

## **SEÇÃO IX**

### **Prometeu Acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI**

*Mariano Laplane e Fernando Sarti*<sup>1</sup>

#### **Introdução**

Desde a segunda metade da década de 1970, a dinâmica industrial no plano internacional é uma dinâmica schumpeteriana. A combinação de mudanças tecnológicas e organizacionais, de fusões e aquisições de empresas, da construção de redes internacionais de fornecimento e de deslocamentos geográficos da capacidade de produção tem alimentado a expansão vigorosa da produção industrial mundial, desde a segunda metade dos anos 1980.

O Brasil completou nos anos 1970 uma etapa importante de seu processo de industrialização. A partir de então, o debate acerca da estratégia de desenvolvimento industrial tem registrado posições antagônicas: de um lado, os que acreditam que as reformas neoliberais, somadas à estabilidade macroeconômica, constituem condições suficientes para que a indústria brasileira se insira positivamente na nova dinâmica da indústria mundial; de outro, os que defendem que, para atingir resultados comparáveis aos das experiências internacionais de sucesso, seria necessário articular um conjunto de medidas visando à construção deliberada da competitividade, através de estratégias conjuntas do Estado e do setor privado.

A crise da dívida no início dos anos 1980 induziu um forte viés na política econômica. A necessidade de gerar superávits comerciais significativos para enfrentar a retração das fontes externas de financiamento estabeleceu como prioridades a contenção de importações e o incentivo às exportações. Na segunda metade da década, no governo da Nova República, houve um esforço deliberado para capturar oportunidades nas novas fronteiras de inovação. A estratégia priorizou tecnologias tidas como estratégicas para desenvolver a competitividade da indústria brasileira: informática, biotecnologia e, em menor medida, novos materiais. Os grandes grupos nacionais ensaiaram timidamente alguns movimentos de diversificação em direção ao complexo eletrônico, aproveitando as posições já consolidadas nos setores de insumos industriais, no sistema financeiro ou no segmento da mecânica pesada, implantado no II PND. Entretanto, a década foi marcada por forte instabilidade macroeconômica e níveis relativamente baixos de investimento, tanto das empresas nacionais, públicas e privadas, como das estrangeiras. O contexto não foi favorável, dessa forma, para a sustentação de estratégias mais ambiciosas de desenvolvimento industrial.

Nos anos 1990, as transformações nas finanças internacionais e a frustração com a “Década Perdida” criaram um contexto favorável para o ensaio da estratégia neoliberal de estabilização e de desenvolvimento no Brasil. Derrotada a inflação, acreditava-se que a nova estratégia daria início a uma onda de intensa modernização produtiva, particularmente na indústria. A produção industrial no Brasil sairia fortalecida. As empresas mais aptas sobreviveriam ao desafio da competitividade.

---

<sup>1</sup> Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT), do Instituto de Economia da Unicamp.

Os interesses corporativos, vistos como principais responsáveis pela estagnação, seriam desarticulados. O país poderia contar com o apoio generoso do capital estrangeiro, cujo aporte financeiro, de tecnologia e de conhecimento das novas regras do jogo da economia globalizada, seria essencial na nova fase de crescimento.<sup>2</sup>

A nova política para o setor industrial marcou uma reviravolta em relação à política implementada no período desenvolvimentista: abertura comercial, eliminação de subsídios, flexibilização das normas para o capital estrangeiro e privatização do setor produtivo e da infraestrutura estatal. Era fundamental promover a competitividade através dos mecanismos de mercado. A escolha *a priori* de setores e de empresas estratégicas tornou-se anátema. No lugar de políticas setoriais, deviam ser implementadas políticas “horizontais”, que estimulassem simultaneamente todos os setores da indústria a produzir em condições de preço e qualidade compatíveis com o mercado mundial.

Nesse contexto geral de orientação neoliberal houve algumas exceções, ainda na primeira metade dos anos 1990. No início da década, a gravidade da crise resultante do fracasso do Plano Collor abriu espaço para que se instalassem Câmaras Setoriais, que atuaram como espaços de negociação entre empresários, trabalhadores e governo para a reativação de setores. O Mercosul concedeu um tratamento preferencial à abertura comercial no plano regional. Alguns setores industriais, como o automobilístico, foram objeto de regimes especiais de proteção para promover a produção local e o investimento.<sup>3</sup>

A crise de 1999 também trouxe mudanças. No segundo mandato de FHC, o Ministério de Desenvolvimento da Indústria e do Comércio desenvolveu uma luta desigual com o Ministério da Fazenda para implementar alguma forma de Política Industrial. Os esforços resultaram na implementação da experiência do “Foro de Competitividade”. Tratava-se de um ensaio de coordenação entre os principais atores das cadeias produtivas. No lugar de visar à reativação de setores, como as Câmaras Setoriais, pretendia-se promover a competitividade para que a indústria brasileira pudesse enfrentar as novas rodadas de abertura que resultariam das negociações internacionais em curso (Alca e Acordo Mercosul-União Européia). A despeito das iniciativas do MDIC, o Ministério da Fazenda manteve o veto à Política Industrial até o final do segundo governo do FHC.

A resposta da indústria às opções do governo FHC será analisada em detalhe mais adiante. Basta nesta introdução registrar que, embora do ponto de vista microeconômico tenha havido uma reação rápida às mudanças de preços relativos resultantes da política econômica (juros elevados e câmbio valorizado, de 1994 a 1999) com forte aumento da produtividade e da competitividade, do ponto de vista macroeconômico o baixo nível de investimento na indústria e o saldo comercial

---

<sup>2</sup> Mendonça de Barros; Goldenstein. Avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 2 (66), 1997a; Mendonça de Barros; Goldenstein. Reestruturação industrial: três anos de debate. In: Velloso, R. (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro, Forum Nacional/José Olympio Editora, 1997b; Moreira, M. M. A indústria brasileira nos anos 90: o que já se pode dizer? In: Giambiagi, Fábio; Mesquita, Maurício Moreira (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 293-332.

<sup>3</sup> Chudnovsky, D. E. A.; López. As estratégias de las empresas transnacionais en Argentina y Brasil; que hay de nuevo en los años 90?. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 53, 1997; Laplane, M. Modernização da indústria brasileira: o papel das empresas e do Estado. *Pesquisa & Debate*, v. 8, n. especial (12), 1997; Laplane, M.; Sarti, F. *Competition, policy and growth in the Brazilian automobile industry*. In: INTERNATIONAL COLLOQUIUM OF GERPISA, 5, 1997. *Anais...*

negativo resultante foram totalmente insustentáveis. Em termos de dinamismo, os resultados foram totalmente decepcionantes, com taxas de crescimento muito inferiores às das indústrias de outros países em desenvolvimento.

A partir de 2003 o governo Lula de um lado, levantou na prática o veto à política industrial, implementando a “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior” (PITCE), mas de outro lado manteve o regime de política econômica. Como será detalhado mais adiante, os resultados também foram insuficientes comparados àqueles obtidos por países em desenvolvimento concorrentes do Brasil.

Quando o desempenho da indústria brasileira é avaliado numa perspectiva de longo prazo e de maneira comparativa com outros países em desenvolvimento, torna-se evidente que o quadro está longe de ser satisfatório. No período que se iniciou com a crise da dívida até o presente o Brasil não tem conseguido acompanhar outros países no aproveitamento das oportunidades que as transformações na indústria mundial oferecem para países em desenvolvimento.

Acorrentado, como Prometeu na peça de Ésquilo, pela própria incapacidade de retomar o desenvolvimento industrial, o Brasil desperdiça oportunidades disponíveis num contexto internacional favorável. As oportunidades desperdiçadas neste período podem ser dimensionadas pelo avanço de países até não muito tempo comparáveis ao Brasil em termos de estágio de desenvolvimento industrial e tecnológico.

A preocupação com as oportunidades perdidas pode parecer contraditória com a constatação do significativo esforço de modernização realizado pelas empresas industriais brasileiras desde a abertura da economia, da sua capacidade de sobrevivência em condições macroeconômicas desfavoráveis, do incipiente movimento de internacionalização das empresas nacionais remanescentes da onda de aquisições por investidores estrangeiros e dos elevados níveis de rentabilidade das grandes empresas industriais. Não se trata, entretanto, de questionar o desempenho nem as estratégias individuais das empresas industriais, trata-se de avaliar o desempenho da indústria no seu conjunto do ponto de vista de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional. Desse ponto de vista, o desperdício de oportunidades representa um prejuízo para o país como um todo, embora não necessariamente para empresas ou setores individualmente.

O critério para avaliar o grau de sucesso de qualquer estratégia de desenvolvimento industrial para o Brasil deve ser a redução da distância que nos separa de outros países em desenvolvimento que têm sido capazes de aproveitar as oportunidades que as transformações da indústria e da economia mundial oferecem. Desse ponto de vista, a estratégia neoliberal deve ser avaliada como um fracasso estrondoso. Da mesma forma, as tentativas de política industrial dos últimos anos podem ser caracterizadas como insuficientes.

O argumento acima resumido desdobra-se, neste trabalho, em quatro seções. Na primeira analisa-se o desempenho da indústria brasileira desde os anos 1990 até o presente, com o objetivo de caracterizar as respostas às mudanças na política econômica. Na segunda discutem-se os ensaios recentes de política industrial com a intenção de identificar suas limitações. Na terceira seção compara-se o desempenho da indústria brasileira com o de outros países em desenvolvimento com

o objetivo de dimensionar a distância crescente que resulta do desperdício de oportunidades. A última seção sintetiza o argumento.

## 1 Desempenho da indústria brasileira, 1990-2005

Houve notórias diferenças no desempenho da produção industrial entre a primeira e a segunda metade da década de 1990 (Gráfico 1). Na primeira houve recuperação depois da forte retração, associada ao Plano Collor. A recuperação teve início em 1992 e continuou até 1995. Na segunda metade, o aspecto mais marcante foi a forte instabilidade. Recorrentemente o crescimento da produção industrial foi interrompido por retrações que reduziram drasticamente os níveis de produção. O índice da produção industrial atingiu seus valores mais altos em 1997, em 2001 e em meados de 2002, para sofrer fortes quedas nos meses subsequentes. Nos momentos de auge o nível de produção da indústria brasileira foi apenas pouco superior ao da “Década Perdida”.

Embora as explicações oficiais responsabilizassem fatores “exógenos” (crises do México, em 1995, da Ásia, em 1997, da Rússia, em 1998, da desvalorização cambial, em 1999 ou o “Apagão”, em 2001) pela instabilidade e pelo modesto crescimento da indústria naquele período, os resultados insatisfatórios obtidos foram, em boa parte, consequência das próprias transformações produtivas ocorridas. Em outras palavras, independentemente, do papel dos choques exógenos, as transformações na estrutura produtiva são fatores explicativos importantes do fraco desempenho da produção industrial. Essas transformações foram, por sua vez, induzidas pela lógica das reformas neoliberais e pela orientação da política econômica. Com desempenho externo modesto, as desacelerações estiveram, sobretudo, associadas às vicissitudes da demanda interna.

**Gráfico 1**  
Índices de produção e emprego na indústria de transformação  
(2002=100)



Fonte: Ipea.

Ao longo da década de 1980 a indústria brasileira foi submetida a sucessivos choques num contexto de forte instabilidade macroeconômica. As empresas reagiram reorientando as estratégias de crescimento para o mercado externo, reduzindo os níveis de endividamento, aumentando o *mark up*, realizando investimentos localizados (nos setores exportadores) e de tipo defensivo (racionalização e modernização da capacidade existente), em detrimento dos investimentos em expansão ou instalação de novas unidades de produção. No plano da estrutura industrial os reflexos foram o aprofundamento da heterogeneidade estrutural intersetorial, intra-setorial (entre empresas exportadoras e não-exportadoras) e intrafirma (entre produtos e linhas de produção modernizadas e não modernizadas).

O ajuste nos anos 1990 foi ainda mais intenso. As empresas reagiram à abertura e à política econômica aprofundando a especialização e a racionalização da capacidade produtiva, com forte redução de emprego (Gráfico 1). O ajuste foi realizado com baixo investimento, introduzindo mudanças organizacionais e abandonando linhas de produtos. As empresas nacionais procuraram parceiros estrangeiros para estabelecer acordos de complementação de linhas de produtos importados e de prestação de serviços no mercado doméstico.

O ajuste apresentou acentuadas desigualdades entre setores, entre empresas e mesmo no interior das empresas. A sobrevalorização da taxa de câmbio e os juros elevados fizeram com que as empresas industriais procurassem atalhos para melhorar rapidamente sua competitividade, atualizando produtos, substituindo insumos nacionais por importados e modernizando equipamentos. Paradoxalmente, a melhora rápida da eficiência dos produtores locais (tanto empresas nacionais como filiais de empresas estrangeiras) foi facilitada pelo relativo atraso tecnológico acumulado nos anos 1980, particularmente nos setores voltados para o mercado interno.

Mais uma vez, a indústria brasileira colheu os benefícios da condição de *late comer*. Em contrapartida, mais uma vez os produtores locais ficaram restritos à imitação dos avanços desenvolvidos anteriormente no exterior e, com raras exceções, não realizaram esforços genuinamente inovadores. As formas típicas de atualização tecnológica consistiram na adoção da tecnologia “incorporada” em projetos de produtos e em equipamentos adquiridos no exterior.<sup>4</sup> A importação foi, do ponto de vista das empresas, o caminho mais curto e mais barato para ganhar acesso às inovações “disponíveis” no exterior e para aumentar sua competitividade.

As empresas abandonaram todas as atividades nas quais o aumento da competitividade não pudesse ser obtido com a velocidade e a economia de investimento que o câmbio apreciado e a taxa de juros exigiam. Independentemente dos ganhos imediatos de produtividade que esses movimentos possam ter gerado, a consequência, do ponto de vista do perfil da produção industrial no Brasil, foi a especialização em atividades intensivas em vantagens naturais ou com menor exposição à concorrência externa. A desarticulação das cadeias produtivas e o abandono das atividades mais intensivas em inovação caracterizaram um processo de “especialização regressiva” da produção industrial brasileira.<sup>5</sup> A principal exceção foi a cadeia metal-mecânica, que combinou

---

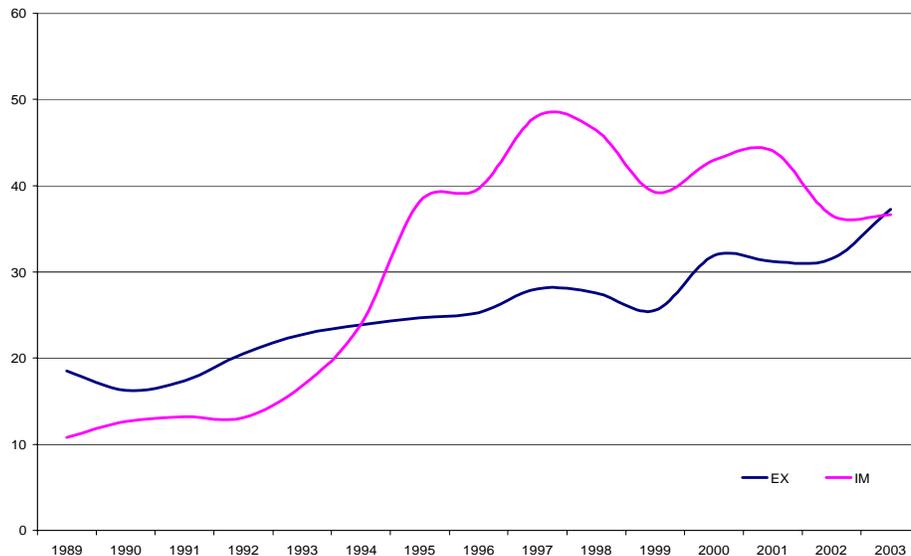
<sup>4</sup> Tigre, P. B.; Cassiolato, J. E.; Souza Shapiro, M. H. de; Ferraz J. C. Mudanças institucionais e tecnologia: impactos da liberalização sobre o Sistema Nacional de Inovações. In: Baumann, R. (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

<sup>5</sup> Coutinho, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: Velloso (1997b).

vantagens naturais (extração mineral), de tecnologia e de escala (siderurgia) e outras vantagens construídas por políticas públicas, em sintonia com as estratégias das filiais estrangeiras (complexo automotivo).

Paralelamente, a expansão da produção industrial passou a demandar uma quantidade maior de divisas. A transformação do superávit no comércio de manufaturados da primeira metade da década, em déficit, a partir de 1995 (Gráfico 2), sinalizou claramente as dificuldades para sustentar a trajetória de crescimento da economia. O saldo negativo da balança comercial foi mais expressivo justamente em 1997, no momento de maior expansão da produção industrial, reforçando a interpretação de que o crescente conteúdo importado dos produtos industriais era um fator que agravava o déficit.

**Gráfico 2**  
Exportações e importações de manufaturados  
(Bilhões de dólares)



Fonte: Unctad.

As exportações de produtos manufaturados aumentaram progressivamente ao longo da década, mas como o ritmo de crescimento das importações foi maior, os déficits foram significativos. A expectativa otimista de que a abertura comercial teria um desdobramento num ciclo de investimentos e que estes, por sua vez, promoveriam um *drive* exportador, acompanhado de uma progressiva substituição de importações não se materializou. Por outro lado, as condições das finanças internacionais depois da crise da Rússia generalizaram a percepção de que o déficit na Conta Corrente do Balanço de Pagamentos era insustentável. Dessa forma, a desvalorização cambial do início de 1999 tornou-se inevitável. A partir da desvalorização, o déficit comercial nos manufaturados foi decrescente até desaparecer em 2003 (Gráfico 2).

Um fator agravante da vulnerabilidade externa foi o processo de desnacionalização da indústria ocorrido paralelamente ao da abertura comercial. As vendas de empresas nacionais para empresas estrangeiras foram estimuladas pelo processo de privatização, pela sobrevalorização cambial e pela diferença entre as taxas de juros interna e externa. As aquisições de empresas

nacionais por empresas estrangeiras ocorreram particularmente no setor serviços, mas o avanço das empresas estrangeiras na atividade econômica foi generalizado. Na indústria de transformação a desnacionalização aumentou fortemente nos setores produtores de alimentos processados, embalagens, autopeças, eletrodomésticos e cimento.

A desnacionalização aumentou a demanda por divisas da atividade industrial no Brasil, uma vez que a remessa de lucros e dividendos por parte das empresas estrangeiras veio a somar-se ao aumento das despesas com importações de bens finais, de bens de capital e de componentes, bem como ao aumento das importações de tecnologia. O aumento da demanda total por divisas associada à expansão da produção industrial, tanto em função das importações de bens e de serviços, como por conta de remessas de lucros e de juros das empresas estrangeiras, agravou a pressão sobre a Conta Corrente do Balanço de Pagamentos.

É verdade que, em tese, a demanda total por divisas das empresas industriais, nacionais e estrangeiras, poderia ter sido mais do que coberta pelo fluxo de divisas gerado pelas exportações e, no caso das empresas estrangeiras, pelo ingresso de recursos externos para investimento. Esta era, de fato, a expectativa das autoridades nacionais e dos técnicos do governo, pelo menos no primeiro mandato. A desvalorização cambial do início de 1999 foi, em certa forma, o reconhecimento de que a realidade tinha frustrado essas expectativas.

A esperada retomada do investimento também não se materializou. As pesquisas realizadas pela CNI em parceria com a Cepal mostraram que houve um aumento de curta duração (“miniciclo”) de investimento entre 1996 e 1998, com foco na racionalização.<sup>6</sup> As empresas estrangeiras concentraram seus recursos na aquisição de empresas nacionais e foram relativamente escassos os investimentos criadores de nova capacidade produtiva (*greenfield*). Os setores nos quais os investidores estrangeiros construíram novas instalações e também ampliaram significativamente a capacidade foram o automotivo e o de equipamentos de telecomunicações.

Os grandes grupos nacionais concentraram seus recursos na reorganização patrimonial dos setores de insumos intermediários privatizados (siderurgia e petroquímica). O elevado endividamento restringiu seus níveis de investimento na segunda metade dos anos 1990. A despeito das aquisições realizadas, a escala dos grandes grupos nacionais manteve-se relativamente pequena em relação aos concorrentes internacionais.

Em 2003, a mudança de governo marcou uma radicalização do uso da política monetária para controlar pressões inflacionárias. Do ponto de vista da indústria a novidade positiva foi a acentuada desvalorização cambial no final do governo FHC que contribuiu para zerar o déficit comercial de manufaturados em 2003 (Gráfico 2). O desempenho da indústria no primeiro ano do governo Lula foi decepcionante (Gráfico 1), mas melhorou significativamente no ano seguinte. O crescimento do produto industrial em 2004 foi acompanhado do crescimento do emprego, revertendo a tendência verificada no ajuste desde os anos 1990.

Com a política monetária freando recorrentemente o crescimento da demanda doméstica, o principal estímulo para a expansão da produção industrial somente poderia vir do exterior. Além do câmbio favorável, a demanda por insumos das economias asiáticas em rápido crescimento

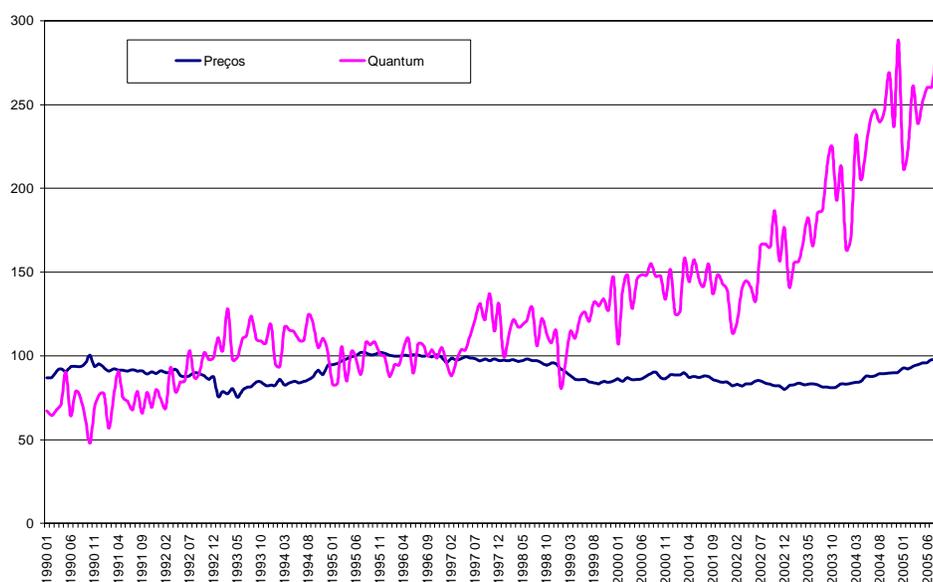
---

<sup>6</sup> CNI/Cepal. Investimentos na indústria Brasileira 1995/1999, características e determinantes. Rio de Janeiro: CNI, 1997. Mimeografado; Bielschowsky, R.; Abicalil, M. T.; Oliveira, J. C. de; Soares, S.; Wohlers, M. Formação de capital no ambiente das reformas econômicas brasileiras dos anos 1990: uma abordagem setorial. In: Baumann (2000).

(notadamente a China) contribuiu para o aumento das exportações brasileiras, inclusive as de manufaturados. A demanda externa em expansão provocou um significativo aumento das quantidades exportadas, em menor medida, dos preços (Gráfico 3).

A evolução favorável das exportações de manufaturados, além de dinamizar a produção industrial, alterou drasticamente a situação da balança comercial brasileira (Tabela 1). Em 2002, o pequeno déficit no comércio de manufaturados (produtos intensivos em trabalho e recursos naturais ou com algum grau de intensidade tecnológica) era financiado com uma parte do superávit nas *commodities* primárias. Em 2005, o saldo do conjunto dos manufaturados era superavitário, a despeito do elevado déficit nos produtos de alta intensidade tecnológica.

**Gráfico 3**  
Índices de preço e de quantum das exportações de manufaturados  
(1996=100)



Fonte: Funcex.

**Tabela 1**  
Saldo comercial por tipo de produto  
(Milhões de dólares)

|  | 1999   | 2002  | 2005   |
|--|--------|-------|--------|
| <i>Commodities</i> Primárias               | 14682  | 17833 | 39686  |
| Intensivas em Trabalho e Recursos Naturais | 3256   | 4856  | 7624   |
| Baixa Intensidade Tecnológica              | 2123   | 3046  | 8411   |
| Média Intensidade Tecnológica              | -6639  | -3942 | 4342   |
| Alta Intensidade Tecnológica               | -10532 | -7524 | -11532 |
| Outros                                     | -4088  | -3783 | -3774  |
| Total                                      | -1199  | 13125 | 44757  |

Fonte: Secex. Elaboração NEIT/IE/Unicamp.

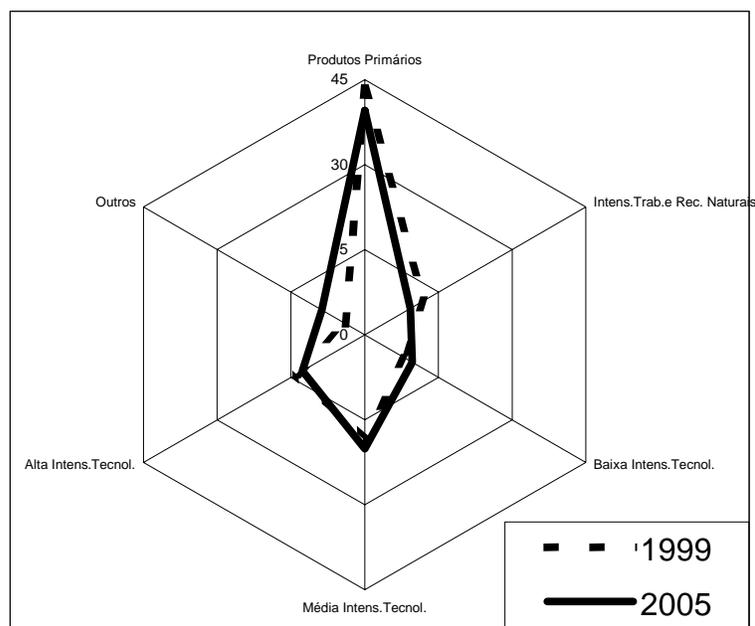
A capacidade da indústria brasileira de gerar nos últimos anos resultados favoráveis na balança comercial resulta não apenas das condições do câmbio (cada vez mais desfavoráveis, desde

2005), mas também de sua peculiar inserção internacional. Desde a abertura da economia e do ajuste dos anos FHC, a indústria, tradicional importadora de equipamentos, tornou-se também forte demandante de partes e componentes para a montagem de produtos duráveis no país. Dessa forma, o volume de importações depende do nível de investimento e, em geral, do nível da produção industrial doméstica. Por essa razão, a demanda por importações de produtos manufaturados tem permanecido relativamente reduzida.

Do lado das exportações, a indústria brasileira apresenta bom desempenho em produtos intensivos em trabalho e recursos naturais (calçados, móveis e madeira compensada e folheada), produtos de baixa intensidade tecnológica (produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligados, ferro fundido, laminados planos e ferroligas), de intensidade média (automóveis de passageiros, partes para veículos automóveis e veículos para transporte de mercadorias) e de intensidade alta (aviões e helicópteros, telefones celulares e álcool etílico não desnaturado e polímeros de etileno em formas primárias).<sup>7</sup>

Desde a abertura da economia e após os ajustes da década de 1990, a pauta de exportações tem como principal componente os produtos primários, os quais representam em torno de 40% do total de exportações. A soma dos vários tipos de manufaturados representa aproximadamente o mesmo valor. A composição da pauta tem-se mostrado relativamente estável, embora haja mudanças de um ano para outro (Gráfico 4), principalmente na participação dos diversos tipos de manufaturados.

**Gráfico 4**  
Exportações por tipo de produto – 2005  
(%)



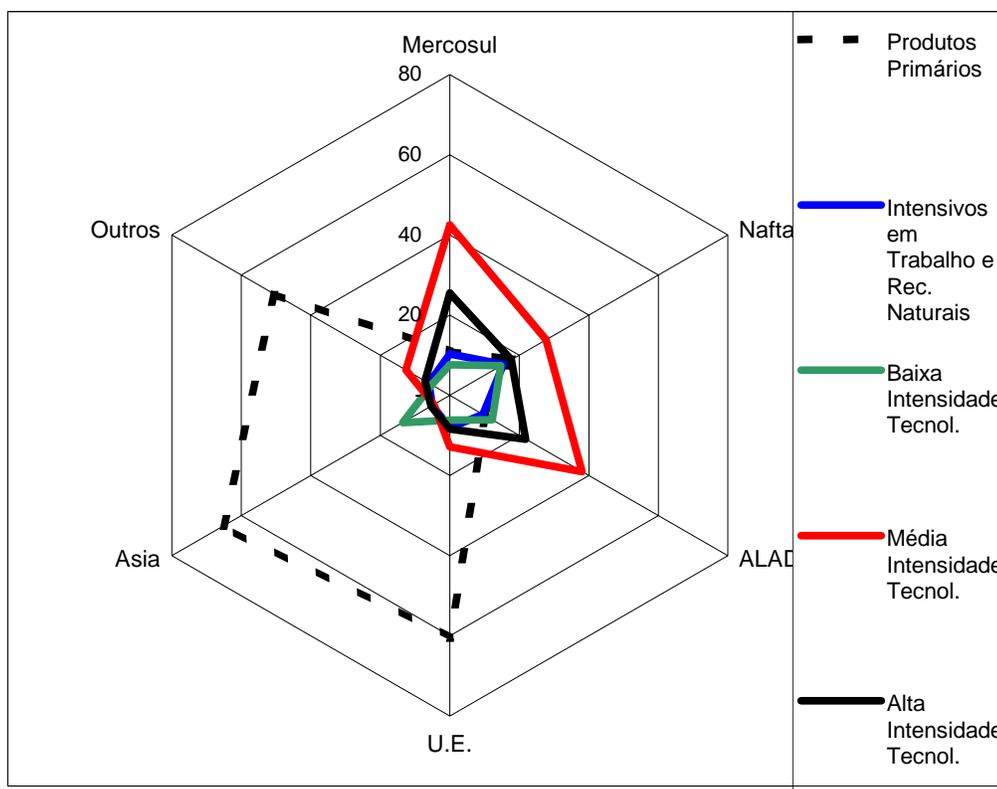
**Fonte:** Secex. Elaboração NEIT/IE/Unicamp.

<sup>7</sup> Para uma análise da estrutura e da evolução da pauta de exportações de manufaturados ver *Boletim do NEIT*, disponível em: <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>.

O destino dos diversos tipos de produtos é diferenciado regionalmente (Gráfico 5). As exportações de produtos primários destinam-se predominantemente para os países da Ásia e da União Européia. O Nafta, o Mercosul e os países da Aladi são o mercado privilegiado para os produtos de alta e média intensidade tecnológica. Dessa forma, o comércio com a Ásia e com a União Européia é predominantemente do tipo interindustrial enquanto com o Nafta, com o Mercosul e com a Aladi é relativamente mais intra-industrial. Na pauta de exportações para as Américas, são determinantes os acordos comerciais (Mercosul, Aladi e acordo com o México), além das estratégias comerciais das filiais brasileiras de empresas multinacionais.

Dessa forma, o bom desempenho das exportações brasileiras depende tanto da sustentação da demanda por *commodities* primárias na Ásia e na União Européia, como da manutenção do papel das filiais de empresas estrangeiras como fornecedores de produtos de média e alta intensidade para as Américas. A importância das exportações intrafirma das filiais estrangeiras para o saldo comercial de manufaturados é significativa. A reversão do déficit comercial nos manufaturados, a partir de 2003, é em grande medida consequência do significativo aumento das exportações das filiais da cadeia automotiva, principalmente para o Nafta. Contribuíram para o aumento das vendas externas dessas filiais o elevado nível de ociosidade, a atualização tecnológica das plantas construídas no Brasil na segunda metade dos anos 1990, o câmbio favorável e os acordos comerciais com o México.

**Gráfico 5**  
Exportações região de destino e por tipo de produto – 2005 (%)



Fonte: Secex. Elaboração NEIT/IE/Unicamp.

Embora tenha ocorrido no governo Lula uma substantiva melhora no desempenho da balança comercial cabe observar que do ponto de vista estrutural não houve mudanças significativas na indústria brasileira. A indústria continuou submetida aos periódicos choques da política monetária para abortar a expansão da demanda interna, com níveis de investimento restritos pela falta de perspectivas de crescimento sustentado. A partir de 2004 houve sensível melhora da capacidade de acumulação e da rentabilidade das empresas, mas escassez de oportunidades de investimento. As filiais estrangeiras aumentaram suas remessas para o exterior. As empresas nacionais que dependiam do mercado interno para sustentar sua expansão aumentaram suas vendas e seus investimentos no exterior, procurando mercados alternativos. Os recursos que poderiam ter sido destinados ao investimento foram distribuídos na forma de dividendos ou transformados em aplicações financeiras para aumentar o lucro não operacional.

O desempenho das exportações de manufaturados foi sustentado com investimentos relativamente baixos. Houve ampliação de capacidade nos setores exportadores de insumos industriais (siderurgia, alumínio, pasta de celulose). No caso dos bens de média intensidade tecnológica, as exportações aproveitaram o excesso de capacidade na indústria automobilística, herdado do Regime Automotivo. O aumento das exportações de produtos de alta intensidade tecnológica foi viabilizado pelos investimentos da Embraer e as instalações das filiais estrangeiras para montagem de telefones celulares, atraídas pelo *boom* do consumo desses equipamentos no mercado interno e por incentivos.

O balanço do desempenho e das transformações da indústria mostra mais continuidade do que ruptura entre o período FHC e o governo Lula, resultado da manutenção da orientação básica da política econômica. Numa visão panorâmica, o quadro mostra que o setor industrial realizou ao longo dos dois governos um intenso ajuste com aumento da competitividade, mas não conseguiu retomar uma trajetória de expansão sustentada.

Este problema não pode ser considerado apenas um reflexo das transformações que ocorreram concomitantemente em nível mundial. Não podem ser tratadas como conseqüências inevitáveis da “Terceira Revolução Industrial” ou da “Globalização”. As transformações ocorridas na indústria brasileira nos anos 1990, particularmente no governo FHC, mas também no governo Lula, foram conseqüência da combinação de tendências internacionais com condições peculiares ao Brasil, fortemente influenciadas pela orientação da política econômica.

A produção industrial brasileira experimentou sucessivas expansões de fôlego excessivamente curto. No governo FHC severas restrições de financiamento externo atuaram contra a continuidade da expansão da produção industrial. Não fosse o fato de que a própria expansão da produção industrial agravava a fragilidade externa, essas restrições poderiam ser consideradas exógenas. As raízes endógenas das restrições ao crescimento da indústria estão associadas às características da estratégia de modernização adotada pelas empresas industriais, em resposta aos estímulos estabelecidos pelo próprio governo. A especialização agravada pela desnacionalização estabeleceu uma forte restrição à expansão continuada da produção industrial brasileira, na medida em que acentuou a vulnerabilidade externa. Desta forma, no final dos anos 1990 a indústria brasileira encontrava-se na situação paradoxal de ter melhorado significativamente sua competitividade sem, entretanto, ter conseguido contribuir para aliviar o principal obstáculo

para sua expansão continuada: a restrição externa de divisas. Na prática, a estratégia de adaptação às distorções da política econômica e à economia aberta adotada pela própria indústria agravou o problema, ou seja, o padrão de internacionalização ao invés de remover os entraves ao desenvolvimento, os agravou.

O governo FHC optou por definir os condicionantes macroeconômicos e deixar que as próprias empresas escolhessem a estratégia mais adequada às suas necessidades. Pretendia-se, dessa forma, evitar os erros atribuídos à intervenção estatal no período do desenvolvimentismo. Esperava-se que o aumento na demanda por divisas das empresas industriais, nacionais e estrangeiras, seria resolvido graças ao aumento da competitividade que permitiria expandir as exportações. A crise externa de 1999 tornou evidente que a estratégia de conduzir a modernização da indústria apenas com os instrumentos da política macroeconômica, como pretendia a visão neoliberal, foi um rotundo fracasso.

A política industrial e tecnológica, que poderia ter conduzido o processo com maior eficácia e com menor custo de divisas, de renda e emprego para o País, foi tardiamente reabilitada para tentar tirar a economia e a indústria brasileiras do impasse. Ainda assim, até o final do governo FHC as iniciativas do MDIC foram bloqueadas pelo Ministério da Fazenda.

No governo Lula, as restrições externas diminuíram significativamente, mas a política econômica continuou freando qualquer esboço de reativação da demanda doméstica para estabilizar os preços. A política monetária não apenas restringiu o crescimento, mas também agravou a situação fiscal, obstaculizando a disponibilidade de recursos para investimento e fomento.

## **2 A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**

O Brasil implementou, desde a década de 1930, políticas que visaram promover o desenvolvimento industrial. Os resultados foram, em relação às experiências de outros países em desenvolvimento, significativamente favoráveis, no sentido de que no início dos anos 1980, o Brasil contava com uma estrutura industrial diversificada e relativamente integrada. A industrialização foi, ao longo desse período, o motor do desenvolvimento da economia brasileira.

Os mecanismos para promover o desenvolvimento industrial foram variados. De modo geral, predominaram os instrumentos que visavam promover a acumulação de capital na indústria. Os investimentos industriais foram estimulados de maneira direta, com a oferta de financiamento subsidiado pelo setor público, e também indireta, melhorando a rentabilidade relativa dos empreendimentos industriais por meio de mecanismos tributários e de medidas de proteção do mercado interno.

No pós-guerra foram criados, nesse período, diversos órgãos com a função de coordenar as iniciativas governamentais e de regular as ações do setor privado (Grupos de Trabalho, Grupos Executivos, Conselhos, etc.). Foi criado também o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Na década de 1960 a questão da redução das desigualdades regionais e da concentração espacial do desenvolvimento industrial ganhou importância e foram estabelecidos órgãos e mecanismos específicos com esse objetivo.

A intervenção pública mais direta e mais intensa ocorreu na década de 1970 quando os esforços concentraram-se na implantação da indústria pesada (insumos industriais e bens de capital). Houve também um programa especial para o setor de telecomunicações destinado a articular a expansão da infra-estrutura com o investimento estrangeiro na produção de equipamentos, com a transferência de tecnologia para empresas nacionais privadas e com o desenvolvimento de tecnologia nacional por empresas estatais prestadoras de serviços. Paralelamente, como reação ao choque do petróleo, promoveu-se a mudança na matriz energética em favor da hidroeletricidade, a exploração e extração de petróleo e a produção de álcool como combustível para veículos automotores.

A crise da dívida no início dos anos 1980 estabeleceu novas prioridades na formulação da política industrial brasileira. A necessidade de gerar superávits comerciais significativos para enfrentar a retração das fontes externas de financiamento mudou a ênfase da política em favor de um esforço de substituição de importações e do apoio às exportações. Foram implantados sistemas administrativos para restringir as importações e implementados mecanismos para promover o crescimento das exportações. Foram criados instrumentos *ad hoc* para compensar o viés antiexportador da política implementada nas décadas anteriores (regime de *draw back*, incentivos tributários e diversas formas de subsídios aos exportadores). Paralelamente, foram estabelecidas novas regras para que as empresas privadas pudessem saldar suas dívidas em moeda estrangeira.

Na segunda metade dos anos 1980, com o retorno da democracia, tentou-se ordenar o complexo universo de instrumentos herdados das cinco décadas de apoio à industrialização. Essa tentativa plasmou-se no capítulo econômico da Constituição de 1988 e na legislação posterior que regulamentou os principais artigos. Data também desse período a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia e a tentativa de articular explicitamente a política industrial e a tecnológica em setores *high tech*. O exemplo mais notório foi o da Política Nacional de Informática.

Nos anos 1990 houve uma ruptura em relação à trajetória dos cinquenta anos anteriores. Em linhas gerais, a mudança consistiu na redução do papel dos instrumentos de alcance setorialmente diferenciado (verticais) em favor dos instrumentos horizontais. Assim, foram eliminados os instrumentos não tarifários de proteção, foram reduzidas as diferenças setoriais nos níveis de proteção tarifária e foram eliminados os subsídios. As condições para o financiamento dos investimentos também foram mais uniformes para todos os setores. Nesse quadro de intervenções horizontais, a exceção foi a do setor de montagem da indústria automobilística, a qual recebeu tratamento favorável diferenciado, entre 1995 e 1999. A partir do ano 2000, apenas os empreendimentos das montadoras realizados nas regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste continuaram recebendo incentivos.

Paralelamente, foram desmontadas ou desaparelhadas neste período muitas das instâncias de coordenação e de planejamento que desempenharam papel importante ao longo do processo de industrialização (conselhos interministeriais, órgãos de planejamento, etc.). A privatização das

empresas públicas também desarticulou instâncias de planejamento e coordenação nos setores de infra-estrutura, apenas muito parcialmente restabelecidas pelas agências reguladoras.

Após a crise externa de 1999, houve uma maior ênfase no apoio às exportações, principalmente por meio da oferta de financiamento doméstico compatível com as condições internacionais e da progressiva eliminação de impostos e taxas que afetavam sua competitividade. No caso do setor agropecuário, foi oferecido financiamento em condições especiais para promover o investimento em máquinas e equipamentos agrícolas, tratores, colheitadeiras, etc no âmbito do Programa Moderfrota, do BNDES. Foram também estabelecidos fundos para o financiamento das atividades de inovação (Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), a partir de contribuições do setor privado. Em todos estes casos as intervenções foram definidas como necessárias para corrigir distorções tributárias ou nas condições de financiamento oferecidas aos produtores nacionais (nivelar o campo de jogo).

A despeito da evidente mudança de rumo, a herança dos anos 1990 não pode ser caracterizada como *tabula rasa* em relação às décadas anteriores. Em primeiro lugar, porque apesar das profundas mudanças sobreviveu um conjunto de instituições e instrumentos herdados das décadas anteriores, em convívio com aqueles criados nos anos 1990. Em segundo lugar, porque depois da crise externa de 1999 houve algumas iniciativas isoladas para minimizar algumas das distorções geradas pela política econômica (regime monetário e fiscal), como visto acima.

Assim, as “velhas” agências responsáveis pela promoção do desenvolvimento regional (as Superintendências para o Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, Sudam e Sudene, respectivamente), os incentivos e os Fundos Constitucionais para Financiamento das Regiões Centro-oeste, Norte e Nordeste (FCO, FCA e FCNE, respectivamente) sobreviveram.<sup>8</sup> O BNDES, assim como as outras duas grandes instituições financeiras do governo federal, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, também sobreviveram, embora com algumas de suas funções reformuladas. O mesmo aconteceu com o SEBRAE e outros arranjos institucionais criados em décadas anteriores.

O governo Lula iniciou em 2003 a formulação de uma nova política: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Até o final de 2005, esse processo resultou num conjunto bastante abrangente de iniciativas, em estágios bastante heterogêneos de planejamento e implementação. Predominavam fortemente as ações horizontais, algumas das quais representam novas ações (a exemplo do Programa Modermaq, do BNDES, inspirado no sucesso do Programa Moderfrota, que substituiu as taxas de juros variáveis por taxas fixas no financiamento), enquanto outras foram adaptações de programas preexistentes (como os programas de apoio a pequenas e médias empresas).<sup>9</sup>

Houve um esforço por desonerar o investimento, a produção e as exportações. Foram zeradas as alíquotas de IPI para bens de capital (Decreto n. 5468, de 15 de junho de 2005). Foi estabelecida a isonomia tributária entre produtos importados e produzidos no país aplicando aos primeiros a contribuição para o Cofins. Foi aprovada a isenção da contribuição para PIS/Pasep e

---

<sup>8</sup> Embora tenham sido objeto de mudanças no final do governo de FHC.

<sup>9</sup> Para uma descrição detalhada das medidas implementadas após a criação da ABDI, ver *Balanço da PITCE em 2005*, disponível em: <[www.desenvolvimento.gov.br](http://www.desenvolvimento.gov.br)>.

Cofins para a compra de máquinas e equipamentos por empresas exportadoras que exportassem pelo menos 80% de sua produção (Lei n. 11.196 de 21 de novembro de 2005).

Adicionalmente, a PITCE estabeleceu que seriam implementadas iniciativas setoriais para fortalecer a produção de semicondutores, fármacos, software e bens de capital. Apesar desse anúncio, esses setores não foram objeto de ações de fomento em grande escala, embora tenham sido objeto de Programas específicos do BNDES (Modermaq, Prosoft e Profarma, por exemplo). A iniciativa de tipo setorial mais visível foi a isenção da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, incidentes sobre a venda, no varejo, de microcomputadores (Lei n. 11.196, de 21 de novembro de 2005). Ainda no campo da microeletrônica, o governo negocia com os países desenvolvidos contrapartidas na forma de investimentos e de transferência de tecnologia para a definição do padrão brasileiro de TV Digital.

As iniciativas não foram capazes de influenciar significativamente o nível de investimentos, nem de reverter problemas estruturais, mas conseguiram enfrentar problemas que estavam pendentes desde o governo FHC. A Lei de Inovação, por exemplo, foi regulamentada em Outubro de 2005. As ações mais articuladas foram na área de promoção de exportações, cujos instrumentos estavam nas mãos do MDIC e demandavam menos do Ministério da Fazenda.

Após mais de uma década sem qualquer tentativa de se fazer política industrial no Brasil, não poderiam ser subestimadas as dificuldades enfrentadas pelo Governo Federal para estruturar o planejamento, a implementação e o monitoramento das ações de fomento. Talvez por esse motivo, as medidas implementadas tenham ficado longe de constituir um conjunto articulado e acabado.

Concretamente a PITCE enfrentou desde seu início dois tipos de problemas. Em primeiro lugar, sérias dificuldades de coordenação das ações governamentais. A Lei Federal que criou a Agência de Desenvolvimento Industrial e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, órgãos responsáveis por essa tarefa, foi somente aprovada no dia 21 de dezembro de 2004. Mesmo depois de aprovada a Lei, passou-se um período longo até que a Agência tivesse recursos mínimos para viabilizar seu funcionamento. Em segundo lugar, a rigidez na forma de utilização e na disponibilidade de recursos para implementar projetos de grande impacto. Parte importante dos recursos disponíveis estava destinada ao financiamento das exportações e os recursos disponíveis para investimento tinham elevado custo para os investidores potenciais. As tentativas de introduzir mecanismos de equalização de juros no crédito para investimento, semelhantes aos utilizados no financiamento das exportações (Proex), enfrentaram resistências intransponíveis do Ministério da Fazenda.

Independentemente de suas limitações, a experiência do governo Lula na formulação e implementação da PITCE deixa ensinamentos importantes para o futuro. Uma reflexão importante nesse sentido diz respeito às relações entre política industrial e política macroeconômica. Em teoria, ambas não são incompatíveis, pelo contrário, podem e deveriam ser implementadas simultaneamente gerando sinergias. Esta perspectiva ultrapassa a visão maniqueísta de que sejam mecanismos excludentes de alocação de recursos. Supera também a visão simplista de que a política industrial é inevitavelmente onerosa do ponto de vista fiscal e que compromete, portanto, o equilíbrio das contas públicas e a própria estabilidade de preços. Pelo contrário, uma política industrial competente poderia contribuir para remover obstáculos que eventualmente restrinjam a

eficácia da política macroeconômica e comprometam a estabilidade. Estas questões estão intimamente ligadas ao debate dos anos 1990, quando a política industrial foi estigmatizada e as práticas monetárias e fiscais ortodoxas consideradas panacéias na promoção do crescimento e do desenvolvimento.

O governo Lula deixou de lado os preconceitos relativos à política industrial, partindo de uma visão um pouco mais realista sobre a capacidade de promover crescimento e desenvolvimento exclusivamente por meio de políticas macroeconômicas “responsáveis”. Tentou transferir parte dessa responsabilidade para a PITCE, mas as metas fiscais restringiram severamente o tipo de instrumentos e o alcance dos programas governamentais.

Evidentemente, as restrições fiscais são condicionantes importantes da disponibilidade de recursos e da viabilidade de algumas iniciativas de política industrial. Condições fiscais restritivas impõem maior seletividade nas ações da política industrial e exigem metas mais modestas. Assim, de forma paradoxal, as restrições fiscais de curto acabam limitando o escopo e a escala da contribuição que a política industrial poderia prestar para melhorar a médio e longo prazos o ambiente macroeconômico e aumentar os graus de liberdade da política econômica.

Mais grave ainda foi o efeito da política monetária que recorrentemente abortou qualquer retomada do crescimento, submetendo a economia a choques de juros que agravaram a situação fiscal, aumentaram o custo de oportunidade do capital e desestimularam os investimentos privados e públicos. Não bastassem esses efeitos, a política monetária propiciou também, a partir de 2005, forte apreciação cambial, erodindo assim a rentabilidade das exportações de manufaturados. Nessas condições é utópico imaginar iniciativas importantes que transformem o perfil da indústria brasileira.

A caracterização geral das transformações experimentadas pela indústria brasileira no item anterior mostra que indústria brasileira, depois de mais de uma década de exposição mais intensa à concorrência internacional, sofre ainda de duas graves deficiências estruturais que comprometem severamente suas possibilidades de expansão: a) relativa incapacidade de gerar inovações (suprida recorrentemente e de maneira insuficiente com o acesso a tecnologias geradas no exterior); b) sérias limitações no acesso a financiamento (resultante em forte dependência no capital próprio para a realização de investimentos e para as necessidades de capital de giro). Ambas deficiências, tão antigas como a própria indústria brasileira não podem mais ser atribuídas ao fechamento da economia ou às distorções do processo de substituição de importações.

As restrições na obtenção de financiamento (disponibilidade e custo do crédito e limitações do mercado de capitais), obrigam as empresas industriais brasileiras a concorrer em forte desvantagem com as de outros países com condições de crédito mais favoráveis e de acesso a capital de terceiros. O baixo nível de endividamento é a contrapartida da utilização predominante de recursos próprios para o investimento. O autofinanciamento coloca restrições à expansão das empresas industriais, limitando sua escala e capacidade de acumulação *vis-à-vis* os concorrentes internacionais. Como resultado, observam-se no Brasil estruturas patrimoniais menos concentradas e com empresas familiares relativamente descapitalizadas em proporção maior do que em outros países industrializados.

A substituição do desenvolvimento de tecnologia própria por tecnologia importada, embora constitua um recurso útil para países atrasados (*late comers*) como o Brasil, limita as possibilidades de ampliação de espaço no mercado doméstico e internacional. A concorrência com produtos de tecnologias maduras e disponíveis exige que os produtores brasileiros conquistem mercado com forte ênfase na obtenção de custos inferiores aos dos concorrentes, restringindo a agregação de valor. A geração de tecnologia própria permitiria avançar na diferenciação de produtos, alavancando a criação de marcas próprias e potencializando a agregação de valor e a acumulação de capital.

Embora os problemas estruturais afetem de forma mais intensa as empresas nacionais, as filiais de empresas estrangeiras defrontam-se com dificuldades semelhantes, na medida em que disputam, geralmente em desvantagem, com as outras filiais de sua corporação acesso a recursos da matriz para desenvolvimento tecnológico, para ampliação de capacidade e para exportação para novos mercados. A desvantagem das filiais brasileiras decorre do seu pequeno porte em relação a outras filiais da corporação. A grande maioria das filiais de empresas estrangeiras no Brasil exerce grau limitado de autonomia, restrito a projetos que possam ser financiados com recursos da própria filial ou obtidos no mercado local.

O papel das empresas estrangeiras no desenvolvimento industrial é crítico dado o avanço da desnacionalização na década de 1990. É verdade que para as empresas multinacionais, os estímulos criados pelo regime competitivo global são muito importantes, mas os estímulos criados pelo regime local não necessariamente são insignificantes e podem ser explorados para induzir condutas mais compatíveis com os objetivos da política industrial.

Nesse sentido, vale a pena registrar a ocorrência, na segunda metade dos anos 1990, de uma inversão do desempenho relativo dos setores industriais produtores de bens finais de consumo para o mercado interno e dos produtores de intermediários para exportação. Nos anos 1980, os primeiros, cujo desempenho estava atrelado ao mercado doméstico, acumularam defasagens tecnológicas e capacidade ociosa. Os segundos, favorecidos pelo câmbio e por diversos incentivos à exportação, tiveram desempenho mais favorável e apresentaram ao final da década níveis de atualização tecnológica superiores.

Já nos anos 1990, os condicionantes do desempenho relativo desses dois grupos de setores mudaram substantivamente. O primeiro grupo beneficiou-se da recuperação da demanda doméstica, do restabelecimento dos mecanismos de crédito ao consumo e da possibilidade de substituir fornecedores locais por importações e melhorou seu desempenho. O segundo enfrentou uma taxa de câmbio desfavorável e barreiras comerciais para ampliar suas vendas no exterior. O desempenho do segundo grupo foi relativamente mais fraco que o do primeiro.

Nos poucos casos nos quais as empresas multinacionais, que lideram os setores de bens duráveis de consumo, se defrontaram com condições favoráveis no mercado doméstico, junto com políticas setoriais convenientes e com fortes pressões do regime competitivo local e global, reagiram de forma não-defensiva, realizando investimentos *greenfield*, renovando produtos e processos. Os casos mais ilustrativos são o das montadoras do setor automobilístico e o das montadoras de telefones celulares.

Não se trata, obviamente, de fazer do Regime Automotivo um modelo a ser implementado em outros setores liderados por multinacionais. Trata-se apenas de registrar que as empresas multinacionais são sensíveis às condições macroeconômicas, aos incentivos e às condições do regime competitivo local. Em outras palavras, há espaço para implementar políticas que tenham essas empresas, além das empresas nacionais, como alvo.

A experiência da PITCE mostra que a eficácia da política industrial deve ser avaliada pela capacidade de recolocar a indústria brasileira numa trajetória de crescimento sustentado. Em grande parte só conseguirá alcançar esse resultado se for adequadamente articulada com a política macroeconômica e se identificar corretamente as oportunidades emergentes no cenário internacional.

### **3 As oportunidades desperdiçadas**

As transformações em curso na indústria mundial apresentam para os países em desenvolvimento oportunidades e ameaças. As primeiras estão relacionadas à possibilidade de atualmente poder explorar, num regime de comércio mundial mais aberto, as vantagens de custos advindas da disponibilidade de recursos naturais e de mão-de-obra barata. As ameaças estão vinculadas ao elevado custo da disputa com outros países pela atração dos novos investimentos principalmente se o retorno for relativamente baixo para a economia local em termos de valor agregado.

Nesse contexto, os países em desenvolvimento que contam com alguma base industrial e com um mercado interno dinâmico e de grandes dimensões são os mais aptos a explorar as oportunidades, minimizando os custos, uma vez que contam com condições mais favoráveis para atrair e para internalizar os efeitos multiplicadores e aceleradores dos investimentos na indústria. Neste conjunto de países, aqueles que contam com grandes empresas de capital nacional, capazes de mobilizar recursos para investir em capacidade produtiva, em tecnologia, em redes internacionais e em marcas, constituem o sub-grupo melhor posicionado.

Nos países em desenvolvimento da Ásia, a indústria revela sua capacidade de promover o crescimento em economias de perfis muito diferentes e em estágios variados de industrialização (Tabela 2). A indústria atua como motor do crescimento em países de industrialização ainda incipiente, como Vietnã, Malásia e Tailândia, mas também em países com indústrias mais maduras e diversificadas, como Índia e Coréia do Sul. A indústria de transformação promove o crescimento em países relativamente pequenos, com indústrias mais voltadas para o exterior, como Malásia e Tailândia, mas também em países com mercados domésticos de grandes dimensões, como China e Índia. Por último, o potencial de crescimento da indústria atinge tanto países que dependem da importação de matérias-primas, como Coréia do Sul e China, como aqueles com recursos naturais abundantes, como Indonésia. Esses dados sugerem que existem oportunidades diferenciadas e ao alcance de países em diferentes trajetórias de desenvolvimento.

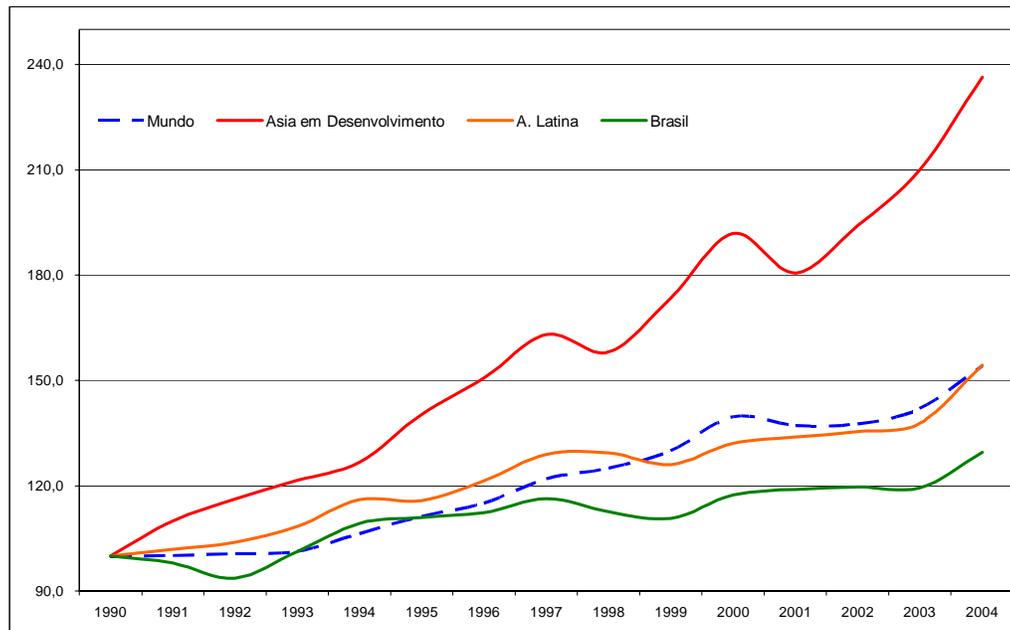
**Tabela 2**  
Taxas de crescimento do PIB e do produto da Indústria de Transformação  
1990-2003 (%)

|               | PIB        | Indústria  |
|---------------|------------|------------|
| China         | 9,6        | 11,7       |
| Vietnã        | 7,5        | 11,2       |
| Malásia       | 5,9        | 7,9        |
| Índia         | 5,9        | 6,5        |
| Coréia        | 5,5        | 7,4        |
| Tailândia     | 3,7        | 6,0        |
| Indonésia     | 3,5        | 5,5        |
| <b>Brasil</b> | <b>2,6</b> | <b>1,6</b> |

Fonte: Banco Mundial. *World Development Report* (2004).

No Brasil, como constatado na mesma tabela, o quadro é diferente: baixo crescimento do produto industrial e, conseqüentemente, crescimento do PIB inferior ao de todos os países da Ásia listados acima. O elevado custo da incapacidade de retomar o crescimento industrial no Brasil é ilustrado no Gráfico 6, que mostra que os países em desenvolvimento da Ásia duplicaram seu produto industrial entre 1990 e 2004. Nos países da América Latina e do Caribe o crescimento acumulado no mesmo período foi de apenas 40%. Registre-se que o desempenho brasileiro foi inferior ao do conjunto da América Latina ao longo dos quinze anos.

**Gráfico 6**  
Crescimento do produto industrial: 1990-2004  
(1990=100)



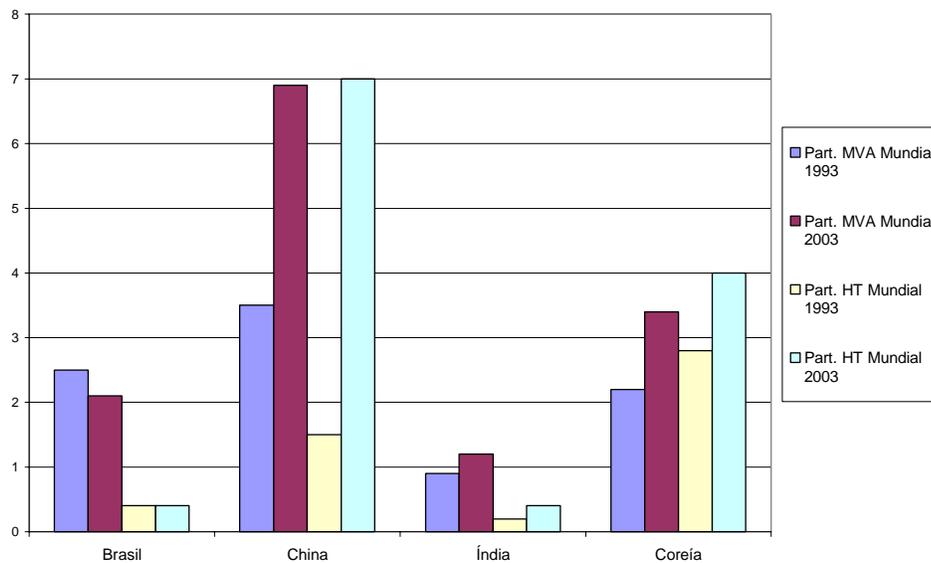
Fonte: Nações Unidas. *Monthly Bulletin of Statistics* (vários números).

Não se trata apenas de oportunidades perdidas para a indústria brasileira, mas de potencial de crescimento desperdiçado para a economia brasileira como um todo. Enquanto outros países exploravam as oportunidades de crescimento da indústria para alavancar o crescimento de suas economias, o Brasil adotou uma atitude olímpica, supostamente neutra, que deixou o campo livre para os concorrentes e desperdiçou potencial de crescimento para o País.

Ao longo dos últimos quinze anos os países concorrentes do Brasil aumentaram sua competitividade industrial e fortaleceram suas economias por meio da exploração de economias de escala, da constituição de empresas industriais de porte global, da aliança com empresas multinacionais, da conquista de fatias de mercado importantes nas economias desenvolvidas e do fortalecimento da capacidade de inovação.

As oportunidades perdidas podem ser dimensionadas comparando o *market share* do Brasil com o dos concorrentes na PIB industrial mundial total e no PIB mundial de produtos de alta intensidade tecnológica (Gráfico 7). A participação do Brasil na produção industrial mundial diminuiu entre 1993 e 2003, enquanto as da China, Índia e Coreia aumentaram. No caso dos produtos de alta intensidade tecnológica, a participação desses países também aumentou, enquanto a do Brasil permaneceu constante num nível muito baixo (0,4% do total mundial).

**Gráfico 7**  
Participação no produto industrial mundial e na produção de bens de alta intensidade tecnológica (%)



Fonte: Unido.

Uma combinação consistente de regimes macroeconômicos que não travassem o crescimento, de financiamento adequado de longo prazo e de políticas seletivas de apoio à inovação teria permitido que o Brasil aproveitasse algumas das oportunidades capturadas por outros países. As oportunidades perdidas significam que um esforço adicional deverá ser feito

futuramente para recuperar a competitividade da indústria brasileira em relação aos seus concorrentes.

### **Considerações finais**

A incapacidade de aproveitar as oportunidades existentes no contexto mundial favorável para promover a expansão e o desenvolvimento industrial explica em parte o desempenho medíocre da economia brasileira a partir dos anos 1990. Outros países exploraram as oportunidades que o Brasil não foi capaz de aproveitar e atingiram melhor desempenho econômico.

O Brasil construiu penosamente, durante cinquenta anos, uma estrutura industrial complexa e sofisticada que tem revelado uma capacidade incrível de sobrevivência em contextos de regimes macroeconômicos adversos. Apesar de suas fragilidades a indústria brasileira poderia contribuir mais para o crescimento e para o desenvolvimento.

O baixo crescimento da indústria brasileira é consequência do ajuste defensivo, primordialmente financeiro e de defesa das margens de lucro, das empresas industriais em fase de sucessão de expansões curtas dos negócios recorrentemente interrompidas por choques da política econômica desde 1994. A agilidade mostrada pelas empresas, principalmente no plano financeiro, revela um pronunciado instinto de sobrevivência e de aversão aos riscos inerentes ao investimento em capacidade produtiva e em desenvolvimento tecnológico.

A não adoção de estratégias mais arrojadas de expansão teve por consequência que a estrutura dos grandes grupos nacionais não evoluísse em direção às atividades de elevada densidade tecnológica e de maior potencial de crescimento. No caso das filiais de empresas estrangeiras, são poucas as que realizaram investimentos que as habilitassem para participar como fornecedores globais na divisão internacional do trabalho estabelecida pelas matrizes. As exceções são aquelas inseridas nos fluxos de comércio para os países vizinhos do Mercosul e da Aladi ou para o Nafta.

O desperdício de oportunidades para o crescimento da indústria brasileira é resultado do viés anticrescimento da política macroeconômica e da ausência de estratégia de desenvolvimento industrial na era FHC. O governo Lula não foi capaz de reverter esse quadro, apesar das iniciativas para retomar a política de desenvolvimento industrial.