câmbio apreciado, que inibem as possibilidades de expansão da taxa de investimento, limitam os gastos do governo e desestimulam as exportações, componentes da demanda agregada que impulsionam o dinamismo da economia.

A indústria brasileira, setor historicamente mais vulnerável e carente de maior proteção, parece ter sido o mais afetado pelo quadro macroeconômico brasileiro nos últimos anos. Os resultados alcançados na pesquisa apontam para um caminho nesse sentido, dada perda sistemática de participação da indústria no PIB e o seu baixo dinamismo, além da sua fragilidade frente às crises que marcam o final dos anos 2000.

Podemos concluir que os formuladores da política econômica brasileira têm em suas mãos um *trade-off* no sentido de que a manipulação de mecanismos clássicos de juros e câmbio em direção ao crescimento de setores como o industrial, certamente leva a instabilidade econômica.

As tentativas de implementação de uma agenda de fortalecimento da atividade industrial no Brasil certamente esbarram na impossibilidade de remoção dos mecanismos que, embora limitem o crescimento econômico, garantem a estabilidade de preços. Esse parece ser o caso da política industrial do governo Lula, que embora tenha apresentado avanços importantes, mantém em termos macroeconômicos, uma situação não consonante com as metas da política industrial.

O baixo dinamismo da economia brasileira, expresso pela taxas apenas moderadas de crescimento do PIB, constitui-se em um dos principais problemas macroeconômicos da atualidade. O crescimento da indústria de transformação, setor que por suas características de encadeamento de demanda ao longo das cadeias produtivas dentro e fora da indústria exerce um importante efeito de liderar a taxa de crescimento agregada, também tem sido pouco expressivo.

No entanto, depois de 20 anos de baixo crescimento, o esforço dos dois governos Lula no sentido de implementar uma Política Industrial, ainda que com todos os entraves apontados, contribuiu para que o Brasil avançasse no sentido de recuperar a perspectiva de construção de um caminho de desenvolvimento. Esta trajetória foi fortalecida, em um primeiro momento, pelas condições internacionais, que em seguida, no entanto, atuaram em sentido contrário, acentuando a relevância do debate sobre o projeto de desenvolvimento que se deseja para o país, colocando novos e difíceis desafios à política industrial.

7 Referências

ALVES, Christiane Luci Bezerra; EVANGELISTA, Jones Rocha. A indústria brasileira de bens de capital: considerações sobre a dinâmica recente. In: IV Colóquio SEPLA -Sociedade de Economia Política Latino-Americana. **Anais...**Buenos Aires: SEPLA, 2008.

ALVES, Christiane Luci Bezerra; LIMA, Cícero Cleyton Soares de. Dinâmica do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) no Brasil: evidências recentes de um fenômeno econômico consolidado. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: SEP/PUC-SP, 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Investimentos na indústria brasileira depois da abertura e do Real: mini-ciclo de modernizações. 1995-97.** Santiago do Chile: CEPAL. Série reformas econômicas. Nº 44, 1999.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da Republica. **Diretrizes da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior.** Brasília, 2003.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia Gonçalves da. **Política industrial do governo Lula.** Campinas, IE/UNICAMP, 2010 (Texto para Discussão nº 181).

CARLEIAL, Liana. **Subdesenvolvimento globalizado e a política industrial do Governo Lula.** Curitiba, CORECON - PR, 2004 (Texto para Discussão nº 2).

CONJUNTURA ECONÔMICA. Conjuntura Estatística. Rio de Janeiro: FGV, v. 65, n. 8, 2011.

COUTINHO, Luciano; BALTAR, Paulo; CAMARGO, Fernando. Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização. In: **OIT**. Brasil: abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil. São Paulo: Editora 34. 1999.

FERRAZ, Max Benjoi. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v. 1, n. 32, p. 227-264, 24/6/2009.

FILGUEIRAS, Luiz; PINTO, Eduardo Costa. Governo Lula: contradições e impasses da política econômica. In: IX Encontro Nacional de Economia Política, 2004, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: SEP, 2004.

FLIGENSPAN, Flavio Benevett; CUNHA, André Moreira; LÉLIS, Marcos Tadeu Caputi. O Desempenho da Indústria de Transformação nos anos 2000. In: XXXIX Encontro Nacional da ANPEC, 2011, Foz do Iguaçu/PR. **Anais...** Foz do Iguaçu/PR: ANPEC, 2011.

GONÇALVES, Reinaldo. Opinião Econômica. Governo Lula e o Nacional-desenvolvimentismo às avessas. In: Economistas, Brasília, COFECON, ano III, n. 8, out-nov, 2011.

IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** Rio de Janeiro: IEDI, 2005.

_____. **Desindustrialização e os dilemas do crescimento econômico recente.** Rio de Janeiro: IEDI, 2007.

SANTOS, M. dos; PICCININI, M. S. A indústria brasileira de bens de capital mecânicos – Comércio internacional. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, vol. 12, n.29, p. 177-234, jun, 2008.